



**MSc law &
economics**

DEPARTMENT of ECONOMICS,
UNIVERSITY of MACEDONIA
and SCHOOL of LAW,
ARISTOTLE UNIVERSITY of THESSALONIKI



ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ Α.Π.Θ.

ΔΙΔΡΥΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ»

Του

ΧΡΗΣΤΟΥ Δ. ΧΑΣΑΠΗ ΜΕ Α.Ε.Μ. mle19006

Επιβλέπουσα: Αικατερίνη Σαββαΐδου

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος
Ειδίκευσης Δίκαιο και Οικονομικά

Νοέμβριος 2021

Στη μητέρα μου...

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε κατά το χρονικό διάστημα από τον Αύγουστο του έτους 2020 έως τον Μάιο του έτους 2021. Η καθυστέρηση οφείλεται τόσο στην εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεών μου όσο και στις ιδιαίτερα δύσκολες συνθήκες που μπορεί να συναντήσει ένας επιστήμονας-ερευνητής εν μέσω πανδημίας. Η δυσεύρετη βιβλιογραφία, οι απρόσιτες βιβλιοθήκες και οι εν γένει περιορισμοί στάθηκαν ένα μικρό εμπόδιο. Ωστόσο, κάθε εμπόδιο για καλό, λένε...

Δια του παρόντος, και ως ελάχιστη ένδειξη σεβασμού και ευγνωμοσύνης, θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου, κυρία Αικατερίνη Σαββαΐδου, για την υπομονή της, την καθοδήγηση και τη συνεργασία της.

Ακόμη, θερμές ευχαριστίες για την υλική και ηθική υποστήριξη, τις συμβουλές και τις οδηγίες απευθύνω στους συναδέλφους και συνεργάτες μου, τα μέλη της Δικηγορικής Εταιρείας «Σ. Μπαλατσούκας- Γ. Φίσκας», ήτοι στους κυρίους Σπυρίδωνα Μπαλατσούκα και Γεώργιο Φίσκα, τον Χρήστο Παϊρίδη και την κυρία Ευαγγελία Μπηλιώνη.

Επιπλέον, θα ήθελα να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου και για τη μέχρι πρότινος συνεργατίδα μου και νυν σπουδάστρια της Εθνικής Σχολής Δικαστών, Γεωργία Κιουλτζή, χωρίς την πολύτιμη συνδρομή της οποίας η παρούσα εργασία θα ήταν φτωχότερη.

Τέλος, ευχαριστώ τους καθηγητές μου και τους συναδέλφους μεταπτυχιακούς φοιτητές για την υποστήριξη και τη γόνιμη ανταλλαγή απόψεων!

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων αποτελεί ένα από τα σπουδαιότερα μέσα πάυσης της ισχύος μιας διοικητικής πράξης. Πρόκειται ίσως για ένα εκ των πολλών προβλημάτων που αντιμετωπίζει η διοικητική δράση, καθώς ουσιαστικά καλείται, μέσα από τη διαδικασία της διοικητικής προσφυγής ή και της προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων, να επανέλθει, να επανεξετάσει ένα ζήτημα και εν τέλει να προβεί σε τυχόν μερικές ή ολικές τροποποιήσεις, βάσει των ισχυρισμών των διοικουμένων.

Γιατί, όμως, η εργασία αυτή αφορά την ανάκληση των διοικητικών πράξεων; Η απάντηση βρίσκεται σε μια εκ των συνεπειών που προκαλεί, και συγκεκριμένα σε εκείνη της αποζημίωσης του διοικουμένου, καθόσον η συχνά παρατηρηθείσα εσφαλμένη δράση της διοίκησης θίγει τα συμφέροντα του ιδιώτη οδηγώντας, εκτός από τη διάψευση της εμπιστοσύνης του τελευταίου, στη δημιουργία δημοσιονομικού ελλείμματος.

Η πολυπλοκότητα του ζητήματος έχει ταλανίσει –και εξακολουθεί να ταλανίζει– τη διοικητική δράση και τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, ιδίως, δε, του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στα οποία άγονται οι προκύπτουσες διαφορές. Οι ελλείψεις θετικοί κανόνες δικαίου έχουν οδηγήσει τη νομολογία να διαδραματίσει σημαντικότατο και καθοριστικότατο ρόλο, προκειμένου να διατυπωθούν και να ερμηνευθούν οι κανόνες που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων.

Πράγματι, η νομολογία ήταν εκείνη που εισήγαγε στο δίκαιο της ανάκλησης τις γενικές αρχές της νομιμότητας, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της αρχής της ασφάλειας δικαίου, της χρηστής διοίκησης. Είναι, επίσης, εκείνη που υπερακοντίζει ακόμη και το γράμμα του (δικτατορικού) Α.Ν. 261/1968 προκειμένου να θεμελιώσει την αποζημιωτική ευθύνη του δημοσίου έναντι του ζημιωθέντος διοικουμένου. Στέκεται, δηλαδή, αρωγός και φροντίζει την υπεράσπιση των συμφερόντων του ομολογουμένως πιο αδύναμου μέρους αυτής της σχέσης, του διοικουμένου.

Όταν κάπου η νομολογία παραμένει φειδωλή και διστακτική, έρχεται η κριτική της θεωρίας να συμπληρώσει αυτό το δίχτυ προστασίας και να φυτέψει έναν ακόμη σπόρο αμφιβολίας στη δικανική κρίση. Γιατί, καθώς λέγεται, η μειοψηφία του

σήμερα είναι η πλειοψηφία του αύριο.

Στην παρούσα, λοιπόν εργασία, θα παρουσιαστούν τα κυριότερα θέματα της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων. Πιο συγκεκριμένα, η αρχή θα γίνει με τις απαραίτητες εννοιολογικές διασαφηνίσεις ως προς τις έννοιες της διοικητικής πράξης και της ανάκλησης. Στη συνέχεια, θα εκτεθούν οι διακρίσεις των διοικητικών πράξεων, από τις οποίες εκκινεί η θεωρία και η νομολογία προκειμένου να θεμελιώσει τις γενικές αρχές και τους εν γένει κανόνες της ανάκλησης. Ακόμη, χρήσιμη θεωρήθηκε και η παράθεση της ανακλητικής διαδικασίας και των συνεπειών που έχει εκείνη, με κυριότερη, όπως θίχτηκε και ανωτέρω, την αποζημίωση.

Στο τελευταίο, δε, κεφάλαιο, αναλύεται η ανάκληση ενός ιδιαίτερου είδους διοικητικών πράξεων, των πράξεων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης (νυν e-E.Φ.Κ.Α.), οι οποίες κρύβουν κάποιες ιδιαιτερότητες ως εκ της φύσεώς τους, ως παροχές με έντονο κοινωνικό χαρακτήρα. Ας μην ξεχνάμε, άλλωστε, πως το δημοσιονομικό έλλειμμα της χώρας αποδίδεται εν πολλοίς στην κακοδιαχείριση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος. Τέλος, θα γίνει και μια ακροθιγής αναφορά σε ένα άλλο ζήτημα έντονου κοινωνικού χαρακτήρα, ομοίως με δημοσιονομικές συνέπειες, αυτό της ανάκλησης παράνομου διορισμού υπαλλήλου, λόγω πλαστότητας του πτυχίου του.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ</u>	1
A. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ.....	1
B. Η ΙΣΧΥΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ.....	2
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ</u>	6
A. Η ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ.....	6
B. ΟΙ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΤΟΜΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ.....	7
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ</u>	11
Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ	11
α. ΠΑΡΑΝΟΜΕΣ ΔΥΣΜΕΝΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ.....	11
β. ΠΑΡΑΝΟΜΕΣ ΕΥΜΕΝΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ.....	12
γ. ΝΟΜΙΜΕΣ ΔΥΣΜΕΝΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ.....	15
δ. ΝΟΜΙΜΕΣ ΕΥΜΕΝΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ.....	15
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ</u>	18
A. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΟΡΓΑΝΟΥ ΠΡΟΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗ.....	18
B. ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗ ΕΥΧΕΡΕΙΑ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ.....	19
Γ. ΕΙΔΙΚΑ Η ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΟΜΟΙΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ.....	21
Δ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ.....	23
Ε. ΕΝΝΟΜΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ.....	25
ΣΤ. ΕΙΔΙΚΑ Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΗ.....	26
α. ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΝΟΜΙΜΗΣ ΠΡΑΞΗΣ.....	27
β. ΝΟΜΙΜΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΝΟΜΙΜΗΣ ΠΡΑΞΗΣ.....	27
γ. ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΠΡΑΞΗΣ.....	28

δ. ΝΟΜΙΜΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΠΡΑΞΗΣ.....	29
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ</u>	32
Α. ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ.....	32
Β. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ.....	33
Γ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ.....	37
Δ.ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΑΡΑΝΟΜΟΥ ΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΛΟΓΩ ΠΛΑΣΤΟΤΗΤΑΣ ΠΤΥΧΙΟΥ.....	42
<u>ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ</u>	47
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	49
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ- ΜΕΛΕΤΕΣ- ΕΡΓΑΣΙΕΣ.....	49
ΧΡΗΣΙΜΕΣ ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ- ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΑ ΜΑΘΗΜΑΤΑ.....	50

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

A. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Η δράση του κράτους και των υπολοίπων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου πραγματοποιείται με νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες. Ως νομική πράξη δε, νοείται η δήλωση βούλησης με την οποία θεσπίζεται ατομικός και απρόσωπος κανόνας δικαίου που οδηγεί στη μεταβολή μιας νομικής κατάστασης, δηλαδή στη ρύθμιση ενός θέματος με κανόνες δικαίου. Με κριτήριο τον τρόπο που θεσπίζονται αυτοί οι κανόνες δικαίου, οι νομικές πράξεις των δημοσίων οργάνων διακρίνονται: α) σε εκείνες που θεσπίζουν κανόνες δικαίου μονομερώς και β) σε εκείνες που θεσπίζουν κανόνες δικαίου, τουλάχιστον εν μέρει, βάσει της νομικής ισοτιμίας της βούλησης και της συμβατικής ελευθερίας. Οι πράξεις του πρώτου είδους ονομάζονται «διοικητικές πράξεις», ενώ οι πράξεις του δευτέρου είδους ονομάζονται «συμβάσεις»¹.

Διοικητική πράξη, λοιπόν, είναι η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου που γίνεται σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς ένας κανόνας δικαίου, δηλαδή θεσπίζεται μια νομική ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, με μόνη τη βούληση του διοικητικού οργάνου. Συνεπώς, η διοικητική πράξη είναι το νομικό μέσο με το οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία από το διοικητικό όργανο για την θεραπεία δημοσίου σκοπού².

Οι κανόνες δικαίου μπορούν να διακριθούν σε κατηγορίες με κριτήρια, αφενός τα πρόσωπα στα οποία απευθύνονται και αφετέρου το περιεχόμενό τους. Με βάση το πρώτο, διακρίνονται σε: α) ατομικούς, όταν τα πρόσωπα προς τα οποία απευθύνονται ορίζονται σε κάθε περίπτωση κατά τρόπο συγκεκριμένο, με αναφορά των στοιχείων που καθορίζουν την ταυτότητά τους, ανεξαρτήτως εάν πρόκειται για ένα ή περισσότερα, και β) απρόσωπους, όταν έχουν εφαρμογή σε κάθε πρόσωπο που συγκεντρώνει ορισμένες προϋποθέσεις και χαρακτηριστικά. Το κριτήριο διάκρισης των κανόνων σε ατομικούς και απρόσωπους δεν είναι αριθμητικό, αλλά ποιοτικό, και συνίσταται στη μέθοδο καθορισμού των προσώπων προς τα οποία απευθύνονται οι

¹ Βλ. σε Επ. Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (Τόμος Ι) (2011)*, σελ. 99-100, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

² Βλ. σε ΣτΕ 2329/1996, 677/2002, 1664/2009

κανόνες³.

Με βάση το περιεχόμενό τους, δηλαδή τη συμπεριφορά που επιτρέπουν ή επιβάλλουν, οι κανόνες δικαίου διακρίνονται σε: α) ειδικούς και β) γενικούς. Ένας κανόνας είναι απόλυτα ειδικός, όταν η καθοριζόμενη συμπεριφορά αναφέρεται σε μια συγκεκριμένη μοναδική κατάσταση ορισμένης χρονικής στιγμής, και γενικός, όταν καθορίζει ορισμένη συμπεριφορά για κάθε περίπτωση ή ενόψει πολλών συγκεκριμένων περιπτώσεων, για χρονικά περιορισμένο ή απεριόριστο διάστημα.

Στην ελληνική έννομη τάξη, δύνανται να θεσπιστούν κανόνες όλων των προαναφερόμενων κατηγοριών και μάλιστα διασταυρωμένων, δηλαδή κανόνες απρόσωποι ή ατομικοί γενικού ή ειδικού περιεχομένου. Με βάση τη διάκριση των κανόνων σε απρόσωπους και ατομικούς, οι διοικητικές πράξεις διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: α) τις κανονιστικές, με τις οποίες θεσπίζονται απρόσωποι κανόνες και β) τις ατομικές, με τις οποίες θεσπίζονται ατομικοί κανόνες. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις οι κανόνες μπορεί να είναι ειδικοί ή γενικοί⁴.

B. Η ΙΣΧΥΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Το κυριότερο χαρακτηριστικό της διοικητικής πράξης είναι το τεκμήριο νομιμότητας. Σύμφωνα με την πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, η ατομική διοικητική πράξη, από την έναρξη της ισχύος της⁵ έως την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση ή με άλλη διοικητική πράξη (π.χ. ύστερα από άσκηση κατασταλτικού ιεραρχικού ελέγχου) ή την ανάκληση ή την κατάργησή της ή γενικά την παύση της ισχύος της, καθ' οιονδήποτε τρόπο, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της και έναντι των διοικητικών αρχών⁶, ανεξάρτητα και από την ύπαρξη τυχόν νομικού ελαττώματος⁷. Τούτο ισχύει και αν ακόμη η πράξη παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας και έχει πλημμέλεια, η οποία σε περίπτωση προσβολής της με το προβλεπόμενο ένδικο βοήθημα μπορεί να επιφέρει την ακύρωση ή

³ Βλ. σε Επ. Σπηλιωτόπουλο, ο.π., σελ. 107, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

⁴ Βλ. σε Επ. Σπηλιωτόπουλο, ο.π., σελ. 108-109, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

⁵ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (7^η αναθεωρημένη έκδοση)* (2014), σελ. 268-269, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁶ Βλ. ΣτΕ 2519/1982, 264/2005

⁷ Το τεκμήριο νομιμότητας δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση των ανυπόστατων διοικητικών πράξεων, δηλαδή στις πράξεις εκείνες που μόνο κατ' επίφαση ανταποκρίνονται στην έννοια των διοικητικών πράξεων, που δεν προέρχονται από τη διοίκηση πράγματι ή δεν συμπλήρωσε ακόμη τη διαδικασία παραγωγής της, δηλαδή μια πράξη που δεν υφίσταται καθόλου ή δεν υφίσταται ακόμη. Βλ. αναλυτικότερα σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 296, Εκδόσεις Σάκκουλα

τροποποίησή της⁸.

Καθώς η έννοια της ανάκλησης αποτελεί ένα από τα πιο συνηθισμένα μέσα παύσης της ισχύος μιας διοικητικής πράξης, γι' αυτό και χρήζει ιδιαίτερης ανάλυσης που ακολουθεί, χάριν (νομικής) πληρότητας θα παρουσιαστούν ακροθιγώς και οι υπόλοιποι τρόποι λήξης της ισχύος μιας πράξης.

Η ατομική πράξη, λοιπόν, μπορεί να περιλαμβάνει πρόσθετους ορισμούς, όπως είναι η προθεσμία, η αίρεση, ο όρος και η επιφύλαξη αναθεώρησης. Με την προθεσμία ουσιαστικά οριοθετείται η έναρξη των αποτελεσμάτων της διοικητικής πράξης από ορισμένο χρονικό σημείο (αναβλητική προθεσμία) ή η παύση τους σε ορισμένο χρονικό σημείο (διαλυτική προθεσμία) ή η διάρκειά τους για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα. Η διαφορά της τελευταίας από την αναβλητική και τη διαλυτική προθεσμία έγκειται στο ότι τα αποτελέσματα της διοικητικής πράξης υπάρχουν για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα, του οποίου η έναρξη και το τέλος εξαρτώνται από τη βούληση του ιδιώτη, εντός ορίων που θέτει ο νομοθέτης ή η διοίκηση⁹.

Ως αίρεση δε, νοείται η εξάρτηση επελεύσεως ή ανατροπής των αποτελεσμάτων της διοικητικής πράξης από γεγονός μελλοντικό και αβέβαιο, όπως ορίζεται και στα άρθρα 201 και 202 Α.Κ. Αναλόγως της αναβλητικής ή ανατρεπτικής της σημασίας, η αίρεση είναι αναβλητική ή διαλυτική. Βέβαια, επειδή η διοίκηση πρέπει να δρα με βάση τις πραγματικές καταστάσεις του χρόνου έκδοσης της πράξης, οι αναβλητικές αιρέσεις καταρχήν δεν επιτρέπονται, εκτός αν η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια¹⁰. Καθόσον όμως η διοίκηση επιβάλλεται πολλές φορές να προβλέπει μελλοντικές και αβέβαιες καταστάσεις και να είναι σε θέση να τις αντιμετωπίσει, η αναβλητική αίρεση δεν μπορεί να αποκλειστεί, αν και συμβιβάζεται ευχερέστερα με τη χρήση διαλυτικών αιρέσεων¹¹.

Σπουδαιότερος εκ των αναφερομένων περιορισμός της ισχύος της διοικητικής πράξης είναι η επιβολή όρου, δηλαδή ο ορισμός με τον οποίο επιβάλλεται με μια διοικητική πράξη στον υπέρ ου να πράξει, να παραλείψει ή να ανεχθεί κάτι. Ο όρος είναι πάντα πρόσθετος, υπό την έννοια ότι είναι αδιανόητος χωρίς την κύρια πράξη,

⁸ ΣτΕ 2711/1983, 3564/1986, 2287/1988, 1544/1992

⁹ Βλ. παράδειγμα σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 257, Εκδόσεις Σάκκουλα «*Νοητές είναι π.χ. άδειες θήρας σε ειδική περιοχή και με μηνιαία διάρκεια που μπορούν να χρησιμοποιηθούν οποτεδήποτε εντός της περιόδου θήρας που ορίζει ο νόμος*».

¹⁰ ΣτΕ 1220/1959

¹¹ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 258, Εκδόσεις Σάκκουλα

ενώ η πράξη δύναται να υπάρξει και χωρίς εκείνον και να παράξει αμέσως αποτελέσματα, προ και ανεξαρτήτως πλήρωσής του. Ωστόσο, η μη πλήρωση όρου μπορεί να γεννήσει τη δυνατότητα ανάκλησης της διοικητικής πράξης από τη διοίκηση¹². Η ακυρότητα του όρου δεν επηρεάζει αυτομάτως και κατ' ανάγκη το κύρος της κύριας πράξης. Γι' αυτό και ο όρος μπορεί να προσβληθεί και να ακυρωθεί αυτοτελώς, όπως και η πλήρωσή του να εξαναγκαστεί χωριστά¹³.

Περαιτέρω, η επιφύλαξη αναθεώρησης χωρεί όπου χωρεί και ανάκληση της πράξης. Ratio της επιφύλαξης αυτής είναι η διαρκής μεταβαλλόμενη πραγματική κατάσταση που έχει να αντιμετωπίσει η (ρυθμιστική) διοίκηση, παρέχοντάς της προσαρμοστικότητα και ευελιξία. Στην πράξη, η διοίκηση μπορεί να εκδίδει βραχύτατες χρονικά διοικητικές πράξεις, οι οποίες ανανεώνονται. Η χρηστή διοίκηση όμως επιτάσσει, ειδικά όταν πρόκειται για επαγγελματικές άδειες, οι οποίες κατοχυρώνονται συνταγματικά από το άρθρο 5 παρ. 1 και 22 παρ. 1 Σ, το ασυμβίβαστό τους, λόγω της αβεβαιότητας του επαγγελματία ιδιώτη για τη βιοτική του ύπαρξη από την «καλή θέληση» της διοίκησης¹⁴.

