



**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΚΟΥΤΟΥΠΑ**

**« ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ »  
“ THE REVOCATION OF ADMINISTRATIVE ACTS ”**

**της  
ΜΑΡΙΑΣ Χρ. ΚΟΥΤΣΟΣΠΥΡΟΥ  
(Α.Μ.: ΜΡΜ 17005)**

**Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του μεταπτυχιακού διπλώματος  
ειδίκευσης στην Δημόσια Διοίκηση**

**ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2019**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	4
Abstract .....	5
Εισαγωγή.....	6
<b><u>Κεφάλαιο πρώτο:</u> Εννοιολογικός προσδιορισμός της ανάκλησης και η διαφορά της από συναφείς έννοιες (κατάργηση) .....</b>	<b>9</b>
<b><u>Κεφάλαιο δεύτερο:</u> Το νομικό πλαίσιο της ανάκλησης. Η ρύθμιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Το προγενέστερο νομικό καθεστώς.....</b>	<b>13</b>
<b><u>Κεφάλαιο τρίτο:</u> Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων μέσα από τα μάτια της νομολογίας.....</b>	<b>16</b>
1. Νόμιμες ευμενείς .....	16
2. Νόμιμες επαχθείς .....	20
3. Παράνομες ευμενείς.....	22
4. Παράνομες επαχθείς .....	28
<b><u>Κεφάλαιο τέταρτο:</u> Ανάκληση σε ειδικές περιπτώσεις (ανάκληση στη σύνθετη διοικητική ενέργεια και ανάκληση των εσωτερικών πράξεων της διοίκησης) ανάκληση διοικητικών πράξεων που ενσωματώθηκαν σε τυπικό νόμο .....</b>	<b>33</b>
1. Ανάκληση εσωτερικών πράξεων της διοίκησης.....	34

2. Ανάκληση διοικητικών πράξεων που έχουν ενσωματωθεί σε τυπικό νόμο .....	35
3. Ανάκληση κυβερνητικών πράξεων.....	37

**Κεφάλαιο πέμπτο: Η ανάκληση ως αρμοδιότητα των**

<b>δημοσίων οργάνων (δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια). Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση .....</b>	<b>39</b>
--	-----------

**Κεφάλαιο έκτο: Ανάκληση διοικητικών πράξεων υπό**

<b>το πρίσμα των γενικών αρχών δικαίου που διέπουν τη δράση της διοίκησης (αρχή νομιμότητας, αρχή της καλής πίστης, αρχή εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση, αρχή αναλογικότητας, αρχή προστασίας του δημοσίου συμφέροντος).....</b>	<b>41</b>
---	-----------

**Κεφάλαιο έβδομο: Ανάκληση κυβερνητικών πράξεων.....**

**Κεφάλαιο όγδοο: Διαδικασία ανάκλησης διοικητικών πράξεων.....**

1. Έναρξη διαδικασίας ανάκλησης της διοικητικής πράξης.....	53
---	----

**Κεφάλαιο ένατο: Αστική ευθύνη του δημοσίου και ανάκληση**

**των διοικητικών πράξεων (105, 106 ΕισΝΑΚ) .....**

1. Αστική ευθύνη της διοίκησης στην περίπτωση ανάκλησης νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων.....	58
2. Αστική ευθύνη της διοίκησης στην περίπτωση ανάκλησης παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων.....	59
3. Αστική ευθύνη της διοίκησης στην περίπτωση ανάκλησης παράνομων επαχθών διοικητικών πράξεων.....	60

## **Κεφάλαιο δέκατο: Ανάκληση διοικητικών πράξεων**

<b>και δικαστικός έλεγχος.....</b>	<b>63</b>
1. Έλεγχος της αρμοδιότητας του οργάνου που εξέδωσε την διοικητική πράξη.....	64
2. Νομική υποχρέωση ή διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να ανακαλέσει μία ατομική διοικητική πράξη.....	65
3. Ο τρόπος και οι αρχές με βάση τις οποίες η διοίκηση προέβη σε στάθμιση συμφερόντων .....	67
4. Η νομιμότητα της ανακλητικής διαδικασίας .....	68
<b>Επίλογος.....</b>	<b>70</b>
<b>Βιβλιογραφία.....</b>	<b>71</b>

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων προκαλεί τεράστιο επιστημονικό ενδιαφέρον και για τον πρόσθετο λόγο ότι είναι ένας επιστημονικός τομέας του διοικητικού δικαίου, που έχει κατ' εξοχήν διαμορφωθεί νομολογιακά. Συνεπώς, απαιτεί την όσο ευρύτερη γνώση και ανάλυση της νομολογίας κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας. Δεν θα ήταν υπερβολή, αν κάποιος ισχυριζόταν ότι «η ανάκληση των διοικητικών πράξεων» είναι κατεξοχήν εκείνο το κεφάλαιο του δημοσίου δικαίου, όπου η νομολογία έχει αναχθεί σε άμεση και κύρια πηγή του διοικητικού δικαίου, η οποία μάλιστα πιθανώς στο προσεχές μέλλον να οδηγήσει και σε διαμόρφωση κανόνων ανάκλησης, που θα ενσωματωθούν στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Βέβαια, όπως συνήθως γίνεται, η επιστήμη και η θεωρία του διοικητικού δικαίου προηγούνται του νομοθέτη. Ακριβώς γι' αυτό το λόγο στη βιβλιογραφία των καθηγητών του δημοσίου δικαίου υπάρχει εκτενέστατη ανάλυση και περιπτωσιολογική ταξινόμηση του θέματος της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, την οποία και χρησιμοποίησαμε.

Η παρούσα εργασία έχει την ακόλουθη δομή: α) εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου ανάκληση, β) η αρμοδιότητα των οργάνων που ανακαλούν τις διοικητικές πράξεις, γ) η διαδικασία ανάκλησης, δ) ανάκληση νομίμων και παρανόμων διοικητικών πράξεων, ε) ανάκληση διοικητικών πράξεων που έχουν ενσωματωθεί σε τυπικό νόμο, στ) ανάκληση κυβερνητικών πράξεων, ζ) αστική ευθύνη του δημοσίου από ανάκληση διοικητικών πράξεων και η) ο δικαστικός έλεγχος της διοίκησης στο πεδίο της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων.

## **ABSTRACT**

The revocation of an administrative act is a subject of great interest in legal studies, due to the fact that it is a field that has been developed mainly by case law. Therefore knowledge and a thorough analysis of the Administrative Supreme Court case law is necessary. It is safe to say that case law is the main and direct source of the administrative law that governs the revocation of administrative acts and it is probable that rules of revocation that are developed by current case law will be incorporated as statutes in the Administrative Procedure Code in the future.

It is noted that usually legislation is preceded by the study and theory of administrative law. For this reason in we have studied the extensive case analysis that one can find in the relevant bibliography of the public law professors.

This dissertation is structured as follows: 1) definition of the term “revocation of administrative acts” 2) the competency of the bodies that may revoke administrative acts 3) the procedure 4) revocation of legal and illegal administrative acts 4) revocation of administrative acts integrated in statute 5) revocation of governmental acts. 6) civil liability of the state due to revocation of an administrative act. 7) the judicial check of the administration in the field of the revocation od administrative acts.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η «ανάκληση διοικητικών πράξεων» κατά κοινή ομολογία αποτελεί ίσως την ενότητα εκείνη που προκαλεί το μεγαλύτερο επιστημονικό και νομολογιακό ενδιαφέρον από το κεφάλαιο των διοικητικών πράξεων. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η ανάκληση των διοικητικών πράξεων συνδέεται και βρίσκεται σε αλληλεπίδραση με τα ακόλουθα. Πρώτον, με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές που διέπουν και τη δράση της δημόσιας διοίκησης (αρχή νομιμότητας, κράτος δικαίου, χωρισμός των εξουσιών). Δεύτερον, με τις γενικές αρχές δικαίου που διέπουν τις δράσεις της διοίκησης, όπως είναι η αρχή της καλής πίστης, η αρχή της προστασίας του διοικουμένου, η αρχή της εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση. Τρίτον, βρίσκεται σε καθημερινή διασύνδεση και αντανάκλαση με την καθημερινότητα του πολίτη, τα δικαιώματά του, τις υποχρεώσεις του και την εν γένει «συναναστροφή» με το εν ευρεία έννοια κράτος. «Συναναστροφή» που είναι πολύπαθη και ειδικά στη σύγχρονη Ελλάδα αποτελεί πολλές φορές αντικείμενο πολιτικής, νομικής και επιστημονικής αντιδικίας.

Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων προκαλεί και τεράστιο επιστημονικό ενδιαφέρον για τον πρόσθετο λόγο ότι είναι ένας επιστημονικός τομέας του διοικητικού δικαίου, που έχει κατ' εξοχήν διαμορφωθεί νομολογιακά. Συνεπώς, απαιτεί την όσο ευρύτερη γνώση και ανάλυση της νομολογίας κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας. Δεν θα ήταν υπερβολή αν κάποιος ισχυριζόταν ότι «η ανάκληση των διοικητικών πράξεων» είναι κατεξοχήν εκείνο το κεφάλαιο του δημοσίου δικαίου, όπου η νομολογία έχει αναχθεί σε άμεση και κύρια πηγή του διοικητικού δικαίου, η οποία μάλιστα πιθανώς στο προσεχές μέλλον να οδηγήσει και σε διαμόρφωση κανόνων ανάκλησης, που θα ενσωματωθούν στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Βέβαια, όπως συνήθως γίνεται η επιστήμη και η θεωρία του διοικητικού δικαίου προηγούνται του νομοθέτη. Ακριβώς γι' αυτό το λόγο στη βιβλιογραφία των καθηγητών του δημοσίου δικαίου υπάρχει εκτενέστατη ανάλυση και περιπτωσιολογική ταξινόμηση του θέματος της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων. Αυτή η βιβλιογραφία, η μονογραφία και οι δημοσιεύσεις έχουν μάλιστα περιληφθεί στην παρούσα εργασία. Θα πρέπει συνεπώς να αποδοθούν εύσημα στους ακαδημαϊκούς δασκάλους των ΑΕΙ οι οποίοι άοκνα επί σειρά ετών παρακολουθούν, ταξινομούν και αναδεικνύουν τη νομολογία των

Διοικητικών Δικαστηρίων, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, που όπως προαναφέραμε είναι περιπτώσιολογική και συνεπώς πολλές φορές και κατατετημημένη ή αντιφατική.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον προκαλεί η ανάκληση των διοικητικών πράξεων σε συγκεκριμένους κλάδους του διοικητικού δικαίου, όπως είναι το πολεοδομικό δίκαιο, το δημοσιούπαλληλικό δίκαιο και το δημοσιονομικό δίκαιο. Καθώς, επίσης, και η σύνδεση της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων με άλλες ενότητες του διοικητικού δικαίου, όπως είναι η κυβερνητική εξουσία και οι κυβερνητικές πράξεις, η αστική ευθύνη του δημοσίου κατά το 105, 106 ΕισΝΑΚ, η σύνδεση των διοικητικών πράξεων με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, η θεώρηση του ζητήματος της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων υπό το πρίσμα της επίδρασης του ενωσιακού δικαίου της ΕΣΔΑ και των δικαστηρίων τους στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Για τη συγγραφή της εργασίας φροντίσαμε να ακολουθήσουμε μία συγκεκριμένη δομή, η οποία μεν δεν πρωτοτυπεί αλλά είναι λειτουργική. Έτσι, προσπαθήσαμε σε κάθε κεφάλαιο (και θα φάνει από τις υποσημειώσεις που θα προστεθούν στο τέλος) να ταξινομήσουμε τις πηγές από τις οποίες έχουμε συλλέξει το υλικό (συγγράμματα, άρθρα, γνωμοδοτήσεις, δικαστικές αποφάσεις). Επίσης, προσπαθήσαμε, όπου ήταν δυνατό, να προβούμε σε συγκριτική παρουσίαση αυτών των πηγών. Για το καλύτερο αποτέλεσμα κρίναμε ότι τον κορμό της εργασίας θα πρέπει να αποτελεί η κατηγοριοποιημένη παρουσίαση του θέματος, που βασίζεται στη διάκριση των διοικητικών πράξεων σε: νόμιμες ευμενείς, νόμιμες επαχθείς, παράνομες ευμενείς και παράνομες επαχθείς. Πιστεύουμε ότι αυτή η κατάταξη, η οποία ακολουθείται κατά το πλείστον από τους περισσότερους συγγραφείς, θα βοηθήσει μεθοδολογικά και ουσιαστικά, ούτως ώστε να κατανοήσουμε και την στάση της νομολογίας στην ανάκληση των διοικητικών πράξεων, καθώς και την επίδραση που είχαν οι γενικές αρχές δικαίου στη διαμόρφωση αυτής της νομολογίας.

Η εργασία που παρουσιάζουμε βασίστηκε στο ακόλουθο διάγραμμα: (α) Καταρχήν ασχολήθηκε με τον εννοιολογικό προσδιορισμό της ανάκλησης, τις νομοθετικές ρυθμίσεις που την αφορούν και με το σημερινό και προγενέστερο νομικό καθεστώς. (β) Αφού προέβη στη διαπίστωση ότι πρόκειται για κατεξοχήν θέμα που το ρυθμίζει η νομολογία και η επιστήμη, παρουσίασε την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων με την



ταξινομημένη περιπτώσιολογία που προαναφέραμε. (γ) Στη συνέχεια αναφέρθηκε στη μελέτη της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων σε ειδικές περιπτώσεις, όπως είναι, οι σύνθετες διοικητικές ενέργειες, οι κυβερνητικές πράξεις, οι εσωτερικές πράξεις της διοικήσεως και οι ατομικές διοικητικές πράξεις που έχουν ενσωματωθεί σε τυπικό νόμο. Τέλος, η εργασία έκρινε σκόπιμο να επεκταθεί στα ζητήματα της αστικής ευθύνης του δημοσίου από την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, στον δικαστικό έλεγχο της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων και τέλος στην αναφορά των συμπερασμάτων που έχουν συναχθεί από τη συγκεκριμένη εργασία. Με πιθανολόγηση των νομολογιακών τάσεων που φαίνεται να προκύπτουν μέσα από τις τελευταίες αποφάσεις του ΣτΕ στο θέμα της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

### **ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ & Η ΔΙΑΦΟΡΑ ΤΗΣ ΑΠΟ ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΕΝΝΟΙΕΣ (ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ)**

Για τον καλύτερο εντοπισμό του όρου **ΑΝΑΚΛΗΣΗ** θα πρέπει να διακρίνουμε ανάμεσα στην ανάκληση ως διοικητική πράξη και στην ανακλητική διαδικασία, η οποία προηγείται και οδηγεί στην ανάκληση, η οποία είναι η πράξη που επιτυγχάνει το δημόσιο σκοπό.

Ανακλητική διαδικασία, καλείται η διαδικασία με την οποία ένα διοικητικό όργανο αποφασίζει να άρει τις έννομες συνέπειες μιας προγενέστερης διοικητικής πράξης.

**ΑΝΑΚΛΗΣΗ**, καλείται η πράξη η οποία εκδίδεται για τον σκοπό αυτό. Κατά κανόνα οι δύο όροι ταυτίζονται. Την ίδια στάση κρατάει τόσο η νομολογία όσο και η θεωρία. Συνεπώς στην εργασία μας, με τον όρο ανάκληση, θα αναφερόμαστε, τόσο στη διαδικασία που προηγήθηκε όσο και στην πράξη<sup>1</sup>. Με βάση τα προηγούμενα, μπορούμε, συνεπώς, να προσδιορίσουμε εννοιολογικά τον όρο ανάκληση με τον ακόλουθο τρόπο.

**ΑΝΑΚΛΗΣΗ** καλείται η διοικητική πράξη με την οποία το διοικητικό όργανο ορίζει ότι αίρονται οι έννομες συνέπειες και παύει να υφίσταται κάποια προγενέστερη διοικητική πράξη. Τα ερωτήματα που ανακύπτουν εδώ είναι τα ακόλουθα:

1. Η ανάκληση πρέπει να αναφέρει ρητώς την ταυτότητα της ανακαλούμενης πράξης;
2. Θεωρείται ανάκληση η διοικητική πράξη που αίρει σιωπηρά τις έννομες συνέπειες κάποιας προηγούμενης ρυθμίζοντας την ίδια έννομη σχέση με αντίθετο τρόπο; (π.χ. η πολεοδομία χορηγεί άδεια οικοδομής, αλλά στη συνέχεια απαγορεύει στο δικαιούχο τη δόμηση).

Η επιστήμη ακολουθεί τη πρώτη απάντηση, αφού αποδέχεται ότι, ανάκληση υφίσταται μόνο όταν με τη νέα πράξη ορίζεται ρητά και αποκλειστικά, ότι παύει να υφίσταται κάποια προγενέστερη ανακαλούμενη διοικητική πράξη<sup>2</sup>. Συνεπώς, τα στοιχεία της ανάκληση είναι:

---

<sup>1</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993.

<sup>2</sup> Ε. Πρεβεδούρου. Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, ενότητα 2<sup>η</sup>, <https://www.prevedourou.gr/>.

Απόφαση ΣτΕ 3370/2007, 1784/2012.

Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δίκαιο, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2015.

(α) η ρητή αναφορά στη προγενέστερη ανακαλούμενη πράξη και (β) ότι η ανάκληση δεν θεσπίζει νέες έννομες συνέπειες αλλά ως περιεχόμενο έχει αποκλειστικά και μόνο την ανάκληση της προγενέστερης πράξης.

Σε αυτό συμφωνούν οι περισσότεροι θεωρητικοί του διοικητικού δικαίου, οι οποίοι αναφέρουν ότι, αν μία διοικητική πράξη θεσπίζει νέο διαφορετικό κανόνα δικαίου και με αυτό τον τρόπο καθιστά ανίσχυρη κάποια παλαιότερη πράξη, τότε δεν πρόκειται για ανάκληση αλλά για έκδοση αντίθετης πράξης, η οποία βέβαια κατά γενική αρχή δικαίου υπερισχύει της παλαιότερης.

Το ερώτημα που απασχολεί την διοικητική επιστήμη είναι αν η ανάκληση αφορά τόσο τις ατομικές όσο και τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης. Θεωρία και νομολογία συμφωνούν ότι, ο όρος ανάκληση προσιδιάζει στις ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι στις κανονιστικές. Οι κανονιστικές πράξεις κατά τη κρατούσα άποψη δεν ανακαλούνται αλλά καταργούνται, ολικά ή μερικά. Συνεπώς θα πρέπει να αντιδιαστέλλουμε τον όρο ανάκληση από τον όρο κατάργηση, αφού ανάκληση είναι η έκδοση μια νέας πράξης που ορίζει ότι παύει να υφίσταται η προγενέστερη ανακαλούμενη. Αντίθετα, κατάργηση καλείται η έκδοση μια νέας πράξης η οποία αίρει τις συνέπειες κάποιας προηγούμενης ρυθμίζοντας την ίδια έννομη σχέση με διαφορετικό τρόπο<sup>3</sup>. Άρα πρόκειται για νέα πράξη με δικό της αυτοτελές περιεχόμενο, η οποία ως νεότερη υπερισχύει της παλαιότερης. Κατ' εξαίρεση και μόνο η νομολογία δέχεται ότι υπό προϋποθέσεις μπορεί να καταργηθεί μία διοικητική πράξη.

Η παραδοχή ότι οι ατομικές πράξεις ανακαλούνται ενώ οι κανονιστικές καταργούνται βασίζεται και στην ανάγκη πληρότητας της έννομης τάξης, υπό την έννοια ότι οι κανονιστικές πράξεις θεσπίζουν γενικό και αφηρημένο κανόνα δικαίου. Συνεπώς μόνο η ανάκλησή τους και όχι η κατάργησή τους θα οδηγούσε σε νομικό κενό. Κατ' εξαίρεση νομολογία και θεωρία δέχονται ότι μπορεί να συμβεί και το αντίστροφο, δηλαδή, ατομική

---

Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.

Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008.

Α. Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014 (από Βιβλιοθήκη ΔΣΑ).

<sup>3</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, ενότητα 2<sup>η</sup> <https://www.prevedourou.gr/>.

Απόφαση ΣτΕ 2918/1984, 1818/2007, 1616/1972 (οι αποφάσεις ελήφθησαν από Ευγενία Πρεβεδούρου και Ε. Σπηλιωτόπουλο).

διοικητική πράξη να καταργείται και κανονιστική να ανακαλείται. Πάντως, όπως και προηγουμένως αναφέραμε, κατά τη θεωρία δεν υφίσταται ο όρος κατάργηση ατομικής διοικητικής πράξης αφού αν μία ατομική διοικητική πράξη υποκατασταθεί από μία νεώτερη με ακριβώς αντίθετο περιεχόμενο αυτή θεωρείται νέα αυτοτελής διοικητική πράξη και δε συνδέεται με κάποιο ιδιαίτερο νομικό θεσμό με την προηγούμενη πράξη την οποία και αντικατέστησε.

Οι περισσότεροι επιστήμονες του διοικητικού δικαίου στην ανάκληση αναφέρονται αποκλειστικά και μόνο, κατά κανόνα, σε ατομικές διοικητικές πράξεις και κατ' εξαίρεση σε κανονιστικές.

Η ανάκληση αφορά όλες τις κατηγορίες των ατομικών διοικητικών πράξεων. Συγκεκριμένα ανακαλούνται: (α) οι «απλές» ατομικές, δηλαδή, αυτές που απευθύνονται και ρυθμίζουν την έννομη σχέση ενός και μόνο διοικουμένου. (β) Οι ατομικές πράξεις γενικού περιεχόμενου, δηλαδή, ατομικές πράξεις οι οποίες τριτενεργούν και επιφέρουν έννομες συνέπειες και σε τρίτους<sup>4</sup>. (γ) Ατομικές πράξεις που έχουν ενσωματωθεί σε σώρευση ατομικών στο ίδιο έγγραφο, π.χ. η διοίκηση μπορεί να ανακαλέσει το επίδομα που έχει χορηγήσει σε ένα πολίτη ο οποίος έχει περιληφθεί σε πίνακα δικαιούχου<sup>5</sup>.

Το ερώτημα που ανακύπτει είναι αν η ανάκληση πρέπει να αναφέρεται ρητώς στην ταυτότητα της ανακαλούμενης πράξης. Η θεωρία έχει καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ως ανάκληση λογίζεται εκείνη η ατομική διοικητική πράξη η οποία αναφέρεται ρητώς στην ταυτότητα της ανακαλουμένης (αριθμός ανακαλουμένης πράξης, ημεροχρονολογία έκδοσης, όργανο που την εξέδωσε κλπ). Κατ' εξαίρεση, όμως, μπορεί η αναφορά αυτή να είναι και έμμεση, δηλαδή να συνάγεται από το ίδιο το περιεχόμενο της ανάκλησης<sup>6</sup>. Ανάκληση, επίσης, θεωρείται και η έκδοση μιας διοικητικής πράξης που δεν ανακαλεί

---

<sup>4</sup> Απόφαση Ολ. ΣτΕ 1923/2014, 920/2017 και 921/2017 και, Ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης για τον χαρακτηρισμό δρόμου ως κοινοτικό δρόμου.

<sup>5</sup> Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.  
Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δίκαιο, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2015. Απόφαση ΣτΕ 2176/2004.

<sup>6</sup> Αποφάσεις ΣτΕ 959/1991, 3824/2007 από Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου.

ρητώς κάποια προγενέστερη αλλά διακόπτει επ' αόριστον της έννομες συνέπειες της, π.χ. επ' αόριστον διακοπή οικοδομικών αδειών<sup>7</sup>.

Ερώτημα, επίσης, ανακύπτει αν η ανάκληση μπορεί να συμπεριλάβει ταυτόχρονα περισσότερες από μία ανακαλούμενες πράξεις. Νομολογία και θεωρία αποδέχονται ότι και επιτρέπεται αλλά και εξυπηρετεί την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης, όταν, ιδιαίτερα, η ανάκληση αφορά συναφής πράξεις κατά την έννοια του άρθρου 122 του ΚΔΔιαδ. Για παράδειγμα, ο δήμος μπορεί με μία απόφαση να ανακαλέσει δύο διαδοχικές ποινές που επέβαλε σε ένα κατάστημα για την ίδια παράβαση (ανάκληση αδείας . λειτουργίας και πρόστιμο). Μπορούν και οι δύο κυρώσεις να ανακληθούν με μία μεταγενέστερη απόφαση του δήμου<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, ενότητα 2<sup>η</sup> απόφαση <https://www.prevedourou.gr/>. Και από Ε. Πρεβεδούρου, ΣτΕ 1716/1970 και 575/1979.

