

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**



**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
Κατεύθυνση**

**«ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ & ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ»**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ  
με θέμα:**

**«Η ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ  
ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ»**



του

**Νικολάου Γ. ΜΑΥΡΟΒΟΥΝΙΩΤΗ**

(ΑΜ: 7114Μ038)

Επιβλέπουσα:

**Ανδρομάχη Γ. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ**  
Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

**Αθήνα, Νοέμβριος 2015**

Copyright © Νικόλαος Γ. Μαυροβουνιώτης, 2015.  
Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς το συγγραφέα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτή τη Μεταπτυχιακή Διπλωματική εργασία εκφράζουν το συντάκτη της και δεν αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

*Στη σύζυγό μου Στέλλα, που με  
ενέπνευσε και με στήριξε με  
ανεξάντλητη υπομονή σ' αυτή την  
όψιμη ακαδημαϊκή αναζήτηση*

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	7
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	10
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	12
ABSTRACT	14
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	16

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

#### **«Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ»**

1.1	ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	18
1.2	Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ	21
1.3	ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	25
1.3.1	Η εκδήλωση πράξης της δημόσιας εξουσίας	25
1.3.2	Η εμπιστοσύνη ως άξια προστασίας	27
1.3.3	Ο λόγος δημοσίου συμφέροντος	30

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

#### **«Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ»**

2.1	Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	33
2.1.1	Το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας	38
2.1.2	Οι αρχές του κοινωνικού κράτους και του κράτους δικαίου ως συνταγματικά ερείσματα της αρχής	39

2.2	Η ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ	
2.2.1	Η καθιέρωση των γενικών αρχών στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη	41
2.2.2	Η θεμελίωση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην <i>ασφάλεια δικαίου</i>	44
2.2.3	Η επενέργεια της <i>αρχής</i> στη λειτουργία της ΕΕ	
2.2.3.1	Επί των Οδηγιών της ΕΕ	45
2.2.3.2	Επί των Συστάσεων και Γνωμών της ΕΕ	47
2.3	Ο ΣΥΣΧΕΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΜΕ ΑΛΛΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	
2.3.1	Η προστατευόμενη εμπιστοσύνη και η <i>αρχή της νομιμότητας</i>	48
2.3.2	Η προστατευόμενη εμπιστοσύνη και η <i>χρηστή διοίκηση</i>	53
2.3.3	Η προστατευόμενη εμπιστοσύνη και η <i>αρχή της καλής πίστης</i>	55

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

### «ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ»

3.1	Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ	
3.1.1	Η επενέργεια του νέου νόμου	58
3.1.2	Οι έννοιες του κοινωνικού κεκτημένου και των κοινωνικών δικαιωμάτων	59
3.1.3	Το ζήτημα της αναδρομικής εφαρμογής - Η γνήσια και η μη γνήσια αναδρομικότητα	62
3.2	Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	
3.2.1	Οι διοικητικές πράξεις	64
3.2.2	Η ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων	66

3.2.3	Η ανάκληση των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων	68
3.2.3.1	Παράνομες ευμενείς ή επωφελείς πράξεις	70
3.2.3.2	Παράνομες δυσμενείς ή επαχθείς πράξεις	72
3.2.4	Η ανάκληση των νομίμων ατομικών διοικητικών πράξεων	72
3.2.4.1	Νόμιμες ευμενείς ή επωφελείς πράξεις	73
3.2.4.2	Νόμιμες δυσμενείς ή επαχθείς πράξεις	73
3.2.5	Η αδράνεια της διοίκησης ως βάση προστασίας εμπιστοσύνης	74
3.2.6	Σημείο προβληματισμού στη σχέση της αρχής και α.ν. 261/68	74
3.3	ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ	76
 <b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄</b>  		
	<b>«Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΙΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ»</b>	<b>78</b>
4.1	ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	
4.1.1	Περιβάλλον	79
4.1.2	Κοινωνική Ασφάλιση	82
4.1.3	Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα	84
4.1.4	Μεταβολή νομικού πλαισίου	
4.1.4.1	Μεταβολή νόμου ex nunc	86
4.1.4.2	Μεταβολή νόμου ex tunc	88
4.1.4.2.1	Μη γνήσια αναδρομικότητα	88
4.1.4.2.2	Γνήσια αναδρομικότητα	90
4.1.5	Μεταβολή διοικητικής πρακτικής	91
4.2	Η ΑΝΤΙΘΕΤΗ ΑΠΟΨΗ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	94

4.3	ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	
4.3.1	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης	96
4.3.2	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων	99
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	107
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	109
	ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ (ΣτΕ) ΣΧΕΤΙΖΟΜΕΝΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ	114
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	
1.	Υπόδειγμα ενομούμενης Πολιτείας « <i>Η πραγματική κατάσταση</i> »	118
2.	Υπόδειγμα ενομούμενης Πολιτείας « <i>Οι δύο οπτικές</i> »	119
3.	Υπόδειγμα ενομούμενης Πολιτείας « <i>Η διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης</i> »	120

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Έχοντας τη φιλοδοξία πως η παρούσα εργασία θα κατορθώσει να διερευνήσει επαρκώς την *αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης*, δεν θα ήταν υπερβολή να σημειωθεί πως κάθε αναφορά σε αυτήν κατά τη διάρκεια των μεταπτυχιακών σπουδών, μου προκαλούσε ιδιαίτερο ενδιαφέρον, προτρέποντάς με να εμβαθύνω στο νόημα που εμπεριέχει ο γοητευτικά βαρύγδουπος τίτλος της.

Συχνά κατά την υλοποίηση της πολιτικής βούλησης, που σχεδιάζεται με γνώμονα τη δημοσιονομική προσαρμογή αποσκοπώντας αποκλειστικά στη τιθάσωση της ύφεσης, αντιτίθενται θεμελιώδεις αρχές δικαίου, θίγονται κεκτημένα ατομικά δικαιώματα, δημιουργείται κοινωνική αβεβαιότητα και τελικά καθίσταται νεφελώδης η σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη.

Καθώς η Ελλάδα βρίσκεται, από το έτος 2010, σε καθεστώς δημοσιονομικής επιτήρησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, οδηγήθηκε, προκειμένου να προστατευτεί η εθνική της οικονομία, στην εφαρμογή «*Μνημονίων Συνεννόησης-Συνεργασίας*» (*Memorandum Of Understanding*), που προέβλεπαν τη λήψη επείγοντων μέτρων για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης και τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Η επιβολή οριζόντιων περικοπών εισοδήματος επέφερε στους Έλληνες πολίτες βαρύτερες απώλειες στις αποδοχές τους και τους οδήγησε σε ένα βιοτικό επίπεδο αντίστοιχο του ισχύοντος πριν από τρεις τουλάχιστον δεκαετίες.

Έτσι, περισσότερο σήμερα παρά ποτέ, βιώνουμε τις συνέπειες μιας συγκρουσιακής σχέσης κράτους-κοινωνίας, καθόσον είναι αυτή η παρούσα δημοσιονομική κατάσταση που, στο όνομα της επίτευξης των ποσοτικών στόχων, επιβάλλει τη λήψη επαχθών μέτρων, με αποτέλεσμα να δοκιμάζονται οι αντοχές του πολίτη, να επηρεάζεται καταλυτικά η καθημερινότητά του και εν τέλει να δυναμιτίζεται η προοπτική και το όραμα κοινωνικής προόδου και ευημερίας.



Αναμφίλεκτα, το κράτος θα πρέπει να παράγει πολιτική και να ασκεί διοίκηση διά των λειτουργιών και των οργάνων του, καθώς είναι πρόδηλα αδύνατο να παραμένει στατικό κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων του.

Εντούτοις, είναι απαραίτητο σε ένα υποθετικό γράφημα μιας ευνομούμενης πολιτείας να εντοπίζεται και να διαφυλάσσεται η τιμή ισορροπίας, που προκύπτει από το σημείο τομής ανάμεσα στην καμπύλη νομοθετικών και διοικητικών ενεργειών που αντανακλούν την εκδήλωση δημόσιας εξουσίας, όπως αυτή απεικονίζεται στον οριζόντιο άξονα του δημοσίου συμφέροντος και στην καμπύλη της εύλογης πεποίθησης που επέδειξαν οι καλόπιστοι και εχέφρονες πολίτες για διατήρηση επί μακρόν της καθεστηκυίας έννομης τάξης, όπως αυτή απεικονίζεται στον κάθετο άξονα της δικαιολογημένης και άξιας για παροχή προστασίας εμπιστοσύνης του πολίτη.

Στην προσέγγιση και επίλυση αυτού του ζητήματος, λειτουργεί διαφωτιστικά η εξέταση του πεδίου των γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου, όπως αυτό διαχρονικά έχει διαμορφωθεί από την ανεύρεση και ανάδειξη τους μέσω της νομολογίας, κατά τη διαρκή προσπάθεια ενός εκάστου εφαρμοστή του δικαίου να αναδεικνύει ερμηνευτικά μια διάταξη προκειμένου να αντιμετωπίσει επαρκώς μια πραγματική κατάσταση.

Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, όπως και η πλειοψηφία των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, συνάγεται από το δικαστή ερμηνευτικά κατά την αναζήτηση της βούλησης του νομοθέτη. Με τον τρόπο αυτό ο δικαστής ανάγοντας τις γενικές αρχές του δικαίου σε κριτήριο ελέγχου νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης, τις ανευρίσκει χωρίς να τις εφευρίσκει.

Στην πράξη, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι υφίσταται μια αντικειμενική δυσκολία επακριβούς οριοθέτησης του περιεχομένου και της θέσης που κατέχει η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στο νομικό κόσμο, κυρίως ως προς την ηθική της διάσταση, που σε πρώτη ανάγνωση αυτονόητα συνυφαίνεται με το «καλό» και το «έντιμο» στο νου του μέσου συνετού ανθρώπου.

Η πορεία ανάδειξης και θεμελίωσης της αρχής αποδείχθηκε μια πολυδαίδαλη διαδρομή με πολλές δυσκολίες, έως ότου αυτή καταλάβει τη θέση που της αναλογεί στη νομική θεωρία που διέπει το χώρο του ελληνικού δημοσίου δικαίου. Με τη συνταγματική κατοχύρωση της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης* η διοίκηση, κατά την εκδήλωση της υπέρτερης βούλησής της, καθίσταται πλέον υποχρεωμένη να συμμορφώνεται μαζί της ερμηνευτικά και να ταυτίζεται με το πνεύμα της.

Με βάση τα παραπάνω, αντιμετωπίστηκε στην παρούσα εργασία ως μια πρόκληση, η κατάδειξη της σπουδαιότητας της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης*, ως συνταγματικά καθιερωμένης αρχής του Διοικητικού Δικαίου, που αποτελεί πλέον ένα αυτοτελές και πολύτιμο συνταγματικό αγαθό με εξαιρετική χρησιμότητα στο σύγχρονο νομικό κόσμο.

## **ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ**

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
α.ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΜΕΑ	Άτομα με ειδικές ανάγκες
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΑΠΘ	Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Αρμ	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Βλ.	Βλέπε
Δ	Δίκη (περιοδικό)
ΔΕΚ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (γνωστό και ως Ευρωπαϊκό Δικαστήριο)
ΔΕφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
Διδικ	Διοικητική Δίκη (διμηνιαίο επιστημονικό περιοδικό Ένωσης Διοικητικών Δικαστών)
ΔτΑ	Δικαιώματα του ανθρώπου (νομικό περιοδικό)
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
επ.	Επόμενα (εξ)
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
Ι.Χ.Ε	Ιδιωτικής Χρήσης Επιβατηγά (αυτοκίνητα)
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
κ.εκ.	Κυβικά Εκατοστά
ν.	Νόμος

ΝοΒ	Νομικό Βήμα (νομικό περιοδικό)
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού
Ολομ.	Ολομέλεια
Όπ. π.	Όπου παραπάνω
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Πρβλ	παράβαλε (ανάτρεξε, αναζήτησε)
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
χ.ε	χωρίς έκδοση
χ.χ.	χωρίς χρόνο

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η *αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης* θεμελιώνεται στο σύγχρονο δίκαιο στη βάση της αναγκαιότητας μιας διαρκούς προστασίας της πεποίθησης των πολιτών, οι οποίοι εύλογα και δικαιολογημένα θεώρησαν ότι μια νομική κατάσταση που δημιουργήθηκε, θα εξακολουθεί να ισχύει. Η *αρχή* δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίζει περιπτώσεις που μια έννομη κατάσταση ανατρέπεται λόγω δημοσίου συμφέροντος.

Στο Α' κεφάλαιο της παρούσας εργασίας επιχειρείται ο προσδιορισμός της έννοιας και του περιεχομένου της *αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης*, αφού πρώτα δίνεται μια πρώτη προσέγγιση του πεδίου των γενικών αρχών του Δημοσίου Δικαίου. Συναφώς, προσδιορίζονται, ως προϋποθέσεις εφαρμογής της *αρχής*, η εκδήλωση μια πράξης από τη δημόσια εξουσία, τα κριτήρια με τα οποία η εμπιστοσύνη θεωρείται ως άξια προστασίας, καθώς και η έννοια του δημοσίου συμφέροντος.

Στο Β' κεφάλαιο αναλύεται η θεμελίωση της *αρχής* και ειδικότερα η συνταγματική κατοχύρωση της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης* τόσο στο δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, όσο και στις αρχές του κοινωνικού κράτους και του κράτους δικαίου. Ακολούθως, αποτυπώνεται η αντίστοιχη διάσταση και κατοχύρωση της *αρχής* στο ευρωπαϊκό δίκαιο, καθώς και η διασύνδεσή της με άλλες αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως η *αρχή της νομιμότητας*, η *χρηστή διοίκηση* και η *καλή πίστη*.

Στο Γ' κεφάλαιο της εργασίας επιχειρείται να κατανοηθεί ο τρόπος που η *προστατευόμενη εμπιστοσύνη* σχετίζεται με τη νομοθετική λειτουργία, αναλύοντας την επενέργεια του νέου νόμου και την έννοια των κοινωνικών δικαιωμάτων, προσδιορίζοντας το ζήτημα της αναδρομικής εφαρμογής ενός νέου νόμου, καθώς και τη λειτουργία της γνήσιας και μη αναδρομικότητας. Περαιτέρω, εξετάζεται η λειτουργία της *αρχής* έναντι της διοίκησης, προσδιορίζοντας εννοιολογικά τις ατομικές διοικητικές πράξεις, την υπάρχουσα θεωρία που διέπει την ανάκλησή τους, σημεία προβληματισμού που ανακύπτουν, καθώς και τις συνέπειες από την εφαρμογή της *αρχής*.

Στο Δ' κεφάλαιο καταγράφεται η νομολογιακή περιπτώσιολογία της αρχής, κάνοντας αναφορά τόσο στην εθνική νομολογία ανά τομέα Διοικητικού Δικαίου, όπως το περιβάλλον, την κοινωνική ασφάλιση, τη διαδικασία προσλήψεων στο δημόσιο τομέα κ.λπ., καθώς και στην ευρωπαϊκή νομολογία. Συνακόλουθα, παρατίθεται ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα δικαστικών αποφάσεων που διαμορφώνουν και αναδεικνύουν το νομολογιακό αποτύπωμα της αρχής.

Επιπρόσθετα, παρατίθενται τα συμπεράσματα της μεταπτυχιακής εργασίας αναφορικά με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, ευελπιστώντας ότι με βάση αυτά ο αναγνώστης θα μορφώσει μια πρώτη άποψη, ικανή να τον οδηγήσει στην συνέχεια σε νέα αναζήτηση για την εξαγωγή των δικών του συμπερασμάτων.

Ακολουθεί ένας κατά το δυνατόν πλήρης κατάλογος σχετικών δικαστικών αποφάσεων, προκειμένου ο αναγνώστης να είναι σε θέση να αποκτήσει εύκολη πρόσβαση στη σχετική νομολογία.

Τέλος, στο Παράρτημα παρουσιάζονται υπό την μορφή γραφημάτων τρεις εκδοχές σχηματοποίησης, προκειμένου να αποτυπωθούν και να εξετασθούν ορισμένα υποδείγματα ευνομούμενης Πολιτείας. Συναφώς αποτυπώνονται ως καμπύλες, η εκδήλωση νομοθετικών και διοικητικών ενεργειών και η πεποίθηση του διοικούμενου, συναρτήσει των τιμών που επιτυγχάνονται επί των σταθερών αξόνων, της άξιας προς παροχή προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη και του δημοσίου συμφέροντος.

## **ABSTRACT**

The *principle of protection of legitimate expectations* is founded on modern law on the basis of the need for permanent protection of the belief of citizens, who are rationally and justifiably expect that an existing legal situation will continue to be. The *principle* cannot be applied associated to cases, where a legal situation is reversed because of overriding public interest.

The first chapter of this paper attempts to determine the meaning and scope of the *principle of protection of legitimate expectations*, by offering an initial approach to the scope of the general principles of public law. In that regard the conditions for implementing the principle are the manifestation of an act of public authority, the criteria under which a *legitimate expectation* is considered as worthy of protection and the notion of public interest.

The second chapter analyzes the foundation of the *principle of protection of legitimate expectations*, in particular the constitutional recognition of the principle, in regards to the right to free development of personality, as well as to the principles of social state and the rule of law. Following the corresponding dimension and consolidation of the *principle* in European law is studied along with its connection with other principles of administrative law such as the principle of legality, the principle of fair use of authority and good faith.

The third chapter of the assignment attempts comprehends the association between the *principle of protection of legitimate expectations* and the legislative function, by analyzing the effect of the new law and the concept of social rights, including the question of retroactive application of a new law and the functioning of genuine and non-genuine. Furthermore, the functioning of the *principle* vis-a-vis government administration is examined, identifying conceptually individual administrative acts, the existing theory that governs their revocation, points of discussion which can be raised, as well as the consequences of applying the principle.

The fourth chapter records jurisprudential cases of the *principle*, with reference to both the national case-sectored administrative law such as the ones concerning the

environment, social security, the recruitment process in the public sector, etc., as well as European case law. Subsequently regard is given to a representative sample of court decisions that shape and highlight the precedent footprint of the *principle*.

Furthermore, the conclusions of the thesis regarding the *principle of protection of legitimate expectations*, are cited hoping that based on those the reader will form a first opinion, which will lead him on a quest to extract his own conclusions.

Finally, the fullest possible list of relevant judgments is presented to the reader, in order for them to be able to have easy access to the relevant case law.



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αρχή της δικαιολογημένης ή προστατευόμενης εμπιστοσύνης ανήκει στις γενικές αρχές του Δημοσίου Δικαίου, με κύρια χαρακτηριστικά της αφενός ότι στοχεύει στην αποτροπή του αιφνιδιασμού των πολιτών από την επέλευση απρόσμενης ανατροπής μιας ήδη διαμορφωμένης έννομης κατάστασης, αφετέρου ότι αποσκοπεί στην κατά το δυνατόν ανάσχεση της ζημίας, που η ανατροπή αυτή πρόκειται να προκαλέσει στα έννομα συμφέροντά τους.

Αντικείμενο της παρούσης εργασίας περί της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί η εννοιολογική της προσέγγιση, η θεσμική της θεμελίωση, το πεδίο εφαρμογής της, καθώς και το νομολογιακό της αποτύπωμα.

Σπουδαία θέση στη διαμόρφωση και μεταλαμπάδευση των γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου κατέχει η γαλλική θεωρία, καθώς είναι αυτή που επηρέασε τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, εισάγοντας μια νέα διαπλαστική διαδικασία στο πεδίο της θεμελίωσης και της εφαρμογής τους.<sup>1</sup>

Μεταξύ των ετών 1929 και 1951, διαμορφώθηκε στην Ελλάδα η πρώτη νομολογιακή περίοδος του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπου κυρίως η πρώτη επταετία της (έως το έτος 1935), σφραγίστηκε ανεξίτηλα από την πεφωτισμένη προεδρία του Κωνσταντίνου Ρακτιβάν, κληροδοτώντας ανεξάλειπτα στοιχεία δυναμικής για μια εκ βάθρων αναμόρφωση του Διοικητικού Δικαίου στην Ελλάδα μέσω της αναζήτησης, του προσδιορισμού και της θέσπιση των γενικών αρχών που επρόκειτο να το διέπουν.<sup>2</sup>

Περαιτέρω, η έννοια της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης συναντάται για πρώτη φορά τη δεκαετία του '50 στη νομολογία του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου,<sup>3</sup> το οποίο επιχείρησε να τη θεμελιώσει στην αρχή του κράτους δικαίου και της καλής πίστης.

---

<sup>1</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2013), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 156

<sup>2</sup> Ι. ΣΑΡΜΑΣ (1990), *Η συνταγματική και Διοικητική Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας - Εξελικτική Μελέτη των Μεγάλων Θεμάτων* / Αθήνα – Κομοτηνή ANT. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 8

<sup>3</sup> Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ/Γ. ΠΙΝΑΚΙΔΗΣ, *Η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης στο γερμανικό δίκαιο, ΔτΑ 2003, εκτός σειράς Τόμος, / Αθήνα Α. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 33- 49*

Η πορεία ανάδειξης και θεμελίωσης της αρχής, αποδείχθηκε μια πολυδαίδαλη διαδρομή με πολλές δυσκολίες, έως ότου αυτή καταλάβει την αρμόζουσα θέση στη νομική θεωρία, διατρέχοντας πλέον το σύνολο του ελληνικού δημοσίου δικαίου.<sup>4</sup> Για μεγάλο χρονικό διάστημα η προστατευόμενη εμπιστοσύνη συναντούσε διαρκώς το δισταγμό της νομολογίας και ειδικότερα μια συστηματική άρνηση να την κατοχυρώσει συνταγματικά.<sup>5</sup> Μολονότι σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη όπως και στο ενωσιακό δίκαιο θεωρείται αδύνατο να υπάρξει κράτος δικαίου που να μην σέβεται τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των πολιτών του, στην Ελλάδα η εμπέδωση μιας τέτοιας πεποίθησης παρέμενε για πολλές δεκαετίες το ζητούμενο.<sup>6</sup>

Μνεία στη συνταγματική ισχύ της προστατευόμενης εμπιστοσύνης γίνεται αρχικά στα έτη 1984<sup>7</sup> και 1990<sup>8</sup>, ενώ σταθμός για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο απετέλεσε η απόφαση υπ' αριθμ. **1508/2002** του Στ' Τμήματος του ΣτΕ, η οποία θεμελίωσε ρηξικέλευθα και χωρίς κανένα περιορισμό, την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στις διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος, και συγκεκριμένα στην αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1), στο σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1), καθώς και στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ. 1).

---

<sup>4</sup> Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (1993), *Η Προστασία της Εμπιστοσύνης του Πολίτη προς το Κράτος* Διδικ. Διμηνιαίο Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη/ Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 940

<sup>5</sup> Βλ. ενδεικτικά την απόφαση του ΣτΕ **5057/1987** όπου κρίθηκε ότι:

*«Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης δεν κατοχυρώνεται ευθέως από το σύνταγμα, ούτε βρίσκει έρεισμα στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κράτους δικαίου και μάλιστα με την έννοια αυτή ότι αποκλείει την εξουσία της νομοθετικής λειτουργίας να νομοθετεί αναδρομικώς και ρυθμίζει διαφορετικά, αλλά με γενικούς κανόνες δικαίου, τις διάφορες σχέσεις... εκτός βέβαια των ειδικών περιπτώσεων, στις οποίες η αναδρομή απαγορεύεται ευθέως από το Σύνταγμα.»*

Ομοίως βλ. την απόφαση του ΣτΕ **2753/1988** όπου κρίθηκε ότι:

*«Επειδή, τέλος, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι οι επίμαχες διατάξεις παραβιάζουν την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ...Ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, διότι η αρχή αυτή δεν καθιερώνεται ευθέως από το Σύνταγμα, ούτε βρίσκει έρεισμα στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κράτους δικαίου και επομένως δεν μπορεί να κατισχύσει του νόμου ή να καταλύσει συγκεκριμένη διάταξη νόμου με σαφή έννοια...»*

<sup>6</sup> Σπ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ (2003), *Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων, σε Κράτος Δικαίου και Προστατευόμενη Εμπιστοσύνη* /ΔτΑ τόμος εκτός σειράς, Αθήνα, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 239

<sup>7</sup> Υπ. αριθμ. 2261/1984 απόφαση του ΣτΕ

<sup>8</sup> Υπ' αριθμ. 703/1990 ΠΕ (Πρακτικό Επεξεργασίας) του Ε' τμήματος του ΣτΕ

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

### **«Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ»**

#### 1.1 ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Το δίκαιο των πολιτισμένων κρατών χαρακτηρίζεται από μια σειρά γενικών αρχών που επικράτησαν σταδιακά και έκτοτε διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στη σύγχρονη διακαϊκή ζωή,<sup>9</sup> στοχεύοντας στην προάσπιση των δικαιωμάτων και συμφερόντων των πολιτών από τυχόν αυθαιρεσίες της κρατικής διοίκησης.<sup>10</sup>

Οι αρχές αυτές εμπεριέχοντας αφηρημένες και γενικές αξιολογήσεις, εξελίσσονται διαχρονικά, καθώς σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση ο εφαρμοστής του δικαίου καλείται να κρίνει ποια αρχή ή ποιος συνδυασμός αρχών πρέπει να εφαρμοσθεί, καθώς επίσης και ποιος είναι ο κατάλληλος τρόπος που οι αρχές αυτές θα πρέπει να εξειδικευθούν. Με τον τρόπο αυτό ο δικαστής ανάγει τις γενικές αρχές του δικαίου ως κριτήριο ελέγχου νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης.

Κατά μια εκδοχή η προέλευση των γενικών αρχών αναζητείται στο εθιμικό δίκαιο, ως επακόλουθο ιδεών που γεννήθηκαν στη βάση της περί του δικαίου πεποίθησης, οι οποίες προάγονται σε κανόνα δικαίου μετά από μακρά και ομοιόμορφη εφαρμογή.<sup>11</sup> Δεν θα πρέπει όμως να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι οι εθιμικοί κανόνες ως ειδικοί και συγκεκριμένοι, δεν έχουν τον γενικόλογο χαρακτήρα των γενικών αρχών.

Άλλη άποψη πρεσβεύει ότι οι γενικές αρχές προέρχονται από την πολιτική φιλοσοφία της δημοκρατίας, της οποίας απότοκος είναι η έννοια του *κράτους δικαίου*.<sup>12</sup> Οι γενικές αρχές δημιουργήθηκαν από τη νομολογία των δικαστηρίων, ως μια αναγκαιότητα που προέκυψε κατά την αναζήτηση από τους εφαρμοστές του

<sup>9</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2000), *Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως* / Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 45

<sup>10</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2000), *Η Προστασία... ..* όπ.π., σελ. 46

<sup>11</sup>Χρ. ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ (2003), *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 21

<sup>12</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 18

δικαίου της πραγματικής βούλησης στο γράμμα του νομοθέτη, θεσπίζοντας με τον τρόπο αυτό μια μορφή δικαίου η οποία λειτουργεί συμπληρωματικά στη διοικητική νομοθεσία.

Συνεπώς, οι γενικές αρχές του δικαίου συνάγονται ερμηνευτικά από τις συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις κατά την αναζήτηση της πραγματικής βούλησης του νομοθέτη, όχι του οποιουδήποτε, αλλά του λελογισμένου και σώφρονος νομοθέτη.<sup>13</sup> Η άποψη αυτή, εναρμονίζεται πλήρως με το ρόλο του δικαστή, ο οποίος θα πρέπει να ανευρίσκει και να αναδεικνύει τους κανόνες δικαίου μέσα από τις γενικές αρχές δικαίου, χωρίς να τις εφευρίσκει.<sup>14</sup>

Αρχικά ο νομοθέτης είναι αυτός που νομοθετεί, ο δικαστής όμως είναι εκείνος που κατευθύνει τα διαταχθέντα υπό του νομοθέτου, προκειμένου να υπηρετήσει ένα σκοπό, το δίκαιο και τις κοινωνικές ανάγκες και ως εκ τούτου προσδίδει την πραγματική υπόσταση στο νόμο αφενός με την εφαρμογή του, αφετέρου με την αναζήτηση του αληθούς πνεύματος του νόμου πέραν αυτού που ψυχρά παρατίθεται στο νομικό κείμενο.<sup>15</sup>

Το Συμβούλιο της Επικρατείας στην πρώτη κιόλας περίοδο της λειτουργίας του κληροδότησε μια πλειάδα γενικών αρχών, οι οποίες αφενός εμπλούτισαν το ελληνικό διοικητικό δίκαιο, αφετέρου έθεσαν μια διαφορετική ηθική και λογική τάξη στην επικρατούσα πολυνομία,<sup>16</sup> ενώ παράλληλα αναδείχθηκαν ως κύρια μέσα ελέγχου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων.<sup>17</sup>

Οι σπουδαιότερες γενικές αρχές που αναδείχθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι οι ακόλουθες:<sup>18</sup>

- α. Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων
- β. Ο ιεραρχικός έλεγχος

<sup>13</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές.....* όπ.π., σελ. 18

<sup>14</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2004), *Διοικητικό Δίκαιο Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες /* Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 136

<sup>15</sup> Μ. Δ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ (1973), *Αι γενικαί αρχαί του Διοικητικού Δικαίου η καταγωγή των και η νομική αξία των/* Διοικητική Δίκη, Τόμος δέκατος έβδομος, ΑΘΗΝΑΙ, σελ. 1

<sup>16</sup> Ι. ΣΑΡΜΑΣ (2003), *Το δημοκρατικό κοινωνικό Κράτος δικαίου, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας /* Αθήνα - Κομοτηνή ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 433 & 434

<sup>17</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2004), *Διοικητικό Δίκαιο .....*όπ.π., σελ. 136

<sup>18</sup> όπ.π., σελ. 136

- γ. Η αρχή της χρηστής διοίκησης
- δ. Η αρχή της αναλογικότητας
- ε. Οι κανόνες ανάκλησης των διοικητικών πράξεων
- στ. Η μη αναδρομικότητα των διοικητικών πράξεων
- ζ. Η αρχή της αιτιολογίας
- η. Η αρχή της αμεροληψίας
- θ. Η αρχή της δικαιολογημένης ή προστατευόμενης εμπιστοσύνης

Όσες από τις γενικές αρχές διασυνδέονται με τη διασφάλιση των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων, αυτές ευρίσκουν άμεσο ή έμμεσο έρεισμα στο Σύνταγμα και κατισχύουν κάθε άλλης διάταξης νόμου, απολαμβάνοντας το αυξημένο τυπικό κύρος των διατάξεων του. Κατ' επέκταση, η προσβολή αυτών των γενικών αρχών συνεπάγεται εμμέσως την προσβολή συνταγματικών διατάξεων.

Όσες από τις γενικές αρχές αναδεικνύονται νομολογιακά από τον δικαστή, εξομοιώνονται με τέλειους νόμους, αποτελούν δηλαδή νόμο, κατά τύπο και ουσία. Οι αρχές αυτές υπερισχύουν των κανόνων που θεσπίζονται με κανονιστική πράξη ή εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, εκτός εάν στον εξουσιοδοτικό νόμο υφίσταται αντίθετη ειδική διάταξη.<sup>19</sup>

Μολονότι η έννοια των γενικών αρχών είναι αόριστη και ελαστική, εντούτοις η λειτουργικότητά τους αποδεικνύεται καθοριστική και εκτεταμένη. Με τη συνδρομή τους διασυνδέεται επιτυχώς ένα πολυποίκιλο σύνολο της διοικητικής νομοθεσίας το οποίο συστηματοποιείται ως μια ομογενοποιημένη ολότητα προκειμένου, παρά την όποια ακαμψία του νόμου, να αντιμετωπίζεται με επιτυχία η εκάστοτε πραγματική κατάσταση που διαμορφώνεται.

Οι γενικές αρχές αποτελούν τους χρυσούς συστατικούς κρίκους των κατ' ιδίαν διατάξεων του Διοικητικού Δικαίου, καθόσον οι διατάξεις αυτές λαμβάνουν την

---

<sup>19</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2004), *Διοικητικό Δίκαιο Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 136

πραγματική τους κατά τη βούληση του νομοθέτη διάσταση, ερμηνευόμενες υπό το φως του υπέρτατου και καθολικού νοήματος του δικαίου.<sup>20</sup>

Εν κατακλείδι η αναζήτηση των γενικών αρχών και η ομοιογενής εφαρμογή τους, κατέδειξε την σπουδαιότητά τους, καθόσον απετέλεσε μια από τις γενεσιουργές αιτίες της ανάδειξης του Διοικητικού Δικαίου ως αυτόνομου Κλάδου του Δημοσίου Δικαίου.<sup>21</sup>

## 1.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ

Η έννοια της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, την οποία τρέφει ο πολίτης έναντι της δημόσιας διοίκησης και του κράτους γενικότερα, συνίσταται στην εύλογη πεποίθηση που αυτός έχει διαμορφώσει, ότι μια πραγματική έννομη κατάσταση που τον αφορά πρόκειται να συνεχιστεί και στο μέλλον με τον ίδιο τρόπο.<sup>22</sup>

Είναι η αρχή που επιβάλλει ότι, πριν από την άρση ή τη μεταβολή μιας συγκεκριμένης πράξης, πρακτικής της διοίκησης, ή μιας κρατούσας νομικής κατάστασης, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά πόσο έχει εμπεδωθεί ως εύλογη πεποίθηση στον διοικούμενο ότι η κατάσταση αυτή πρόκειται να διαρκέσει.

Συνακόλουθα, δεν είναι επιτρεπτή η μεταβολή μέσω αιφνίδιων διοικητικών μέτρων μιας συγκεκριμένης έννομης κατάστασης, που ο διοικούμενος εύλογα απέκτησε την πεποίθηση ότι αυτή πρόκειται να διαρκέσει, εκτός εάν η απρόοπτη αυτή μεταβολή κρίνεται από την πολιτεία ως επιβεβλημένη για λόγους δημοσίου συμφέροντος.<sup>23</sup>

Αφετηρία της εν λόγω πεποίθησης αποτελεί η ενδιάθετη ψυχολογική στάση του μέσου συνετού πολίτη να προσδοκά στη διατήρηση μιας νομικής κατάστασης που

---

<sup>20</sup> Δ. ΚΟΡΣΟΣ (1995), *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος* / Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 183

<sup>21</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 18

<sup>22</sup> Ευ. ΚΟΥΤΟΥΠΑ - ΡΕΓΚΑΚΟΥ (1995), *Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου* / Αρμενόπουλος, Τεύχος II, σελ. 1381

<sup>23</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2013), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 198

τον αφορά, στάση η οποία, καθώς διασυνδέεται με αντικειμενικά κριτήρια, τον οδηγεί εύλογα να επιδείξει εμπιστοσύνη ότι το περιεχόμενό της δεν θα αρθεί ούτε θα μεταβληθεί αιφνιδίως, αλλά θα συνεχιστεί με τον ίδιο τρόπο και στο μέλλον.<sup>24</sup>

Κατά συνέπεια, ο εχέφρων πολίτης επιδεικνύοντας δικαιολογημένα εμπιστοσύνη στη συνοχή, τη διάρκεια και εν τέλει στην αξιοπιστία μιας λογικής και προβλέψιμης κρατικής συμπεριφοράς που εκδηλώθηκε δια νομικών ενεργειών, προβαίνει σε ατομικές επιλογές οι οποίες έχουν μακροπρόθεσμες συνέπειες τόσο σε προσωπικό και οικογενειακό, όσο και σε κοινωνικό επίπεδο.<sup>25</sup>

*1<sup>ο</sup> Παράδειγμα:*<sup>26</sup> Το κράτος, μέσω του ΟΑΕΔ, εκτελεί ένα πρόγραμμα επιχορήγησης νέων ελευθέρων επαγγελματιών, στο πλαίσιο της λήψης κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανεργίας και την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας. Ως βασική προϋπόθεση για τη συμμετοχή στο εν λόγω πρόγραμμα και τη λήψη της σχετικής επιδότησης, η οποία ορίστηκε στο 40% της συνολικής δαπάνης για την ίδρυση της επιχείρησης, έθεσε:

- Την εγγραφή στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ
- Την κάλυψη του υπολοίπου 60% του συνολικού κόστους της επιχείρησης από τον ενδιαφερόμενο

Βάσει των ανωτέρω ένας άνεργος πολίτης προκειμένου να ωφεληθεί από το πρόγραμμα, υπέβαλε αίτηση προς τον ΟΑΕΔ και αφού έλαβε τη σχετική προέγκριση, δανείστηκε μέσω τραπεζής το απαιτούμενο ποσό της δικής του συμμετοχής και ακολούθως, προέβη στην ίδρυση της επιχείρησης και στην έναρξη εργασιών. Στη συνέχεια, ζητώντας το προβλεπόμενο ποσοστό της επιχορήγησης, ο ΟΑΕΔ του απάντησε ότι δυστυχώς, καθώς οι αιτούντες εξυπηρετούνταν κατά σειρά προτεραιότητας, το σχετικό κονδύλι του προϋπολογισμού υπερκαλύφθηκε και ότι πλέον δεν ήταν δυνατό να λάβει την επιδότηση. Η συμπεριφορά αυτή της διοίκησης αντίκειται στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Η διοίκηση

<sup>24</sup>Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (1993), *Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος / ΔιΔικ 5 - Διμηνιαίο Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 940*

<sup>25</sup>Στ. Ι. ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ (1969), *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω / Αθήνα, Εκδ. ΑΛΦΑ-ΔΕΛΤΑ, σελ. 13-16*

<sup>26</sup> Βλ. Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2012) / *Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων & πολιτών / οι δημόσιοι υπάλληλοι στην υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος και των πολιτών / ΑΘΗΝΑ, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ του ΠΟΛΙΤΗ, σελ. 31*

όφειλε είτε να έχει προσδιορίσει εξ αρχής ένα συγκεκριμένο αριθμό δικαιούχων, είτε να έχει εξασφαλίσει τη δυνατότητα επέκτασης της χρηματοδότησης του προγράμματος, εφόσον προβλεπόταν αυξημένη ζήτηση. Σε κάθε περίπτωση, όφειλε να έχει ενημερώσει έγκαιρα τους ενδιαφερόμενους πολίτες ότι δεν θα προβεί στη σχετική προέγκριση της επιδότησης ώστε να μη τους προκαλέσει ζημία.