Τέλος, ένας από τους τρόπους λήξης της ισχύος μιας πράξης αποτελεί και η κατάργηση. Ως τέτοια ορίζεται η έκδοση μιας νέας πράξης που αίρει τις έννομες συνέπειες μιας προηγούμενης γιατί ρυθμίζει μια σχέση ή κατάσταση κατά τρόπο διαφορετικό¹⁵. Κατ' άλλη προσέγγιση, πρόκειται για νέα πράξη με αυτοτελές περιεχόμενο, η οποία ισχύει κατά τον λατινικό κανόνα «*lex posterior derogate priori*», υπερισχύοντας δηλαδή ως νεότερη της προηγούμενης.

Θεωρία και νομολογία συμφωνούν ότι μόνο η κατάργηση αφορά τις κανονιστικές πράξεις, κατανοώντας και ερμηνεύοντας τη φύση αυτών ως γενικών και αφηρημένων κανόνων. Ακριβώς για το λόγο ότι η κατάργηση συνιστά μια πλήρη ρύθμιση με διαφορετική (πολιτική) οπτική, καθίσταται κατάλληλη για την αποφυγή τυχόν νομικών κενών που θα δημιουργούσε μια ανακλητική απλώς πράξη, η οποία

¹² Βλ. σε ΣτΕ 309/1961, 201/1965

¹³ Σπουδαία περίπτωση επιβολής όρου συνιστά η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την εκτέλεση δημοσίων ή ιδιωτικών έργων που έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η διαφορά έγκειται στο ότι η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων γίνεται με αυτοτελή διοικητική πράξη, η οποία είναι υποχρεωτική και χρονικά προγενέστερη. Γι' αυτό δεν προσβάλλονται αυτοτελώς από τον αποδέκτη της πράξης, αλλά από τρίτους που έλκουν έννομο συμφέρον. Αναλυτικότερα βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 261, Εκδόσεις Σάκκουλα, με τις οικείες παραπομπές.

¹⁴ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 262, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹⁵ Βλ. σε Ευγ. Πρεβεδούρου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων*, 2^η Ενότητα, διαθέσιμο σε www.prevedourou.gr

έχει αναδρομικά αποτελέσματα και λειτουργεί *ex tunc*. Ωστόσο, γίνεται κατ' εξαίρεση δεκτό από τη νομολογία¹⁶ ότι υφίσταται δυνατότητα ανάκλησης μιας κανονιστικής πράξης, όταν αυτή είναι παράνομη, για λόγους ασφάλειας δικαίου και εντός συντόμου χρονικού διαστήματος, καθόσον είναι επιτακτική η ανάγκη για αναδρομική της εξαφάνιση από την έννομη τάξη.

Από την έννοια τόσο της κατάργησης όσο και της ανάκλησης διαφέρει η έννοια της μετατροπής (*conversio*). Πρόκειται για τη διατήρηση μιας ελαττωματικής διοικητικής πράξης (ανυπόστατης, άκυρης ή ακυρώσιμης) μέσω τροποποίησής της *ex tunc* σε μια διαφορετική, έγκυρη πλέον πράξη. Τούτο δύναται να συμβεί υπό την προϋπόθεση ότι οι διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις έκδοσης των πράξεων ταυτίζονται και ότι η διοίκηση, αν γνώριζε την ελαττωματικότητα της πράξης, θα επιθυμούσε την έκδοση της νέας και έγκυρης πράξης¹⁷.

¹⁶ Βλ. σε ΣτΕ 1542/1995

¹⁷ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, *Σκέψεις γύρω από τις δυνατότητες διοικητικής και δικαστικής *conversio* διοικητικής πράξης σε άλλη* (1991), ΔΔίκη, σελ. 1042

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

A. Η ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Όπως διελήφθη και ανωτέρω, η ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων είναι ένα εκ των σημαντικότερων και συνηθέστερων μέσων λήξης της ισχύος τους. Η διοίκηση μπορεί, όλως ενδεικτικώς, να διαπιστώσει την παρανομία μιας πράξης, να ανακαλύψει τη δημιουργηθείσα πλάνη κατά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και να μεταβάλλει τις αντιλήψεις της λόγω πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και επιστημονικών εξελίξεων¹⁸.

Ως ανάκληση ορίζεται η μερική ή ολική άρση της ισχύος μιας διοικητικής πράξης για το μέλλον (ex nunc) ή αναδρομικά (ex tunc) με την έκδοση νεότερης πράξης. Εκείνη που ανακαλείται ονομάζεται ανακαλούμενη, ενώ εκείνη που ανακαλεί την προηγούμενη καλείται ανακλητική. Ανάκληση υπάρχει στην περίπτωση που η ανακλητική αναφέρεται άμεσα ή έμμεσα στα δεδομένα της ανακαλούμενης¹⁹. Η ανάκληση επέρχεται για λόγους που αφορούν την ανακαλούμενη πράξη. Έτσι, πράξη εντελώς αυτοτελής που ανατρέπει ή περατώνει μια κατάσταση η οποία δημιουργήθηκε με προηγούμενη διοικητική πράξη δεν είναι ανάκληση παλαιάς αλλά νέα πράξη (actus contrarius, πράξη αντίθετου περιεχομένου)²⁰.

Παρόλο που πρόκειται για μια από τις σπουδαιότερες πτυχές του Δημοσίου και δη του Διοικητικού Δικαίου, η ανάκληση ρυθμίζεται κατά τρόπο ελλιπέστατο. Συγκεκριμένα, ο ΚΔΔιαδ αφιερώνει μόνο μία διάταξη, το άρθρο 21²¹, η οποία περιορίζεται απλώς στη ρύθμιση της αρμοδιότητας και της διαδικασίας. Για αυτόν ακριβώς το λόγο η νομολογία διαδραμάτισε καθοριστικό και ουσιαστικό ρόλο, καθόσον οι κανόνες ανάκλησης έχουν συντεθεί από πληθώρα αποφάσεων που ερμηνεύουν τη σύγκρουση θεμελιωδών διοικητικών αρχών.

¹⁸ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 305 επ., Εκδόσεις Σάκκουλα

¹⁹ Βλ. σε ΣτΕ 1716/1970, 572/1979 με τις οποίες, από πολύ νωρίς, διασαφηνίστηκε πως το ανακλητικό αποτέλεσμα δεν είναι ανάγκη να αποτυπώνεται ρητά, αλλά μπορεί εμμέσως να συνάγεται από τη ρύθμιση που επιβάλλεται.

²⁰ Βλ. σε Ευγ. Πρεβεδούρου, ο.π., www.prevedourou.gr

²¹ Άρθρο 21 ΚΔΔιαδ: 1. Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοση της.

2. Για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών.

Ειδικότερα, η πρώτη εκ των συγκρουόμενων αρχών που εμπλέκονται και, εν τέλει, συνθέτουν τους κανόνες ανάκλησης είναι η αρχή της νομιμότητας, που επιβάλλει στη διοίκηση να ανακαλεί οποιαδήποτε παράνομη πράξη. Για την ακρίβεια, η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στη διοίκηση αφενός μεν να ενεργεί σύμφωνα με τους κανόνες του λεγόμενου «μπλοκ νομιμότητας»²² (θετική έκφανση), αφετέρου δε, να μην αντίκεινται οι ενέργειές της στους προαναφερόμενους κανόνες (αρνητική έκφανση). Δεύτερη αρχή είναι εκείνη της καλής πίστης, ιδιαίτερη έκφανση της οποίας αποτελεί η αρχή της δικαιολογημένης ή προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι των διοικητικών πράξεων, η οποία επιτάσσει τη διατήρηση των ευμενών πράξεων, αλλά και την υποχρεωτική ανάκληση των δυσμενών για το διοικούμενο διοικητικών πράξεων²³. Τέλος, για το σχηματισμό της δικανικής του κρίσης, το δικάζον δικαστήριο εξετάζει πάντα και την αρχή της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, η οποία άλλοτε επιβάλλει τη διατήρηση μιας πράξης και άλλοτε την ανάκλησή της²⁴.

B. ΟΙ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΤΟΜΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Σπουδαία διάκριση των ατομικών διοικητικών πράξεων, η οποία αποτελεί θεμέλιο λίθο για την εφαρμογή των κανόνων της ανάκλησης, είναι εκείνη μεταξύ ευμενών ή επωφελών πράξεων και δυσμενών ή επαχθών.

Ευμενείς, λοιπόν, είναι οι διοικητικές πράξεις με τις οποίες α) δημιουργούνται δικαιώματα για τους διοικουμένους, β) καταργούνται ή μειώνονται οι υποχρεώσεις τους, γ) επιβάλλονται υποχρεώσεις στη Διοίκηση ή στα δημόσια νομικά πρόσωπα υπέρ των διοικουμένων, δ) δημιουργούνται πραγματικές καταστάσεις, από τις οποίες οι διοικούμενοι αντλούν δικαιώματα ή συμφέροντα και ε) γίνονται δεκτά αιτήματα των διοικουμένων. Κατ' απλούστερη διατύπωση, δηλαδή, είναι ευνοϊκές για τους διοικουμένους, καθώς βελτιώνουν τη νομική κατάστασή τους ή αποτρέπουν την επιδείνωσή τους.

Στον αντίποδα, δυσμενείς είναι οι διοικητικές πράξεις με τις οποίες α) επιβάλλονται ή αυξάνονται οι υποχρεώσεις των διοικουμένων, β) καταργούνται ή μειώνονται τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά τους, γ) μειώνονται ή καταργούνται

²² Βλ. σε Επ. Σπηλιωτόπουλο, *ό.π.*, σελ. 88, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

²³ Βλ. σε Χρ. Δετσαρίδη, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο (2003)*, σελ. 102, Εκδόσεις Σάκκουλα

²⁴ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, *ό.π.*, σελ. 306, Εκδόσεις Σάκκουλα

οι υποχρεώσεις της Διοίκησης ή των δημοσίων νομικών προσώπων έναντι των διοικουμένων, δ) δημιουργούνται πραγματικές καταστάσεις, από τις οποίες προκύπτουν επιβαρυντικές συνέπειες για τους διοικούμενους και ε) απορρίπτονται τα αιτήματά τους²⁵.

Φυσικά, είναι δυνατόν μια πράξη να τυγχάνει ευμενής για τον αποδέκτη της, αλλά δυσμενής για έναν τρίτο, και αντιστρόφως. Για παράδειγμα, η έκδοση μιας οικοδομικής άδειας είναι ευμενής για τον δικαιούχο της, συγχρόνως όμως παράγει δυσμενή αποτελέσματα για έναν όμορο γείτονα, καθόσον μπορεί να μειώνονται οι συνθήκες φωτισμού και αερισμού του ακινήτου του.

Η έτερη διάκριση των διοικητικών πράξεων που έχει καθοριστικό ρόλο για τη δημιουργία των κανόνων ανάκλησης είναι εκείνη σε νόμιμες και παράνομες. Παράνομη κατά την κρατούσα σε θεωρία και νομολογία γνώμη είναι η πράξη που η έκδοσή της ή το περιεχόμενό της παραβαίνει κανόνες δικαίου ή που εκδίδεται κατόπιν «πλάνης περί τα πράγματα». Η πλάνη περί τα πράγματα συνιστά λόγω ακυρώσεως γιατί οδηγεί εμμέσως σε παράβαση του νόμου^{26 27}. Υπό τον όρο αυτό, δε, νοείται η πλήρως εσφαλμένη αντίληψη της διοίκησης για την ύπαρξη ή μη ύπαρξη των πραγματικών προϋποθέσεων της διοικητικής πράξης, είτε αυτές απαιτούνται αμέσως από το νόμο, είτε στήριξε σε αυτές η διοίκηση την άσκηση της διακριτικής ευχέρειάς της. Τέτοια περίπτωση συνιστά επί παραδείγματι η έγκριση εκ μέρους της διοίκησης χορήγησης δανείου σε πρόσωπο που –εσφαλμένα- θεωρεί σεισμόπληκτο ή τέκνο πολύτεκνης οικογένειας ή θύμα πολέμου.

Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας που ακυρώνει μια διοικητική πράξη δεν καθιστά την πράξη παράνομη, αλλά την εξαφανίζει έναντι πάντων, ώστε η αρμόδια διοικητική αρχή να μην υποχρεούται να την ανακαλέσει τυπικά, αν δε προβεί στην ανάκλησή της, θα είναι απλώς διαπιστωτική της ακύρωσης. Η απόφαση όμως καθιστά παράνομες πράξεις που στηρίχθηκαν στην ακυρωθείσα.

Διαφορετικό είναι το ζήτημα της λεγόμενης «επιγενόμενης παρανομίας», το

²⁵ Βλ. σε Απ. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Πρ. Παυλόπουλο, Γ. Σιούτη και Σπ. Φλογαΐτη, *Διοικητικό Δίκαιο* (2018), σελ. 221, Εκδόσεις Σάκκουλα

²⁶ Βλ. σε ΣτΕ 368, 421/1937

²⁷ Βέβαια, κατά τον Π. Δαγτόγλου, «ερωτάται ποιος είναι ο σκοπός ύπαρξης μιας αυτοτελούς έννοιας της πλάνης περί τα πράγματα, καθόσον πρόκειται για απλή παράβαση νόμου που εφαρμόζεται χωρίς να τηρηθούν οι προϋποθέσεις ή για μη πραγματική ή κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας, καθόσον στηρίχθηκε σε εσφαλμένες πραγματικές προϋποθέσεις».

οποίο συναρτάται με το χρονικό σημείο κρίσης της νομιμότητας της πράξης. Ειδικότερα, τίθεται ερώτημα περί του κρίσιμου χρονικού σημείου, ήτοι αυτού της έκδοσης της πράξης ή εκείνου της ανάκλησης, με την απάντηση να είναι κοινή μεταξύ θεωρίας²⁸ και νομολογίας²⁹, οι οποίες αποφαινόμενες πως κρίσιμο είναι καταρχήν το χρονικό διάστημα έκδοσης της πράξης. Ωστόσο, ο κανόνας αυτός κάμπτεται σε τρεις περιπτώσεις, τις οποίες η θεωρία³⁰ εντοπίζει ως εξής:

1) Όταν στην διάταξη που αποτελεί νομοθετικό έρεισμα έκδοσης της πράξης εμπιέρεται ή συνάγεται ερμηνευτικά³¹ ρήτρα *rebus sic stantibus*. Συχνά συναντάται σε διατάξεις που προβλέπουν την καταβολή περιοδικών παροχών. Η αλλαγή λοιπόν των πραγματικών ή νομικών δεδομένων συνιστά τη διατήρηση της πράξης παράνομη. Συχνά δε η άμεσα ή έμμεσα συναγόμενη ρήτρα συνδυάζεται με νομοθετική πρόβλεψη για υποχρέωση εκ μέρους της διοίκησης προς ανάκληση της αρχικής πράξης.

2) Όταν σε διάταξη, διάφορη εκείνης που αποτέλεσε νομοθετικό έρεισμα για την έκδοση της πράξης, υπάρχει πρόβλεψη υποχρέωσης ανάκλησής της, εφόσον συντρέξει ένας συγκεκριμένος λόγος, καθόσον από εκείνο το χρονικό σημείο κι εντεύθεν η πράξη θα αντίκειται σε κανόνα δικαίου και θα είναι παράνομη. Προϋποτίθεται, βέβαια, ότι η διάταξη αυτή θα είναι σε ισχύ ήδη κατά το χρόνο έκδοσης της αρχικής πράξης.

3) Τέλος, όταν μεταβάλλονται τα νομικά δεδομένα σε σχέση με το χρονικό σημείο έκδοσης της ανακαλούμενης πράξης μέσω νομοθετικής διάταξης, η οποία όμως πρέπει να έχει αναδρομική ισχύ.

Ανακεφαλαιώνοντας και με βάση τις ανωτέρω διακρίσεις, οι διοικητικές πράξεις μπορούν να είναι τεσσάρων ειδών, ήτοι α) νόμιμες ευμενείς, β) νόμιμες δυσμενείς, γ) παράνομες ευμενείς και δ) παράνομες δυσμενείς. Οι κανόνες ανάκλησης που δημιουργούνται από τη στάθμιση των αναφερομένων αρχών, της νομιμότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, διαφοροποιούνται με κριτήριο

²⁸ Βλ. σε Επ. Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (Τόμος II)*, σελ. 20, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

²⁹ ΣτΕ 3969/2010, 532/2008, 2502/2004

³⁰ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, *Ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων (τόμος I) (1996)*, σελ. 20επ., Εκδόσεις Σάκκουλα

³¹ Όπως επισημαίνει, ωστόσο, ο Π. Λαζαράτος, ο.π. σελ. 29, η ερμηνευτική συναγωγή διανοίγει πεδίο ερμηνευτικών δυσχερειών και ανασφάλειας δικαίου

το είδος της πράξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ

Όπως εξετάθη και προηγουμένως, εξαιτίας της ελλιπούς νομοθετικής πρόβλεψης ως προς τους κανόνες της ανάκλησης και τις συνέπειές του, το έργο αυτό ανατέθηκε εν τοις πράγμασι στη νομολογία, η οποία αξιοποιώντας μεν τη φύση των διοικητικών πράξεων (νόμιμες- παράνομες, ευμενείς- δυσμενείς), και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου δε, κυρίως την αρχή της νομιμότητας, της καλής πίστης/ προστατευόμενης εμπιστοσύνης και του δημοσίου συμφέροντος, έχει οδηγηθεί σε μια τυποποίηση των ανακλητικών κανόνων μέσω της στάθμισης των ως άνω αρχών και υπό το πρίσμα της συνταγματικά κατοχυρωμένης στο άρθρο 25 Σ αρχή της αναλογικότητας.

α. ΠΑΡΑΝΟΜΕΣ ΔΥΣΜΕΝΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

Θεωρητικά, το ζήτημα της ανάκλησης μιας έκνομης πράξης η οποία έχει επαχθή για τον ιδιώτη αποτελέσματα, δεν θα αποτελούσε αντικείμενο προβληματισμού, καθόσον τόσο το δημόσιο όσο και το ιδιωτικό συμφέρον συμπίπτουν γιατί και ο ιδιώτης και η διοικητική αρχή επιθυμούν την ανάκληση της πράξης.

Ωστόσο, ερίζεται εάν η αρμοδιότητα της διοίκησης είναι δέσμια ή εάν έχει διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει την παράνομη και επαχθή διοικητική πράξη. Πιο συγκεκριμένα, η νομολογία παγίως³² δέχεται πως η διοίκηση έχει απλώς ευχέρεια να ανακαλέσει μια παράνομη δυσμενή πράξη, καθόσον μπορεί αυτή να διατηρηθεί εάν το επιβάλλουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή εάν έχουν απορρεύσει δικαιώματα υπέρ τρίτων προσώπων. Η θεωρία δε³³, αν και αποδέχεται την καταρχήν ευχέρεια της διοίκησης, εντούτοις κρίνει ορθότερη την δημιουργία υποχρέωσης προς ανάκληση, εκτός εάν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος ή εάν τρίτα πρόσωπα έλκουν δικαιώματα από την πράξη. Η διαφορά δηλαδή, δεν είναι απλά λεκτική, αλλά κατά τη θεωρία, ο κανόνας πρέπει να βρίσκεται στην υποχρέωση ανάκλησης, ενώ μόνο κατ' εξαίρεση, για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή για την προστασία δικαιωμάτων τρίτων, η διοίκηση θα έχει την ευχέρεια να ανακαλέσει.