<sup>8</sup> Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.  
Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993.  
Β. Μουσιδής, Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**

### **ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ – Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ – ΤΟ ΠΡΟΓΕΝΕΣΤΕΡΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ**

Πριν την θέσπιση του ΚΔΔιαδ η ανάκληση των διοικητικών πράξεων ρυθμίζονταν κατά κανόνα με δύο τρόπους: είτε με μεμονωμένες νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούσαν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων στα πλαίσια συγκεκριμένων εννόμων σχέσεων είτε και νομολογιακά. Έτσι π.χ. η ανάκληση διοικητικών πράξεων ρυθμίζονταν από τον Ν. 1587/1985 που αφορούσε την ανάκληση των οικοδομικών αδειών. Επίσης, ρυθμίζονταν από τον δημοσιούπαλληλικό κώδικα ο οποίος αφορούσε την ανάκληση διοικητικών πράξεων που ρύθμιζαν την υπηρεσιακή κατάσταση δημοσίων υπαλλήλων, όπως είναι το άρθρο 140 του Υπαλληλικού Κώδικα που προέβλεπε συγκεκριμένα ότι οι πειθαρχικές ποινές δεν ανακαλούνται. Ο κώδικας αναγκαστικών απαλλοτριώσεων στα άρθρα 11 και 12 ρύθμιζε την ανάκληση των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων είτε είχαν συντελεστεί είτε όχι (Ν. 2882/2001). Ο Ν. 2730/1999 που αφορούσε τα ολυμπιακά έργα στο άρθρο 12 ανέφερε την ανάκληση αποφάσεως που ρύθμιζαν παραχώρηση χρήσεως ακινήτων. Η απαρίθμηση βέβαια είναι ενδεικτική αφού και σε άλλους τομείς διοικητικής δράσης ή σε ιδιαίτερες; έννομες σχέσεις διοικητικού δικαίου, ο νομοθέτης ρύθμιζε το ζήτημα της ανάκλησης π.χ. κώδικας αστυνομικών υπαλλήλων, κώδικας σωφρονιστικών υπαλλήλων, δασικός κώδικας<sup>9</sup>.

Η νομολογία ρύθμιζε και εξακολουθεί να ρυθμίζει την ανάκληση των διοικητικών πράξεων βασιζόμενη κυρίως στις γενικές αρχές δικαίου που διέπουν την δράση της διοίκησης και οι οποίες έχουν ισχύ άγραφων κανόνων δικαίου<sup>10</sup>. Τέτοιες αρχές είναι: η αρχή του estoppel, η αρχή της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης αλλά και αρχές που μεταγενεστέρως η νομολογία ενσωμάτωσε στο σκεπτικό των δικαστικών αποφάσεων, όπως είναι η αρχή της

---

<sup>9</sup> Άρθρο 12, ν. 2930/1999 Περί ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται για παραχώρηση χρήσης ακινήτων κυριότητας του δημοσίου για τις ανάγκες των Ολυμπιακών Αγώνων.

<sup>10</sup> Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.  
Ε. Πρεβεδούρου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, ενότητα 2<sup>η</sup> απόφαση. <https://www.prevedourou.gr/>.  
Ζ. Παπαϊωάννου, Παραδόσεις Δημοσίου Δικαίου, γ' φάκελος, νομολογία, Νομική Σχολή Αθηνών, 2015.

εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση, της ασφάλειας δικαίου και η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας, άρθρο 25 Σ. Ενδιαφέρον έχει και θα αναλυθεί μεταγενεστέρως η επίδραση στην ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων της νομολογίας των διεθνών δικαστηρίων που επηρεάζουν άμεσα τη δράση της ελληνικής διοίκησης και συγκεκριμένα, του ΕΔΔΑ (ΕΣΔΑ - Στρασβούργο) και του ΔΕΕ (Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης - Λουξεμβούργο)

Ο ΚΔΔιαδ Ν. 2690/1999 δεν ρυθμίζει με πληρότητα το ζήτημα της ανάκλησης. Αντιθέτως, στο άρθρο 21 ρυθμίζει τα ακόλουθα: (α) στην παράγραφο 1 ρυθμίζει το όργανο που είναι αρμόδιο για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων και (β) στην παράγραφο 2 ρυθμίζει τον τύπο, δηλαδή, την διαδικασία που πρέπει να τηρείται για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Αν μία πράξη έχει εκδοθεί από αναρμόδιο όργανο, το αναρμόδιο όργανο έχει το δικαίωμα να ανακαλέσει την πράξη μόνο λόγω αναρμοδιότητας του κατά την έκδοση και όχι για άλλους λόγους<sup>11</sup>.

Η μελέτη του άρθρου 21 οδηγεί στα ακόλουθα συμπεράσματα: (α) ότι το άρθρο 21 παρ. 1 αναφέρεται ρητώς στην ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων και δεν υπάρχει μνεία για ανάκληση κανονιστικών, (β) ότι ρυθμίζει μόνο το όργανο που είναι αρμόδιο για ανάκληση και αυτό είναι το όργανο που κατά το χρόνο της ανάκλησης είναι αρμόδιο και για την έκδοση της πράξης. Η ρύθμιση αυτή θεωρείται λυσιτελής, αφού ένα όργανο που έχει εκδώσει μία διοικητική πράξη αλλά τώρα του έχει αφαιρεθεί αυτή η αρμοδιότητα δεν είναι ικανό να αποφανθεί για την ανάκλησή της. Αντιθέτως, το όργανο που έχει τώρα την αρμοδιότητα είναι ικανό να αποφανθεί και για την ανάκληση των παλαιών. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι το μεν παλαιό όργανο έχει αποξενωθεί πλέον αυτής της αρμοδιότητας άρα δεν θα μπορούσε να κρίνει αν συντρέχουν οι νομικές και πραγματικές προϋποθέσεις ανάκλησης μια πράξης που είχε εκδοθεί από αυτό στο παρελθόν αλλά τώρα δεν βρίσκεται μέσα στο πεδίο των διοικητικών του καθηκόντων. Εξάλλου, αν το παλαιό όργανο διατηρούσε το δικαίωμα να ανακαλέσει τις πράξεις που είχε εκδώσει αυτό, ενώ το νέο όργανο στο οποίο είχε μεταβιβαστεί η αρμοδιότητα ανακαλούσε τις πράξεις που εξέδιδε το ίδιο, τότε θα είχαμε σύγκρουση και σύγκλιση αρμοδιοτήτων. Επιπλέον θα υπήρχε κίνδυνος να προσβληθούν και γενικές αρχές δικαίου που διέπουν την δράση της

---

<sup>11</sup> Τάχος, Ερμηνεία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2002.

διοίκησης, όπως είναι, οι αρχές ασφάλειας δικαίου και η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας άρθρο 4 παρ.1 Σ. Αφού δύο διαφορετικά όργανα θα μπορούσαν να συμπεριφέρονται διαφορετικά, ως προς το ζήτημα της ανάκλησης, για πράξεις που κατά τα άλλα είναι ομοειδείς μεταξύ τους και διαφέρουν μόνο ως προς το πιο όργανο τις εξέδωσε.

Η παράγραφος 2 του άρθρου 21 αναφέρει ότι για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία έκδοσης της πράξης εκτός κι αν ανακαλείται κάποια πράξη νόμιμη ή παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών. Η ρύθμιση παρότι καταπολεμά το φαινόμενο της τυπολατρίας ενέχει τον κίνδυνο να ανακληθεί μία διοικητική πράξη με προχειρότητα του οργάνου που την ανακάλεσε ή με ταχύρρυθμες διαδικασίες που θέτει σε κίνδυνο τα έννομα συμφέροντα του διοικουμένου<sup>12</sup>. Ακριβώς γι' αυτό τον λόγο, ο νομοθέτης, επειδή αντελήφθη αυτόν το κίνδυνο, επιβάλλει για την ανάκληση να ακολουθείται η ίδια διαδικασία που προβλέπονταν για την έκδοση της πράξης, όταν η ανάκληση γίνεται λόγω διαφορετικής εκτίμησης των πραγματικών περιστατικών εκ μέρους της διοίκησης. Βέβαια, το άρθρο 21 παρ. 2 θα πρέπει να ερμηνευθεί συστηματικά και με βάση τα άρθρα 6 και 7 που καθιερώνουν: (α) το άρθρο 6 το οποίο επιβάλλει στα όργανα της διοίκησης να καλούν τον ενδιαφερόμενο σε προηγούμενη ακρόαση και (β) το άρθρο 7 που επιβάλλει στα όργανα της διοίκησης να ασκούν τα καθήκοντα τους με αμεροληψία. Όπως προαναφέραμε, ο ΚΔΔιαδ στο άρθρο 21 δεν αναφέρει περιπτωσιολογικά τους όρους και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η διοίκηση μπορεί να ανακαλέσει μία ατομική διοικητική πράξη. Ακριβώς γι' αυτό το λόγο η ανάκληση των διοικητικών πράξεων ρυθμίζεται κυρίως νομολογιακά μέσα από την νομολογία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και βέβαια κατ' εξοχήν του Συμβουλίου της Επικρατείας.

---

<sup>12</sup> Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών -Πειραιώς, νομολογία έτους 2006 – 2007, εκδ. Νομικής Βιβλιοθήκης.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

### Η ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΑ ΜΑΤΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

Η νομολογία στο πέρασμα των χρόνων έχει κατά κάποιο τρόπο τυποποιήσει την ανάκληση των διοικητικών πράξεων ανάλογα με την φύση της ανακαλούμενης πράξης. Την τυποποίηση αυτή ακολουθεί και η θεωρία, αφού κατά βάση την υιοθετούν οι περισσότεροι επιστήμονες του διοικητικού δικαίου. Η εργαλειοποίηση αυτής της τυποποίησης μας προσφέρει καλύτερη προσέγγιση και μελέτη των δικαστικών αποφάσεων και οδηγεί στην εξαγωγή γενικών κανόνων που ακολουθούν τα δικαστήρια, όταν καλούνται να αποφανθούν για την νομιμότητα ή μη της ανάκλησης διοικητικών πράξεων. Η τυποποίηση αυτή συνήθως καταλήγει σε τετραμερή διάκριση ανάλογα με τη φύση και το περιεχόμενο της ανακαλούμενης πράξης. Η διάκριση αυτή κατατάσσει τις πράξεις σε: (α) **νόμιμες ευμενείς**, (β) **νόμιμες επαχθείς**, (γ) **παράνομες ευμενείς** και (δ) **παράνομες επαχθείς**. Αυτή την περιπτωσιολογική τυποποίηση θα ακολουθήσουμε και εμείς στην δομή της εργασίας πιστεύοντας ότι έτσι θα φτάσουμε στα συμπεράσματά μας με μεγαλύτερη επιστημονική επάρκεια και πληρότητα.

#### 1. Νόμιμες Ευμενείς

Καταρχήν η αρχή της νομιμότητας και η αρχές της προστασίας του διοικουμένου και της ασφάλειας δικαίου θα οδηγούσαν στο συμπέρασμα ότι απαγορεύεται η ανάκληση των νομίμων ευμενών διοικητικών πράξεων, όμως, αυτή η λύση είναι μονομερής, γιατί θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας και άλλες αρχές που διέπουν τη δράση της διοίκησης, όπως είναι η προστασία του δημοσίου συμφέροντος καθώς και η αρχή της κοινής ωφέλειας, δηλαδή, της προστασίας των πολλών καλόπιστων τρίτων<sup>13</sup>. Ακριβώς η νομολογία

---

<sup>13</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993. Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.

Ε. Πρεβεδούρου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, ενότητα 2<sup>η</sup> «Ανάκληση νομίμων ευμενών διοικητικών πράξεων».

Τάχος, Ερμηνεία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2002. Δ. Σολδάτος, Δημόσιο Λογιστικό Δίκαιο, εκδ. Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη, 2001.

λαμβάνοντας υπόψη όλες αυτές τις αρχές έχει ρυθμίσει την ανάκληση των νομίμων ευμενών διοικητικών πράξεων με τον ακόλουθο τρόπο.

(α) Κατά κανόνα απαγορεύεται η ανάκληση, αφού θα έθετε σε κίνδυνο τις αρχές που προαναφέραμε (νομιμότητας ασφαλείας δικαίου – προστασίας διοικουμένου). Κατ' εξαίρεση η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια ή και υποχρέωση να ανακαλέσει νόμιμες ευμενείς πράξεις στις ακόλουθες περιπτώσεις, αν μετά την έκδοση της πράξης περιήλθαν σε γνώση της διοίκησης πραγματικά περιστατικά που αν τα γνώριζε, το δημόσιο συμφέρον, θα της επέβαλε, να μην είχε εκδώσει την πράξη<sup>14</sup>. Η νομολογία αυτή έχει ευρύ πεδίο εφαρμογής σε πολλούς τομείς έννομων σχέσεων όπως είναι χαρακτηριστικά το πολεοδομικό δίκαιο. Η πολεοδομική νομοθεσία προβλέπει ότι η διοίκηση ανακαλεί μία άδεια οικοδομής αν στο οικόπεδο βρεθούν αρχαιολογικά ευρήματα. Η ανάκληση αυτή επιτρέπεται και σε άλλους τομείς, όπως για παράδειγμα, αν μετά την έκδοση μιας ατομικής διοικητικής πράξης που αφορά άδεια παραμονής αλλοδαπού στην χώρα μας προκύψουν ευρήματα που κατά τη διοίκηση δημιουργούν βάσιμες υπόνοιες ότι η παραμονή του αλλοδαπού στη χώρα μας θα θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια ασφάλεια ή ζωτικά δικαιώματα των πολιτών, όπως είναι η υγεία και η ζωή τους. Χαρακτηριστική είναι εδώ και η νομολογία του δικαστηρίου της ΕΣΔΑ που δέχεται ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να ανακαλέσει την καταρχήν νόμιμη και ευμενή πράξη άδειας παραμονής σε έναν αλλοδαπό αν η διοίκηση ανακαλύψει ευρήματα που οδηγούν, όχι σε αποδείξεις, αλλά σε επαρκείς ενδείξεις για τη συμμετοχή του αλλοδαπού σε μελλοντικές τρομοκρατικές ενέργειες. Άρα, ο νομολογιακός κανόνας είναι ότι η πρώτη περίπτωση στην οποία επιτρέπεται η ανάκληση των νομίμων ευμενών πράξεων είναι αν προέκυψαν πραγματικά περιστατικά που η διοίκηση δεν γνώριζε, τα οποία εάν τα γνώριζε δεν θα είχε προβεί εξαρχής στην έκδοση της διοικητικής πράξης<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Απόφαση ΣτΕ 1572/1983 από Ε. Πρεβεδούρου, ενότητα 2<sup>η</sup>. Απόφαση ΣτΕ 19/39/2014.

<sup>15</sup> Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.  
Ε. Πρεβεδούρου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, ενότητα 2<sup>η</sup>, <https://www.prevedourou.gr/>.  
Π. Λαζαράτος, Εφαρμογές Διοικητικής Δικονομίας, τ. 1<sup>ος</sup> Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή, 2003.  
Αποφάσεις ΣτΕ 441/1984, 2243/1986, 4084/1988 και από Ε. Πρεβεδούρου, 3905/2003, 3466/2008.  
Από Ε. Σπηλιωτόπουλο Αποφάσεις ΣτΕ 1974/1974, 3055/1977, 2190/1978.

(β) Οι νόμιμες και ευμενείς πράξεις ανακαλούνται και όταν εξέλειπαν στο πρόσωπο του διοικουμένου ικανότητες, ιδιότητες, τυπικά ή και ουσιαστικά προσόντα που ο νόμος απαιτούσε και ο ίδιος είχε κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης. Για παράδειγμα, η διοίκηση υποχρεούται να ανακαλέσει άδεια οχήματος δημοσίας χρήσεως, αν ο δικαιούχος έχασε την όρασή του ή υπέστη κάποια άλλη σοβαρή ασθένεια ή η διοίκηση υποχρεούται να ανακαλέσει κάποιον ο οποίος διορίστηκε επί τη βάση μιας νομοθετικής ρύθμισης που αναγνώριζε ως ισότιμο το πτυχίο αλλοδαπής με πτυχίο ελληνικών πανεπιστημίων, αν αργότερα η νομολογία απεφάνθη ότι ο νόμος αυτός ήταν αντισυνταγματικός<sup>16</sup>.

(γ) Η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει μία νόμιμη ευμενή διοικητική πράξη όταν ο νόμος προβλέπει την ανάκληση υπό τη μορφή κύρωσης επειδή ο διοικούμενος υπέπεσε σε παραβάσεις που κατά νόμον επισύρουν αυτή τη ποινή, π.χ. ανάκληση αδειας λειτουργίας καταστήματος (προσωρινή ή οριστική) για αγορανομικές ή και φορολογικές παραβάσεις<sup>17</sup>.

(δ) Η διοίκηση ανακαλεί τη νόμιμη και ευμενή διοικητική πράξη όταν ο νόμος το επιβάλλει και υπό την προϋποθέσει ότι έχουν πληρωθεί οι προϋποθέσεις και οι όροι που επιβάλλουν την ανάκληση. Για παράδειγμα, το άρθρο 17 Σ ορίζει ότι η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει την αναγκαστική απαλλοτρίωση εάν δεν καταβληθεί πλήρης αποζημίωση μέσα σε ενάμιση έτος από τον προσωρινό προσδιορισμό της. Επίσης, ο Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων έχει την υποχρέωση ανάκλησης συντελεσθείσης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης επειδή δεν κατεβλήθη αποζημίωση ή για το λόγο ότι το ακίνητο δεν χρησιμοποιήθηκε για τον σκοπό της απαλλοτρίωσης. Η αναφορά στην ανάκληση αναγκαστικών απαλλοτριώσεων είναι ενδεικτική και πρόχειρη αλλά θα ακολουθήσει εμπειριστατωμένη αναφορά σε μεταγενέστερο κεφάλαιο.

(ε) Ανάκληση νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων υπάρχει και στην περίπτωση όπου ο νομοθέτης θέτει προθεσμία πραγμάτωσης της διοικητικής πράξης και ορίζει ότι εάν δεν έχουν πραγματοποιηθεί μέσα σε συγκεκριμένο χρόνο τότε αίρεται η ισχύς της νόμιμης και

---

<sup>16</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993.

Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.

<sup>17</sup> Δ. Σολδάτος, Δημόσιο Λογιστικό Δίκαιο, εκδ. Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη, 2001.

Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.

ευμενούς διοικητικής πράξης<sup>18</sup>. Αυτό το νομικό καθεστώς διέπει τη χορήγηση των οικοδομικών αδειών. Θα πρέπει να διακρίνουμε την ανάκληση των νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων η οποία συντελείται με την έκδοση διοικητικής πράξης που αναφέρεται ρητώς στην ανακαλούμενη πράξη, από την λεγομένη «εκ του νόμου αυτοδίκαια ανάκληση». Σε αυτή την περίπτωση την ανάκληση την ενεργεί απευθείας το νομοθέτης και η πράξη που εκδίδει η διοίκηση δεν είναι ατομική συστατική πράξη ανάκλησης αλλά διαπιστωτική πράξη με την οποία η διοίκηση διαπιστώνει ότι έχουν επέλθει οι προϋποθέσεις που ο νόμος ορίζει και η πράξη πλέον παύει να επιφέρει έννομες συνέπειες. Για παράδειγμα, όταν ο νόμος ορίζει ότι τα πανεπιστήμια μπορούν να προσλαμβάνουν επιστημονικούς συνεργάτες με συμβάσεις που δεν μπορούν να υπερβαίνουν το ακαδημαϊκό έτος η απόφαση της πρυτανικής αρχής που λύει τη σύμβαση με έναν επιστημονικό συνεργάτη ένεκα λήξης του ακαδημαϊκού έτους, στην πραγματικότητα δεν είναι συστατική πράξη ανάκλησης αλλά διαπιστωτική πράξη με την οποία η πρυτανική αρχή απλώς διαπιστώνει ότι έχουν επέλθει οι συνέπειες εφαρμογής του νόμου.

Στις νόμιμες και ευμενείς διοικητικές πράξεις το ερώτημα που ανακύπτει είναι πότε η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει την πράξη και πότε έχει διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει την πράξη. Η ανάκληση των νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων μπορεί βέβαια να γίνει και για τους ακόλουθους λόγους: (α) αν ο διοικούμενος συναινεί στην ανάκληση της πράξης. Η συναίνεσή του αυτή μπορεί να οφείλεται είτε στην προσδοκία μιας μεταγενέστερης ευμενέστερης πράξης είτε στην αποφυγή κάποιας επαχθούς συνέπειας, π.χ. αποφυγή καταβολής ανταποδοτικών τελών. (β) Αν επρόκειτο για νόμιμη και ευμενή διοικητική πράξη η οποία είχε εκδοθεί υπό διαλυτική αίρεση η οποία και στην συνέχεια πληρώθηκε. (γ) Αν η διοίκηση είχε θέσει όρους προς χάρη δημοσίου συμφέροντος και ο διοικούμενος δεν εκπλήρωσε τους προβλεπόμενους όρους. Ενδιαφέρον εδώ είναι το ζήτημα του κατά πόσο η διοίκηση μπορεί να ανακαλέσει τη νόμιμη και ευμενή πράξη στην περίπτωση που ο διοικούμενος δικαστικά πέτυχε την ακύρωση μόνο των επαχθών όρων. (δ) Ανάκληση επιτρέπεται και στην περίπτωση που εξέλειπε ο σκοπός για τον οποίο εκδόθηκε η πράξη. (ε) Αν η πράξη παρείχε κάποια προθεσμία στον διοικούμενο

---

<sup>18</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993.

Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.

Από Ε. Σπηλιωτόπουλο, Απόφαση ΣτΕ 1123/1998.

να προβεί σε πράξη ή παράλειψη και ο διοικούμενος δεν προέβη στην συγκεκριμένη ενέργεια.

Σύμφωνα με τη νομολογία η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει την πράξη όταν τα πραγματικά περιστατικά τα οποία υπέπεσαν στην αντίληψή της αφορούν την προστασία υπέρτερου έννομου αγαθού όπως είναι η προστασία της δημόσιας υγείας, η προστασία της εθνικής ασφάλειας, του δημοσίου χρήματος και της προστασίας του περιβάλλοντος. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον προσελκύει η ανάκληση ατομικών πολεοδομικών ρυθμίσεων ένεκα μεταβολής του νομοθετικού πλαισίου. Αυτή η ανάκληση διέπεται με βάση τις αρχές της αειφορίας και της ισόρροπης ανάπτυξης καθώς και με βάση τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που αναγνωρίζει ότι από το άρθρο 4 παρ. 1 και 2 Σ προκύπτει απόλυτο πολεοδομικό – οικιστικό κεκτημένο σύμφωνα με το οποίο οι νομοθετικές ρυθμίσεις που καθορίζουν τους όρους δόμησης θα πρέπει κάθε φορά να βελτιώνουν και όχι να επιδεινώνουν την προστασία του πολεοδομικού περιβάλλοντος και τις συνθήκες διαβίωσης και υγιεινής. Συνεπώς, επιτρέπεται η ανάκληση μιας ατομικής διοικητικής πράξης (άδεια οικοδομής) η οποία νομίμως είχε χορηγηθεί, όμως πριν συντελεστεί, έχει αλλάξει το νομικό καθεστώς προς χάριν της βελτίωσης των όρων διαβίωσης και υγιεινής. Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αναγνωρίσει ότι μπορεί νομίμως να ανακληθεί μία νόμιμη και ευμενής πράξη που χορηγούσε κάποιο ευεργέτημα σε πολίτη, αν ένεκα δημοσιονομικής αδυναμίας της χώρας ο νομοθέτης περικόψει αυτά τα ευεργετήματα. Το ερώτημα που θα εξετάσουμε σε μεταγενέστερο κεφάλαιο είναι κατά πόσο η ανάκληση των νομίμων ευμενών διοικητικών πράξεων ισχύει μόνο *ex nunc* και όχι *ex tunc*. Η νομολογία, κατ' εξαίρεση, όπως θα δούμε σε μεταγενέστερο κεφάλαιο, αποδέχεται ότι η αναδρομική άρση των εννόμων συνεπειών μιας νόμιμης ευμενούς διοικητικής πράξης μπορεί να γίνει υπό δύο προϋποθέσεις: (α) αν επιβάλλεται από υπέρτερο δημόσιο συμφέρον και (β) αφού καταβληθεί αποζημίωση στον καλόπιστο ζημιωθέντα διοικούμενο.

## **2. Νόμιμες Επαχθείς**

Είναι οι πράξεις οι οποίες νομίμως επιφέρουν δυσμενείς έννομες συνέπειες για το διοικούμενο, υπό την έννοια ότι στερούν δικαιώματα ή επιβάλλουν υποχρεώσεις,

απορρίπτουν αιτήματά του και γενικώς διαπλάθουν επαχθώς τις έννομες σχέσεις του διοικουμένου με τη διοίκηση. Η επιστήμη δεν αναφέρεται μακροσκελώς στο αν η διοίκηση έχει υποχρέωση ή ευχέρεια να ανακαλέσει νόμιμες επαχθείς πράξεις. Η δε νομολογία σε αυτή την κατηγορία των διοικητικών πράξεων δεν προσφέρει τόσο πλούσιο υλικό όσο στις υπόλοιπες κατηγορίες. Κατά κανόνα, η γενική παραδοχή είναι η ακόλουθη: η διοίκηση σε καμία περίπτωση δεν έχει υποχρέωση να ανακαλέσει μία νόμιμη και επαχθή διοικητική πράξη αφού προφανώς η πράξη αυτή εκδόθηκε για να εξυπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον. Άρα, θα ήταν αντίθετο προς τις αρχές της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος να ανακαλέσει η διοίκηση μία νόμιμη επαχθή πράξη, π.χ. μία κύρωση που επέβαλλε στο διοικούμενο ένεκα παράβασης που τέλεσε.