2<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Το κράτος προκειμένου να περιορίσει τις εκπομπές ρύπων από τα Ιδιωτικής Χρήσης Επιβατηγά (Ι.Χ.Ε) αυτοκίνητα, αποφάσισε την θέσπιση κινήτρων ενίσχυσης της αγοράς υβριδικών νέας αντιρρυπαντικής τεχνολογίας αυτοκινήτων, τα οποία εκτός του συμβατικού καυσίμου (βενζίνη ή πετρέλαιο) χρησιμοποιούν για την κίνησή τους και την ηλεκτρική ενέργεια. Συνακόλουθα, με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 17 του ν. 3888/2010,<sup>27</sup> όρισε ότι τα υβριδικά και υδρογόνου επιβατικά αυτοκίνητα ιδιωτικής χρήσης κυλινδρισμού κινητήρα έως 1.929 κ.εκ. που ταξινομήθηκαν έως την 31-10-2010 στην Ελλάδα για πρώτη φορά, θα απαλλάσσονται των τελών κυκλοφορίας. Για τα οχήματα αυτά η απαλλαγή αυτή προβλέφθηκε να είναι διαρκής και αφορούσε στα τέλη κυκλοφορίας του έτους 2011 και των επομένων ετών. Με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 17 του ν. 4346/2015<sup>28</sup> η ελληνική κυβέρνηση θέσπισε την επιβολή πληρωμής τελών κυκλοφορίας για το έτος 2016 σε όλα τα υβριδικά νέας αντιρρυπαντικής τεχνολογίας ιδιωτικής χρήσεως επιβατηγά (Ι.Χ.Ε) αυτοκίνητα. Η ανωτέρω νομοθετική ρύθμιση αντικατοπτρίζει μια συμπεριφορά της διοίκησης που πρόδηλα αντίκειται στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Ο καλόπιστος πολίτης βασιζόμενος στο επί πενταετίας ισχύον νομοθετικό πλαίσιο αποφάσισε να προβεί στην αγορά ενός υβριδικού Ι.Χ.Ε οχήματος το οποίο λόγω της τεχνολογίας αιχμής που διαθέτει, το κόστος αγοράς υπερβαίνει σχεδόν στο διπλάσιο του κόστους ανάλογου οχήματος συμβατικής τεχνολογίας. Στην απόφαση αυτή του ιδιώτη βαρύνουσα σημασία είχε το γεγονός της θέσπισης από την πολιτεία μιας διαρκούς απαλλαγής των τελών κυκλοφορίας. Η επικείμενη κατάργηση της απαλλαγής από την υποχρέωση καταβολής τελών κυκλοφορίας των υβριδικών αυτοκινήτων θα επιφέρει τα ακόλουθα:

<sup>27</sup>Ν. 3888/2010 (ΦΕΚ Α' 175/30-09-2010) «Εκούσια κατάργηση φορολογικών διαφορών, ρύθμιση ληξιπρόθεσμων χρεών, διατάξεις για την αποτελεσματική τιμωρία της φοροδιαφυγής και άλλες διατάξεις»

<sup>28</sup>Ν. 4346/2015 (ΦΕΚ Α' 152/20-11-2015) «Επείγουσες ρυθμίσεις για την εφαρμογή της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»



- Θα αποθαρρύνει τους πολίτες να προβαίνουν μελλοντικά στην αγορά νέων, περιβαλλοντικά φιλικών, υβριδικών οχημάτων αντιρρυπαντικής τεχνολογίας, καθώς αίρει εκ των υστέρων κίνητρα που θέσπισε προκειμένου να προσελκύσει συγκεκριμένη συμπεριφορά, με προφανείς αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον.
- Πλήττει την *προστατευόμενη εμπιστοσύνη* που ο καλόπιστος πολίτης επέδειξε ότι η έννομη κατάσταση που θεσπίστηκε περί των υβριδικών οχημάτων και τις σχετικές απαλλαγές του από τα τέλη κυκλοφορίας πρόκειται να διαρκέσει επί μακρόν, ενώ παράλληλα επιφέρει ζημία σε όσους προέβησαν στην πολυδάπανη αγορά ενός υβριδικού οχήματος.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο πολίτης, έχοντας πεποίθηση της διατήρησης σε βάθος χρόνου των νομίμων προϋποθέσεων που η διοίκηση καθόρισε, είτε απέκτησε δικαιώματα, είτε ευλόγως πείσθηκε ότι πρόκειται να τα αποκτήσει μελλοντικά. Ως εκ τούτου, με την εκδήλωση ενεργειών που εμπεδώνουν μια διαρκή και συγκεκριμένη βούληση της δημόσιας εξουσίας, η συμπεριφορά της διοίκησης και του διοικούμενου συνδέονται σε κάθε έννομη κατάσταση με μια σχέση αιτίου και αποτελέσματος.<sup>29</sup>

Προκειμένου η διάρκεια εκδήλωσης μιας συμπεριφοράς της δημόσιας εξουσίας να κρίνεται ως εύλογη, ώστε στη συνέχεια να στοιχειοθετείται η βασιμότητα και η ισχυρή πεποίθηση του διοικούμενου, η νομολογία επιχειρεί να την προσδιορίζει κάνοντας λόγο για «*πάροδο χρόνου ικανού κατ' εύλογον κρίσιν*».<sup>30</sup>

Από αυτή την σύντομη διερεύνηση του εννοιολογικού περιεχομένου της *αρχής της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης* του διοικουμένου, γίνεται εύκολα αντιληπτό, ότι πρόκειται για μια γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία βρίσκει πεδίο εφαρμογής που διατρέχει όλη σχεδόν τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Ο όρος *εύλογη* ή *δικαιολογημένη προσδοκία* που έχει καθιερωθεί στο αγγλικό δίκαιο ενδεχομένως να είναι περισσότερο εύστοχος, καθόσον δεν αφήνει περιθώρια παρερμηνειών μεταξύ του σταδίου θεμελίωσης και του σταδίου στάθμισής της με άλλα αντικρουόμενα έννομα αγαθά.

<sup>29</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2004), *Διοικητικό Δίκαιο Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Κομοτηνή ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 171

<sup>30</sup> Βλ. αποφάσεις του ΣτΕ υπ' αριθμ. 3720/87 και 3507/1979

### 1.3 ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Προκειμένου η συνδρομή της *προστατευομένης εμπιστοσύνης* να καταστεί ισχυρή και ουσιαστική, είναι αναγκαίο να διαπιστώνεται ότι σε κάθε πραγματική νομική διαμορφωμένη κατάσταση συντρέχουν σωρευτικά συγκεκριμένες προϋποθέσεις όπως αυτές αναλύονται ακολούθως.<sup>31</sup>

#### 1.3.1 Η εκδήλωση πράξης της δημόσιας εξουσίας

Η *προστατευόμενη εμπιστοσύνη* βρίσκει την πραγματική της υπόσταση στη σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ κράτους και διοικούμενου. Απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η εκδήλωση ή παράλειψη μιας ενέργειας εκ μέρους της δημόσιας εξουσίας, που εύλογα στοιχειοθετεί τη δημιουργία ισχυρής πεποίθησης περί της διάρκειας επί μακρόν.

Η εμπιστοσύνη του διοικούμενου βρίσκει πεδίο εφαρμογής στις ακόλουθες πράξεις της δημόσιας εξουσίας:

α. Σε εκτελεστές διοικητικές πράξεις ατομικού ή γενικού χαρακτήρα που συνιστούν ή αλλοιώνουν μια έννομη σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη

β. Σε βεβαιωτικές ή διαπιστωτικές πράξεις όπου επιβεβαιώνεται μια ήδη διαμορφωμένη νομική κατάσταση

γ. Σε πράξεις νομοθετικής εξουσίας, προκειμένου η *αρχή* να αποτελέσει τροχοπέδη στην αναδρομική ισχύ νέων νομοθετικών μέτρων. Αναδρομική ισχύ ενός κανόνα δικαίου έχουμε, όταν ο χρόνος έναρξης της ουσιαστικής του ισχύος ορίζεται πριν από την έναρξη της τυπικής του ισχύος. Ένας αναδρομικός νόμος καλύπτει γεγονότα του παρελθόντος που συντελέστηκαν πριν από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

---

<sup>31</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 42

Η αναδρομικότητα των νόμων δεοντολογικά δεν είναι επιτρεπτή, καθόσον είναι ασυμβίβαστη ως προς τη φύση και το σκοπό δικαίου.<sup>32</sup> Μολονότι οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα απαγορεύουν την αναδρομική ισχύ νόμου,<sup>33</sup> εντούτοις δεν ενέχουν δεσμευτικότητα για τον μελλοντικό νομοθέτη, καθόσον δεν έχουν υπέρτερη ισχύ έναντι οιαδήποτε άλλου κοινού τυπικού νόμου.

Στο ελληνικό Σύνταγμα δεν συναντάται μια γενικότερη απαγόρευση της αναδρομικότητας. Συγκεκριμένα, απαγορεύεται η αναδρομική ισχύς των ποινικών νόμων, και δη των δυσμενέστερων,<sup>34</sup> χωρίς όμως να απαγορεύεται η αναδρομικότητα των επεικέστερων ουσιαστικών, ποινικών, φορολογικών ή ερμηνευτικών<sup>35</sup> νόμων.

Μολονότι το Σύνταγμα απαγορεύει ρητά την αναδρομικότητα μόνο στις περιπτώσεις που το κρίνει σκόπιμο, εντούτοις η αναδρομικότητα θα πρέπει να αποδίδεται από τον κοινό νομοθέτη με φειδώ, καθόσον συχνά οδηγεί σε νομική ανασφάλεια.

Περαιτέρω η επίκληση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης βρίσκει πεδίο εφαρμογής και στην περίπτωση της διοικητικής πρακτικής, δηλαδή μιας επαναλαμβανόμενης σύννομης συμπεριφοράς της διοικητικής αρχής, που συνεχίζεται απρόσκοπτα σε βάθος χρόνου και δημιουργεί εύλογα την πεποίθηση μακράς χρονικής διάρκειας ισχύος.<sup>36</sup>

Οίκοθεν νοείται ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έχει έννοια εφαρμογής της μόνο επί των πράξεων που εκδόθηκαν από δημόσια κρατική αρχή με νόμιμο τρόπο.

---

<sup>32</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2013), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 177

<sup>33</sup> Βλ. άρθρο 2 ΑΚ: «Ο νόμος ορίζει για το μέλλον, δεν έχει αναδρομική δύναμη και διατηρεί την ισχύ του εφόσον άλλος κανόνας δικαίου δεν τον καταργήσει ρητά ή σιωπηρά»

<sup>34</sup> Βλ. στο άρθρο 7 παρ. 1 του Συντάγματος: «Έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο που να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης και να ορίζει τα στοιχεία της. Ποτέ δεν επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από εκείνη που προβλεπόταν κατά την τέλεση της πράξης.»

Ομοίως βλ. στο άρθρο 78 παρ. 2 του Συντάγματος: «Φόρος ή άλλο οποιοδήποτε οικονομικό βάρος δεν μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε.»

<sup>35</sup> Κατά το παρελθόν ο νομοθέτης, χωρίς να υπάρχει πραγματική ασάφεια ή αμφιβολία για το νόημα του ερμηνευόμενου νόμου, επιχειρώντας να τον τροποποιήσει αναδρομικά, «βάπτισε» τον νέο νόμο ερμηνευτικό (ψευδοερμηνευτικός νόμος). Η άτολμη και παραπλανητική αυτή τακτική απαγορεύθηκε με την διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 77 του Συντάγματος που ορίζει ότι: «Νόμος που δεν είναι πράγματι ερμηνευτικός ισχύει μόνο από τη δημοσίευσή του»

<sup>36</sup> Βλ. και στην παρ. 4.1.5 παρούσης εργασίας (σελ. 91)

Συναφώς, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης συσχετίζεται με την αρχή της απαγόρευσης μιας αντιφατικής συμπεριφοράς εκ μέρους της διοίκησης (*venire contra factum proprium*).<sup>37</sup> Η αναδρομική ισχύς ενός νέου νόμου δεν είναι επιτρεπτή, ακόμη και στην περίπτωση που μολονότι αυτός εμπεριέχει ευμενέστερες διατάξεις για όσους απευθύνεται, εντούτοις δυσχεραίνει τη νομική κατάσταση τρίτων, φαινόμενο που συναντάται συνήθως στο πολεοδομικό γίγνεσθαι, όπου συχνά εντοπίζονται τριπολικές έννομες σχέσεις με αντίθετα συμφέροντα.

### 1.3.2 Η εμπιστοσύνη ως αξία προστασίας

Η εμπιστοσύνη του διοικουμένου για να είναι δικαιολογημένη, και κατά συνέπεια αξία προστασίας, θα πρέπει να εμπεριέχει συνδυαστικά το *corpus* και το *animus*, προκειμένου να συντρέχουν αθροιστικά ως προϋποθέσεις, τόσο το ψυχολογικό όσο και το υλικό στοιχείο.

Ως ψυχολογική προϋπόθεση νοείται η ενδιάθετη κατάσταση που καλόπιστα απέκτησε ως πεποίθηση ο εχέφρων πολίτης, ότι μια πραγματική έννομη συμπεριφορά θα εξακολουθήσει να ισχύει. Αντίθετα, δεν εμπίπτει στην έννοια της *προστασίας*, η εμπιστοσύνη του πολίτη που θεμελιώθηκε από ενέργειες της διοίκησης, οι οποίες ήταν το αποτέλεσμα μιας δόλιας ή παραπλανητικής ενέργειας από μέρους του διοικουμένου.<sup>38</sup> Οι ψυχολογικές προϋποθέσεις προκειμένου η *προστατευόμενη εμπιστοσύνη* να στοιχειοθετείται με επάρκεια είναι οι ακόλουθες:<sup>39</sup>

α. Ο διοικούμενος που ωφελείται από την πράξη, θα πρέπει να διατελεί σε καλή πίστη, να μην έχει δηλαδή ο ίδιος με απατηλές ενέργειές του προκαλέσει την έκδοση της

β. Η πράξη της διοίκησης θα πρέπει να διαθέτει τουλάχιστον τα εξωτερικά γνωρίσματα της νομιμότητας.

<sup>37</sup>Ευ. ΚΟΥΤΟΥΠΑ - ΡΕΓΚΑΚΟΥ (1995), *Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου* / Αρμενόπουλος, Τεύχος II, σελ. 1384

<sup>38</sup>Βλ. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 263

<sup>39</sup>Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (1993), *Η Προστασία της Εμπιστοσύνης του Πολίτη προς το Κράτος* / Διδικ 5 - Διμηνιαίο Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 947

Ως υλική προϋπόθεση νοείται η διαμόρφωση μια παγιωμένης πραγματικής κατάστασης από πράξεις της διοικήσεως που προήλθαν από την εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, η οποία καθώς χαρακτηρίζεται από συνέχεια, διάρκεια και ομοιομορφία, είναι πρόδηλα και εύλογα αντιληπτό ότι στην όποια ανατροπή της, το συμφέρον του πολίτη αποτελεί πλέον ένα σημαντικό διακύβευμα. Οι υλικές προϋποθέσεις προκειμένου η *προστατευόμενη εμπιστοσύνη* να στοιχειοθετείται με επάρκεια είναι οι ακόλουθες:<sup>40</sup>

α. Μια πρόσφορη βάση εμπιστοσύνης που συνεπάγεται την έκδοση πράξης από την αρμόδια διοικητική αρχή

β. Μια παγιωμένη με την πάροδο εύλογου χρόνου κατάσταση, που δημιουργήθηκε από πράξη της διοίκησης

γ. Μια συνεχής και ομοιόμορφη συμπεριφορά της διοίκησης χωρίς αντιφάσεις.

Ειδικότερα, θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να εξετάζεται η ενδιάθετη στάση και συμπεριφορά του διοικούμενου. Προτού η προστασία επενεργήσει ως μια δραστική παρέμβαση, είναι απαραίτητο να διαλάβει όλα τα πραγματικά περιστατικά, προκειμένου να διερευνήσει ενδελεχώς κατά πόσο ο διοικούμενος τελούσε σε *καλή πίστη* ως προς την πράξη της δημόσιας εξουσίας που εκδηλώθηκε και δεν χρησιμοποίησε δόλο για να εξαπατήσει τη διοίκηση.

Πρόδηλα προκύπτει ότι δεν είναι δυνατόν να χαρακτηρισθεί ως άξια προστασίας μια πραγματική κατάσταση που διαμορφώθηκε από ενέργειες της διοίκησης οι οποίες εκδηλώθηκαν κατόπιν παραπλάνησής της από τον διοικούμενο.<sup>41</sup> Σε αυτή την περίπτωση είναι απαραίτητο να εμποδιστεί η αθέμιτη ωφέλεια του πολίτη, καθόσον αυτός ενήργησε με δόλια και απατηλά μέσα και κατά συνέπεια η *αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης* δεν συντρέχει στο πρόσωπό του, αφού παραβιάστηκε η θεμελιώδης *αρχή της νομιμότητας*.

---

<sup>40</sup> Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (1993), *Η Προστασία της Εμπιστοσύνης του Πολίτη προς το Κράτος / ΔιΔικ 5 - Διμηνιαίο Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ*, σελ. 948

<sup>41</sup> Αποφάσεις ΣτΕ 2639/82 και 231/84 ως νομολογία περί του επιτρεπτού ανάκλησης παράνομης διοικητικής πράξης στην περίπτωση δόλου του διοικούμενου

Συναφώς, στην περίπτωση διαπίστωσης της εξαπάτησης της διοίκησης από ένα τρίτο πρόσωπο, θα πρέπει να εξετάζεται κατά πόσο η ενέργεια αυτή είχε περιέλθει σε γνώση του ενδιαφερόμενου, προκειμένου να επιβεβαιωθεί ότι αυτός συνέχιζε να τελεί σε *καλή πίστη* έναντι του κράτους.<sup>42</sup>

Περαιτέρω, θα πρέπει να διερευνάται κατά πόσο στον επιμελή πολίτη δημιουργήθηκε δικαιολογημένα, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, ως ισχυρή η πεποίθηση ότι η πραγματική αυτή κατάσταση θα διατηρηθεί με τον ίδιο τρόπο, προκειμένου να τεκμηριωθεί ότι ο διοικούμενος δεν είχε την δυνατότητα να πιθανολογήσει την υιοθέτηση ενός μέτρου που η εφαρμογή του θα έβλαπτε τα συμφέροντά του. Σημαντικό στοιχείο επομένως, αποτελεί η εξέταση της φύσης της διοικητικής πράξης ως προς τη σταθερότητα και την ανθεκτικότητά της στο πέρασμα του χρόνου.<sup>43</sup>

Προκειμένου η *ψυχολογική* προϋπόθεση να τεκμηριώνεται με όσο το δυνατό πιο αντικειμενικό τρόπο, βασικό κριτήριο για τη θεώρηση ή μη μιας *εμπιστοσύνης* ως αξίας προστασίας αποτελεί η εξακρίβωση κατά πόσο ο διοικούμενος είχε δικαιολογημένα την πεποίθηση της διατήρησης μια έννομης κατάστασης, αφού μόνο η διαπίστωση ότι πράγματι είχε αυτή τη πεποίθηση, αποτελεί την αναγκαία συνθήκη, όχι όμως και την ικανή.

Κατά συνέπεια, δεν είναι αξία προστασίας μια έννομη κατάσταση, για την οποία ο μέσος επιμελής πολίτης θα μπορούσε να προβλέψει την ανατροπή της μελλοντικά ή τον προσωρινό χαρακτήρα αυτής. Συναφώς, η νομολογία του ΔΕΚ δέχεται κατά το δικαίκο αξίωμα που ορίζει «*ουδείς δύναται να επικαλείται άγνοια νόμου*», ότι ο πολίτης θα πρέπει με επιμέλεια να επιδιώκει την έγκαιρη και έγκυρη πληροφόρησή του.<sup>44</sup>

Οι διοικητικές πράξεις όπου μια ενδεχόμενη μεταβολή τους εμφιλοχωρεί ως απολύτως πιθανή μελλοντικά, προσδίδουν στις έννομες πραγματικές καταστάσεις που δημιουργούν έναν προσωρινό χαρακτήρα, και ως εκ τούτου η *εμπιστοσύνη* που

<sup>42</sup>Στ. Ι. ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ (1969), *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω* / Αθήνα, Εκδ. ΑΛΦΑ-ΔΕΛΤΑ, σελ 61επ.

<sup>43</sup>Ευ. ΚΟΥΤΟΥΠΑ - ΡΕΓΚΑΚΟΥ (1995), *Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου* / Αρμενόπουλος, Τεύχος ΙΙ, σελ. 1386

<sup>44</sup>Υποθέσεις ΔΕΚ, C-153/94 και C-204/94/ *The Queen - Commissioners of Customs & Excises, ex parte: Faroe Seafood CO. Ltd.* / Δελτίο 13/96, σελ. 3 και 7

αποκτά ο διοικούμενος δεν θα πρέπει καταρχήν να θεωρείται ως άξια προστασίας. Μια μελλοντική αλλαγή θα πρέπει να πιθανολογείται εύλογα όταν έχουν προστεθεί ως ειδικές ρήτρες παρεπόμενοι όροι – ορισμοί,<sup>45</sup> οι οποίοι προοιωνίζουν τον προσωρινό χαρακτήρα πράξης της διοίκησης, καθόσον με την προσθήκη τους η ισχύς της εξαρτάται πλέον από την τήρηση συγκεκριμένης συμπεριφοράς του αποδέκτη, ή ενός γεγονότος που επέρχεται μελλοντικά.

Περαιτέρω, κατά την υπαγωγή μιας υπόθεσης ως άξια προστασίας, θα πρέπει να εξετάζεται κατά πόσο η πεποίθηση δημιουργήθηκε ως ενδιάθετη κατάσταση στο διοικούμενο από μια πραγματική κατάσταση που επήλθε από κρατική δραστηριότητα, προκειμένου να διαχωριστεί με ασφάλεια η έννοια μιας πραγματικής οριστικά διαμορφωμένης έννομης κατάστασης, βάσει της οποίας στοιχειοθετείται ως «κεκτημένο» το δικαίωμα του πολίτη από αυτήν της δημιουργίας μίας απλής προσδοκίας τέτοιας κατάστασης, καθόσον στην περίπτωση διαψεύσεως της εν λόγω προσδοκίας δικαιώματος, δεν νοείται ως βάσιμη η υπαγωγή της υπόθεσης στη σφαίρα προστασίας από την αρχή.

### 1.3.3 Ο λόγος δημοσίου συμφέροντος

Ως *συμφέρον* νοείται η χρησιμότητα και η ωφέλεια που διαπιστώνεται μέσω νομικών ρυθμίσεων, πραγματικών καταστάσεων ή δραστηριοτήτων. Ως Δημόσιο συμφέρον νοείται το συμφέρον του νομικού προσώπου της πολιτείας.<sup>46</sup>

Συνεπώς η έννοια του δημοσίου συμφέροντος έγκειται στο συμφέρον ολόκληρης της πολιτείας και συνίσταται στη διασφάλιση ουσιαστικών αγαθών όπως η παιδεία, η δημόσια τάξη και η υγεία, δηλαδή βασικές ανάγκες που η απόλαυσή τους αναγνωρίζεται από το δίκαιο ως απολύτως θεμιτή και επιβεβλημένη.<sup>47</sup> Ως εκ τούτου,

---

<sup>45</sup>Ο Δ. ΚΟΡΣΟΣ σημειώνει ότι: «Αι εις τας διοικητικάς πράξεις υπό του εκδότην αυτών τιθέμεναι πρόσθετοι δηλώσεις βουλήσεως, δι'ων ορίζεται είτε ίδιος τρόπος, κατά τον οποίον μέλλει να επέλθη ή να αναιρεθή ή να μεταβληθή το επελθόν έννομον αποτέλεσμα είτε ίδιος όρος, υπό τον οποίον τούτο τελεί, ονομάζονται εν τη θεωρία και τη νομολογία του διοικητικού δικαίου **πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί**» Βλ. σχετικά Δ. ΚΟΡΣΟΣ (1979) *Πρόσθετοι ορισμοί εν τη διοικητική πράξει*/ Τμητικός Τόμος Ι του ΣτΕ περιόδου 1929-1979, Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 103

<sup>46</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2004), *Διοικητικό Δίκαιο Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 165

<sup>47</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2013), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 188

το δημόσιο συμφέρον έχει κοινωνικό χαρακτήρα και συνδέεται με την έννομη τάξη,<sup>48</sup> ενώ το υποκείμενο του δημοσίου συμφέροντος είναι ο λαός.

Πρωταρχικός στόχος κάθε κρατικής οντότητας αποτελεί η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, η οποία συνίσταται στην υπηρετήση του γενικού καλού και του γενικού συμφέροντος του λαού, που αναμφίλεκτα υπερέχει έναντι των ειδικότερων δικαιωμάτων και ιδιωτικών συμφερόντων.<sup>49</sup>

Το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται άλλοτε ταυτιζόμενο με το ιδιωτικό συμφέρον, όπως στην περίπτωση της εθνικής άμυνας και της παιδείας, άλλοτε ευρισκόμενο σε αντίθεση με αυτό, όπως στην περίπτωση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.

Καθώς το δημόσιο συμφέρον αποτελεί σκοπό και επιδίωξη του κράτους και κατά επέκταση της διοικητικής λειτουργίας, διαφοροποιείται από το ιδιωτικό συμφέρον που αποτελεί το σκοπό και την προσωπική επιδίωξη κάθε ιδιώτη. Μολονότι το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί το άθροισμα ιδιωτικών συμφερόντων, εντούτοις δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετο αυτών, αλλά ως μια σύνθεση ατομικών συμφερόντων, ώστε το δημόσιο και ιδιωτικό συμφέρον να συνδυάζονται με επιτυχία.<sup>50</sup>

Η αρχή του δημοσίου συμφέροντος βρίσκει συνταγματικό έρεισμα τόσο στην παρ. 3 του άρθρου 1 του Συντάγματος που ορίζει ότι: «*Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού.*», όσο και στην παρ. 1 του άρθρου 106 του Συντάγματος που ορίζει ότι το Κράτος μεριμνά «*για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος...*».

Το δημόσιο συμφέρον δεν θα πρέπει να συγχέεται με το συμφέρον του δημοσίου, που ως έννοια αφορά το Δημόσιο ως νομικό πρόσωπο, και συνίσταται στην εξυπηρέτηση ταμειακών σκοπών, οι οποίοι δεν νοούνται ως δημόσιο συμφέρον. Διαφορετική έννοια έχει επίσης το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας, καθόσον η

---

<sup>48</sup>Επ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2005), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*/Ενδέκατη Έκδοση, Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 96

<sup>49</sup>Ι. ΣΑΡΜΑΣ (1990), *Η συνταγματική και Διοικητική Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας - Εξελικτική Μελέτη των Μεγάλων Θεμάτων* / Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 498

<sup>50</sup>Βλάσιος Ι. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*/ Τεύχος Α', έκδοση Δ' πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 232



δημόσια υπηρεσία αποτελεί ένα τμήμα του Δημοσίου που ασκεί τις ανατιθέμενες αρμοδιότητες.<sup>51</sup>

Ακόμη λοιπόν και εάν μια έννομη κατάσταση συγκεντρώνει όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά προκειμένου να τύχει προστασίας, είναι απαραίτητο να σταθμίζεται κάθε φορά το δημόσιο συμφέρον που διακυβεύεται, σε σχέση με το σεβασμό της *δικαιολογημένης εμπιστοσύνης* του διοικούμενου που δημιουργήθηκε καθώς και τη διαφύλαξη της αρμονικής σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολίτη.

Κατά τη διαδικασία αυτή θα πρέπει να μη γίνεται επίκληση ενός αόριστου δημοσίου συμφέροντος, αλλά του ειδικού και επιτακτικού συμφέροντος, συνυπολογίζοντας ότι κατά τη σύγκρουση των σταθμιζόμενων έννομων αγαθών, ζητούμενο κάθε φορά αποτελεί η άρση της σύγκρουσης αυτής μέσω της βέλτιστης εξυπηρέτησης ενός εκάστου αγαθού, επιβάλλοντας παράλληλα τον αναγκαίο και κατάλληλο περιορισμό του.

Επειδή η έννοια του *δημοσίου συμφέροντος* είναι ευμετάβλητη, καθόσον καλείται να προσαρμόζεται στις κατά περίπτωση υπάρχουσες οικονομικοκοινωνικές συνθήκες, η στάθμιση των συμφερόντων θα πρέπει να συνίσταται σε μια γενικότερη κατά την *αρχή της αναλογικότητας* αξιολόγηση, με βάση την αναγκαιότητα και καταλληλότητα του μέτρου καθώς επίσης και τη σχέση μέσου και σκοπού.

Κατά συνέπεια, προκειμένου το θεσπιζόμενο μέτρο που επιφέρει μια ατομική ζημία ή επιβάρυνση στον διοικούμενο να μην παραβιάζει την *αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης*, και η ενέργεια της διοίκησης να αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο νομιμότητας της διοικητικής πράξης, θα πρέπει να είναι ανάλογο του επιδιωκόμενου δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα κατά τη λήψη ενός δραστικού μέτρου πλήρους απαγόρευσης θα πρέπει να εξετάζεται κατά πόσο ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί με ένα ηπιότερο μέσο, παρέχοντας στον διοικούμενο προς τον σκοπό αυτό, τον αναγκαίο χρόνο συμμόρφωσης.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2013), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 188

<sup>52</sup> Π. ΜΟΥΖΟΥΡΑΚΗ (2004), *Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ σε Τιμητικό Τόμο ΣτΕ 75 χρόνια* / Αθήνα- Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 363 επ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

### «**Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ**»

#### 2.1 Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Η συνταγματική θεμελίωση μιας αρχής αποκτά ουσιώδη και λειτουργική σημασία, καθόσον επιτάσσει την *sine qua non* εξέταση των διατάξεων που επιβάλλονται κατά περίπτωση από τη διοίκηση ως προς την συμβατότητα τους με την εν λόγω αρχή.

Η συνταγματική θεμελίωση υποχρεώνει τα κρατικά όργανα να συμμορφώνονται τόσο σε επίπεδο ερμηνείας όσο και σε επίπεδο υλοποίησης. Κατά συνέπεια κάθε αρχή του διοικητικού δικαίου που ερείδεται στο Σύνταγμα αποτελεί ένα πολύτιμο βοήθημα με ιδιαίτερη χρησιμότητα στο σύγχρονο νομικό κόσμο.

Οι γενικές αρχές του δικαίου ως προς τις συνταγματικές διατάξεις έχουν τη σχέση γενικού προς ειδικό, γεγονός που αναμφίλεκτα υποδηλώνει την υπεροχή ως ειδικών των συνταγματικών διατάξεων. Ο ερμηνευτής του δικαίου θα πρέπει να καταλήγει στην όποια ερμηνευτική εκδοχή, διαφωτίζοντας τις ρητές συνταγματικές διατάξεις μέσω των γενικών αρχών και να αποφασίζει κατά περίπτωση για την έκταση που θα πρέπει λ.χ. η *αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης* (όπως και κάθε γενική αρχή του διοικητικού δικαίου) να καταλαμβάνει κατά την ερμηνευτική διαδικασία.

Η αρχή της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης*, όπως και η αρχή της *ασφάλειας δικαίου*, συνάγονται από την αρχή του *κράτους δικαίου*. Η *ασφάλεια δικαίου* παρέχει την πεποίθηση της ευστάθειας των εννόμων καταστάσεων, ενώ η αρχή του *κράτους δικαίου* -ως απόρροια φιλελευθερισμού που περιορίζει την κρατική εξουσία υπέρ της κοινωνίας- είναι αυτή που παρέχει την πεποίθηση της δίκαιης και λογικής ρύθμισης των εννόμων καταστάσεων, κατοχυρώνοντας στον πολίτη ένα σαφές σύνολο ελευθεριών και δικαιωμάτων. Η πρόιμη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας χαρακτηρίζεται από μια έντονη αντιφατικότητα αναφορικά με τη συνταγματική

θεμελίωση της αρχής.<sup>53</sup> Έτσι λ.χ. η απόφαση του ΣτΕ υπ. αριθμόν **2193/1982** αναφέρει ότι: «...Συνταγματική όμως κατοχύρωση δε βρίσκει μια τέτοια αρχή, όπως εδώ προβάλλεται, με την έννοια δηλαδή ότι σε συμβάσεις διαρκείς που έχουν ήδη συναφθεί δεν μπορεί να επέμβει ο νομοθέτης ούτε για λόγους δημοσίου συμφέροντος».<sup>54</sup>

Αντίθετα, η απόφαση του ΣτΕ υπ' αριθμόν **2261/1984** που έκρινε ότι η διάταξη του α.ν.261/1968<sup>55</sup> που αφορά στον «εύλογο χρόνο» ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, είναι συμβατή και με την συναγόμενη εκ του Συντάγματος αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, αναφέρει χαρακτηριστικά ότι: «... οι συναγόμενες από το Σύνταγμα κατ' αρχήν αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας οριοθετούνται εκάστοτε από το νομοθέτη μέσα όμως σε πλαίσια συνταγματικά που είναι ανάλογα με το ρυθμιζόμενο θέμα».

Η νομολογία στις αρχές της δεκαετίας του '90 άρχισε να κατευθύνεται προς στη συνταγματική θεμελίωση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης με το **703/1990 ΠΕ** (Πρακτικό Επεξεργασίας) του Ε' Τμήματος του ΣτΕ, όπου στο σκεπτικό του διελάμβανε τα ακόλουθα: «Μολονότι μη θεσπιζόμενη στο ισχύον Σύνταγμα, με ρητή διάταξη, η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, που υποχρεώνει τον κοινό νομοθέτη στην τήρηση των δεσμεύσεων τις οποίες έχει αναλάβει, αποτελεί (η αρχή αυτή) αναγκαία και κύρια λογική συνέπεια της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου, η οποία επίσης δεν θεσπίζεται με ρητή διάταξη του ισχύοντος Συντάγματος, αλλά συνεπάγεται από πλείστες διατάξεις αυτού και δη από τα άρθρα 1 παρ. 3, 4-25, 26, 87, 93, 94, 95 αυτού. Επομένως, η αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, η οποία σημειωτέον, αναγνωρίζεται από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (R. Kovar Clunet, 1977) έχει στη χώρα μας συνταγματική ισχύ, και συνεπώς δεσμεύει το νομοθέτη, του οποίου οι πράξεις υπόκεινται στο δικαστικό έλεγχο και από απόψεως τήρησης της αρχής αυτής».<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Ανδρομάχη ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 48 και 49

<sup>54</sup> Βλ. στην παρ. 4.2 (σελ. 94) παρούσης εργασίας περί άποψης για τη μη συνταγματικότητα της αρχής στην πρόσφατη νομολογία

<sup>55</sup> Κατά το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968, οι ατομικές διοικητικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατά παράβαση νόμου ανακαλούνται ελευθέρως από την Διοίκηση χωρίς καμία συνέπεια για το Δημόσιο, μέσα σε εύλογο χρόνο, χρόνος δε μικρότερος της πενταετίας σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί μη εύλογος

<sup>56</sup> Ευ. ΚΟΥΤΟΥΠΑ - ΡΕΓΚΑΚΟΥ (1995), *Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου* / Αρμενόπουλος, Τεύχος II, σελ. 1391

Με το εν λόγω Πρακτικό Επεξεργασίας, που αιτιολογούσε ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης έχει συνταγματική ισχύ, κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές οι διατάξεις του ν.1892/90, οι οποίες, καθώς μετέβαλλαν τη διαδικασία διορισμού στο Διπλωματικό Σώμα, δεν επέτρεπαν ταυτόχρονα την ολοκλήρωση της φοίτησης των σπουδαστών εκείνων της Διπλωματικής κατεύθυνσης της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, που ήδη είχαν εισαχθεί με διαγωνισμό και φοιτούσαν.