³² Βλ. σε ΣτΕ 2881/2017, 1175/2018

³³ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 311, Εκδόσεις Σάκκουλα

Εξάλλου, και η νομολογία έχει εντοπίσει την υποχρέωση ανάκλησης παράνομων και δυσμενών πράξεων στις εξής περιπτώσεις:

- 1) στην περίπτωση που η ανάκληση υπαγορεύεται από διάταξη νόμου³⁴,
- 2) στην περίπτωση που για να επιτευχθεί η συμμόρφωση της διοίκησης με ακυρωτική απόφαση δικαστηρίου, πρέπει να ανακληθούν οι πράξεις που βασίστηκαν στην ακυρωθείσα πράξη³⁵,
- 3) στην περίπτωση πράξεων ομοίων προς ακυρωθείσα, αν με απόφαση του ΣτΕ ή με αμετάκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου ακυρώθηκε ατομική διοικητική πράξη για τον λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη νόμου αντίθετη προς το Σύνταγμα ή σε κανονιστική πράξη η οποία δεν έχει νόμιμο έρεισμα. Προϋποθέσεις για την ανάκληση της όμοιας πράξης είναι να υποβληθεί αίτηση εντός ευλόγου χρόνου από άτομο που έχει έννομο συμφέρον στη διοίκηση και με την ανάκληση να μην θίγονται δικαιώματα που αποκτήθηκαν καλόπιστα από την εφαρμογή της πράξης ή, καίτοι θίγονται τέτοια δικαιώματα, να συντρέχουν λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους επιβάλλεται η ανάκλησή τους³⁶ και
- 4) στην περίπτωση που μεταβάλλεται η νομοθεσία ή η νομολογία ή τα πραγματικά δεδομένα όταν πρόκειται για πράξη κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου, κατ' επιταγή γενικής αρχής ηθικής φύσεως της κοινωνικής ασφάλισης³⁷.

β. ΠΑΡΑΝΟΜΕΣ ΕΥΜΕΝΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

Τα περισσότερα προβλήματα ανακύπτουν στην περίπτωση της ανάκλησης παράνομων και ευμενών πράξεων. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η ανακλητική απόφαση πρέπει να διέλθει από τη στάθμιση μεταξύ της αρχής της νομιμότητας, που επιβάλλει την ανάκληση της πράξης που αντίκειται στο «μπλοκ της νομιμότητας» και της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η οποία επιζητά τη διατήρηση της ισχύος της πράξης από την οποία έλκει δικαιώματα ο διοικούμενος.

³⁴ Βλ. σε ΣτΕ 169/2007, 3423/2005, 2515/2004, 556/2003

³⁵ Βλ. σε ΣτΕ 2909/1994

³⁶ Βλ. σε ΣτΕ 2139/2002, 370/1997. Ωστόσο, ο απόλυτος χαρακτήρας της υποχρέωσης ανάκλησης κάμφθηκε, καθόσον η νεότερη νομολογία απαιτεί την επανεξέταση και την αιτιολογία, και όχι την ανάκληση της πράξης (ΟλΣτΕ 1175/2008, 2123/2006, ΣτΕ 3500/2002).

³⁷ Βλ. σε ΣτΕ 1025/1992. Ωστόσο, και αυτή η περίπτωση συρρικνώθηκε νομολογιακά (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1610/1999).

Η νομολογία του ΣτΕ³⁸ έχει καταλήξει στον κανόνα πως οι παράνομες ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται εντός ευλόγου χρόνου από την έκδοσή τους και με πλήρη αιτιολογία που θα βασίζεται σε περιστατικά ή στοιχεία της συγκεκριμένης περίπτωσης, τα οποία, σε συνδυασμό με το νομικό καθεστώς του χρόνου έκδοσης της πράξης, θα θεμελιώνουν την παρανομία και θα δημιουργούν, ως επακόλουθο, νόμιμο έρεισμα για ανάκληση της πράξης.

Όταν τηρείται ο εύλογος χρόνος, η ανάκληση γίνεται ακώλυτα, χωρίς καν η διοίκηση να χρειαστεί να επικαλεστεί τη συνδρομή τυχόν λόγου δημοσίου συμφέροντος ή την τυχόν υπαίτια (δόλια) συμπεριφορά του διοικουμένου προς έκδοση της ανακαλούμενης πράξης³⁹. Η ανάκληση πράξης πέραν του ευλόγου χρόνου καθίσταται ακυρωτέα, εξαιτίας της υπέρβασής του⁴⁰. Ποιος όμως μπορεί να θεωρηθεί εύλογος χρόνος, εντός του οποίου είναι ελεύθερα και ακώλυτα ανακλητή η πράξη;

Η σχετική νομολογία του ΣτΕ υπήρξε αρκετά ασταθής σε αυτό το σημείο. Ως εύλογο χρόνο μεταξύ εκδόσεως και ανακλήσεως της πράξης δεν θεώρησε ούτε τα δέκα έτη⁴¹, ενώ σε άλλη περίπτωση αρκέστηκε στους είκοσι τρεις μήνες⁴². Είναι πραγματικότητα ότι η διακύμανση αυτή καθοριζόταν από τις ειδικές συνθήκες κάθε περίπτωσης, ιδίως της βαρύτητας της παρανομίας ή της συνεχούς αμφισβήτησης της νομιμότητας, αλλά πάντως χωρίς ιδιαίτερη αιτιολογία. Τελικά, ο ίδιος ο νομοθέτης προέβη σε έναν πρωτογενή ορισμό του ευλόγου χρόνου, δυνάμει του άρθρου 1 (μόνου) του αναγκαστικού νόμου 261/1968⁴³, ορίζοντας ότι ο εύλογος χρόνος μεταξύ έκδοσης και ανάκλησης της πράξης δεν είναι βραχύτερος της πενταετίας. Πρέπει να τονιστεί, γιατί η σύγχυση είναι συχνή, ότι ο νόμος δεν ορίζει ποτέ συντρέχει εύλογος χρόνος, αλλά ποτέ ΔΕΝ συντρέχει (ακόμη). Δεν θεσπίζει, δηλαδή, το maximum, αλλά ορίζει το minimum, προστατεύοντας ουσιαστικά όχι το συμφέρον του ιδιώτη, αλλά

³⁸ Βλ. σε ΣτΕ 4934/2013, 2414/2011, 3269/2010, 1501/2008, ΟλΣτΕ 2403/1997

³⁹ Βλ. σε ΣτΕ 3/2013, 1440/2011

⁴⁰ Ακυρωτέα καθίσταται και η ανάκληση ευμενούς πράξης, όταν διήλθε μακρύ χρονικό διάστημα από την διαπίστωση της παρανομίας, ΣτΕ 3270/2008

⁴¹ Βλ. σε ΣτΕ 2307/1968

⁴² Βλ. σε ΣτΕ 430/1964

⁴³ 1. Ατομικά διοικητικά πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου. Επιφυλασσομένων των ειδικώς, άλλως οριζουσών, διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας, χρόνος, ήσων της 5ετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά τα άνω ανακλητέων πράξεων, εν ουδεμιά περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς ανάκλησιν, ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιασδήποτε δικαϊώματος.

την ανακλητική εξουσία της διοίκησης⁴⁴.

Σύσσωμη η θεωρία τάσσεται υπέρ της άποψης ότι η ως άνω άκαμπτη διάταξη είναι αντισυνταγματική, καθόσον δεν συμβιβάζεται με τις αρχές του κράτους δικαίου (που απαιτεί εξατομίκευση της δικαιοσύνης) και της ισότητας (που επιτάσσει την όμοια μεταχείριση των ομοίων περιπτώσεων και την διάφορη μεταχείριση των ανόμοιων περιπτώσεων)⁴⁵, ενώ η πενταετής αυτή απολυτοποίηση της αρχής της νομιμότητας και της ανακλητικής δύναμης της διοίκησης αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, της πρακτικής εναρμόνισης μεταξύ των συγκρουόμενων συνταγματικών δικαιωμάτων και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης⁴⁶.

Η νομολογία, από την άλλη μεριά, παραμένει μέχρι στιγμής εξαιρετικά φειδωλή και διστακτική, κρίνοντας, μάλιστα, τρεις φορές πως το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968, με λιτές και πάντως μη πειστικές αιτιολογίες, οι οποίες συνοψίζονται στην αποστροφή ότι «...άλλωστε το χρονικό αυτό διάστημα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι υπερμέτρως μεγάλο...»⁴⁷. Το γεγονός, δε, πως εντός αυτού του διαστήματος ο ιδιώτης δεν μπορεί καν να αξιώσει αποζημίωση, καθιστά έτι περαιτέρω αντισυνταγματική τη ρύθμιση, καθόσον η τροπή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σε δευτερεύουσα αποκατάστασή της δια της χρηματικής ικανοποίησης θα μπορούσε να περισώσει την συμβατότητά του με τον Καταστατικό Χάρτη της έννομης τάξης μας.

Ο χρονικός περιορισμός δεν ισχύει και η εντωμεταξύ δημιουργηθείσα πραγματική κατάσταση δεν αποκλείει την ανάκληση, αν η έκδοση της πράξης προκλήθηκε από δόλια ενέργεια του διοικουμένου ή αν η ανάκληση προκύπτει από υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφωθεί σε απόφαση διοικητικού δικαστηρίου ή αν επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Ως προς το ζήτημα της δόλιας συμπεριφοράς ή και συνέργειας του διοικουμένου στην έκδοση της εκ του αποτελέσματος παράνομης πράξης, λεκτέα είναι τα κάτωθι: υπάρχουν περιπτώσεις ξεκάθαρες που ο δόλος του διοικουμένου είναι αυταπόδεικτος, όπως σε περίπτωση πλαστογραφίας ή δωροδοκίας υπαλλήλου ή

⁴⁴ Βλ. σε ΣτΕ 612/2012, 2919/2007, 227/2006, 4027/2004, ΔΕΦΑΘ 1179/2014, βλ. και σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 314,

⁴⁵ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 315, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁴⁶ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, *Και πάλι: Περί της συνταγματικότητας του άρθρου μόνου α.ν. 261/1968 (Με αφορμή την ΣτΕ 1501/2008)*, Δίκη, σελ. 568

⁴⁷ Βλ. σε ΣτΕ 1501/2008 (με κριτική Π. Λαζαράτου, ο.π.), 980/2002 και 2486/1994

βεβαίωσης ανακριβών στοιχείων⁴⁸. Οριακές όμως είναι εκείνες οι περιπτώσεις που ο διοικούμενος είχε θετική γνώση επί του παρανόμου χαρακτήρα της πράξης, χωρίς ο ίδιος να προκαλέσει το σφάλμα που οδήγησε στην εν τέλει παρανομία⁴⁹.

γ. ΝΟΜΙΜΕΣ ΔΥΣΜΕΝΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

Όπως ίσχυε και για τις παράνομες, έτσι και οι νόμιμες δυσμενείς διοικητικές πράξεις κατά κανόνα δύνανται να ανακληθούν. Ο κανόνας βέβαια, ο οποίος απορρέει εμμέσως από την αρχή της νομιμότητας, είναι ότι οι νόμιμες διοικητικές πράξεις πρέπει να διατηρούνται, καθόσον εξυπηρετείται κάποιος δημόσιος σκοπός. Ωστόσο, κατ' εξαίρεση, και με βάση τις αρχές της καλής πίστης και της αρχής της επιείκειας, ως ειδικότερης μορφής της συνταγματικά κατοχυρωμένης στο άρθρο 25 Σ αρχής της αναλογικότητας, παρέχουν στη διοίκηση την προαναφερόμενη ανωτέρω δυνατότητα ανάκλησης μιας νόμιμης και δυσμενούς για τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη πράξης.

Οι περιπτώσεις που η ανάκληση δεν αποτελεί δυνατότητα αλλά υποχρέωση της διοίκησης είναι, όπως προαναφέρθηκε και ανωτέρω για τις παράνομες δυσμενείς πράξεις, αφενός η τροποποίηση του νομοθετικού καθεστώτος ή η μεταστροφή της νομολογίας ως προς ένα ζήτημα κοινωνικής ασφάλισης, αφετέρου η διοικητική πράξη που αποτελεί μέτρο που έχει ως συνέπεια την αφαίρεση της ιδιοκτησίας, όπως στην περίπτωση αναγκαστικής απαλλοτρίωσης υπέρ του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ ή Δημόσιας Επιχείρησης, και το νομικό πρόσωπο αδρανεύει μακροχρόνια, με αποτέλεσμα να σχηματίζεται βούληση μη χρησιμοποίησης του ακινήτου για το σκοπό που πραγματοποιήθηκε ή έτερο σκοπό⁵⁰.

δ. ΝΟΜΙΜΕΣ ΕΥΜΕΝΕΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

Καταρχήν, στην περίπτωση των νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων, το δημόσιο και το ιδιωτικό συμφέρον συγκλίνουν, επομένως, και με βάση την αρχή της νομιμότητας, θα ήταν λογικό η ανάκληση να μην είναι επιτρεπτή⁵¹. Ωστόσο, αυτή η οπτική είναι μονοδιάστατη και θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και άλλες αρχές που διέπουν τη δράση της διοίκησης, όπως η αρχή της κοινής ωφέλειας, όταν δηλαδή

⁴⁸ Βλ. σε ΕλΣυν Τμ. ΙΙ 1176/2018

⁴⁹ Βλ. σε Μ. Κουτσοσπύρου, *Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων (διπλωματική εργασία 2019)*, διαθέσιμη σε www.dspace.lib.uom.gr

⁵⁰ Βλ. σε Επ. Σπηλιωτόπουλο, ο.π., σελ. 189 με τις οικείες παραπομπές στη νομολογία

⁵¹ Βλ. σε Αν. Τάχο, *Διοικητικό Δίκαιο(2008)*, σελ. 751, Εκδόσεις Σάκκουλα

προστατεύονται δικαιώματα (πολλών) καλόπιστων τρίτων. Έτσι, η νομολογία έχει διαμορφώσει τους εξής κανόνες, ήτοι: α) την ανάκληση πράξης υπό όρο που δεν τήρησε ο ιδιώτης, β) ανάκληση πράξης υπό επιφύλαξη ανάκλησης λόγω πλήρωσης του πραγματικού της, γ) ανάκληση σε περίπτωση συμφωνίας του διοικουμένου, δ) ανάκληση για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ε) ανάκληση λόγω μεταβολής πραγματικών ή νομικών δεδομένων.

Ειδικότερα, όπως καταδείχθηκε και στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας, η διοικητική πράξη μπορεί να περιέχει πρόσθετους ορισμούς, όπως ο όρος. Η μη πλήρωσή του, λοιπόν, από τον ιδιώτη συνεπάγεται αυτόθροα την απώλεια της εμπιστοσύνης του για διατήρηση της πράξης, ωστόσο πρέπει πάντα να ελέγχεται η στάθμιση που έγινε μεταξύ της αρχής που δικαιολογεί την ανάκληση και την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Κι αυτό γιατί υπάρχουν περιπτώσεις, όπως η ανυπαίτια μη εκπλήρωση του όρου, οι οποίες είναι οριακές και πρέπει πάντα να επιδέχονται του φιλτραρίσματος της αρχής της αναλογικότητας⁵².

Ένας άλλος πρόσθετος ορισμός που μπορεί να εμπεριέχει μια διοικητική πράξη είναι η επιφύλαξη ανακλήσεως. Σκοπός της είναι, στις περιπτώσεις πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας, η εξαφάνιση μιας πράξης, τυπικά μεν νόμιμης, με τις προϋποθέσεις, ωστόσο, έκδοσής της να έχουν πάψει, στις περιπτώσεις δε πράξεων διακριτικής ευχέρειας, να δοθεί στη διοίκηση η δυνατότητα να ανακαλέσει μια πράξη που ποτέ δεν θέλησε⁵³.

Κατά μεγάλο μέρος της θεωρίας, η συμφωνία του διοικουμένου ως προς την ανάκληση μιας πράξης συνιστά αυτοτελή λόγο. Ωστόσο, μειοψηφία της θεωρίας⁵⁴ θεωρεί πως η συμφωνία θα πρέπει να αφορά συγκεκριμένους λόγους ανάκλησης και να μην είναι γενική και αφηρημένη⁵⁵.

Τέλος, όσον αφορά την μεταβολή πραγματικών ή νομικών δεδομένων (σε σχέση με τον χρόνο έκδοσης της πράξης), κατά τη θεωρία συνιστά νόμιμο λόγο ανάκλησης. Ωστόσο, στη νομολογία υποστηρίζεται ότι η μεταγενέστερη

⁵² Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ό.π., σελ. 127, Εκδόσεις Σάκκουλα ο οποίος αναφέρει χαρακτηριστικά πως «...η ανάκληση λειτουργεί ως *ultima ratio*...»

⁵³ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ό.π., σελ. 140, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁵⁴ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ό.π., σελ. 144, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁵⁵ Επιχειρήματα της θέσης αυτής είναι ότι : α) η εκ των προτέρων γενική και αφηρημένη συμφωνία συνιστά παραίτηση από το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα δικαστικής προστασίας, β) δεν αναγνωρίζεται καν από τα διοικητικά δικαστήρια και γ) συνιστά μια αόριστη διεύρυνση της ανακλητικής δυνατότητας της διοίκησης

(διαφορετική) εκτίμηση της διοίκησης δεν συνιστά λόγο ανάκλησης⁵⁶. Μόνο σε συνδυασμό με την αντίθεση στο δημόσιο συμφέρον δύναται η μεταβολή των δεδομένων να αποτελέσει τέτοιο λόγο.

⁵⁶ Βλ.σεε ΣτΕ 4045/1976, 4412/1987, 3064/1991, 259/2005, 1624/2012

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

A. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΟΡΓΑΝΟΥ ΠΡΟΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗ

Όπως έχει στηλιτευθεί και ανωτέρω, οι νομοθετικές ρυθμίσεις ως προς την ανάκληση των διοικητικών πράξεων είναι ελλιπέστατες, αφήνοντας ευρύ περιθώριο στη νομολογία να διαπλάσει τους κανόνες ανάκλησης μέσα από την ερμηνεία και στάθμιση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου. Η μοναδική διάταξη του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που αφορά την ανάκληση, είναι αυτή του άρθρου 21, η οποία περιορίζεται στον καθορισμό του οργάνου που είναι αρμόδιο για την ανάκληση της πράξης.

Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 21 ΚΔΔιαδ «1. [α]ρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της.». Επομένως, αρμόδιο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή εκείνο που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διάταξης, αρμόδιο για την ανάκληση είναι τόσο το όργανο που εξέδωσε την ανακαλούμενη πράξη όσο και, σε περίπτωση μεταβολής της αρμοδιότητας το όργανο που έχει πλέον την αρμοδιότητα για να την εκδώσει⁵⁷.

Η προβληματική διατύπωση του νόμου προκαλεί σύγχυση ως προς την ασφάλεια δικαίου και, συνεπώς, την ενότητα της έννομης τάξης καθώς η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια για την ανάκληση των πράξεών της και υπάρχει περίπτωση διαφορετικής εκτίμησης μεταξύ των δύο οργάνων. Το πρόβλημα έγκειται ακριβώς στο γεγονός ότι, σε περίπτωση μεταβίβασης αρμοδιότητας, τη σχετική αρμοδιότητα για την ανάκληση διαθέτουν τόσο το όργανο που εξέδωσε την πράξη όσο και αυτό που έχει, πλέον, την αρμοδιότητα να την εκδώσει.

Ένα ακόμη κρίσιμο ζήτημα, που έχει απασχολήσει τη νομολογία σε αρκετές περιπτώσεις, είναι η έκδοση διοικητικής πράξης από αναρμόδιο όργανο. Γινόταν δεκτό ότι το αναρμόδιο όργανο, επιλαμβανόμενο της ανάκλησης της αναρμοδίως εκδοθείσας διοικητικής πράξης, έχει εξουσία ανάκλησης αλλά μόνο για τον λόγο της αναρμοδιότητας⁵⁸. Η πλειοψηφία της Ολομέλειας του ΣτΕ, σε σχετικά πρόσφατη

⁵⁷ Βλ. σε ΣτΕ 3582/2008

⁵⁸ Βλ. σε ΣτΕ 2069, 611, 612/2008

απόφαση⁵⁹, κατέληξε σε μια, μάλλον, αμφιλεγόμενη, ως προς τη δογματική της ορθότητα, θέση, κατά την οποία κάθε ατομική διοικητική πράξη, είτε αρμοδίως είτε αναρμοδίως εκδοθείσα, δύναται να ανακαλείται, για οποιονδήποτε λόγο εξωτερικής ή εσωτερικής νομιμότητας, είτε από το όργανο που την εξέδωσε είτε από το όργανο, το οποίο, κατά τον χρόνο της ανάκλησης, είναι αρμόδιο για την έκδοσή της. Στην ειδικότερη δε περίπτωση της αναρμοδίως εκδοθείσας ατομικής διοικητικής πράξης, η ανάκλησή της από το όργανο που την εξέδωσε χωρεί όχι μόνον κατ' επίκληση της αναρμοδιότητάς του, αλλά για οποιονδήποτε λόγο. Στην περίπτωση, δηλαδή, αυτήν, η αναρμοδιότητα ως προς την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης, ως ζήτημα δημοσίας τάξεως, εξεταζόμενο και αυτεπαγγέλτως από τον δικαστή ενώπιον του οποίου αμφισβητείται το κύρος της ανακλητικής πράξης, καθιστά νόμιμη εν πάση περιπτώσει την ανάκλησή της. Ακολουθώντας προηγούμενη νομολογία, η πρώτη μειοψηφήσασα γνώμη, εξέφρασε μια συνεπέστερη δογματικά άποψη, δεχόμενη ότι ναι μεν το αναρμόδιο όργανο μπορεί να ανακαλέσει την παρανόμως (λόγω αναρμοδιότητας) εκδοθείσα πράξη αλλά μόνο για τον λόγο της αναρμοδιότητάς του. Και αυτό γιατί η αρχή της νομιμότητας μπορεί να εξυπηρετηθεί μόνο διά της νομίμου οδού και όχι μέσω νέας παράβασης, που έγκειται στην εκ νέου οικειοποίηση αλλότριας αρμοδιότητας. Σε γενικές γραμμές, πρόκειται για ένα εξαιρετικά περίπλοκο θέμα, το οποίο συνδέεται και με την εξουσία του ακυρωτικού δικαστή να υποκαταστήσει με τον λόγο της αναρμοδιότητας, ως παρανομίας της ανακαλούμενης πράξης, τον λόγο ανάκλησης που επικαλείται με την ανακλητική πράξη το όργανο που εξέδωσε και τις δύο αναρμοδίως.

B. ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗ ΕΥΧΕΡΕΙΑ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ

Έχει τονιστεί και ανωτέρω και κρίνεται παγίως από τη νομολογία του ΣτΕ πως η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια να προβεί στην ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων για τις οποίες παρήλθε η προθεσμία προσβολής τους ή που προσβλήθηκαν ανεπιτυχώς, σε καμία, δε, περίπτωση δεν έχει υποχρέωση προς τούτο, εκτός αντίθετης νομοθετικής επιταγής⁶⁰ ή εάν η ανάκληση είναι υποχρεωτική προς τη συμμόρφωση της διοίκησης με δικαστική απόφαση⁶¹. Έτσι, τυχόν άρνηση της διοίκησης δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας· σε κάθε

⁵⁹ Βλ. σε ΟλΣτΕ 1581/2010

⁶⁰ Βλ. σε ΣτΕ 952/1988, ΟλΣτΕ 2282/1992

⁶¹ Βλ. σε ΣτΕ 1025/1992

περίπτωση, βέβαια, θα πρέπει η άρνηση να αιτιολογείται ειδικά για να είναι ελεγκτέα η καλή χρήση της διακριτικής ευχέρειας⁶².

Παρόλα αυτά, η νομολογία έχει διαπιστώσει ορισμένες περιπτώσεις που καθιστούν δέσμια την αρμοδιότητα της διοίκησης να ανακαλέσει την παράνομη και επαχθή πράξη, ιδίως:

- 1) στην περίπτωση που η ανάκληση υπαγορεύεται από διάταξη νόμου⁶³,
- 2) στην περίπτωση που για να επιτευχθεί η συμμόρφωση της διοίκησης με ακυρωτική απόφαση δικαστηρίου, πρέπει να ανακληθούν οι πράξεις που βασίστηκαν στην ακυρωθείσα πράξη⁶⁴,
- 3) στην περίπτωση πράξεων ομοίων προς ακυρωθείσα, αν με απόφαση του ΣτΕ ή με αμετάκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου ακυρώθηκε ατομική διοικητική πράξη για τον λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη νόμου αντίθετη προς το Σύνταγμα ή σε κανονιστική πράξη η οποία δεν έχει νόμιμο έρεισμα. Προϋποθέσεις για την ανάκληση της όμοιας πράξης είναι να υποβληθεί αίτηση εντός ευλόγου χρόνου από άτομο που έχει έννομο συμφέρον στη διοίκηση και με την ανάκληση να μην θίγονται δικαιώματα που αποκτήθηκαν καλόπιστα από την εφαρμογή της πράξης ή, καίτοι θίγονται τέτοια δικαιώματα, να συντρέχουν λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους επιβάλλεται η ανάκλησή τους⁶⁵ και
- 4) στην περίπτωση που μεταβάλλεται η νομοθεσία ή η νομολογία ή τα πραγματικά δεδομένα όταν πρόκειται για πράξη κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου, κατ' επιταγή γενικής αρχής ηθικής φύσεως της κοινωνικής ασφάλισης⁶⁶.

Σημειώνεται, ως και ανωτέρω, πως σημαντικό μέρος της θεωρίας⁶⁷ κρίνει ορθότερη την δημιουργία υποχρέωσης προς ανάκληση, εκτός εάν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος ή εάν τρίτα πρόσωπα έλκουν δικαιώματα από την πράξη. Ωστόσο, η μάλλον ορθότερη άποψη είναι αυτή που επικρατεί και που καταλήγει στο

⁶² Βλ. σε ΣτΕ 3065/1991

⁶³ Βλ.σε ΣτΕ 169/2007, 3423/2005, 2515/2004, 556/2003

⁶⁴ Βλ. σε ΣτΕ 2909/1994

⁶⁵ Βλ. σε ΣτΕ 2139/2002, 370/1997. Ωστόσο, ο απόλυτος χαρακτήρας της υποχρέωσης ανάκλησης κάμφθηκε, καθόσον η νεότερη νομολογία απαιτεί την επανεξέταση και την αιτιολογία, και όχι την ανάκληση της πράξης (ΟλΣτΕ 1175/2008, 2123/2006, ΣτΕ 3500/2002).

⁶⁶ Βλ. σε ΣτΕ 1025/1992 σε ΕΔΚΑ(1993), σελ. 638. Ωστόσο, και αυτή η περίπτωση συρρικνώθηκε νομολογιακά (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1610/1999).

⁶⁷ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 311, Εκδόσεις Σάκκουλα

τελολογικά συνεπές συμπέρασμα ότι σε κάθε περίπτωση υπάρχει διακριτική ευχέρεια και όχι δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης για την ανάκληση παράνομης και επαχθούς πράξης για τον λόγο ότι θα καταστρατηγούνταν το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και η ασφάλεια δικαίου· θα αναδημιουργούνταν, με άλλα λόγια, διαφορές, καθόσον η διοίκηση θα υποχρεούνταν σε ανάκληση και σε περίπτωση παράλειψης θα υπήρχε παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας προσβλητέα με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ, με συνέπεια την κατάρρευση του δικαστηριακού συστήματος, αλλά και την καταπάτηση δικαιωμάτων τρίτων που τυχόν έλκουν δικαιώματα.⁶⁸

Γ. ΕΙΔΙΚΑ Η ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΟΜΟΙΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Ειδικότερα, δε, για την περίπτωση της ανάκλησης ομοίων πράξεων που στηρίζονται σε ακυρωθείσα κανονιστική, η νομολογία⁶⁹ έχει γίνει σαφώς πιο μετριοπαθής. Αρχικά, η ρηξικέλευθη τότε με αριθ. 370/1997 απόφαση του ΣτΕ, έκρινε πως, σε περίπτωση κατά την οποία με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη για το λόγο ότι στηρίχτηκε σε κανονιστική που δεν έχει νόμιμο έρεισμα, πρόσωπο έχον έννομο συμφέρον μπορεί να υποβάλει στη διοίκηση, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος από τη δημοσίευση της ακυρωτικής δικαστικής απόφασης, αίτηση για την ανάκληση ομοίων με την ακυρωθείσα πράξεων. Τότε, η διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα να ανακαλέσει την «όμοια» πράξη ώστε τυχόν ρητή απορριπτική απάντηση στην ως άνω αίτηση θα συνιστούσε παράνομη πράξη, ενώ και η παράλειψη επί ένα τρίμηνο απάντησης θα συνιστούσε παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Ως ανωτέρω διελήφθη, ωστόσο, με νεότερες αποφάσεις του, το ΣτΕ έγινε πιο μετριοπαθές και κρίνει παγίως πως η διοίκηση υποχρεούται να επανεξετάσει τη νομιμότητα της πράξης και να προχωρήσει στην ανάκλησή της, εντός του πλαισίου της απονεμόμενης αρμοδιότητάς της για την έκδοσή της, κατ' εκτίμηση των λόγων δημοσίου συμφέροντος, που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκληση, της ανάγκης προστασίας που απέρρευσαν υπέρ τρίτων καλόπιστων κα του χρόνου που παρήλθε από την έκδοσή της. Κατ' άλλη διατύπωση, η υποχρέωση της διοίκησης εξικνείται στην επανεξέταση του αιτήματος και αιτιολογίας των «όμοιων» πράξεων,

⁶⁸ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, σε διαδικτυακό μάθημα Σύνθεσης Δημοσίου Δικαίου (12/05/2020) διαθέσιμο σε www.youtube.com

⁶⁹ Βλ. σε ΟλΣτΕ 1175/2008, ΣτΕ 92/2016, 19/2015 και 3065/2012

ενώ η επανεξέταση αυτή δεν οδηγεί αναγκαστικά στην ανάκληση της πράξης, χωρίς τούτο να συνιστά παραβίαση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης. Επομένως, μόνο η παράλειψη επανεξέτασης, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις, δύναται να αποτελέσει εκτελεστή πράξη και ουδόλως η άρνηση ανάκλησης.

Για την ταυτότητα του νομικού λόγου δέον να επισημανθεί και η σχετικά πρόσφατη γνωμοδότηση του ΝΣΚ⁷⁰ με την οποία επεκτείνεται η δυνατότητα ανάκλησης και επανεξέτασης των «ομοίων» με τις ακυρωθείσες πράξεις, χωρίς να συντρέχουν απαραίτητα οι προϋποθέσεις που τάσσει η νομολογία του ΣτΕ⁷¹.

Για να τύχει εφαρμογής η κάμψη του γενικού κανόνα περί διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης ως προς την ανάκληση των ομοίων με ακυρωθείσα πράξεων και να μετατραπεί σε υποχρέωση –κατ’ ακριβολογία, ωστόσο, σε υποχρέωση επανεξέτασης- θα πρέπει να αποσαφηνιστεί η έννοια των «ομοίων» πράξεων. Γίνεται δεκτό, λοιπόν, πως όμοια είναι η πράξη που έχει όμοιο περιεχόμενο και στηρίχτηκε στην αυτή ανίσχυρη διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστική πράξη⁷². Η, δε, θεωρία χρησιμοποίησε την έννοια του δεδικασμένου της ακυρωτικής απόφασης, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία εκ μέρους της διοίκησης να εκδώσει ακριβώς όμοια με την ακυρωθείσα πράξη. Έτσι, όμοια είναι η πράξη που ταυτίζεται ως προς τα ουσιώδη στοιχεία της σε συνδυασμό με τα πραγματικά περιστατικά και τους νομικούς κανόνες⁷³.

Τέλος, η διοίκηση δεν υποχρεούται να δράσει οίκοθεν, αλλά, όπως σημειώθηκε, θα πρέπει να υποβληθεί αίτηση από τον διοικούμενο. Η αίτηση θα έχει λογικά τη μορφή της αίτησης θεραπείας, ενώπιον του εκδόντος οργάνου ή της ιεραρχικής προσφυγής, ενώπιον του ιεραρχικά ανωτέρου του εκδόντος οργάνου⁷⁴. Βέβαια, η αίτηση θα πρέπει να ασκηθεί εντός ευλόγου χρόνου από τότε που θα καταστεί αμετάκλητη η ακυρωτική απόφαση. Αυτονόητο είναι ότι πρέπει να έχει

⁷⁰ Βλ. σε ΟλΝΣΚ 246/2016

⁷¹ Βλ. σε Ευγ. Πρεβεδούρου, *Διεύρυνση των περιπτώσεων υποχρέωσης ανάκλησης διοικητικών πράξεων ή εξέτασης σχετικού αιτήματος υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής διοίκησης* (ΣτΕ 92/2016), διαθέσιμο σε www.prevedourou.gr

⁷² Βλ. σε Ιάκ. Μαθιουδάκη, *Πότε η Διοίκηση υποχρεούται να ανακαλεί τις παράνομες διοικητικές πράξεις; Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις και οι δικονομικές προεκτάσεις ενός σύνθετου ζητήματος (με αφορμή την απόφαση του ΣτΕ 370/1997)*(1999), ΔΔίκη σελ. 1

⁷³ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, *Η επέκταση των αντικειμενικών ορίων του δεδικασμένου επί «ομοίων» πράξεων στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο*(1998), Δίκη, σελ. 3

⁷⁴ Βλ. σε Κ. Γιαννακόπουλο, *Η υποχρέωση ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων όμοιων με ακυρωθείσα πράξη* (1998), σελ. 158, Εκδόσεις Σάκκουλα

παρέλθει άπρακτη και η προθεσμία ευθείας προσβολής της πράξης με οποιοδήποτε ένδικο βοήθημα. Το εύλογο χρονικό διάστημα εκτιμάται ελεύθερα από τον εφαρμοστή του δικαίου, ο οποίος όμως πρέπει να συνεκτιμήσει αφενός μεν την ασφάλεια δικαίου και αφετέρου την φύση, τα χαρακτηριστικά και την ιδιαιτερότητα της συγκεκριμένης περίπτωσης. Μέρος της θεωρίας, ωστόσο, υποστηρίζει ότι ο εύλογος χρόνος για την αίτηση ανακλήσεως «ομοίων» πράξεων δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τις 60 ημέρες από της γνώσεως της ακυρωτικής αποφάσεως από τον αιτούντα⁷⁵.

Δ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ

Αφού, λοιπόν, επιληφθεί το αρμόδιο όργανο, ως ανωτέρω εξετέθη, θα πρέπει να ακολουθηθεί μια διοικητική διαδικασία προκειμένου να ανακληθεί η ατομική διοικητική πράξη. Η διαδικασία αυτή ονομάζεται ανακλητική και άλλοτε προβλέπεται εκ του νόμου και άλλοτε έγκειται στη διακριτική ευχέρεια του οργάνου που ανακαλεί, ενώ σε αυτές τις τελευταίες ανακύπτει το ζήτημα αν πρέπει να ακολουθηθεί η αυτή με την έκδοση της πράξης διαδικασία.

Η νομολογία αρχικά προέβινε στη διάκριση μεταξύ παράνομων και νόμιμων διοικητικών πράξεων, απαιτώντας την τήρηση της διαδικασίας της έκδοσης της ανακαλούμενης πράξης μόνο όταν πρόκειται για νόμιμη, ενώ για την ανάκληση των παρανόμων υπήρχε αμφισημία στις αποφάσεις του ΣτΕ ως προς την τήρηση ή μη κάποιας συγκεκριμένης διαδικασίας⁷⁶.

Στο άρθρο 21 παρ. 2 ΚΔΔιαδ ορίζεται πλέον πως η τήρηση της ίδιας με την έκδοση της πράξης διαδικασίας απαιτείται μόνο όταν ανακαλείται νόμιμη ή παράνομη πράξη, ύστερα από εκτίμηση πραγματικών δεδομένων⁷⁷.

Η θεωρία θέτει ως κανόνα την υποχρέωση επανάληψης της διαδικασίας στην περίπτωση των κοινωνικοασφαλιστικών διαφορών. Μάλιστα, επειδή η πρόταση

⁷⁵ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ό.π., ο οποίος αντλεί ένα επιχείρημα συγκριτικού δικαίου, και συγκεκριμένα από την αντίστοιχη πρόβλεψη του γαλλικού Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, και ένα τεολογικό-δογματικό επιχείρημα, και συγκεκριμένα ότι μετά την πάροδο των 60 ημερών, οι έτεροι διοικούμενοι-αιτούντες θα βρίσκονται σε εμφανώς πλεονεκτικότερη θέση έναντι του αποδέκτη της αρχικής παράνομης πράξης.

⁷⁶ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 319, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁷⁷ Με τις ΟλΣτΕ 454/1962, 2539/1996 και 2403/1997 και εντεύθεν, κρίνεται παγίως ότι όταν η ανάκληση αφορά πλέον τα πράγματα, η οποία προκύπτει από την εκτίμηση νέων στοιχείων που δεν λήφθηκαν υπόψη κατά την έκδοση της ανακαλούμενης, η ανακλητική διαδικασία τηρείται με βάση τους τύπους που προβλέπονται από το νόμο για την έκδοση της πράξης και είναι ουσιώδεις για την κρίση του επίμαχου θέματος και τη διαμόρφωση της ουσιαστικής εκτίμησης, περισσότερο σε www.prevedourou.gr

αυτή έγινε δεκτή και από τη νομολογία, τείνει να επεκτείνει τον κανόνα και σε κάθε περίπτωση ανάκλησης ευμενούς για το διοικούμενο πράξης, με κύρια επιχειρήματα την ασφάλεια δικαίου, την αρχή της ενότητας της έννομης τάξης, την προστασία ατομικών δικαιωμάτων όσο είχαν ωφεληθεί ή είχαν θιγεί από την ανακαλούμενη πράξη και για την επίτευξη της ισότητας ενώπιον του νόμου⁷⁸. Εξάλλου, ένα ακόμη επιχείρημα υπέρ αυτής της άποψης βρίσκεται στο ότι η επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας εκ μέρους του διοικητικού οργάνου είναι αναγκαία, καθώς αυτό θα διαπιστώσει εάν υφίσταται υποχρέωση ανάκλησης της αρχικής διοικητικής πράξης ή αν συντρέχουν λόγοι που απαγορεύουν την ανάκλησή της⁷⁹.

Η ανακλητική διαδικασία άρχεται με τρεις τρόπους. Ο πρώτος και πιο γνωστός είναι η αίτηση εκ μέρους του ενδιαφερομένου ιδιώτη, η οποία απευθύνεται είτε στο όργανο που είχε εκδώσει την πράξη είτε στο αρμόδιο εκείνη τη στιγμή όργανο. Η αίτηση αυτή δημιουργεί δέσμια αρμοδιότητα στη διοίκηση, όπως δέχεται η νομολογία με βάση τη θεωρία της ανάκλησης των ομοίου περιεχομένου πράξεων⁸⁰. Ο δεύτερος τρόπος έναρξης της ανακλητικής διαδικασίας είναι η αυτεπάγγελτη δράση της διοίκησης κατόπιν ρητής νομοθετικής επιταγής. Στην πραγματικότητα, η ανάκληση επέρχεται δια του νόμου, με τη διοίκηση να εκδίδει διαπιστωτική πράξη απευθυνόμενη προς τον ενδιαφερόμενο και πάντα τρίτο, με την οποία διαπιστώνεται ότι επήλθαν οι νόμιμες συνέπειες. Ο τελευταίος τρόπος με τον οποίο τίθεται σε λειτουργία ο διοικητικός ανακλητικός μηχανισμός είναι η αναφορά, κατ' άρθρο 27 ΚΔΔιαδ, ενός τρίτου ενδιαφερόμενου προσώπου. Η αναφορά αυτή δεν δημιουργεί, καταρχήν, υποχρέωση της διοίκησης να ανακαλέσει την πράξη παρά μόνον εάν ο τρίτος έχει έννομο συμφέρον⁸¹ και η προσβαλλόμενη πράξη είναι παράνομη και επαχθής για αυτόν.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η διαδικασία αυτή συνιστά μια διοικητική διαδικασία, επομένως είναι τηρητέες όλες οι γενικές αρχές της δράσης των διοικητικών οργάνων. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, σε περίπτωση ανάκλησης ευμενούς διοικητικής πράξης πρέπει να τηρηθεί ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, εφόσον η

⁷⁸ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, *Η ανάκληση νομίμων Διοικητικών πράξεων (Τόμος II)* (1998), σελ. 58-64, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁷⁹ Βλ. σε Επ. Σπηλιωτόπουλο, ο.π., σελ. 179, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

⁸⁰ Βλ. σε ΣτΕ 3500/2002 (παραπεμπτική), ΟλΣτΕ 2176/2004

⁸¹ Όπως αυτό ερμηνεύεται δικονομικά, με την έννοια ότι θεμελιώνεται το συμφέρον του να προσφύγει ακόμη και δικαστικώς κατά της διοικητικής πράξης

ανάκληση στηρίζεται στην υποκειμενική του συμπεριφορά⁸². Πολύ σημαντικό, δε, στοιχείο της ανακλητικής πράξης, όταν είναι δυσμενής για τον διοικούμενο, είναι η ύπαρξη σαφούς, ειδικής και επαρκούς αιτιολογίας ως προς τους λόγους ανάκλησης, όπως άλλωστε ρητά ορίζει το άρθρο 17 παρ. 2 του ΚΔΔιαδ⁸³. Εξάλλου, η ανάκληση πράξεων που χορηγούν παροχές, όπως συντάξεις, επιδόματα και συναφή οικονομικά ευεργετήματα πρέπει να ισορροπεί ανάμεσα στην αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, η οποία, μάλιστα, όταν πρόκειται για προστασία δημοσίου χρήματος θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα αυστηρή σε καιρούς δημοσιονομικής αδυναμίας, και στις αρχές της καλής πίστης, της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου, που προστατεύουν τον ιδιώτη που έχει λάβει μια αχρεωστήτως καταβληθείσα παροχή. Θεωρία και νομολογία ομνοούν ότι σε τέτοιες περιπτώσεις πρωτεύουσα σημασία πρέπει να δοθεί στην αρχή της καλής πίστης του διοικουμένου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη προς τη διοίκηση⁸⁴.