(β) Παρόλα ταύτα η αρχή της καλής πίστης και η αρχή της επιείκειας (η τελευταία αποτελεί ειδικότερη αντανάκλαση της αρχής της αναλογικότητας του άρθρου 25 Σ στο χώρο της κυριαρχικής περιοριστικής διοίκησης) παρέχουν στη διοίκηση διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει μία νόμιμη επαχθή πράξη εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι οι ακόλουθες: (i) η ανάκληση να μη θίγει το δημόσιο συμφέρον. Άρα θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η βαρύτητα του παραπτώματος που προκάλεσε την έκδοση της νόμιμης δυσμενούς πειθαρχικής ποινής. (ii) Η αρχή που έχει εκδώσει την πράξη να ενεργεί με διαφάνεια αντικειμενικότητα και αμεροληψία και συνεπώς η αρχή της επιείκειας θα πρέπει να ασκείται ομοειδώς στις ανάλογες και ομοειδείς περιπτώσεις. (iii) Η ανάκληση της νόμιμης επαχθούς πράξης δεν θα πρέπει να θίγει τα έννομα συμφέροντα άλλου διοικουμένου<sup>19</sup>. Για να γίνουν κατανοητά τα προηγούμενα, μπορούμε να αναφέρουμε, ως παράδειγμα, την ευρέως διαδεδομένη διοικητική πρακτική στα πλαίσια της οποίας πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται νομίμως σε μαθητές, σπουδαστές παραγωγικών σχολών κλπ., ανακαλούνται χάριν επιείκειας όταν η αρχή που εξέδωσε την πράξη κρίνει ότι η προβατική συμπεριφορά του σπουδαστή δεν ήταν τόσο σημαντική που να θίγει το δημόσιο συμφέρον και επιπλέον η απαγγελία και μόνο της κύρωσης αρκεί για να συνετίσει τον παραβάτη έστω και αν στη συνέχεια ανακληθεί. Πάντως όπως προαναφέραμε ο κανόνας που συνάγεται από τα ευρήματα της εργασίας είναι ότι η διοίκηση κατά κανόνα έχει υποχρέωση να διατηρεί τις νόμιμες επαχθείς διοικητικές πράξεις που έχει εκδώσει. Αφού, μέσω αυτών, προφανώς εξυπηρετείται

---

<sup>19</sup> Ζ. Παπαϊωάννου, Παραδόσεις Δημοσίου Δικαίου, φάκελος νομολογίας, Νομική Σχολή Αθηνών, 2013 – 2014.

κάποιος δημόσιος σκοπός και κατ' εξαίρεση μόνο μπορεί να κάνει χρήση της αρχής της επιεικείας, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προαναφέραμε.

### 3. Παράνομες Ευμενείς

Η ανάκληση των παρανόμων ευμενών διοικητικών πράξεων είναι αυτή που κατά το πλείστον έχει απασχολήσει την θεωρία και τη νομολογία. Παρουσιάζει το μεγαλύτερο νομικό ενδιαφέρον στην κατηγοριοποίηση που προαναφέραμε και κατά γενική παραδοχή ισχύουν τα ακόλουθα. (α) Αν η διοίκηση διαπιστώσει εντός ευλόγου χρόνου ότι η ευμενής διοικητική πράξη που εξέδωσε στο παρελθόν ήταν παράνομη έχει την ευχέρεια να την ανακαλέσει. Εδώ θα πρέπει να αναληφθούν, αφενός, η έννοια του ευλόγου χρόνου και αφετέρου, τα νόμιμα όρια της διακριτικής ευχέρειας εντός των οποίων η διοίκηση μπορεί να ανακαλέσει την παράνομη αλλά ευμενή διοικητική πράξη. Σχετικά με την έννοια του ευλόγου χρόνου σε προγενέστερα νομικά καθεστάτα η έννοια του ευλόγου χρόνου προσδιορίζονταν από το νομοθέτη έτσι π.χ. στον αναγκαστικό νόμο 261/1968 αναφέρονταν ότι η διοίκηση έχει εύλογο χρόνο επταετίας εντός της οποίας είχε την ευχέρεια να προβεί σε ανάκληση παρανόμων ευμενών διοικητικών πράξεων<sup>20</sup>. Πολλές φορές σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, ο εύλογος χρόνος που συναρτάται με τη δυνατότητα ανάκλησης μιας διοικητικής πράξης προσδιορίζεται όχι μόνο από τα πραγματικά δεδομένα της κάθε υπόθεσης αλλά και από τις γενικές αρχές που πρέπει να διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων.

(β) Η νομολογία κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει κρίνει ότι η νομοθετική ρύθμιση της διάρκειας του ευλόγου χρόνου είναι αντισυνταγματική και συνεπώς οι σχετικές διατάξεις είναι ανίσχυρες<sup>21</sup>. Η νομολογία έχει καταλήξει στην προηγούμενη κρίση για τους ακόλουθους λόγους: (i) η έννοια του ευλόγου χρόνου είναι αόριστη νομική έννοια και η εξειδίκευση – διακρίβωση των αορίστων νομικών εννοιών αποτελεί έργο του δικαστή και όχι του νομοθέτη. Αποτελεί έργο του δικαστή επειδή η διακρίβωση αυτή δεν υπόκειται

---

<sup>20</sup> Απόφαση ΣτΕ 3578/2014.

<sup>21</sup> Π. Λαζαράτος, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995. Απόφαση ΣτΕ 7588/2004, 1045/2007 και 1175/2008.

σε γενικούς αντικειμενικούς κανόνες αλλά εξαρτάται κάθε φορά από τη φύση και το εύρος της επίδικης υπόθεσης, άρα ανήκει στην δικαιοδοτική αποστολή του δικαστή και όχι του νομοθέτη. (ii) Αν ο νομοθέτης προβεί σε διακρίβωση αορίστων νομικών εννοιών όπως είναι π.χ. η έννοια του ευλόγου χρόνου και η έννοια των χρηστών ηθών τότε θα έχουμε επέμβαση του νομοθέτη στο δικαιοδοτικό έργο του δικαστή. (iii) Αυτή η επέμβαση όμως αντιβαίνει στο άρθρο 26 Σ (αρχή διάκρισης των εξουσιών) και στο άρθρο 1 Σ (αρχή λαϊκής κυριαρχίας). Άρα ο προσδιορισμός της έννοιας του ευλόγου χρόνου θα πρέπει να αποτελεί διαχρονικά έργο του δικαστή και όχι του νομοθέτη. Η συμπλήρωση του ευλόγου χρόνου κρίνεται από τη νομολογία περιπτώσιολογικά με βάση τα πραγματικά περιστατικά της κάθε υπόθεσης. Βέβαια, τα δικαστήρια, όπως πράττουν κάθε φορά, που καλούνται να διακριβώσουν μία αόριστη νομική έννοια δημιουργούν ένα βασικό νομολογιακό κανόνα ενδεικτικής και όχι περιοριστικής ισχύος ο οποίος είναι ευέλικτος και προσαρμόζεται κατά περίπτωση. Έτσι, για τον προσδιορισμό της έννοιας του ευλόγου χρόνου ο κανόνας αυτός είναι περίπου η πενταετία, η οποία, κατά κανόνα, δεν μπορεί να επιμηκυνθεί, όμως, μπορεί να συντμηθεί, αρκεί ο διοικούμενος να αποδείξει ότι έχουν συντελεστεί οι συνέπειες της παράνομης μεν αλλά ευμενούς διοικητικής πράξης, έχουν απορρεύσει για αυτόν πάγια έννομα αγαθά και έχουν δημιουργηθεί πραγματικές καταστάσεις που δεν μπορούν να ανατραπούν. Άρα, ο διοικούμενος μπορεί να επικαλεστεί υπέρ του τις αρχές της εύλογης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση και της ασφάλειας δικαίου. Χαρακτηριστικά το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δεχθεί ότι και η παρέλευση μιας διατίας, υπό προϋποθέσεις, αρκεί για να συμπληρωθεί ο λεγόμενος εύλογος χρόνος μετά την παρέλευση του οποίου η διοίκηση δεν μπορεί να ανακαλέσει μια παράνομη αλλά ευμενή διοικητική πράξη. Η έννοια του ευλόγου χρόνου και η εξειδίκευσή της κατά περίπτωση από τον δικαστή χρησιμοποιείται ευρύτερα στο διοικητικό δίκαιο και δεν αφορά μόνο την ανάκληση παρανόμων διοικητικών πράξεων αλλά ρυθμίζει και άλλες έννομες σχέσεις, όπως είναι, για παράδειγμα, η υπέρμετρη διάρκεια της διοικητικής δίκης που παρέχει στον διοικούμενο δικαίωμα αποζημίωσης ένεκα της ζημίας που υπέστη<sup>22</sup>.

Στην ανάκληση των διοικητικών πράξεων η διακρίβωση του ευλόγου χρόνου καθορίζεται από τα ακόλουθα στοιχεία: (i) του κατά πόσο έχουν πραγματοποιηθεί στο σύνολό τους και κατά τρόπο αμετάκλητο οι έννομες συνέπειες της ευμενούς πράξεως, (ii) κατά πόσο ο

---

<sup>22</sup> Απόφαση ΣτΕ 4467/1922 και 1664/2011. Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 20018.



διοικούμενος ήταν καλόπιστος και συνεπώς μπορεί να επικαλεστεί υπέρ του τις αρχές της εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση και την ασφάλεια του δικαίου και (iii) κατά ποσό η ανάκληση της πράξης θα δημιουργήσει ανεπανόρθωτη βλάβη η οποία και δεν μπορεί να αποκατασταθεί με άλλους τρόπους και μέσα, π.χ. με τη χορήγηση εύλογης ή πλήρους αποζημίωσης<sup>23</sup>.

Συνεπώς, πριν την πάροδο του ευλόγου χρόνου η διοίκηση έχει ευχέρεια να ανακαλέσει την παράνομη και ευμενή πράξη κάνοντας χρήση της στάθμισης συμφερόντων<sup>24</sup>. Μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου, που όπως προαναφέραμε, κατά κανόνα είναι η πάροδος της πενταετίας η διοίκηση, καταρχήν, έχει υποχρέωση να μην ανακαλεί τις παράνομες ευμενείς διοικητικές πράξεις που έχει εκδώσει. Η υποχρέωση αυτή πηγάζει από τις γενικές αρχές δικαίου που διέπουν την δράση της διοίκησης και τις οποίες ο διοικούμενος μπορεί να επικαλεστεί υπέρ του, όπως είναι η αρχή της προστασίας του διοικούμενου, η αρχής της εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς την διοίκηση και η αρχή της ασφάλειας δικαίου. Οι αρχές αυτές προστατεύουν τις συνέπειες που έχουν απορρεύσει από την εκτέλεση της πράξης ως νόμιμα αγαθά τα οποία η διοίκηση δεν μπορεί να στερήσει από τον πολίτη. Χαρακτηριστικό αυτής της θέσης της νομολογίας είναι το γεγονός, ότι παρά την οικονομική κρίση και την δημοσιονομική αδυναμία της χώρας, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αποφανθεί ότι το κράτος δεν μπορεί να ανακαλέσει μεμονωμένες οικονομικές παροχές οι οποίες παρανόμως χορηγήθηκαν στον πολίτη αλλά ευλόγως τις έχει ενσωματώσει στο προσωπικό και οικογενειακό του προϋπολογισμό και με την προϋπόθεση ότι αυτό το έπραξε καλόπιστα.

Κατ' εξαίρεση από τα προηγούμενα, η διοίκηση έχει ευχέρεια να ανακαλέσει μία παράνομη ευμενή διοικητική πράξη όταν συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: (α) αν ο διοικούμενος κατά κάποιο τρόπο έχει συνεργήσει στην έκδοση της παράνομης ευμενούς πράξεως και (β) αν την ανάκληση την επιβάλλουν λόγοι υπέρτερου δημοσίου

---

<sup>23</sup> Απόφαση ΣτΕ 2852/2012.

<sup>24</sup> Απόφαση ΣτΕ 1837/2017, Ανάκληση αδείας λειτουργίας συνεργείου αυτοκινήτων ένεκα μεταγενέστερης διαπίστωσης της διοίκησης ότι η άδεια που χορηγήθηκε βρισκόταν στα όρια γεωργικής γης και όχι στα όρια εγκαταστάσεων. Απόφαση ΣτΕ 1175/2008, η διοίκηση δεν έχει, καταρχήν, την υποχρέωση να ανακαλεί παράνομες ευμενείς πράξεις για τις οποίες έχει παρέλθει ο χρόνος δικαστικής προσβολής ή προσβλήθηκαν ανεπιτυχώς. Στην περίπτωση αυτή η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει την πράξη κατ' εκτίμηση, λόγω υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

συμφέροντος. Αυτές οι δύο προϋποθέσεις δεν απαιτούνται να συντρέχουν σωρευτικά αλλά αρκεί να συντρέχουν και διαζευκτικά. Για την πρώτη προϋπόθεση, οι επισημάνσεις που έχουμε να κάνουμε είναι οι ακόλουθες: (i) η επιστήμη και η νομολογία δεν έχουν επακριβώς προσδιορίσει ποιο περιεχόμενο έχει η γνώση ή η σύμπραξη του διοικουμένου στην έκδοση της παράνομης ευμενούς πράξης. Προφανώς, πρόκειται για διαφορετικούς βαθμούς εμπλοκής του διοικουμένου στην διαδικασία έκδοσης μιας διοικητικής πράξης ή η σύμπραξη του διοικουμένου στην έκδοση της πράξης είναι περισσότερο ξεκάθαρη, αφού προφανώς, εκδηλώνεται με παράνομες θετικές πράξεις ή παραλείψεις εκ μέρους του διοικουμένου. Όπως είναι για παράδειγμα, η πλαστογράφηση πιστοποιητικών, η βεβαίωση ανακριβών στοιχείων, η δωροδοκία των δημοσίων αρχών. Βέβαια, αναφερόμαστε σε ενέργειες που κατά κανόνα, ούτως ή άλλως, καθιστούν την πράξη ανυπόστατη, αφού εκδόθηκε με άσκηση απάτης ή πλάνης επί του δημοσίου οργάνου. Και στην περίπτωση των ανυπόστατων διοικητικών πράξεων, όπως θα αναλύσουμε σε μεταγενέστερο κεφάλαιο, είναι προτιμότερο να μιλάμε όχι για ανάκληση αλλά για νέα διοικητική πράξη που διαπιστώνει την ανυπαρξία της προγενέστερης. Περισσότερο περίπλοκη από την σύμπραξη του διοικουμένου είναι η έννοια της γνώσης του διοικουμένου, του παράνομου χαρακτήρα της πράξης. Στην περίπτωση αυτή, είναι απόλυτα δυσχερής η διάκριση της απλής αμφίβολης γνώσης. Στα πλαίσια της οποίας ο διοικουμένος μπορεί να πιθανολογεί ότι μία διοικητική πράξη είναι παράνομη, αλλά ούτε το γνωρίζει με νομική επάρκεια, ούτε ευθύνεται γι' αυτό και ανάμεσα στην πλήρη και σαφή γνώση του παράνομου χαρακτήρα της πράξης την οποία δεν προκάλεσε αλλά ανέχεται λόγω του ευμενούς χαρακτήρα της. Συνεπώς, θα ήταν απίθανο να θεωρήσουμε νόμιμη ανάκληση την ανάκληση μιας άδειας σε πολίτη που είχε τα νόμιμα προσόντα αλλά χορηγήθηκε από αναρμόδιο όργανο. Πρόκειται για νομικό πλημμέλημα όταν ο πολίτης δεν έχει ασφαλή γνώση, αλλά και να έχει, δεν είναι υποχρεωμένος να ενημερώσει αυτός τη διοίκηση. Αντιθέτως, αν πρόκειται για παράνομες ευμενείς πράξεις που εκδίδονται στα πλαίσια ειδικών κυριαρχικών έννομων σχέσεων και ο αποδέκτης τους είναι πρόσωπο που γνωρίζει μετά νομικής και πραγματικής βεβαιότητας τη πραγματικότητα, τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις μιας έννομης πράξης η απλή γνώση θα πρέπει να εξομοιωθεί με σιωπηρή σύμπραξη που δικαιολογεί την ανάκληση της πράξης π.χ. είναι νομικά και πραγματικά απίθανο ένας δημόσιος υπάλληλος να ισχυριστεί ότι πήρε μία προφορική ολιγόωρη άδεια αλλά δεν γνώριζε ότι αυτός που την χορήγησε δεν ήταν ο προϊστάμενος του ή δε γνώριζε ότι ο λόγος που υπέβαλε για την χορήγηση της αδειάς δεν

ήταν ο κατά νόμο προβλεπόμενος. Άρα, το ζήτημα της γνώσης του διοικουμένου και κατά πόσο αυτό αποτελεί δικαιολογημένη αιτία για την ανάκληση μιας παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης, θα πρέπει να κρίνεται περιπτωσιολογικά, ανάλογα με το εύρος της πράξης, την έννομη σχέση μέσα στην οποία εκδόθηκε και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του διοικουμένου στον οποίο απευθύνονταν η παράνομη διοικητική πράξη<sup>25</sup>.

Σχετικά με τη ευχέρεια της διοίκησης να ανακαλέσει μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου για λόγους δημοσίου συμφέροντος διαπιστώνουμε τα ακόλουθα. Καταρχήν δεν έχει διακριτική ευχέρεια, αλλά υποχρέωση να ανακαλέσει την παράνομη ευμενή πράξη. Εάν η διοίκηση καταλήξει στο συμπέρασμα ότι την ανάκληση επιβάλλουν λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Η διακριτική ευχέρεια βρίσκεται σε προγενέστερο στάδιο και αφορά τη στάθμιση συμφερόντων μέσω της οποίας η διοίκηση θα πρέπει να κρίνει εάν προέχει η προστασία των τετελεσμένων συνεπειών που έχουν απορρεύσει για τον διοικούμενο ή προέχει ανάγκη προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και συνεπώς επιβάλλεται η πράξη να ανακληθεί. Εδώ, υφέρπει μεγάλος κίνδυνος αυθαιρεσίας της δημόσιας διοίκησης ως προς τους κανόνες και τις αρχές που πρέπει να διέπουν τη στάθμη συμφερόντων, ούτως ώστε η προστασία του «δημοσίου συμφέροντος» να μην αποτελεί πρόσχημα για την ανάκληση παρανόμων ευμενών πράξεων οι οποίες έχουν ήδη επιφέρει τετελεσμένες έννομες συνέπειες υπέρ του διοικουμένου. Ακριβώς επειδή υπάρχει αυτός ο κίνδυνος νομολογία και επιστήμη συμφωνούν στα ακόλουθα πορίσματα: (α) η προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος δεν θα πρέπει να γίνεται γενικόλογα και κατηγοριοποιημένα π.χ. επίκληση εθνικής ασφάλειας. Αλλά θα πρέπει να εξειδικεύεται με σαφή, πλήρη και εμπειριστατωμένη αιτιολογία από την οποία και θα προκύπτουν οι αληθείς ειδικοί και πραγματικοί λόγοι που επιβάλλουν την ανάκληση μιας παράνομης ευμενούς πράξης για λόγους εθνικής ασφάλειας. (β) Θα πρέπει να τηρούνται οι αρχές που διέπουν τη διοίκηση στη ρύθμιση των ομοειδών περιπτώσεων (αντικειμενικότητα, ισότητα, αμεροληψία) ούτως ώστε στις ομοειδείς περιπτώσεις η διοίκηση να επιδεικνύει και ομοειδή συμπεριφορά. (γ) Θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 Σ) και να μην «θυσιάζεται» ο διοικούμενος προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος π.χ. δεν θα ήταν ανεκτή από την έννομη τάξη η ανάκληση χορήγησης ελληνικής ιθαγένειας σε αλλοδαπό μετά την πάροδο μακρού εύλογου χρόνου επειδή και

---

<sup>25</sup> Απόφαση ΣτΕ 523/2003 και 4447/2012.

μόνο η διοίκηση την είχε χορηγήσει από δική της αμέλεια παρότι δεν συνέτρεχαν νόμιμες προϋποθέσεις.

Η επίκληση της αντιμετώπισης του μεταναστευτικού, της εθνικής ασφάλειας, της περιφρούρησης της έννοιας του λαού ως ανώτατου οργάνου του κράτους δεν αρκούν για να ανατραπούν μετά από μακρύ εύλογο χρόνο οι έννομες σχέσεις ενός Έλληνα πλέον πολίτη και να κινδυνεύσει να στερηθεί αγαθών όπως είναι η πρόσβαση στην υγεία, στη δικαιοσύνη στην παιδεία, στην συνένωση με τα υπόλοιπα μέλη της οικογένειας κλπ. Η νομολογία κατά κανόνα απαιτεί πλήρη και εμπειριστατωμένη δικαιολόγηση εκ μέρους της διοίκησης για τους λόγους τους οποίους ανακαλεί μία παράνομη ευμενής διοικητική πράξη. Κατ' εξαίρεση, όταν πρόκειται για ζητήματα που έχουν αναγνωριστεί ως προστατευόμενα αγαθά ιδιαίτερης αξίας και τα οποία αναγνωρίζονται από το ίδιο το σύνταγμα, τότε η στάθμιση των συμφερόντων πρέπει να κλείνει προς την πλευρά της προστασίας αυτών των αγαθών και η διοίκηση να ανακαλεί τις παράνομες ευμενείς πράξεις χωρίς να συνυπολογίζει τη ζημία που θα προκαλέσει αυτή η ανάκληση στα έννομα συμφέροντα του διοικουμένου. Έτσι η νομολογία έχει να αναγνωρίσει ότι η προστασία του περιβάλλοντος (24 Σ), η προστασία της υγείας (21Σ) αποτελούν τέτοια έννομα αγαθά ύψιστης σημασίας που επιβάλλουν την ανάκληση των παρανόμων ευμενών πράξεων που τα θίγουν και μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου. Ερώτημα αποτελεί εάν τέτοιο έννομο αγαθό είναι και η προστασία των δημοσίων εσόδων. Η νομολογία, ιδιαίτερα, μετά την επίδραση των μνημονίων στο χώρο του διοικητικού δικαίου τείνει να αναγνωρίσει ότι η προστασία των δημοσίων εσόδων αποτελεί έννομο αγαθό ύψιστης σημασίας που κατά κανόνα επιβάλλει την ανάκληση παρανόμων ευμενών διοικητικών πράξεων. Εξαίρεση αποτελούν περιπτώσεις, όπως αυτή που προαναφέραμε, όπου ο διοικούμενος ήταν καλόπιστος, το ποσό το έχει ενσωματώσει ήδη στον προϋπολογισμό του και άρα η ανάκληση έχει αποκλειστικώς και μόνο αναδρομικό χαρακτήρα. Επιπλέον το πόσο είναι ευτελές και άρα η μη ανάκληση της πράξης δεν δημιουργεί σημαντική οικονομική ζημία στα δημόσια έσοδα π.χ. θα ήταν αντίθετο προς τις γενικές αρχές δικαίου που διέπουν την δράση της διοίκησης να ανακληθεί αναδρομικώς ένα επίδομα που εφάπαξ χορηγήθηκε προσανξημένο παρανόμως ένεκα λογιστικού σφάλματος ύψους 20€ ή και 50€ σε ένα διοικούμενο μετά την παρέλευση δεκαετίας και να εκδοθεί ταμειακή βεβαίωση του χρέους για την είσπραξή του.

Συμπερασματικά συνεπώς, ως προς την ανάκληση των παρανόμων ευμενών διοικητικών πράξεων σημαντικά είναι τα ακόλουθα: (α) η έννοια του ευλόγου χρόνου είναι αόριστη νομική έννοια που η ειδίκευση της αποτελεί έργο του δικαστή και όχι του νομοθέτη και άρα αν ο νομοθέτης αποπειραθεί να την ρυθμίσει ο νόμος αυτός είναι αντισυνταγματικός. (β) Ότι νομολογιακά έχει κατά μέσο όρο προσδιοριστεί ότι είναι πενταετία και η νομολογία αποδέχεται αποκλίσεις μόνο ως προς την μείωση και όχι ως προς την επιμήκυνση. (γ) Μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου η σύμπραξη του διοικουμένου ως λόγος που δικαιολογεί την ανάκληση της πράξης θα πρέπει να προσεγγίζεται συστατικά και όχι να εξομοιώνεται η απλή και αμφίβολη συμμετοχή του διοικουμένου ως σύμπραξη. (δ) Η στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος ως λόγου που επιβάλλει την ανάκληση της πράξης μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου θα πρέπει πάντα να συνοδεύεται από επαρκή ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία και να μην παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Για την επίδραση της νομολογίας «μετά την οικονομική κρίση» στην ανάκληση των παρανόμων ευμενών πράξεων που αφορούν οικονομικές παροχές θα αναφερθούμε ειδικότερα σε μεταγενέστερο κεφάλαιο.

#### **4. Παράνομες Επαχθείς**

Στην βιβλιογραφία του διοικητικού δικαίου συνήθως απαντάται η φράση ότι «η διοίκηση έχει ευχέρεια να ανακαλέσει μία παράνομη και επαχθή πράξη αφού μπορεί να τη διατηρήσει σε ισχύ εάν το επιβάλλουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή έχουν απορρεύσει τετελεσμένες έννομες συνέπειες υπέρ τρίτου»<sup>26</sup>. Με βάση τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές που διέπουν και τη δράση της διοίκησης όπως είναι η αρχής της νομιμότητας και η αρχή του κράτους δικαίου η βιβλιογραφία αρχίζει να επαναδιατυπώνει την προηγούμενη φράση με το ότι «η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες επαχθείς πράξεις εάν δεν συντρέχουν λόγοι προστασίας του δημοσίου συμφέροντος ή αν δεν έχουν επέλθει τετελεσμένες έννομες συνέπειες υπέρ τρίτου όποτε τότε έχει ευχέρεια». Συνεπώς, ορθότερο είναι, να μιλάμε για υποχρέωση της διοίκησης να ανακαλεί παράνομες διοικητικές πράξεις και όχι για ευχέρεια. Η ευχέρεια αποτελεί την εξαίρεση όχι τον κανόνα.

---

<sup>26</sup> Απόφαση ΣτΕ 1175/2008, 2881/2017.