Ως εκ τούτου, κρίθηκαν ανίσχυρα τα οριζόμενα του ν.1892/90, καθόσον δεν υπήρχε πρόβλεψη ανάλογων μεταβατικών διατάξεων. Αποτέλεσμα αυτού του σκεπτικού ήταν να επιτραπεί στους ήδη φοιτούντες σπουδαστές να αποφοιτήσουν βάσει του εκπαιδευτικού καθεστώτος με το οποίο είχαν εισαχθεί, καθόσον εύλογα επέδειξαν σε αυτό εμπιστοσύνη.

Με την απόφαση υπ' αριθμόν **2522/2000** του Δ' Τμήματος του ΣτΕ, κρίθηκε η υπόθεση κατά την οποία είχε αρχικά επιτραπεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες η λειτουργία γειτονικών εγκαταστάσεων παραγωγής σακχάρου σταφυλής και οινοποιείων, αλλά στη συνέχεια η διοίκηση, μεταβάλλοντας τις απόψεις της, απαγόρευσε τη συστέγαση ή γειτνίαση αυτών των εγκαταστάσεων. Κατά το σκεπτικό της εν λόγω απόφασης η διοίκηση, στο πνεύμα των αρχών της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, δεν θα έπρεπε να απαγορεύσει αμέσως τη λειτουργία των εν λόγω εγκαταστάσεων, αλλά όφειλε προηγουμένως να εξετάσει ηπιότερο εναλλακτικό τρόπο περιορισμού στην επιχείρηση, παρέχοντας τον αναγκαίο κατά τις περιστάσεις, χρόνο συμμόρφωσης.

Σημαντικό σταθμό στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο αποτέλεσε η απόφαση υπ' αριθμόν **1508/2002** του Στ' Τμήματος του ΣτΕ υπό την Προεδρία του Πέτρου Παραρά και εισηγήτρια την Ευαγγελία Νίκα. Η ρηξικέλευθη αυτή απόφαση θεμελίωσε ανεπιφύλακτα την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ως σταθμισμένη συνταγματική αρχή, χωρίς κανένα περιορισμό. Με την απόφαση αυτή η προστατευόμενη εμπιστοσύνη απελευθερώθηκε από την προβληματική του αμφιλεγόμενου χαρακτηρισμού της ως αρχή υπερνομοθετικής ισχύος.<sup>57</sup> Στην συγκεκριμένη υπόθεση το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε να εξετάσει μια

<sup>57</sup>Αρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000- 2013) Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας / Αθήνα, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ*, σελ. 7

νομοθετική ρύθμιση, η οποία παρέτεινε το χρόνο παραγραφής των ήδη παραγεγραμμένων αξιώσεων του ελληνικού Δημοσίου κατά ιδιωτών καθιστώντας αυτές ως «μη παραγραφείσες».

Το εν λόγω Τμήμα του ΣτΕ, ερμηνεύοντας συσταλτικά και σύμφωνα με το Σύνταγμα<sup>58</sup> τη διάταξη, κατέληξε ότι αυτή θα περιλαμβάνει μόνο τις αξιώσεις που δεν είχαν εισέτι παραγραφεί, χωρίς να περιλαμβάνονται οι ήδη -έως την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού- παραγραφείσες αξιώσεις.

Κατά την παράθεση του σκεπτικού της απόφασης, προκύπτει αβίαστα ότι μια διαφορετική ερμηνεία της νομοθετικής διάταξης θα προσέκρουε αφενός στη συνταγματική αρχή της ισότητας, αφετέρου στην αρχή του κράτους δικαίου, από την οποία συνάγονται ευθέως τόσο οι αρχές της νομικής ασφάλειας όσο και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Ειδικότερα, σε εδάφιο<sup>59</sup> της έκτης (6<sup>ης</sup>) σκέψης της εν λόγω απόφασης, διατυπώθηκαν τα ακόλουθα: «*Η διάταξη θα προσέκρουε όχι μόνο στη συνταγματική αρχή της ισότητας, αλλά προερχόντως στις εκ της αρχής του κράτους δικαίου, ευθέως συναγόμενες επιμέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, ιδίως εκ των άρθρων 2§1 και 5§1 του Συντάγματος, προς την τελευταία δε αρχή ευθέως συγκρούονται νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν αναδρομικώς κατά τρόπον επαχθή ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις, τέτοια δε αναδρομική ρύθμιση είναι τότε μόνον θεμιτή, οσάκις η εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη σταθερότητα ορισμένης νομικής καταστάσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εν τοις πράγμασι δικαιολογημένη, οπότε και δεν απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας, η εξαίρεση όμως αυτή δεν συντρέχει εν προκειμένω*».

Η απόφαση αυτή επιφέρει ένα καίριο πλήγμα στο σκεπτικό του κοινού νομοθέτη ο οποίος μέχρι πρότινος ανεμπόδιστα προέβλεπε συχνά αναδρομικότητα στο νόμο. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή διασαφηνίζονται τα ακόλουθα:

---

<sup>58</sup>Σπ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ (2003), *Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων, σε Κράτος Δικαίου και Προστατευόμενη Εμπιστοσύνη /ΔτΑ τόμος εκτός σειράς*, Αθήνα, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 244, όπου υποστηρίζεται ότι «*Μεταξύ δύο υποστηρίξιμων ερμηνευτικών εκδοχών, εκ των οποίων η μία είναι σύμφωνη και η άλλη αντιβαίνει προς το Σύνταγμα υιοθετείται η πρώτη*»

<sup>59</sup>Βλ. στην παρ. 3.1.3 παρούσης εργασίας (σελ. 62) το σύνολο της 6<sup>ης</sup> σκέψης της απόφασης του ΣτΕ υπ. αριθμ. 1508/2002

α. Προσδίδεται συνταγματικό έρεισμα στην γενική αρχή της νομικής ασφάλειας και στην ειδικότερη αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης

β. Η συνταγματική θεμελίωση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης εδράζεται αφενός στην γενική αρχή του κράτους δικαίου και απορρέει αβίαστα από την κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων τόσο της παρ. 1 του άρθρου 2 του Συντάγματος<sup>60</sup> που αναφέρεται στην αξία του ανθρώπου,<sup>61</sup> όσο και της παρ. 1 του άρθρου 5 του Συντάγματος<sup>62</sup> που αναφέρεται στην προσωπική ελευθερία<sup>63</sup> της ανάπτυξης της προσωπικότητας<sup>64</sup>

γ. Η απόφαση αφορά την ενδεχόμενη αντισυνταγματικότητα αναδρομικής ρυθμίσεως και θεμελιώνει συνταγματικά την προστατευόμενη εμπιστοσύνη έναντι της κρατικής εξουσίας

δ. Μια ενδεχόμενη αναδρομική ρύθμιση που συγκρούεται με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη, είναι κατ' εξαίρεση επιτρεπτή στην περίπτωση που η εμπιστοσύνη αυτή δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ως δικαιολογημένη.

Έτσι αναγνωρίστηκε η συνταγματική ισχύς στην απορρέουσα από το κράτος δικαίου αρχή, με το δεδομένο ότι, μολοντί ο πολίτης δεν έχει το δικαίωμα απαίτησης ενός αμετάβλητου νομοθετικού πλαισίου, εντούτοις διατηρεί στο ακέραιο το δικαίωμα την προστασία του από αιφνίδιες, αδικαιολόγητες και απρόβλεπτες μεταβολές αυτού. Συναφώς ως κράτος δικαίου ορίζεται το κράτος εκείνο, το οποίο διέπεται από κανόνες δικαίου στις σχέσεις με τους πολίτες του.<sup>65</sup>

Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης προσδίδει την δυνατότητα μεγαλύτερης ευχέρειας στην προστασία του πολίτη.

---

<sup>60</sup> «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας»

<sup>61</sup> Βλ. αποφάσεις ΣτΕ υπ. αριθμ. 2261/1984 και 805/1987

<sup>62</sup> «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη»

<sup>63</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 56

<sup>64</sup> Βλ. απόφαση ΣτΕ υπ. αριθμ. 2471/1980

<sup>65</sup> Δ. ΚΟΡΣΟΣ (1995), *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος* / Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 183

Εντούτοις η προστασία που παρέχει η αρχή δεν κατισχύει απαραίτητα σε οιαδήποτε διάταξη νόμου που είναι *stricto sensu* αντίθετη.

Η προστασία της εμπιστοσύνης που επέδειξε ο πολίτης θα πρέπει, *mutatis mutandis*, να ανάγεται σε σταθμιζόμενο συνταγματικό αγαθό, σε εμβέλεια που είναι άμεσα εξαρτώμενη από το αποδιδόμενο κατά περίπτωση *corpus* και *animus*.<sup>66</sup>

Έτσι, μολονότι είναι δυνατό μια κρατική ενέργεια να πλήττει την εμπιστοσύνη του πολίτη, εντούτοις η προσβολή αυτής σταθμιζόμενη ενδέχεται να αποβαίνει συνταγματικά ανεκτή, είτε επειδή το *corpus* ή το *animus* της εν λόγω εμπιστοσύνης είναι περιορισμένο, είτε επειδή το *ratio* της εξεταζόμενης διοικητικής πράξης αποδεικνύεται ως βαρύνουσας σημασίας, λόγω πιθανής επενέργειας της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος.

### 2.1.1 Το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξης της προσωπικότητας

Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, θεμελιώνεται και στη παρ. 1 του άρθρου 5 του Συντάγματος, η οποία αναφέρεται στο δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας.<sup>67</sup> Οι δικαιολογημένες προσδοκίες του πολίτη, με βάση τις οποίες αυτός αναπτύσσει και εκδηλώνει δραστηριότητες, δημιουργούν πραγματικές καταστάσεις οι οποίες έχουν έντονη αντανάκλαση στη ζωή του. Αυτονόητα, η ανατροπή αυτών των καταστάσεων επιφέρει σ' αυτόν ουσιαστική αναστάτωση με δραστικές συνέπειες στη ζωή του, πλήττοντας τον πυρήνα του δικαιώματος της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητάς του. Ως εκ τούτου, η προστασία της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας θα ήταν ουσιαστικά ελλιπής, στην περίπτωση που δεν περιελάμβανε την προστασία των δικαιολογημένων προσδοκιών των πολιτών.

---

<sup>66</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 56, 57

<sup>67</sup>Σπ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ (2003), *Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων, σε Κράτος Δικαίου και Προστατευόμενη Εμπιστοσύνη* /ΔτΑ τόμος εκτός σειράς, Αθήνα, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 242

### 2.1.2 Η αρχή του κοινωνικού κράτους και του κράτους δικαίου ως συνταγματικά ερείσματα της αρχής

Η αρχή του κοινωνικού κράτους συμπεριλαμβάνεται ως θεμελιώδης αρχή της έννομης τάξης στην παρ. 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος,<sup>68</sup> αποτελώντας μια συνιστώσα εδραίωσης του κράτους δικαίου, που ως ιδέα οφείλει να διατρέχει όλη την έννομη τάξη.<sup>69</sup>

Απότοκο της αρχής του κοινωνικού κράτους αποτελεί η ανάγκη της σταθερότητας των εννόμων καταστάσεων, παρέχοντας στον διοικούμενο την εγγύηση την προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του από μια αιφνίδια και δυσμενή για αυτόν νομοθετική μεταβολή.

Η αρχή του κοινωνικού κράτους είναι καθοριστική για τη λειτουργία του πολιτεύματος, και ως εκ τούτου συνιστά βασικό πυλώνα της κοινωνικής ολοκλήρωσης, με αποδέκτες τόσο τον κοινό νομοθέτη, όσο και τον κατά περίπτωση εφαρμοστή του νόμου. Συναφώς ο L. Duguit αναφέρει χαρακτηριστικά ότι η κοινωνική αλληλεγγύη ως ζητούμενο αποτελεί τον κύριο λόγο προστασίας της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.<sup>70</sup>

Περαιτέρω, η αρχή αποτελεί αφενός σημαντικό ερμηνευτικό βοήθημα του δικαίου<sup>71</sup> για επίλυση όσων ζητημάτων προσιδιάζουν σ' αυτή, αφετέρου το επιχειρηματολογικό οπλοστάσιο για τεκμηρίωση των επιβαλλομένων νομοθετικών ρυθμίσεων.

Η έννοια της αρχής του κράτους δικαίου αντικατοπτρίζεται στην εικόνα ενός κράτους, που κατά τις σχέσεις του με τους διοικούμενους αυτοπεριορίζεται με κανόνες που το ίδιο θέτει,<sup>72</sup> ανάγοντάς τους έτσι από απλούς υπηκόους, σε

---

<sup>68</sup> «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως άτομου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους.» όπως διαμορφώθηκε μετά το ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

<sup>69</sup> Εν. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1991), *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΣ, σελ. 311

<sup>70</sup> DUGUIT L. 1901, «*Etudes de droit public*»/ t.1. Paris, A. Fontermoing, σελ. 1

<sup>71</sup> Ε. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, (2002) *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την Αναθεώρηση του 2001*, Αθήνα – Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 502

<sup>72</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2013), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 79



πραγματικούς πολίτες. Ως κύρια εννοιολογικά στοιχεία του κράτους δικαίου αναφέρονται τα ακόλουθα:

- α. Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών
- β. Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης
- γ. Το σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης από τη διοικητική δικαιοσύνη
- δ. Η κατοχύρωση ατομικών ελευθεριών και θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικούμενων έναντι της κρατικής εξουσίας

Το ουσιαστικό περιεχόμενο της αρχής του κράτους δικαίου εδράζεται στα ακόλουθα σημεία:

α. Στη διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που απορρέουν τόσο από τα θεσμικά κείμενα του εσωτερικού μας δικαίου όπως το Σύνταγμα, οι νόμοι, κ.λπ., όσο και από τους γενικά παραδεδεγμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου και τις διεθνείς συμβάσεις.

β. Στον αυτοπεριορισμό της κρατικής εξουσίας βάσει των θεσμικών κειμένων, για την μεταβολή των οποίων απαιτείται η τήρηση της προβλεπόμενης κατά το Σύνταγμα διαδικασίας.

Ένα σύγχρονο κράτος είναι υποχρεωμένο κατά την εκδήλωση της υπέρτερης βούλησής του να νομοθετεί διαρκώς και εντατικά, προκειμένου να αντιμετωπίζει τις σύγχρονες προκλήσεις, και ως εκ τούτου είναι απόλυτα φυσιολογικό να αντιμετωπίζει προβλήματα μετάβασης από το παλαιότερο στο νέο νομικό πλαίσιο.

Με τις αποφάσεις υπ' αριθμόν **2845/1994** και **2846/1994** του ΣτΕ, η συνταγματική προέλευση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης γίνεται δεκτή χωρίς να διασυνδέεται όμως με την αρχή του κράτους δικαίου. Η νομολογιακή αυτή στάση δεν είχε συνέχεια. Έτσι λ.χ. η απόφαση υπ' αριθμόν **1802/2009** του ΣτΕ που αναφέρεται στη μεταβολή κανονιστικής πράξης, παραθέτει χαρακτηριστικά στη σκέψη **6** το ακόλουθο σκεπτικό: «[...] **6.** [...] η προσβαλλόμενη απόφαση έχει εκδοθεί κατά παράβαση της κατοχυρωμένης στο άρθρο 25 του Συντάγματος αρχής της

*προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, διότι η συμπεριφορά της διοικήσεως, η οποία εκδηλώθηκε με την έκδοση (μόλις πριν από ένα έτος περίπου από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως) της Υ.Α.[...].»*

## 2.2 Η ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

### 2.2.1 Η καθιέρωση των γενικών αρχών στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την ενωσιακή έννομη τάξη, επικράτησε στην πάγια νομολογία του ΔΕΚ μόλις το έτος 1969, αφού μέχρι τότε το ΔΕΚ απέρριπτε λόγους που στηρίζονταν στην παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων, έχοντας ως σκεπτικό ότι δεν είχε την δικαιοδοσία να επιλαμβάνεται επί ζητημάτων που άπτονται εθνικών συνταγματικών δικαίων.

Στην πορεία, όμως, αναγκάστηκε να αναθεωρήσει τη νομολογία του λόγω της επέλευσης της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, βάσει της οποίας το δίκαιο της ΕΕ θα πρέπει να είναι σε θέση να εξασφαλίσει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων με τον ίδιο τρόπο που το πράττουν τα εθνικά Συντάγματα.<sup>73</sup>

Η ανάπτυξη ενός κοινοτικού συστήματος έννομης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η περαιτέρω συμπλήρωσή του πραγματοποιήθηκε με την αναγνώριση των γενικών αρχών του δικαίου, τις οποίες το Δικαστήριο κατέστησε συγκεκριμένες προσφεύγοντας αφενός στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών και αφετέρου στις διεθνείς συμβάσεις προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στις οποίες μετείχαν τα κράτη-μέλη.<sup>74</sup>

Οι γενικές αρχές αποτελούν βασική άγραφη πηγή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως κανόνες που εκφράζουν τις στοιχειώδεις αντιλήψεις περί του δικαίου και της δικαιοσύνης και δεσμεύουν κάθε έννομη τάξη.

<sup>73</sup> BORCHARDT Klaus-Dieter, 2010, “*The ABC of European Union law*”, Luxembourg, Publications Office of the European Union, European Commission, σελ.25

<sup>74</sup> BORCHARDT Klaus-Dieter, 2010, “*The ABC of European Union law*”, Luxembourg, Publications Office of the European Union, European Commission, σελ.26

Επειδή το γραπτό δίκαιο της Ένωσης ρυθμίζει κυρίως οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα, χωρίς να μπορεί να ανταποκριθεί πλήρως στην απαίτηση της εμπέδωσης μιας κοινής περί δικαίου αντίληψης, οι γενικές αρχές αποτελούν μια από τις σημαντικότερες πηγές του δικαίου της Ένωσης, που, με γνώμονα την αρχή της δικαιοσύνης, συμπληρώνουν μέσω της ερμηνευτικής διαδικασίας τα υφιστάμενα κενά.

Οι γενικές αρχές του δικαίου υλοποιούνται κατά την εφαρμογή του δικαίου, ιδίως μέσω της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του να εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της Συνθήκης της ΕΕ.

Σημεία αναφοράς για την παραγωγή των γενικών αρχών του δικαίου, είναι κυρίως οι γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στις έννομες τάξεις των κρατών-μελών. Αυτές παρέχουν την πρώτη ύλη, ώστε να διαμορφωθεί στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο κανόνας δικαίου που είναι αναγκαίος για την επίλυση ενός ζητήματος.

Εκτός από τις συνταγματικές αρχές της *αυτονομίας*, της *άμεσης εφαρμογής* και της *υπεροχής του ενωσιακού δικαίου*, στις γενικές αρχές του δικαίου περιλαμβάνονται επίσης η εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η *αρχή της αναλογικότητας*, η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, το *δικαίωμα ακροάσεως* και η θεμελιώδης *αρχή της ευθύνης των κρατών μελών*, σε περίπτωση παράβασης του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαθέτει πλέον ένα ισχυρό οπλοστάσιο γενικών αρχών του δικαίου που σχετίζονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα, γεγονός που οφείλεται στη πλούσια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η αρχή της *δικαιολογημένης εμπιστοσύνης*, περιλαμβάνεται στις αναγνωρισμένες γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου που απολαμβάνει πλήρους προστασίας. Το ΔΕΚ με την απόφαση «*Topfer κατά Επιτροπής*» ρητά δέχθηκε ότι η *αρχή της εμπιστοσύνης «αποτελεί τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως, ούτως ώστε η παραβίασή της να συνιστά παράβαση της Συνθήκης περί ιδρύσεως των ΕΚ ή οιοδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της, κατά την*

έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης». <sup>75</sup> Η απόφαση αυτή είχε ως αποτέλεσμα, οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων να λαμβάνουν υπόψη τους την αρχή της εμπιστοσύνης.

Το ΔΕΚ καθιέρωσε τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη εμπνεόμενο αρχικά από τις εθνικές έννομες τάξεις, που παραδοσιακά αναγνώριζαν την αρχή. Στη Γερμανία η προστατευόμενη εμπιστοσύνη έχει συνταγματικές καταβολές και κατοχυρώνεται στον αντίστοιχο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας <sup>76</sup> με την έννοια του περιορισμού ανάκλησης των διοικητικών πράξεών του. Περαιτέρω η καθιέρωση της αρχής στο γερμανικό δίκαιο, περιορίζει τη θέσπιση νόμων που εμπεριέχουν αναδρομική ισχύ.

Με γνώμονα την αποφυγή των γενικεύσεων στο ενωσιακό δίκαιο και τη διασφάλιση της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας, η προστατευόμενη εμπιστοσύνη δεν διαπιστώνεται αυτόματα, αλλά εξετάζεται κατά περίπτωση, προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι συγκεκριμένες και ειδικότερες συνθήκες.

Ρητή μνεία της αρχής γίνεται και στον Ευρωπαϊκό Κώδικα Χρηστής Διοικητικής Συμπεριφοράς, που εκδόθηκε από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή <sup>77</sup> και εγκρίθηκε τον Σεπτέμβριο του 2001 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. <sup>78</sup> Αποστολή του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή αποτελεί η μέριμνα για τη δίκαιη έκβαση των αναφορών κατά των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η προώθηση της διαφάνειας και της καλλιέργειας του πνεύματος εξυπηρέτησης των πολιτών, ενώ μέσω του διαλόγου, στοχεύει επιπρόσθετα στην οικοδόμηση της εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και στην υιοθέτηση των βέλτιστων προτύπων συμπεριφοράς από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Επιπρόσθετα στην παρ. 2 του άρθρου 10 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Χρηστής Διοικητικής Συμπεριφοράς, αναφέρεται ότι: «Ο υπάλληλος σέβεται τις νόμιμες και εύλογες προσδοκίες τις οποίες τρέφουν τα μέλη του κοινού με βάση το πώς έχει ενεργήσει το όργανο στο παρελθόν».

<sup>75</sup> Σκέψη 19 στην Απόφαση ΔΕΚ 112/77 της 3-5-1978, *Topfer κατά Επιτροπής*, Συλλ. Νομ. 1978, σελ. 325

<sup>76</sup> Στα άρθρα 48 και 49 του ΚΔΔ

<sup>77</sup> Βλ. Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ΕΕ L 113 της 4-5-1994, σελ. 15, σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του

<sup>78</sup> European Ombudsman, 2013, “*The European Code of Good Administrative Behavior*”, Luxembourg, Publications Office of the European Union, σελ. 18

### 2.2.2 Η θεμελίωση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην ασφάλεια δικαίου

Προκειμένου εντός του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ να συμβιβάζεται τόσο η σταθερότητα των εννόμων σχέσεων, όσο και η αναγκαιότητα των αλλαγών, η νομολογία του ΔΕΚ αρχικά αναφερόταν στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης χωρίς να τις διαχωρίζει.<sup>79</sup>

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου συνάγεται από την αρχή του κράτους δικαίου, επιβάλλοντας σαφήνεια στους κανόνες δικαίου που θεσπίζονται, καθώς και σταθερότητα στις έννομες καταστάσεις που δημιουργούνται, παρέχοντας με τον τρόπο αυτό ασφάλεια στον πολίτη περί της βεβαιότητάς του ως προς το ισχύον δίκαιο.<sup>80</sup>

Λόγω του μεγάλου εύρους και της μικρής κανονιστικής πυκνότητας της αρχής της ασφάλειας δικαίου, η επίκλησή της δεν παρέχει στους πολίτες την απαιτούμενη προστασία από τις συνέπειες των μεταβολών των εννόμων καταστάσεων. Εντούτοις η νομολογία του ΔΕΚ μέχρι το 1973 την επικαλούνταν αποκλειστικά, χωρίς να προβαίνει και σε προσδιορισμό του κανονιστικού περιεχομένου της.

Αργότερα, το ΔΕΚ εξετάζοντας με την υπόθεση Westzucker έναν Κανονισμό της ΕΕ,<sup>81</sup> έκανε αναφορά στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ως απόρροια της αρχής της ασφάλειας δικαίου, με την έννοια ότι αποτελεί την προϋπόθεση για την εφαρμογή της.

Η νομολογιακή αυτή δογματική εγκαταλείπεται σύντομα και αντικαθίσταται από την αυτοτέλεια των δύο αρχών, με την έννοια ότι η ασφάλεια δικαίου διασφαλίζει τη σταθερή -χωρίς αιφνίδιες μεταβολές- εξέλιξη του δικαίου, ενώ η προστατευόμενη εμπιστοσύνη προβάλλει ως απαίτηση του πολίτη, την προστασία της εμπιστοσύνης του στην αξιοπιστία των ενεργειών της διοίκησης, βάσει των οποίων τελικά αυτός δικαιολογημένα προσδόκησε στη διατήρηση μιας έννομης κατάστασης.

---

<sup>79</sup>Ευγ. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ (1998), *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων / Περιοδικό ΔΙΚΗ, Διαδικτυακός κόμβος αρχείου Δικανικών μελετών Κώστα Μπέη*, σελ. 3 [τελευταία πρόσβαση 15-11-2015] <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18865>

<sup>80</sup> Ευγ. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ (1998), *Η αρχή της προστασίας της ..... όπ.π.*, σελ. 4

<sup>81</sup> Βλ. σκέψη 22 στην απόφαση ΔΕΚ της 4-7-1973 ως υπόθεση Westzucker 1/73

## 2.2.3 Η επενέργεια της αρχής στη λειτουργία της ΕΕ

### 2.2.3.1 Επί των Οδηγιών της ΕΕ

Οι Οδηγίες και οι Κανονισμοί αποτελούν το σπουδαιότερο νομικό μέσο παρέμβασης της ΕΕ στα κράτη-μέλη της. Σε αντίθεση με τον Κανονισμό που στοχεύει στη θέσπιση ενιαίων κανόνων δικαίου, η Οδηγία είναι αυτή που λειτουργεί συνδυαστικά στην προσπάθεια αφενός εμπέδωσης του αναγκαίου ενιαίου χαρακτήρα του δικαίου της Ένωσης, αφετέρου διαφύλαξης της ποικιλομορφίας των όποιων εθνικών ιδιαιτεροτήτων.<sup>82</sup>

Η Οδηγία προσεγγίζει τις εθνικές νομοθεσίες επιδιώκοντας την κατάργηση των αντιθέσεων μεταξύ των εθνικών διατάξεων και τη σταδιακή άρση των διαφορών, χωρίς να δεσμεύει τα κράτη-μέλη, παρά μόνο σε ό,τι αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφήνοντας στη διακριτική τους ευχέρεια την επιλογή της μορφής και των μέσων υλοποίησης των τεθέντων στόχων της ΕΕ.

Περαιτέρω, οι Οδηγίες απευθύνονται στα κράτη-μέλη χωρίς να δημιουργούν άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους πολίτες της ΕΕ, παρά μόνο κατόπιν της μεταφοράς τους στο εσωτερικό δίκαιο. Η διαδικασία της μεταφοράς των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο δεν επηρεάζει τους πολίτες της ΕΕ, στον βαθμό που τα κράτη-μέλη τις υλοποιούν βάσει των υποχρεώσεων που υπέχουν από τις νομικές πράξεις της Ένωσης.

Επιπτώσεις για τον πολίτη της Ένωσης εντοπίζονται στην περίπτωση που δεν έχουν εκδοθεί οι απαραίτητες πράξεις μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο ή αυτές έχουν εκδοθεί ελλιπώς, ενόσω η στοχοποίηση που οριζόταν με την Οδηγία λειτουργούσε προς το συμφέρον του.

Προς αποφυγή ανάλογων περιπτώσεων το ΔΕΕ, με πάγια νομολογία του, δέχθηκε ότι ο πολίτης της ΕΕ έχει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τη δυνατότητα να επικαλείται άμεσα μια Οδηγία, προκειμένου να διεκδικήσει τα δικαιώματα που του αναγνωρίζονται από αυτήν, προσφεύγοντας στα εθνικά δικαστήρια, με ενδεχόμενο να

<sup>82</sup>BORCHARDT Klaus-Dieter, 2010, *“The ABC of European Union law”*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, European Commission, σελ.89

το επιτύχει. Η νομολογία αυτή αναφορικά με το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών,<sup>83</sup> ερείδεται στη σκέψη ότι το κράτος-μέλος εφαρμόζοντας το εθνικό του δίκαιο, χωρίς να το έχει προσαρμόσει στις προδιαγραφές που θέτει η Οδηγία, λειτουργεί στην ουσία με τρόπο αντιφατικό και καταχρηστικό.

Η αποδοχή του άμεσου αποτελέσματος μιας Οδηγίας αποτρέπει την άσκηση από κράτος-μέλος ενός μη αποδεκτού δικαιώματος, εμποδίζοντάς το με αυτό τον τρόπο να αντλήσει την οποιοδήποτε ωφέλεια από τη μη τήρηση του δικαίου της Ένωσης.

Με το εν λόγω σκεπτικό εύλογα αποδίδεται στο άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών ο χαρακτήρας της επιβολής κύρωσης. Τούτο άλλωστε δικαιολογεί την τακτική του δικαστηρίου να δέχεται μόνο στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών και κράτους-μέλους το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών (κάθετο αποτέλεσμα) και μόνο στην περίπτωση που η ρύθμιση της Ένωσης αποβαίνει ως άμεσο αποτέλεσμα κατά την εφαρμογή της, ευνοϊκότερη για τον πολίτη από το μη εισέτι προσαρμοσμένο εθνικό δίκαιο.

Στην περίπτωση που μέσω μιας Οδηγίας αναπτύσσεται ένα άμεσο αποτέλεσμα που είναι επωφελές για ένα άτομο, τότε ενδεχομένως να υπάρχουν ταυτόχρονα συνέπειες εις βάρος κάποιου άλλου ατόμου, όπως συχνά συναντάται στα πεδία του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και του δικαίου του περιβάλλοντος. Το φαινόμενο αυτό δεν αποτρέπει την ανάπτυξη κάθετου άμεσου αποτελέσματος, αφού οι εν λόγω δυσμενείς συνέπειες αποτελούν μια αναμενόμενη αρνητική αντανάκλαση δικαϊκών κανόνων που προκαλείται αναπόφευκτα, όταν τα κράτη-μέλη εναρμονίζουν την έννομη τάξη τους με τους σκοπούς μιας Οδηγίας μετά την παρέλευση της προθεσμίας μεταφοράς της εν λόγω Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

Αντίθετα, το ΔΕΕ δεν δέχεται ένα άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών (οριζόντιο αποτέλεσμα), καθόσον κρίνει ότι ο χαρακτήρας κύρωσης από ένα άμεσο αποτέλεσμα δεν είναι αποδεκτός στις σχέσεις μεταξύ

---

<sup>83</sup> Βλ. Υπόθεση *Francovich and Bonifaci v. Italy* (Joined Cases C-6/90 and C-9/90) decided by the European Court of Justice in 1991, όπου κρίθηκε ότι εάν ένα κράτος παραλείπει να εφαρμόσει μια Οδηγία εντός της διορίας που προβλέπεται, το κράτος αυτό υπόκειται στην καταβολή αποζημιώσεων για τη ζημία που η παράλειψή του αυτή προκάλεσε σε ιδιώτες (Francovich damages)

ιδιωτών, αφού αυτοί δεν είναι δυνατό να καθίστανται υπεύθυνοι για τις παραλείψεις των κρατών - μελών.

Ωστόσο, κατά την πρόσφατη νομολογία του το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κρίνει ότι το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, πρέπει να αποκλείεται μόνο σε περιπτώσεις όπου το ένα συμβαλλόμενο μέρος επιχειρεί να ασκήσει δικαίωμα που του παρέχεται από μια Οδηγία ενάντια σε ένα δικαίωμα που παρέχεται στο άλλο συμβαλλόμενο μέρος από το εθνικό δίκαιο.

Κατόπιν των ανωτέρω συμπεραίνεται ότι οι γενικές αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης λειτουργούν υπέρ των ιδιωτών, προκειμένου οι πολίτες της ΕΕ να έχουν τη βεβαιότητα ότι τα έννομα αποτελέσματα μιας Οδηγίας μπορούν να τους αντιταχθούν μόνο εντός των ορίων των εθνικών μέτρων μεταφοράς.

#### 2.2.3.2 Επί των Συστάσεων και Γνωμών της ΕΕ

Με τις *Συστάσεις* της ΕΕ υποδεικνύεται στον αποδέκτη μια ορισμένη συμπεριφορά χωρίς αυτή να έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, όπως λ.χ. σε περιπτώσεις που η θέσπιση ή η τροποποίηση μιας διάταξης νομοθετικού, κανονιστικού ή διοικητικού περιεχομένου ενδέχεται να προκαλέσει στην εσωτερική αγορά τη στρέβλωση των όρων του ανταγωνισμού. Στις περιπτώσεις αυτές η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να συστήσει στο σχετιζόμενο κράτος κατάλληλα μέτρα προς αποφυγή αυτής της ενδεχόμενης στρέβλωσης.<sup>84</sup>

Οι *Γνώμες* υποβάλλονται από τα όργανα της Ένωσης προς εκτίμηση μιας τρέχουσας κατάστασης ορισμένων συμβάντων, ή την κατάρτιση μελλοντικών δεσμευτικών νομοθετικών πράξεων, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις αποτελούν προϋπόθεση σε δικαστικές διαδικασίες.<sup>85</sup>

Η σημασία των Συστάσεων και των Γνωμών είναι κυρίως πολιτική και ηθική. Θεσπίστηκαν με την προσδοκία ότι λόγω του κύρους των οργάνων της Ένωσης, και της ευρείας εποπτείας των δεδομένων που αναμφίλεκτα υπερβαίνει τα εθνικά πλαίσια,

<sup>84</sup>Βλ. στο 2<sup>ο</sup> εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 117 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ

<sup>85</sup>Βλ. στα άρθρα 258 και 259 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣυνθΛΕΕ)



οι ενδιαφερόμενοι θα ακολουθούσαν οικειοθελώς, με ιδιαίτερη ευκολία, μια Σύσταση ή θα συνήγαν τα αναγκαία συμπεράσματα από την εκτίμηση ορισμένης κατάστασης που θα απέδιδε μια Γνώμη.

Οι Συστάσεις και οι Γνώμες μπορούν να αναπτύξουν έμμεσα έννομα αποτελέσματα, ιδιαίτερα στην περίπτωση που δημιουργούν τις προϋποθέσεις για μεταγενέστερες δεσμευτικές νομικές πράξεις ή όταν το όργανο που τις εκδίδει αυτοδεσμεύεται, με αποτέλεσμα να δημιουργεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις συνθήκες δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.<sup>86</sup>

## 2.3 Ο ΣΥΣΧΕΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΜΕ ΑΛΛΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

### 2.3.1 Η προστατευόμενη εμπιστοσύνη και η αρχή της νομιμότητας

Η *αρχή της νομιμότητας* αποτελεί μια αρχή συνταγματικού επιπέδου που κατοχυρώνεται στις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 1, της παρ. 3 του άρθρου 5, της παρ. 1 του άρθρου 43, της παρ. 2 του άρθρου 81, καθώς και στα άρθρα 94 και 95 του Συντάγματος.

Η *αρχή της νομιμότητας* επιτάσσει η κάθε πράξη της διοίκησης να βρίσκεται έρεισμα στο νόμο. Κατά τη δράση της διοίκησης επιβάλλεται ως καταλύτης το σύνολο των ιεραρχικά δομημένων κανόνων δικαίου της ισχύουσας έννομης τάξης που θεσπίζονται από τη νομοθετική λειτουργία, επιτυγχάνοντας με τον τρόπο αυτό την έμμεση υπαγωγή της στη λαϊκή -υπό τη στενή έννοια- κυριαρχία του εκλογικού Σώματος.

Η νομιμότητα στο δικαίκο σύστημα της χώρας μας υπό ευρεία έννοια αφορά την ευχέρεια του κοινού νομοθέτη να θεσπίζει κανόνες δικαίου, με την προϋπόθεση ότι αυτοί είναι συμβατοί με το ισχύον Σύνταγμα. Υπό στενή έννοια, αφορά τη σύννομη δράση της εκτελεστικής εξουσίας και ειδικότερα στην έκδοση διοικητικών πράξεων μόνο στην περίπτωση που έχει εκχωρηθεί η ανάλογη αρμοδιότητα.