Ο εξαγόμενος κανόνας είναι πως οι αχρεωστήτως καταβληθείσες παροχές αναζητούνται αναδρομικά μόνο εάν ο διοικούμενος ήταν κακόπιστος ως προς την άνευ νομίμου αιτίας χορήγηση της παροχής και, αντιστρόφως, πως σε περίπτωση καλόπιστου αποδέκτη, η ανάκληση καταρχήν λειτουργεί *ex nunc* και όχι *ex tunc*, δηλαδή μόνο για το μέλλον και όχι αναδρομικά και σε πάντως χωρίς να τίγονται πραγματικά διαμορφωθείσες οικονομικές καταστάσεις, αφού η διοίκηση δεν μπορεί να αναζητά ποσά τα οποία αχρεωστήτως μεν κατέβαλλε, ο δε διοικούμενος όμως έλαβε καλόπιστα και εύλογα τα ενέταξε στον οικονομικό του *prüπολογισμό*.

E. ENNOMES ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

Όπως ειπώθηκε και στην αρχή της παρούσας, η ανάκληση μιας διοικητικής πράξης συνιστά έναν από τους σπουδαιότερους τρόπους άρσης της ισχύος της. Και εδώ καθοριστικό ρόλο διαδραματίζει η παρανομία ή η νομιμότητας της ανακαλούμενης πράξης· κι αυτό, γιατί στην πρώτη περίπτωση η ανάκληση λειτουργεί καταρχήν *ex tunc*, δηλαδή με αφετηρία το χρονικό σημείο έκδοσής της⁸⁵, εκτός αν

⁸² Βλ. σε ΣτΕ 1850/1992

⁸³ Βλ. σε ΣτΕ 3047/2002

⁸⁴ Βλ. σε Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Το δημόσιο *συμφέρον* και η ανάκληση διοικητικών πράξεων (1998), σελ. 352, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁸⁵ Κατά τον Π. Λαζαράτο «...η σωστή χρήση της πρακτικής εναρμόνισης και της αναλογικότητας μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης επιβάλλει στη διοίκηση, που έχει διακριτική ευχέρεια, να επιλέξει το ορθό χρονικό σημείο που θα αρθεί η ισχύς της πράξης...» σε διαδικτυακό μάθημα Σύνοψης Δημοσίου Δικαίου (12/05/2020) διαθέσιμο σε www.youtube.com

νόμος ορίζει άλλως, ενώ στη δεύτερη περίπτωση οι έννομες συνέπειες επέρχονται μόνο για το μέλλον ή *ex tunc*, και μάλιστα από το χρονικό σημείο έκδοσης της ανακλητικής πράξης, εκτός, και πάλι, εάν ο νομοθέτης ορίζει μεταγενέστερο χρονικό σημείο έναρξης⁸⁶.

Ειδικά, δε, ως προς την ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξης, αυτή μπορεί να είναι ολική ή μερική, με κριτήριο το διαιρετό ή μη της χορηγούμενης με την πράξη παροχής. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι δεν πρέπει να εκτιμάται μόνο το υλικό, αλλά και το οικονομικό και νομικό στοιχείο της διαιρετότητας της παροχής, διαφορετικά η μερική ανάκληση θα συνιστά κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης⁸⁷.

Εξάλλου, όπως σημειώθηκε και αμέσως ανωτέρω, προκειμένου για την ανάκληση παρανόμων διοικητικών πράξεων με τις οποίες χορηγούνται παροχές (π.χ. συντάξεις από φορέα κοινωνικής ασφάλισης, αποδοχές ανώτερου βαθμού) λειτουργεί μόνο για το μέλλον και αποκλείεται η αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσό μετά την πάροδο ικανού χρόνου από την είσπραξη, λόγω των απρόβλεπτων οικονομικών συνεπειών του μέτρου σε βάρος του λήπτη. Πριν την πάροδο του ικανού χρόνου, η αναζήτηση αποκλείεται μόνο εάν ο καλόπιστος ιδιώτης επικαλεστεί και αποδείξει ότι η επιστροφή των εισπραχθέντων θα έχει δυσβάσταχτες και απρόβλεπτες οικονομικές συνέπειες. Σε κάθε περίπτωση, η αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων είναι καταρχήν θεμιτή, εφόσον ο ιδιώτης διατελούσε εξ αρχής κακή τη πίστει⁸⁸.

ΣΤ. ΕΙΔΙΚΑ Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΗ

Σημαντικότερη συνέπεια της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων συνιστά και η υποχρέωση της διοίκησης να αποζημιώσει τον ευνοούμενο από την ανακληθείσα πράξη ιδιώτη. Η αποζημίωση κατά κανόνα ερείδεται στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, κατά το οποίο για να θεμελιωθεί ευθύνη του κράτους για παράνομες και ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων θα πρέπει η πράξη ή

⁸⁶ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 320, Εκδόσεις Σάκκουλα. Βλ. ωστόσο και σε Ελένη Γ. Παρασκευοπούλου, *Η ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων (Διπλωματική εργασία 2018)*, διαθέσιμο σε pergamos.lib.uoa.gr, η οποία υποστηρίζει ότι «...η ανάκληση νόμιμης πράξης είναι δυνατόν να ενεργεί *ex tunc*, έστω και υπό ορισμένες ακραίες συνθήκες...», αναφερόμενη στο πρόβλημα των αρχικά νομίμων αλλά επιγενόμενα παρανόμων διοικητικών πράξεων, την ανάκληση των οποίων μπορούσε να προβλέψει ο ιδιώτης, βασιζόμενος στην ανάκληση ομοίων πράξεων.

⁸⁷ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ό.π., σελ. 136, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁸⁸ Βλ. σε Ευγ. Πρεβεδούρου, ο.π., www.prevedourou.gr

παράλειψη: α) να προέρχεται από όργανο του κράτους, β) να ανήκει στην περιοχή της κυριαρχικής διοίκησης, γ) να έγινε κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, δ) να είναι παράνομη, ε) να παρέβη διάταξη που δεν έχει τεθεί για χάρη του γενικού συμφέροντος και στ) να είναι ζημιογόνος⁸⁹ Η θεωρία⁹⁰ προβαίνει σε τετραμερή διάκριση με κριτήρια, αφενός την διάκριση μεταξύ νόμιμης και παράνομης πράξης και αφετέρου μεταξύ νόμιμης και παράνομης ανάκλησης. Έτσι, προκύπτει: α) η παράνομη ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξης, β) η νόμιμη ανάκληση νόμιμης πράξης, γ) η παράνομη ανάκληση παράνομης πράξης και δ) η νόμιμη ανάκληση παράνομης πράξης.

α. ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΝΟΜΙΜΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Στην ανακλητική πράξη δύναται να εμφιλοχωρήσει παρανομία, για τους κάτωθι λόγους: α) λόγω αναρμοδιότητας του εκδόντος οργάνου, β) λόγω παραβίασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, γ) λόγω κατάχρησης εξουσίας και δ) λόγω μη πλήρωσης των όρων του πραγματικού του ανακλητικού κανόνα ή λόγω μη λήψης υπόψη, κατά τη στάθμιση των γενικών αρχών, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη κατά τρόπο δυσανάλογο⁹¹.

Στην περίπτωση της παράνομης ανάκλησης νόμιμης πράξης δεν ανακύπτουν ιδιαίτερα ζητήματα ως προς τον αιτιώδη σύνδεσμο που συνδέει την παράνομη δράση της διοίκησης και τη ζημία που υφίσταται ο ιδιώτης, όπως συμβαίνει σε άλλες περιπτώσεις που θα εξεταστούν κατωτέρω.

β. ΝΟΜΙΜΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΝΟΜΙΜΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Η νόμιμη δράση της διοίκησης, παρόλο που είναι κατά κανόνα ζημιογόνος για τον ιδιώτη, δεν είναι παράνομη και, λογικό επόμενο είναι πως δεν μπορεί να στηρίξει αξίωση αποζημίωσης με βάση τις διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Μέρος της θεωρίας⁹² εντοπίζει το παράδοξο και αντιφατικό ζήτημα, καθόσον ο ιδιώτης μπορεί να αποζημιωθεί για τη ζημία που υφίσταται λόγω της εμπιστοσύνης του στη διατήρηση μιας παράνομης πράξης, αλλά μένει χωρίς αποζημίωση σε περίπτωση που

⁸⁹ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 802, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁹⁰ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, *Αστική ευθύνη του κράτους από ανάκληση διοικητικών πράξεων* (2008), ΘΠΔΔ, σελ. 532επ.

⁹¹ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ο.π., σελ. 161-162, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁹² Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 321, Εκδόσεις Σάκκουλα

διαφεύδεται η εμπιστοσύνη του για διατήρηση μιας νόμιμης πράξης.

Έτσι, καταλήγει πως θα πρέπει να υπάρξει νομοθετική παρέμβαση που θα ικανοποιεί το αίσθημα δικαίου και η οποία θα απορρέει από την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που αποτελεί θεμέλιο του κράτους δικαίου και έχει συνταγματικό έρεισμα. Στην περίπτωση, δηλαδή, που η εμπιστοσύνη του ιδιώτη για διατήρηση μιας νόμιμης ευμενούς πράξης πρέπει κατ' εξαίρεση να υποχωρήσει, για λόγους επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, πρέπει να υπάρξει αποζημίωσή του, εφόσον βέβαια η εμπιστοσύνη που επεδείξε είναι δικαιολογημένη. Η παράλειψη αυτή του νομοθέτη θα μπορούσε να οδηγήσει τα δικαστήρια στο να αντλήσουν τη σχετική αξίωση αποζημίωσης απευθείας από το Σύνταγμα, όπως συνέβη στην περίπτωση της προβλεπόμενης αποζημίωσης από το άρθρο 24 παρ. 6 Σ⁹³. Μάλιστα, με τη με αριθ. 1501/2014 απόφασης της Ολομελείας του ΣτΕ, έγινε δεκτό πως το Δημόσιο ευθύνεται ακόμη και για νόμιμες πράξεις, με συνταγματικό έρεισμα να ανευρίσκεται στο άρθρο 4 παρ. 5 Σ, προϋποθέτει, δε, ιδιαίτερη και σπουδαία βλάβη του ιδιώτη σε τέτοιο βαθμό που δεν θα ήταν συνταγματικά ανεκτή προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που προβλέπεται από την οικεία διάταξη.

Εξάλλου, η αξίωση αποζημίωσης για την περίπτωση που ο ιδιώτης υφίσταται ζημία από νόμιμη δράση της διοίκησης θα μπορούσε, κατ' άλλο μέρος της θεωρίας⁹⁴, να στηριχθεί στο άρθρο 17 Σ, το οποίο προβλέπει την αποζημίωση λόγω απαλλοτρίωσης και⁹⁵ ενοχικών δικαιωμάτων. Το πρόβλημα εν προκειμένω εντοπίζεται στο ότι είτε το ενοχικό δικαίωμα δεν θα προστατεύεται είτε η κρατική παρέμβαση θα συνιστά επιτρεπτό κοινωνικό περιορισμό της ιδιοκτησίας⁹⁶.

γ. ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Η περίπτωση της παράνομης ανάκλησης παράνομης πράξης έχει εν μέρει ρυθμιστεί, όπως σημειώθηκε και ανωτέρω, με το άρθρο (μόνο) του α.ν. 261/1968, το οποίο προβλέπει το αζημίωτο του δημοσίου σε περίπτωση ανάκλησης παράνομης

⁹³ Βλ. σε ΣτΕ 3893/1981, 3146/1986, 1097/1987

⁹⁴ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ο.π., σελ. 186, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁹⁵ Το άρθρο 17 Σ πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με την Ε.Σ.Δ.Α. και ιδίως το Π.Π.Π., βάσει του άρθρου 1 του οποίου «παν φυσικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του» και που σύμφωνα με το Ε.Δ.Δ.Α. στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνεται κάθε ιδιωτικό δικαίωμα. Για περισσότερα βλ. σε Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*(2006) , σελ. 372-373, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

⁹⁶ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ο.π., σελ. 189, Εκδόσεις Σάκκουλα

πράξης εντός ευλόγου χρόνου, ο οποίος δεν είναι βραχύτερος της πενταετίας. Αν και η αντισυνταγματικότητα του άρθρου είναι πιο έκδηλη στην περίπτωση της νόμιμης ανάκλησης παράνομων πράξεων, η οποία και θα αναλυθεί κατωτέρω, η ανάκληση μιας παράνομης πράξης μπορεί να είναι εξίσου παράνομη όταν α) εντός, μεν, πενταετίας, η πράξη εκδόθηκε από αναρμόδιο όργανο ή κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας ή κατά κατάχρηση εξουσίας ή καθ' υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας και β) μετά την πάροδο της πενταετίας, για όλους τους ανωτέρω λόγους πλέον της κακής στάθμισης μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Σε αυτήν την περίπτωση, ο περιορισμός του α.ν. δεν ισχύει και, επομένως, είναι δυνατή η θεμελίωση αξίωσης αποζημίωσης του ιδιώτη από τη διοίκηση κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ⁹⁷.

δ. ΝΟΜΙΜΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Η περίπτωση της νόμιμης ανάκλησης παράνομης διοικητικής πράξης γεννά και τα περισσότερα προβλήματα. Αρχικά, σε αυτήν ακριβώς την περίπτωση είναι που τυγχάνει εφαρμογής ο α.ν. 261/1968 και μένει άνευ αποζημίωσης ο ιδιώτης, εφόσον η παράνομη ευμενής πράξη ανακληθεί εντός πενταετίας (κατ' ελάχιστον), χωρίς καμία στάθμιση και συνυπολογισμού της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που εκείνος επέδειξε.

Σύσσωμη η θεωρία τάσσεται υπέρ της άποψης ότι η ως άνω άκαμπτη διάταξη είναι αντισυνταγματική, καθόσον δεν συμβιβάζεται με τις αρχές του κράτους δικαίου (που απαιτεί εξατομίκευση της δικαιοσύνης) και της ισότητας (που επιτάσσει την όμοια μεταχείριση των ομοίων περιπτώσεων και την διάφορη μεταχείριση των ανόμοιων περιπτώσεων)⁹⁸, ενώ η πενταετής αυτή απολυτοποίηση της αρχής της νομιμότητας και της ανακλητικής δύναμης της διοίκησης αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, της πρακτικής εναρμόνισης μεταξύ των συγκρουόμενων συνταγματικών δικαιωμάτων και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης⁹⁹.

Η νομολογία, από την άλλη μεριά, παραμένει μέχρι στιγμής εξαιρετικά φειδωλή και διστακτική, κρίνοντας, μάλιστα, τρεις φορές πως το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968, με λιτές και πάντως μη πειστικές αιτιολογίες, οι οποίες συνοψίζονται στην

⁹⁷ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ο.π., σελ. 163-165, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁹⁸ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 315, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁹⁹ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, *Και πάλι: Περί της συνταγματικότητας του άρθρου μόνου α.ν. 261/1968 (Με αφορμή την ΣτΕ 1501/2008)* (2009), Δίκη σελ. 568

αποστροφή ότι «...άλλωστε το χρονικό αυτό διάστημα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι υπερμέτρως μεγάλο...»¹⁰⁰. Το γεγονός, δε, πως εντός αυτού του διαστήματος ο ιδιώτης δεν μπορεί καν να αξιώσει αποζημίωση, καθιστά έτι περαιτέρω αντισυνταγματική τη ρύθμιση, καθόσον η τροπή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σε δευτερεύουσα αποκατάστασή της δια της χρηματικής ικανοποίησης θα μπορούσε να περισώσει την συμβατότητά του με το Σύνταγμα.

Βέβαια, μόνο σε μια εκ των τριών αποφάσεων του ΣτΕ που κήρυξαν τη σύμπλευση του α.ν. 261/1968 με το Σύνταγμα, τη με αριθ. 980/2002, έγινε μνεία περί της απαγόρευσης αποζημίωσης.

Συγκεκριμένα, στη σκέψη 4 αυτής, το ΣτΕ έκρινε συνταγματικό τον εύλογο χρόνο της πενταετίας, αλλά δεν απαγόρευσε την αποζημίωση του ιδιώτη από ανάκληση παράνομης πράξης, εφόσον αυτός δεν προκάλεσε υπαιτίως την έκδοσή της, κάνοντας μια σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της διάταξης¹⁰¹ στρεβλώνοντας το γράμμα της διατάξεως και το δόγμα του αποζημιωτικού δικαίου και της αστικής ευθύνης του κράτους προκειμένου να επιτευχθεί το ποθούμενο: δηλαδή ο ιδιώτης τουλάχιστον να αποζημιωθεί¹⁰².

Δέον να τονιστεί πως ο χρονικός περιορισμός του ανακλητού της παράνομης ευμενούς πράξης δεν ισχύει και η εντωμεταξύ δημιουργηθείσα πραγματική κατάσταση δεν αποκλείει την ανάκληση, εάν η έκδοση της πράξης προκλήθηκε από δόλια ενέργεια του ιδιώτη ή η ανάκληση προκύπτει από την υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων ή επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Ειδικά ο δόλος μόνος του ιδιώτη δεν δικαιολογεί από μόνος του την ανάκληση της αντικειμενικά νόμιμης πράξης, ωστόσο αίρει οπωσδήποτε τους χρονικούς περιορισμούς της ανάκλησης παράνομης πράξης¹⁰³. Εξάλλου, ο δόλος του ιδιώτη μάλλον κατά κανόνα θα οδηγεί σε αποκλεισμό της αξίωσής του, πάντως όμως δεν θα πρέπει εξυπαρχής να αποκλείεται, αλλά να προτείνεται από τη διοίκηση ως ένσταση συνυπαιτιότητας, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 300 ΑΚ, άποψη,

¹⁰⁰ Βλ. σε ΣτΕ 1501/2008 (με κριτική Π. Λαζαράτου, ο.π.), 980/2002 και 2486/1994

¹⁰¹ Στηριζόμενη στα άρθρα 4 παρ. 1 και 20 παρ. 1Σ. Βλ. και σε Προκόπη Παυλόπουλο, *Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων* (1992), ΕΔΔ, σελ. 169-171

¹⁰² Βλ. σε Π. Λαζαράτο, *Αστική ευθύνη του κράτους από ανάκληση διοικητικών πράξεων* (2008), ΘΠΔΔ, σελ. 532επ.

¹⁰³ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 315, Εκδόσεις Σάκκουλα

όμως, που δεν υιοθετεί η νομολογία, θεωρώντας πως εξυπαρχής αποκλείεται η αξίωση αποζημίωσης του δολίου πράττοντος ιδιώτη¹⁰⁴.

Μια άλλη ιδιοτυπία που εντοπίζεται εν προκειμένω είναι ότι ο παράνομος και ζημιογόνος χαρακτήρας της πράξης δεν συμπίπτουν στην ίδια πράξη· κι αυτό γιατί η έκδοση της πράξης είναι παράνομη, αλλά όχι ζημιογόνος, ενώ η ανάκληση επιφέρει ζημία, μα δεν είναι παράνομη.