Η υποχρέωση αυτή της διοίκησης αποτελεί τον πυρήνα του κράτους δικαίου, είναι ένα από τα θεμέλια των εννόμων σχέσεων της διοίκησης με τους πολίτες και αφορά κάθε παράνομη και επαχθή διοικητική πράξη με εξαίρεση τις δύο περιπτώσεις που αναφέραμε. Πρώτο της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και δεύτερον της προστασία τρίτων υπέρ των οποίων έχουν απορρεύσει τετελεσμένες έννομες συνέπειες<sup>27</sup>.

Η προστασία του δημοσίου συμφέροντος ως λόγος μιας παράνομης ατομικής επαχθούς διοικητικής πράξης θα πρέπει να είναι απολύτως αιτιολογημένη. Η διοίκηση θα πρέπει να επικαλείται και να αποδεικνύει ότι υπάρχει άρρηκτη νομική και πραγματική συνάφεια ανάμεσα στην μη ανάκληση της πράξης και στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Αν το δημόσιο συμφέρον θα μπορούσε να εξυπηρετηθεί με άλλα μέσα και διαδικασίες τότε η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να ανακαλέσει την παράνομη επαχθή διοικητική πράξη π.χ. στερείται νομιμότητας και λογικής το επιχείρημα της διοίκησης ότι δεν μπορούν να ανακληθούν παράνομες ετήσιες κρίσεις αξιωματικών σε ένα σώμα ασφαλείας ένεκα του γεγονότος ότι δεν μπορεί να συνεδριάσει εκ νέου το υπηρεσιακό συμβούλιο.

Η αναγνώριση εκ μέρους της νομολογίας της υποχρέωσης της διοίκησης να ανακαλεί πάντοτε τις **όμοιες** παράνομες επαχθείς διοικητικές πράξεις έχει επιφέρει σημαντικές μεταβολές στις έννομες σχέσεις των πολιτών με τη διοίκηση<sup>28</sup>. Ακριβώς και γι' αυτό θα πρέπει να αναλυθεί περισσότερο.

Ειδικότερα, θα πρέπει καταρχήν να προσδιορίσουμε εννοιολογικά τη φράση «όμοιες πράξεις». Όμοιες πράξεις καλούνται οι πράξεις εκείνες οι οποίες: (α) προέρχονται από το ίδιο όργανο (κατά κανόνα), (β) ρυθμίζουν ομοειδής ατομικής έννομες σχέσεις, (γ) βασίζονται στο ίδιο νομικό έρεισμα. (δ) βασίζονται σε ομοειδή κατ' ουσία πραγματικά περιστατικά, (ε) να μην θίγονται έννομα συμφέροντα τρίτων<sup>29</sup> και (στ) να έχει υποβληθεί αίτηση από τον ενδιαφερόμενο εντός ευλόγου χρόνου. Το πρώτο χαρακτηριστικό των νομίμων πράξεων είναι το γεγονός ότι προέρχονται από το ίδιο όργανο, το χαρακτηριστικό βέβαια αυτό δεν είναι απόλυτο αφού μπορούν να χαρακτηριστούν όμοιες και οι πράξεις

<sup>27</sup> Απόφαση ΣτΕ 2176/2004, 920/2017, 921/2017.

<sup>28</sup> Π. Λαζαράτος, *Ανάκληση διοικητικών πράξεων*, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.  
Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993.

Π. Λαζαράτος, «Τα αντικειμενικά όρια του δεδικασμένου στην ανάκληση των ομοίων διοικητικών πράξεων» περιοδικό Δίκη, 1998. Απόφαση Ολ. ΣτΕ 2176/2004.

<sup>29</sup> Αποφάσεις ΣτΕ 2176/2004, 1175/2008 και 171/2009.

που προέρχονται από διαφορετικό όργανο αλλά με βάση την ίδια αρμοδιότητα και το ίδιο νόμιμο έρεισμα. Οι πράξεις για να χαρακτηριστούν όμοιες να έχουν το ίδιο νόμιμο έρεισμα. Αυτό σημαίνει να στηρίζονται στο ίδιο τυπικό ή ουσιαστικό κανόνα δικαίου. (γ) Να ρυθμίζουν ομοειδής έννομες και πραγματικές σχέσεις. Η ομοιότητα των εννόμων σχέσεων θα πρέπει να είναι σχεδόν ταυτόσημες π.χ. δεν θεωρούνται όμοιες έννομες σχέσεις οι σχέσεις που έχουν ένας μόνιμος δημόσιος υπάλληλος με την διοίκηση και ένα μετακλητός δημόσιος υπάλληλος. Η νομολογία έχει αποφανθεί ότι η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες επαχθείς όμοιες πράξεις όταν συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: πρώτον, κάποιος από τους ενδιαφερόμενους ζήτησε δικαστική προστασία και πέτυχε την ακύρωση της πράξης που τον αφορούσε. Δεύτερον, η ακύρωση αυτή αφορούσε νομικό πλημμέλημα από το οποίο έπασχε η κοινή νομική βάση των ατομικών νομικών όμοιων πράξεων π.χ. έπασχε η κανονιστική πράξη που αποτέλεσε το νόμιμο έρεισμα<sup>30</sup>. Τρίτον, οι υπόλοιποι ενδιαφερόμενοι διοικούμενοι υπέβαλλαν αίτηση ανάκλησης των δικών τους πράξεων εντός ευλόγου χρόνου. Αν συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει τις όμοιες παράνομες επαχθείς πράξεις χωρίς να μπορεί να προβάλει άρνηση στηριζόμενη σε λόγους δημοσίου συμφέροντος. Το ερώτημα που ανακύπτει εδώ είναι κατά πόσο αυτή η υποχρέωση υφίσταται και όταν αποδεδειγμένα η ανάκληση των ομοίων πράξεων προκαλεί οικονομική βλάβη ή δυσλειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας. Για παράδειγμα, αν ένα υπηρεσιακό συμβούλιο έχοντας παράνομη συγκρότηση για την αποστράτευση 60 αξιωματικών της ΕΛΑΣ και ένας εξ αυτών δικαιωθεί δικαστικά. Τότε μπορούν να ζητήσουν και οι υπόλοιποι την επιστροφή τους στην υπηρεσία εφόσον έχουν ολοκληρωθεί οι αιτήσεις κρίσης, έχει γίνει αναπλήρωση των θέσεων και υπάρχει πλέον νέο διοικητικό οργανόγραμμα. Αυτή η ανάκληση θα έβλαπτε ουσιαστικά την εύρυθμη λειτουργία και την επιχειρησιακή ικανότητα της αστυνομίας και άρα τα αγαθά της δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά κανόνα κλίνει υπέρ της ανάκλησης με την αιτιολογία ότι η ανάκληση επιβάλλεται ένεκα ασφάλειας δικαίου και κυρίως ένεκα της συνταγματικά κατοχυρωμένης ισότητας ενώπιον του νόμου (άρθρο 4 παρ. 1 και 2 Σ).

---

<sup>30</sup> Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, Διοικητικό Δίκαιο, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 254. Αποφάσεις ΣτΕ 2176/1978, 2282/1982, 2139/2002, 3500/2002.

Η ισότητα ενώπιον του νόμου αποτελεί θεμελιώδη βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ανήκει στον πυρήνα του κράτους δικαίου. Συνεπώς υπερισχύει ακόμα και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Κατ' εξαίρεση, και μόνο η νομολογία αποδέχεται, ότι η διοίκηση έχει ευχέρεια να μην ανακαλέσει μία όμοια (προς παράνομη ακυρωθείσα) διοικητική πράξη όταν ο διοικούμενος δεν μερίμνησε να υποβάλλει την σχετική αίτηση εντός ευλόγου χρόνου ή μετά από στάθμιση συμφερόντων κρίνει αιτιολογημένα, ότι η ανάκληση της πράξης θα προκαλούσε μεγαλύτερη ζημία στο δημόσιο συμφέρον από την βλάβη που έχει ήδη προκληθεί στο διοικούμενο. Συναφές με το προηγούμενο είναι και το ζήτημα που ανακύπτει κατά πόσο ο νομοθέτης μπορεί εκ των προτέρων να θέτει ως προϋπόθεση για την ανάκληση όμοιων παρανόμων επαχθών πράξεων το να έχουν ζητήσει όλοι οι ενδιαφερόμενοι την παροχή δικαστικής προστασίας. Κατά γενική κρίση αυτός ο νόμος είναι αντισυνταγματικός αφού κατ' ουσία καταργεί την ανάκληση των ομοίων παρανόμων πράξεων ως υποχρέωση της διοίκησης. Αφού απαιτεί για την κάθε μία ειδική δικαστική απόφαση. Επίσης, στερεί από πολίτες που δεν είχαν τη δυνατότητα δικαστικής προστασίας το δικαίωμα να επικαλεστούν το ακυρωτικό δεδουλευμένο που εξεδόθη για κάποια όμοια πράξη και άρα να απολαύσουν τις συνέπειες της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας.

Συμπερασματικά, μπορούμε να αναφέρουμε ότι η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλεί παράνομες επαχθείς πράξεις που είναι όμοιες προς την ακυρωθείσα. Η υποχρέωση αυτή δεν αίρεται εκ του γεγονότος ότι ο ενδιαφερόμενος διοικούμενος δεν έχει υποβάλλει σχετικό αίτημα εντός ευλόγου χρόνου. Αυτό συνάγεται από το γεγονός ότι η εκτελεστική εξουσία έχει πρωτογενή συνταγματική υποχρέωση από το άρθρο 4 Σ να εφαρμόζει την ισότητα ενώπιον του νόμου και συνεπώς να ανακαλεί τις όμοιες παράνομες και επαχθείς πράξεις ακόμη και αυτεπαγγέλτως. Η υποβολή αιτήσεως εκ μέρους του ενδιαφερόμενου και μάλιστα και εντός ευλόγου χρόνου, κατ' εξαίρεση μόνο, της παρέχει διακριτική ευχέρεια να προβεί σε στάθμιση συμφερόντων και να κρίνει ότι τετελεσμένες έννομες συνέπειες έχουν δημιουργήσει λόγους προστασίας δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν την διατήρηση της παράνομης επαχθούς πράξεως παρ' ότι είναι όμοια προς την ακυρωθείσα. Βέβαια παραμένει ακέραη η αξίωση του διοικουμένου για καταβολή πλήρους αποζημίωσης για την ζημία που έχει υποστεί από την παράνομη και επαχθή διοικητική πράξη. Υφίσταται, βέβαια, ιδιαίτερη νομική υποχρέωση της διοικήσεως να ανακαλεί παράνομες επαχθείς διοικητικές πράξεις οι οποίες όχι απλώς αντιβαίνουν στο



νόμο αλλά αντιβαίνουν στις διατάξεις του συντάγματος και προσβάλλουν θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Αρχής προστασίας προσωπικών δεδομένων, Απόφαση 4/2011.

Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, Διοικητικό Δίκαιο, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018.,

Βενιζέλος Ε., Γενικό συμφέρον και περιορισμοί συνταγματικών δικαιωμάτων, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1990.

Μάνεσης Α., Συνταγματικά δικαιώματα – Α' Ατομικές Ελευθέριες, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1981.

Δαγτόγλου Π., Ατομικά Δικαιώματα, τόμος Α, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1981.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ**

### **ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΣΕ ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ (ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΣΤΗ ΣΥΝΘΕΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΤΩΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ). ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΠΟΥ ΕΝΣΩΜΑΤΩΘΗΚΑΝ ΣΕ ΤΥΠΙΚΟ ΝΟΜΟ**

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον προκαλεί η ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων που έχουν αποτελούν μέρος σύνθετης διοικητικής ΕΔΕ. Εδώ, καταρχήν, είναι σκόπιμο να υπενθυμίσουμε ότι σύνθετη διοικητική ενέργεια καλείται η ενέργεια της διοικήσεως που έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά<sup>32</sup>. Πρώτον, η επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού επέρχεται με την έκδοση πολλών διοικητικών πράξεων. Δεύτερον, η νομιμότητα της καθεμιάς είναι προϋπόθεση για την νομιμότητα της επομένης. Τρίτον, για να επέλθει ο έννομος σκοπός πρέπει να εκδοθούν όλες. Τέταρτον, οι ενδιαφερόμενοι προσβάλλουν την τελευταία εκτελεστή. Πέμπτον, ασχέτως προθεσμίας επιδέχονται παρεμπίπτοντα έλεγχο και όλες οι προγενέστερες. Αν ακυρωθεί μία εξ αυτές ακυρώνονται και όλες οι επόμενες, π.χ. δημόσιος διαγωνισμός για την πρόσληψη υπαλλήλου, ανάθεση έργων, επιτάξεις, αναδασμοί κλπ.

Στη σύνθετη διοικητική ενέργεια το ερώτημα που ανακύπτει είναι κατά πόσο η διοίκηση μετά την ακύρωση κάποιων πράξεων έχει ευχέρεια να ανακαλέσει και τις νόμιμες προγενέστερες πράξεις, δηλαδή, να ανακαλέσει αναδρομικώς κάθε πράξη που είχε εκδοθεί στα πλαίσια της σύνθετης διοικητικής ενέργειας. Η επιστήμη, κατά κανόνα, αποδέχεται ότι η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια επικαλούμενη λόγους δημοσίου συμφέροντος να ανακαλέσει και τις προγενέστερες μη ακυρωθείσες ατομικές διοικητικές πράξεις και να ξεκινήσει εκ νέου τη σύνθετη διοικητική ενέργεια. Το πρόβλημα που ανακύπτει εδώ είναι η προστασία όσων ευνοούνται από αυτές τις νόμιμες και ευμενείς διοικητικές πράξεις. Ιδιαίτερα, μάλιστα, στην περίπτωση για τους τρίτους έχουν απορρεύσει οι προσδοκώμενες έννομες συνέπειες. Για παράδειγμα, αν ακυρωθεί ο πίνακας επιτυχόντων λόγω παρατυπίας

---

<sup>32</sup> Ζ. Παπαϊωάννου, Παραδόσεις Δημοσίου Δικαίου, φάκελος νομολογίας, Νομική Σχολή Αθηνών, 2013 – 2014.

Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, Διοικητικό Δίκαιο, Ανάκληση διοικητικών πράξεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018.

Π. Λαζαράτος, Ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων, τ. 2<sup>ος</sup>. Εκδ. Σάκκουλα, 1998.

Ι. Σαλμά, Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997.

στο στάδιο της προφορικής συνέντευξης του υποψηφίου, μπορεί η διοίκηση να ανακαλέσει και τον πίνακα επιτυχόντων των γραπτών εξετάσεων που προηγήθηκαν; Και να προκηρύξει εκ νέου των διαγωνισμό; Εδώ είναι προφανές ότι θίγονται τα έννομα συμφέροντα των διοικούμενων εκείνων που έχουν συμμετάσχει επιτυχώς μέχρι και το στάδιο του γραπτού διαγωνισμού. Συνεπώς, η διοίκηση δεν μπορεί να ανακαλέσει τις προγενέστερες νόμιμες μη ακυρωθείσες πράξεις όπως είναι ο πίνακας επιτυχόντων του γραπτού διαγωνισμού (πρόκειται σώρευση ατομικών διοικητικών πράξεων). Η ανάκληση αυτή θίγει προφανώς τα έννομα συμφέροντα των ήδη επιτυχόντων, άρα, και απαγορεύεται. Μόνο λόγοι εξαιρετού δημοσίου συμφέροντος θα επέτρεπαν εξ αρχής την ανάκληση όλων των διοικητικών πράξεων και την επαναπροκήρυξη του διαγωνισμού. Βέβαια, η διοίκηση διατηρεί πάντα το δικαίωμα αν πρόκειται για σύνθετη διοικητική ενέργεια που εκ των προτέρων υπήρχε νομοθετική πρόβλεψη που χορηγούσε το δικαίωμα στη διοίκηση να ανακαλέσει τις προγενέστερες ατομικές διοικητικές πράξεις της σύνθετης διοικητικής ενέργειας που κατά ένα μέρος έχει πλέον ακυρωθεί δικαστικά.

## **1. Ανάκληση εσωτερικών πράξεων της διοίκησης**

Εσωτερικές πράξεις της διοίκησης καλούνται οι πράξεις εκείνες που έχουν τα ακόλουθα γενικά χαρακτηριστικά: (α) εκδίδονται από ένα όργανο της διοίκησης και απευθύνονται σε άλλο όργανο της διοίκησης και όχι στους διοικουμένους. (β) Αποτελούν μέσα άσκησης ιεραρχικού ελέγχου διοικητικής εποπτείας και συντονισμού της δράσης της δημόσιας διοίκησης. (γ) Κατά κανόνα δεν είναι πράξεις άμεσα εκτελεστές με εξαίρεση ορισμένες περιπτώσεις όπως είναι οι αρνητικές σύμφωνες γνωμοδοτήσεις. Κατά τα άλλα στην κατηγορία των εσωτερικών πράξεων της διοικήσεως εμπίπτουν πράξεις με ανόμοια χαρακτηριστικά υπό την έννοια ότι άλλες εξ αυτών έχουν «ατομικό» χαρακτήρα αφού αναφέρονται σε έννομες σχέσεις συγκεκριμένου διοικουμένου προς τη διοίκηση π.χ. γνωμοδοτήσεις και άλλες που έχουν γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα και προσομοιάζουν με τις κανονιστικές πράξεις της διοικήσεως, όπως για παράδειγμα εγκύκλιοι και προτάσεις<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Απόφαση ΣτΕ 2176/2004.

Η βιβλιογραφία του διοικητικού δικαίου κατά κανόνα εξαντλείται στην ανάκληση των απευθυντέων διοικητικών πράξεων και όχι στην ανάκληση των εσωτερικών διοικητικών πράξεων όπως είναι οι εγκύκλιοι, οι προτάσεις, οι εισηγήσεις, τα σήματα, οι εντολές, οι γνωμοδοτήσεις κλπ. Όμως, τόσο από την επιστήμη όσο και από την νομολογία διαπιστώνουμε ότι κατά κανόνα ισχύουν οι ίδιες αρχές που διέπουν την ανάκληση των ατομικών απευθυντέων εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Παρόλα αυτά υπάρχει ιδιαίτερη δυσκολία στην εξομοίωση των δύο κατηγοριών όταν πρόκειται μάλιστα για εσωτερικές πράξεις που έχουν εσωτερικό χαρακτήρα, όπως είναι οι εγκύκλιοι. Εδώ περισσότερο προσιδιάζει ο όρος κατάργηση και όχι ανάκληση. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελούν οι λεγόμενες ψευδοερμηνευτικές – κανονιστικές εγκύκλιοι. Πρόκειται για εγκυκλίους οι οποίες στην πραγματικότητα δεν έχουν ερμηνευτικό χαρακτήρα, αλλά αποτελούν κανονιστικές πράξεις τις οποίες απευθύνουν οι υπουργοί στους υφισταμένους τους θεσπίζοντας κανόνες δικαίου χωρίς να έχουν την προαπαιτούμενη από το σύνταγμα άρθρο 43 παρ. 2 νομοθετική εξουσιοδότηση. Συνεπώς, πρόκειται για ψευδοεγκυκλίους – κανονιστικές πράξεις που πάσχουν από το νομικό πλημμέλημα της έλλειψης κανονιστικής αρμοδιότητας. Συνεπώς, είναι παράνομες πράξεις και εφόσον είναι επαχθείς, η διοίκηση έχει υποχρέωση να τις ανακαλέσει. Έξωλλου κάθε προσβαλλόμενος διοικούμενος μπορεί να τις προσβάλλει παραδεκτά με αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

## **2. Ανάκληση διοικητικών πράξεων που έχουν ενσωματωθεί σε τυπικό νόμο**

Όπως θα αναλύσουμε σε μεταγενέστερο κεφάλαιο υπάρχουν κατηγορίες ανέκκλητων διοικητικών πράξεων. Δηλαδή, ατομικών διοικητικών πράξεων που άσχετα από τα ειδικότερα χαρακτηριστικά τους δεν ανακαλούνται. Για αυτές θα μιλήσουμε σε μεταγενέστερο κεφάλαιο.

Όμως ειδική κατηγορία αποτελούν οι ατομικές διοικητικές πράξεις που έχουν ενσωματωθεί σε τυπικό νόμο και θα πρέπει να ερευνηθούν κατά πόσο υφίσταται δυνατότητα, υποχρέωση ή ευχέρεια της διοίκησης να την ανακαλέσει. Αναλυτικά, σύμφωνα με το άρθρο 26 Σ η νομοθετική εξουσία ασκείται κατά κύριο λόγο από την Βουλή η οποία αποτελεί το κοινό νομοθέτημα. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη

της Κυβέρνησης και τα δημόσια όργανα. Συνεπώς, στην εκτελεστική εξουσία ανήκει η αρμοδιότητα για την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων. Παρόλα αυτά διαπιστώνεται πολύ συχνά ότι ο νομοθέτης επεμβαίνει στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας, υποκαθιστά τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας και ενσωματώνει ατομικές ρυθμίσεις σε τυπικούς νόμους επικαλούμενος το τεκμήριο αρμοδιότητας που από το σύνταγμα συνάγεται υπέρ της Βουλής άρθρο 50 Σ. Χαρακτηριστικές υποθέσεις ενσωμάτωσης ατομικών διοικητικών πράξεων σε τυπικό νόμο αποτελούν η Υπόθεση Αχελώου<sup>34</sup>, η Υπόθεση μαραθώνιας διαδρομής, η Υπόθεση γηπέδου της ΑΕΚ, η Υπόθεση Mall κλπ. Σε όλες αυτές τις υποθέσεις που ήχθησαν στην ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας το ακυρωτικό δικαστήριο κράτησε την ίδια νομολογιακή στάση κατά τρόπο που να μπορεί κάποιος να ισχυριστεί ότι έχει δημιουργηθείσα πάγια νομολογία. Συγκεκριμένα, απεφάνθη ότι η ενσωμάτωση ατομικών πράξεων σε τυπικό νόμο αντιβαίνει στο άρθρο 26 Σ αφού αποτελεί επέμβαση του νομοθέτη στο έργο της διοίκησης, στο άρθρο 20 Σ αφού στερεί από τους ενδιαφερομένους την άμεση και έγκαιρη δικαστική προστασία και στο άρθρο 24 Σ αφού οδηγεί σε εκτέλεση έργου χωρίς να έχουν συνταχθεί εμπειριστατωμένες μελέτες περιβαλλοντικών περιπτώσεων. Συνεπώς, με βάση την προαναφερόμενη νομολογία οι ατομικές πράξεις που έχουν ενσωματωθεί σε τυπικό νόμο είναι εξαρχής παράνομες.

Το ερώτημα που έχει απασχολήσει την επιστήμη είναι κατά πόσο η διοίκηση και συγκεκριμένα τα αρμόδια όργανά της έχουν την ευχέρεια να ανακαλέσουν μία ατομική διοικητική πράξη που έχει ενσωματωθεί σε τυπικό νόμο. Για παράδειγμα, μπορεί ο αρμόδιος υπουργός να ανακαλέσει μία διοικητική πράξη που έχει ενσωματωθεί σε τυπικό νόμο της δικής του αρμοδιότητας, δηλαδή νομοσχέδιο που αυτός υπέβαλλε και ψήφισε στη βουλή; Η απάντηση εδώ είναι αρνητική αφού με βάση την ιεραρχία των κανόνων δικαίου ο τυπικός νόμος υπερισχύει των διοικητικών πράξεων και αυτή η υπεροχή του είναι γενική. Αφορά δε και εκείνες τις διατάξεις του νόμου που στην πραγματικότητα έχουν χαρακτήρα ατομικών ρυθμίσεων. Δηλαδή, συνιστούν ενσωμάτωση διοικητικών πράξεων σε τυπικό νόμο. Άρα, η ανάκληση αυτών των πράξεων μπορεί να γίνει μόνο με μεταγενέστερη νομοθετική ρύθμιση. Διαφορετικό συμπέρασμα θα μπορούσε να συνάγει κάποιος μόνο από την μελέτη της υποθέσεως του γηπέδου της ΑΕΚ. Σε αυτή την υπόθεση το ΣτΕ δέχθηκε ότι μπορεί να προσβληθεί απευθείας ο ίδιος ο τυπικός νόμος με αίτηση ακυρώσεως σε όση

---

<sup>34</sup> ΣτΕ, Επιτροπή Αναστολών, Απόφαση 141/2010.

έκταση ενσωματώνει ατομική διοικητική πράξη. Δηλαδή, το ΣτΕ έκρινε αυτοτελώς την ατομική διοικητική πράξη από το υπόλοιπο περιεχόμενο του νόμου και θεώρησε ότι αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη που κατά το άρθρο 95 Σ και το άρθρο 45 ΠΔ 18/1989 προσβάλλεται αυτοτελώς με αίτηση ακυρώσεως στο ΣτΕ. Προέκταση αυτής της απόφασης θα μπορούσε να αποτελέσει η άποψη ότι ο αρμόδιος υπουργός αναγνωρίζοντας την αντισυνταγματικότητα του σχετικού νόμου θα μπορούσε να ανακαλέσει την ατομική ρύθμιση ή να την καταργήσει με την έκδοση μιας ατομικής διοικητικής πράξης αντίστοιχου περιεχομένου. Όμως και πάλι αυτό δεν είναι εφικτό λόγω της υπεροχής του νόμου έναντι των διοικητικών πράξεων. Απλώς η θέση του ΣτΕ να θεωρήσει παραδεκτά προσβαλλόμενη την ατομική ρύθμιση του νόμου ως αυτοτελή διοικητική πράξη συνιστά νομικό ακτιβισμό που τον επέβαλλε η ανάγκη να δοθεί στους ενδιαφερόμενους περιοίκους το δικαίωμα της άμεσης και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Άρα, συμπερασματικά, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η ανάκληση ατομικών ρυθμίσεων που ενσωματώθηκαν σε τυπικό νόμο μπορεί να γίνει νόμιμο μέσο της κατάργησης του νόμου.