---

<sup>86</sup>BORCHARDT Klaus-Dieter, 2010, “*The ABC of European Union law*”, Luxembourg, Publications Office of the European Union, European Commission, σελ. 96

Το περιεχόμενο της αρχής έχει θετική και αρνητική διάσταση. Κατά τη θετική διάσταση της επιβάλλεται στα όργανα της διοίκησης να εναρμονίζονται με τους εν ισχύ κανόνες δικαίου, ενώ κατά την αρνητική της διάσταση επιβάλλεται οι ενέργειες της διοίκησης να μην έρχονται σε αντίθεση με τους κανόνες αυτούς. Η διοίκηση συνεπώς δεν μπορεί να ενεργεί εναντίον του νόμου (contra legem), ούτε αντί του νόμου (praeter legem) αλλά μόνο σύμφωνα με αυτόν (secundum legem).<sup>87</sup>

Ως παράβαση της *αρχής της νομιμότητας* νοείται κυρίως η έκδοση διοικητικών πράξεων που αντιβαίνουν στις ισχύουσες διατάξεις, είτε με τη μορφή παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, είτε με τη μορφή μη συμμόρφωσης σε δικαστικές αποφάσεις. Συνακόλουθα η παραβίαση αυτή συνεπάγεται την απόδοση ευθύνης στο κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο.<sup>88</sup>

Ως ακραία μορφή διοικητικής παρανομίας εντοπίζεται συχνά η μη συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, παρά τη συνταγματική της υποχρέωση κατά την παρ. 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος,<sup>89</sup> φαινόμενο που εκδηλώνεται είτε αμφισβητώντας τη δυνατότητα εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων, είτε κωλυσιεργώντας και επιδεικνύοντας επιφυλακτικότητα ως προς την υποχρέωση διεκπεραίωσης διοικητικών πράξεων που σύμφωνα με τις εκδοθείσες δικαστικές αποφάσεις έχουν κριθεί ως απαραίτητες, όπως λ.χ. η υποχρέωση επανάκρισης διοικούμενου από το κατά περίπτωση αρμόδιο συλλογικό όργανο, για έκδοση νέας νόμιμης κρίσης.

Οίκοθεν νοείται ότι, με το πνεύμα της ανωτέρω διάστασης, η *αρχή της νομιμότητας* δεσμεύει μεταξύ άλλων και τους ΟΤΑ, οι οποίοι σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 2 και 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος υποχρεούνται να συμμορφώνονται στις εκάστοτε δικαστικές αποφάσεις.

Η μη συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές ή εκτελεστικές αποφάσεις, οφείλεται συχνά είτε στην αδυναμία κατανόησης του διατακτικού της απόφασης, είτε

---

<sup>87</sup>Βλάσιος Ι. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*/ Τεύχος Α', έκδοση Δ' πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 188

<sup>88</sup>Βλ. και τον εκτελεστικό του Συντάγματος σχετικό ν. 3068/2002

<sup>89</sup> «*Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης*»

στην απροθυμία της διοίκησης να επωμισθεί το συνεπαγόμενο οικονομικό βάρος που προκύπτει από την εκτέλεση μιας τέτοιας απόφασης.

Παράδειγμα:<sup>90</sup>

- Οι Οικονομικές Υπηρεσίες του Δήμου Αθηναίων δεν εκτελούσαν απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία είχε εγκριθεί επιστροφή ποσού που καταβλήθηκε για την αγορά οικογενειακού τάφου και το οποίο είχε καταχραστεί δημοτικός υπάλληλος.
- Ο Δήμος Θεσσαλονίκης δεν εφάρμοζε την νομοθεσία περί χρήσεων δημοσίων χώρων αναφορικά με την τοποθέτηση τραπεζοκαθισμάτων σε πεζοδρόμια. Συγκεκριμένα ο Δήμος δεν απομάκρυνε τα αντικείμενα που υπερέβαιναν το προβλεπόμενο ποσοστό κάλυψης και δεν ανακάλεσε την άδεια λειτουργίας της επιχείρησης η οποία επανειλημμένα και συστηματικά παραβίαζε το προβλεπόμενο ποσοστό κάλυψης.
- Ο Δήμος Ελευσίνας δεν συμμορφωνόταν με δικαστική απόφαση η οποία ακύρωνε προηγούμενη απόφασή του, σύμφωνα με την οποία είχε επιβληθεί «τέλος ρύπανσης» σε μια ιδιωτική εταιρεία.
- Πολλοί Δήμοι δεν κατέβαλλαν στους δικαιούχους τις ανάλογες αποζημιώσεις έπειτα από την απαλλοτρίωση των ιδιοκτησιών τους, παρά την έκδοση των σχετικών δικαστικών αποφάσεων, επικαλούμενοι οικονομική αδυναμία, χωρίς να αντιπροτείνουν έστω κάποιο εναλλακτικό τρόπο αποδόσεως των αποζημιώσεων αυτών, λ.χ. τμηματική καταβολή της ορισθείσας αποζημίωσης ή ανταλλαγή με ανάλογο περιουσιακό στοιχείο.

Κατά συνέπεια, η διοίκηση κινούμενη στο πλαίσιο που η νομιμότητα χαράσσει, πρέπει να πράττει μόνο ό,τι υπαγορεύεται από το νόμο, ενώ στις περιπτώσεις που δεν επιβάλλεται από το νόμο, ή δεν προβλέπεται κατ' εξουσιοδότηση νόμου, οφείλει να μην ενεργεί.

---

<sup>90</sup>Βλ. στον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2012) / Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων & πολιτών / Οι δημόσιοι υπάλληλοι στην υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος και των πολιτών / ΑΘΗΝΑ, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ του ΠΟΛΙΤΗ, σελ. 27

Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει ότι η δημόσια διοίκηση τελεί υπό τον νόμο, υποδηλώνοντας ότι η διοικητική δράση δεν είναι αυθαίρετη αλλά πάντοτε διέπεται, από κανόνες δικαίου.<sup>91</sup> Σε κάθε περίπτωση, ο νόμος είναι αυτός που θέτει το απαράβατο όριο της εξουσίας της διοίκησης. Όπου ο νόμος επιτρέπει στη διοίκηση να κινηθεί με διακριτική ευχέρεια, τότε αυτή οφείλει να ενεργεί πάντοτε εναρμονιζόμενη με τα όρια που τίθενται από τον νόμο και τις γενικές αρχές δικαίου.

Η αρχή της νομιμότητας έχει διττό ρόλο καθόσον λειτουργεί αφενός ως εγγυητής αποφυγής αυθαιρεσιών της διοίκησης προς τους διοικούμενους, αφετέρου ως θεματοφύλακας της ίδιας της αξιοπιστίας και του κύρους της διοίκησης, προστατεύοντας τη δράση της από τυχόν εκδήλωση άστοχων πρωτοβουλιών ή αντιδεοντολογικής εφευρετικότητας από τα όργανά της.<sup>92</sup>

Με την εφαρμογή του τεκμηρίου της νομιμότητας διασφαλίζεται και η προστατευόμενη εμπιστοσύνη, καθόσον δημιουργείται μια ισχυρή δικαιολογητική βάση που καταδεικνύει ποια διοικητική πράξη είναι άξια προστασίας, ώστε στη συνέχεια η διοίκηση κατά τη δράση της να προστατεύσει το έννομο αγαθό. Ως εκ τούτου διά της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας δεν καταλείπεται περιθώριο αμφιβολιών και αβεβαιότητας στη σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη.

Κατά την εκδήλωση της υπέρτερης βούλησης της δημόσιας εξουσίας, το τεκμήριο της νομιμότητας επιβάλλει τον έλεγχο νομιμότητας και την υποχρέωση ανάκλησης των παράνομων διοικητικών πράξεων, ενώ η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εξετάζοντας τη διάρκεια και τη σταθερότητα της πράξης, καθιερώνει ένα «δίχτυ ασφαλείας», ικανό να αντισταθεί στην αλόγιστη ανάκληση των διοικητικών πράξεων, βασιζόμενη στην εύλογη πεποίθηση του πολίτη για τη σταθερότητα της έννομης κατάστασης που έχει δημιουργηθεί.

Τόσο η νόμιμη διοικητική δράση, όσο και η άρση των παράνομων διοικητικών πράξεων, αποτελούν πρόδηλες συνέπειες από την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, που παράλληλα εισάγουν φραγμό στην όποια κρατική αυθαιρεσία,

---

<sup>91</sup>Αναστ. Ι. ΤΑΧΟΣ (1981), *Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα*, Πρόλογος Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 30

<sup>92</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2000), *Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως* / Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 37επ.

προσδιορίζοντας έτσι με σαφήνεια το νόημα τη *αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης*.<sup>93</sup>

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η *αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης* συνυφαίνεται αρμονικά με την αρχή της νομιμότητας.<sup>94</sup> Και οι δύο αρχές προσπαθούν να λειτουργήσουν ταυτόχρονα, όπως λ.χ. στην περίπτωση της ακύρωσης μιας παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης και ιδιαίτερα όταν έχει παρέλθει ο «εύλογος χρόνος».

Αναφορικά με τον παράνομο χαρακτήρα της αρχικής πράξης (*αρχή νομιμότητας*) που τελεί υπό ανάκληση, η *προστατευόμενη εμπιστοσύνη* καθοδηγεί τη διοίκηση, προτού αποφανθεί, να σταθμίσει την πραγματική κατάσταση σε συνάρτηση τόσο ως προς το χρόνο, όσο και ως προς την συνδρομή της ενδιάθετης στάσης (*ύπαρξη καλής πίστης*) του διοικούμενου.

Αναμφύλεκτα η θεμελίωση της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης* εμφανίζεται αρχικά ως αντιφατική, καθόσον στην περίπτωση της ανάκλησης των παρανόμων διοικητικών πράξεων φαίνεται να εισάγει προϋποθέσεις εξαίρεσης από την *αρχή της νομιμότητας*. Εντούτοις, με μια προσεκτική εξέταση διαπιστώνεται ότι όχι μόνο δεν προκύπτει μια τέτοια σύγκρουση, αλλά αντίθετα η *δικαιολογημένη εμπιστοσύνη* αποδεικνύεται πολύτιμο συμπλήρωμα της *αρχής της νομιμότητας*.<sup>95</sup>

Κατά συνέπεια και οι δυο αρχές συμβάλλουν αποτελεσματικά, προκειμένου να αναδειχθεί ένας κοινός τόπος έννομης δράσης, αυτός του σεβασμού μιας πραγματικής κατάστασης ως συστατικό ουσιαστικής δικαιοσύνης που εμπλουτίζεται πλέον με την ηθική χροιά που προσδίδει η αρχή της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης* υπό το πρίσμα της *αρχής της νομιμότητας* ως βασικό προαπαιτούμενο.

---

<sup>93</sup> Στ. ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ (1969), *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω* / σελ. 33- 34

<sup>94</sup> Χρ. ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ, (2003) *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 60

<sup>95</sup> Στ. ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ (1969), *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω*, σελ. 44

### 2.3.2 Η προστατευόμενη εμπιστοσύνη και η χρηστή διοίκηση

Η αρχή της χρηστής ή αγαθής διοίκησης ή αρχή των χρηστών διοικητικών ηθών<sup>96</sup> επιβάλλει στα όργανα της διοίκησης την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων τους σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής και καλόπιστης διοίκησης, προκειμένου στην διαδικασία της εφαρμογής των κατά περίπτωση διατάξεων, να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και δογματικές ερμηνείες.

Με μια πρώτη ματιά, η έννοια της χρηστής διοίκησης είναι γενική και αόριστη. Το ΣτΕ την ορίζει αρνητικά, χαρακτηρίζοντας ορισμένες πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης ως αντιτιθέμενες στην αρχή της χρηστής ή εύρυθμης διοίκησης.<sup>97</sup> Δηλαδή από τη νομολογία ορίζεται τι δεν πρέπει η διοίκηση να πράττει, καθώς αυτή οφείλει να μην αιφνιδιάζει και να μην ταλαιπωρεί χωρίς σοβαρή αιτία -και φυσικά να μην εξαιπάτά- τον καλόπιστο διοικούμενο.

Ενώ τυπική νομιμότητα, εφαρμόζει του ισχύον θετικό δίκαιο ανεξάρτητα εάν η ρύθμιση είναι δίκαιη ή άδικη, η αρχή της χρηστής διοίκησης αποσκοπεί στην δικαιοσύνη η οποία διασφαλίζεται με την ουσιαστική δικαιοσύνη. Ως εκ τούτου η αρχή της χρηστής διοίκησης απαιτεί δίκαιες διατάξεις και δίκαιη εφαρμογή τους, υπερβαίνοντας έτσι ως ζητούμενο το «κράτους του νόμου» και αναζητώντας το «δίκαιο κράτος». Κατά συνέπεια η τυπική νομιμότητα οφείλει να υποχωρεί μπροστά στη δικαιοσύνη.<sup>98</sup>

Η αρχή της χρηστής διοίκησης εφαρμόζεται από την διοίκηση κατά κύριο λόγο στην περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας, δηλαδή όταν η διοίκηση έχει την δυνατότητα επιλογών μεταξύ περισσότερων νομίμων λύσεων.<sup>99</sup> Η έννοια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης δεν είναι αποδεκτό να λειτουργεί ενάντια στα συμφέροντα του πολίτη. Τούτο διασφαλίζεται αποτελεσματικά με τη συνδρομή της αρχής της χρηστής διοίκησης, αφού η διοίκηση δρώντας στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας, οφείλει πλέον να μεριμνά για τη διαφύλαξη των εννόμων συμφερόντων του.

<sup>96</sup>Βλάχιος Ι. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου/* Τεύχος Α', έκδοση Δ' πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 242

<sup>97</sup> Βλ. ενδεικτικά σε αποφάσεις του ΣτΕ υπ' αριθμ. 620/33, 1382/48, 1810/57

<sup>98</sup>Βλάχιος Ι. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ (2010), *Εισηγήσεις ο.π.π.*, σελ. 267 επ.

<sup>99</sup> Βλάχιος Ι. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ (2010), *Εισηγήσεις ο.π.π.*, σελ. 217 επ.

Παράδειγμα:<sup>100</sup> Με το ν. 2643/1998 καθορίστηκαν οι προϋποθέσεις, όπως και κάθε άλλη λεπτομέρεια, αναφορικά με τη διαδικασία πρόσληψης ατόμων με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ), σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Κατά την εφαρμογή του εν λόγω νόμου σε προκήρυξη του ΟΑΕΔ, διαπιστώθηκαν:

- Δυσχέρειες προσβασιμότητας των ΑΜΕΑ στη διαδικασία επιλογής
- Έλλειψη έγκυρης πληροφόρησης από τις κατά τόπους αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ
- Ατεκμηρίωτες απορριπτικές αποφάσεις των πρωτοβάθμιων περιφερειακών επιτροπών
- Καθυστερήση στην υποδοχή και επεξεργασία των αιτήσεων λόγω ασάφειας των σχετικών διατάξεων
- Καθυστερήση από πλευράς εργοδοτών πρόσληψης των επιλεγέντων

Τα ανωτέρω προβλήματα, σε συνδυασμό με τη μη επιβολή των κυρώσεων που προέβλεπε ο νόμος, καθώς και τη συσσώρευση των ενστάσεων των εργοδοτών και των μη επιλεγέντων δικαιούχων (ΑΜΕΑ) ενώπιον του ίδιου οργάνου, οδήγησαν σε υπέρμετρη καθυστέρηση της έκδοσης οριστικών αποφάσεων επιλογής και στη δημιουργία κλίματος ανασφάλειας. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την κατάφωρη παραβίαση της *αρχής της χρηστής διοίκησης*, σύμφωνα με την οποία η διοικητική δράση θα πρέπει να διέπεται από ευελιξία και αποτελεσματικότητα.

Η *αρχή της χρηστής διοίκησης* επιβάλλει στα όργανα της διοίκησης να αποφεύγουν δογματικές ερμηνείες κατά την εφαρμογή των κανόνων δικαίου, ενώ παράλληλα υπαγορεύει να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με αίσθημα δικαίου. Σε πολλές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων συναντώνται έννοιες όπως «*η υποχρέωση του καλώς διοικείν*», και «*η αρχή της αγαθής διοίκησης*».<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Βλ. στον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2012) / Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων & πολιτών / Οι δημόσιοι υπάλληλοι στην υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος και των πολιτών / ΑΘΗΝΑ, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ του ΠΟΛΙΤΗ, σελ. 29 και 30

<sup>101</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ*, σελ. 47

Αποτελεί σύνηθες φαινόμενο η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης να μην αναφέρεται πάντοτε ρητά στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων,<sup>102</sup> αλλά να χρησιμοποιείται ως μια παράμετρος άλλων αρχών, όπως της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης. Στην πραγματικότητα όμως, όταν γίνεται αναφορά στην έννοια της χρηστής διοίκησης, στην ουσία συμπεριλαμβάνεται ως μια παράμετρος, η έννοια της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.<sup>103</sup>

### 2.3.3 Η προστατευόμενη εμπιστοσύνη και η αρχή της καλής πίστης

Σύμφωνα με την αρχή της καλής πίστης, η διοίκηση δεν δικαιούται να εκμεταλλευθεί μια κατάσταση όπου ο διοικούμενος περιήλθε σε αυτή λόγω πλάνης, απάτης ή απειλής. Κατά μείζονα λόγο δεν επιτρέπεται η ίδια η διοίκηση να δημιουργεί ανάλογες καταστάσεις.

Η διοίκηση παραβιάζει πρόδηλα την αρχή της καλής πίστης, όταν ενεργεί κατά τρόπο αντίθετο προς τις προσδοκίες που η ίδια δημιούργησε στον εχέφρονα πολίτη, ενώ λειτουργεί κακόπιστα, όταν:

- α. Αίρει εκ των υστέρων, αιφνιδίως ή χωρίς προειδοποίηση, κίνητρα που προέβλεψε ο νόμος για να προκαλέσει μια ορισμένη συμπεριφορά του πολίτη
- β. Αποδεικνύεται ανακόλουθη σε υποσχέσεις ή επίσημες πληροφορίες των αρμοδίων αρχών
- γ. Αντίκειται στην παροχή πληροφοριών, την χορήγηση των οποίων προβλέπει ο νόμος

Περαιτέρω, η νομολογία του ΣτΕ δέχεται ότι η διοίκηση δεν δικαιούται εξαιτίας των δικών της παραλείψεων, για τις οποίες δεν είναι υπαίτιος ο πολίτης, να αγνοήσει μια ευνοϊκή γι' αυτόν πραγματική κατάσταση που δημιουργήθηκε, η οποία διήρκεσε για ικανό χρονικό διάστημα και να αποστερήσει αιφνιδίως τα υπέρ αυτού ωφελήματα ή τις ευνοϊκές νόμιμες συνέπειες που προέκυψαν από την εν λόγω

<sup>102</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές.....* όπ.π., σελ. 46

<sup>103</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές.....* όπ.π., σελ. 47



κατάσταση. Στην περίπτωση που διαπιστώνεται ότι η διοίκηση λειτουργεί με τον τρόπο αυτό, τότε συχνά θεμελιώνεται κρατική ευθύνη προς αποζημίωση.

Παράδειγμα:<sup>104</sup> Το Υπουργείο Οικονομικών έχοντας με υπαιτιότητα των τελωνειακών του Υπηρεσιών, καταρτίσει λανθασμένες καταστάσεις των δικαιούμενων καταβολής μειωμένων τελών κυκλοφορίας λόγω αναπηρίας, απέστειλε ειδοποιητήρια πληρωμής τελών κυκλοφορίας μειωμένης αξίας σε ιδιοκτήτες αναπηρικών αυτοκινήτων, οι οποίοι καλόπιστα κατέβαλαν το μειωμένο τέλος. Μετά την παρέλευση αρκετών ετών το ΥΠΟΙΚ, ανακαλύπτοντας το λάθος, αναζήτησε μέσω των αρμοδίων ΔΟΥ τους ιδιοκτήτες αναπηρικών οχημάτων και απαίτησε από αυτούς την αναδρομική καταβολή των ορθών (νομίμων) τελών κυκλοφορίας τα οποία ήταν επιβαρημένα με αυτοτελή πρόστιμα λόγω εκπρόθεσμης προμήθειας. Τόσο η αναζήτηση των μη καταβληθέντων τελών, όσο και η επιβολή προστίμων από το ΥΠΟΙΚ ήταν προφανώς αντίθετη με την *αρχή της καλής πίστης*, καθόσον η μη καταβολή των ορθών τελών δεν οφειλόταν σε υπαιτιότητα των πολιτών αλλά σε πρόδηλη παράλειψη της διοίκησης, που με τις ενέργειές της δημιούργησε στους εμπλεκόμενους πολίτες την εύλογη πεποίθηση ότι νομίμως απολαμβάνουν τα μειωμένα τέλη κυκλοφορίας.

Η προστατευόμενη εμπιστοσύνη γειτνιάζει με την αρχή της καλής πίστης, υπό την έννοια της επιβεβλημένης ευθύτητας και του πνεύματος επιείκειας που θα πρέπει να διακρίνει ως διοικητική δράση, στο πλαίσιο της πολιτειακής ηθικής, την δημόσια εξουσία ενός σύγχρονου παρεμβατικού κράτους κατά τη σχέση της με τους διοικούμενους.

Η καλή πίστη προέρχεται από τον χώρο του ιδιωτικού δικαίου και αναδείχθηκε ως αρχή που διέπει τις συναλλαγές μεταξύ τυπικά ισοδύναμων καλόπιστων συμβαλλομένων σε συμβατικές σχέσεις. Συνεπώς η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποκτά καταρχήν ένα νομικό έρεισμα στην αρχή της καλής πίστης, ιδιαίτερα σε εκείνες τις περιπτώσεις που εμπεριέχονται χαρακτηριστικά όμοια με τις συμβατικές σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου, όπως λ.χ. οι συμβάσεις Δημοσίου Δικαίου.<sup>105</sup>

<sup>104</sup>Βλ. στον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2012) / Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων & πολιτών / Οι δημόσιοι υπάλληλοι στην υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος και των πολιτών / ΑΘΗΝΑ, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ του ΠΟΛΙΤΗ, σελ. 30

<sup>105</sup>Χρ. ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ, (2003) *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 177

Μολονότι η έννοια της *καλής πίστης* προέρχεται από το πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, εντούτοις η επίκλησή της στο δημόσιο δίκαιο δικαιολογείται απόλυτα κατά την προσπάθεια εδραίωσης μιας κρατικής αυτοδέσμευσης, η οποία θα αποσκοπεί στην άμβλυνση των επιπτώσεων για τον διοικούμενο που παράγονται κατά την ενάσκηση οιασδήποτε αυστηρής μονομερούς διοικητικής δράσης.

Κατά συνέπεια, το περιεχόμενο της αρχής της *καλής πίστης* μπορεί κάλλιστα να χρησιμοποιηθεί και στο χώρο του διοικητικού δικαίου, όπου με την μονομερή θέσπιση αναγκαστικών κανόνων δικαίου εκδηλώνεται η υπέρτερη κρατική βούληση.<sup>106</sup>

Η *καλή πίστη* έχει διττή σημασία που αποδίδεται ως ακολούθως:<sup>107</sup>

α. Στην υποκειμενική *καλή πίστη* που άπτεται της ενδιάθετης πεποίθησης του διοικουμένου για διατήρηση μιας έννομης κατάστασης. Εδώ η *καλή πίστη* εμφανίζεται ως βασική προϋπόθεση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, καθόσον τεκμηριώνει αμάχητα το ψυχολογικό στοιχείο της πεποίθησης του διοικουμένου ότι μια συμπεριφορά από μέρους της διοίκησης θα συνεχίσει να ισχύει στο μέλλον.

β. Στην αντικειμενική ή συναλλακτική *καλή πίστη* που αφορά την ευθύτητα, την ειλικρίνεια και την εντιμότητα που πρέπει να τηρείται στις συναλλαγές. Κατ' αυτόν τον τρόπο η δημιουργηθείσα νομική κατάσταση δικαιολογεί την πεποίθηση του διοικουμένου η οποία αποτελεί πλέον σημείο αναφοράς ως προς εκδήλωση των όποιων ενεργειών από μέρους του, ενώ παράλληλα η *προστασία της εμπιστοσύνης*, υπό το πρίσμα της *καλής πίστης*, αποδεικνύεται μια στερεή βάση νομικής αντιμετώπισης, που καθιστά ανεπίτρεπτη την ανατροπή μιας κατάστασης, χωρίς να τηρείται μια εκατέρωθεν ηθική συμπεριφορά και χωρίς να συνυπολογίζεται το κόστος που προκύπτει για τον διοικούμενο.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (1993), *Η Προστασία της Εμπιστοσύνης του Πολίτη προς το Κράτος Διδικ* (Διμηνιαίο Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη) / Αθήνα – Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 946

<sup>107</sup> Π. ΛΑΔΑΣ (2007), *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου* / Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 65,66

<sup>108</sup> Στ. Ι. ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ (1969), *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω* / Αθήνα, Εκδ. ΑΛΦΑ-ΔΕΛΤΑ, σελ 25

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

### «ΤΟ ΠΕΛΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ»

#### 3.1 Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

##### 3.1.1 Η επενέργεια του νέου νόμου

Ο νομοθέτης γενικά δεν δεσμεύεται να διατηρεί για το μέλλον τις υφιστάμενες έννομες καταστάσεις. Η διατήρηση ή τροποποίηση αυτών έγκειται αποκλειστικά στις αρμοδιότητες και τη βούλησή του, ως εκ τούτου η αξίωση της διατήρησης ενός υφιστάμενου νομικού status quo καθίσταται αβάσιμη.<sup>109</sup>

Στην περίπτωση όμως όπου ο νομοθέτης με νέο νόμο πρόκειται να καταργήσει δικαιώματα πολιτών, τότε θα πρέπει να συμβιβάζει την αναγκαιότητα της επικαιροποίησης μιας έννομης κατάστασης με την κατά το δυνατό αποφυγή αιφνιδιασμού του πολίτη.

Από παράδειγμα αποτελεί η απόφαση του ΣτΕ υπ' αριθμόν **270/2001**, η οποία επικαλούμενη το άρθρο 1 του Πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ,<sup>110</sup> το οποίο προστατεύει τις παροχές ασφάλισης ως περιουσιακό δικαίωμα, έκρινε ότι η επιβολή ανώτατου ορίου ως ποσό σύνταξης, αφορά τους συνταξιούχους που πρόκειται να συνταξιοδοτηθούν και όχι στους ήδη συνταξιοδοτούμενους.

Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από το νομοθέτη τόσο με την αποφυγή της αναδρομικότητας των δυσμενέστερων νόμων, όσο με τη διαφύλαξη εννόμων συνεπειών και καταστάσεων που δημιουργήθηκαν από το προϊσχύον δίκαιο.

---

<sup>109</sup>Αργ. ΤΣΟΥΛΟΥΦΑ (2010), *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ανθρώπου στο σύγχρονο κοινωνικό και ρυθμιστικό κράτος/* Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών του ΑΠΘ, σελ. 29

<sup>110</sup>Βλ. ΔτΑ Ν° 2/1999, σελ. 431 επ., σύμφωνα με το οποίο το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ κατοχυρώνει το σεβασμό της περιουσίας του ανθρώπου, νοώντας ως περιουσία και τα ενοχικά περιουσιακά δικαιώματα, όπως και ειδικότερες απαιτήσεις, που προέρχονται από αδικοπραξία για καταβολή αποζημίωσης ή χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης.

Σε δικαστικές αποφάσεις όπως, στην απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου, υπ' αριθμόν **4/1998**, και του ΣτΕ υπ' αριθμόν **2/1995**, κρίθηκε ότι: «αν και ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να ρυθμίζει υφιστάμενες σχέσεις, έστω και αν προσβάλλονται κεκτημένα δικαιώματα, για να είναι συνταγματικά ανεκτή μια τέτοια επέμβαση θα πρέπει να είναι εύλογη και ανάλογη προς τον σκοπό επιβολής της, να μην αντιστρατεύεται εμφανώς την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη σταθερότητα των εννόμων σχέσεων και να ανταποκρίνεται σε αποχρώντες λόγους γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος».

### 3.1.2 Η έννοια του κοινωνικού κεκτημένου και των κοινωνικών δικαιωμάτων

Κατά τη θεωρία του *κοινωνικού κεκτημένου*<sup>111</sup> ένα δικαίωμα θεμελιώνεται νομικά ως κεκτημένο μέσω της πολιτικής εξουσίας. Έτσι η πολιτική, μέσω του νομοθέτη, αναγνωρίζει ένα δικαίωμα ως κεκτημένο, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ένας συγκεκριμένος στόχος, προσδίδοντας έτσι σε αυτό διάσταση και χαρακτήρα δημοσίου συμφέροντος.

Λαμβανομένου υπόψη ότι οι ανάγκες της κοινωνικής συμβίωσης είναι ευμετάβλητες όπως και η «πολιτική βούληση» που η κρατική εξουσία επιβάλλει, ο νομοθέτης, όποτε διαπιστώσει ότι έχουν μεταβληθεί οι επικρατούσες κατά την θέσπιση ενός κανόνα δικαίου πραγματικές συνθήκες, νομιμοποιείται πλέον με νεότερο κανόνα δικαίου να επιφέρει αλλαγές, οι οποίες συχνά είναι δυσμενείς για τους πολίτες.

Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να μεριμνά ώστε να θεσπίζει παράλληλα τις κατάλληλες μεταβατικές διατάξεις, προκειμένου οι πολίτες να προσαρμόζονται με επιτυχία και σταδιακά στη νέα έννομη τάξη που δημιουργήθηκε.

Η θεωρία του *κοινωνικού κεκτημένου* υπαγορεύει ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να καταργεί τον πυρήνα ενός κοινωνικού δικαιώματος, αλλά ανάλογα με τις οικονομικές συγκυρίες έχει τη δυνατότητα να περιορίζει την παροχή, όχι όμως σε τέτοιο βαθμό που ουσιαστικά να την καταργεί.

<sup>111</sup>Α. ΤΑΧΟΣ (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*/ Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ σελ. 77 και «Κεκτημένα δικαιώματα» στο *δημόσιο δίκαιο/ Επιστημονική Επετηρίδα Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών και Οικονομικών Επιστημών*. Τέταρτο Μέρος, Θεσσαλονίκη, 1992 σελ. 369

Ως εκ τούτου, η πολιτεία είναι αυτή που θα πρέπει να διασφαλίζει τα κοινωνικά δικαιώματα, η ύπαρξη των οποίων είναι άλλωστε αυτή που της προσδίδει τον χαρακτήρα του κοινωνικού κράτους. Δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν έναν από τους τρεις βασικούς πυλώνες δικαιωμάτων (μαζί με τα ατομικά και τα πολιτικά), τα οποία ερείδονται στη συνταγματική βάση, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι εκ της φύσεως τους δεν παρέχουν αχώριμες αξιώσεις.

Έτσι, παρότι βρίσκεται στην ευχέρεια της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας η μεταβολή του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου προκειμένου να επιτυγχάνεται κάθε φορά η υλοποίηση της επιταγής της λαϊκής εντολής, εντούτοις δεν είναι αποδεκτή μια αιφνίδια μεταβολή ή συνολική ανάκληση ενός δικαιώματος σε βαθμό που να κλονίζεται η απορρέουσα από τη δημοκρατική αρχή κρατική αξιοπιστία.<sup>112</sup>

Η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 22 του Συντάγματος,<sup>113</sup> κατοχυρώνει το δικαίωμα στην εργασία, την οποία και ανάγει ως μέσο ηθικής και υλικής εξύψωσης του πολίτη. Δημιουργεί έτσι τις κατευθυντήριες γραμμές για την προστασία του εργασιακού κεκτημένου.

Ανάλογο κεκτημένο δικαίωμα συναντούμε στις παρ. 2 και 4 του άρθρου 16 του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνεται η δωρεάν παιδεία σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης.<sup>114</sup> Ομοίως, στην παρ. 5 του άρθρου 16 του Συντάγματος,<sup>115</sup> κατοχυρώνεται η παροχή ασφαλιστικής προστασίας προς τον πολίτη ως *κοινωνικό κεκτημένο* που μπορεί να μεταβάλλεται ή να περιστέλλεται ανάλογα με τις

---

<sup>112</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ / Αθήνα - Θεσσαλονίκη ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ*, σελ. 52

<sup>113</sup> «1. Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού.»

<sup>114</sup> «2. Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους και έχει σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης και τη διάπλασή τους σε ελεύθερους και υπεύθυνους πολίτες.

4. Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια. Το Κράτος ενισχύει τους σπουδαστές που διακρίνονται, καθώς και αυτούς που έχουν ανάγκη από βοήθεια ή ειδική προστασία, ανάλογα με τις ικανότητές τους...»

<sup>115</sup> «5. Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει...»

οικονομικές συνθήκες, χωρίς όμως να καταργείται ή να αποδυναμώνεται πλήρως ως δικαίωμα,<sup>116</sup> και πάντοτε με την θέσπιση των κατάλληλων μεταβατικών διατάξεων.

Εκτός από τις γεγενημένες απαιτήσεις που συνιστούν την έννοια των κεκτημένων δικαιωμάτων, εμπίπτει στο πεδίο της κρατικής προστασίας και η προσδοκία της απόκτησης ενός συγκεκριμένου και αυτονόητου δικαιώματος, όπως είναι η δυνατότητα του κάθε εργαζόμενου, εντασσόμενος μελλοντικά στους συνταξιούχους, να απολαμβάνει τα ίδια με αυτούς δικαιώματα.

Συναφώς, ο καθηγητής Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος αναφέρει ότι «νεότερες διατάξεις δεν μπορούν να μεταβάλλουν κατά τρόπο δυσμενή ισχύουσες διατάξεις από τις οποίες απορρέουν δικαιώματα (εκτός αν δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και δεν προσβάλλεται η αρχή της αναλογικότητας)».<sup>117</sup>

Η θεωρία των κεκτημένων δικαιωμάτων έχει σε πολλά πεδία αντικατασταθεί από την αρχή της χρηστής διοίκησης που λειτουργεί ως διορθωτική της τυπικής νομιμότητας.<sup>118</sup> Η νομολογία και η επιστήμη του διοικητικού δικαίου συχνά αναφέρεται στην αρχή της χρηστής διοίκησης προκειμένου να παράσχει προστασία υπέρ των καλόπιστων διοικούμενων αποφεύγοντας να επικαλείται την αμφιλεγόμενη θεωρία των κεκτημένων δικαιωμάτων, που πρεσβεύει ότι οι πραγματικές επωφελείς για τους ιδιώτες καταστάσεις έχουν προτεραιότητα έναντι του δικαίου λόγω της κοινωνικής ανάγκης προστασίας τους.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ (2006), *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα/ ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ*, σελ. 565

<sup>117</sup> Επ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2003), *Η ασφάλεια δικαίου και η προστασία των δημοσίων δικαιωμάτων στο Ελληνικό δίκαιο, σε Κράτος Δικαίου και Προστατευόμενη Εμπιστοσύνη/ ΔτΑ τόμος εκτός σειράς*, Αθήνα, Αντ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, υποσημ. 7 στη σελ. 30

<sup>118</sup> Μαγδ. ΧΑΤΖΗΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ – ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΟΥ (1981), *Η εφαρμογή της αρχής της «χρηστής διοικήσεως» στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις) /*, Τόμος ΛΕ' 7, Θεσσαλονίκη, ΑΡΜΕΝΟΠΟΥΛΟΣ, σελ. 617

<sup>119</sup> Βλάσιος Ι. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου/ Τεύχος Α'*, έκδοση Δ' πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 243 επ.

### 3.1.3 Το ζήτημα της αναδρομικής εφαρμογής - Η γνήσια και μη γνήσια αναδρομικότητα

Ως *γνήσια αναδρομικός νόμος* χαρακτηρίζεται εκείνος που επεμβαίνει εκ των υστέρων σε ολοκληρωμένες κατά το παρελθόν πραγματικές καταστάσεις. Χρησιμοποιείται για να προσδιορίσει εννοιολογικά εκείνους τους νόμους που ρυθμίζουν αναδρομικά και με επαχθή τρόπο ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις. Ο γνήσια αναδρομικός νόμος είναι κατά κανόνα ασυμβίβαστος με την *αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης*, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι ο νομοθέτης κωλύεται να ρυθμίζει με διαφορετικό τρόπο και αναδρομικά τις υφιστάμενες έννομες σχέσεις.

Ως *μη γνήσια αναδρομικός νόμος* νοείται εκείνος του οποίου η επενέργεια περιορίζεται μόνο στις μη ολοκληρωμένες πραγματικές καταστάσεις, περιλαμβάνοντας γεγονότα και σχέσεις που ξεκίνησαν στο παρελθόν, εξακολουθούσαν να υπάρχουν κατά τη δημοσίευση του νόμου και ρυθμίζονται για το χρόνο μετά τη δημοσίευση.

Στο σύγχρονο σύστημα δικαίου η αναγκαιότητα της ύπαρξης *ασφάλειας δικαίου* από τη μια πλευρά και η από το Σύνταγμα απορρέουσα αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη να νομοθετεί από την άλλη, αποτελούν δύο αντίρροπες δυνάμεις.

Για την αναδρομικότητα των νόμων το Σύνταγμα δεν προβλέπει κάποια γενική απαγόρευση, πλην δύο ειδικότερων διατάξεων όπου:

α. Απαγορεύεται σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 7 του Συντάγματος,<sup>120</sup> η αναδρομικότητα στους ποινικούς νόμους

β. Σύμφωνα με τις παρ. 2 και 3 του άρθρου 78 του Συντάγματος,<sup>121</sup> τίθενται χρονικοί περιορισμοί στην ισχύ των νόμων που έχουν φορολογικό περιεχόμενο.