Μέρος της θεωρίας¹⁰⁵ αντιμετωπίζει την εκδοθείσα και ανακληθείσα πράξη σαν μια αδιάσπαστη ενότητα που περιέχει τόσο το στοιχείο του παρανόμου όσο και του ζημιογόνου, με τη νομολογία να ενστερνίζεται την ανωτέρω άποψη, καλούμενη ως θεωρία της ενότητας¹⁰⁶. Μια άλλη κριτική θεωρητική άποψη, ωστόσο, εντοπίζει πως η αρχικώς παράνομη πράξη έχει το σπέρμα της ανακλητικότητάς της και πως είναι πρόσφορη να ανακληθεί, με αποτέλεσμα να μην διακόπτεται ο αιτιώδης σύνδεσμος και η παρανομία να συνδέεται αιτιωδώς με τη ζημία¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ο.π., σε διαδικτυακό μάθημα Σύνοψης Δημοσίου Δικαίου (12/05/2020) διαθέσιμο σε www.youtube.com

¹⁰⁵ Βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 321, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹⁰⁶ Βλ. σε σκέψη 7 της ΣτΕ 980/2002

¹⁰⁷ Βλ. σε Π. Λαζαράτο, ο.π., σελ. 171-173, Εκδόσεις Σάκκουλα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Α. ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Όπως εκτέθηκε και ανωτέρω, οι περισσότεροι προβληματισμοί που ανακύπτουν στο ζήτημα της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων εκκινούν από την – σχεδόν- ελλιπή νομοθετική παρέμβαση, το κενό της οποίας καλύπτεται από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Ως εκ τούτου, ο διοικούμενος στερείται οποιαδήποτε δυνατότητα πρόγνωσης ως προς το αποτέλεσμα της στάθμισης και εναρμόνισης των συγκρουόμενων δικαιωμάτων, με περαιτέρω συνέπεια να πλήττεται η ασφάλεια δικαίου και το κράτος δικαίου εν γένει¹⁰⁸.

Ειδικά στο Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, κατ' εξοχήν ρυθμιστικό πεδίο της παροχικής διοίκησης¹⁰⁹ που αφορά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών, είναι ακόμη πιο επιτακτική η ανάγκη για στάθμιση των συμφερόντων. Κι αυτό επειδή στο πεδίο της παροχικής διοίκησης ενός σύγχρονου κοινωνικού κράτους, αυτό είναι φορέας των απαιτήσεων διαφόρων κοινωνικών ομάδων και τυχόν «απώλεια» των δικαιωμάτων και των συμφερόντων τους εξαιτίας της διοικητικής πρακτικής φαντάζει εντονότερη. Η λήψη επαχθών μέτρων σε βάρος των διοικουμένων πρέπει να γίνεται με σύνεση και σεβασμό απέναντι στις δικαιολογημένες προσδοκίες τους. Εξάλλου, όπως και στην ενάσκηση οποιουδήποτε δικαιώματος, έτσι και στην ανακλητική εξουσία της διοίκησης τίθενται όρια, η υπέρβαση των οποίων αποδοκιμάζεται από το δίκαιο¹¹⁰.

Η ανάκληση των αποφάσεων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης διέπεται, καταρχήν, από τους γενικούς κανόνες που αναφέρθηκαν ανωτέρω, με κάποιες διαφοροποιήσεις που αποδίδονται στην κοινωνική φύση των ασφαλιστικών υποθέσεων. Η ασθενής θέση του διοικουμένου και ο βιοποριστικός χαρακτήρας των παροχών επιβάλλουν έναν πιο έντονα κοινωνικό εμποτισμό των αρχών της ανάκλησης, καθώς κι έναν εντονότερο περιορισμό των εξουσιών της διοίκησης. Η αποκατάσταση της αρχής της νομιμότητας δεν μπορεί να αποβεί σε βάρος του καλόπιστου διοικουμένου. Η, δε, νομολογία¹¹¹ δεν αποκλείει την αστική ευθύνη του Δημοσίου σε περίπτωση που ο ασφαλισμένος δεν προκάλεσε την έκδοση της

¹⁰⁸ Βλ. σε Π. Κουτσομπόη, *Η ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων στην Κοινωνική Ασφάλιση (διδασκαρική διατριβή)* (2015), σελ. 22, διαθέσιμη σε www.ike.lib.auth.gr

¹⁰⁹ Για την επεξήγηση αυτού του τύπου της διοικητικής δράσης βλ. σε Π. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 9

¹¹⁰ Βλ. σε Π. Κουτσομπόη, ο.π., σελ. 25-26

¹¹¹ Βλ. σε ΣτΕ 980/2002

ανακαλούμενης παράνομης πράξης¹¹².

Όπως είναι λογικό και αναμενόμενο, στη νομοθεσία των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης που εντάχθηκαν στον e-Ε.Φ.Κ.Α., δεν υπάρχουν προβλέψεις για τον τρόπο επίλυσης του ακανθώδους ζητήματος της ανάκλησης των πράξεων των ασφαλιστικών ταμείων. Οι καταστατικές διατάξεις του τέως Ι.Κ.Α.- Ε.Τ.Α.Μ., του μεγαλύτερου κοινωνικοασφαλιστικού οργανισμού, διαθέτουν μόνο μια πρόβλεψη σχετικά με το ζήτημα της έναρξης των οικονομικών αποτελεσμάτων σε βάρος του Ιδρύματος σε περίπτωση ανάκλησης ή επανεξέτασης οριστικής απόφασης¹¹³. Στην, δε, τέταρτη παράγραφο του άρθρου 40 του νόμου 1846/1951 προβλέπεται η έντοκη προς 5% επιστροφή προς το Ίδρυμα των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, ως συνέπεια της ανάκλησης της διοικητικής πράξης, καθόσον η καταβολή των παροχών στερείται πλέον νομίμου αιτίας¹¹⁴.

Περαιτέρω, στις διατάξεις του τέως Τ.Ε.Β.Ε., και συγκεκριμένα στο Π.Δ. 116/1988, υπάρχει πρόβλεψη για ανάκληση συνταξιοδοτικών αποφάσεων που εκδόθηκαν βάσει ψευδών ή απατηλών δικαιολογητικών. Η διάταξη είναι ελλιπής και υφίσταται τη βάσανο της κριτικής της θεωρίας, καθόσον υπάρχει νομοθετικό κενό για την περίπτωση που ναι μεν η απόφαση στηρίχθηκε σε ψευδή δικαιολογητικά, χωρίς όμως υπαιτιότητα του ασφαλισμένου ή του αρμοδίου διοικητικού οργάνου¹¹⁵.

B. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ

Στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, εκτός από τις υπομνησθείσες ανωτέρω γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, έχουν διαμορφωθεί ειδικές αρχές, προκειμένου να προσαρμόζονται οι νομικοί κανόνες στις νέες συνθήκες και αντιλήψεις. Όπως και οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου εν γένει, έτσι και οι

¹¹² Βλ. σε Αγ. Στεργίου, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης (2017)*, σελ. 1000, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹¹³ Άρθρο 40 παρ. 6 εδ. γ' και δ' «*Επί ανακλήσεως η εξασφάνισεως εν όλω η εν μέρει οριστικής συνταξιοδοτικής αποφάσεως του ασφαλιστικού οργάνου, δεν επιτρέπεται δι' οιονδήποτε λόγον η αναγνώρισις αναδρομικώς εις βάρος του ΙΚΑ απαιτήσεως εκι συντάξεως η διαφορών συντάξεων πέραν της πενταετίας από της ημέρας καθ' ην υπεβλήθη η πρόσ ανάκλησιν της αποφάσεως αίτησις του ενδιαφερομένου. Επί απανεξετάσεως οριστικώς κριθείσης περιπτώσεως τη επικλήσει παρά του ενδιαφερομένου νέων κρίσιμων πραγματικών στοιχείων δεν επιτρέπεται δι' οιονδήποτε λόγον η αναγνώρισις εις βάρος του ΙΚΑ απαιτήσεων εκ συντάξεων η διαφορών συντάξεων πρό του χρόνου υποβολής της σχετικής αιτήσεως, εκτός εάν τα στοιχεία ταύτα προκύπτουν αναμφισβήτως εκ του συνταξιοδοτικού φακέλου του ενδιαφερομένου.*»

¹¹⁴ Βλ. σε Π. Κουτσομπόη, ο.π., σελ. 38-39

¹¹⁵ Βλ. σε Π. Κουτσομπόη, ο.π., σελ. 40

γενικές αρχές του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου αντλούνται με τη βοήθεια της διαπλαστικής- δημιουργικής ερμηνείας του δικαστή από το σύνολο της κείμενης νομοθεσίας και ειδικότερα από το πνεύμα της. Είναι, κατά την πολύ εύστοχη ρήση του Καθηγητή Στεργίου, νομολογιακές λύσεις σε αυστηρές και ανεπιεικείς ρυθμίσεις της νομοθεσίας και λειτουργούν διορθωτικά σε άκαμπτες ρυθμίσεις του νόμου, προστατεύοντας τον ασφαλισμένο.¹¹⁶

Μια γενική αρχή του διοικητικού που χρήζει εντονότερης εφαρμογής στο κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο είναι εκείνη της χρηστής διοίκησης. Κι αυτό γιατί ο κοινωνικός χαρακτήρας του θεσμού επιβάλλει την αντιμετώπιση του ασφαλισμένου με τη μέγιστη δυνατή επιείκεια. Εξάλλου, όπως επεσήμανε και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στα πλαίσια της χρηστής διοίκησης, οι φορείς πρέπει να ενεργούν με τη μέγιστη δυνατή ευσυνειδησία, ιδίως όταν κρίνουν θέματα ζωτικής σημασίας, όπως είναι οι κοινωνικές παροχές¹¹⁷.

Ενόψει της πολυπλοκότητας των κοινωνικοασφαλιστικών ρυθμίσεων, γεννάται, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, η υποχρέωση των ασφαλιστικών οργάνων να υιοθετούν τη λιγότερο επαχθή ερμηνεία για τους ασφαλισμένους. Όπου υπάρχουν αμφιβολίες, δηλαδή, η διαφορά θα πρέπει να τέμνεται με βάση την αρχή της επιείκειας υπέρ του ασφαλισμένου. Κατ' άλλη διατύπωση, πρόκειται για την αρχή της εύνοιας του ασφαλισμένου, η οποία αποτελεί ειδικότερη έκφανση της αρχής της χρηστής διοίκησης. Σε τέτοιες περιπτώσεις, τα ταμεία (πλέον ο e-Ε.Φ.Κ.Α) οφείλουν να λειτουργούν εύρυθμα και να μην αιφνιδιάζουν τους ασφαλισμένους, οι οποίοι καλόπιστα βασίστηκαν στη σταθερότητα μιας δημιουργημένης κατάστασης¹¹⁸.

Η σπουδαιότερη αρχή, η οποία συνδέεται άρρηκτα με την παρούσα εργασία, είναι εκείνη της μη αναζήτησης των αχρεώστητων παροχών. Το ζήτημα της αναζήτησης αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών ανακύπτει στις περιπτώσεις ανάκλησης παράνομης απόφασης του ασφαλιστικού φορέα, είτε γιατί χρησιμοποιήθηκαν απατηλά μέσα από τον ασφαλισμένο είτε γιατί απλώς υπάρχει αντικειμενική ανυπαρξία των νομίμων προϋποθέσεων για την απονομή σύνταξης ή

¹¹⁶ Βλ. σε Άγ. Στεργίου, *ο.π.*, σελ. 391, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹¹⁷ Βλ. σε Άγ. Στεργίου, *ο.π.*, σελ. 393, Εκδόσεις Σάκκουλα και την περαιτέρω παραπομπή στην υπόθεση του ΕΔΔΑ (Moskal v. Poland)- Απόφαση 15^{ης} Σεπτεμβρίου 2009

¹¹⁸ Βλ. σε ΣτΕ 709/2016 και 2164/2001

οποιασδήποτε άλλης κοινωνικής παροχής.

Στην πρώτη περίπτωση, βέβαια, η αρχή αυτή δεν τυγχάνει εφαρμογής, γιατί ελλείπει το βασικό στοιχείο της καλοπιστίας του διοικουμένου, καθόσον εκείνος έκανε χρήση των απατηλών μέσων και οδήγησε τη διοίκηση στην έκδοση έκνομης πράξης. Στη δεύτερη περίπτωση, όμως, η παράνομη συνταξιοδοτική απόφαση ανακαλείται μόνο για το μέλλον, δηλαδή *ex nunc*. Ως προς τον παρελθόντα χρόνο, η ανάκληση προσκρούει στην εν λόγω αρχή. Όπως έχει παγιωθεί πλέον και νομολογιακά, κατά τις ειδικότερες αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, η αναζήτηση αχρεωστήτως, πλην καλοπίστως ληφθεισών παροχών, αποκλείεται μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου από την είσπραξή τους, λόγω απρόβλεπτων οικονομικών συνεπειών που θα συνεπαγόταν αυτό το μέτρο σε βάρος του διοικουμένου. Βέβαια, σημειώνεται μετ' επιτάσεως ότι τον κανόνα αποτελεί η αναζήτηση των περιοδικών ασφαλιστικών παροχών που αποσκοπεί στην προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου των ταμείων, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 Σ¹¹⁹.

Πάντως, για να τύχει εφαρμογής η εν λόγω αρχή και να εμποδιστεί η αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών πρέπει: α) η πράξη να είναι για οποιονδήποτε λόγο παράνομη, β) ο διοικούμενος να είναι καλόπιστος, γ) να έχει παρέλθει ο εύλογος χρόνος από την είσπραξη των παροχών, αναλόγως με τις ιδιαίτερες συνθήκες της κάθε περίπτωσης και δ) να εκτιμάται και η προσωπική, οικογενειακή και οικονομική κατάσταση του διοικουμένου, ώστε να ελεγχθεί αν η τυχόν αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων θα δημιουργούσε συνθήκες δυνάμενες να προκαλέσουν άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσής του και της τυχόν υπάρχουσας οικογένειάς του.

Η πρώτη προϋπόθεση δεν επιδέχεται πολλών ερμηνειών και αμφιβολιών. Η παρανομία μπορεί να αναφέρεται π.χ. στην εσφαλμένη αναπροσαρμογή της σύνταξης ή στην χορήγηση ενός επιδόματος χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις του. Η, δε, καλή πίστη πρέπει να προκύπτει από τη σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση του ασφαλισμένου ότι είναι δικαιούχος, ενόψει των εκάστοτε ειδικών συνθηκών και της συμπεριφοράς των αρμοδίων οργάνων. Ο δόλος αποτελεί τη νόμιμη βάση της αναζήτησης των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και πρέπει να βεβαιώνεται

¹¹⁹ Βλ. σε Αγ. Στεργίου, ο.π., σελ. 396-397, Εκδόσεις Σάκκουλα

ειδικώς στην καταλογιστική πράξη και πλήρη αιτιολογία¹²⁰. Ο ασφαλιστικός φορέας έχει το βάρος απόδειξης της δόλιας προαίρεσης του διοικουμένου και όχι ο τελευταίος το βάρος απόδειξης της καλής του πίστης. Έτσι, εν αμφιβολία ο ασφαλισμένος τεκμαίρεται καλόπιστος¹²¹.

Για την πάροδο εύλογου ή ικανού χρόνου για την είσπραξη των παροχών, δυστυχώς ισχύουν τα ίδια που αναφέρθηκαν για τη γενική ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Και σε αυτό το σημείο η θεωρία υπερθεματίζει την αντισυνταγματικότητα της ρύθμισης του Α.Ν. 261/1968, η οποία ορίζει ότι ο εύλογος χρόνος δεν μπορεί να είναι μικρότερος των πέντε ετών. Πέραν των λόγων που αναλυτικώς εκτέθηκαν ανωτέρω, η ρύθμιση αυτή αντίκειται και στο άρθρο 22 παρ. 5 Σ, στην αρχή, δηλαδή του κοινωνικού κράτους δικαίου, με την έννοια ότι ο εύλογος χρόνος δεν μπορεί να περιχαρακωθεί εκ των προτέρων, αν δεν σταθμιστεί προηγουμένως η προστατευόμενη εμπιστοσύνη του ασφαλισμένου στη συγκεκριμένη περίπτωση, καθώς και αν δεν διερευνηθούν περαιτέρω οι συνέπειες της αναζήτησης των αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών για το συνταξιούχο. Πρέπει, δηλαδή, να εξετάζονται οι συγκεκριμένες περιστάσεις, δηλαδή το ύψος του αναζητούμενου ποσού, η διάρκεια της χρονικής περιόδου που αντιστοιχεί στο ποσό αυτό, ο τρόπος επιστροφής (εφάπαξ καταβολή ή δόσεις), η οικονομική κατάσταση του υποχρέου¹²². Η, δε, τελευταία προϋπόθεση εφαρμογής της εν λόγω αρχής, η εκτίμηση της προσωπικής, οικογενειακής και οικονομικής κατάστασης του διοικουμένου είναι σημαντική όταν η κοινωνική παροχή είναι το μοναδικό εισόδημά του. Σε αυτήν την περίπτωση, εκείνος φέρει το βάρος απόδειξης, μέσα από την επίκληση σχετικών εκκαθαριστικών σημειωμάτων και άλλων τυχόν εγγράφων, του ισχυρού κλονισμού που κατά την κοινή πείρα θα υποστεί¹²³.

Η αρχή της μη αναζήτησης αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών κάμπτεται εφόσον υπάρχει ρητή περί του αντιθέτου διάταξη. Τέτοιες ρητές διατάξεις δεν συνιστούν, κατά τη νομολογία¹²⁴, εκείνες που προβλέπουν απλώς τις προϋποθέσεις αναζήτησης των αχρεωστήτως καταβληθεισών από την πλευρά του φορέα παροχών.

Μερικές φορές, η γενική αρχή της μη αναζήτησης των αχρεωστήτως

¹²⁰ Βλ. σε ΣτΕ 1917/1993, 4454/1987, ΤρΔΠρωτΑθ 16502/1989

¹²¹ Βλ. σε Αγ. Στεργίου, ο.π., σελ. 397, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹²² Βλ. σε Αγ. Στεργίου, ο.π., σελ. 399, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹²³ Βλ. ΣτΕ 2729/2005

¹²⁴ Βλ. ΣτΕ 3459/2006

εισπραχθέντων αποτυπώνεται από ειδική διάταξη Καταστατικού ασφαλιστικού φορέα. Ως εκ τούτου, η ειδική διάταξη απομακρύνει την εφαρμογή της γενικής αρχής. Επί παραδείγματι, στο άρθρο 30 παρ. 4 του Π.Δ. 258/2005 «Καταστατικό του Οργανισμού Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ)» προβλέπεται ότι σύνταξη που χορηγήθηκε χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, διακόπτεται και τα μέχρι της διακοπής καταβληθέντα ποσά δεν αναζητούνται από τον Οργανισμό, όταν δεν προκύπτει δόλος του συνταξιούχου. Αυτό σημαίνει περαιτέρω ότι δεν μπορεί να προστεθεί ερμηνευτικά η παρέλευση ικανού χρόνου ως προϋπόθεση για τη μη αναζήτηση περιοδικών παροχών που εισπράχθηκαν παράνομα¹²⁵.

Για τον e-Ε.Φ.Κ.Α., τέλος, ισχύει η διάταξη του άρθρου 103 ν. 4387/2016, κατά την οποία η παροχή που καταβλήθηκε αχρεωστήτως από τον ΕΦΚΑ επιστρέφεται ανεξαρτήτως υπαιτιότητας του λαβόντος, ενώ η προθεσμία ορίζεται εικοσαετής από την τελευταία καταβολή¹²⁶.

Γ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ

Όπως σημειώθηκε και ανωτέρω, η ανάκληση των αποφάσεων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης ακολουθεί, καταρχήν, τους γενικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου περί ανάκλησης, με κάποιες διαφοροποιήσεις και προσαρμογές που αποδίδονται στην κοινωνική φύση των ασφαλιστικών υποθέσεων.