### **3. Ανάκληση κυβερνητικών πράξεων**

Οι κυβερνητικές πράξεις αποτελούν μία ιδιαίτερη κατηγορία πράξεων που έχουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: (α) προέρχονται κατά κανόνα από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας (ΠτΔ, πρωθυπουργό, υπουργούς). (β) Εκδίδονται για να εξυπηρετήσουν την λειτουργία του πολιτεύματος και την διακυβέρνηση της χώρας. (γ) Δεν υπόκεινται στην αρχή της νομιμότητας, αλλά στην αρχή της σκοπιμότητας. (δ) Δεν επιδέχονται δικαστικό έλεγχο. Σύμφωνα, με την νομολογία αλλά και το άρθρο 45 ΠΔ 18/1989<sup>35</sup>.

Οι κυβερνητικές πράξεις είναι εκτελεστές, παράγουν έννομες συνέπειες, άρα είναι εύλογο το ερώτημα του αν ανακαλούνται ή όχι. Πολύ περισσότερο μάλιστα και για το λόγο ότι δεν επιδέχονται δικαστικό έλεγχο. Άρα δεν υφίσταται το ενδεχόμενο ακύρωσής τους από τα δικαστήρια. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, τα τελευταία χρόνια κυβερνητικές πράξεις έχουν ανακληθεί. Η άρνηση του Υπουργού Δικαιοσύνης να δώσει άδεια αναγκαστικής εκτέλεσης κατά αλλοδαπού δημοσίου άρθρο 923 ΚΠολΔ. Η πρόταση του υπουργικού

---

<sup>35</sup> Απόφαση Ολ. ΣτΕ 668/2012: Σχετικά με τη συνταγματικότητα του μνημονίου.

συμβουλίου για την διεξαγωγή εθνικού δημοψηφίσματος άρθρο 44 παρ. 2 Σ. Η πρόταση του πρωθυπουργού προς τον ΠτΔ για διορισμό υπουργού. Η νομολογία επίσης παγίως αναγνωρίζει ότι κυβερνητικές πράξεις αποτελούν η κήρυξη πολέμου, η παροχή αμνηστίας, η προκήρυξη εκλογών, το προεδρικό διάταγμα για την προκήρυξη δημοψηφίσματος, η απαλλαγή της κυβέρνησης άρθρο 38 Σ κλπ<sup>36</sup>.

Οι κυβερνητικές πράξεις επειδή διέπονται από την αρχή της σκοπιμότητας θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι το όργανο που τις εξέδωσε έχει ευχέρεια να τις ανακαλέσει. Όμως, η απάντηση που δίνει η θεωρία είναι διαφορετική. Έτσι όλοι συμφωνούν ότι ο ΠτΔ δεν μπορεί να ανακαλέσει διάταγμα διορισμού υπουργού που έχει δημοσιευθεί στο ΦΕΚ (άρθρο 37 παρ. 1 Σ). Ακόμη και αν αποκαλυφθεί ότι ο διοριζόμενος δεν είχε τα νόμιμα τυπικά προσόντα. Επίσης, δεν ανακαλούνται τα προεδρικά διατάγματα που αφορούν τη διάλυση της Βουλής, την προκήρυξη των εκλογών, την απαλλαγή της κυβέρνησης. Άρα, δεν μπορεί να συναχθεί κάποιος ασφαλής κανόνας για την ανάκληση των κυβερνητικών πράξεων πέρα από το συμπέρασμα ότι η κυβερνητικές πράξεις που έχουν περιβληθεί αυστηρό συστατικό τύπο που επιβάλλεται από το σύνταγμα, π.χ. έκδοση και δημοσίευση διατάγματος στο ΦΕΚ, δεν ανακαλούνται. Αντιθέτως, οι κυβερνητικές πράξεις που δεν έχουν τέτοιο αυστηρό τύπο, όπως είναι για παράδειγμα η πρόταση του υπουργικού συμβουλίου προς τη βουλή για την διεξαγωγή δημοψηφίσματος, μπορεί να ανακληθούν εφόσον δεν έχει ληφθεί απόφαση από τη βουλή<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Αποφάσεις Στε 2567/2015, Δικαστικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχόμενου. Απόφαση ΣτΕ 2787/2015 (Θεωρία κυβερνητικών πράξεων και δημοψήφισμα).

<sup>37</sup> Απόφαση ΣτΕ 2567/2015 και 2787/2015.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ**

### **Η ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΩΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ**

#### **(ΔΕΣΜΙΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗ ΕΥΧΕΡΕΙΑ).**

#### **ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ**

Σε αυτό το κεφάλαιο χρήσιμο είναι μέσα από την περιπτωσιολογία της θεωρίας και της νομολογίας την οποία παραθέσαμε σε προηγούμενα κεφάλαια να αποπειραθούμε να εξάγουμε γενικούς συμπερασματικούς κανόνες. Κατά πόσο η ανάκληση αποτελεί δέσμια αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων ή συνιστά άσκηση διακριτικής ευχέρειας. Και πάλι θα πρέπει να χρησιμοποιήσουμε την ίδια περιπτωσιολογική ταξινόμηση που κάναμε στο τρίτο κεφάλαιο. Όταν ερευνούσαμε την ανάκληση των διοικητικών πράξεων μέσα από τις σκέψεις της νομολογίας.

Πρώτον, όταν μία διοικητική πράξη είναι νόμιμη και ευμενής δεν υφίσταται υποχρέωση ή ευχέρεια ανάκλησης αλλά στην πραγματικότητα υφίσταται υποχρέωση διατήρησης η οποία και πρέπει να αποτελεί τον κανόνα της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων με βάση της αρχής της νομιμότητας, του κράτους δικαίου και της ασφάλειας δικαίου.

Δεύτερον, κατ' εξαίρεση, αν προέκυψαν πραγματικά περιστατικά που εάν τα γνώριζε η διοίκηση δεν θα είχε εκδώσει καθόλου την προσβαλλόμενη πράξη τότε υφίσταται υποχρέωση ανάκλησης της πράξης μετά από στάθμιση συμφερόντων. Υπό την προϋπόθεση ότι η διοίκηση θα κρίνει ότι την ανάκληση επιβάλλουν λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Άρα, δεν υφίσταται διακριτική ευχέρεια της διοίκησης των νομίμων ευμενών διοικητικών πράξεων.

Στις νόμιμες επαχθείς και πάλι υφίσταται υποχρέωση της διατήρησης. Κατ' εξαίρεση όμως, εδώ υφίσταται ευχέρεια ανάκλησης στα πλαίσια της αρχής της επιείκειας υπό την προϋπόθεση όμως ότι δεν θίγεται το δημόσιο συμφέρον ή τα έννομα συμφέροντα άλλων διοικουμένων.

Η διακριτική ευχέρεια αφορά περισσότερο την ανάκληση των παρανομών διοικητικών πράξεων και κυρίως των ευμενών αφού εδώ η διοίκηση μέχρι τη συμπλήρωση του ευλόγου χρόνου έχει διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει την παράνομη και ευμενή πράξη. Βέβαια, θα πρέπει να επισημανθεί ότι αυτή η διακριτική ευχέρεια δεν πρέπει να κατανοείται ως απόλυτη ελευθερία της διοίκησης αλλά αντίθετα πρέπει να διέπεται από τις αρχές που



ρυθμίζουν την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας (ισότητα, ουδετερότητα, αμεροληψία, αναλογικότητα). Άρα, η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας ή η υπέρβαση των άκρων ορίων κατά την ανάκληση μιας παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης επιδέχεται τόσο διοικητικό όσο και δικαστικό έλεγχο.

Όσον αφορά τις παράνομες επαχθείς, όπως προαναφέραμε και πάλι εδώ, η διοίκηση έχει υποχρέωση να τις ανακαλέσει. Πρώτον, σε κάθε περίπτωση που δεν έχουν απορρεύσει λόγοι που θα επέβαλαν τη διατήρησή τους προς χάρη του δημοσίου συμφέροντος. Δεύτερον, όταν πρόκειται για παράνομες επαχθείς όμοιες πράξεις, άρα η ευχέρεια της διοίκησης συρρικνώνεται μόνο για πράξεις που είναι μεν παράνομες και επαχθείς αλλά έχουν απορρεύσει τετελεσμένες έννομες συνέπειες που για λόγους δημοσίου συμφέροντος επιβάλλουν τη διατήρηση της πράξης.

Βέβαια, το ζήτημα διαφοροποιείται στην περίπτωση που η διοίκηση έχει νομική υποχρέωση για την ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων. Αυτή η νομική υποχρέωση μπορεί να προβλέπεται είτε απευθείας από το σύνταγμα<sup>38</sup> είτε και από το νόμο<sup>39</sup>. Σύμφωνα με νομολογία του ΣτΕ<sup>40</sup> η ανάκληση αδειών επέρχεται αυτοδίκαια στην περίπτωση που παρέλθει άπρακτη η προθεσμία μέσα στην οποία πρέπει να πραγματοποιηθεί το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης, π.χ. αυτοδίκαιη ανάκληση αναγκαστικών απαλλοτριώσεων στην περίπτωση που μέσα στην πενταετία δεν έχει ολοκληρωθεί το έργο της απαλλοτρίωσης και αυτοδίκαιη ανάκληση άδειας λειτουργίας κυλινδρόμυλου εάν μέσα σε ένα έτος δεν έχει λειτουργήσει ο κυλινδρόμυλος. Η υποχρέωση της διοίκησης υφίσταται και στις περιπτώσεις που οι γενικές αρχές δικαίου που διέπουν την δράση της διοίκησης, επιβάλλουν στη διοίκηση υποχρέωση ανάκλησης διοικητικής πράξης. Σε αυτές τις περιπτώσεις η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να ανακαλέσει μία διοικητική πράξη στην πραγματικότητα εκμηδενίζεται αφού οι γενικές αρχές δικαίου είναι νομικοί κανόνες ανώτερης ισχύος που είτε απορρέουν από το σύνταγμα είτε έχουν διαμορφωθεί νομολογιακά (κυρίως μέσα από την νομολογία του ΣτΕ) αλλά πάντως πρόκειται για κανόνες νομικής δεσμευτικότητας που καθιστούν υποχρεωτική την ανάκληση των διοικητικών πράξεων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.

---

<sup>38</sup> Άρθρο 17 παρ. 4 Σ

<sup>39</sup> Νομοθετικό διάταγμα 797/1971 Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων

<sup>40</sup> Απόφαση ΣτΕ 602/1962.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ**

### **ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΩΝ ΓΕΝΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗ ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

#### **(ΑΡΧΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ, ΑΡΧΗ ΚΑΛΗΣ ΠΙΣΤΗΣ, ΑΡΧΗ ΕΥΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΑΡΧΗ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ, ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ)**

Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στη διοίκηση να ανακαλεί τις παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις που έχει εκδώσει. Υπάρχουν, βέβαια, νομοθετικές ρυθμίσεις που απαγορεύουν την ανάκληση διοικητικών πράξεων ακόμα κι αν είναι παράνομες, όπως είναι για παράδειγμα, οι πράξεις που έχουν εκδοθεί από φορολογικές αρχές<sup>41</sup>. Πάντως υπό το πρίσμα της γενικής παραδοχής των αρχών που διέπουν την δράση της διοίκησης αυτές οι νομοθετικές ρυθμίσεις είναι αμφίβολες συνταγματικότητας. Η αρχή αυτή κάμπτεται μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις όπου πρώτον είτε ο ίδιος ο διοικούμενος αδιαφορεί για την πράξη από την οποία και δεν υφίσταται έννομες συνέπειες π.χ. επιβολή πειθαρχικής κύρωσης (έγγραφης επίπληξης) σε δημόσιο υπάλληλο που έχει ήδη συνταξιοδοτηθεί ή στην περίπτωση που την αρχή της νομιμότητας σχετικοποιούν άλλες γενικές αρχές δικαίου που διέπουν την δράση της διοίκησης και της παρέχουν ευχέρεια να προβεί σε στάθμιση συμφερόντων, και υπό προϋποθέσεις, επί τη βάση αυτών των αρχών, να διατηρήσει την παράνομη διοικητική πράξη.

Ειδικότερα, πρώτον η διοίκηση κατά τη νομολογία του ΣτΕ έχει διακριτική ευχέρεια με βάση την αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος να διατηρήσει μία παράνομη και επαχθή διοικητική πράξη. Για παράδειγμα, παράνομη συντελεσθείσα αναγκαστική απαλλοτρίωση στα πλαίσια της οποίας και έχει ολοκληρωθεί το δημόσιο έργο. Σ' αυτές τις περιπτώσεις βεβαίως υφίσταται υποχρέωση της διοίκησης να καταβάλει αποζημίωση στον διοικούμενο ο οποίος θίγεται από την διατήρηση μιας παράνομης και επαχθούς διοικητικής πράξης όπως και θα αναλυθεί και σε μεταγενέστερο κεφάλαιο.

Την θεμελιώδη συνταγματική αρχή της νομιμότητας σχετικοποιούν και οι αρχές της εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς την διοίκηση και της ασφάλειας δικαίου.

---

<sup>41</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, σελ. 182. Αποφάσεις ΣτΕ 2326/1973 και 2654/1985.

Σύμφωνα με αυτές τις αρχές η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια να διατηρήσει σε ισχύ μια παράνομη και επαχθή διοικητική πράξη αν από αυτή έχουν απορρεύσει τετελεσμένες έννομες συνέπειες υπέρ καλόπιστων τρίτων οι οποίες και κατά την κρίση της διοίκησης δικαιολογούν τη διατήρηση μιας παράνομης και επαχθούς διοικητικής πράξης. Π.χ. διατήρηση των εννόμων συνεπειών παράνομης πράξης αναδασμού ακίνητης περιουσίας.

Η διακριτική ευχέρεια πάντως που παρέχουν στη διοίκηση οι γενικές αρχές δικαίου που προαναφέραμε (της εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση και της ασφάλειας δικαίου) κατ' εξαίρεση και μόνο παρέχουν διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση να διατηρήσει σε ισχύ μια παράνομη και επαχθή διοικητική πράξη. Νομολογία και θεωρία συμφωνούν ότι η αρχή της νομιμότητας ως συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή έχει νομική υπεροχή και επιβάλλει υποχρέωση στη διοίκηση να ανακαλεί τις παράνομες και επαχθείς ατομικές διοικητικές πράξεις. Το ερώτημα που έχει αντιμετωπίσει η θεωρία και η νομολογία είναι κατά πόσο η υποχρέωση αυτή της διοίκησης συστήνει υποχρέωση αυτεπάγγελτης ανάκλησης ή κατά πόσο απαιτείται αίτηση του ίδιου του διοικουμένου. Η αρχή της νομιμότητας είναι θεμελιώδης αρχή η οποία απορρέει από το σύνταγμα (άρθρα 1, 20, 26, 50, 95, 100 Σ) και διέπει ολόκληρη την έννομη τάξη. Άρα πρόκειται για κανόνα υπερνομοθετικής ισχύος ο οποίος και διέπει τη λειτουργία ολόκληρης της εκτελεστικής εξουσίας. Δεσμεύει όλα τα όργανά της (ατομικά, συλλογικά, σύνθετα, απλά, ανώτερα, κατώτερα) καθώς και όλες τις έννομες σχέσεις δημοσίου δικαίου. Συνεπώς, εισχωρεί και ρυθμίζει και ειδικές διοικητικές έννομες σχέσεις όπως είναι οι φορολογικές έννομες σχέσεις, οι κοινωνικοασφαλιστικές έννομες σχέσεις, οι έννομες σχέσεις του δημοσιούπαλληλικού δικαίου, των στρατευμένων προς την διοίκηση, των σπουδαστών των στρατιωτικών και αστυνομικών παραγωγικών σχολών κτλ. Άρα η υποχρέωση της διοίκησης να ανακαλεί τις παράνομες και επαχθείς διοικητικές πράξεις πρέπει να αποτελεί τον κανόνα της συμπεριφοράς της και όχι την εξαίρεση.

Ενδιαφέρον έχει το ζήτημα της διαδικασίας που πρέπει να ακολουθεί η διοίκηση για την ανάκληση των παρανόμων επαχθών διοικητικών πράξεων. Κατά κανόνα η νομολογία αποδέχεται ότι η ανακλητική διαδικασία μπορεί να είναι διαφορετική από τη διαδικασία με την οποία εκδόθηκε η διοικητική πράξη. Αυτό σε κάποιο βαθμό, είναι λογικό, αφού π.χ. μία διοικητική πράξη μπορεί να εκδόθηκε μετά από πρωτοβουλία και αίτηση του ίδιου του διοικουμένου. Ενώ αντιθέτως η ανάκλησή της μπορεί να ξεκινήσει με αυτεπάγγελτη πρωτοβουλία του οργάνου που την εξέδωσε. Επίσης, για την ανάκληση μπορεί να

χρησιμοποιήθηκαν και διοικητικές πράξεις, (γνωμοδοτήσεις, προτάσεις, εκθέσεις κλπ) οι οποίες δεν είχαν χρησιμοποιηθεί στη διαδικασία έκδοσης της ανακαλούμενης πράξης. Πάντως, σύμφωνα με άποψη της θεωρίας, η διοίκηση έχει υποχρέωση να ακολουθεί για την ανάκληση την διαδικασία που είχε ακολουθήσει για την έκδοση της πράξης στις περιπτώσεις που α) το επιβάλλει η ρητή διάταξη νόμου, όπως προβλέπεται στις κοινωνικοασφαλιστικές έννομες σχέσεις ή β) το επιβάλλουν οι γενικές αρχές δικαίου που διέπουν τη δράση της διοίκησης και τις οποίες προηγουμένως μνημονεύσαμε.

Σύμφωνα με την νομολογιακή εφαρμογή αυτών των αρχών στην ανάκληση των παρανόμων επαχθών ατομικών διοικητικών πράξεων θα πρέπει να ισχύουν τα ακόλουθα: πρώτον η ανακλητική διαδικασία να κινείται αυτεπάγγελτα από το όργανο που εξέδωσε την πράξη, δεύτερον η ανακλητική διαδικασία θα πρέπει να ξεκινάει όσο το δυνατόν νωρίτερα ούτως ώστε να αποφεύγεται η επέλευση των επαχθών συνεπειών εις βάρος του διοικουμένου, τρίτον η ανακλητική διαδικασία θα πρέπει να ολοκληρώνεται μέσα στον όσο δυνατό συντομότερο εύλογο χρόνο, τέταρτον, εάν είναι εφικτό, η ανάκληση της παράνομης επαχθούς πράξεως θα πρέπει να συνοδεύεται και από άμεση άρση των δυσμενών εννόμων συνεπειών που έχουν επέλθει για τον διοικούμενο, π.χ. η ανάκληση της παράνομης μετάθεσης θα πρέπει η ίδια να εμπεριέχει και την επαναφορά του δημοσίου υπάλληλου στην θέση την οποία προηγουμένως κατείχε.

Η παράνομη επαχθής διοικητική πράξη μπορεί να έχει επιφέρει ευμενή συνέπεια σε τρίτους, η οποία συνέπεια δεν είναι σε τόσο μεγάλη έκταση που να δικαιολογεί την διατήρηση της πράξης. Πάντως η ανάκληση της πράξης θα επιφέρει επαχθείς συνέπειες για αυτούς, π.χ. η επαναφορά του δημοσίου υπαλλήλου στη θέση από την οποία και παρανόμως μετατέθη θα τριτενεργήσει επαχθώς εις βάρος συναδέλφου του ο οποίος τοποθετήθηκε εκεί για την κάλυψη του κενού. Το ζήτημα που ανακύπτει σε αυτές τις περιπτώσεις είναι εάν η διοίκηση έχει υποχρέωση να καλεί του τρίτους σε προηγούμενη ακρόαση. Σύμφωνα με τη θεωρία και νομολογία έχουν αντιμετωπίσει αυτό το ερώτημα αρνητικά, αφού σύμφωνα με το άρθρο 20 Σ και το άρθρο 6 του ΚΔΔιαδ δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης υφίσταται για τον διοικούμενο στον οποίο απευθύνεται μια παράνομη και επαχθής διοικητική πράξη και όχι τρίτοι που ευνοούνται από αυτή και συνεπώς τώρα θίγονται από την ανάκλησή της.

Συμπερασματικά, με βάση τις γενικές αρχές δικαίου που διέπουν τη δράση της διοίκησης για την ανάκληση των παρανόμων και επαχθών διοικητικών πράξεων ισχύουν τα ακόλουθα, πρώτον η αρχή της νομιμότητας καθιστά υποχρεωτική την ανάκληση αυτών των πράξεων και η υποχρέωση αυτή πρέπει να αποτελεί τον κανόνα λειτουργίας των οργάνων της διοίκησης. Δεύτερον, η υποχρέωση αυτή μεταλλάσσεται σε διακριτική ευχέρεια μόνο όταν η αρχή προστασίας του δημοσίου συμφέροντος επιβάλλει την διατήρηση της πράξης και οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της εύλογης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση επίσης επιβάλλουν την διατήρηση αυτής πράξης επειδή έχουν επέλθει τετελεσμένες έννομες συνέπειες υπέρ τρίτου.

Οι αρχές που διέπουν τις δράσεις της διοίκησης έχουν αξιοποιηθεί από τη νομολογία και τη θεωρία κυρίως στην ανάκληση των παρανόμων επαχθών ομοίων διοικητικών πράξεων. Εδώ, η υπεροχή των αρχών της νομιμότητας, της ασφάλειας δικαίου και της ισότητας ενώπιον του νόμου καθιστά σε κάθε περίπτωση υποχρεωτική την ανάκληση ατομικών παρανόμων επαχθών πράξεων που είναι όμοιες προς ακυρωθείσες. Η μόνη προϋπόθεση που έχει θέσει η νομολογία είναι η υποβολή αίτησης από τους ενδιαφερόμενους εντός ευλόγου χρόνου. Κατά τα άλλα δεν αναγνωρίζει και δεν δικαιολογεί επιχειρήματα και προφάσεις της διοίκησης που θα δικαιολογούσαν την διατήρηση αυτών των παρανόμων επαχθών ατομικών διοικητικών πράξεων.

Η ανάκληση των παρανόμων ευμενών διοικητικών πράξεων είναι ένα θέμα που επίσης κατά κύριο λόγο έχει ρυθμιστεί νομολογιακά κατ' εφαρμογή των γενικών αρχών δικαίου που προαναφέραμε. Ειδικότερα, η νομολογία αναγνωρίζει ότι οι αρχές της νομιμότητας και της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος παρέχουν ευχέρεια στη διοίκηση να ανακαλέσει μία παράνομη ευμενή διοικητική πράξη. Οι αρχές αυτές ισχύουν απόλυτα για έναν εύλογο χρόνο αφού μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου δημιουργούνται τετελεσμένες έννομες συνέπειες υπέρ του διοικουμένου οι οποίες και του δίνουν το δικαίωμα να επικαλεσθεί υπέρ του αντίρροπες αρχές που διέπουν τη δράση της διοίκησης. Τέτοιες οι αρχές είναι της ασφάλειας δικαίου, της καλής πίστης και της εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση. Αυτές οι αρχές δικαιολογούν την διατήρηση των κεκτημένων αγαθών που έχουν επέλθει στον καλόπιστο διοικούμενο και άρα, απαγορεύουν την ανάκληση μιας παράνομης αλλά ευμενούς διοικητικής πράξης που έχει πραγματωθεί επί μακρόν. Όπως έχουμε αναφέρει σε προηγούμενο κεφάλαιο, η έννοια του ευλόγου χρόνου είναι αόριστη νομική έννοια που εξειδικεύεται από το δικαστήριο (περίπου πενταετία) και όχι από το

νομοθέτη και βέβαια αυτές τις αρχές δεν μπορεί να τις επικαλεσθεί ο διοικούμενος όταν: α) ο ίδιος είναι κακόπιστος και γνώριζε ή και συνέβαλε στην έκδοση της παράνομης πράξης και β) όταν η αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος επιβάλλει την ανάκληση της παράνομης και ευμενούς πράξης επειδή από την διατήρησή της θίγονται έννομα αγαθά ύψιστης σημασίας όπως είναι η δημόσια υγεία, η δημόσια ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος (φυσικού και πολιτιστικού)<sup>42</sup>, η προστασία του δημοσίου χρήματος.