<sup>120</sup> «Ποτέ δεν επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από εκείνη που προβλεπόταν κατά την τέλεση της πράξης.»

<sup>121</sup> «2. Φόρος ή άλλο οποιοδήποτε οικονομικό βάρος δεν μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε.

3. Κατ' εξαίρεση, όταν επιβάλλεται ή αυξάνεται εισαγωγικός ή εξαγωγικός δασμός ή φόρος κατανάλωσης, επιτρέπεται η είσπραξή τους από την ημέρα που κατατέθηκε στη Βουλή το σχετικό νομοσχέδιο, υπό τον όρο ότι ο νόμος θα δημοσιευθεί μέσα στην προθεσμία που ορίζει το άρθρο 42 παράγραφος 1 και πάντως το αργότερο μέσα σε δέκα ημέρες από τη λήξη της συνόδου.»

Κατά συνέπεια, ο νόμος μπορεί να έχει αναδρομική ισχύ πλην των προαναφερομένων ειδικών διατάξεων του Συντάγματος. Όπως αναφέρθηκε, ο νόμος που παρεμβαίνει σε ολοκληρωμένες πραγματικές καταστάσεις του παρελθόντος εκ των υστέρων ονομάζεται *γνήσια αναδρομικός νόμος*, ενώ ο νόμος που οι διατάξεις του επενεργούν σε μη ολοκληρωμένες πραγματικές καταστάσεις του παρόντος ονομάζεται *μη γνήσια αναδρομικός νόμος*.

Στο κεφάλαιο Β' της παρούσης εργασίας<sup>122</sup> έγινε αναφορά στη συνταγματική κατοχύρωση της *αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης* και στην απόφαση του ΣτΕ υπ' αριθμόν **1508/2002** του Στ' Τμήματος, η οποία εξετάζοντας μια νομοθετική ρύθμιση που παρέτεινε το χρόνο παραγραφής ήδη παραγεγραμμένων αξιώσεων του ελληνικού Δημοσίου κατά ιδιωτών, απετέλεσε σταθμό για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο, καθόσον θεμελίωσε ανεπιφύλακτα την *αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης* ως σταθμισμένη συνταγματική αρχή χωρίς κανένα περιορισμό.

Συναφώς η 6<sup>η</sup> σκέψη της εν λόγω αποφάσεως αναφέρει ότι: «[...] 6. [...] *Επειδή, εξ άλλου, μετά την κατά τα ανωτέρω συμπλήρωση της πενταετούς παραγραφής των επίδικων χρεών εκδόθηκε ο ν.2523/1997 «Διοικητικές και ποινικές κυρώσεις στη φορολογική νομοθεσία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 179/11.9.1997), με το άρθρο 22 παρ. 12 του οποίου ορίσθηκαν τα εξής: Παρατείνεται μέχρι 31.12.1998 ο χρόνος παραγραφής των βεβαιωμένων στις δημόσιες οικονομικές υπηρεσίες χρεών προς το Δημόσιο και τρίτους που παραγράφονται εντός των ετών 1997 και 1998. Η παράταση δεν ισχύει για τα χρέη προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Εν όψει όμως του ότι ο νομοθέτης δύναται να παρατείνει τον χρόνο παραγραφής, μη δεσμευόμενος κατά τούτο από το Σύνταγμα, μόνον των αξιώσεων εκείνων για τις οποίες ο χρόνος αυτός δεν είχε ακόμη συμπληρωθεί κατά την έναρξη ισχύος του νεώτερου νόμου, η έννοια της ανωτέρω διατάξεως είναι προδήλως ότι δεν καταλαμβάνει όλα τα βεβαιωμένα στις Δ.Ο.Υ. χρέη προς το δημόσιο που παραγράφονται εντός του έτους 1997, αλλά μόνον εκείνα των οποίων ο χρόνος παραγραφής συμπληρώνεται μετά την έναρξη ισχύος της (δηλαδή από 12.9.1997). Διότι υπό διαφορετική ερμηνευτική εκδοχή, συνεπαγόμενη την εφαρμογή της και επί χρεών που είχαν ήδη παραγραφεί πριν την έναρξη ισχύος της, η ανωτέρω διάταξη του ν. 2523/1997 θα προσέκρουε όχι μόνο στη συνταγματική αρχή της ισότητας, αλλά*

<sup>122</sup> Βλ. στην παρ. 2.1 παρούσης εργασίας (σελ. 33)



*προεχόντως στις εκ της αρχής του Κράτους δικαίου, ευθέως συναγόμενες επί μέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης (ιδίως εκ των άρθρων 2 παρ.1 και 5 παρ.1 του Συντ.), προς την τελευταία δε αρχή ευθέως συγκρούονται νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν αναδρομικώς και κατά τρόπον επαχθή ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις, τέτοια δε αναδρομική ρύθμιση είναι τότε μόνον θεμιτή, οσάκις η εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη σταθερότητα ορισμένης νομικής καταστάσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εν τοις πράγμασι δικαιολογημένη, οπότε και δεν απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας, η εξαίρεση όμως αυτή δεν συντρέχει εν προκειμένω.»*

Το ιδιαίτερο ενδιαφέρον της 6<sup>ης</sup> σκέψεως της απόφασης **1508/2002** του ΣτΕ εστιάζεται κυρίως στο τελευταίο της εδάφιο, κατά το οποίο ο συλλογισμός που αναπτύσσεται ανάγει την *προστατευόμενη εμπιστοσύνη* σε συνταγματικό αγαθό και αναφέρει ότι τυχόν αναδρομική ρύθμιση που συγκρούεται με την εν λόγω αρχή επιτρέπεται κατ' εξαίρεση, όταν η εμπιστοσύνη αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη και ως εκ τούτου δεν απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας.

### 3.2 Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

#### 3.2.1 Οι διοικητικές πράξεις

Οι ατομικές διοικητικές πράξεις εμπεριέχουν μια απόλυτα εξατομικευμένη ρύθμιση που απευθύνεται σε συγκεκριμένο φυσικό πρόσωπο εμπεριέχοντας στοιχεία που αναφέρονται αποκλειστικά στην ταυτότητά του<sup>123</sup> και συνδέονται στενά με την πραγματική κατάσταση που το πρόσωπο αυτό βιώνει ως διοικούμενος.<sup>124</sup>

Οι διοικητικές πράξεις ισχύουν από τη στιγμή της εκδόσεώς τους, και ειδικότερα οι ατομικές διοικητικές πράξεις ισχύουν από τη στιγμή της κοινοποίησής

<sup>123</sup>Γλ. ΣΙΟΥΤΗ, Συλλογικός Τόμος με Α. ΓΕΡΟΝΤΑ, Σ. ΛΥΤΡΑ, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟ, Σ. ΦΛΟΓΑΪΤΗ (2010), *Διοικητικό Δίκαιο*/Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 170

<sup>124</sup>Δημ. ΠΑΛΛΗΚΑΡΗ (2014), *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ανθρώπου στο σύγχρονο κοινωνικό και ρυθμιστικό κράτος και η ερμηνεία της μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*/ Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών Τμήματος Νομικής του ΑΠΘ, σελ. 93

τους, ενώ οι κανονιστικές πράξεις έχουν ισχύ από τη δημοσίευσή τους στο ΦΕΚ. Ορισμένες ατομικές διοικητικές πράξεις πρέπει να δημοσιευθούν στο ΦΕΚ και ισχύουν από την ημερομηνία της δημοσίευσής τους.

Σύμφωνα με το ν.3861/2010 οι πράξεις που δημοσιεύονται στο ΦΕΚ πρέπει να αναρτώνται με το πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» σε κατάλληλο ιστότοπο στο διαδίκτυο με έναρξη ισχύος την ημερομηνία δημοσίευσής τους στο ΦΕΚ. Για όσες διοικητικές πράξεις που κατά το νόμο δεν δημοσιεύονται σε ΦΕΚ, η παράλειψη ανάρτησής τους στον ιστότοπο του «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» συνεπάγεται την αδυναμία της εκτέλεσής τους.

Όλες οι γραπτές διοικητικές πράξεις πρέπει να φέρουν αιτιολογία, η οποία να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή τους. Η αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων καθίσταται αναγκαία και επιβάλλεται πλέον από το ν.2690/99,<sup>125</sup> ο οποίος είναι ευρέως γνωστός ως «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΚΔΔ).

Η ανάγκη αιτιολογίας απορρέει τόσο από την *αρχή της νομιμότητας* όσο και από την ανάγκη του σεβασμού των δικαιωμάτων και συμφερόντων των πολιτών. Στην περίπτωση που η αιτιολογία προβλέπεται ρητά από το νόμο, τότε συνιστά ουσιώδη τύπο της διοικητικής πράξης και θα πρέπει να περιέχεται έστω και συνοπτικά στο σώμα της.

Ιδιαίτερα, στην περίπτωση των *δυσμενών* διοικητικών πράξεων, η ανάγκη αιτιολογίας προκύπτει από τη φύση της πράξης. Στην περίπτωση που η αιτιολογία της διοικητικής πράξης δεν είναι απαραίτητο να περιλαμβάνεται στο σώμα της, θα πρέπει ωστόσο απαραίτητα να προκύπτει ευκρινώς από τα στοιχεία του φακέλου που τη συνοδεύουν.<sup>126</sup>

Η αιτιολογία για να είναι νόμιμη πρέπει να είναι σαφής, ειδική και επαρκής. Οι κρίσιμες και εφαρμοστέες διατάξεις του νόμου οφείλουν να συσχετίζονται με τα δεδομένα της συγκεκριμένης περίπτωσης.<sup>127</sup> Απλή παράθεση σκέψεων ή των

---

<sup>125</sup> Η παρ. 2 του άρθρου 17 του ν. 2690/99 (ΚΔΔ), ορίζει ότι: «.. η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου εκτός αν προβλέπεται ρητά στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης...»

<sup>126</sup> Βλ. απόφαση του ΣτΕ υπ. αριθμ. 2096/2002

<sup>127</sup> Βλ. αποφάσεις του ΣτΕ υπ. αριθμ. 1116/1962 και 2176/1962

διατάξεων του νόμου δεν συνιστούν νόμιμη αιτιολογία ενώ καθιστούν τον δικαστικό έλεγχο από δυσχερή έως ανέφικτο.<sup>128</sup>

Με βάση τη διάταξη του άρθρου 2 του Αστικού Κώδικα (ΑΚ) που ορίζει ότι «ο νόμος ορίζει περί του μέλλοντος και δεν έχει αναδρομική ισχύ», διαμορφώθηκε ως κρατούσα αντίληψη, ότι οι κανονιστικές και οι συστατικές ατομικές διοικητικές πράξεις δεν έχουν γενικά αναδρομική ισχύ.<sup>129</sup>

Γενικά, οι ατομικές διοικητικές πράξεις δεν ανατρέχουν σε προγενέστερο χρόνο από την έκδοση ή την κοινοποίησή τους. Υπάρχουν όμως ορισμένες περιπτώσεις που κάτι τέτοιο γίνεται επιτρεπτό όπως:<sup>130</sup>

- α. Αν υπάρχει ρητή πρόβλεψη από εξουσιοδοτική διάταξη
- β. Όταν εκδίδονται πράξεις προς συμμόρφωση της διοίκησης με ακυρωτική απόφαση δικαστηρίων
- γ. Μετά την ακύρωση πράξης για τυπικούς λόγους λ.χ. ανεπαρκής αιτιολογία ή κακή σύνθεση συλλογικού οργάνου κ.λπ., με συνέπεια εντός εύλογου χρόνου να εκδίδεται νέα πράξη ίδιου περιεχομένου που έχει ως βάση τα ίδια πραγματικά περιστατικά.
- δ. Όταν γίνεται ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης

### 3.2.2 Η ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων

Η ανάκληση αποτελεί από μόνη της μια διοικητική πράξη, με την οποία επέρχεται η άρση της ισχύος αναδρομικά ή για το μέλλον μιας προγενέστερης διοικητικής πράξης.

<sup>128</sup> Βλ. αποφάσεις του ΣτΕ υπ. αριθμ. 815/1964, 880/1970, 128/1964, 190/1963

<sup>129</sup> Αργ. ΤΣΟΥΛΟΥΦΑ (2010), *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ανθρώπου στο σύγχρονο κοινωνικό και ρυθμιστικό κράτος / Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών του ΑΠΘ*, σελ. 43

<sup>130</sup> Αργ. ΤΣΟΥΛΟΥΦΑ (2010), *Η αρχή της προστασίας...* ...όπ.π., σελ. 43, 44

Όταν μια ατομική διοικητική πράξη ανακαλείται, ενδέχεται να αναβιώνει η προϊσχύουσα, εφόσον υπάρχει, στη περίπτωση δε μιας σύνθετης διοικητικής ενέργειας, αναβιώνει η πράξη που είχε προηγουμένως εκδοθεί.

Οι ατομικές διοικητικές πράξεις ανακαλούνται για το μέλλον ή αναδρομικά, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου.<sup>131</sup> Ανακαλούνται τόσο οι παράνομες όσο και οι νόμιμες διοικητικές πράξεις. Οι ανακλήσεις των ατομικών διοικητικών πράξεων αποτελούν το κύριο αντικείμενο των διοικητικών δικαστηρίων και διακρίνονται σε:<sup>132</sup>

- α. Νόμιμες ή παράνομες
- β. Ευμενείς ή δυσμενείς
- γ. Διαπλαστικές ή διαπιστωτικές
- δ. Αναδρομικές ή για το μέλλον

επειδή όμως η ταξινόμηση αυτή προϋποθέτει τη θέσπιση ιδιαίτερων ανά περίπτωση κριτηρίων με συνέπεια την πολυπλοκότητα στην εξέτασή τους, η νομολογιακή πρακτική διακρίνει τις υποθέσεις θέτοντας ως κριτήριο την ύπαρξη ή μη της δέσμιας αρμοδιότητας.

Από τους κανόνες δικαίου, που διαμορφώθηκαν νομολογιακά, προκύπτει ότι η ανάκληση των *νόμιμων* διοικητικών πράξεων είναι επιτρεπτή για τις περιπτώσεις εκείνες που υφίσταται επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος και ισχύει για το μέλλον (ex nunc),<sup>133</sup> ενώ σε ό,τι αφορά την ανάκληση των *παράνομων* διοικητικών πράξεων, τούτη είναι κατ'αρχήν επιβεβλημένη με βάση την *αρχή της νομιμότητας* και έχει αναδρομική ισχύ (ex tunc).

Η διαπίστωση και μόνο της αλλαγής των πραγματικών περιστατικών συνιστά έναν αυτοτελή λόγο ανάκλησης των ατομικών διοικητικών πράξεων, καθόσον στην παρ. 2 του άρθρου 21 του ΚΔΔ ορίζεται ότι «...για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός αν

<sup>131</sup> Γλ. ΣΙΟΥΤΗ, Συλλογικός Τόμος με Α. ΓΕΡΟΝΤΑ, Σ. ΛΥΤΡΑ, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟ, Σ. ΦΛΟΓΑΪΤΗ (2010), *Διοικητικό Δίκαιο*/Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 239

<sup>132</sup> Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ (2004), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* / Αθήνα - Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 960

<sup>133</sup> Δημ. ΠΑΛΛΗΚΑΡΗ (2014), *Η αρχή της προστασίας ...* όπ.π., σελ. 93

ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση των πραγματικών περιστάσεων».

Προκειμένου να αξιολογηθούν τόσο οι προϋποθέσεις ανάκλησης όσο και τα αποτελέσματα αυτών, η ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων είναι σκόπιμο να διακριθεί στις ακόλουθες κατηγορίες:<sup>134</sup>

α. Ανάκληση παράνομων ευμενών ή επωφελών διοικητικών πράξεων με τις οποίες δημιουργήθηκαν δικαιώματα

β. Ανάκληση παράνομων δυσμενών ή επαχθών διοικητικών πράξεων με τις οποίες επιβλήθηκαν υποχρεώσεις

γ. Ανάκληση νόμιμων ευμενών ή επωφελών διοικητικών πράξεων με τις οποίες δημιουργήθηκαν δικαιώματα

δ. Ανάκληση νόμιμων δυσμενών ή επαχθών διοικητικών πράξεων με τις οποίες επιβλήθηκαν υποχρεώσεις

### 3.2.3 Η ανάκληση των παρανόμων ατομικών διοικητικών πράξεων

Παράνομες διοικητικές πράξεις χαρακτηρίζονται εκείνες που πάσχουν από κάποια πλημμέλεια και στην περίπτωση που με ένδικα μέσα προσβληθούν, τότε θα ακυρωθούν. Η ανάκλησή τους μπορεί να γίνει μόνο για λόγους νομιμότητας και όχι για λόγους σκοπιμότητας, καθόσον η διοίκηση με την ανάκληση ελέγχει την νομιμότητα των πράξεών της και θεραπεύει της πλημμέλειες που έχουν παρεισφρήσει.<sup>135</sup>

Η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων επιτρέπεται ελεύθερα, ανεξαρτήτως των δικαιωμάτων που με αυτές έχουν δημιουργηθεί, στην περίπτωση που αυτό συμβεί εντός «ευλόγου χρόνου» από την έκδοση των εν λόγω διοικητικών πράξεων.

<sup>134</sup>Στ. ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ (1969), *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω*/ Αθήνα, ΑΛΦΑ-ΔΕΛΤΑ, σελ. 79

<sup>135</sup>Γλ. ΣΙΟΥΤΗ, Συλλογικός Τόμος με Α. ΓΕΡΟΝΤΑ, Σ. ΛΥΤΡΑ, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟ, Σ. ΦΛΟΓΑΪΤΗ (2010), *Διοικητικό Δίκαιο*/Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 241

Σύμφωνα με τις διατάξεις του α.ν.261/1968, ο «*εύλογος χρόνος*» δεν μπορεί να είναι μικρότερος της πενταετίας. Η πενταετία θεσπίζεται ως το ελάχιστο (minimum) όριο του χρονικού διαστήματος που μεσολάβησε ανάμεσα στην έκδοση της διοικητικής πράξης και την ανακλήσεώς της. Κατά συνέπεια το χρονικό διάστημα που είναι μικρότερο της πενταετίας, αποτελεί σε κάθε περίπτωση, έναν «εύλογο χρόνο» για τη διοίκηση.

Σε ορισμένες περιπτώσεις δεν αποκλείεται ως *εύλογος χρόνος* να κριθεί από το δικαστήριο κάποιο χρονικό διάστημα που να υπερβαίνει την πενταετία,<sup>136</sup> γενικά πάντως η πενταετία είναι το ελάχιστο όριο του ευλόγου χρόνου ανάμεσα στην έκδοση της διοικητικής πράξης και της ανάκλησης, και κατά συνέπεια αποτελεί το σημείο αναφοράς του ανααιρετικού ελέγχου για την ανάκληση των παρανόμων ατομικών διοικητικών πράξεων.

Ειδικότερα, η απόφαση του ΣτΕ υπ' αριθμόν **1501/2008** ορίζει ότι αναφορικά με την δυνατότητα εκ μέρους της διοίκησης να ανακαλεί παράνομη ατομική διοικητική πράξη σε διάστημα εντός πενταετίας από την έκδοσή της, αυτή δεν είναι υποχρεωμένη να συνεκτιμήσει:

α. Τη συνδρομή *καλής πίστης* του διοικουμένου, υπέρ του οποίου εξεδόθη η εν λόγω πράξη

β. Την αναγκαιότητα προστασίας της δημιουργηθείσας σε αυτόν εμπιστοσύνης

γ. Το γεγονός ότι η βλάβη που επέρχεται σε αυτόν από την ανάκληση, είναι δυσανάλογα μεγαλύτερη από το όφελος που αποκομίζεται στο όνομα του δημοσίου συμφέροντος.

Στην περίπτωση φυσικά που διαπιστωθεί ότι ο διοικούμενος κατά την έκδοση μιας διοικητικής πράξης δεν τελούσε σε *καλή πίστη*, οίκοθεν νοείται ότι δεν τίθεται θέμα συνδρομής της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης*, ακόμη και όταν έχει προ πολλού παρέλθει η πενταετία από την έκδοσή της.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Βλ. αποφάσεις του Α' τμήματος του ΣτΕ υπ' αριθμ. 612/2012 και 2309/2009

<sup>137</sup> Βλ. απόφαση Δ' τμήματος ΣτΕ υπ' αριθμ. 2616/2012

Γενικά, η ανάκληση σε χρονικό διάστημα εντός πενταετίας από τη έκδοση της αρχικής διοικητικής πράξης, κρίνεται νόμιμη, χωρίς εύκολα να λαμβάνεται υπόψη η *εμπιστοσύνη* που ο διοικούμενος επέδειξε.

Η πενταετία μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης είναι το χρονικό διάστημα στο οποίο, κατά τη στάθμιση της αναγκαιότητας ανάκλησης, βαρύτητα έχει η *αρχή της νομιμότητας*, ενώ για το χρονικό διάστημα πέραν της πενταετίας προστίθεται ως σημαντικό κριτήριο και η συνδρομή της *αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης*.

Στην περίπτωση που η διοίκηση παραλείψει να ανακαλέσει μια παράνομη διοικητική πράξη, τούτο δεν συνεπάγεται παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας από μέρους της. Ομοίως στην περίπτωση που η διοίκηση ρητά αρνηθεί, χωρίς να επανεξετάσει την ουσία μιας υπόθεσης, τούτο δεν συνεπάγεται εκτελεστή πράξη.

Παρόλα αυτά, βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια, χωρίς να καθίσταται υποχρεωτικό για τη διοίκηση-<sup>138</sup> να ανακαλέσει μια παράνομη διοικητική πράξη εντός πενταετίας από την έκδοσή της σταθμίζοντας σύμφωνα με την *αρχή της αναλογικότητας*, το δημόσιο και το ιδιωτικό συμφέρον.

Συνεπώς, στην περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η παράνομη διοικητική πράξη που εξεδόθη, λειτουργεί προς όφελος του καλόπιστου διοικούμενου και το ιδιωτικό αυτό συμφέρον σταθμιζόμενο σύμφωνα με την *αρχή της αναλογικότητας*, υπερβαίνει την επιζητούμενη δημόσια ωφέλεια που προκύπτει στο όνομα του δημοσίου συμφέροντος, τότε η *προστασία της εμπιστοσύνης* που ο ιδιώτης επέδειξε, είναι απολύτως δικαιολογημένη, ιδιαίτερος δε στην περίπτωση που δια της ανακλήσεως της παράνομης διοικητικής πράξης προκαλείται σ' αυτόν σοβαρή βλάβη.

### 3.2.3.1 Παράνομες ευμενείς ή επωφελείς πράξεις

Η ανάκληση των παράνομων ευμενών ατομικών διοικητικών πράξεων αποτελεί την πεμπτουςία εφαρμογής της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης*, αφού στις

---

<sup>138</sup> Απόφαση Δ Εφ Θεσσαλονίκης υπ' αριθμ. 15/2012 Αρμενόπουλος (2012), σελ. 979

περιπτώσεις αυτές, οι ατομικές διοικητικές πράξεις συναρτώνται ουσιαστικά με την πραγματική κατάσταση του διοικούμενου.

Η ανάκληση των πράξεων αυτών επιτρέπεται ελεύθερα σύμφωνα με την *αρχή της νομιμότητας*, ανεξαρτήτως των δικαιωμάτων που δι' αυτών εισέρευσαν στους διοικούμενους, εφόσον η ανάκληση γίνει μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοση των διοικητικών πράξεων.

Οι παράνομες ατομικές επωφελείς για τους πολίτες διοικητικές πράξεις επιτρέπεται να ανακαλούνται ελεύθερα όταν ο χρόνος που παρήλθε είναι μικρότερος του «ευλόγου χρόνου», όπως αυτός νοείται σύμφωνα με τον α.ν.261/1968, δηλαδή μικρότερος της πενταετίας.

Μετά την πάροδο της πενταετίας δεν επιτρέπεται η ανάκληση των παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων, διότι είναι αναγκαίο να προστατευθεί η πραγματική κατάσταση που δημιουργήθηκε, εκτός από ορισμένες περιπτώσεις όπου η ανάκληση είναι οποτεδήποτε επιτρεπτή ως ακολούθως:<sup>139</sup>

- α. Υφίστανται επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος<sup>140</sup>
- β. Η ανάκληση ενεργείται για λόγους συμμόρφωσης με απόφαση διοικητικών δικαστηρίων
- γ. Η διοικητική πράξη εξεδόθη κατόπιν απατηλής ενέργειας του ωφελούμενου διοικούμενου, ο οποίος ενήργησε δολίως παρουσιάζοντας ψευδή ή πλαστά στοιχεία.<sup>141</sup>

Στην περίπτωση εξέτασης της σκοπιμότητας ανάκλησης *παράνομων ευμενών* ατομικών διοικητικών πράξεων η διοίκηση είναι υποχρεωμένη προτού αποφασίσει, να συνεκτιμά τους ακόλουθους παράγοντες:<sup>142</sup>

- α. Την *αρχή της νομιμότητας* και τον τρόπο που αυτή εξυπηρετείται με την ανάκληση της παράνομης πράξης

---

<sup>139</sup>ΕΠ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου* / Τόμος Ι, Αθήνα, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, σελ. 187

<sup>140</sup> Βλ. αποφάσεις ΣτΕ υπ' αριθμ. 1501/2008 και 3904/2008

<sup>141</sup> Βλ. απόφαση ΣτΕ υπ' αριθμ. 312/94

<sup>142</sup>Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2000), *Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως* / Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 51



- β. Την ποιοτική εξέταση της εμπιστοσύνης που ο διοικούμενος επέδειξε
- γ. Την αρχή του δημοσίου συμφέροντος

### 3.2.3.2 Παράνομες δυσμενείς ή επαχθείς πράξεις

Η ανάκληση των παράνομων δυσμενών ή επαχθών για τους πολίτες διοικητικών πράξεων μπορεί να διενεργείται οποτεδήποτε χωρίς χρονικούς περιορισμούς και μετά την παρέλευση της πενταετίας, καθόσον είναι προς όφελος του διοικούμενου.

### 3.2.4 Η ανάκληση των νομίμων ατομικών διοικητικών πράξεων

Η ανάκληση νόμιμων ατομικών διοικητικών πράξεων ή διοικητικών πράξεων γενικής φύσεως με τις οποίες ο πολίτης απέκτησε δικαιώματα, καθίσταται επιτρεπτή μόνο για λόγους:

- α. Δημοσίου συμφέροντος κατόπιν επαρκούς αιτιολόγησης
- β. Διαπίστωσης αλλαγής των πραγματικών καταστάσεων και δεδομένων βάσει των οποίων εκδόθηκε η εν λόγω διοικητική πράξη.<sup>143</sup>

Η ανάκληση των νόμιμων διοικητικών πράξεων που διενεργείται κατόπιν μεταβολής νομικών δεδομένων δημιουργεί προσφορότερο έδαφος, προς ανάπτυξη πλήρους κανονιστικής εμβέλειας<sup>144</sup> της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης έναντι της μεταβολής των πραγματικών δεδομένων, καθόσον στην περίπτωση αυτή η δράση της διοίκησης είναι αυτή που ευθύνεται αποκλειστικά για τον αιφνιδιασμό του διοικούμενου, και όχι η συμπεριφορά του.

---

<sup>143</sup>Βλ. παρ. 2 του άρθρου 21 του ΚΔΔ: «...για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών».

<sup>144</sup>Π. ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ (1996), *Ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων*/ Τόμος Ι, Αθήνα-Κομοτηνή, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 264

#### 3.2.4.1 Νόμιμες ευμενείς ή επωφελείς πράξεις

Κατά κανόνα οι νόμιμες επωφελείς για τον πολίτη διοικητικές πράξεις δεν ανακαλούνται, καθόσον η αρχή της νομιμότητας είναι ιδιαίτερος ισχυρή. Η ανάκληση των νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων δεν είναι επιτρεπτή στην περίπτωση που η διοίκηση μεταβάλει τις αντιλήψεις της αναφορικά με τον αρχικό τρόπο που είχε εκτιμήσει τα δεδομένα που υπήρχαν, όταν η πράξη εκδόθηκε είτε στην περίπτωση της ανάκλησης για λόγους σκοπιμότητας.<sup>145</sup>

Εντούτοις η διοίκηση μπορεί να ανακαλέσει και τις νόμιμες επωφελείς διοικητικές πράξεις στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- α. Για λόγους δημοσίου συμφέροντος,<sup>146</sup> οι οποίοι θα πρέπει να αιτιολογούνται επαρκώς
- β. Όταν ο διοικούμενος συναινεί
- γ. Όταν η πράξη έχει εκδοθεί με την επιφύλαξη ανάκλησής της
- δ. Όταν ο διοικούμενος δεν συμμορφώνεται με όρους που συνοδεύουν την πράξη

Περαιτέρω και η αλλαγή των νομικών δεδομένων ταυτίζεται με την έννοια των πραγματικών δεδομένων, αφού και στην περίπτωση αυτή υφίσταται μονομερής και αποκλειστική δράση της διοίκησης που αιφνιδιάζει τον πολίτη. Συνακόλουθα κατά την ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων εξ' αιτίας της αλλαγής του ισχύοντος νομικού πλαισίου, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αναπτύσσει πλήρως την ισχύ της, ενώ με την ίδια προστασία περιβάλλονται και τα δικαιώματα τρίτων τα οποία προήλθαν από μια νόμιμη διοικητική πράξη.

#### 3.2.4.2 Νόμιμες δυσμενείς ή επαχθείς πράξεις

Η ανάκληση των νομίμων δυσμενών διοικητικών πράξεων είναι κατά κανόνα ανακλητέες, καθόσον αυτές είναι προς το συμφέρον του πολίτη.<sup>147</sup>

<sup>145</sup>ΕΠ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου* / Τόμος Ι, Αθήνα, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, σελ. 184

<sup>146</sup> ΕΠ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού* ..... όπ.π., σελ. 185

### 3.2.5 Η αδράνεια της διοίκησης ως βάση προστασίας εμπιστοσύνης

Η αδράνεια της διοίκησης συναντάται συχνά με τις ακόλουθες μορφές:

α. Ως απροθυμία της διοίκησης να εφαρμόσει τον νόμο ή να εκδώσει τη σχετική διοικητική πράξη. Στην περίπτωση αυτή οι νομικές συνέπειες συνεχίζουν να υφίστανται και δεν αδρανοποιούνται, όπως λ.χ. η κατεδάφιση ενός αυθαίρετου κτίσματος που είναι πάντοτε επιτρεπτή.

β. Ως ολιγωρία της διοίκησης προκειμένου αυτή να ρυθμίσει μια κατάσταση. Εδώ η προστασία της εμπιστοσύνης καθίσταται δικαιολογημένη, καθόσον η διοίκηση είναι αυτή που έχει την αρμοδιότητα της διαμόρφωσης μιας νομικής κατάστασης.<sup>148</sup>

Η συμπεριφορά της διοίκησης χαρακτηρίζεται ως κακόπιστη, όχι μόνο όταν εμφανίζεται να αίρει εκ των υστέρων τα κίνητρα που ο νόμος προέβλεψε προκειμένου να προσελκύσει μια ορισμένη συμπεριφορά του ιδιώτη, αλλά και στην περίπτωση που δεν ενεργοποιεί τις διατάξεις που έχουν ήδη νομοθετηθεί και είναι προς το συμφέρον του διοικούμενου.<sup>149</sup>

### 3.2.6 Σημείο προβληματισμού στη σχέση αρχής και α.ν. 261/68<sup>150</sup>

Μολονότι η πλειονότητα των θεωρητικών του δικαίου συμφωνεί ότι ο εκάστοτε νομοθέτης μπορεί να προβαίνει στη στάθμιση των αρχών της νομιμότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και να επιλύει τη σχετική σύγκρουση προς μια κατεύθυνση, υπό την προϋπόθεση πως αυτή η νομοθετική στάθμιση δεν θα παραβιάζει τις αρχές της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας, εντούτοις προκύπτει ως ερώτημα κατά πόσο η στάθμιση του α.ν.261/68 που ορίζει ως

---

<sup>147</sup> ΕΠ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού* ..... όπ.π., σελ. 184 & 185

<sup>148</sup> Βλ. Απόφαση ΣτΕ υπ' αριθμ. 1621/1981 (NoB N° 30, σελ. 881)

<sup>149</sup> Βλ. στη Σύνοψη Διαμεσολάβησης του ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (Μάρτιος 2009) με θέμα: «Εφαρμογή της παρ. 3 του άρθρου 73 του Κώδικα Διατάξεων Φορολογίας Κληρονομιών, Δωρεών, Γονικών Παροχών Προϊκτών και Κερδών από Λαχεία, περί προσωρινού προσδιορισμού της αξίας ενός ακινήτου από τον προϊστάμενο της Δ.Ο.Υ», σελ. 6

<sup>150</sup> Πάνος ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ (2009), *Και πάλι: Περί της συνταγματικότητας του άρθρου μόνου α.ν. 261/1968 (Με αφορμή την ΣτΕ 1501/2008)* / Περιοδικό ΔΙΚΗ, Διαδικτυακός κόμβος αρχείου Δικανικών μελετών Κώστα Μπέη, <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=4&mid=1479&mmu=3&id=25414> [τελευτ. πρόσβαση 15-11-2015]

απεριόριστη εντός της πενταετίας την ανακλητική εξουσία της διοίκησης επί των παρανόμων διοικητικών πράξεων, είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας.

Η υπ' αριθμόν **1501/2008** απόφαση του ΣτΕ κρίνει την ανακλητική εξουσία της διοίκησης στις παράνομες διοικητικές πράξεις ως ελεύθερη εντός της πενταετίας, με το σκεπτικό ότι «*το χρονικό διάστημα της πενταετίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι υπερμέτρως μεγάλο διάστημα*». Με το σκεπτικό αυτό όμως η έννοια της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ανάγεται ουσιαστικά σε ένα απλό χρονικό ζήτημα, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η καλή πίστη του διοικούμενου, η βλάβη που υπέστη, το *corpus* και το *animus* της εμπιστοσύνης του, ενώ παράλληλα απολυτοποιείται αναίτια και χωρίς διαβαθμίσεις ένα συνταγματικό αγαθό σε βάρος άλλου, γεγονός το οποίο αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, είτε προέρχεται από τη διοίκηση είτε από το νομοθέτη.

Περαιτέρω, με την εν λόγω απολυτοποίηση ενός συνταγματικού αγαθού σε βάρος άλλου, εντοπίζεται ως παράπλευρη απώλεια το συνταγματικό δικαίωμα της ακρόασης.<sup>151</sup> Εφόσον για μια πενταετία δεν υφίσταται στάθμιση και η απόφαση πλέον λαμβάνεται με βάση μόνο τα αντικειμενικά δεδομένα, ο διοικούμενος αποστερείται του δικαιώματος να εκφράσει λυσιτελώς τις απόψεις του για τα ζητήματα που τον αφορούν, και ως εκ τούτου στην περίπτωση αυτή το συνταγματικό δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης καθίσταται κενό γράμμα του νόμου.

Μια τέτοιας μορφής νομοθετική στάθμιση, που ουσιαστικά εκμηδενίζει την εντός της πενταετίας *προστατευόμενη εμπιστοσύνη*, δεν συναντάται σε άλλη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χαρακτηριστικά στις χώρες με έντονη γαλλική επιρροή, η ανακλητική εξουσία της διοίκησης ισχύει για όσο μπορεί να ασκηθεί και ένδικο βοήθημα κατά της παράνομης πράξης.<sup>152</sup> Με την παρέλευση της προθεσμίας αυτής η διοίκηση δεν έχει πλέον ανακλητική εξουσία.

Στις χώρες με έντονη γερμανική επιρροή γίνεται νομοθετική στάθμιση αλλά με εντελώς διαφορετική οπτική, αφού η ανακλητική εξουσία προστατεύεται για διάστημα μικρότερο του έτους υπό συνθήκες σταθμίσεως με την *αρχή της προστατευόμενης*

<sup>151</sup> Βλ. παρ. 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος που ορίζει ότι: «*Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του*»

<sup>152</sup> Αυτό το χρονικό διάστημα για τα ελληνικά δεδομένα είναι εξήντα (60) ημέρες

εμπιστοσύνης, ενώ μετά την πάροδο του έτους η ανάκληση απαγορεύεται απόλυτα. Ως εκ τούτου συμπεραίνεται ότι στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες δίνεται έμφαση στην προστασία της εμπιστοσύνης του καλόπιστου διοικούμενου και όχι στην διασφάλιση της ανακλητικής εξουσίας της διοίκησης.