Έτσι, το όργανο που είναι αρμόδιο για την έκδοση της πράξης, κατά κανόνα δηλαδή ο Διευθυντής του Υποκαταστήματος, το ίδιο είναι αρμόδιο και για την ανάκλησή της, κατ' άρθρο 21 παρ. 1 ΚΔΔιαδ. Σε περίπτωση έκδοσης πράξης από αναρμόδιο όργανο, αρμόδιο για την ανάκληση είναι και το όργανο που εξέδωσε αναρμοδίως. Οι νόμιμες ευμενείς πράξεις δεν ανακαλούνται, εκτός αν περιέχουν ρήτρα ανάκλησης ή αν ο ίδιος ο νόμος επιτρέπει την ανάκλησή τους. Επειδή, δε, η κοινωνική ασφάλιση διέπεται από κανόνες δημοσίας τάξης, είναι ανίσχυρη η παραίτηση από την αξίωση περί απονομής ασφαλιστικής παροχής, δηλαδή δεν είναι δυνατή η ανάκληση νόμιμης ευμενούς πράξης, ακόμη και με τη συναίνεση του ασφαλισμένου¹²⁷. Ωστόσο, για το σύνθετο ζήτημα της ανάκλησης απόφασης περί

¹²⁵ Βλ. σε Άγ. Στεργίου, *Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης* (2011), ΕφημΔΔ σελ. 510

¹²⁶ Κατά τον Άγ. Στεργίου, ο.π. σελ. 401, Εκδόσεις Σάκκουλα, «η διάταξη δεν αναιρεί, αλλά συμπορεύεται με την αρχή της μη αναζήτησης αχρεωστήτων παροχών»

¹²⁷ Βλ. ωστόσο την επιφύλαξη του Άγ. Στεργίου, ο.π., σελ. 1001, Εκδόσεις Σάκκουλα, σύμφωνα με την οποία «[θ]α πρέπει να διατυπώσουμε κάποιες επιφυλάξεις, όταν συντρέχει επιθυμία του

απονομής συνταξιοδοτικής παροχής, όταν η ανάκληση προκαλείται λόγω παραίτησης του ασφαλισμένου από την αίτησή του, καλούνται σε εφαρμογή οι διατάξεις για την ανάκληση νόμιμης ευμενούς διοικητικής πράξης και οι κανόνες περί παραίτησης του ενδιαφερομένου από αίτησή του. Αφενός, γίνεται δεκτό ότι οι νόμιμες ευμενείς διοικητικές πράξεις δεν ανακαλούνται, εκτός αν ο διοικούμενος συναινεί. Αφετέρου, στο άρθρο 3 παρ. 2 ΚΔΔιαδ ορίζεται ότι η παραίτηση του διοικουμένου από αίτησή του μπορεί να συντελεστεί μόνο πριν από την έκδοση της πράξης, εκτός αν υπάρχει αντίθετη ρύθμιση. Η νομολογία, λοιπόν, συνεκτιμώντας την ιδιαίτερη φύση των κοινωνικοασφαλιστικών περιπτώσεων, επιφυλάσσει ευνοϊκή για τους διοικουμένους μεταχείριση. Συγκεκριμένα, γίνεται παγίως δεκτό¹²⁸ ότι για τη χορήγηση συνταξιοδοτικής παροχής απαιτείται η υποβολή αίτησης, η οποία αποτελεί και την αφετηρία της διαδικασίας έκδοσης διαπιστωτικής της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων πράξης. Ενόψει της κοινωνικοασφαλιστικής σημασίας των σκοπών αυτής και των κοινωνικών συνεπειών, ο διοικούμενος μπορεί να ασκήσει την ευχέρεια επιλογής του χρόνου υποβολής της αίτησης για συνταξιοδότηση και μετά την υποβολή της αίτησης, ακόμη κι αν έχει εκδοθεί απόφαση, υπό τον όρο, όμως, ότι η νέα αίτηση ανάκλησης θα υποβληθεί εντός ευλόγου κατά περίπτωση χρόνου.

Αντίθετα, επιτρέπεται ελεύθερα, καταρχήν, η ανάκληση νομίμων και δυσμενών διοικητικών πράξεων, αφού αυτή αποβαίνει προς όφελος του ασφαλισμένου.

Οι παράνομες πράξεις, ανακαλούνται ελεύθερα εντός ευλόγου χρόνου που δεν μπορεί να είναι μικρότερος από την πενταετία, όπως ορίζει ο Α.Ν. 261/1968, εκτός αν υπάρχει αντίθετη και ειδική διάταξη. Σε περίπτωση που συνέτρεξε δόλος του ασφαλισμένου, η πράξη ανακαλείται οποτεδήποτε. Η ανακλητική πράξη θα πρέπει να είναι σαφώς και ειδικώς αιτιολογημένη, καθώς η διοίκηση- ασφαλιστικός φορέας φέρει το βάρος απόδειξης του δόλου. Η άνευ χρονικών περιορισμών ανάκληση λόγω αναληθών σχετικών με τη συνταξιοδότηση δικαιολογητικών χωρεί εφόσον προκύπτει ανάμιξη του ασφαλισμένου στη σύνταξή τους. Αν δεν προκύπτει γνώση ή ανάμιξη, η

ασφαλισμένου να προκαλέσει ανάκληση νόμιμης ευμενούς ασφαλιστικής απόφασης, όπως η περίπτωση που ο ασφαλισμένος αποφασίσει να μη συνεχίσει την καταβολή δόσεων για αναγνώριση πλασματικών ετών».

¹²⁸ Βλ. σε ΣτΕ 1700/2015, 2258/2012, 1242/2009 και την όλως πρόσφατη ΤρΔιοικΠρΘες 4749/2020, με παρατηρήσεις Βασιλικής Καψάλη (2020), Αρμ, σελ. 1586

ανάκληση δεν μπορεί να λάβει χώρα οποτεδήποτε¹²⁹. Οι παράνομες δυσμενείς πράξεις μπορούν να ανακληθούν οποτεδήποτε, χωρίς κανέναν χρονικό περιορισμό, καθόσον γίνεται προς όφελος του ασφαλισμένου¹³⁰, ενώ οι ευμενείς ανακαλούνται μόνο εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος¹³¹.

Η ανακλητική διαδικασία ενεργοποιείται συνήθως με πρωτοβουλία του διοικουμένου. Κατά κανόνα, δεν είναι επιτρεπτή η επανεξέταση συνταξιοδοτικών υποθέσεων που έχουν καταστεί οριστικές είτε λόγω παρέλευσης της προθεσμίας άσκησης ενδίκου βοηθήματος είτε λόγω απόρριψής τους. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ακόμη και νομικά πλημμελής να είναι η απόφαση, δεν γεννά υποχρέωση του ασφαλιστικού οργάνου να επανεξετάσει την προηγούμενη απόφαση¹³². Κατ' εξαίρεση, ο ασφαλιστικός φορέας- σε αντίθεση με την υπόλοιπη δημόσια διοίκηση- υποχρεούται να επανεξετάσει οριστικώς κριθείσα υπόθεση, εφόσον υποβληθεί νέα αίτηση με νέα νομίμως επιτρεπόμενα κρίσιμα στοιχεία ή εάν επήλθε μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος ή εάν επήλθε πάγια μεταστροφή της νομολογίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων¹³³. Η νέα αυτή αίτηση για ανάκληση θα πρέπει να υποβληθεί εντός ευλόγου χρόνου από την δημοσίευση της αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, με την οποία ακυρώνεται κανονιστική πράξη που αποτέλεσε το νόμιμο έρεισμα της ατομικής διοικητικής πράξης¹³⁴.

Μια ειδική περίπτωση αποτελεί και η ανάκληση δήλωσης παραίτησης δημοσίου υπαλλήλου λόγω πλάνης περί τα πράγματα, και ειδικότερα λόγω πλάνης περί της θεμελίωσης ή μη συνταξιοδοτικού δικαιώματος.

Πιο συγκεκριμένα, για να ασκήσει το δικαίωμα παραίτησής του, ένας δημόσιος υπάλληλος, θα πρέπει, σύμφωνα με τα άρθρα 147 και 148 ν. 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας), να υποβάλλει έγγραφη αίτηση προς την υπηρεσία του. Η υπαλληλική σχέση λύεται με την αποδοχή της παραίτησης του υπαλλήλου, ενώ ο τελευταίος έχει προθεσμία ενός μήνα από την υποβολή της αίτησης να την ανακαλέσει εγγράφως, εφόσον δεν έχει γίνει αποδεκτή. Η αποδοχή δεν μπορεί να συντελεστεί πριν την πάροδο 15 ημερών από την υποβολή της αίτησης, ωστόσο εάν

¹²⁹ Βλ. σε ΣτΕ 540/2014

¹³⁰ Βλ. σε ΓνΝΣΚ 429/2009

¹³¹ Βλ. σε Άγ. Στεργίου, ο.π., σελ. 1002, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹³² Βλ. σε ΣτΕ 1769/2013, ΔιοικΠρΠατρών 1112/2013

¹³³ Βλ. σε ΣτΕ 1179/1989, ΕΣ 3509/2009

¹³⁴ Βλ. σε ΣτΕ 19/2015

μέσα στο επόμενο 15ήμερο από την πάροδο του 15ημέρου της αίτησης παραίτησης ο υπάλληλος επανέλθει με νέα αίτηση και εμμείνει στην παραίτησή του, αυτή γίνεται αυτοδικαίως αποδεκτή από την ημερομηνία υποβολής αυτής της δεύτερης αίτησης.

Η παραίτηση δημοσίου υπαλλήλου, λοιπόν, θεωρείται ως μη υποβληθείσα μόνον εφόσον ανακληθεί σύμφωνα με τις ανωτέρω προϋποθέσεις, δηλαδή εντός μηνός από την υποβολή της και πριν από την αποδοχή της από το αρμόδιο όργανο¹³⁵. Ως εκ τούτου, δεν καταλείπεται καταρχήν στάδιο ανάκλησης της παραίτησης μετά την αποδοχή της ούτε, πολύ περισσότερο, διαδικασία ανάκλησης της απόφασης, με την οποία αυτή έγινε δεκτή¹³⁶.

Εξάλλου, για το έγκυρο της αίτησης προς τις διοικητικές αρχές πρέπει, κατά τις γενικές αρχές του δικαίου, το πρόσωπο να έχει συνείδηση τωνπραττομένων του και να μην στερείται τη χρήση του λογικού από πνευματική νόσο, η δε βούλησή του να είναι απαλλαγμένη από ελαττώματα αποκλείοντα την ελεύθερη διαμόρφωσή της. Ειδικά για την περίπτωση παραίτησης δημοσίου υπαλλήλου λόγω συνταξιοδότησης, η συνδρομή των ελαττωμάτων αυτών καθιστά εξ αντικειμένου παράνομη την ερειδόμενη στην αίτηση παραίτησης διαπιστωτική πράξη περί λύσης της υπαλληλικής σχέσης, η οποία δύναται να ανακληθεί λόγω απώλειας του πραγματικού ερείσματός της, κατά τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου για την ανάκληση παρανόμων διοικητικών πράξεων¹³⁷.

Κατά τις γενικές αρχές, ελάττωμα της βούλησης που ασκεί επιρροή στο κύρος της δήλωσης συνιστά η πλάνη περί τη δήλωση, όταν δηλαδή η εξωτερικευθείσα βούληση του δηλούντος λόγω εσφαλμένης γνώσης ή μη συνειδητής άγνοιας δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα, εφόσον είναι ουσιώδης. Στην κατηγορία της πλάνης περί τη δήλωση εντάσσεται η πλάνη περί τα πράγματα και η πλάνη περί το δίκαιο. Ως πλάνη περί το δίκαιο νοείται εκείνη που αναφέρεται στη νομική έννοια κάποιου όρου ή στις έννομες συνέπειες της δήλωσης βούλησης, οι οποίες αναφέρονται στο περιεχόμενο της δήλωσης και όχι σε αυτές που επέρχονται εκ του νόμου με την υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών σε συγκεκριμένη διάταξη νόμου. Αντιθέτως, η πλάνη περί τα πραγματικά αίτια της βούλησης, μολοντί συνιστά ελάττωμά της, εντούτοις δεν θεωρείται, κατά κανόνα, ουσιώδης και δεν

¹³⁵ Βλ. σε ΣτΕ 1315/1996, 2958/1985

¹³⁶ Βλ. σε ΣτΕ 2249/2003, 3925/1994, ΔΕφΑθ 302/1991

¹³⁷ Βλ. σε ΣτΕ 2873/2006, 2316/1989, 1987/1989, ΔΕφΑθ 1584/2009

ασκεί επιρροή στο κύρος της δήλωσης, εκτός εάν ορίζεται άλλως από ειδικότερη διάταξη¹³⁸. Ως παραγωγικά αίτια, δε, της βούλησης, ορίζονται όλα τα εσωτερικά και εξωτερικά περιστατικά που στηρίζουν τη σχηματισθείσα βούληση του δηλούντος¹³⁹. Ως εκ τούτου, εάν η δήλωση παραίτησης του υπαλλήλου ανταποκρίνεται πράγματι στη βούλησή του να παραιτηθεί, αν και αυτή η βούληση έχει σχηματιστεί από εσφαλμένη γνώση η άγνοια των περιστατικών και καταστάσεων που στηρίχθηκε, η πλάνη αυτή δεν θεωρείται ουσιώδης και δεν μπορεί να καταστήσει ελαττωματική τη δήλωση παραίτησης.

Παρόλα αυτά, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους έχει κρίνει με γνωμοδοτήσεις του πως στην περίπτωση που ο υπάλληλος που υποβάλλει αίτηση παραίτησης και η δήλωσή του πάσχει από ελαττώματα που προκαλούν ακυρότητα, μεταξύ των οποίων είναι και η πλάνη ως προς ουσιώδες στοιχείο της κατάστασης στην οποία πρόκειται αυτός να περιέλθει μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσης, μολονότι συνιστά πλάνη περί τα παραγωγικά αίτια της βούλησης, στην περίπτωση της παραίτησης από δημοσιοϋπαλληλική σχέση μπορεί, κατά περίπτωση να θεωρηθεί ουσιώδης¹⁴⁰.

Έτσι, η αδυναμία συνταξιοδότησης μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσης συνιστά ουσιώδες στοιχείο της κατάστασης στην οποία ο υπάλληλος πρόκειται να περιέλθει μετά την παραίτησή του και η περί αυτής πλάνη είναι ουσιώδης, εφόσον αποδεικνύεται ότι ο παραιτηθείς ουδέποτε θα προέβαινε στην αίτηση, εάν τελούσε σε γνώση της αδυναμίας αυτής¹⁴¹. Ομοίως, έχει γίνει δεκτό ότι και το ύψος της σύνταξης που πρόκειται να λάβει ο παραιτηθείς αποτελεί ουσιώδες στοιχείο¹⁴². Η επίκληση από τον υπάλληλο της συνδρομής πλάνης, αρκεί να γίνεται προς στήριξη αιτήματος περί ανάκλησης της αποδοχής της παραίτησης¹⁴³, με την αίτηση ανάκλησης φυσικά να υποβάλλεται εντός ευλόγου χρόνου, ο οποίος κρίνεται κατά περίπτωση¹⁴⁴.

Τις γνωμοδοτήσεις αυτές του Ν.Σ.Κ. ενστερνίστηκε και ο νομοθέτης, ορίζοντας στο εδάφιο α' της παραγράφου 10 του άρθρου 4 ν. 4151/2013 πως

¹³⁸ Βλ. σε ΣτΕ 910/1989, 1987/1989, 1546/1985, 1550/1985, 1552/1985

¹³⁹ Βλ. σε ΟΛΑΠ 151/2004, 35/1998

¹⁴⁰ Βλ. σε ΝΣΚ 262/2017, 178/2012, 179/2012, 23/2005

¹⁴¹ Βλ. σε ΝΣΚ 134/2015, 45/2010, 442/1999

¹⁴² Βλ. σε ΝΣΚ 356/2004, 28/2002. Πρβλ. όμως και ΝΣΚ 23/2005 κατά την οποία όταν «...η διαφορά της σύνταξης είναι μικρή, το στοιχείο αυτό καθίσταται μη ουσιώδες...»

¹⁴³ Βλ. σε ΝΣΚ 134/2015 με παραπομπή σε ΣτΕ 3925/1994, ΝΣΚ 275/2015

¹⁴⁴ Βλ. σε ΝΣΚ 393/2012, 394/2012, 535/2012

«[υ]πάλληλος που αποχωρεί από την Υπηρεσία προκειμένου να συνταξιοδοτηθεί και λόγω πλάνης περί τα πράγματα δεν πληροί τους όρους και τις προϋποθέσεις για την άμεση καταβολή της σύνταξης του, μπορεί να επανέλθει στην Υπηρεσία μετά από αίτηση του, η οποία υποβάλλεται στον φορέα που αποχώρησε εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριών (3) μηνών από την ημερομηνία που φέρει το έγγραφο της αρμόδιας Διεύθυνσης Συντάξεων, το οποίο και τον πληροφορεί σχετικά.». Το δε Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (νυν e-ΕΦΚΑ), με τη με αριθ. 920/07.01.2016 εγκύκλιό του, έκανε δεκτό πως στην έννοια της μη άμεσης καταβολής εμπίπτει και η καταβολή της μειωμένης σύνταξης. Πρόκειται για ειδική διάταξη νόμου, η οποία καθιστά ουσιώδη την πλάνη περί τα παραγωγικά αίτια της βούλησης και η οποία ανατρέπει το αυστηρό χρονικό περιθώριο της ανάκλησης της δήλωσης παραίτησης του υπαλλήλου. Κατά την αιτιολογική έκθεση του ως άνω νόμου, η διάταξη υπαγορεύθηκε λόγω της πολυνομίας που υπάρχει σχετικά με τα συνταξιοδοτικά θέματα, ενώ η πλάνη αφορά στη συνδρομή των όρων και προϋποθέσεων για την αναγνώριση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και όχι στα δικαιολογητικά που αποδεικνύουν τη συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών¹⁴⁵.

Δ.ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΑΡΑΝΟΜΟΥ ΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΛΟΓΩ ΠΛΑΣΤΟΤΗΤΑΣ ΠΤΥΧΙΟΥ

Με το άρθρο 28 Ν. 4305/2014 θεσπίστηκε ο έλεγχος της γνησιότητας των δικαιολογητικών πρόσληψης των υπαλλήλων των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, τόσο όσον αφορά τους νεοπροσλαμβανομένους, όσο και τους ήδη υφισταμένους υπαλλήλους, με τους τελευταίους μάλιστα να εγκλωβίζονται και να μη δύνανται να υποστούν καμία υπηρεσιακή μεταβολή, της παραίτησης συμπεριλαμβανομένης. Από το 2014 ως το 2018, δε, εντοπίστηκαν 1.737 πλαστοί τίτλοι στο Δημόσιο, ενώ υπήρχαν υπό διεύρυνση άλλες 2.002 περιπτώσεις. Στην περίπτωση σχετικού ευρήματος, ο υπάλληλος, αφού κληθεί να ασκήσει το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, οδηγείται σε τρεις παράλληλες διαδικασίες, την διοικητική - για την ανάκληση της πράξης του διορισμού του, την ποινική – για την τυχόν διερεύνηση τέλεσης ποινικών αδικημάτων και άσκηση ποινικής δίωξης από την εισαγγελική αρχή και τη δημοσιονομική- για τον καταλογισμό αχρεωστήτως

¹⁴⁵ Βλ. σε ΝΣΚ 262/2017

καταβληθέντων ποσών από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁴⁶.

Στο άρθρο 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 3528/2007) προβλέπεται ειδική περίπτωση λύση της υπαλληλικής σχέσης με μονομερή πράξη της Διοίκησης, ήτοι η ανάκληση πράξης διορισμού εντός διετίας για παράβαση νόμου, καθώς και η ανάκληση πέραν της διετίας, όταν ο υπάλληλος προκαλεί με δόλο ή υποβοηθά την παρανομία. Η ιδιαιτερότητα έγκειται στο γεγονός πως η ανάκληση σε αυτήν την περίπτωση και είναι χρονικά απεριόριστη και συντελείται κατά δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης, στην περίπτωση της κατάθεσης πλαστών δικαιολογητικών. Απαιτείται, βέβαια, η τήρηση δύο διαδικαστικών εγγυήσεων, αφενός μεν η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης του υπαλλήλου και η σαφής, ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία της ανακλητικής πράξης ως προς την υπαιτιότητα του υπαλλήλου, η οποία πρέπει να υπάρχει είτε στο σώμα της πράξης είτε να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου¹⁴⁷. Το χρονικά απεριόριστο της ανάκλησης δικαιολογείται διότι εκείνος που προσελήφθη παράνομα από υπαιτιότητά του δεν έχει θεμιτή προσδοκία για τη διατήρηση της κατάστασης που ο ίδιος προκάλεσε. Τονίζεται πως δεν είναι η υπαιτιότητα που οδηγεί στην ανάκληση, αλλά η ύπαρξη – η κατ' ακρίβεια η ανυπαρξία- αντικειμενικών δεδομένων που αφορούν τις προϋποθέσεις διορισμού. Η υπαιτιότητα απλώς δικαιολογεί την ανάκληση ακόμα και μετά την πάροδο του ευλόγου από τις περιστάσεις χρόνου¹⁴⁸.