Για τις νόμιμες ευμενείς διοικητικές πράξεις οι αρχές που προαναφέραμε απαγορεύουν την ανάκλησή τους. Εξαιρέσεις υπάρχουν μόνο στις ακόλουθες περιπτώσεις, αν, δηλαδή, μετά την έκδοση της πράξης επήλθαν γεγονότα που αν η διοίκηση γνώριζε δεν θα είχε εκδώσει την πράξη και συνεπώς η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος δικαιολογεί τώρα την ανάκληση της πράξης, π.χ. ανάκληση οικοδομικής αδειας λόγω αρχαιολογικών ευρημάτων, ανάκληση αδειας εμπορίας παιδικού παιχνιδιού λόγω επικινδυνότητας κατά την χρήση. Στις περιπτώσεις αυτές και πάλι οι αρχές τις νομιμότητας και της προστασίας του διοικουμένου επιβάλλουν: πρώτον, να ακολουθείται η διαδικασία που είχε ακολουθηθεί για την έκδοση της πράξης, δεύτερον, να καλείται ο διοικούμενος σε προηγούμενη ακρόαση, τρίτον, να αιτιολογούνται διεξοδικά οι λόγοι που προέκυψαν μεταγενεστέρως και δικαιολογούν ή επιβάλλουν την ανάκληση της διοικητικής πράξης. Η τήρηση των προηγούμενων προϋποθέσεων είναι αναγκαία για να καταπολεμηθεί μία παράνομη πρακτική της διοικήσεως η οποία επικαλείται δήθεν μεταγενέστερους λόγους που δικαιολογούν την ανάκληση της πράξης ενώ στην πραγματικότητα οι λόγοι αυτοί υφίσταντο και πριν την έκδοση της πράξης και απλώς η διοίκηση από δική της πλημμέλεια και λειτουργία τις παρείδε με αποτέλεσμα να εκδώσει μία πράξη που εξ αρχής ήταν παράνομη και να επιφέρει ζημιολόγους έννομες συνέπειες για τον πολίτη π.χ. ο δήμος χορηγεί άδεια εμπορικής χρήσης (λειτουργία καταστήματος) σε δρόμο που με προηγούμενη απόφαση του έχει χαρακτηρίσει ως ζώνη αμιγούς κατοικίας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η «ανάκληση» εκ μέρους της διοικήσεως μιας διοικητικής σύμβασης αν εκ των υστέρων κρίνει η διοίκηση ότι προέκυψαν λόγοι (νομικοί ή πραγματικοί) τους οποίους εάν γνώριζε δεν θα είχε προβεί στη σύναψη της σύμβασης. Για παράδειγμα, ο δήμος ανακαλεί διοικητική σύμβαση με την οποία και αναθέτει σε ανάδοχο την κατασκευή ενός έργου που βαρύνει τον προϋπολογισμό του δήμου με το επιχείρημα

---

<sup>42</sup> Απόφαση ΣτΕ 939/2004 Ανάκληση τηλεοπτικού αναμεταδότη ένεκα προστασίας αρχαιολογικού χώρου.

ότι μεταγενεστέρως αυτό το έργο εντάχθηκε στα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) και συνεπώς θα επαναπροκηρυχθεί για να χρηματοδοτηθεί από αυτά και να μην βαρύνει τον προϋπολογισμό του δήμου. Κατά κανόνα η νομολογία έχει αποφανθεί ότι όσα ισχύουν για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων διέπουν εν πολλοίς και την εξουσία που έχει η διοίκηση κάνοντας χρήση της υπερέχουσας θέσης της να τροποποιεί ή να καταργεί και διοικητικές συμβάσεις.

Οι αρχές που προαναφέραμε διέπουν όχι μόνο την ανάκληση αλλά και την «αναθεώρηση» των ατομικών διοικητικών πράξεων. Δηλαδή, την τροποποίηση μιας διοικητικής πράξης με την έκδοση μιας άλλης μεταγενέστερης όπως είναι για παράδειγμα όχι η ανάκληση της μετάθεσης ενός δημοσίου υπάλληλου αλλά η μετακίνησή του σε μια άλλη θέση και όχι σε εκείνη από την οποία μετετέθη αρχικώς. Σε αυτές τις περιπτώσεις η νομολογία έχει διαμορφώσει τους ίδιους κανόνες που διέπουν την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων.

Όπως προαναφέραμε, σε προηγούμενο κεφάλαιο, σύμφωνα με τον ΚΔΔιαδ αρμόδιο όργανο είναι είτε το όργανο που εξέδωσε την πράξη είτε εκείνο που είναι τώρα αρμόδιο για την έκδοσή της (άρθρο 21 του ΚΔΔιαδ). Επίσης, η νομολογία έχει αναγνωρίσει ότι ένα όργανο ακόμη και αναρμόδιο μπορεί να ανακαλέσει μια πράξη που έχει εκδώσει αναγνωρίζοντας την αναρμοδιότητά του. Δηλαδή, έχει αυτό το δικαίωμα επικαλούμενο αποκλειστικά και μόνο το γεγονός ότι ήταν αναρμόδιο και όχι άλλους λόγους. Σύμφωνα με τη νομολογία η λύση αυτή είναι σύμφωνη προς την αρχή της νομιμότητας, η οποία επιβάλλει στα όργανα της διοίκησης αυτεπάγγελτη υποχρέωση να διορθώνουν τις νομικές πλημμέλειες τις οποίες έχουν τα ίδια τελέσει. Σύμφωνα με άποψη της θεωρίας,<sup>43</sup> η νομολογιακή προσέγγιση του ΣτΕ δεν είναι ορθή. Διότι, αν το αναρμόδιο όργανο διατηρεί την εξουσία έστω και αναγνωρίζοντας την αναρμοδιότητά του να ανακαλεί τις διοικητικές πράξεις που το ίδιο είχε εκδώσει τότε πλήττονται η ασφάλεια δικαίου και η εύλογη προστατευόμενη εμπιστοσύνη προς τη διοίκηση. Αφού προκαλείται σύγχυση στον διοικούμενο ως προς το όργανο στο οποίο πρέπει να απευθυνθεί για την ανάκληση της διοικητικής πράξης, ταυτόχρονα προκαλείται ο κίνδυνος σύγκρουσης και σύγχυσης αρμοδιοτήτων. Αντιθέτως, ασφαλέστερη λύση τόσο για τον πολίτη όσο και τη διοίκηση θα ήταν το αναρμόδιο όργανο που παρανόμως εξέδωσε μία ατομική διοικητική πράξη να

---

<sup>43</sup> Λαζαράτος Π., Ανάκληση Νομίμων Διοικητικών Πράξεων, σελ. 22 και επ.

αποκόπτεται περαιτέρω από την υπόθεση και να μην έχει το δικαίωμα ανάκλησής της. Το δικαίωμα αυτό θα έπρεπε να περιέλθει στο όργανο το οποίο έχει την αρμοδιότητα και την έκδοση της πράξης και το οποίο αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αιτήσεως θα έπρεπε να επέμβει να ανακαλέσει την πράξη αναρμοδίου και να αποκαταστήσει την αρχή της νομιμότητας. \



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

### ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Πριν αναφερθούμε στην ανάκληση των κυβερνητικών πράξεων, θα πρέπει να προσδιορίσουμε εννοιολογικά τον όρο «κυβερνητικές πράξεις» και τον τρόπο με τον οποίο τις αντιμετωπίζει η επιστήμη του διοικητικού δικαίου, η νομοθεσία και η νομολογία. Καταρχήν, η νομοθεσία στο χώρο του διοικητικού δικαίου αποφεύγει να χρησιμοποιήσει τον όρο κυβερνητικές πράξεις. Η μόνη διατύπωση που υπάρχει είναι το άρθρο 45 του ΠΔ 18/1989 που ορίζει ότι οι κυβερνητικές πράξεις δεν υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ (και προφανώς και κάθε άλλου ακυρωτικού δικαστηρίου). Η επιστήμη του διοικητικού δικαίου δίδει στις κυβερνητικές πράξεις τον ακόλουθο ορισμό: *«κυβερνητικές πράξεις καλούνται οι πράξεις των ανωτάτων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας με τι οποίες ασκείται η γενική πολιτική της χώρας σύμφωνα με το σύνταγμα και τους νόμους»*. Σύμφωνα με τον ορισμό που προαναφέραμε, τα χαρακτηριστικά μιας κυβερνητικής πράξης είναι τα ακόλουθα: α) προέρχεται από ανώτατο κρατικό όργανο (ΠτΔ, πρωθυπουργό, υπουργικό συμβούλιο, υπουργούς), β) μπορεί να εκδίδεται από ένα μόνο όργανο ή και από σύμπραξη ανωτάτων οργάνων π.χ. προεδρικό όργανο που προσυπογράφεται μόνο από τον ΠτΔ για την απαλλαγή της κυβέρνησης (άρθρο 35 Σ) ή και από τον πρωθυπουργό, για παράδειγμα, προεδρικό διάταγμα για τον διορισμό των υπουργών (άρθρο 37 παρ. 1 Σ). γ) Με τις κυβερνητικές πράξεις ασκείται η κυβερνητική πολιτική της χώρας. Αυτό σημαίνει ότι είναι διοικητικές πράξεις που υπόκεινται κατά κανόνα στην αρχή της σκοπιμότητας και όχι της νομιμότητας δηλαδή το κριτήριο έκδοσης δεν είναι η νομιμότητά τους, αλλά η αποτελεσματικότητά τους. Οι κυβερνητικές πράξεις έχουν αναγνωριστεί νομολογιακά και σύμφωνα με τη νομολογία έχουν διατυπωθεί και κανόνες από την επιστήμη του διοικητικού δικαίου. Με βάση αυτά τα δύο, δηλαδή, τη νομολογία και την επιστήμη κυβερνητικές πράξεις θεωρούνται: α) τα προεδρικά διατάγματα που εκδίδει ο ΠτΔ ως ρυθμιστής του πολιτεύματος και αφορούν τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος π.χ. διάλυση βουλής προκήρυξη εκλογών, απαλλαγή κυβέρνησης (άρθρα 37 παρ. 3, 38, 41). β) Η επιλογή των υπουργών εκ μέρους του πρωθυπουργού και συνεπώς το προεδρικό διάταγμα για τον διορισμό και την παύση των υπουργών κατά το άρθρο 37 παρ. 1 Σ. γ) Οι αποφάσεις της κυβέρνησης για τον τρόπο που θα χειριστεί ένα εθνικό θέμα όπως είναι π.χ. η πρόταση του υπουργικού συμβουλίου προς τη βουλή για την διεξαγωγή

εθνικού συμβουλευτικού δημοψηφίσματος κατά το 44 παρ. 2 Σ. δ) Η εκτίμηση της κυβέρνησης ότι συντρέχει εξαιρετική και επείγουσα ανάγκη που δικαιολογεί την παράκαμψη της βουλής και την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από τον ΠτΔ σύμφωνα με το 44 παρ. 1 Σ. Το ΣτΕ επίσης έχει αναγνωρίσει ότι κυβερνητική πράξη είναι και η απόφαση του υπουργού δικαιοσύνης σύμφωνα με το 923 ΚΠολΔ αν θα επιτρέψει την επιβολή κατάσχεσης σε ακίνητα αλλοδαπού δημοσίου στην Ελλάδα. Κατά τη νομολογία, επίσης, κυβερνητική πράξη έχει χαρακτηριστεί και η απονομή χάριτος ή η άρνηση απονομής χάριτος. Η θεωρία αποδέχεται ότι οι κυβερνητικές πράξεις είναι και οι πράξεις με τις οποίες ασκείται η γενική πολιτική της χώρας όπως είναι π.χ. η απόφαση της κυβέρνησης για την προσχώρηση ή την αποχώρηση από ένα διεθνή οργανισμό, η σύναψη διμερών σχέσεων, η προσχώρηση σε διεθνής συμβάσεις κλπ. Όπως προαναφέραμε, οι κυβερνητικές πράξεις εκφέρουν από την αρχή της νομιμότητας, αφού δεν υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων. Αυτό δικαιολογείται από δύο λόγους, πρώτον από το γεγονός ότι διέπονται από την αρχή της σκοπιμότητας και όχι της νομιμότητας και δεύτερον από το ότι τα δικαστήρια δεν πρέπει να επεμβαίνουν στην ενεργό πολιτική. Με βάση τα προηγούμενα, η ανάκληση των διοικητικών πράξεων φαίνεται να εναπόκειται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των οργάνων που τις εξέδωσαν και να μην υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Όμως, αυτό δεν είναι αληθές για δύο λόγους, πρώτον διότι η επιστήμη αναγνωρίζει ότι για όσες κυβερνητικές πράξεις το σύνταγμα επιβάλλει αυστηρό τύπο αν ολοκληρωθεί η πράξη, στην συνέχεια, δεν ανακαλείται. Έτσι, για παράδειγμα, α) αν ο ΠτΔ κρίνει κατά το άρθρο 41 παρ. 1 ότι η σύνθεση της βουλής δεν εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα και αποφασίσει την διάλυση της βουλής και την προκήρυξη πρόωρων εκλογών, αφού αυτό το προεδρικό διάταγμα δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ, δεν ανακαλείται, επειδή ο ΠτΔ μετέβαλε γνώμη. Ομοίως, δεν ανακαλείται και το προεδρικό διάταγμα με το οποίο απαλλάσσεται η κυβέρνηση που υπέβαλλε την παραίτησή της από τα καθήκοντά της (άρθρο 38 Σ) επειδή η κυβέρνηση μεταγενεστέρων μετέβαλλε γνώμη. β) Το ερώτημα που ανακύπτει είναι αν οι κυβερνητικές πράξεις που ανακαλούνται έχουν μεικτή φύση δηλαδή διέπονται τόσο από την αρχή της σκοπιμότητας όσο και από την αρχή της νομιμότητας, αφού για την έκδοσή τους πρέπει να συντρέχουν τόσο πολιτικές εκτιμήσεις όσο και νομικές προϋποθέσεις. Για παράδειγμα, ο διορισμός του υπουργού αποτελεί πολιτική επιλογή του πρωθυπουργού ταυτόχρονο όμως και από το σύνταγμα θ πρέπει να έχει τυπικά νομικά προσόντα (έλληνας πολίτης, 25 ετών, δικαίωμα εκλέγειν και

εκλέγεσθαι). Ομοίως, μεικτή διοικητική πράξη είναι και η προκήρυξη του δημοψηφίσματος αφού η εκτίμηση της κυβέρνησης για την ρύθμιση του εθνικού θέματος μέσω δημοψηφίσματος είναι μεν πολιτική εκτίμηση, ταυτόχρονα όμως θα πρέπει να ακολουθηθεί σύννομη διαδικασία που ορίζεται από το άρθρο 44 παρ. 2 Σ. Ομοίου περιεχομένου πράξη είναι και η επιλογή των προέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων η οποία γίνεται από το υπουργικό συμβούλιο. Όμως το ίδιο το σύνταγμα ορίζει πως η επιλογή γίνεται μεταξύ των αντιπροέδρων. Σε αυτές τις περιπτώσεις ισχύουν τα ακόλουθα, η νομολογία έχει αποδεχθεί ότι οι κυβερνητικές πράξεις επιδέχονται κυβερνητικό έλεγχο όσον αφορά την ύπαρξη αυτών των τυπικών νομικών προϋποθέσεων. Υπόθεση Προέδρου ΑΠ και Προέδρου ΣτΕ. Η επιστήμη του διοικητικού δικαίου αποδέχεται ότι σε αυτή την περίπτωση η διοίκηση περιορίζεται από την αρχή της νομιμότητας και συνεπώς έχει όχι διακριτική ευχέρεια αλλά υποχρέωση να ανακαλέσει μία κυβερνητική πράξη που είναι παράνομη υπό την έννοια ότι έλειπαν οι τυπικές νομικές προϋποθέσεις για την έκδοσή της, π.χ. υποχρέωση ανάκλησης διορισμού ενός προσώπου ως υπουργού αν αποκαλυφθεί εκ των υστέρων ότι δεν είχε την ελληνική ιθαγένεια που κατά το σύνταγμα είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την κατάληψη του υπουργικού αξιώματος ή η υποχρέωση ανάκλησης ενός διορισμού ενός προέδρου ανωτάτου δικαστηρίου εάν αποκαλυφθεί ότι διορίστηκε σε αυτή τη θέση χωρίς να έχει το νόμιμο τυπικό προσόν του αντιπροέδρου.

Σε αυτό κεφάλαιο θα πρέπει να εντάξουμε και τις πράξεις του Προέδρου της Βουλής όταν μεριμνά σύμφωνα με το σύνταγμα και τον κανονισμό της βουλής την εύρυθμη λειτουργία της βουλής. Όπως είναι π.χ. η πειθαρχική εξουσία που ασκεί σε βουλευτές (αποβολή από την αίθουσα, στέρηση λόγου), η σύγκλιση ειδικής συνεδρίασης, η διεξαγωγή ονομαστικής ψηφοφορίας κλπ. Καθώς επίσης και οι πράξεις άλλων οργάνων της βουλής (διάσκεψη προέδρων, κοινοβουλευτικών επιτροπών) που αποφαίνονται για τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και τα ζητήματα που ανακύπτουν (αν πρέπει να ακολουθηθεί η διαδικασία του επείγοντος ή του κατεπείγοντος ή αν μία τροπολογία είναι σχετική ή άσχετη με το περιεχόμενο του νόμου). Αυτές οι πράξεις συνιστούν τα λεγόμενα *interna corporis* (εσωτερικά ζητήματα) οργάνωσης και λειτουργίας της βουλής τα οποία και δεν ελέγχονται δικαστικά. Αποτέλεσμα τούτου είναι η ανάκλησή τους να ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τον κανονισμό της βουλής και τις πρακτικές συνθήκες που διέπουν την λειτουργία της βουλής δηλαδή από άγραφες τυποποιημένες συμπεριφορές των οργάνων της βουλής.

Εξαίρεση, βέβαια, υπάρχει για τις πράξεις που εκδίδει ο ΠτΒ ως διοικητικής προϊστάμενος των διοικητικών υπηρεσιών και των υπαλλήλων της βουλής. Σύμφωνα με τα άρθρα 65 Σ και τον Κανονισμό της Βουλής. Ο ΠτΒ ως διοικητικός προϊστάμενος εκδίδει κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες ρυθμίζει την οργάνωση και τη λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών, της επιστημονικής υπηρεσίας και των υπαλλήλων της βουλής. Αυτές οι πράξεις ως προς την ανάκλησή τους διέπονται από τις νομοθετικές και νομολογιακές ρυθμίσεις που ισχύουν και για τις υπόλοιπες πράξεις των οργάνων της διοίκησης, τις οποίες εκτενώς προαναφέραμε σε προηγούμενα κεφάλαια. Συνεπώς, ισχύουν και εδώ το άρθρο 21 ΚΔΔιαδ και οι νομολογιακές προσεγγίσεις που αφορούν την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων με βάση την ταξινόμησή τους σε νόμιμες και παράνομες, ευμενής και επαχθείς.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΩΟ**

### **ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ**

Ανακλητική διαδικασία καλείται η διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσει το διοικητικό όργανο για την ανάκληση της ατομικής διοικητικής πράξης. Η ανακλητική διαδικασία σε άλλους τομείς του Διοικητικού Δικαίου καθορίζεται από τον ίδιο το νόμο και άλλοτε αποτελεί αντικείμενο διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους του οργάνου που ανακαλεί τη διοικητική πράξη. Το ερώτημα που ανακύπτει εδώ είναι αν στην ανακλητική διαδικασία ισχύει ο κανόνας της επανάληψης της διοικητικής διαδικασίας που είχε ακολουθηθεί για την έκδοση της διοικητικής πράξης.

Ο κανόνας της υποχρεωτικής επανάληψης της διοικητικής διαδικασίας αναγνωρίστηκε καταρχήν στις κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές τόσο από την θεωρία όσο και από την νομολογία.<sup>44</sup> Στις υπόλοιπες έννομες σχέσεις διοικητικού δικαίου εμφανίζεται μία ποικιλία συμπεριφορών εκ μέρους των διοικητικών οργάνων που προβαίνουν σε ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων. Το δε ΣτΕ σε ορισμένες περιπτώσεις και μόνο έχει αποφανθεί ότι η διαδικασία ανάκλησης πρέπει να περιλαμβάνει ορισμένο ουσιώδη τύπο, όπως είναι π.χ. η υποχρέωση ενημέρωσης του ενδιαφερομένου διοικουμένου<sup>45</sup>. Κατά τα άλλα το ΣτΕ δεν έχει καταλήξει σε γενική αποδοχή ότι για την ανάκληση μιας διοικητικής πράξης πρέπει να ακολουθείται πάντοτε η διαδικασία που είχε εκδοθεί για την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης. Η θεωρία όμως κατά κανόνα θεωρεί επιβεβλημένη την επέκταση του κανόνα που ισχύει στις κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές σε όλες τις περιπτώσεις ανάκλησης ευμενών διοικητικών πράξεων. Η επέκταση αυτή επιβάλλεται: α) για λόγους ασφάλειας δικαίου, β) για να υλοποιηθεί η αρχή της ενότητας της έννομης τάξης, γ) για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων όσο είχαν ωφεληθεί ή είχαν θιγεί από την ανακαλούμενη πράξη, δ) για την υλοποίηση της ισότητας ενώπιον του νόμου<sup>46</sup>. Εξάλλου, και μέρος της ελληνικής θεωρίας αποδέχεται ότι η υποχρεωτική επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας είναι αναγκαία γιατί μέσω αυτής εν τέλει το διοικητικό όργανο θα διαπιστώσει εάν υφίσταται την υποχρέωση να ανακαλέσει την αρχική διοικητική πράξη ή

---

<sup>44</sup> Λαζαράτος Π., Ανάκληση νομίμων Διοικητικών πράξεων, τόμος β', σελ. 58.

<sup>45</sup> Απόφαση ΣτΕ 2892/1993.

<sup>46</sup> Λαζαράτος Π., Ανάκληση νομίμων Διοικητικών πράξεων, τόμος β', σελ. 64.

αντιθέτως αν συντρέχουν λόγοι που απαγορεύουν την ανάκληση της πράξης<sup>47</sup>. Η νομολογία του ΣτΕ έχει αποφανθεί ότι η υποχρέωση της διοίκησης να επαναλαμβάνει την διοικητική διαδικασία που είχε ακολουθήσει για την έκδοση της πράξης επιβάλλεται στις περιπτώσεις που υφίσταται νομική υποχρέωση της διοίκησης για την ανάκληση μιας ατομικής διοικητικής πράξης<sup>48</sup>.

## **1. Έναρξη διαδικασίας ανάκλησης της διοικητικής πράξης**

Το ερώτημα που διατυπώνεται εδώ είναι αν η έναρξη της ανακλητικής διαδικασίας ξεκινάει αυτεπάγγελτα ή κατόπιν αιτήσεως του διοικουμένου. Η απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα δίνεται με κριτήριο το αν υφίσταται νομοθετική πρόβλεψη για την ανάκληση της διοικητικής πράξης, δηλαδή δέσμια αρμοδιότητα ή αν παρέχεται στο όργανο της διοίκησης διακριτική ευχέρεια. Υπάρχουν τρεις τρόποι έναρξης της ανακλητικής διαδικασίας<sup>49</sup>. Ο πρώτος και συνηθέστερος τρόπος είναι η υποβολή αίτησης από τον ενδιαφερόμενο αποδέκτη της ατομικής διοικητικής πράξης. Η αίτηση του ιδιώτη ενδιαφερόμενου χρειάζεται να έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο και μπορεί να απευθυνθεί είτε στο όργανο που είχε εκδώσει την πράξη είτε και στο όργανο που είναι τώρα αρμόδιο για την έκδοση των συγκεκριμένων πράξεων. Παλαιότερα η θεωρία υποστήριζε ότι συνήθως η αίτηση αυτή δημιουργεί διακριτική ευχέρεια και όχι δέσμια αρμοδιότητα για την έκδοση της διοικητικής πράξης. Αντιθέτως, σήμερα υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΣτΕ (αποφάσεις που αφορούν την ανάκληση των ομοίων πράξεων) η θεωρία αποδέχεται ότι η αίτηση αυτή δημιουργεί υποχρέωση ανάκλησης των παρανόμων διοικητικών πράξεων που ήταν όμοιες προς άλλη ακυρωθείσα.

Ο δεύτερος τρόπος έναρξης της ανακλητικής διαδικασίας είναι η αυτεπάγγελτη ανακλητική διαδικασία η οποία επιβάλλεται από ρητή νομοθετική πρόβλεψη. Σε αυτές τις περιπτώσεις στην πραγματικότητα η ανάκληση επέρχεται αυτοδικαίως από τον ίδιο το νόμο και απλώς

---

<sup>47</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικό Δικαίου, σελ. 179.

<sup>48</sup> Αποφάσεις ΣτΕ 4768/1987, 1742/1993, 2754/1993. Από Σαρμά, Συλλογή Νομολογίας ΣτΕ, σελ. 432 – 433.

<sup>49</sup> Λαζάρατος Π., Ανάκληση νομίμων Διοικητικών πράξεων, τόμος β', σελ. 34.

το διοικητικό όργανο εκδίδει μία διαπιστωτική πράξη την οποία και απευθύνει στον ενδιαφερόμενο διοικούμενο ή και σε κάθε τρίτο ενδιαφερόμενο με την οποία διαπιστώνεται ότι έχουν επέλθει οι συνέπειες του νόμου, π.χ. αυτό υφίσταται στις περιπτώσεις που διοίκηση έχει χορηγήσει μία άδεια περιορισμένης χρονικής ισχύος, υπό την έννοια ότι ο ίδιος ο νόμος ορίζει ότι θεωρείται αυτοδικαίως ανακαλούμενη αν τα έννομα αποτελέσματά της δεν πραγματοποιθούν εντός ορισμένου χρόνου (οικοδομικές άδειες, άδειες περιβαλλοντικών πάρκων κλπ.).