Τα ανωτέρω προεκτεθέντα στοιχειοθετούν αναμφίλεκτα ένα ζήτημα που θα πρέπει να απασχολήσει τον νομικό κόσμο αναφορικά με το κατά πόσο οι διατάξεις του α.ν.261/68 υπό το πρίσμα της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, ενέχουν οπισθοδρομικά στοιχεία και κατά συνέπεια, εάν συμβαδίζουν με τη λογική της σύγχρονης ευρωπαϊκής και διεθνούς έννομης τάξης.<sup>153</sup>

### 3.3 ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ

Η συνεκτίμηση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται η επέλευση αιφνίδιας, αδικαιολόγητης και απρόβλεπτης μεταβολής μιας έννομης καταστάσεως θα πρέπει να οδηγεί στις ακόλουθες ενέργειες:

α. Στη θέσπιση μεταβατικών διατάξεων

β. Στην αποζημίωση του διοικούμενου, όταν η πρότερη ευμενής για αυτόν έννομη κατάσταση δεν μπορεί να διατηρηθεί και η παραβίαση αυτή της αρχής είναι σοβαρή.

Η απόφαση υπ' αριθμόν **5116/1996** του ΣτΕ αναφέρει χαρακτηριστικά ότι:<sup>154</sup>  
*«Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας αποβλέπει να διασφαλίσει κάθε ενημερωμένο επιχειρηματία από την απρόβλεπτη μεταβολή καταστάσεων και οργανώσεων αγοράς, όπου επέρχονται συνεχείς προσαρμογές σε συνάρτηση με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως, οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν προσδοκίες για τη διατήρηση του υφιστάμενου καθεστώτος. Το πεδίο εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να διευρυνθεί σε βαθμό και να*

<sup>153</sup>Π. ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ (2009), *Ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων - Αρχές νομιμότητας και προστασίας δικαιολογημένης εμπιστοσύνης - Προηγούμενη ακρόαση* / ΘΠΔΔ 5/2009, σελ. 591

<sup>154</sup>Βλ. Ι. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 222

κωλύει, γενικώς, την εφαρμογή μιας νέας ρυθμίσεως επί των μελλοντικών αποτελεσμάτων καταστάσεων, που έχουν δημιουργηθεί υπό το κράτος της προηγούμενης ρυθμίσεως. Ειδικότερα, οι επιχειρηματίες δεν νομιμοποιούνται να επικαλεσθούν την ύπαρξη κεκτημένου δικαιώματος για τη διατήρηση συγκεκριμένου πλεονεκτήματος, και συνεπώς ενδεχόμενη μείωση του εισοδήματός τους δεν μπορεί να συνιστά παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και επομένως η μεταβολή με τον Κανονισμό 2075/1992 στον τρόπο κατανομής των ποσοστώσεων παραγωγής (μετάβαση από το καθεστώς συλλογικής ευθύνης σε καθεστώς ατομικής ευθύνης) δεν παραβιάζει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και μία έννομη κατάσταση, της οποίας τη διατήρηση μπορούσε ο ιδιώτης να εμπιστεύεται ευλόγως, δεν μπορεί να μεταβληθεί νομίμως με αιφνίδια διοικητικά μέτρα, εκτός αν την απρόοπτη μεταβολή επιτάσσει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον και στην περίπτωση της απρόοπτης και ζημιογόνου μεταβολής επιβάλλεται η πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων για την προστασία όσων πλήττονται από τις μεταβολές που επέρχονται με νέες ρυθμίσεις και είτε θεμελιώνει αξίωση προς αποζημίωση είτε συνεπάγεται τη μη εφαρμογή του ζημιογόνου κανόνα στη συγκεκριμένη περίπτωση».<sup>155</sup>

Περαιτέρω, ο διοικούμενος δύναται να υποβάλει αίτηση προσφυγής, αίτηση ακυρώσεως, καθώς και αγωγή αποζημίωσης στην περίπτωση που αξιώνει αποζημίωση. Συναφώς η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου περιορίζει το ύψος της εν λόγω αποζημίωσης για την αποκατάσταση της πραγματικής ζημίας, χωρίς σε αυτή να περιλαμβάνεται και η όποια προσδοκία κέρδους.

---

<sup>155</sup>Βλ. ομοίως την απόφαση ΣτΕ υπ. αριθμ. 12/1999 που αφορά στην κατάργηση της επετηρίδας που τηρούνταν για το διορισμό των εκπαιδευτικών

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

### «Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΙΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ»

Μολονότι η νομολογία των δικαστηρίων δεν αποτελεί πρωτογενή πηγή δικαίου για την χώρα μας, όπως συμβαίνει στο αγγλοσαξονικό δίκαιο,<sup>156</sup> εντούτοις συμβάλλει σημαντικά στη γόνιμη επεξεργασία και διάπλασή του, μέσω της σύμφυτης διαδικασίας της ερμηνείας του ισχύοντος δικαίου που εμπεριέχει. Ο Oliver HOLMES αναφέρει χαρακτηριστικά:<sup>157</sup> «*The prophecies of what the courts will do in fact, and nothing more pretentious, are what I mean by the law*», τονίζοντας έτσι ότι το δίκαιο δεν αποτελεί τίποτε πιο φιλόδοξο από προφητείες αναφορικά με το τι στην πραγματικότητα θα αποφασίσει το κάθε δικαστήριο.

Όπως αναλύθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια της εργασίας, πυρήνας της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί η εύλογη πεποίθηση του πολίτη ότι η σταθερότητα μιας έννομης κατάστασης που τον αφορά, είναι αυτή που ταυτόχρονα του επιτρέπει -με την προσδοκία της συνέχισής της- να προβαίνει σε επιλογές που ενέχουν μακροπρόθεσμες συνέπειες, τόσο για τον ίδιο όσο και για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.<sup>158</sup>

Λόγω της ρευστότητας του υλικού στοιχείου που αφορά τη διοικητική συμπεριφορά και του ψυχολογικού που αφορά την πεποίθηση του πολίτη, δεν είναι ευχερής ο προσδιορισμός των κριτηρίων της εμπιστοσύνης του πολίτη, που κατά περίπτωση τη συγκεκριμενοποιούν και τη θεμελιώνουν.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο έλεγχος της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης διενεργείται από το δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε δύο επίπεδα. Αρχικά στο επίπεδο του ελέγχου της θεμελιώσής της και στη συνέχεια στο επίπεδο της στάθμισης της αρχής με το κατά περίπτωση δημόσιο συμφέρον και την αρχή της νομιμότητας,

---

<sup>156</sup> Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ (2013), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες* / Αθήνα - Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 161

<sup>157</sup> HOLMES, Oliver Wendell, 1897, "The Path of the Law" Harvard Law Review 10, σελ. 461

<sup>158</sup> Άρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000-2013) Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας* / Αθήνα, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, σελ. 5

προκειμένου σύμφωνα με την αρχή της πρακτικής αρμονίας, να βρεθεί το κατάλληλο σημείο ισορροπίας αναφορικά με τη κανονιστική τους εμβέλεια.<sup>159</sup>

#### 4.1 ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

##### 4.1.1 Περιβάλλον

Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος οδηγεί την εθνική νομολογία σε μια διαδικασία αναγνώρισης και στάθμισης της *αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης*, κυρίως σε θέματα που άπτονται πολεοδομικού σχεδιασμού, μεταβολής ρυμοτομικού σχεδίου, διατήρησης αυθαιρέτων και κήρυξης μιας έκτασης ως αναδασωτέας.

Σε πρόσφατες δικαστικές υποθέσεις η *αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης* κατοχυρώνεται συνταγματικά με ρητό πλέον τρόπο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απόφαση υπ' αριθμόν **350/2013** του Συμβουλίου της Επικρατείας που αναφέρεται στην προστασία περιβάλλοντος από τις αυθαίρετες κατασκευές εκτός οικιστικής περιοχής. Σύμφωνα με την σκέψη **23** της εν λόγω απόφασης, κρίθηκε ότι: «[...] 23. [...] Τούτο δεν συνιστά παράβαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η οποία αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση της συνταγματικής αρχής της ασφάλειας δικαίου, που απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, και ιδίως από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, και επιβάλλει τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεως».

Συνακόλουθα, διαπιστώνεται ότι το δημόσιο συμφέρον της προστασίας του περιβάλλοντος είναι αυτό που γενικά υπερτερεί σε σχέση με την *αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης*. Με την υπεροχή του, διασφαλίζεται η υποχρέωση του νομοθέτη να ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, όπως αυτό διαμορφώνεται κάθε φορά υπό τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες και την

---

<sup>159</sup>Αρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000-2013) Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας* / Αθήνα, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, σελ. 8



εκπλήρωση της συνταγματικής επιταγής περί της προστασίας του περιβάλλοντος και διασφάλισης των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης.

Ως εκ τούτου η *αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης* συνήθως δεν είναι σε θέση να επιβάλει:

α. Τη διαιώνιση τυχόν ευνοϊκών ρυθμίσεων που ισχύουν για τις «εκτός σχεδίου πόλεως» περιοχές

β. Τη διατήρηση και νομιμοποίηση αυθαίρετων οικιστικών συνόλων, ιδιαίτερα στην περίπτωση που η ένταξή τους στο σχέδιο πόλης δεν εναρμονίζεται με τον οικείο ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό.

Ειδικότερα, η πρόσφατη νομολογία παρουσιάζει μια σειρά αρνητικών κριτηρίων, τα οποία, όταν υφίστανται, δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί η *αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης*, ως ακολούθως:

α. Δεν είναι δυνατή η διαιώνιση ευνοϊκών ρυθμίσεων που αφορούν το καθεστώς της χρήσης γης εκτός σχεδίου, αφού σε μια τέτοια περίπτωση δεν θα εξυπηρετούνταν το δημόσιο συμφέρον κατά τις διαρκώς μεταβαλλόμενες καταστάσεις. Η συνταγματική επιταγή περί της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και της εξασφάλισης των βέλτιστων συνθηκών διαβίωσης για τους κατοίκους οδηγούν στην υποβάθμιση της *αρχής*. Χαρακτηριστικά η σκέψη **13** της υπ' αριθμόν **3629/2009** απόφασης του ΣτΕ διαλαμβάνει τα εξής: «[...] 13. [...] *Εξάλλου, όταν τα μέτρα που λαμβάνονται προς το σκοπό της προστασίας μιας περιοχής έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας σε σχέση με τον προορισμό της, γεννάται αξίωση των ιδιοκτητών προς αποζημίωση αδιαφόρως εάν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων. Το ζήτημα πάντως της αποζημίωσης είναι αυτοτελές και δεν επηρεάζει την κρίση σχετικά με τον χαρακτηρισμό έκτασης ως περιοχής προστασίας και με την επιβολή περιοριστικών μέτρων (ΣτΕ 3360/2005) και, ως εκ τούτου, αβασίμως προβάλλεται από τους αιτούντες ότι πάσχει η επίδικη ρύθμιση, εφόσον δεν συνοδεύεται από ρύθμιση προβλέπουσα την αποζημίωση των ιδιοκτητών των βαρυνομένων ακινήτων. Ούτε άλλωστε η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης επιβάλλει τη διαιώνιση ευνοϊκών ρυθμίσεων του καθεστώτος χρήσεων γης εκτός σχεδίου, διότι τούτο*

θα οδηγούσε στη ματαίωση της υποχρέωσης του νομοθέτη να ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα κατ' εκτίμηση των επιταγών του δημοσίου συμφέροντος όπως διαμορφώνονται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, εκπληρώνοντας με τον τρόπο αυτό, την κατά το Σύνταγμα υποχρέωσή του για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων». Το ίδιο σκεπτικό αναπτύσσεται και στη σκέψη **6** της απόφασης υπ' αριθμόν **2607/2005** του ΣτΕ.

β. Δεν είναι δυνατή η θεμελίωση παραβίασης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη έναντι του κράτους, στην περίπτωση της συμμόρφωσης προς τη συνταγματική αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος με τη μορφή της κήρυξης μια έκτασης ως αναδασωτέας, υπό τη συνδρομή φυσικά των νομίμων προϋποθέσεων. Χαρακτηριστικά η σκέψη **8** της υπ' αριθμόν **5407/2012** απόφασης του ΣτΕ αναφέρει τα ακόλουθα: «[...] 8. [...] Επειδή, προβάλλεται ότι η έκδοση της προσβαλλόμενης αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου διότι ενόψει της προαναφερόμενης βεβαίωσης του Δασάρχη Πολυγύρου ο αιτών για πέντε έτη γνώριζε ότι η επίδικη έκταση δεν ήταν δασική. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος προεχόντως διότι όταν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, σε περίπτωση εκχέρσωσης δασικής έκτασης όπως εν προκειμένω, η έκδοση της πράξης αναδάσωσης είναι υποχρεωτική για τη διοίκηση».

γ. Η κτήση από το δημόσιο ενός αυθαιρέτου κτίσματος και η καταβολή προστίμου διατηρήσεως, δεν είναι σε θέση να δημιουργήσουν προστατευόμενη εμπιστοσύνη στον ιδιώτη, στην περίπτωση που η απόφαση υπόκειται σε διοικητική προσφυγή που δεν έχει ολοκληρωθεί. Χαρακτηριστικά η σκέψη **8** της υπ' αριθμόν **3852/2008** απόφασης του ΣτΕ αναφέρει τα ακόλουθα: «[...] 8. [...] Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι οι ειδικότερες και από οποιοδήποτε δικαιοπάροχο συνθήκες κτήσεως ακινήτου, ανεξαρτήτως του ιδιωτικού δικαίου συνεπειών στις μεταξύ τους σχέσεις, δεν παρακωλύουν, πάντως, την εφαρμογή των δημοσίου δικαίου διατάξεων περί αυθαιρέτων κατασκευών και την επέλευση των τασσομένων με αυτές συνεπειών. Εξάλλου, εφόσον η προβλέψασα ενόψει της εξαιρέσεων από την κατεδάφιση, την επιβολή προστίμου νομαρχιακή απόφαση υπέκειτο, κατά νόμο, σε διοικητική προσφυγή, δεν μπορούσε, εκ του λόγου προεχόντως αυτού, να

θεμελιωθεί σ' αυτήν, πριν από την διοικητική οριστικοποίησή της, σχετική εύλογη πεποίθηση του δικαιούχου για την διατήρηση των αποτελεσμάτων τη, ενώ, εν πάση περιπτώσει, τα τυχόν αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά μπορεί να αναζητηθούν, εφόσον οι προς τούτο νόμιμες προϋποθέσεις».

Συμπερασματικά η νομολογία εμφανίζει διστακτικότητα στην αναγνώριση της εμπιστοσύνης του ιδιώτη ως άξια προστασίας κατά τη στάθμιση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης με το δημόσιο συμφέρον, στην περίπτωση που αντιμετωπίζεται μια υπόθεση η οποία άπτεται της προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.

#### 4.1.2 Κοινωνική Ασφάλιση

Ο τομέας της κοινωνικής ασφάλισης είναι ευμετάβλητος και διέπεται από πολυνομία. Η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ έχει μεταβληθεί προς την σωστή κατεύθυνση αναγνωρίζοντας την εφαρμογή των γενικών αρχών δικαίου ως κανόνα και τη μη εφαρμογή αυτών λόγω ειδικής αντίθετης διάταξης ως εξαίρεση, ενώ παλαιότερα<sup>160</sup> οι γενικές αρχές δεν κατίσχυαν διάταξης νόμου και δεν εφαρμόζονταν όταν υπήρχε ειδική διάταξη.

Η νομολογία δέχεται ότι ο χρόνος υποβολής του συνταξιοδοτικού αιτήματος αποτελεί ένα αντικειμενικό κριτήριο, προκειμένου να στοιχειοθετηθεί διαφορετική μεταχείριση ασφαλισμένου, όταν έχει επέλθει νομοθετική μεταβολή, χωρίς όμως αυτό να συνεπάγεται την προσβολή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του. Χαρακτηριστικά η σκέψη **11** της υπ' αριθμόν **3412/2013** απόφασης του ΣτΕ αναφέρει: «[...] 11. [...] Επομένως πρέπει να απορριφθούν στο σύνολό τους ως αβάσιμοι οι περί του αντιθέτου λόγοι αναιρέσεως, με τους οποίους η αναιρεσείουσα προβάλλει ότι η κατάργηση της ασφάλισης λίγα έτη (2) πριν την επέλευση, στην προκείμενη περίπτωση, του ασφαλιστικού κινδύνου, χωρίς καμία μέριμνα προστασίας «ώριμου» συνταξιοδοτικού δικαιώματος από την άποψη τόσο της διάρκειας του ασφαλιστικού δεσμού του θανόντος συζύγου της αναιρεσείουσας (25 έτη), όσο και της ηλικίας της

<sup>160</sup>Βλ. σκέψη 3 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 3415/2006 και σκέψη 6 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 3245/2009

*κατά το χρόνο εξόδου του ασφαλιστικού κινδύνου (38 ετών), παραβιάζει τις αρχές της ανταποδοτικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η τελευταία από τις οποίες υποχρεώνει τον κρατικό νομοθέτη να εκπληρώνει τις δεσμεύσεις του, έχει δε συνταγματικό έρεισμα από την αρχή του κράτους δικαίου τούτο, διότι υπό τα δεδομένα της συγκεκριμένης υπόθεσης, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι κατά το χρόνο έναρξης της ισχύος του άρθρου 62 του ν. 2676/1999 είχε δημιουργηθεί υπέρ της αναιρεσείουσας οιασδήποτε μορφής κατάσταση χρίζουσα έννομης προστασίας...»*

Επιπρόσθετα στο πεδίο των κοινωνικών ασφαλίσεων η σύγχρονη νομολογία φαίνεται αποφασιστική στην αναγνώριση μιας *προστατευόμενης εμπιστοσύνης* που υπερισχύει, όταν ο διοικούμενος πληρούσε τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και είχε υποβάλει αίτηση συνταξιοδότησης πριν από τη μεταβολή του ισχύοντος νομικού πλαισίου.

Ακόμη η νομολογία έχει δεχθεί ότι η παρ. 5 του άρθρου 22 του Συντάγματος που ορίζει ότι: «*Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει*» δεν απαγορεύει στο νομοθέτη να μεταβάλει το σύστημα αναπροσαρμογής, ακόμη και ασφαλιστικών παροχών που έχουν ήδη απονεμηθεί, τονίζοντας ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, στην περίπτωση που οι ασφαλιστικές παροχές δεν είναι ανάλογες των ασφαλιστικών εισφορών. Τούτο δικαιολογείται από τη στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος της εναρμόνισης του ασφαλιστικού συστήματος, ως υπέρτερου έναντι της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Χαρακτηριστικά στη σκέψη **8** της υπ' αριθμόν **2557/2013** απόφασης του ΣτΕ, όπου γίνεται επίκληση των παρ. 4 και παρ. 5 του άρθρου 22 του Συντάγματος και της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, επισημαίνεται ότι δεν υφίσταται δέσμευση ρύθμισης εκ νέου μεταβατικών διατάξεων μετά το πέρας ισχύος αυτών.

Επιπλέον στη σκέψη **35** της υπ' αριθμόν **668/2012** απόφασης του ΣτΕ προκύπτει ότι κατισχύει η επιτακτική δημοσιονομική ανάγκη της χώρας κατά τη στάθμισή της με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των συνταξιούχων με βάση την αρχή της αναλογικότητας και των συγκεκριμένων συνθηκών.

Συμπερασματικά η νομολογία καθιστά σεβαστές τις πραγματικές καταστάσεις που δημιουργούν δικαιώματα υπέρ των διοικουμένων και προκύπτουν με την ανοχή της διοίκησης, εφόσον δεν ενέχουν δολιότητα του διοικούμενου. Η εξεταζόμενη αρχή ταυτίζεται εννοιολογικά και ενισχύει κανονιστικά την αρχή της τυπικής ασφάλισης, η οποία κάμπτεται όπου υφίσταται ρητή πρόβλεψη ή συγκεκριμένη διάταξη που καθιστά ως μη ανεκτή την εφαρμογή της *αρχής*.<sup>161</sup>

#### 4.1.3 Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα

Η πρόσφατη νομολογία που σχετίζεται με το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το οποίο αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή που είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, παρουσιάζει περιπτώσεις όπου εμφιλοχωρεί η *αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης*.

Έτσι, κρίθηκε ότι είναι δυνατό να γίνουν δεκτά τα απαιτούμενα δικαιολογητικά πέραν των προθεσμιών που ορίζονται, στην περίπτωση που ο διοικούμενος τελούσε σε καλή πίστη ως προς την πληρότητα των δικαιολογητικών και τα υπέβαλε εμπρόθεσμα, αλλά αυτά παρουσίαζαν ελλείψεις ή σφάλματα που οφείλονται σε σφάλμα της διοίκησης.<sup>162</sup> Ειδικότερα:

α. Η σκέψη **6** της υπ' αριθμόν **2970/2013** απόφασης του ΣτΕ αναφέρει: «[...] **6.** [...] Όπως εξαιρετικώς, ενόψει και των αρχών της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης δεν αποκλείεται να γίνονται δεκτά ακόμη και καθ' υπέρβαση της οριζόμενης προθεσμίας υποβαλλόμενα δικαιολογητικά, στην περίπτωση κατά την οποία ο υποψήφιος έχει, πάντως, συνυποβάλλει εμπροθέσμως και καλοπίστως με την αίτηση για την συμμετοχή του δικαιολογητικά τα οποία παρουσιάζουν ελλείψεις σφάλματα ή πλημμέλειες που οφείλονται αποκλειστικά σε πταίσμα του διοικητικού οργάνου, το οποίο τα εξέδωσε»

<sup>161</sup> Άρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000-2013) Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας / Αθήνα, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ*, σελ. 164-165

<sup>162</sup> Άρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της ... ..όπ.π.*, σελ. 65

β. Η σκέψη 6 της υπ' αριθμόν 372/2013 απόφασης του ΣτΕ αναφέρει: «[...] 6. [...] Κατά την έννοια των διατάξεων της προκήρυξης, ερμηνευομένων υπό το φως των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης, είναι δυνατή η υποβολή δικαιολογητικών και μετά από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων συμμετοχής και κατά παρέκκλιση των δηλωθέντων σ' αυτήν, εφόσον αυτά οφείλονται αποκλειστικά σε σφάλμα της Διοίκησης...»

Η μεταβολή του ισχύοντος νομικού πλαισίου από αυτό το οποίο αναφέρεται σε προκήρυξη, δεν δημιουργεί στον υποψήφιο εμπιστοσύνη που είναι άξια προστασίας,<sup>163</sup> ώστε να εφαρμοσθεί το παλαιότερο καθεστώς που αναφέρεται στην εν λόγω προκήρυξη καθώς:<sup>164</sup>

- Η ισχύς του νόμου υπερτερεί της προκήρυξης
- Δεν δικαιολογείται η άγνοια νόμου, ιδιαίτερα όταν από την έναρξη της ισχύος του έχει παρέλθει αρκετός χρόνος
- Ο νέος νόμος εκ προοιμίου θεωρείται ότι εξυπηρετεί λόγους δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις, προβλέπει εύλογο χρόνο προσαρμογής, όπως και την περίπτωση ανάκλησης πράξεων προσλήψεως
- Στην περίπτωση που θεωρηθεί ότι η προκήρυξη αντιτίθεται ευθέως στο νόμο και ο πολίτης εύλογα επέδειξε εμπιστοσύνη στο περιεχόμενό της, τότε στοιχειοθετείται λόγος διεκδίκησης αποζημίωσης σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις περί της αστικής ευθύνης του κράτους.

Στην περίπτωση που προκηρύσσεται διαγωνισμός, ενώ δεν έχει εξαντληθεί ο κατάλογος των επιτυχόντων από προηγούμενο διαγωνισμό για την πρόσληψή του, η νομολογία κρίνει ότι δεν προσβάλλεται η εμπιστοσύνη που επέδειξε ο πολίτης στον προηγούμενο διαγωνισμό,<sup>165</sup> καθώς:<sup>166</sup>

<sup>163</sup>Βλ. σκέψη 6 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 195/2012 και σκέψη 8 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 631/2010

<sup>164</sup>Αρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της Προστατευομένης Εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000-2013) Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας / Αθήνα*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, σελ. 66

<sup>165</sup>Βλ. σκέψη 11 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 3593/2008 και σκέψη 10 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 3595/2008

<sup>166</sup> Αρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της Προστατευομένης ...* όπ.π., σελ. 68

- Η χρονική ισχύς του πίνακα διοριστέων ήταν γνωστή μέσω προκήρυξης και νόμου εκ των προτέρων
- Ομοίως ήταν γνωστή η δυνατότητα της διοίκησης να προκηρύσσει νέο διαγωνισμό, μετά τη λήξη ισχύος του πίνακα διοριστέων του προηγούμενου, χωρίς ο αριθμός των επιτυχόντων να έχει εξαντληθεί

Μολονότι η επίκληση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης είναι αρκετά συχνή, εντούτοις η εφαρμογή της καθίσταται δυσχερής, καθώς απαιτείται κατά περίπτωση ο διοικούμενος να είναι καλόπιστος ως προς την πληρότητα των δικαιολογητικών, να πληροί τις προϋποθέσεις του νόμου, τυχόν σφάλμα ή έλλειψη να οφείλεται σε σφάλμα της διοίκησης, ενώ συντρέχει καθοριστικά η στάθμιση της βαρύτητας του δημοσίου συμφέροντος.

#### 4.1.4 Μεταβολή νομικού πλαισίου

##### 4.1.4.1 Μεταβολή νόμου ex nunc

Κατά τη νομολογία δεν θεμελιώνεται εμπιστοσύνη ως αξία προστασίας στην περίπτωση της μεταβολής ενός νομικού καθεστώτος για το μέλλον (ex nunc), ακόμη και όταν η εφαρμογή του παλαιού καθεστώτος ήταν μακρά, εφόσον το νέο νομικό καθεστώς εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα, δεν μπορεί να θεμελιωθεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στις ακόλουθες περιπτώσεις:<sup>167</sup>

α. Έχοντας μια απλή και απροσδιόριστη χρονικά προσδοκία προαγωγής στο δημόσιο τομέα<sup>168</sup>

β. Στη λήψη άδειας ασκήσεως επαγγέλματος υπό τους όρους που ίσχυαν κατά την εισαγωγή στην αντίστοιχη σχολή<sup>169</sup>

<sup>167</sup> Αρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000-2013) Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας / Αθήνα, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ*, σελ. 116

<sup>168</sup> Βλ. σκέψεις 3 & 5 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 966/2008 και σκέψεις 3 & 5 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 720/2008

<sup>169</sup> Βλ. σκέψη 6 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 732/2004 και σκέψη 6 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 3145/2003

γ. Στην ολοκλήρωση αυτοτελούς προπαρασκευαστικής διοικητικής διαδικασίας<sup>170</sup>

δ. Έχοντας γνώση περί μεταβολής του νομικού πλαισίου πριν από τη λήψη απόφασης συμμετοχής σε εισαγωγικές εξετάσεις σε μια σχολή<sup>171</sup>

Χαρακτηριστικά η σκέψη **9** της υπ' αριθμ. **2347/2000** απόφασης του ΣτΕ αναφέρει:<sup>172</sup> «[...] 9. [...] Έτσι, αυτή και μόνη η απλή προσδοκία διορισμού των υποψηφίων εκπαιδευτικών που είχαν εγγραφεί στην οικεία επετηρίδα βάσει του ν. 1566/1985, δεν προστατεύεται από καμία συνταγματική διάταξη ή αρχή. Πολύ περισσότερο όταν η πραγματοποίηση της προσδοκίας αυτής δεν μπορούσε με βεβαιότητα να προσδιορισθεί χρονικά, απαιτώντας μάλιστα σε πολλές περιπτώσεις την πάροδο δεκαετιών, με συνέπεια να καθίσταται προβληματική η λειτουργία του συστήματος αυτού και να κλονίζεται η αξιοπιστία του. Εξάλλου τη θέσπιση του νέου συστήματος, που στηρίζεται αποκλειστικά σε αξιοκρατικά κριτήρια επιλογής των περισσότερο καταρτισμένων και ικανών εκπαιδευτικών, επέβαλε κατά την κρίση του νομοθέτη, η επιτακτική ανάγκη της αναβάθμισης της παρεχόμενης παιδείας, σύμφωνα με τις ανάγκες της σύγχρονης ανταγωνιστικής κοινωνίας, που μπορεί να επιτευχθεί μόνο με αξιοκρατικά επιλεγμένους εκπαιδευτικούς, όπως αξιώνουν τα άρθρα 4, 5, 16 παρ. 2 και 103 παρ. 1 του Συντάγματος. Συνεπώς ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι η αντικατάσταση του συστήματος διορισμού των εκπαιδευτικών με βάση την επετηρίδα του ν. 1566/1985, με το σύστημα του διορισμού με βάση τις εξετάσεις του ν. 2527/1997, αντίκειται στη συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, διότι με τον τρόπο αυτό προσβάλλεται η εμπιστοσύνη των διοικουμένων στη διατήρηση ενός σταθερού συστήματος προσλήψεων που ίσχυσε επί μακρά σειρά ετών με ευθύνη του κράτους και βάσει του οποίου ο αιτών, πριν από την αντικατάστασή του, είχε σχεδιάσει τις σπουδαστικές και επαγγελματικές του επιλογές, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος».

Γενικά, η νομολογία δεν αναγνωρίζει προστατευόμενη εμπιστοσύνη ως άξια προστασίας στη διατήρηση μια νομοθετικής διάταξης στο διηνεκές, και ως εκ τούτου

<sup>170</sup> Βλ. σκέψη 9 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 1869/2009

<sup>171</sup> Βλ. σκέψη 13 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 376/2013 και σκέψη 8 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 631/2013

<sup>172</sup> Ομοίως βλ. στη σκέψη 8 της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 1446/2003 και της απόφασης ΣτΕ υπ' αριθμ. 3675/2001



δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης της σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής η οποία λειτουργεί για το μέλλον (ex nunc).

Στις περιπτώσεις όμως που ο διοικούμενος είχε ήδη κάνει τον προγραμματισμό του έχοντας ολοκληρώσει όλα τα προαπαιτούμενα στάδια, τότε η θεμελίωση της αρχής ελέγχεται ad hoc και αναλόγως θεσπίζονται μεταβατικές διατάξεις, επιφέροντας εξισορρόπηση μεταξύ της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης* και της ex nunc νομοθετικής μεταβολής.<sup>173</sup>

Κατά συνέπεια ο διοικούμενος δεν θεμελιώνει αξία προστασίας εμπιστοσύνη στη προσδοκία διατήρησης ακόμη και ενός μακροχρόνιου ευνοϊκού καθεστώτος, όταν το νέο νομοθετικό πλαίσιο ερείδεται σε αντικειμενικά και αναλογικά κριτήρια για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

#### 4.1.4.2 Μεταβολή νόμου ex tunc

Η έκφραση ex tunc υποδηλώνει δικαιώματα, νόμους κ.λπ. που ισχύουν αναδρομικά, η ισχύς τους δηλαδή εκτείνεται και σε περιόδους κατά τις οποίες αυτά δεν είχαν ακόμη γεννηθεί.

##### 4.1.4.2.1 Μη γνήσια αναδρομικότητα

Ως *μη γνήσια αναδρομικός νόμος* νοείται εκείνος ο νόμος, του οποίου η επενέργεια περιορίζεται μόνο στις μη ολοκληρωμένες πραγματικές καταστάσεις, περιλαμβάνοντας γεγονότα και σχέσεις που ξεκίνησαν στο παρελθόν, εξακολουθούσαν να υπάρχουν κατά τη δημοσίευση του νόμου και ρυθμίζονται για χρόνο μετά την δημοσίευση.

Η σύγχρονη νομολογία εμφανίζεται διστακτική να αναγνωρίσει a priori τη μη γνήσια αναδρομικότητα, ενώ παράλληλα αναδεικνύει μια σειρά περιπτώσεων που δεν

---

<sup>173</sup>Αρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000-2013) Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας* / Αθήνα, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, σελ. 122

θεωρούνται ικανές για θεμελίωση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αναφέροντας ενδεικτικά τις ακόλουθες:

α. Η περίπτωση ενός συνεχώς μεταβαλλόμενου νομικού καθεστώτος σε συνδυασμό με τη διατήρηση του αρχικού μέσω μεταβατικών διατάξεων. Χαρακτηριστικά η σκέψη 2 της υπ' αριθμόν **3898/2000** απόφασης του ΣτΕ αναφέρει: «[...] 2. [...] Περαιτέρω, και μεν σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 16 του Συντάγματος η υπηρεσιακή κατάσταση των καθηγητών και του λοιπού διδακτικού ερευνητικού προσωπικού των ΑΕΙ καθορίζεται από τους οργανισμούς των οικείων ιδρυμάτων, κατά τη ρύθμιση όμως της υπηρεσιακής καταστάσεως των προαναφερθέντων προσώπων, ο κοινός νομοθέτης δεν ενεργεί χωρίς περιορισμό, αλλά οφείλει να έχει ως γνώμονα τη μνημονευθείσα ανωτέρω συνταγματική αρχή κατά την οποία απαγορεύεται κατά κανόνα η κατοχή δευτέρας θέσεως στον δημόσιο τομέα. Κατ' ακολουθία αυτών η διάταξη της περιπτώσεως 6 της παρ. 1 του άρθρου 6 του ν. 2530/1977 με την οποία ο κοινός νομοθέτης, μετά από σειρά ρυθμίσεων με αντιτιθέμενο περιεχόμενο, επιβάλλει, κατά την τελευταία χρονική ρύθμιση της υπηρεσιακής καταστάσεως των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ, στα πλαίσια της ρυθμιστικής του ευχέρειας σχετικά με το σκοπιμότερο κατά την κρίση του τρόπο θεραπείας του δημοσίου συμφέροντος την απαγόρευση κατοχής άλλης πλην του ΑΕΙ, μόνιμης οργανικής θέσης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, δηλαδή εναρμονίζεται με τον κανόνα που θεσπίζεται από την μνημονευθείσα ανωτέρω συνταγματική αρχή, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ευρίσκεται σε αντίθεση με την ελευθερία αναπτύξεως της προσωπικότητας, ούτε με την επαγγελματική ελευθερία που κατοχυρώνεται με το άρθρο 5 του Συντάγματος, ενώ περαιτέρω και κατόπιν των προεκτεθέντων, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι με την μνημονευθείσα ρύθμιση παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας αλλά ούτε η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ενόψει των αλληλοδιαδόχων διαφορετικών ρυθμίσεων και της παρατάσεως με τη μεταβατική διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 24 του ν. 2530/1997 της ισχύος του προηγούμενου ευνοϊκού καθεστώτος για μια διετία....»

β. Η περίπτωση κατά την οποία μολονότι υπήρχαν διατάξεις που είχαν εξαιρετικό χαρακτήρα, εντούτοις ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να υπαγάγει και αυτές τις περιπτώσεις στο γενικό κανόνα. Χαρακτηριστικά η σκέψη 7 της υπ' αριθμόν **4255/2013** απόφασης του ΣτΕ αναφέρει: «[...] 7. [...] Κατά την ειδικότερη γνώμη του Συμβούλου Σπ. Μαρκάτη, ο λόγος ακυρώσεως ως προς το αιτούν σωματείο είναι

απορριπτέος πάντως ως αβάσιμος, δεδομένου ότι η κατάργηση των εξαιρετικών διατάξεων περί της δυνατότητας παραμονής στην υπηρεσία υπαλλήλων στο πρόσωπο των οποίων συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις εφαρμογής των πάγιων διατάξεων περί υποχρεωτικής απολύσεως τους, δεν έρχονται σε αντίθεση προς την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, διότι πάντως οι εξαιρετικές αυτές διατάξεις ίσχυσαν για μικρό χρονικό διάστημα»

#### 4.1.4.2.2 Γνήσια αναδρομικότητα

Ως γνήσια αναδρομικός νόμος χαρακτηρίζεται εκείνος που επεμβαίνει εκ των υστέρων σε ολοκληρωμένες κατά το παρελθόν πραγματικές καταστάσεις και χρησιμοποιείται για να προσδιορίσει τους νόμους που ρυθμίζουν αναδρομικά και με επαχθή τρόπο ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις. Ο γνήσια αναδρομικός νόμος είναι κατά κανόνα ασυμβίβαστος με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, μολοντί ο νομοθέτης δεν δεσμεύεται να θεσπίζει νόμους που να ρυθμίζουν υφιστάμενες έννομες σχέσεις αναδρομικά με διαφορετικό τρόπο.