Η ανάκληση του παράνομου διορισμού αποτελεί έρεισμα για την έκδοση καταλογιστικής πράξης προς αποκατάσταση του ελλείμματος που προκλήθηκε λόγω της παράνομης και αχρεώστητης καταβολής αποδοχών. Κατά πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα για την έκδοση της καταλογιστικής πράξης, καθώς είναι το μόνο μέτρο που είναι πρόσφορο, κατάλληλο και αναγκαίο για την αποκατάσταση της νομιμότητας και μάλιστα αναδρομικά. Πάντα, βέβαια, πρέπει να τελεί υπό την επιφύλαξη του χρονικού σημείου κατά το

¹⁴⁶ Βλ. σε Γρ. Πανταζοπούλου, *Η περίπτωση διορισμού υπαλλήλου με πλαστά ή νοθευμένα δικαιολογητικά* (2020), διαθέσιμο σε <https://www.crimetimes.gr/%CE%B7-%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%AF%CF%80%CF%84%CF%89%CF%83%CE%B7%CF%84%CE%BF%CF%85%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%8D%CF%85%CF%80%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%AE%CE%BB%CE%BF%CF%85%CE%BC/>

¹⁴⁷ Βλ. σε ΔεφΧαν 119/2018

¹⁴⁸ Βλ. σε Ευαγ. Κουλουμπίνη, *Ο περιορισμός του αναδρομικού αποτελέσματος της ανάκλησης παράνομου διορισμού υπαλλήλου, λόγω πλαστότητας πτυχίου, με την αρχή της αναλογικότητας* (2020), Δημόσιο Δίκαιο (ΕΕΔ), σελ. 151

οποίο συντελείται η ανάκληση σε σχέση με τον διορισμό του υπαλλήλου, ενόψει και των επιπτώσεων που φέρει στην προσωπική κι οικονομική του κατάσταση¹⁴⁹. Σημαντικότερη, δε, συνέπεια της ανάκλησης του παράνομου διορισμού, η οποία συνδέεται και με το οικείο κεφάλαιο, αποτελεί η μη αναγνώριση –και μάλιστα αναδρομικά- της υπηρεσίας που παρασχέθηκε από τον υπάλληλο ως συντάξιμης, η οποία οδηγεί κατά κανόνα στην πλήρη αποστέρηση του συνταξιοδοτικού του δικαιώματος. Η νομολογία παρέμενε σχετικά άκαμπτη¹⁵⁰, με μόνη εξαίρεση τις περιπτώσεις ανάκλησης διορισμού καλόπιστων υπαλλήλων, καθώς ο λόγος ανάκλησης αναγόταν στη σφαίρα ευθύνης της διοίκησης¹⁵¹.

Η πρόσφατη με αριθ. 39/2019 απόφαση του Ι Τμήματος του ΕλΣυν προέβη στον περιορισμό του αναδρομικού αποτελέσματος της ανάκλησης λόγω παράνομου διορισμού υπαλλήλου λόγω της χρήσης πλαστού, άλλως νοθευμένου πτυχίου, αξιοποιώντας την θεμελιώδη αρχή της αναλογικότητας. Ειδικότερα, η ανωτέρω απόφαση στηρίχθηκε στο σκοπό του μέτρου της ανάκλησης του παράνομου διορισμού, ο οποίος είναι επανορθωτικού χαρακτήρα και στοχεύει στην αποκατάσταση της νομιμότητας και δη της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση στις δημόσιες θέσεις, αποβλέπει, δε, και στην άμεση απομάκρυνση του υπαλλήλου που δεν διαθέτει τα τυπικά προσόντα για την κατάληψη της θέσης. Αντίθετα, το μέτρο της ανάκλησης του παράνομου διορισμού δεν έχει κυρωτικό χαρακτήρα, δεν στοχεύει προεχόντως στην πρόληψη ή την καταστολή της παραβατικής συμπεριφοράς του υπαλλήλου. Κυρωτικό χαρακτήρα έχει η πειθαρχική ποινή που αποβλέπει στη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας και της πειθαρχίας. Σημαντικό, δε ρόλο, αποτέλεσε και το γεγονός πως η ανάκληση ενεργεί αναδρομικώς, διότι αποσκοπεί στην αποκατάσταση της νομικής κατάστασης που ίσχυε πριν την έκδοση της παράνομης πράξης, με συνέπεια να αίρονται όλες οι έννομες συνέπειες που απορρέουν από την έκδοση της πράξης. Ως εκ τούτου, αίρονται αυτόθροα και όλες οι ωφέλειες που άντλησε ο υπάλληλος από τη δημοσιοϋπαλληλική του σχέση, μεταξύ των οποίων και οι μισθολογικές του απολαβές, καθώς και οι κρατήσεις που αποδίδονται στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης (πλέον e-ΕΦΚΑ).

¹⁴⁹ Βλ. σε ΕλΣυν Ι Τμήμ. 39/2019

¹⁵⁰ Βλ. σε ΕλΣυν ΙΙ Τμήμ. 1176/2018

¹⁵¹ Βλ. σε ΕλΣυν ΙΙ Τμήμ. 332/2017

Η απόφαση έκρινε, λοιπόν, πως η βαρύτητα των συνεπειών της ανάκλησης ενδέχεται να αναδεικνύει ως πρωτογενή τα κυρωτικά χαρακτηριστικά, αλλοιώνοντας τη φύση και το σκοπό του μέτρου, ως ανωτέρω εκτέθηκαν¹⁵². Πρέπει, δηλαδή, η ανάκληση του παράνομου διορισμού να μην μετατρέπεται σε διοικητική ή πειθαρχική κύρωση ούτε σε ποινή. Πιο συγκεκριμένα, η ανάκληση με βάση τις συγκεκριμένες περιστάσεις (ad hoc κρίση) θα μπορούσε να είναι αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας, ενόψει και του αναδρομικού αποτελέσματος. Έτσι, υιοθετήθηκε η λύση, με βάση και το Σύνταγμα (άρθρα 2 παρ. 1, 17 παρ. 1 και 25 παρ. 1), της αναγνώρισης κάποιου ύψους αποδοχών και σύνταξης, μετά την συνεκτίμηση των συγκεκριμένων περιστάσεων, ήτοι την παρέλευση μακρού χρονικού διαστήματος (δεκατρία έτη) κατά το οποίο η παρανόμως διορισθείσα προσέφερε την εργασία της, τη μακροχρόνια ωφέλεια που άντλησε το Δημόσιο και το γεγονός πως η Διοίκηση, αν και είχε τη δυνατότητα, δεν προέβη σε έλεγχο των δικαιολογητικών σε χρόνο εγγύτερο της πρόσληψης, την εν γένει συμπεριφορά της υπαλλήλου καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού της βίου, όπως προέκυψε από τις εκθέσεις αξιολόγησης. Προσέτι, συνεκτιμήθηκε και το ότι, καίτοι παραποιήθηκε ο βαθμός του επίμαχου τίτλου, είχε εν τέλει αποφοιτήσει επιτυχώς από την αντίστοιχη σχολή και εκτελούσε τα καθήκοντά της με συνέπεια και επάρκεια. Έτσι και προκειμένου να μη διαταραχθεί η δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημοσίου σκοπού αποκατάστασης της νομιμότητας και της συνταγματικώς επιβεβλημένης προστασίας των ατομικών της δικαιωμάτων, το Τμήμα προχώρησε στη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού στο ποσό των 50.000 ευρώ (από 179.014,40 ευρώ), μείωση η οποία συνάδει με τη φύση της ανάκλησης ως διοικητικού μέτρου και όχι ως διοικητικής κύρωσης¹⁵³.

Η ακόμη πιο πρόσφατη με αριθ. 599/2021 απόφαση της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία έκρινε την ασκηθείσα αναίρεση της ανωτέρω υπαλλήλου κατά της προπαρατεθείσης απόφασης άπλωσε έτι περαιτέρω το πέπλο προστασίας της υπαλλήλου. Ειδικότερα, η Ολομέλεια έκρινε πως το δικαίωμά της στην εργασία επλήγη με την αρχικώς πλήρη και μετά την απόφαση του Τμήματος μερική απαξίωση των υπηρεσιών της, αλλά και με την ανάκληση του διορισμού και την απώλεια της εργασίας της. Η ποινική, δε, καταδίκη της σε μακρά ποινή στερητική της ελευθερίας για κακούργημα και η απώλεια της θέσης εργασίας της επαρκούν για

¹⁵² Ομοίως και σε ΣτΕ 947/2011

¹⁵³ Βλ. σε Ευαγ. Κουλουμπίνη, ο.π., σελ. 159

να αποκατασταθεί η τρωθείσα νομιμότητα, ενώ η απαίτηση της έννομης τάξης, συνολικά ορώμενης, για την ίδια πράξη, για την οποία καταδικάστηκε ποινικά και απώλεσε τη θέση εργασίας της, να επιστρέψει το ποσό των 50.000 ευρώ υπερβαίνει το όριο θυσίας που μπορεί να επιβληθεί προς θεραπεία της αρχής της νομιμότητας, καθόσον πλέον πλήττεται με το μέτρο αυτό η περιουσία της, χωρίς τούτο να είναι αναγκαίο.

Βέβαια, με προηγούμενη σκέψη της, η απόφαση φρόντισε να «μειώσει» το πλήγμα στην αρχή της αξιοκρατίας από την πράξη της υπαλλήλου, καθόσον «*[...][ν]αι μεν η κατάθεση από υποψήφιο παραπονημένου κρίσιμου δικαιολογητικού χαρακτηρίζεται αυτοτελώς ως εκδήλωση έλλειψης του προσήκοντος ήθους του υποψηφίου, που εν συνεχεία διορίστηκε υπάλληλος της διοίκησης έχοντας στον υπηρεσιακό του φάκελο το εν λόγω παραπονημένο στοιχείο, όμως στην προκείμενη περίπτωση πρέπει να αξιολογηθούν ακόμη τα εξής δύο δεδομένα: πρώτον, ότι η αναιρεσείουσα κατείχε τον τίτλο σπουδών που απαιτείτο για το διορισμό της και εργάσθηκε με επάρκεια στον υπηρεσιακό της βίο στο νοσοκομείο, επομένως πληρούσε ως προς το σημείο αυτός τις απαιτήσεις της αξιοκρατικής επιλογής · και δεύτερον λόγω μη πλήρωσης των πέντε προκηρυχθεισών θέσεων, καθώς διορίστηκαν άλλοι τρεις συνυποψήφιοι αυτής, ήτοι τέσσερις συνολικά, και άρα κατ' αποτέλεσμα παρέμεινε κενή μια θέση την οποία κατά λογική ακολουθία δεν στερήθηκε αποβληθείς έτερος υποψήφιος συγκριθείς με την αναιρεσείουσα[...]*».

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Όπως παρουσιάστηκε ανωτέρω, η ανάκληση των διοικητικών πράξεων είναι ένα πολυσχιδές ζήτημα, ελλιπώς ρυθμισμένο νομοθετικά και πολυποίκιλο νομολογιακά. Το κενό της νομοθεσίας προσπαθεί με σπουδαίες προσπάθειες να καλυφθεί από τη νομολογία μέσω της χρήσης των γενικών αρχών που αναλύθηκαν. Η δράση της διοίκησης δεν μπορεί να είναι ανεξέλεγκτη, και όταν υπερβαίνει τα εσκαμμένα, τα δικαστήρια είναι εκεί να υψώσουν ανάστημα για τον –θέσει πιο αδύναμο- διοικούμενο.

Μια από τις έννομες συνέπειες της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, ως ανωτέρω ελέγχθη, είναι η αποζημίωση, η οποία συνδέεται με το Δημοσιονομικό Δίκαιο. Η έκνομη –και όχι μόνο- δράση της διοίκησης, την οδηγεί στο να αποζημιώσει τον υφιστάμενο την υλική ζημία από την πράξη διοικούμενο, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις που αναπτύχθηκαν στο οικείο κεφάλαιο. Η συχνά πλημμελής δράση της διοίκησης όμως μπορεί να δημιουργήσει δημοσιονομικό έλλειμμα, εφόσον τα δικαστήρια επιδικάσουν την χρηματική αποκατάσταση της ζημίας του ιδιώτη σε βάρος της δρώσας διοίκησης.

Οι κανόνες που καταρχήν ισχύουν και οι οποίοι παρατέθηκαν ανωτέρω είναι πως η βλάβη του διοικουμένου που ανακύπτει από την ανάκληση παράνομης πράξης θεμελιώνει ευθύνη του Δημοσίου βάσει των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ. Μέσο για τη δικαστική αυτή διεκδίκηση αποτελεί το ένδικο βοήθημα της αγωγής ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Οι, δε, ανάκληση νομίμων πράξεων, από τις οποίες προκύπτει βλάβη του διοικουμένου, δεν θεμελιώνουν καταρχήν αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου. Βέβαια, δειλά-δειλά, η νομολογία υιοθετεί την άποψη της θεωρίας πως πρέπει να αποκαθίσταται και αυτή η βλάβη με τα επιχειρήματα που σημειώθηκαν στο οικείο κεφάλαιο. Σε κάθε περίπτωση, αναγκαία φαίνεται η νομοθετική πρωτοβουλία, η οποία αν μη τι άλλο θα προσδώσει και ασφάλεια δικαίου.

Ιδιαίτερα έντονο δημοσιονομικό ζήτημα τίθεται επί των ζητημάτων του Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης που αναπτύχθηκαν στο τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας. Γι' αυτό, εξάλλου, γίνεται δεκτό πως ότι οι συνταξιοδοτικές διατάξεις πρέπει να ερμηνεύονται στενά και δεν επιτρέπεται με διασταλτική ερμηνεία ή με ανάλογη εφαρμογή να διευρύνεται ο κύκλος των δικαιούχων ή να καθίστανται ευνοϊκότερες οι προϋποθέσεις αναγνώρισης συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Το αυστηρό αυτό πνεύμα είναι ανάλογο με το εξίσου αυστηρό πνεύμα που διακατέχει το νομοθέτη κατά τη θέσπιση συνταξιοδοτικών διατάξεων (άρθρα 80 παρ. 1 και 73 παρ.

2 Σ) λόγω των σοβαρών δημοσιονομικών επιπτώσεων που συνεπάγεται μακροπρόθεσμα η απονομή σύνταξης ως ισόβιας παροχής¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Βλ. σε Άγ. Στεργίου, *Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης*, Περιοδικό ΕφημΔΔ 510/2011 συνοδευόμενη από την κριτική επί της ως άνω γενικής αρχής, η οποία στηρίζεται στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Απόστολος Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη και Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, (2018), Εκδόσεις Σάκκουλα
2. Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος, *Η υποχρέωση ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων όμοιων με ακυρωθείσα πράξη* (1998), Εκδόσεις Σάκκουλα
3. Πρόδρομος Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (7^η αναθεωρημένη έκδοση)* (2014), Εκδόσεις Σάκκουλα
4. Χρήστος Δετσαρίδης, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο* (2003), Εκδόσεις Σάκκουλα
5. Δήμητρα Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, *Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση διοικητικών πράξεων* (1998), Εκδόσεις Σάκκουλα
6. Πάνος Λαζαράτος, *Ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων (τόμος I)* (1996), Εκδόσεις Σάκκουλα
7. Πάνος Λαζαράτος, *Η ανάκληση νομίμων Διοικητικών πράξεων (Τόμος II)* (1998), Εκδόσεις Σάκκουλα
8. Επανεινώνας Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (Τόμος I)* (2011), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
9. Επανεινώνας Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (Τόμος II)* (2015), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
10. Άγγελος Στεργίου, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης* (2017), Εκδόσεις Σάκκουλα
11. Αναστάσιος Τάχος, *Διοικητικό Δίκαιο*(2008), Εκδόσεις Σάκκουλα
12. Κώστας Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*(2006) , Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ- ΜΕΛΕΤΕΣ- ΕΡΓΑΣΙΕΣ

1. Βασιλική Καψάλη, *Παρατηρήσεις στην υπ' αριθμ. 4749/2020 απόφαση του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης*(2020), Αρμενόπουλος, σελ. 1586
2. Ευαγγελία- Ελισάβετ Κουλουμπίνη, *Ο περιορισμός του αναδρομικού*

αποτελέσματος της ανάκλησης παράνομου διορισμού υπαλλήλου, λόγω πλαστότητας πτυχίου, με την αρχή της αναλογικότητας (2020), Δημόσιο Δίκαιο (ΕΕΔ), σελ. 148επ.

3. Πολυχρονία Κουτσομπή, *Η ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων στην Κοινωνική Ασφάλιση (διδακτορική διατριβή) (2015)*

4. Μαρία Κουτσοσπύρου, *Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων (διπλωματική εργασία 2019)*

5. Πάνος Λαζαράτος, *Αστική ευθύνη του κράτους από ανάκληση διοικητικών πράξεων(2008)*, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, σελ. 532επ.

6. Πάνος Λαζαράτος, *Η επέκταση των αντικειμενικών ορίων του δεδικασμένου επί «ομοίων» πράξεων στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο (1998)*, Δίκη, σελ. 319επ.

7. Πάνος Λαζαράτος, *Και πάλι: Περί της συνταγματικότητας του άρθρου μόνου α.ν. 261/1968 (Με αφορμή την ΣτΕ 1501/2008) (2009)*, Δίκη, σελ. 565επ.

8. Πάνος Λαζαράτος, *Σκέψεις γύρω από τις δυνατότητες διοικητικής και δικαστικής conversio διοικητικής πράξης σε άλλη(1991)*, Διοικητική Δίκη, σελ. 1041επ.

9. Ιάκωβος Μαθιουδάκης, *Πότε η Διοίκηση υποχρεούται να ανακαλεί τις παράνομες διοικητικές πράξεις; Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις και οι δικονομικές προεκτάσεις ενός σύνθετου ζητήματος (με αφορμή την απόφαση του ΣτΕ 370/1997) (1999)*, Διοικητική Δίκη, σελ. 1επ.

10. Ελένη Γ. Παρασκευοπούλου, *Η ανάκληση νομίμων διοικητικών πράξεων (Διπλωματική εργασία 2018)*

11. Προκόπης Παυλόπουλος, *Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων (1992)*, Επιθεώρηση Δικαίου του Δημοσίου, σελ. 161επ.

12. Άγγελος Στεργίου, *Οι γενικές αρχές του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης (2011)*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, σελ. 511επ.

ΧΡΗΣΙΜΕΣ ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ- ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΑ ΜΑΘΗΜΑΤΑ

1. Πάνος Λαζαράτος, *Διαδικτυακό μάθημα Σύνθεσης Δημοσίου Δικαίου (12/05/2020)*, διαθέσιμο σε www.youtube.com

2. Γρηγορία Πανταζοπούλου, *Η περίπτωση διορισμού υπαλλήλου με πλαστά ή*

νοθευμένα δικαιολογητικά (2020), διαθέσιμο σε www.crimetimes.gr

3. Ευγενία Πρεβεδούρου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, 2^η Ενότητα*, διαθέσιμο σε www.prevedourou.gr

4. Ευγενία Πρεβεδούρου, *Διεύρυνση των περιπτώσεων υποχρέωσης ανάκλησης διοικητικών πράξεων ή εξέτασης σχετικού αιτήματος υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής διοίκησης (ΣτΕ 92/2016)*, διαθέσιμο σε www.prevedourou.gr

5. www.dspace.lib.uom.gr

6. www.ike.lib.auth.gr

7. www.lawdb.intrasoftnet.com

8. www.nsk.gr