Ο τρίτος τρόπος έναρξης μιας ανακλητικής διαδικασίας είναι η αίτηση τρίτων προσώπων διαφορετικών από εκείνους τους οποίους απευθύνονταν η ατομική διοικητική πράξη. Αυτή η αίτηση μπορεί να έχει είτε τη μορφή αναφοράς (άρθρο 27 ΚΔΔιαδ) είτε την μορφή κάποιας άτυπης καταγγελίας η οποία κατά κανόνα όμως να υποβληθεί εγγράφως. Βέβαια, σε ειδικές έννομες σχέσεις π.χ. πολεοδομικά, φορολογικά θέματα για λόγους αποκατάστασης της αρχής της νομιμότητας αλλά και προστασίας του δημοσίου συμφέροντας η ανακλητική διαδικασία μπορεί να ξεκινήσει και με άτυπη αναφορά τρίτων ενδιαφερομένων που μπορεί να υποβληθεί με ηλεκτρονικό μήνυμα είτε και τηλεφωνικά. Η αίτηση τρίτων προσώπων δεν θεμελιώνει γενικώς υποχρέωση της διοίκησης γιατί την ανάκληση της διοικητικής πράξης παρά μόνον εάν συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) το πρόσωπο που υπέβαλε την αίτηση είναι πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον (δηλαδή, πρόσωπο που νομιμοποιείται και δικαστικώς να προσφύγει κατά της ανακαλούμενης πράξης), β) η διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει την προσβαλλόμενη πράξη για το λόγο αυτή είναι παράνομη και επιπλέον είναι επαχθής για το τρίτο που ζητάει την ανάκλησή της, π.χ. δικηγόρος που είναι επιλαχών σε διαγωνισμό που προκήρυξε ο δήμος για την πρόσληψη δικηγόρων με σύμβαση πάγιας αντιμισθίας ζητάει την ανάκληση της πρόσληψης συναδέλφου του που δεν είχε τα νόμιμα προσόντα.

Η ανακλητική διαδικασία ως διοικητική διαδικασία διέπεται από τις γενικές αρχές δικαίου που διέπουν τη δράση της διοίκησης (νομιμότητα, εύλογη εμπιστοσύνη προς τη διοίκηση, ασφάλεια δικαίου). Ιδιαίτερα μάλιστα, όταν πρόκειται και για ανακλητική διαδικασία που προκλήθηκε με βάση αίτηση τρίτων ενδιαφερομένων θα πρέπει να διέπεται και από τις αρχές τις αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας. Στην ανακλητική διαδικασία τα κομβικά ζητήματα που πρέπει να απασχολήσουν το διοικητικό όργανο είναι τα ακόλουθα. α) το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 Σ και το άρθρο 6 του ΚΔΔιαδ, β) το δικαίωμα της «εκατέρωθεν ακρόασης» δηλαδή, το

δικαίωμα υποβολής επιχειρημάτων και προσαγωγής αποδεικτικών μέσων τόσο από τον διοικούμενο που ευνοείται από την ανακαλούμενη πράξη όσο και από το διοικούμενο που ενδιαφέρεται για την ανάκληση της πράξης, γ) το δικαίωμα πρόσβασης στα στοιχεία του φακέλου και δ) το δικαίωμα παράστασης κατά την εκτέλεση της ανακλητικής πράξης εις βάρος του διοικουμένου στον οποίον η ανακαλούμενη πράξη απευθύνεται (το δικαίωμα παράστασης παρότι δεν αποτελεί γενικό νομολογιακό κανόνα, η θεωρία υποστηρίζει ότι επιβάλλεται, όταν με την παράστασή του ο διοικούμενος αποτρέψει την επέλευση επαχθών συνεπειών, π.χ. ο κύριος του κτίσματος που εκδόθηκε πρωτόκολλο κατεδάφισης επειδή ανακλήθηκε παράνομη οικοδομική άδεια έχει το δικαίωμα αν παρίσταται κατά την εκτέλεση του πρωτοκόλλου για να περισώσει υλικά και κινητά πράγματα που του ανήκουν).

Η πραγμάτωση των γενικών αρχών δικαίου που προαναφέραμε και κατά την ανακλητική διαδικασία αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν ανακαλούνται ατομικές διοικητικές πράξεις που χορηγούσαν παροχές στους διοικουμένους. Η ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων που χορηγούσαν συντάξεις, επιδόματα και συναφή οικονομικά ευεργετήματα πρέπει να ισορροπεί ανάμεσα στην αρχή προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, η οποία μάλιστα, ειδικά, όταν πρόκειται για προστασία του δημοσίου χρήματος θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα αυστηρή σε καιρούς που μάλιστα υφίστανται δημοσιονομική αδυναμία του κράτους. Ταυτόχρονα όμως θα πρέπει να λαμβάνουμε υπόψη μας και τις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της καλής πίστης και της αναλογικότητας που προστατεύουν τον ιδιώτη ο οποίος έχει αχρεωστήτως απολαύσει μία οικονομική παροχή. Σε αυτές τις περιπτώσεις η νομολογία αλλά και η θεωρία αποδέχονται ότι θα πρέπει να δίνεται πρωτεύουσα σημασία στην αρχή της καλής πίστης του διοικουμένου και της προστατευόμενης εύλογης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση<sup>50</sup>. Με βάση τις αρχές που προαναφέραμε οι κανόνες που έχουν εξαχθεί είναι ακόλουθοι: α) τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά αναζητούνται από τον ιδιώτη που κατεβλήθησαν ex tunc μόνο εάν ο ιδιώτης αποδέχτης ήταν κακόπιστος και συνεπώς κατέστη πλουσιότερος εις βάρος του δημοσίου άνευ νομίμου αιτίας. β) Αναζητείται μόνο ο πραγματικός πλουτισμός των οποίου αποκόμισε ο κακόπιστος διοικούμενος εις βάρος του δημοσίου χωρίς να επιδιώκεται ο

---

<sup>50</sup> Κοντογιώργα – Θεοχαροπούλου, Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, σελ. 352 και επ.



υπέρμετρος πλουτισμός του δημοσίου με επιβολή υπέρογκων προστίμων και προσαυξήσεων. γ) Εάν ο αποδέκτης της παροχής ήταν καλόπιστος τότε η ανάκληση κατά κανόνα πρέπει να επέρχεται ex nunc και όχι ex tunc. Δηλαδή, να ισχύει για το μέλλον και όχι αναδρομικά και βέβαια, δεν μπορεί να θίγει πραγματωμένες οικονομικές καταστάσεις, αφού η διοίκηση δεν μπορεί να αναζητεί οικονομικά ποσά τα οποία αχρεωστήτως μεν κατέβαλε στο διοικούμενο. Ο τελευταίος όμως καλόπιστα και εύλογα τα αποδέχτηκε και τα έχει ενσωματώσει στον οικονομικό του προϋπολογισμό, π.χ. δεν νομιμοποιείται η διοίκηση να ζητά μικρά χρηματικά ποσά που εκ παραδρομής είχε καταβάλει λόγω λανθασμένου υπολογισμού συντάξεων, επιδομάτων και συναφών οικονομικών παροχών. Ιδιαίτερα, δε, σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες (ανάπηροι, πολύτεκνοι) που και από το σύνταγμα (άρθρο 21 Σ) χρήζουν ειδικής μέριμνας και κρατικής προστασίας.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ**

### **ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΑΝΑΚΛΗΣΗ**

#### **ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ**

**(105,106 ΕισΝΑΚ)**

Παρότι στο σχέδιο του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προβλέπονταν ειδική ρύθμιση για την υποχρέωση του κράτους να καταβάλει αποζημίωση στον ιδιώτη που θίγεται από την ανάκληση παρανόμων ευμενών διοικητικών πράξεων, στο τελικό κείμενο του κώδικα δεν περιελήφθη αυτή η ρύθμιση<sup>51</sup>. Συνεπώς, η αστική ευθύνη του δημοσίου για καταβολή αποζημίωσης από ζημίες που προκλήθηκαν εξαιτίας ανάκλησης διοικητικών πράξεων ρυθμίζεται από τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ. Άρα, θα πρέπει να συντρέχουν οι γενικές προϋποθέσεις τεκμηρίωσης της αστικής ευθύνης της διοίκησης που είναι: α) να υπάρχει παράνομη ζημιογόνα πράξη ή παράλειψη, β) να έχει εκδοθεί από όργανο που ενεργούσε κατά την άσκηση των καθηκόντων του, γ) να είναι ζημιογόνα, δ) να μην υπάρχουν λόγοι που να περιορίζουν ή να αποκλείουν την αστική ευθύνη του δημοσίου (συντρέχον πταίσμα του διοικουμένου), ε) να μην παραβιάστηκε κανόνας που είχε τεθεί χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Η υποχρέωση της διοίκησης να καταβάλει αποζημίωση στον διοικούμενο για την ζημία που υπέστη από την ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων περιλαμβάνει τόσο τον διοικούμενο στον οποίο απευθύνεται η ανακαλούμενη πράξη όσο και τρίτους που έλκουν έννομα συμφέροντα από αυτήν (η τελευταία περίπτωση αφορά κυρίως ατομικές πράξεις γενικού περιεχομένου οι οποίες ρυθμίζουν μεν ατομικές έννομες σχέσεις, που όμως τριτενεργούν, υπό την έννοια ότι επέρχονται έννομες συνέπειες σε κύκλο τρίτων προσώπων, κήρυξη κτηρίου ως διατηρητέου, πρωτόκολλο αναδάσωσης, χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως ζώνη αμιγούς κατοικίας κλπ). Για την αστική ευθύνη της διοίκησης να καταβάλλει αποζημίωση από ζημία που προκλήθηκε στα πλαίσια ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων θα πρέπει να ακολουθήσουμε την ίδια ταξινόμηση που ακολουθήσαμε και στην ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Δηλαδή, να διακρίνουμε αν η ανακαλούμενη πράξη ήταν: α) νόμιμη και ευμενής, β) παράνομη και ευμενής, γ) παράνομη και επαχθείς.

---

<sup>51</sup> Σχέδιο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας άρθρο 28 παρ. 3.

## **1. Αστική ευθύνη της διοίκησης στην περίπτωση ανάκλησης νομίμων ευμενών διοικητικών πράξεων**

Όπως προαναφέραμε, η διοίκηση έχει ευχέρεια να ανακαλέσει μία νόμιμη και διοικητική πράξη, μεταξύ άλλων, και στην περίπτωση που μετά την έκδοση της πράξης διαπιστώσει ότι συντρέχουν λόγοι τους οποίους εάν γνώριζε δεν θα είχε προβεί καθόλου στην έκδοση της πράξης. Σε αυτή την περίπτωση κατά την αυστηρή διατύπωση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ δεν υφίσταται υποχρέωση της διοίκησης να καταβάλλει αποζημίωση στον πολίτη που ζημιώνεται από την ανάκληση αφού δεν συντρέχει η πρωτεύουσα προϋπόθεση του άρθρου 105 που προβλέπει ότι η υποχρέωση της διοίκησης να καταβάλει αποζημίωση υφίσταται μόνο για παράνομες πράξεις και παραλείψεις. Εξ αυτού του λόγου και ο νομοθέτης δεν προβλέπει υποχρέωση της διοίκησης να καταβάλει αποζημίωση στον πολίτη στην περίπτωση ανάκλησης οικοδομικής αδείας λόγω οικοδομικών ευρημάτων ή στην περίπτωση ανάκλησης αδείας λειτουργίας καταστήματος επειδή η περιοχή χαρακτηρίστηκε ως ζώνη αμιγούς κατοικίας. Κατά την άποψη της θεωρίας αυτή η στενή ερμηνεία του 105 ΕισΝΑΚ αποβαίνει εις βάρος του καλόπιστου διοικουμένου, ο οποίος ζημιώνεται από νόμιμη, αλλά εν τοις πράγμασι, αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης. Εδώ, η λύση θα πρέπει να δοθεί μέσω της στάθμισης συμφερόντων και της περιπτώσιολογικής προσέγγισης κάθε υπόθεσης, π.χ. θα ήταν κατάχρηση δικαιώματος εκ μέρους του πολίτη να αξιώνει αποζημίωση από τη διοίκηση στην περίπτωση ανάκλησης οικοδομικής αδείας λόγω αρχαιολογικών ευρημάτων, αφού η διοίκηση, ούτε όφειλε, ούτε μπορούσε, να γνωρίζει και ταυτόχρονα αφού έχει ιδιαίτερη άμεση συνταγματική υποχρέωση για την προστασία τους (άρθρο 24 παρ. 1 Σ). Σε αυτές τις περιπτώσεις ο πολίτης μπορεί να αξιώσει αποζημίωση όχι βασιζόμενος στο 105 ΕισΝΑΚ και στην ανάκληση της διοικητικής πράξης αλλά θεμελιώνοντας την αξίωση του στο πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη να αποζημιώνουν τους πολίτες που υπέστησαν μόνιμη στέρηση της χρήσης και κάρπωσης της περιουσίας τους για λόγους προστασίας του φυσικού, πολιτιστικού ή αρχαιολογικού περιβάλλοντος. Πάντως, όπως προαναφέραμε, το σχέδιο του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στο άρθρο 28 παρ. 3 προέβλεπε και επέκταση της υποχρέωσης της διοίκησης να αποζημιώνει τον πολίτη για ζημία που υπέστη από νόμιμη ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων. Η υποχρέωση αυτή της διοίκησης που τελικώς δεν περιελήφθη στον κώδικα αποτελούσε περισσότερο αποτύπωση της νομολογίας του

ΕΔΔΑ το οποίο επί τη βάσει της ΕΣΔΑ αναγνωρίζει ότι τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση αποζημίωση στους πολίτες για ζημίες που προκλήθηκαν από ζημιογόνες διοικητικές πράξεις αδιακρίτως του αν είναι νόμιμες ή παράνομες. Η λύση αυτή είναι σύμφωνη και με την αρχή της εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση και προστατεύει τον καλόπιστο διοικούμενο. Ιδιαίτερα στην περίπτωση που πρόκειται για νόμιμες διοικητικές πράξεις που έχουν πραγματοποιηθεί επί μακρόν και των οποίων οι έννομες συνέπειες αίρονται μετά την πάροδο μακρού χρόνου επειδή προέκυψαν λόγοι που αν η διοίκηση γνώριζε εξαρχής δεν θα είχε προβεί στην έκδοση της πράξης. Η λύση εξάλλου αυτή είναι σύμφωνη και με τη νεότερη νομολογία του ΣτΕ η οποία νομολογία αποδέχεται ότι όταν ανακαλείται νόμιμη ευμενής διοικητική πράξη (άδεια οικοδομής, άδεια μηχανολογικών εγκαταστάσεων) και ο ιδιοκτήτης, κατά συνέπεια, στερείται μόνιμα τη χρήση και κάρπωση του ακινήτου του, τότε η διοίκηση υποχρεούται να του καταβάλλει αποζημίωση αφού υφίσταται ένεκα της ανάκλησης de facto απαλλοτρίωση και εξουθένωση της ιδιοκτησίας του.

## **2. Αστική ευθύνη της διοίκησης στην περίπτωση ανάκλησης παρανόμων ευμενών διοικητικών πράξεων**

Αν η διοίκηση μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου ανακαλέσει μία παράνομη και ευμενή διοικητική πράξη υφίσταται υποχρέωσή της να καταβάλλει αποζημίωση στον διοικούμενο ο οποίος ζημιώνεται από την ανάκληση της παράνομης αλλά ευμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξης<sup>52</sup>. Η υποχρέωση αυτή απορρέει από την ανάγκη εναρμόνισης των θεμελιωδών αρχών που διέπουν την δράση της διοίκησης και είναι: α) αφενός η προστασία του δημοσίου συμφέροντος η οποία «επιβάλλει» στην διοίκηση να ανακαλέσει μία παράνομη ευμενή διοικητική πράξη και μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου όταν συντρέχει κίνδυνος για την δημόσια υγεία, για το περιβάλλον, για την δημόσια ασφάλεια κλπ. β) Ταυτόχρονα όμως θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση οι οποίες δρουν υπέρ του καλόπιστου διοικουμένου για τον οποίο έχουν επέλθει τετελεσμένες έννομες και

---

<sup>52</sup> Λαζάρατος, Ανάκληση νομίμων Διοικητικών πράξεων, τόμος β', σελ. 181.

ευμενείς πρακτικές συνέπειες και οι οποίες ανατρέπονται από την ανάκληση της παράνομης ευμενούς πράξεως. Η στάθμιση αυτών των αρχών οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η αποζημίωση που υποχρεούται η διοίκηση να καταβάλλει στον διοικούμενο δεν είναι εύλογη, αλλά πλήρης, υπό την έννοια ότι καλύπτει τόσο την θετική ζημία όσο και το διαφέρον. Η άποψη ότι μπορεί κατ' εφαρμογή της ΕΣΔΑ η αποζημίωση που θα καταβάλει η διοίκηση να είναι εύλογη, αλλά όχι πλήρης, στην πραγματικότητα δεν δημιουργεί σύγκρουση αφού κατά γενική θεωρητική και νομολογιακή αρχή η εύλογη αποζημίωση μπορεί να είναι και πλήρης, απλώς δεν είναι υποχρεωτικά πλήρης. Η καταβολή πλήρους αποζημίωσης αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον όταν την ανάκληση της παράνομης ευμενούς πράξεως που έχει πραγματωθεί επί μακρόν την επιβάλλουν λόγοι προστασίας του περιβάλλοντος. Τότε, η καταβολή πλήρους αποζημίωσης στον ιδιοκτήτη που αποζημιώνεται συντείνει εκτός από την αποκατάσταση της περιουσίας του και στην δημιουργία «περιβαλλοντικής κουλτούρας» αφού η συμπεριφορά της διοίκησης του δημιουργεί την πεποίθηση ότι το κράτος σέβεται ισότιμα και τα δύο προστατευόμενα αγαθά (ιδιοκτησία και περιβάλλον) και εξαλείφεται η «αίσθηση αδικίας» που δημιουργείται στους ιδιοκτήτες ότι θυσιάζεται το δικό τους δικαίωμα προς χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος με αποτέλεσμα να αντιμετωπίζουν το θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα της προστασίας του περιβάλλοντος, όχι φιλικά αλλά ανταγωνιστικά.

### **3. Αστική ευθύνη της διοίκησης στην περίπτωση ανάκλησης παρανόμων επαχθών διοικητικών πράξεων**

Όπως έχουμε προαναφέρει, η διοίκηση έχει καταρχήν υποχρέωση να ανακαλεί παράνομες επαχθείς πράξεις<sup>53</sup>. Η υποχρέωσή αυτής απορρέει από τις θεμελιώδες συνταγματικές αρχές που διέπουν την δράση της διοίκησης και είναι: η αρχή του κράτους δικαίου και η αρχή της νομιμότητας. Η υποχρέωσή της αυτή αφορά ιδιαίτερα το πεδίο των λεγομένων ομοίων παρανόμων πράξεων, όπως έχουμε ήδη αναπτύξει σε προηγούμενα κεφάλαια. Κατ' εξαίρεση, η διοίκηση έχει ευχέρεια να μην ανακαλέσει μία παράνομη και επαχθή

---

<sup>53</sup> Απόφαση ΣτΕ 713/2013, 1016/2005, 2287/2005.

Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993, σελ. 181.

διοικητική πράξη στην περίπτωση που έχουν απορρεύσει τετελεσμένες έννομες συνέπειες, οι οποίες και επιβάλλουν την διατήρηση της πράξης προς χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος ή προς χάριν ευρύ κύκλου καλόπιστων τρίτων προσώπων υπέρ των οποίων και έχουν επέλθει ευμενής συνέπειες. Η υποχρέωση της διοίκησης να αποζημιώνει τους πολίτες για τη ζημία που υπέστησαν από την ανάκληση παρανόμων επαχθών διοικητικών πράξεων κατά κανόνα δεν αφορά τον διοικούμενο στον οποίο απευθύνονταν η ανακαλούμενη πράξη. Η υποχρέωση της διοίκησης να αποζημιώσει αυτόν τον διοικούμενο δεν απορρέει από την ίδια την ανάκληση της πράξης αλλά απορρέει εξ αρχής και απευθείας από την εκτέλεση της παράνομης ανακαλούμενης πράξης. Η υποχρέωση αυτή απορρέει απευθείας από το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ το οποίο ορίζει ότι η διοίκηση έχει υποχρέωση να αποζημιώνει τους πολίτες για τη ζημία που υπέστησαν από παράνομες διοικητικές πράξεις. Συνεπώς, στην πραγματικότητα, η υποχρέωση της διοίκησης να καταβάλλει αποζημίωση για ζημίες που προκλήθηκαν ένεκα της ανάκλησης μιας παράνομης και επαχθούς διοικητικής πράξης είναι υποχρέωση που έχει απέναντι στους τρίτους. Δηλαδή, σε αυτούς που είχαν απορρεύσει ευμενείς συνέπειες και οι οποίες και ανατρέπονται από την ανάκληση της παράνομης και επαχθούς πράξης. Η υποχρέωση αυτή απορρέει από τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εύλογης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση<sup>54</sup>.

Για την νομική και ουσιαστική τεκμηρίωση της αστικής ευθύνης του δημοσίου θα πρέπει να συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η πράξη να έχει πραγματοποιηθεί, δηλαδή, να έχουν απορρεύσει νομικές και πραγματικές συνέπειες, β) οι συνέπειες αυτές θα έχουν επέλθει σε καλόπιστους τρίτους, γ) η πραγμάτωση αυτή να έχει διαρκεί εύλογο χρόνο, δ) αυτές οι ευμενείς συνέπειες να ανατραπούν ένεκα της ανάκλησης της παράνομης και επαχθούς διοικητικής πράξης, ε) να υφίσταται άμεσο έννομο συμφέρον, στ) να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ανακλητικής πράξης και του ζημιογόνου αποτελέσματος που επήλθε στους τρίτους.

Κατά κανόνα πάντως, η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων είναι φειδωλή στην αναγνώριση υποχρέωσης του κράτους να αποζημιώνει τρίτους για ζημία που υπέστησαν από την ανάκληση παράνομης και επαχθούς διοικητικής πράξης. Η στάση αυτή της νομολογίας οφείλεται στο γεγονός ότι είναι δυσαπόδεικτο το άμεσο έννομο συμφέρον ως

---

<sup>54</sup> Λαζάρατος, Ανάκληση νομίμων Διοικητικών πράξεων, τόμος β', σελ. 186.

προϋπόθεση αναγνώρισης δικαιώματος αποζημίωσης, π.χ. αν η διοίκηση ανακαλέσει παράνομη ανάκληση αδείας λειτουργίας βιομηχανίας και επιτρέψει τη συνέχιση της λειτουργίας δεν αναγνωρίζεται κανένα δικαίωμα αποζημίωσης σε ιδιοκτήτες γειτονικών ακινήτων οι οποίοι ευλόγως είχαν πειστεί ότι η ανάκληση της αδείας λειτουργίας της βιομηχανίας ήταν νόμιμη και άρα μόνιμη, και κατά συνέπεια, αγόρασαν οικοδομήσιμα ακίνητα εκεί ή έχτισαν τα ήδη υπάρχοντα. Οι ιδιοκτήτες αυτοί μέσω της συνέχισης της αδείας λειτουργίας της βιομηχανίας θα υποστούν σχεδόν εξουθένωση της ιδιοκτησίας την οποία είχαν αποκτήσει για οικιστικούς σκοπούς. Παρόλα αυτά, όμως, δεν έχουν το δικαίωμα να αξιώσουν αποζημίωση για την ζημία που υπέστησαν από την ανάκληση παράνομης επαχθούς πράξεως που αφορούσε τρίτο. Η άποψη της θεωρίας είναι ότι σε αυτές της περιπτώσεις οι καλόπιστοί τρίτοι έχουν δικαίωμα με βάση τις αρχές που προαναφέραμε να διεκδικήσουν αποζημίωση από το δημόσιο.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ**

### **ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ**

Όπως προαναφέραμε, η ανάκληση των διοικητικών πράξεων παρουσιάζει τεράστιο νομικό και νομολογικό ενδιαφέρον. Ταυτόχρονα είναι ένα επιστημονικό και πραγματικό πεδίο όπου δοκιμάζεται η συμπεριφορά της διοίκησης και οι γενικές αρχές δικαίου που διέπουν τη δράση της διοίκησης. Κατά συνέπεια, είναι αυτονόητο ότι πρόκειται για ένα τομέα διοικητικής δραστηριότητας όπου η διοίκηση πρέπει να υπόκειται σε εξουχιστικό δικαστικό έλεγχο. Αυτός ο δικαστικός έλεγχος περιλαμβάνει τα ακόλουθα: α) το όργανο που είναι αρμόδιο για την ανάκληση της διοικητικής πράξης, β) το αν υφίστατο νομική υποχρέωση ή διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να ανακαλέσει μία ατομική διοικητική πράξη, γ) στην περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας ενέχεται ο τρόπος και οι αρχές με βάση τις οποίες η διοίκηση προέβη σε στάθμιση συμφερόντων, δ) ελέγχεται η τήρηση των αρχών που πρέπει να διέπουν την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας (αμεροληψία, αντικειμενικότητα, ισότητα), ε) ελέγχεται η νομιμότητα της ανακλητικής διαδικασίας και στ) ειδικά, για την ανάκληση παράνομων επαχθών ομοίων διοικητικών πράξεων ο δικαστικός έλεγχος περιλαμβάνει και δύο ειδικότερα ζητήματα που είναι αν είναι ορθή η κρίση της διοικήσεως για το αν οι ατομικές διοικητικές πράξεις είναι όμοιες ή όχι και το αν είναι ορθή η κρίση της διοίκησης για το αν οι πράξεις στηρίζονται στο ίδιο νομικό έρεισμα ή όχι.

Για το δικαστικό έλεγχο της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας την διάκριση των διοικητικών διαφορών σε ακυρωτικές και διαφορές ουσίας και ταυτόχρονα στο εύρος του ακυρωτικού ελέγχου ο οποίος εξαντλείται κατά κανόνα σε έλεγχο νομιμότητας<sup>55</sup> και κατ' εξαίρεση μόνο ασκείται έλεγχος ουσίας<sup>56</sup> (για να διαπιστωθεί τυχόν πλάνη περί τα πράγματα και η κακή κρίση της διακριτικής ευχέρειας) και στον έλεγχο ουσίας, ο οποίος διεξάγεται στα πλαίσια προσφυγών, αγωγών και ανακοπών.