Κατά τα οριζόμενα στην παρ. 2 του άρθρου 78 του Συντάγματος η αναδρομικότητα των φορολογικών νόμων περιορίζεται μέχρι του προηγούμενου έτους πριν από την επιβολή του φόρου. Χαρακτηριστικά, η σκέψη **6** της υπ' αριθμόν **3936/2013** απόφασης του ΣτΕ αναφέρει: «[...] 6. [...] Το Διοικητικό Εφετείο, αφού δέχθηκε ότι οι νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν αναδρομικά και κατά τρόπο επαχθή, ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις, συγκρούονται ευθέως με τη συναγόμενη από την αρχή του κράτους δικαίου επιμέρους συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, θεώρησε ότι η εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 85 του ν.2676/1999 και επί των φορολογικών υποχρεώσεων, για τις οποίες η σχετική αξίωση του δημοσίου είχε ήδη παραγραφεί πριν από τη θέσπιση της διάταξης αυτής και παρά το ότι της προσδίδεται αναδρομική ισχύ σε χρόνο κατά τον οποίο η παραγραφή δεν είχε συμπληρωθεί, προσκρούει περαιτέρω και στη συνταγματική αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος), αλλά προεχόντως, στις ευθέως συναγόμενες από την αρχή του κράτους δικαίου (ιδίως από τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος) επιμέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Η ως άνω κρίση του διοικητικού εφετείου, είναι νομίμως αιτιολογημένη...»

Στην περίπτωση της γνήσιας αναδρομικότητας η νομολογία δεν αναγνωρίζει την ύπαρξη *προστατευόμενης εμπιστοσύνης* με εξαίρεση τις φορολογικές υποχρεώσεις, όπου η αξίωση του δημοσίου έχει παραγραφεί πριν από τη νομοθέτηση της νέας διάταξης, που προσδίδει αναδρομικότητα σε χρόνο κατά τον οποίο η παραγραφή δεν είχε συμπληρωθεί.

Προσέτι δεν εξειδικεύεται από την νομολογία σε ποιες περιπτώσεις η εμπιστοσύνη του διοικούμενου είναι δικαιολογημένη *ad hoc*, εκτός από την περίπτωση βλάβης δικαιώματος από γνήσια αναδρομικότητα που ο διοικούμενος είχε καλόπιστα αποκτήσει.

#### 4.1.5 Μεταβολή διοικητικής πρακτικής

Ως διοικητική πρακτική, νοείται η επαναλαμβανόμενη σύννομη συμπεριφορά της διοικητικής αρχής που συνεχίζεται απρόσκοπτα σε βάθος χρόνου και δημιουργεί εύλογα την πεποίθηση της μακράς χρονικής διάρκειας εφαρμογής. Περαιτέρω, ως θετικές χαρακτηρίζονται οι διοικητικές πράξεις με τις οποίες δημιουργείται ένα δικαίωμα ή γίνεται δεκτή μία αίτηση ή εγκρίνεται μια πράξη άλλου διοικητικού οργάνου, ενώ αρνητικές είναι αντίστοιχα οι πράξεις εκείνες με τις οποίες απορρίπτεται μια αίτηση του ενδιαφερομένου.

Μόνο οι νόμιμες θετικές διοικητικές πράξεις μπορούν να δημιουργήσουν μια εμπιστοσύνη η οποία να είναι άξια προστασίας. Χαρακτηριστικά η σκέψη **18** της υπ' αριθμόν **216/2011** απόφασης του ΣτΕ αναφέρει: «[...] 18. [...] Η μη ολοκλήρωση διαδικασίας αποτελούμενης από σειρά θετικών πράξεων εμποδίζει τη δημιουργία εμπιστοσύνης άξιας προστασίας», ενώ η σκέψη **14** της υπ' αριθμόν **856/2009** απόφασης του ΣτΕ προσθέτει: «[...] 14. [...] Η εσφαλμένη ερμηνεία εκ μέρους της διοίκησης, δεν συνιστά θετική διοικητική πράξη και επομένως δεν τίθεται θέμα παραβίασης της εμπιστοσύνης του ιδιώτη»

Επιπρόσθετα, η ερμηνεία και η εφαρμογή μιας νομοθετικής ή κανονιστικής πράξης με ένα συγκεκριμένο τρόπο επί μακρόν, θα πρέπει να αποδεικνύεται και να εξειδικεύεται, προκειμένου να θεωρείται ικανή να δημιουργεί εύλογη πεποίθηση

διάρκειάς της στον ιδιώτη.<sup>174</sup> Συναφώς η σκέψη 4 της υπ' αριθμόν **3526/2002** απόφασης του ΣτΕ αναφέρεται στο κριτήριο της υπαιτιότητας των οργάνων του δημοσίου με την μορφή έκδοσης εγκυκλίου.

Με την σκέψη 7 της υπ' αριθμόν **2515/2013** απόφασης του ΣτΕ το δικαστήριο δέχεται τη θεμελίωση της *προστατευόμενης εμπιστοσύνης* η οποία απορρέει από προηγούμενες απαλλοτριώσεις, ενώ με τις σκέψεις **18-22** των αποφάσεων υπ' αριθ. **2034/2013, 2035/2013** και **2036/2013** αναγνωρίζεται η συνταγματικότητα της αρχής, καθώς και η θεμελίωσή της επί της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, όταν συντρέχει η αντίληψη της διοίκησης περί ύπαρξης νομίμου ρυμοτομικού σχεδίου και ως εκ τούτου δυνατότητας έκδοσης οικοδομικών αδειών.

Λόγω της ρευστότητας και της δυσκολίας ελέγχου της διοικητικής πρακτικής, η αναγνώριση δημιουργίας *προστατευόμενης εμπιστοσύνης* δεν είναι ευχερής, ιδιαίτερα δε όταν η διοίκηση σιωπά ή παραλείπει να προβεί στις κατά νόμο οριζόμενες ενέργειες. Ως εκ τούτου η σημασία του γράμματος του νόμου απολυτοποιείται, προτάσσοντας το επιχείρημα της αυτοτέλειας της κάθε υπόθεσης, όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά με την σκέψη 7 της υπ' αριθμόν **3929/2005** και τη σκέψη 6 της υπ' αριθμόν **1804/2002** αποφάσεων του ΣτΕ.

Η υπ' αριθμόν **2437/2012** απόφαση του ΣτΕ αφορά τις προϋποθέσεις του παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων και ειδικότερα την προσφυγή κατά της απόρριψης αιτήματος επιστροφής ΦΠΑ. Η προθεσμία άσκησης προσφυγής από πρόσωπο που εδρεύει σε γνωστή διεύθυνση στην αλλοδαπή κατά πράξης που εκδίδεται σε βάρος του, ορίζεται σε σαράντα ημέρες (έναντι της γενικής εικοσαήμερης προθεσμίας) και αρχίζει από την επίδοση της πράξης στον αντίκλητο που αυτό έχει ορίσει ή, εάν δεν έχει ορίσει τέτοιο, από την παράδοσή της στον Υπουργό Εξωτερικών ή τον εντεταλμένο από αυτόν υπάλληλο. Με την πρόβλεψη πλασματικής επίδοσης διασφαλίζεται η προστασία του δικαιώματος σε έννομη προστασία, σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, χωρίς όμως να παραγνωρίζεται και η ανάγκη προσδιορισμού ενός χρονικού σημείου για την πρόκληση σειράς συνεπειών, όπως η διακοπή της παραγραφής των

---

<sup>174</sup>Αρτ. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2014), *Η Αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000-2013) Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας* / Αθήνα, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, σελ. 136

δικαιωμάτων του Δημοσίου, καθώς και η ταχεία και οριστική εκκαθάριση των εκκρεμών υποθέσεων, ώστε να διασφαλίζεται η σταθερότητα στις σχέσεις Διοίκησης και διοικουμένων και η εύρυθμη λειτουργία της δικαιοσύνης. Συναφώς η σκέψη 5 της εν λόγω απόφασης αναφέρει: «[...] 5. [...] Ο νομοθέτης, ρυθμίζοντας τα της δικαστικής προστασίας του διοικουμένου, προϋποθέτει εύλογα για την άσκηση προσφυγής την πλήρη εκ μέρους του γνώση της πράξης που τον θίγει. Και ναι μεν στην παραπάνω διάταξη προσδιορίζει την επίδοση της πράξης ως χρόνο έναρξης της σχετικής προθεσμίας, αυτό, όμως, μόνον γιατί πρόκειται για το συνήθως συμβαίνον και όχι προκειμένου να αποκλείσει την πλήρη γνώση ως αφετηρία της εν λόγω προθεσμίας, κάτι που θα αποτελούσε άκρα τυπολατρία. Συνεπώς, κατά την έννοια της ως άνω διάταξης, όταν ο διοικούμενος έλαβε πλήρη γνώση της πράξης, εκκινεί η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής κατ' αυτής, έστω και αν δεν είχε λάβει χώρα επίδοση αυτής, είτε αν η επίδοση αυτή δεν υπήρξε νόμιμη. ....» ενώ η σκέψη 6 αναφέρει: «[...] 6. [...] Επειδή, εξάλλου, σε περίπτωση μεταβολής της νομολογίας σε ζητήματα που αφορούν σε προϋποθέσεις παραδεκτού ενδίκων βοηθημάτων, δεν μπορεί, εν όψει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας (20 παρ. 1 του Συντάγματος) αλλά και του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος, να αντιτάσσεται στο διάδικο που τα άσκησε παραδεκτώς κατά τα μέχρι τότε γεγόμενα δεκτά από τη νομολογία, το απαράδεκτο, στο οποίο καταλήγει η ερμηνεία που υιοθετείται το πρώτον ως εκ της μεταβολής της νομολογίας και να θεωρείται για το λόγο αυτό απορριπτό το ένδικο βοήθημα (πρβλ. ΣτΕ 3596/1971 Ολομ., ΣτΕ 2475, ΣτΕ 4304/2001, ΣτΕ 3989/2005, ΣτΕ 1587/2007 7μ., ΣτΕ 1023/2009 7μ., 5, ΣτΕ 193/2010, Ε.Α. 1407/2007, 9, ΣτΕ 625/2008 κ.α.)».

Σύμφωνα με την απόφαση υπ' αριθμόν **876/2013** της Ολομέλειας του ΣτΕ που αφορά την παράλειψη ενδικοφανούς διαδικασίας (ασκήσεως αίτησης θεραπείας) ως προϋπόθεσης του παραδεκτού της προσφυγής, κρίθηκε ότι δεν υπάρχει υποχρέωση της Διοίκησης για ενημέρωση του αναδόχου για την υποχρέωση προηγούμενης άσκησης ένστασης και αίτησης θεραπείας κατά το άρθρο 12 του ν.1418/1984. Χαρακτηριστικά η σκέψη 9 της εν λόγω απόφασης αναφέρει: «[...] 9. [...] Επειδή, η αναιρεσείουσα ισχυρίζεται ότι παρέλειψε την άσκηση της αιτήσεως θεραπείας εν όψει της υπάρχουσας νομολογίας του Δικαστηρίου και συγκεκριμένα της αποφάσεως 2892/1993 της Ολομελείας, και ως εκ τούτου, σύμφωνα και με τις αρχές της ασφαλείας

*δικαίου και της προστατευομένης εμπιστοσύνης η ανωτέρω, κατά την αιτούσα, μεταστροφή της νομολογίας αυτής δεν πρέπει να τύχει εφαρμογής και στην κρινόμενη υπόθεση. Οι ισχυρισμοί όμως αυτοί είναι εν πάση περιπτώσει απορριπτέοι διότι η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, με την ανωτέρω απόφασή της 2892/1993 ερμήνευσε τις γενικές διατάξεις των άρθρων 45 παρ. 2 του π.δ. 18/1989 και όχι τις ειδικές διατάξεις των άρθρων 12 και 13 του ν. 1418/1984, ενώ, εξάλλου, κατά τον κρίσιμο χρόνο ασκήσεως της προσφυγής ενώπιον του δικάσαντος Διοικητικού Εφετείου (18.8.1997), δεν είχε ακόμη διαμορφωθεί η πάγια νομολογία των οικείων Τμημάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας... Άλλωστε, πάντως, η αναιρεσείουσα γνώριζε, μάλιστα δεν αρνείται τούτο, τις ανωτέρω ειδικές διατάξεις του ν. 1418/1984 οι οποίες επιβάλλουν την τήρηση της εν λόγω ενδικοφανούς διαδικασίας ως προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής...»*

Συμπερασματικά, ικανή για δημιουργία εύλογης πεποίθησης συνιστά μια μακροχρόνια ερμηνεία νόμου με συγκεκριμένο τρόπο που να εξειδικεύεται και να αποδεικνύεται, ενώ, στην περίπτωση που η διοικητική πρακτική έρχεται σε αντίθεση με το γράμμα του νόμου δεν στοιχειοθετείται δικαιολογημένη εμπιστοσύνη.

#### 4.2 Η ΑΝΤΙΘΕΤΗ ΑΠΟΨΗ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Παρόλο που η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης έχει εδραιωθεί στην ελληνική έννομη τάξη, εντούτοις συνεχίζει, έστω και περιστασιακά, να αντιμετωπίζει νομολογιακές παλινδρομήσεις, αμφισβητήσεις, επιφυλακτικότητα και δυσπιστία.

Συναφώς, παρατίθεται μια σειρά σύγχρονων εθνικών νομολογιακών αποτυπωμάτων, που πλαισιώνουν την αρχή υπό το πρίσμα της άρσης ή αμφισβήτησης της συνταγματικής της κατοχύρωσης ως ακολούθως:

α. Στην απόφαση υπ' αριθμόν **1906/2004** του Συμβουλίου της Επικρατείας όπου εξεταζόταν η κατάργηση δια του Υπαλληλικού Κώδικα, μιας ευνοϊκής ρύθμισης για τους αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, η

σκέψη **10** αναφέρει ότι: «[...] 10. [...] Εξάλλου, εν όψει της ευρείας ευχέρειας που έχει ο νομοθέτης ως προς την ρύθμιση της οργάνωσης και στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών, αβασίμως προβάλλεται από τον εκκαλούντα ότι η κατάργηση με τον Υπαλληλικό Κώδικα της διατάξεως.... και η αντικατάσταση της ευνοϊκής ρύθμισης για τους αποφοίτους της ΕΣΔΔ, που είχε θεσπισθεί με τη διάταξη αυτή, με άλλη λιγότερο ευνοϊκή, προσκρούει στις υπερνομοθετικής ισχύος αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας, καθώς και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία άλλωστε δεν έχει συνταγματική κατοχύρωση [...].»<sup>175</sup>

β. Στην απόφαση υπ' αριθμόν **82/2005** του Συμβουλίου της Επικρατείας όπου εξετάζοντας την αυτοτελή διοικητική διαδικασία ενώπιον του ΕΣΡ στο πλαίσιο των δημοσίων έργων, εντοπίζεται η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής ως εκδοχή. Ειδικότερα η σκέψη **12** αναφέρει ότι: «[...] 12. [...] «...Η αρχή όμως της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, και με την εκδοχή ακόμη ότι έχει συνταγματική κατοχύρωση, δεν μπορεί πάντως να καταστήσει ανεφάρμοστη άλλη διάταξη του Συντάγματος... [...]»

γ. Στην απόφαση υπ' αριθμόν **146/2013** του Συμβουλίου της Επικρατείας όπου εξετάζοταν η πρόσβαση στο επάγγελμα του ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας, η σκέψη **12** αναφέρει ότι: «[...] 12. [...] Επειδή, σύμφωνα με τα γενόμενα δεκτά στις προηγούμενες σκέψεις, ορθώς η εκκαλουμένη απόφαση δέχθηκε ότι η ανωτέρω διάταξη παραβιάζει την αρχή της ισότητας των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στο επάγγελμα του ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας, την οποία (αρχή) θεσπίζουν οι προεκτεθείσες διατάξεις του Συντάγματος, και, έκρινε ως νόμιμες, κατ' αποτέλεσμα, τις προσβληθείσες πράξεις της Διοικήσεως, με τις οποίες δεν εφαρμόστηκε η προβλεπόμενη από την αντισυνταγματική κριθείσα διάταξη επίμαχη ποσόστωση κατά την πρόσληψη του ρηθέντος προσωπικού. Συνεπώς, αποβαίνει απορριπτέος, ως αβάσιμος, ο περί του αντιθέτου αντίστοιχος λόγος εφέσεως. Εξάλλου, ενόψει των ανωτέρω, και δεδομένου ότι η εξέταση της συνταγματικότητας της εφαρμοστέας διατάξεως, ως συνταγματικής περιωπής υποχρέωση του Δικαστηρίου, προείχε έναντι πάσης άλλης κρίσεως περί παραβιάσεως αρχών ήσσονος νομικού επιπέδου, ορθώς και συννόμως το δικάσαν Εφετείο απέρριψε σιγή τους ισχυρισμούς του

<sup>175</sup> Ομοίως Βλ. στις αποφάσεις ΣτΕ 2113/1983, ΣτΕ 5057/1987, ΣτΕ 268/1993



αιτούντος (εκκαλούντος) ότι η Διοίκηση παραβίασε τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, ήτοι τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της χρηστής διοικήσεως και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου διότι δεν εφήρμοσε, ως όφειλε, τη νομοθετημένη και στο κανονιστικό πλαίσιο του διαγωνισμού (προκήρυξη) διαλαμβανόμενη ποσόστωση για τις γυναίκες υποψήφιες.[...].»

### 4.3 ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

#### 4.3.1 Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αναφέρεται για πρώτη φορά στην απόφαση του ΔΕΕ **C-12/60** (*Vloeberghs κατά ECSC High Authority*) της 12<sup>ης</sup> Ιουλίου 1961, ενώ το ζήτημα της δημιουργίας ευλόγων προσδοκιών από τη δράση ή μη της διοίκησης, τίθεται για πρώτη φορά στην απόφαση του ΔΕΕ **C-73/74** (*Fabricants de Papiers Peints κατά Commission*) της 26<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1975.

Με τη σκέψη **22** της απόφασης του ΔΕΕ **C-1/73** (*Westzucker GmbH κατά Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker*) της 4<sup>ης</sup> Ιουλίου 1973, όπου εξεταζόταν κατά πόσο ένας προσβαλλόμενος Κανονισμός συνιστούσε παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου (και στην περίπτωση αυτή η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ιδιωτών ως απόρροια της ασφάλειας δικαίου θα ήταν άξια προστασίας), διασυνδέθηκε η ασφάλεια δικαίου με την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, παρουσιάζοντας την προσβολή της ως ένδειξη παραβίασης της αρχής της ασφάλειας δικαίου, αποτελώντας έτσι ένα ενδιάμεσο εξελικτικό στάδιο της νομολογίας του ΔΕΕ, που μέχρι πρότινος εκλάμβανε την προστατευόμενη εμπιστοσύνη όχι ως αυτοτελή αρχή αλλά ως μια προϋπόθεση εφαρμογής της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Κατά τη μεταγενέστερη νομολογία η θεωρία αυτή θέσει εγκαταλείφθηκε, χωρίς εφεξής να συναντάται πλέον τέτοια στενή διασύνδεση, ενώ υιοθετήθηκε η αυτοτέλεια των δύο αρχών.<sup>176</sup>

<sup>176</sup>Ευγ. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ (1998), *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* / Περιοδικό ΔΙΚΗ, Διαδικτυακός κόμβος αρχείου Δικανικών μελετών Κώστα Μπέη, σελ. 4  
<http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mmu=3&id=18865> [τελευταία πρόσβαση 15-11-2015]

Με την απόφαση του ΔΕΕ **C-78/74** (*Deuka Deutsche Kraftfutter GmbH, B. J. Stolp κατά Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*) της 18<sup>ης</sup> Μαρτίου 1975, αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά η αρχή ως «αναπόσπαστο κομμάτι της κοινοτικής έννομης τάξης», ενώ με την απόφαση του ΔΕΕ **C-112/80** (*Dürbeck κατά Hauptzollamt Frankfurt a. M.*) της 5<sup>ης</sup> Μαΐου 1981, αναγνωρίστηκε ως «θεμελιώδης αρχή του κοινοτικού δικαίου»

Με την απόφαση του ΔΕΕ **C-112/77** (*Töpfer κατά Commission*) της 3<sup>ης</sup> Μαΐου 1978, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έκρινε ρητά ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης «αποτελεί τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως και ως εκ τούτου η παραβίασή της συνιστά παράβαση της Συνθήκης περί ιδρύσεως των ΕΚ ή οιοδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της, κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης».<sup>177</sup>

Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ παρέχεται η δυνατότητα, με την εξαίρεση τυχόν συνδρομής άμεσου και επιτακτικού κοινοτικού ή εθνικού δημοσίου συμφέροντος, να προστατευθεί η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη κάθε διοικούμενου, στον οποίο ένα οποιοδήποτε ενωσιακό όργανο μέσω έγκυρων και αξιόπιστων πηγών δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες.<sup>178</sup> Οι ευνοϊκές ρυθμίσεις δεν πρέπει να ανατρέπονται απροειδοποίητα και χωρίς να προβλέπεται μεταβατική περίοδος. Η αρχή δεσμεύει όχι μόνον τη διοίκηση αλλά και τον νομοθέτη, που είναι υποχρεωμένος να θεσπίζει μεταβατικές διατάξεις.

Μολονότι η αρχή ανήκει στις θεμελιώδεις ενωσιακές αρχές, εντούτοις δεν νοείται ως δικαιολογημένη η καλλιέργεια προσδοκιών εκ μέρους των επιχειρηματιών προς διατήρηση μιας υφιστάμενης έννομης κατάστασης που είναι από την φύση της ευμετάβλητη, όπως λ.χ. οι κοινές οργανώσεις αγορών.<sup>179</sup>

Σύμφωνα με τη νομολογία, όπως στη σκέψη **27** στην υπόθεση **C-245/81** (*Edeka κατά Γερμανίας*) της 15<sup>ης</sup> Ιουλίου 1982, οι επιχειρηματίες δεν μπορούν να επικαλεστούν την προστασία της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης

<sup>177</sup> Σκέψη 19 στην Απόφαση ΔΕΚ 112/77 της 3-5-1978, *Töpfer κατά Επιτροπής*, Συλλ. Νομ. 1978, σελ. 325

<sup>178</sup> Βλ. αποφάσεις ΔΕΕ υπ' αριθμ. C-426/2010 P σκέψη 56 και T-387/2009 σκέψη 57

<sup>179</sup> Βλ. αποφάσεις ΔΕΕ υπ' αριθμ. C-335/2009 P σκέψεις 178, 180 και C-496/2008 P σκέψη 93

εμπιστοσύνης, εφόσον τους έχει γίνει γνωστό ότι επίκειται επαναπροσδιορισμός της εμπορικής πολιτικής της Ένωσης.

Συναφώς, δεν είναι βάσιμη η επίκληση της αρχής από τον ιδιώτη, στην περίπτωση που ζητείται η διατήρηση μιας εσφαλμένης ερμηνείας μιας πράξης της διοίκησης.<sup>180</sup>

Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, η γνήσια αναδρομή νόμου κατ'αρχήν απαγορεύεται. Χαρακτηριστικά, στη σκέψη **71** της απόφασης του ΔΕΕ **C-369/09** επισημαίνεται ότι η γνήσια αναδρομή γίνεται δεκτή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν επιβάλλεται για συγκεκριμένο σκοπό δημοσίου συμφέροντος.

Οι ουσιαστικοί κανόνες του δικαίου της Ένωσης μπορούν να έχουν εφαρμογή επί καταστάσεων που έχουν ήδη διαμορφωθεί πριν από την έναρξη ισχύος τους, μόνον εφόσον προκύπτει σαφώς από τη διατύπωση και τους σκοπούς τους, ότι πρέπει να τους αναγνωριστεί αναδρομική ισχύς.<sup>181</sup> Συγκεκριμένα, στις σκέψεις **36** έως **37** στην υπόθεση **T-180/01** (*Euroagri* κατά *Επιτροπής*), όπως και στη σκέψη **13** στην υπόθεση **C-337/88** [*Società agricola fattoria alimentare (SAFA)*] κρίθηκε ότι: «[...]Μολονότι, κατά γενικό κανόνα, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν επιτρέπει μια κοινοτική πράξη να τίθεται σε ισχύ σε χρονικό σημείο προγενέστερο της δημοσίευσής της, μπορεί, κατ'εξάιρεση, να συμβεί το αντίθετο, οσάκις το απαιτεί ο προς επίτευξη σκοπός και προστατεύεται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων.»

Από τα ανωτέρω προεκτεθέντα συνάγεται η δυσχέρεια εντοπισμού των γενικών χαρακτηριστικών της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Συναφώς ο Γενικός Εισαγγελέας κατά τις προτάσεις του στην υπόθεση του ΔΕΕ **C-5/75** (*Deuka* κατά *Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*) της 25<sup>ης</sup> Ιουνίου 1975, παρατήρησε ότι: «**η ύπαρξη δικαιολογημένης εμπιστοσύνης άξιας προστασίας μπορεί να διαπιστωθεί μόνον σε σχέση με συγκεκριμένη περίπτωση, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών που χαρακτηρίζουν αντικειμενικά την κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας ενεργούν οι επιχειρήσεις. Πράγματι, από την ίδια της την φύση, η αρχή αυτή δεν προσφέρεται για αυτόματη εφαρμογή, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε απρόσφορες**

<sup>180</sup> Βλ. αποφάσεις ΔΕΕ υπ' αριθμ. T-142/2001 και T-283/2001

<sup>181</sup> Βλ. στη σκέψη 22 στην υπόθεση C-34/92 *GruSa Fleisch* κατά *Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, στις σκέψεις 9 και 10 της υπόθεσης 21/81 *Bout*, στη σκέψη 13 υπόθεσης T-42/96 *Eyckeler & Malt* κατά *Επιτροπής*

γενικεύσεις και δεν συνάδει ούτε προς την ειδική λειτουργία της επιεικείας ούτε προς τις λειτουργικές ανάγκες της κοινοτικής ρυθμίσεως της οικονομίας».

#### 4.3.2 Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

##### α. Υπόθεση Λυκουρέζος κατά Ελλάδα

(αριθμός προσφυγής 33554/2003 - Απόφαση 15-6-2006)

Κατόπιν προσφυγής κατά του βουλευτή Αλέξανδρου Λυκουρέζου περί συνέχισης ασκήσεως του δικηγορικού επαγγέλματος μετά την 1-1-2003, λόγω του γεγονότος ότι δεν είχε υποβάλει εμπρόθεσμα την προβλεπόμενη δήλωση επιλογής υπέρ του βουλευτικού αξιώματος, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ) με την υπ' αριθμ. **11/2003** απόφασή του έκρινε ότι η έκπτωση του βουλευτή από το βουλευτικό αξίωμα για λόγο ο οποίος προέκυψε μετά την ανάδειξή του από το εκλογικό σώμα ως βουλευτή, ήταν σύννομη.<sup>182</sup>

Μολονότι ο τότε βουλευτής προσκόμισε έγγραφα με τα οποία αποδεικνυόταν ότι δεν ελάμβανε αμοιβή για τις υπηρεσίες του, εντούτοις το δικαστήριο έκρινε ότι αυτός συνέχιζε να ασκεί το επάγγελμα του δικηγόρου, ενώ ίσχυε το ασυμβίβαστο του βουλευτικού αξιώματος και της άσκησης του δικηγορικού επαγγέλματος, ως διάταξη είχε θσπισθεί με την αναθεώρηση του Συντάγματος το έτος 2001.

Με την εν λόγω συνταγματική αναθεώρηση το άρθρο 57 του Συντάγματος προέβλεπε ότι οι εξαιρέσεις από το επαγγελματικό ασυμβίβαστο θα οριστούν με νόμο, ενώ στη παρ. 7 του άρθρου 115 του αναθεωρημένου Συντάγματος οριζόταν ότι το επαγγελματικό ασυμβίβαστο θα εφαρμοζόταν με την έκδοση του νόμου εφαρμογής που προβλεπόταν από το άρθρο 57, το αργότερο όμως έως την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2003.<sup>183</sup>

Ο εν λόγω βουλευτής καθώς εξέπεσε του βουλευτικού του αξιώματος, προσέφυγε στο ΕΔΔΑ υποστηρίζοντας ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3 του

<sup>182</sup> Βλ. Απόφαση υπ. αριθμ. 11/2003 του ΑΕΔ

<sup>183</sup> Βλ. σκέψη 10 στην απόφαση ΕΔΔΑ, *Λυκουρέζος κατά Ελλάδα*

Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ<sup>184</sup> και του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ.<sup>185</sup> Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι: «μόλις εκφραστεί ελεύθερα και δημοκρατικά η εκλογή του λαού, καμία μεταγενέστερη τροποποίηση του εκλογικού συστήματος δεν μπορεί να αμφισβητήσει την επιλογή αυτή, εκτός αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι για την δημοκρατική τάξη»,<sup>186</sup> καθώς και ότι: «το εν λόγω επαγγελματικό ασυμβίβαστο αιφνιδίασε τόσο τον προσφεύγοντα όσο και τους ψηφοφόρους του»<sup>187</sup> κατά τη διάρκεια της βουλευτικής του θητείας.

Περαιτέρω το ΕΔΔΑ έκρινε ότι: «αξιολογώντας την εκλογή του προσφεύγοντος υπό το πρίσμα του νέου άρθρου 57 του Συντάγματος χωρίς να λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι η εκλογή αυτή είχε λάβει χώρα το έτος 2000 με απόλυτη νομιμότητα, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο κήρυξε την έκπτωση του ενδιαφερομένου από το βουλευτικό αξίωμά του και στέρησε από τους ψηφοφόρους του τον υποψήφιο που είχαν επιλέξει ελεύθερα και δημοκρατικά για να τους αντιπροσωπεύσει επί τέσσερα χρόνια στη Βουλή, παραγνωρίζοντας την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης»,<sup>188</sup> για να καταλήξει ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. Υπήρξε κατά συνέπεια αναγνώριση της παραβίασης του δικαιώματος του εκλέγεσθαι από τη διάταξη για το επαγγελματικό ασυμβίβαστο μέσω της παραβίασης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.

Η σημασία της απόφασης αυτής του ΕΔΔΑ εστιάζεται στο γεγονός ότι για πρώτη φορά ένα διεθνές δικαστήριο προέβη αφενός σε έλεγχο της τήρησης του τύπου και της ουσίας της αναθεωρητικής λειτουργίας, διαπιστώνοντας ότι αυτή δεν ήταν ορθή, αφετέρου ανεφέρθη ρητά στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης,

---

<sup>184</sup> Δικαίωμα για ελεύθερες εκλογές: «Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουσι την υποχρέωσιν όπως διενεργώσι, κατά λογικά διαστήματα, ελευθέρως μυστικές εκλογάς, υπό συνθήκας επιτρεπούσας την ελευθέραν έκφρασιν της λαϊκής θελήσεως ως προς την εκλογήν του νομοθετικού σώματος»

<sup>185</sup> Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής: «1. Παν πρόσωπον δικαιούται εις τον σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του.

2. Δεν επιτρέπεται να υπάρξη επέμβασις δημοσίας αρχής εν τη ασκήσει του δικαιώματος τούτου, εκτός εάν η επέμβασις αυτή προβλέπεται υπό του νόμου και αποτελεί μέτρον το οποίον, εις μίαν δημοκρατικήν κοινωνίαν, είναι αναγκαίον δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την προάσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων»

<sup>186</sup> Βλ. σκέψη 52 στην απόφαση ΕΔΔΑ, Λυκουρέζος κατά Ελλάδας

<sup>187</sup> Βλ. σκέψη 55 .....όπ.π

<sup>188</sup> Βλ. σκέψη 57 .....όπ.π

αναγνωρίζοντας μάλιστα ότι η αρχή αυτή δεσμεύει και την αναθεωρητική λειτουργία.<sup>189</sup>

Το ΕΔΔΑ απέρριψε τον ισχυρισμό του προσφεύγοντα περί παραβίασης του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, κρίνοντας ότι υπήρξε μόνο παραβίαση του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου λόγω της συνταγματικής διάταξης α115§7.

Έτσι με την απόφαση της 15<sup>ης</sup> Ιουνίου του 2006 το ΕΔΔΑ έκρινε ότι ο χρόνος που επιλέχθηκε για την εφαρμογή του ασυμβίβαστου αιφνιδίασε τόσο τον προσφεύγοντα όσο και τους ψηφοφόρους του κατά παράβαση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης.

β. **Υπόθεση Centro Europa 7 S.R.L και Di Stefano κατά Ιταλίας**  
(αριθμός προσφυγής 38433/2009 - Απόφαση 7-6-2012)

Στις 28 Ιουλίου 1999 οι Ιταλικές αρχές χορήγησαν στην προσφεύγουσα εταιρεία «*Centro Europa*» την άδεια για την εκπομπή εθνικών επίγειων τηλεοπτικών προγραμμάτων μέσω εγκατάστασης και λειτουργίας ενός δικτύου αναλογικής τηλεόρασης.

Η εν λόγω άδεια διευκρίνιζε ότι η *Centro Europa* είχε το δικαίωμα εκπομπής σε τρεις συχνότητες καλύπτοντας το 80% του εθνικού εδάφους. Για την κατανομή των συχνοτήτων οι όροι της άδειας, οι οποίοι προέρχονταν από ένα εθνικό σχέδιο κατανομής των συχνοτήτων του 1998, διευκρίνιζαν ότι εντός 24 μηνών η εταιρεία θα έπρεπε να προσαρμόσει τις εγκαταστάσεις της σύμφωνα με τις απαιτήσεις του «σχεδίου εκχώρησης» και του «προγράμματος προσαρμογής» που είχε συντάξει η Ρυθμιστική Αρχή Επικοινωνιών.

Το 2000 η *Centro Europa* προσέφυγε στα εθνικά διοικητικά δικαστήρια καταγγέλλοντας ότι οι συχνότητες δεν είχαν εκχωρηθεί. Η πρώτη σειρά προσφυγών κατέληξε τον Μάιο του 2008 στην έκδοση απόφασης από το *Consiglio di Stato*, με την οποία αναβάλλονταν η κατανομή των συχνοτήτων στην *Centro Europa*, μέχρις

---

<sup>189</sup>Ε. ΜΑΛΛΙΟΥ (2009), *Επαγγελματικό ασυμβίβαστο ή, μήπως ασυμβίβαστο Συντάγματος και ΕΣΔΑ*,/ΔτΑ Ν° 42/2009

όπου οι αρχές ενέκριναν το «πρόγραμμα προσαρμογής». Ωστόσο, το σχέδιο δεν είχε τεθεί σε εφαρμογή μέχρι το Δεκέμβριο του 2008 και μέχρι τότε, με εφαρμογή μεταβατικών διατάξεων, επιτρεπόταν στα υπάρχοντα τηλεοπτικά κανάλια να επεκτείνουν τη χρήση των συχνοτήτων σε εθνικό επίπεδο. Το αποτέλεσμα ήταν ότι, παρά το γεγονός ότι η *Centro Europa* είχε άδεια, εντούτοις δεν ήταν σε θέση να μεταδώσει το πρόγραμμά της πριν από τις 30 Ιουνίου 2009.

Τον Νοέμβριο του 2003, η *Centro Europa* άσκησε προσφυγή με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που ισχυρίστηκε ότι είχε υποστεί ως αποτέλεσμα της μη κατανομής των συχνοτήτων. Το *Consiglio di Stato* ανέστειλε την έκδοση σχετικής απόφασης μέχρι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να ερμηνεύσει τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις σχετικές Οδηγίες της ΕΕ και το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του τον Ιανουάριο του 2008, διαπιστώνοντας, όσον αφορά το άρθρο 10 της Σύμβασης, ότι η εθνική νομοθεσία, που εγκρίθηκε κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου, ευνόησε τα υπάρχοντα τηλεοπτικά κανάλια σε βάρος των νέων ραδιοτηλεοπτικών οργανισμών που δεν μπορούσαν να μεταδώσουν - παρά το γεγονός ότι κατείχαν τα απαραίτητα πιστοποιητικά - επειδή δεν είχαν στη διάθεσή τους τις απαραίτητες συχνότητες.

Μετά την απόφαση αυτή το *Consiglio di Stato* έκρινε ότι δεν μπορούσε να διαθέσει τις συχνότητες αντί της Ιταλικής κυβέρνησης και την υποχρέωσε να ασχοληθεί με το ζήτημα αυτό. Διέταξε επίσης το αρμόδιο Υπουργείο να πληρώσει στην εταιρεία το ποσό των 1.041.418 € ως αποζημίωση που καταλογίστηκε με βάση τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη της διάθεσης συχνοτήτων που, όπως διαπιστώθηκε, η *Centro Europa* κατείχε.

Το *Consiglio di Stato* κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η *Centro Europa* είχε υποστεί ζημία λόγω της αμέλειας των αρχών να εκχωρήσουν συχνότητες στην εταιρεία. Ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η χρηματική ζημία θα έπρεπε να υπολογιστεί μόνο από το χρονικό διάστημα της 1η Ιανουαρίου του 2004, ημερομηνία μετά την οποία -σύμφωνα με τη διαπίστωση του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου- έπρεπε να θεσπιστούν μέτρα που θα επέτρεπαν στους κατόχους των σχετικών αδειών να ξεκινήσουν τη μετάδοση.

Στην υπόθεση αυτή το Τμήμα μείζονος συνθέσεως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) επαναβεβαίωσε τη σημασία της πολυφωνίας των μέσων ενημέρωσης σύμφωνα με το άρθρο 10 της Σύμβασης. Το Δικαστήριο έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι το γεγονός πως μια Ιταλική εταιρεία τηλεόρασης δεν μπορούσε να μεταδώσει, παρότι διέθετε άδεια ραδιοτηλεοπτικών συχνοτήτων, αποτελούσε παράβαση του άρθρου 10 και του άρθρου 1 του Πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου.

Περαιτέρω, με το σκεπτικό **173** της εν λόγω απόφασης, το ΕΔΔΑ<sup>190</sup> έκρινε ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη για την προστασία της ιδιοκτησίας του, εντάσσεται στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Το τμήμα μείζονος συνθέσεως του ΕΔΔΑ ανακεφαλαιώνοντας τις γενικές αρχές που καθιερώνονται με τη νομολογία του σχετικά με την πολυφωνία στα οπτικοακουστικά μέσα, κατέληξε ότι δεν μπορεί να υπάρξει δημοκρατία χωρίς πλουραλισμό. Τόνισε ότι εκτός από το αρνητικό καθήκον της μη παρέμβασης, το κράτος έχει ταυτόχρονα τη θετική υποχρέωση να θέτει σε εφαρμογή ένα κατάλληλο νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο προς εξασφάλιση αποτελεσματικού πλουραλισμού. Η έλλειψη ενός κατάλληλου νομικού πλαισίου σημαίνει επίσης ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου. Το ΕΔΔΑ όρισε ως χρηματική «δίκαιη ικανοποίηση» στην *Centro Europa* το ποσό των 10.000.000 €.

γ. **Υπόθεση Sergey ZOLOTUKHIN κατά Ρωσίας**  
(αριθμός προσφυγής **14939/2003** - Απόφαση 10-2-2009)

Με αφορμή την απόφαση *Sergey ZOLOTUKHIN κατά Ρωσίας*, η σκέψη **11** στην απόφαση υπ' αριθμόν **2067/2011** του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφέρει ότι:

---

<sup>190</sup> «173. However, in certain circumstances, a “legitimate expectation” of obtaining an asset may also enjoy the protection of Article 1 of Protocol No. 1. Thus, where a proprietary interest is in the nature of a claim, the person in whom it is vested may be regarded as having a “legitimate expectation” if there is a sufficient basis for the interest in national law, for example where there is settled case-law of the domestic courts confirming its existence. However, no “legitimate expectation” can be said to arise where there is a dispute as to the correct interpretation and application of domestic law and the applicant’s submissions are subsequently rejected by the national courts (see *Kopecký*, cited above, § 50)»



«[...] 11. [...]...Εν πάση περιπτώσει, και αν ακόμη, είναι εφαρμοστέα η νομολογία του ΕΔΔΑ όπως διευκρινίσθηκε τελικά με την απόφαση *Zolotukhin*, πρέπει, κατ' αναλογία με τα ισχύοντα στην εσωτερική έννομη τάξη βάσει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, να θεωρηθεί ότι **καταλαμβάνει τις υποθέσεις που δημιουργούνται μετά την διαμόρφωσή της, και όχι πριν από αυτήν**. Και αυτό, αφ' ενός για να δίνεται στα Κράτη η δυνατότητα προσαρμογής της νομοθεσίας, ενδεχομένως δε και του Συντάγματός τους προς την εκάστοτε εξελισσόμενη νομολογία του ΕΔΔΑ που, στην προκειμένη περίπτωση, καταλύοντας το ερειδόμενο σε διαφορετικές αντιλήψεις σύστημα του έλληνα νομοθέτη, καταστρέφει εντελώς τον αποτρεπτικό για την λαθρεμπορία στόχο του με ότι αυτό συνεπάγεται, αφ' ετέρου δε για να αποφευχθούν εντελώς συμπτωματικές, άνισες, λύσεις και να μην δίνεται σε ενδεχόμενους δράστες λαθρεμπορίας, η δυνατότητα, κατ' επίκλησή της, να διαφεύγουν τις κυρώσεις που τους επιφυλάσσει μια νομοθεσία, την οποία από μακρού γνωρίζουν...».

δ. **Υπόθεση Atanasovski κατά της Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)**

(αριθμός προσφυγής 36815/03 - Απόφαση 14-1-2010)

Η προσφεύγουσα εργαζόταν σε μια επιχείρηση, που αργότερα αναδιαρθρώθηκε. Είχε τοποθετηθεί στη θέση της τεχνολόγου, προκειμένου να συμβάλει στην αύξηση της παραγωγικότητας της αποτελεσματικότητας και τη βελτίωση των λειτουργιών. Συνακόλουθα άσκησε προσφυγή με αίτημα να ακυρωθεί η τοποθέτησή της, καθόσον στο χρονικό διάστημα των τριάντα ετών στον ίδιο εργοδότη δεν είχε ποτέ εργαστεί ως τεχνολόγος.

Το πρωτοβάθμιο Δικαστήριο ακύρωσε την απόφαση αυτή, διατάσσοντας το κατώτερο δικαστήριο να εξετάσει το καθεστώς της προσφεύγουσας με τον εργοδότη. Κατά την εκδίκαση της υπόθεσης για τρίτη φορά, κρίθηκε ότι η αλλαγή ήταν αδικαιολόγητη σε σχέση με την ηλικία της αιτούσας και την έλλειψη της εμπειρίας που απαιτούνταν για την πλήρωση αυτής της θέσης.

Στη συνέχεια το Ανώτατο Δικαστήριο δέχθηκε την έφεση επί των νομικών ζητημάτων που υποβλήθηκαν από τον εργοδότη και ανέτρεψε τις αποφάσεις των

κατώτερων δικαστηρίων, κρίνοντας ότι ο εργοδότης είχε δικαίωμα να αξιολογήσει την ανάγκη για αλλαγή, όπως επίσης ότι η εξέταση της αποτελεσματικότητας της εργαζόμενης στη νέα της θέση, ήταν ζήτημα που εκτείνονταν πέρα από το πεδίο του δικαστικού ελέγχου, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι: «Όσον αφορά τους λόγους για την αλλαγή που προβλέπεται στην [επίδικη] απόφαση, το δικαστήριο κρίνει ότι είναι επαρκείς...»

Στη σκέψη **38** της εν λόγω υπόθεσης το ΕΔΔΑ κρίνει ότι η προστατευόμενη εμπιστοσύνη δεν είναι ικανή να θεμελιώσει ένα δικαίωμα του ιδιώτη σε μια συγκεκριμένη νομολογία αναφέροντας χαρακτηριστικά τα ακόλουθα: «[...] 38. [...]...Υπό τις συνθήκες αυτές, το ΕΔΔΑ παρατηρεί ότι το Ανώτατο Δικαστήριο άλλαξε τη νομολογία στην περίπτωση της προσφεύγουσας, αποφασίζοντας σε αντίθεση με ήδη πάγια νομολογία επί του θέματος. Στο πλαίσιο αυτό, το ΕΔΔΑ σημειώνει ότι η ανάπτυξη νομολογίας δεν είναι, από μόνη της, σε αντίθεση με την ορθή απονομή της δικαιοσύνης, δεδομένου ότι μια αποτυχία να διατηρήσει μια δυναμική και εξελικτική προσέγγιση θα διακινδύνευε τη μεταρρύθμιση ή βελτίωση. Υπενθυμίζει, ωστόσο, ότι θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η ύπαρξη καθιερωμένης δικαστικής πρακτικής κατά την εκτίμηση της εκτάσεως της αιτιολογίας που πρέπει να δοθεί σε μια υπόθεση (βλέπε, τηρουμένων των αναλογιών, *Gorou v. Ελλάδα* (αρ.2) [GC], no. 12686/03, § 38, ECHR 2009). Στην προκειμένη περίπτωση, το Ανώτατο Δικαστήριο παρέκκλινε τόσο από τα κατώτερα δικαστήρια και τη νομολογία του επί του θέματος. Στο πλαίσιο αυτό, το ΕΔΔΑ υπενθυμίζει ότι η απαίτηση δικαστικού δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν περιλαμβάνουν το δικαίωμα σε μια πάγια νομολογία (βλ. *Unedic v. Γαλλίας*, αρ. 20153/04, §74, 18 Δεκεμβρίου 2008), ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών περιστάσεων της υπόθεσης, το ΕΔΔΑ θεωρεί ότι η καθιερωμένη νομολογία επέβαλε λόγο στο Ανώτατο Δικαστήριο για να κάνει μια πιο ουσιαστική αιτιολογία που να δικαιολογεί την αναχώρηση. Το δικαστήριο κλήθηκε να παράσχει στον αιτούντα μια πιο λεπτομερή εξήγηση ως προς το γιατί η περίπτωσή της είχε αποφασιστεί σε αντίθεση με την ήδη υφιστάμενη νομολογία. Μια απλή δήλωση ότι οι εργοδότες δεν απαιτείται πλέον να παρέχουν συγκεκριμένους λόγους για αλλαγή, αλλά μόνο να αναφερθούν σε έναν από τους όρους που καθορίζονται στη Συλλογική Σύμβαση ήταν ανεπαρκής, ενώ μια τέτοια τακτική συλλογισμού από το Ανώτατο Δικαστήριο ενώ είναι, κατ' αρχήν,

*αποδεκτή, υπό τις περιστάσεις της παρούσας υπόθεσης, δεν πληροί τις απαιτήσεις της δίκαιης δίκης..»*

Εν κατακλείδι, στην εν λόγω υπόθεση το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι η προστατευόμενη εμπιστοσύνη δεν κρίνεται ως ικανή να θεμελιώσει δικαίωμα του ιδιώτη σε μια συγκεκριμένη νομολογία.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η διαδρομή της *αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης* υπήρξε δαιδαλώδης και επίπονη έως ότου καθιερωθεί στο ελληνικό δίκαιο καθόσον αντιμετωπίστηκε με επιφυλακτικότητα από τη νομολογία και τη θεωρία. Πλέον, αναγνωρίζεται ως ιδιαίτερη *αρχή* του διοικητικού δικαίου, χωρίς να απαιτείται να συνάγεται από τις αρχές της χρηστής διοίκησης, της επιείκειας, της ασφάλειας δικαίου και της καλής πίστης.

Η σύγχρονη νομολογιακή πρακτική συνάγει απευθείας τον συνταγματικό της χαρακτήρα από το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, που αναφέρεται στο σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου, το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, που αναφέρεται στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του, καθώς και από το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, που αναφέρεται στην *αρχή του κράτους δικαίου*.

Η πλειονότητα των αποφάσεων της εθνικής νομολογίας, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων που και στην παρούσα εργασία αναφέρονται, επισημαίνουν τον συνταγματικό χαρακτήρα της *αρχής*, γεγονός που οδηγεί αφενός στη δέσμευση και των τριών εξουσιών, αφετέρου στη γένεση ενός πολύτιμου αυτοτελούς συνταγματικού αγαθού.

Η μακρά πορεία της *αρχής* κατέδειξε ότι ο εννοιολογικός της πυρήνας, ως θεματοφύλακας σταθερότητας των υφιστάμενων έννομων σχέσεων υπέρ του καλόπιστου πολίτη, είναι σε θέση να συνυπάρξει αρμονικά με φαινομενικά αντίθετες αρχές του διοικητικού δικαίου όπως η *αρχή της νομιμότητας*, θέτοντας φραγμό σε τυχόν κρατικές αυθαιρεσίες και αποτελώντας ένα ελπιδοφόρο παράγοντα γόνιμης εξέλιξης του νομικού κόσμου.

Η εφαρμογή της *δικαιολογημένης εμπιστοσύνης*, πλην του φορολογικού δικαίου, έχει σήμερα επεκταθεί σε κάθε τομέα του διοικητικού δικαίου. Το επίπεδο φιλοδοξίας που αποπνέει παραμένει υψηλό ιδιαίτερα στις περιπτώσεις διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης. Παρά ταύτα υπό τις παρούσες δυσμενείς συνθήκες ενέχει περαιτέρω δυναμική μετεξέλιξης και δυνατότητα απόκτησης πυκνότερου κανονιστικού περιεχομένου στο μέλλον.

Ο δικαστής, αφού λάβει υπόψη τα πραγματικά περιστατικά, είναι εκείνος που τελικά θα κρίνει κατά πόσο το *corpus* και το *animus* της εμπιστοσύνης που ο διοικούμενος επέδειξε, είναι πράγματι άξια προστασίας και περαιτέρω, εάν κατά το *ratio* της κρατικής ενέργειας, αυτά υπερτερούν του δημοσίου συμφέροντος το οποίο κατά την στάθμιση πιθανώς να υπερέχει.

Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης καθώς σταθμίζεται με το δημόσιο συμφέρον επενεργεί επί συγκεκριμένων προσώπων και καταστάσεων ανεξάρτητα των προγενέστερων αποφάσεων, χωρίς να αποστερεί αφενός το νομοθέτη από τη διαπλαστική του ικανότητα, αφετέρου τη διοίκηση από τη διακριτική της ευχέρεια, αποσοβώντας με τον τρόπο αυτό τον πιθανό κίνδυνο αδράνειας και παγίωσης εννόμων καταστάσεων.

Επειδή η έννοια του *δημοσίου συμφέροντος* είναι ευμετάβλητη, καθόσον καλείται να προσαρμόζεται στις κατά περίπτωση υπάρχουσες οικονομικοκοινωνικές συνθήκες, η στάθμιση των συμφερόντων θα πρέπει να συνίσταται σε μια γενικότερη κατά την *αρχή της αναλογικότητας* αξιολόγηση, με βάση την αναγκαιότητα και καταλληλότητα του μέτρου, καθώς επίσης και τη σχέση μέσου και σκοπού.

Η δικαίωση του πολίτη καθίσταται δύσκολη στην πράξη, καθόσον υφίσταται αντικειμενική δυσκολία εντοπισμού χαρακτηριστικών της αρχής που να λειτουργούν ως κριτήρια. Ως εκ τούτου η συνδρομή της εξακολουθεί να διαπιστώνεται στην κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, έως ότου η αρχή θεμελιωθεί σε συγκεκριμένα κριτήρια, που κατά καιρούς έχουν αναδειχθεί από την σύγχρονη νομολογία, και αυτά ταξινομηθούν ρητά και με σαφήνεια στο σύγχρονο νομικό κόσμο.

Ο εντοπισμός και η συνταγματική θεμελίωση της *αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης* αποτελεί έργο της θεωρίας. Η διαπίστωση όμως της συνδρομής της και της έκτασης που αυτή καταλαμβάνει κατά την ερμηνευτική διαδικασία του δικαστικού ελέγχου οίκοθεν νοείται ότι σηματοδοτεί την ουσιαστική εφαρμογή της, προκειμένου αυτή να καθίσταται προσιτή, εφικτή και εν τέλει χρήσιμη στη θεμελίωση ενός πραγματικού κράτους δικαίου.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

1. BENIZEΛΟΣ Ε. *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΣ, 1991
2. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ Σπ. *Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων σε Κράτος Δικαίου και Προστατευόμενη Εμπιστοσύνη*, ΔτΑ τόμος εκτός σειράς, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα, 2003
3. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π. *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 2004
4. ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Σπ. *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω*, ΑΛΦΑ-ΔΕΛΤΑ, Αθήνα, 1969
5. ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χ. *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2003
6. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. *Η Προστασία της Εμπιστοσύνης του Πολίτη προς το Κράτος*, *ΔιΔικ 5 - Διμηνιαίο Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1993
7. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ. *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την Αναθεώρηση του 2001*, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002
8. ΚΟΡΣΟΣ Δ. *Πρόσθετοι ορισμοί εν τη διοικητική πράξει*, Τιμητικός Τόμος Ι του ΣτΕ περιόδου 1929-1979, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 1979
9. ΚΟΡΣΟΣ Δ. *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος*, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 1995
10. ΚΟΥΤΟΥΠΑ - ΡΕΓΚΑΚΟΥ Ε. *Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου*, Τεύχος ΙΙ, Αρμενόπουλος, 1995
11. ΛΑΔΑΣ Π. *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2007

12. ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. *Ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων*, Τόμος Ι, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 1996
13. ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. *Ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων - Αρχές νομιμότητας και προστασίας δικαιολογημένης εμπιστοσύνης - Προηγούμενη ακρόαση*, Περιοδικό ΘΠΔΔ (Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου), Ν<sup>ο</sup> 5/2009
14. ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. *Η Αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000-2013) Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, 2014
15. ΜΑΛΛΙΟΥ Ε. *Επαγγελματικό ασυμβίβαστο ή, μήπως ασυμβίβαστο Συντάγματος και ΕΣΔΑ;*, Περιοδικό ΔτΑ (Δικαιώματα του ανθρώπου), Ν<sup>ο</sup> 42/2009
16. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Α. *Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως*, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 2000
17. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Α. *Διοικητικό Δίκαιο Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες*, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 2004
18. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Α. *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2007
19. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Α. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013
20. ΜΟΥΖΟΥΡΑΚΗ Π. *Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ σε Τιμητικό Τόμο ΣτΕ 75 χρόνια*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004
21. ΠΑΛΛΗΚΑΡΗ Δ. *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ανθρώπου στο σύγχρονο κοινωνικό και ρυθμιστικό κράτος και η ερμηνεία της μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Διπλωματική

εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών Τμήματος Νομικής του ΑΠΘ, 2014

22. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ Βλ. *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Α' Τεύχος, Δ' έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2010
23. ΣΑΡΜΑΣ Ι. *Η συνταγματική και Διοικητική Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας - Εξελικτική Μελέτη των Μεγάλων Θεμάτων*, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 1990
24. ΣΑΡΜΑΣ Ι. *Το δημοκρατικό κοινωνικό Κράτος δικαίου, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003
25. ΣΙΟΥΤΗ Γλ. *Διοικητικό Δίκαιο*, Συλλογικός Τόμος με ΓΕΡΟΝΤΑ Α., ΛΥΤΡΑ Σ., ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟ Π., ΦΛΟΓΑΪΤΗ Σ., ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2010
26. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Ενδέκατη Έκδοση, ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005
27. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Τόμος Ι, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, 2011
28. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ. *Αι γενικαί αρχαί του Διοικητικού Δικαίου η καταγωγή των και η νομική αξία των*, Διοικητική Δίκη, Τόμος δέκατος έβδομος, ΑΘΗΝΑΙ, 1973
29. ΤΑΧΟΣ Αν. *Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Θεσσαλονίκη, 1981
30. ΤΑΧΟΣ Αν. *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2008
31. ΤΣΟΥΛΟΥΦΑ Αργ. *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ανθρώπου στο σύγχρονο κοινωνικό και ρυθμιστικό κράτος*,



Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών του ΑΠΘ 2010

32. ΧΑΤΖΗΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ - ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΟΥ Μ. *Η εφαρμογή της αρχής της «χρηστής διοικήσεως» στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις)*, Τόμος ΛΕ΄ 7, ΑΡΜΕΝΟΠΟΥΛΟΣ, Θεσσαλονίκη, 1981
33. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ. *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2006

### **ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

1. BORCHARDT Klaus-Dieter, *“The ABC of European Union law”*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, European Commission, 2010, (ISBN 978-92-78-40525-0)
2. DUGUIT L. *“Etudes de droit public”*/ t.1. Paris, A. Fontermoing, 1901
3. HOLMES, Oliver Wendell, 1897, *“The Path of the Law”* Harvard Law Review 10: 457-478
4. European Ombudsman, *“The European Code of Good Administrative Behavior”*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, (ISBN 978-92-9212-353-6)

### **ΠΗΓΕΣ**

1. *Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων & πολιτών / οι δημόσιοι υπάλληλοι στην υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος και των πολιτών*, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ του ΠΟΛΙΤΗ, ΑΘΗΝΑ, 2012
2. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*,

Περιοδικό ΔΙΚΗ, Διαδικτυακός κόμβος αρχείου Δικανικών μελετών Κώστα Μπέη, 1998, [τελευταία πρόσβαση 15-11-2015] σε

<http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18865>

3. Σύνοψη Διαμεσολάβησης του ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ με θέμα: «Εφαρμογή της παρ. 3 του άρθρου 73 του Κώδικα Διατάξεων Φορολογίας Κληρονομιών, Δωρεών, Γονικών Παροχών Προϊκών και Κερδών από Λαχεία, περί προσωρινού προσδιορισμού της αξίας ενός ακινήτου από τον προϊστάμενο της Δ.Ο.Υ» (Μάρτιος 2009)
4. ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ της Βουλής των Ελλήνων (επανεκδοση Απρίλιος 2013 (ISBN:978-960-560-097-6)
5. ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. *Και πάλι: Περί της συνταγματικότητας του άρθρου μόνου α.ν. 261/1968 (Με αφορμή την ΣτΕ 1501/2008)*, Περιοδικό ΔΙΚΗ, Διαδικτυακός κόμβος αρχείου Δικανικών μελετών Κώστα Μπέη, 2009, [τελευταία πρόσβαση 15-11-2015] σε <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=4&mid=1479&mnu=3&id=25414>

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ (ΣτΕ)**  
**ΣΧΕΤΙΖΟΜΕΝΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ**  
**ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ**

**Περιβάλλον**

2861/2013	2401/2011	3852/2009	3446/2007
2650/2013	2036/2011	3630/2009	3445/2007
350/2013	2035/2011	3629/2009	3356/2007
5507/2012	2034/2011	2711/2009	2876/2007
5404/2012	1792/2011	2517/2009	1489/2007
2616/2012	1695/2011	2502/2009	3937/2006
5213/2012	1561/2011	2331/2009	3901/2006
4856/2012	1521/2011	1029/2009	3888/2006
4855/2012	925/2011	137/2009	3856/2006
4854/2012	905/2011	4011/2008	3850/2006
4853/2012	749/2011	3998/2008	3511/2006
4852/2012	216/2011	3972/2008	3149/2006
4851/2012	3921/2010	3956/2008	2763/2006
4069/2012	3685/2010	3930/2008	2172/2006
3064/2012	2625/2010	3905/2008	1614/2006
2935/2012	2375/2010	3904/2008	764/2006
1624/2012	669/2010	3902/2008	313/2006
634/2012	677/2010	3856/2008	3253/2005
575/2012	584/2010	3852/2008	3244/2005
2468/2011	23/2010	3905/2008	3102/2005
2401/2011	3888/2009	3904/2008	2607/2005

## Κοινωνική Ασφάλιση

3794/2013	876/2011	3329/2008	297/2007
3414/2013	548/2011	3321/2008	3415/2006
3412/2013	444/2011	3316/2008	2923/2006
3357/2013	2202/2010	2922/2008	1604/2006
3111/2013	2201/2010	2738/2008	1603/2006
2557/2013	2197/2010	2572/2008	1602/2006
578/2013	724/2010	2564/2008	1601/2006
151/2013	4338/2009	2524/2008	787/2006
79/2013	3416/2009	2523/2008	784/2006
78/2013	3409/2009	2522/2008	707/2006
2268/2012	3396/2009	2402/2008	526/2006
2266/2012	3245/2009	1769/2008	389/2006
1284/2012	2775/2009	1768/2008	2827/2005
668/2012	2713/2009	1629/2008	2826/2005
619/2012	2293/2009	1628/2008	2825/2005
8/2012	2032/2009	1184/2008	2151/2005
3/2012	2031/2009	130/2008	365/2005
2769/2011	2030/2009	2244/2007	
1908/2011	2024/2009	1916/2007	
1901/2011	1689/2009	1820/2007	
1619/2011	1334/2009	1613/2007	

### **Προσλήψεις στο δημόσιο**

2970/2013	823/2010	1201/2009	1472/2007
386/2013	633/2010	1000/2009	1471/2007
372/2013	632/2010	3775/2009	1206/2007
3895/2012	631/2010	48/2009	279/2007
600/2012	628/2010	2880/2008	2968/2007
195/2012	121/2010	2879/2008	2805/2007
1783/2011	23/2010	2878/2008	3553/2006
857/2011	3574/2009	3595/2008	3552/2006
325/2011	2552/2009	3594/2008	2383/2006
2547/2011	1305/2009	3593/2008	2702/2005
259/2011	856/2009	1456/2008	

### **Μεταβολή διοικητικής πρακτικής**

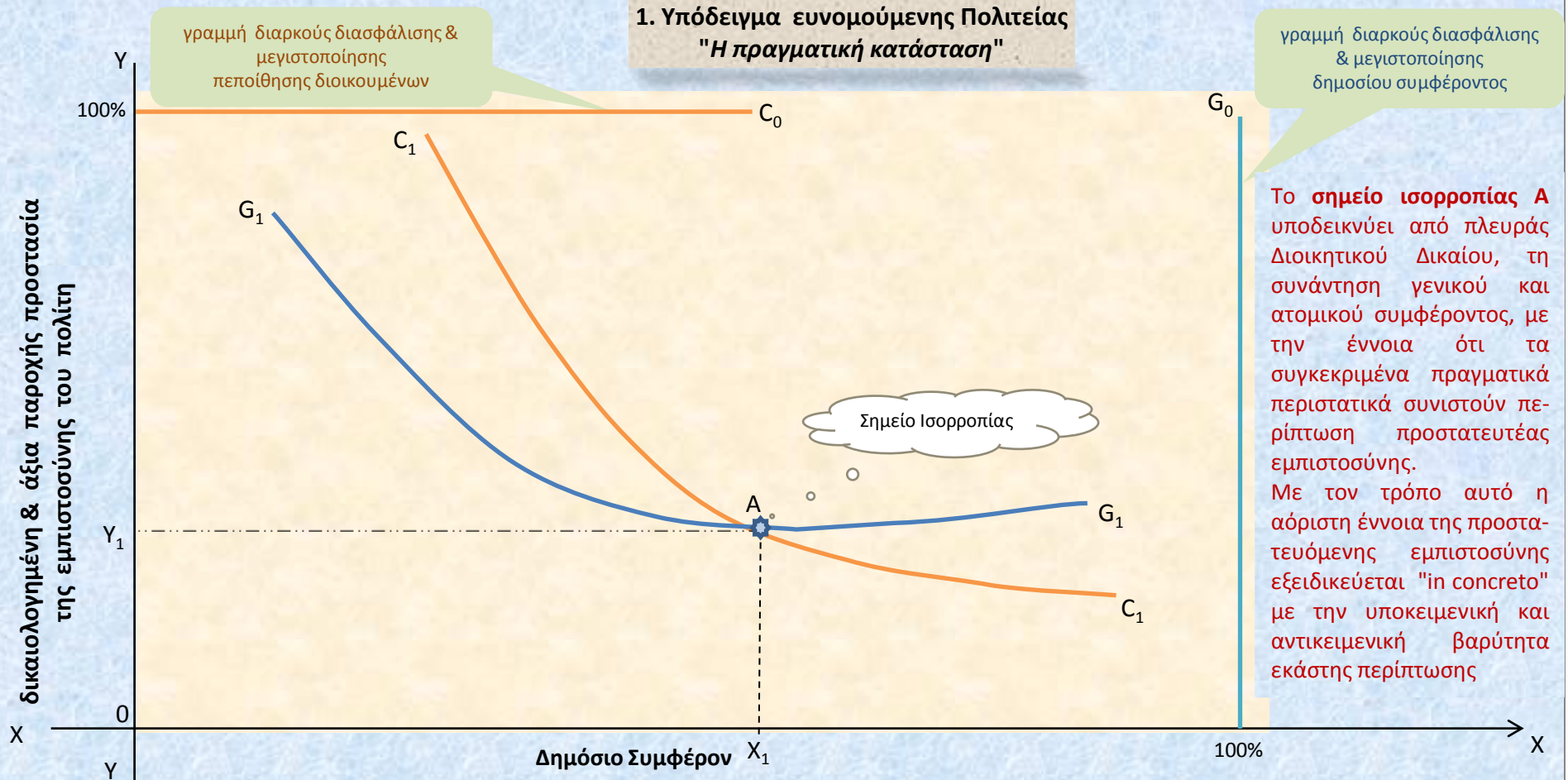
2861/2013	216/2011	2829/2007	429/2007
2515/2013	3882/2011	2825/2007	428/2007
2013/2011	2625/2010	2825/2007	427/2007
2035/2011	2587/2009	2451/2007	426/2005
2034/2011	856/2009	431/2007	278/2005
1011/2011	3370/2008	430/2007	

**Μεταβολή νομικού πλαισίου**

3936/2013	195/2012	4338/2009	4193/2007
3190/2013	21/2012	3831/2009	3753/2007
3060/2013	3226/2011	3826/2009	3557/2007
4257/2013	2769/2011	3775/2009	3556/2007
4255/2013	2533/2011	3753/2009	3356/2007
3354/2013	2469/2011	3752/2009	3355/2007
3354/2013	2468/2011	3646/2009	3056/2007
2199/2013	2067/2011	3645/2009	2820/2007
691/2013	2036/2011	3644/2009	2590/2007
644/2013	2035/2011	3643/2009	2578/2007
376/2013	2034/2011	3642/2009	2575/2007
298/2013	1792/2011	3641/2009	2574/2007
151/2013	1666/2011	3636/2009	2016/2007
147/2013	1665/2011	3631/2009	1951/2007
146/2013	1269/2011	3629/2009	1836/2007
81/2013	866/2011	3611/2009	1451/2007
3764/2012	3921/2010	4026/2008	1418/2007
1844/2012	3882/2010	3972/2008	1409/2007
1786/2012	3837/2010	3930/2008	1327/2007
1619/2012	3762/2010	3856/2008	1300/2007
1373/2012	3685/2010	3842/2008	1219/2007
1160/2012	3008/2010	3777/2008	1187/2007
1159/2012	3005/2010	129/2008	917/2007
1108/2012	2921/2010	30/2008	842/2007
668/2012	2835/2010	29/2008	581/2007

# ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

## 1. Υπόδειγμα ευνομούμενης Πολιτείας "Η πραγματική κατάσταση"



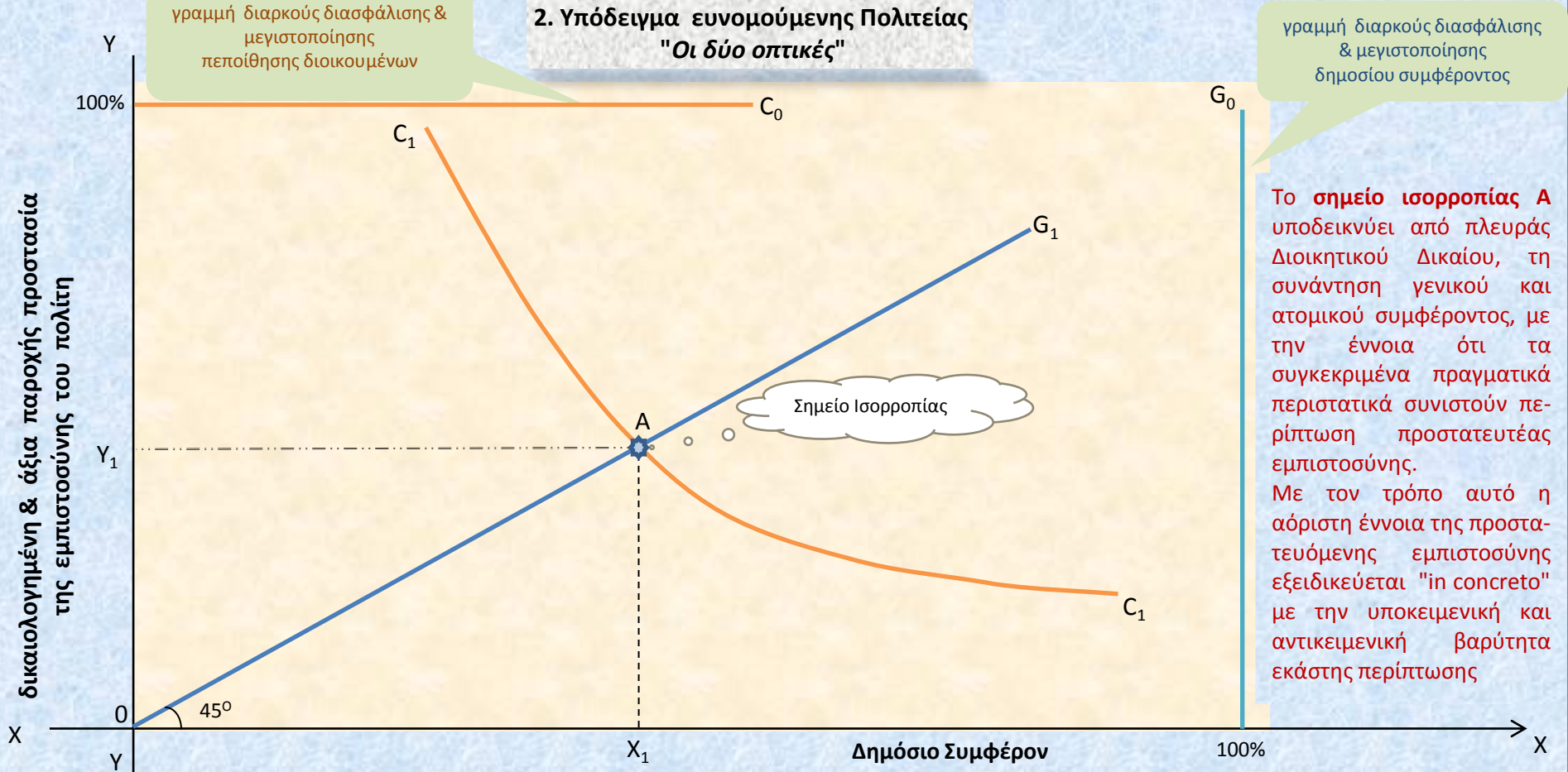
Το **σημείο ισορροπίας Α** υποδεικνύει από πλευράς Διοικητικού Δικαίου, τη συνάντηση γενικού και ατομικού συμφέροντος, με την έννοια ότι τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά συνιστούν περίπτωση προστατευτέας εμπιστοσύνης. Με τον τρόπο αυτό η αόριστη έννοια της προστατευόμενης εμπιστοσύνης εξειδικεύεται "in concreto" με την υποκειμενική και αντικειμενική βαρύτητα εκάστης περίπτωσης

Σε ένα υποθετικό γράφημα - υπόδειγμα μιας ευνομούμενης πολιτείας, είναι απαραίτητο να εντοπίζεται και να διαφυλάσσεται η τιμή ισορροπίας, που προκύπτει από το σημείο τομής ανάμεσα στην καμπύλη νομοθετικών και διοικητικών ενεργειών ( $G_1$ ) που αντανακλά την εκδήλωση δημόσιας εξουσίας, όπως αυτή απεικονίζεται στον οριζόντιο άξονα (X) του δημοσίου συμφέροντος και στην καμπύλη της εύλογης πεποίθησης ( $C_1$ ) που επιδεικνύουν οι καλόπιστοι και εχέφρονες πολίτες για διατήρηση επί μακρόν της καθεστηκυίας έννομης τάξης, όπως αυτή απεικονίζεται στον κάθετο άξονα (Y) της δικαιολογημένης και αξία παροχής προστασία στην εμπιστοσύνη του πολίτη.

- Οι εκδηλώσεις της Δημόσιας Εξουσίας (Νομοθετικές - Διοικητικές ενέργειες)( $G_1$ )
- Η πεποίθηση των διοικουμένων ( $C_1$ )

Νικόλαος Μαυροβουνιώτης  
Πίνακας 1

## 2. Υπόδειγμα ευνομούμενης Πολιτείας "Οι δύο οπτικές"



Το **σημείο ισορροπίας A** υποδεικνύει από πλευράς Διοικητικού Δικαίου, τη συνάντηση γενικού και ατομικού συμφέροντος, με την έννοια ότι τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά συνιστούν περίπτωση προστατευτέας εμπιστοσύνης. Με τον τρόπο αυτό η αόριστη έννοια της προστατευόμενης εμπιστοσύνης εξειδικεύεται "in concreto" με την υποκειμενική και αντικειμενική βαρύτητα εκάστης περίπτωσης

Εδώ η καμπύλη των νομοθετικών και διοικητικών ενεργειών ( $G_1$ ) που αντανάκλα την εκδήλωση δημόσιας εξουσίας, έχει τη μορφή της διχοτόμου που ξεκινά από το σημείο 0, καθώς το κράτος θεωρεί ότι νομοθετώντας, προάγει αναλογικά τόσο την δικαιολογημένη και αξία για παροχή προστασίας εμπιστοσύνη του πολίτη, όσο και το δημόσιο συμφέρον. Στην καμπύλη της πεποίθησης ( $C_1$ ) των πολιτών, οι διοικούμενοι θεωρούν πως κάθε αύξηση του δημοσίου συμφέροντος επιφέρει μείωση της δικαιολογημένης και αξία παροχής προστασίας της εμπιστοσύνης που επιδεικνύουν. Και εδώ ως ζητούμενο παραμένει η εύρεση και η διαφύλαξη του σημείου ισορροπίας που προκύπτει ως σημείο τομής των καμπύλων ( $G_1$ ) και ( $C_1$ )

- Οι εκδηλώσεις της Δημόσιας Εξουσίας (Νομοθετικές - Διοικητικές ενέργειες) ( $G_1$ )
- Η πεποίθηση των διοικουμένων ( $C_1$ )

**Νικόλαος Μαυροβουνιώτης**  
**Πίνακας 2**