Ταυτόχρονα, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας και το αποδεικτικό υλικό που έχει στη διάθεσή του ο διοικητικός δικαστής. Το οποίο στις ακυρωτικές διαφορές αποτελείται μόνο

---

<sup>55</sup> ΠΔ 18/1989, άρθρα 45 και 48.

<sup>56</sup> Άρθρα 63, 71, 79, 80, 217, 224 ΚΔΔικ.



από έγγραφα<sup>57</sup>. Ενώ αντίθετα στις διαφορές ουσίας έχει στη διάθεσή του και πληθώρα άλλων αποδεικτικών μέσων όπως είναι η αυτοψία, η πραγματογνωμοσύνη, οι μάρτυρες, τα δικαστικά τεκμήρια και οι ένορκες βεβαιώσεις μαρτύρων<sup>58</sup>. Σε πολλές υποθέσεις ο ακυρωτικός έλεγχος του ΣτΕ διευρύνεται ένεκα του «νομικού ακτιβισμού» στα πλαίσια του οποίου το ΣτΕ προβαίνει και σε έλεγχο ουσίας όταν κρίνει ότι πρόκειται για υπόθεση με ύψιστο διακύβευμα, όπως είναι για παράδειγμα, η προστασία της δημόσιας υγείας, το περιβάλλοντος<sup>59</sup> κ.α. Βέβαια, σε αντίθετη κατεύθυνση το ΣτΕ πολλές φορές έχει αποφανθεί ότι είναι αλυσιτελής η προβολή τυπικών πλημμελημάτων τα οποία όμως δεν επηρέασαν το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης<sup>60</sup>.

## **1. Έλεγχος της αρμοδιότητας του οργάνου που εξέδωσε τη διοικητική πράξη**

Μετά το 1999 και την κύρωση του κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999) το ποιος είναι αρμόδιος για την ανάκληση μιας διοικητικής πράξης αποσαφηνίζεται καταρχήν από τον ίδιο τον νόμο αφού ο ΚΔΔιαδ στο άρθρο 21 ορίζει ότι αρμόδιο για την ανάκληση της ατομικής διοικητικής πράξης είναι εκείνο που την εξέδωσε ή εκείνο που είναι (κατά τον χρόνο ανάκλησης) αρμόδιο για την έκδοσή της. Η ρύθμιση αυτή από την επιστήμη θεωρείται επιτυχής, αφού η ανάθεση αποκλειστικής αρμοδιότητας για την ανάθεση διοικητικής πράξης στο όργανο που είναι τώρα αρμόδιο για την έκδοσή της, επιβάλλεται για πολλούς και σημαντικούς λόγους<sup>61</sup> που είναι: α) με αυτό τον τρόπο αποφεύγεται η σύγχυση και σύγκρουση αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο παλαιό όργανο και το νέο. β) Αποφεύγεται η έκδοση αντιφατικών αποφάσεων και η διαφορετική στάθμιση

<sup>57</sup> ΠΔ 18/1989, άρθρα 22, 23, 24.

<sup>58</sup> Άρθρα 147, 148, 184, 185 ΚΔΔικ.

<sup>59</sup> Απόφασεις ΣτΕ (α) 613/2002 Μεταλλεία Χρυσού Χαλκιδικής, (β) 1492/2013 Μεταλλεία Χρυσού Χαλκιδικής, (γ) 3059/2009 Υπόθεση διπλής ανάπλασης.

<sup>60</sup> Απόφαση ΣτΕ 530/2003 Αλυσιτελής προβολή μη τήρησης της προηγούμενης ακρόασης και 4447/2012 Αλυσιτελής προβολή τυπικών πλημμελημάτων.

<sup>61</sup> Λαζάρατος, Ανάκληση νομίμων Διοικητικών πράξεων, τόμος β'. Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο. Απόφαση ΣτΕ 2282/1992, 213/1997, 145/2007 και 516/2016, και σχετικά με την υποχρέωση της διοίκησης να ανακαλέσει διοικητικές πράξεις που προσβάλλουν την ορεινή φύση και το φυσικό περιβάλλον.

συμφερόντων ιδίως στις περιπτώσεις που για το ζήτημα της ανάκλησης υπάρχει διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. γ) Εξασφαλίζεται η προστασία του διοικουμένου αλλά και το δημόσιο συμφέρον υπό την έννοια ότι το νέο όργανο στο οποίο έχει ανατεθεί τώρα η αρμοδιότητα γνωρίζει και το νομικό καθεστώς αλλά και τις πραγματικές συνέπειες που έχουν απορρεύσει. Αντιθέτως, το παλαιό όργανο έχει πλέον αποξενωθεί από τον χειρισμό αυτών των υποθέσεων. Εξασφαλίζονται και τα συμφέροντα του διοικουμένου αφού αφενός γνωρίζουμε με σαφήνεια το όργανο στο οποίο πρέπει να απευθυνθούν για την ανάκληση μιας διοικητικής πράξης και αντιστρόφως το ίδιο το όργανο μπορεί να τους καλέσει σε προηγούμενη ακρόαση για αν εκθέσουν τις απόψεις του. Το πρόβλημα που δημιουργείται βέβαια είναι σε ποιο φορέα και όργανο έχει μεταβιβαστεί τώρα η σχετική αρμοδιότητα και συνεπώς ο διοικούμενος πρέπει να απευθυνθεί για την ανάκληση της διοικητικής πράξης. Η επίλυση αυτού το προβλήματος δεν είναι απλή, διότι, παρότι ο διοικούμενος υποβάλλει τις σχετικές αιτήσεις προς τη διοίκηση και η διοίκηση έχει υποχρέωση να διεκπεραιώνει αυτές τις υποθέσεις<sup>62</sup>, παρόλα αυτά ένεκα των παθολογικών φαινομένων που εμφανίζονται στη διοίκηση, όπως είναι η πολυνομία και η γραφειοκρατία, είναι δυσχερές για το διοικούμενο να μάθει με ασφαλή και βέβαιο τρόπο το όργανο που είναι αρμόδιο για την ανάκληση παρανόμων επαχθών διοικητικών πράξεων οι οποίες έχουν εκδοθεί από όργανα και φορείς που σήμερα πλέον δεν υφίστανται, π.χ. μη συντελεσθείσες αναγκαστικές απαλλοτριώσεις οι οποίες είχαν συντελεσθεί από υπουργεία που σήμερα δεν υφίστανται, πράξεις που αφορούν αναδασμούς, επιτάξεις<sup>63</sup>.

## **2. Νομική υποχρέωση ή διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να ανακαλέσει μία ατομική διοικητική πράξη**

Εδώ ο δικαστικός έλεγχος αφορά δύο διαφορετικά πεδία. Το πρώτο είναι η διάγνωση εκ μέρους του δικαστηρίου εάν υφίσταται νομική υποχρέωση ή διακριτική ευχέρεια της διοίκησης στην ανάκληση μιας διοικητικής πράξης. Ο δικαστικός έλεγχος αυτός περιλαμβάνει: α) το αν υπήρχε εκ μέρους του διοικητικού οργάνου πλημμελής εφαρμογή

---

<sup>62</sup> Άρθρα 3 και 4 ΚΔΔιαδ

<sup>63</sup> Άρθρα 17 και 18 Σ

ρητής σχετικής νομικής διάταξης και β) εάν υπήρχε εσφαλμένη ερμηνεία νομοθετικής διάταξης η οποία δεν ήταν ρητή, κατά τρόπο που να οδήγησε το όργανο της διοίκησης στο συμπέρασμα, ότι δεν υφίσταται υποχρέωσή του να ανακαλέσει μία διοικητική πράξη παρότι υφίστατο ή αντιστρόφως ότι υφίστατο υποχρέωσή του παρότι ο νόμος του χορηγούσε διακριτική ευχέρεια. Στις περιπτώσεις αυτές η επιγενόμενη παρανομία αποφεύγεται μόνο με την ορθή νομοθέτηση. Δηλαδή, με τη θέσπιση σαφούς νομικού πλαισίου το οποίο θα ορίζει αν το όργανο έχει υποχρέωση ή διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει μία διοικητική πράξη και εάν ο νόμος καταλείπει στο όργανο διακριτική ευχέρεια θα πρέπει να ορίζει με σαφήνεια τα άκρα όριά της. Ούτως ώστε αφενός το ίδιο το όργανο να μπορεί να την ασκήσει με νόμιμο τρόπο και αφετέρου να είναι ευχερής ο δικαστικός έλεγχος του τρόπου άσκησης της διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους του οργάνου. Πάντως στη πράξη εμφανίζεται πολύ συχνά έλλειμμα δικαστικής προστασίας του διοικουμένου. Υπό την έννοια ότι κατά την ανάκληση διοικητικών πράξεων τα όργανα της διοίκησης υποπίπτουν σε νομικά πλημμελήματα όπως είναι η κατάχρηση εξουσίας, η παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και η υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας. Η παράλειψη του δημοσίου οργάνου να ανακαλέσει μία διοικητική πράξη παρότι υφίσταται ρητή νομοθετική πρόβλεψη και συντρέχουν οι συνθήκες εφαρμογής του νόμου αποτελεί παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, η οποία οφείλεται σε πλάνη περί τα πράγματα. Σε αυτή την περίπτωση ο διοικούμενος που θίγεται έχει διττή δικαστική προστασία που περιλαμβάνει την άσκηση ενδίκου βοηθήματος (αιτήσεως ακυρώσεως<sup>64</sup> ή προσφυγής<sup>65</sup>) με τα οποία και θα ζητήσει να αναγνωριστεί η νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια και να καταδικαστεί η διοίκηση να προβεί στην έκδοση της οφειλόμενης πράξης (δηλαδή, στην έκδοση της ανακλητικής πράξης). Ο πολίτης έχει στην διάθεση του την αγωγή αποζημίωσης<sup>66</sup> και να αξιώσει αποζημίωση για τη ζημία που υπέστη από την παράλειψη της διοίκησης να ανακαλέσει ατομική διοικητική πράξη για την οποία και είχε νόμιμη υποχρέωση. Υφίσταται βέβαια υποχρέωση της διοίκησης να ανακαλεί ατομικές διοικητικές πράξεις όταν η ανάκληση αυτή επιβάλλεται για λόγους συμμόρφωσης προς τις δικαστικές αποφάσεις, ιδιαίτερα δε, προς ακυρωτικές αποφάσεις

---

<sup>64</sup> Άρθρο 95 Σ και άρθρο 45 ΠΔ 18/1989.

<sup>65</sup> Άρθρο 1 του ν. 1406/1983, άρθρο 7 του ν. 702/1977, άρθρο 63 και 68 ΚΔΔικ

<sup>66</sup> Άρθρα 71 και 78 ΚΔΔικ, 105 – 106 ΕισΝΑΚ

του ΣτΕ<sup>67</sup>. Η υποχρέωση μάλιστα αυτή έχει αναγνωριστεί μέσω της παλαιάς και πάγιας νομολογίας του ΣτΕ<sup>68</sup>.

### **3. Ο τρόπος και οι αρχές με βάση τις οποίες η διοίκηση προέβη σε στάθμιση συμφερόντων**

Εδώ ο δικαστικός έλεγχος της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων ταυτίζεται με το δικαστικό έλεγχο της άσκησης και της κρίσης της διακριτικής ευχέρειας. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει τα ακόλουθα πεδία: αν υφίστατο διακριτική ευχέρεια ή δέσμια αρμοδιότητα, εάν η διακριτική ευχέρεια ασκήθηκε με βάση τις αρχές που τη διέπουν, αν τηρήθηκαν τα άκρα όρια της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας καθώς και η τυχόν κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους του δημοσίου οργάνου (κατάχρηση εξουσίας είναι το νομικό πλημμέλημα που στα πλαίσια του οποίου το δημόσιο όργανο ασκεί τη διακριτική του ευχέρεια κατά τρόπο που δεν εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον αλλά αποκομίζει ίδιον όφελος). Ο δικαστικός έλεγχος των προηγούμενων είναι δυσχερής όταν πρόκειται για υποθέσεις που ανήκουν στην ακυρωτική διαδικασία του ΣτΕ ή των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Αφού φαίνεται να μην αρκεί για να διαπιστωθεί η ορθή ή εσφαλμένη χρήση της διακριτικής ευχέρειας και η ορθή ή εσφαλμένη στάθμιση συμφερόντων εκ μέρους του οργάνου που εξέδωσε την πράξη. Το ΣτΕ, πολλές φορές, όταν κρίνει, ότι υπάρχει ζήτημα μείζονος έννομου αγαθού κατά τη στάθμιση συμφερόντων δεν αρκείται σε τυπικό έλεγχο νομιμότητας αλλά προβαίνει στο λεγόμενο νομικό ακτιβισμό. Δηλαδή, χρησιμοποιεί και αποδεικτικά μέσα που προσιδιάζουν σε διαφορές ουσίες προκειμένου να διαπιστώσει εάν το όργανο της διοίκησης έχει προβεί σε ορθή στάθμιση συμφερόντων και καλή χρήση της διακριτικής ευχέρειας. Το φαινόμενο του νομικού ακτιβισμού έχει εμφανιστεί σε υποθέσεις

---

<sup>67</sup> Άρθρα 94, 95 Σ.

<sup>68</sup> Αποφάσεις ΣτΕ 712/1936, 1801/1958, 1886/1961, 2176/2004.

Δρόσος Γ, Ζητήματα Συνταγματικής Οργάνωσης και Δικαστικής Προστασίας στην Εποχή της κρίσης. Από περιοδικό «Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου», τεύχος 2<sup>ο</sup>, Ιούνιος 2012.

Πικραμμένος Π., Δημόσιο Δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες, από την οπτική της ακυρωτικής διαδικασίας του ΣτΕ, από περιοδικό «Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου», τεύχος 2<sup>ο</sup>, Ιούνιος 2012.

Άρθρο 20 παρ. 1 Σ, άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ, άρθρο 14 παρ. 1 του ν. 2462/1997 που κυρώνει το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα.

που έχουμε σημαντικό νομικό διακύβευμα, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος και η προστασία της δημόσιας υγείας.

#### **4. Η νομιμότητα της ανακλητικής διαδικασίας**

Το άρθρο 21 παρ. 2 του ΚΔΔιαδ προβλέπει ότι για την ανάκληση της διοικητικής πράξης δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός και αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών. Η διατύπωση του κώδικα αποτυπώνει προηγούμενες νομοθετικές ρυθμίσεις που υποχρέωναν το όργανο να επαναλαμβάνει την διοικητική διαδικασία που είχε ακολουθήσει κατά την έκδοση της πράξης (κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές)<sup>69</sup>. Αποτυπώνει την άποψη της νομολογίας ότι η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επαναλαμβάνει τη διοικητική διαδικασία όταν μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης διαπιστώσει ότι υφίσταται λόγος που επιβάλλει την υποχρεωτική ανάκλησή της διοικητικής πράξης<sup>70</sup> (στο χώρο του πολεοδομικού δικαίου, η ανάκληση της οικοδομικής αδείας λόγω αρχαιολογικών ευρημάτων ακολουθεί ανάστροφα την διαδικασία που προβλέπει ο νόμος για την χορήγηση της οικοδομικής αδείας). Στη πραγματικότητα βέβαια η ανακλητική διαδικασία δεν είναι ποτέ ακριβώς όμοια με τη διαδικασία που ακολουθήθηκε με την έκδοση της διοικητικής πράξης. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι στην ανακλητική διαδικασία εμφοιλοχωρούν όργανα και διαδικασίες νέες σε σχέση με τη διαδικασία που είχε ακολουθηθεί για την έκδοση της διοικητικής πράξης. Συνεπώς, ο δικαστικός έλεγχος εδώ αναγνωρίζει ότι η ανακλητική διαδικασία μπορεί: α) να περιλαμβάνει και σύμπραξη άλλων οργάνων π.χ. στο παράδειγμα που προαναφέραμε εκθέσεις αρχαιολογικής υπηρεσίας, β) να περιλαμβάνει προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, γ) να περιλαμβάνει και έγκληση προϊσταμένης ή εποπτεύουσας αρχής. Αρά, ο δικαστικός έλεγχος που αφορά την τήρηση της διαδικασίας την επιβάλλει το άρθρο 21 παρ. 2 ΚΔΔιαδ πρέπει να είναι δημιουργικός και συστηματικός υπό την έννοια ότι πρέπει

---

<sup>69</sup> Λαζάρατος, Ανάκληση νομίμων Διοικητικών πράξεων, τόμος β',σελ. 58. Από Λαζάρατο, Αποφάση ΣτΕ 23/1995.

<sup>70</sup> Σαλμάς, Νομολογία ΣτΕ, σελ. 432. Από Σαλμά, Αποφάσεις ΣτΕ, 118/1993 και 27/1993.

να αποδέχεται και να αναγνωρίζει ότι η διαδικασία που ακολουθείται για την ανάκλησης μιας διοικητικής πράξης δεν μπορεί να είναι πανομοιότυπη με την διαδικασία που ακολουθήθηκε για την έκδοση της πράξης. Βέβαια, ο δικαστικός έλεγχος της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων από μόνος του αποτελεί ένα ευρύ, σπουδαίο και σημαντικό πεδίο που θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο αυτοτελούς εργασίας στο χώρο στο γενικό διοικητικό δίκαιο. Σύμφωνα με τη θεωρία και τη νομολογία όταν πρόκειται για διοικητικές πράξεις, ιδιαίτερα επαχθείς, το διοικητικό όργανο έχει υποχρέωση όχι μόνο να παράσχει στο διοικούμενο το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αλλά έχει την υποχρέωση να του παράσχει και το δικαίωμα παράστασης και έκθεσης απόψεων κατά τη συνεδρίαση κατά την οποία πρόκειται να ληφθεί το επαχθές διοικητικό μέτρο<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Απόφαση Ολ. ΣτΕ 3319/2010, Σχετικά με κυρώσεις που επέβαλε η Αρχή Διασφάλισης Απορρήτων Επικοινωνιών σε εταιρεία κινητής τηλεφωνίας.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Όπως αναφέραμε και στην εισαγωγή η ανάκληση των διοικητικών πράξεων αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερου νομικού, νομολογιακού αλλά και πραγματικού ενδιαφέροντος, αφού πρόκειται για ένα πεδίο που δοκιμάζονται τόσο η δημόσια διοίκηση και τα όργανά της, όσο και οι πολίτες αλλά και τα δικαστήρια. Η διοίκηση και τα όργανά της δοκιμάζονται ως προς την τήρηση των γενικών αρχών δικαίου που διέπουν μία ευνομούμενη και δημοκρατική πολιτεία και ως προς την προστασία και διαφύλαξη των συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών. Ήδη οι πολίτες δοκιμάζονται ως προς την αναγνώριση εκ μέρους τους της προστασίας δημοσίων και κοινωνικών δικαιωμάτων η οποία περνάει μέσω του περιορισμού των ατομικών τους δικαιωμάτων (προστασία περιβάλλοντος, δημόσιας τάξης, ασφαλείας, υγείας). Τα δικαστήρια δοκιμάζονται ως προς την ποιότητα και το εύρος της δικαστικής προστασίας που παρέχουν αφενός στους πολίτες οι οποίοι πολλές φορές αδικούνται και δοκιμάζονται στα πλαίσια της ανάκλησης διοικητών πράξεων και αφετέρου στην προστασία των εννόμων αγαθών τα οποία προαναφέραμε.

Στην παρούσα εργασία προσπαθήσαμε να αναδείξουμε τα κυριότερα ζητήματα που έχουν απασχολήσει την επιστήμη και τη νομολογία. Προσπαθήσαμε να αξιοποιήσουμε τόσο την βιβλιογραφία όσο και τη νομολογίες. Προφανώς, βέβαια, η αξιοποίηση αυτή δεν απέφυγε παραλείψεις και λάθη τα οποία ελπίζουμε ότι θα αντιμετωπιστούν με ακαδημαϊκή επιείκεια. Ταυτόχρονα, η μελέτη, αυτή, προσπάθησε να πετύχει την συστηματική ανάδειξη του θέματος χρησιμοποιώντας για «κορμό» της εργασίας την διάκριση των διοικητικών πράξεων αφενός σε νόμιμες και παράνομες και αφετέρου σε ευμενείς και επαχθείς.

Η δομή αυτή όπως αναφέρουμε και στην εισαγωγή επιβλήθηκε επειδή αποτελεί τον τρόπο προσέγγισης του θέματος της ανάκλησης των ατομικών διοικητικών πράξεων από την επιστήμη αλλά και από την νομολογία του ΣτΕ σε συνδυασμό πάντοτε με την αναγνώριση, προστασία και πραγμάτωση των γενικών αρχών δικαίου που διέπουν την δράση της διοίκησης (αρχή νομιμότητας, κράτος δικαίου, προστασία διοικουμένου, εύλογης προστατευόμενης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση, δημοσίου συμφέροντος κλπ).

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλιβιζάτος Ν., Το Σύνταγμα και οι Εχθροί του στην Νεοελληνική Ιστορία 1800 – 2010, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2012.

Βενιζέλος Ε., Γενικό συμφέρον και περιορισμοί συνταγματικών δικαιωμάτων, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1990.

Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018.

Γέροντας Α., Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014.

Δαγτόγλου Π., Ατομικά Δικαιώματα, τόμος Α, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1981.

Δαγτόγλου Π., Διοικητικό Δίκαιο, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2015.

Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών -Πειραιώς, νομολογία έτους 2006 – 2007, εκδ. Νομικής Βιβλιοθήκης.

Δρόσος Γ., «Ζητήματα Συνταγματικής Οργάνωσης και Δικαστικής Προστασίας στην Εποχή της κρίσης», Περιοδικό «Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου», τεύχος 2<sup>ο</sup>, Ιούνιος 2012.

Κοντογιώργα – Θεοχαροπούλου, «Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων», σελ. 352 και επ. Από Λαζαράτο Π., Ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων, τόμος ΙΙ, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1998.

Λαζαράτος Π., Ανάκληση διοικητικών πράξεων, τ. 1<sup>ος</sup>, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1995.

Λαζαράτος Π., Ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων, τόμος ΙΙ, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1998.

Λαζαράτος Π., Εφαρμογές Διοικητικής Δικονομίας, τ. 1<sup>ος</sup> Εκδ. Αντ. Σακκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003.



Λαζαράτος Π., Εφαρμογές Διοικητικής Δικονομίας, Προσφυγή – Ανακοπή – Αγωγή, τ. ΙΙ, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2003.

Λαζαράτος Π., «Τα αντικειμενικά όρια του δεδικασμένου στην ανάκληση των ομοίων διοικητικών πράξεων» περιοδικό Δίκη, 1998.

Μάνεσης Α., Συνταγματικά δικαιώματα – Α΄ Ατομικές Ελευθέριες, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1981.

Μπρίνιας Ι., Διοικητική Εκτέλεση, τ. Α΄, Αθήνα, 1987.

Μουσιδής Β., Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000.

Παπαϊωάννου Ζ., Παραδόσεις Δημοσίου Δικαίου, φάκελος νομολογίας, Νομική Σχολή Αθηνών, 2013 – 2014.

Παπαϊωάννου Ζ., Παραδόσεις Δημοσίου Δικαίου, γ΄ φάκελος, νομολογία, Νομική Σχολή Αθηνών, 2015.

Περιοδικό Διοικητική Δίκη, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Περιοδικό Ελληνική Δικαιοσύνη, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Περιοδικό Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.

Περιοδικό Νομικό Βήμα, έκδοση Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών.

Πικραμμένος Π., «Δημόσιο Δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες, από την οπτική της ακυρωτικής διαδικασίας του ΣτΕ», Περιοδικό Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 2<sup>ο</sup>, Ιούνιος 2012.

Πρεβεδούρου Ε., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, ενότητα 2<sup>η</sup> : <https://www.prevedourou.gr/>.

Prevedourou E., Les recours administratifs obligatoires, 1996, από Λαζαράτο Π., Ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων, τόμος ΙΙ, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1998.

Σαλμά Ι., Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1994.

Σαλμά Ι., Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997.

Σολδάτος Δ., Δημόσιο Λογιστικό Δίκαιο, εκδ. Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη, 2001.

Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993.

Ε. Σπηλιωτόπουλος, «*Η συνταγματική προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων (ΣΕ 542/1999 και 3739/1999)*», Περιοδικό, Δικαιώματα του Ανθρώπου, Αθήνα, 2001, εκδ. Σάκκουλας, σελ. 135 – 149.

Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008.

Τάχος Α., Ερμηνεία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2002.

Χρυσόγονος Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2003.

## **ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ**

4467/1922, 712/1936, 1801/1958, 1886/1961, 602/1962, 2326/1973, 1974/1974, 3055/1977, 2176/1978, 2190/1978, 1572/1983, 2282/1982, 441/1984, 2654/1985, 2243/1986, 4768/1987, 4084/1988, 959/1991, 2282/1992, 27/1993, 118/1993, 1742/1993, 2754/1993, 2892/199 3, 23/1995, 213/1997, 613/2002, 2139/2002, 3500/2002, 523/2003, 3905/2003, 939/2004, 2176/2004, 7588/2004, 1016/2005, 2287/2005, 145/2007, 1045/2007, 3370/2007, 3824/2007, 1175/2008, 3466/2008, 171/2009, 3059/2009, 141/2010, 3319/2010, 1664/2011, 668/2012. 1784/2012, 2852/2012, 4447/2012, 530/2003, 713/2013, 1492/2013, 1923/2014, 3578/2014, 2567/2015, 2787/2015, 516/2016, 920/2017, 921/2017, 1837/2017, 2881/2017

Απόφαση 4/2011 Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων.