



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:** Η άμυνα του διοικουμένου έναντι της παράνομης διοικητικής πράξης υπό το πρίσμα των αρχών της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου (θεωρητική και νομολογιακή επισκόπηση)

The defense of the governed against the illegal administrative act in the light of the principles of good administration and protection of legitimate expectations as general principles of administrative law (theoretical and case-law overview)

**Όνοματεπώνυμο Φοιτητή: Μουρτίκα Ελένη (Α.Μ.: ΔΜ2128)**

**Επιβλέπων καθηγητής: Κούνη Δήμητρα**

**Αθήνα**

**Ιανουάριος 2023**

## Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Μουρτίκα Ελένη του Δημητρίου, με αριθμό μητρώου ΔΜ 2128 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ" του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι ..... και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα

## Συντομογραφίες

αν. ν.: αναγκαστικός νόμος

άρ.: άρθρο

βλ.: βλέπε

ΔΕΠ: Διδακτικό Ερευνητικό Προσωπικό

ΔΠρ: Διοικητικό Πρωτοδικείο

εδάφ.: εδάφιο

ΕΔΔΑ: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΕΤΤ: Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

ΕισΝΑΚ: Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα

ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΚΔΔ: Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

ΟΓΑ: Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων

παρ.: παράγραφος

π. δ.: Προεδρικό Διάταγμα

Σ.: Σύνταγμα

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΤΣΠ-ΑΤΕ: Ταμείο Συντάξεως και Πρόνοιας Προσωπικού της Αγροτικής

Τράπεζας της Ελλάδος

## Περιεχόμενα

Περίληψη.....	7
Abstract.....	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α.....	12
Α. 1. Οι διοικητικές πράξεις - Έννοια, περιεχόμενο και διακρίσεις των διοικητικών πράξεων.....	12
Α. 2. Οι κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις.....	13
Α. 3. Χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης.....	15
Α. 4. Η χρονική ισχύς των διοικητικών πράξεων.....	17
Α. 5. Η απαγόρευση της αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων.....	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β.....	20
Β. 1. Οι προϋποθέσεις εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων.....	20
Β. 2. Οι τύποι της διοικητικής πράξης.....	23
Β. 3. Παράνομες κι ελαττωματικές διοικητικές πράξεις.....	28
Β. 3. 1. Η έννοια της παρανομίας – ελαττωματικότητας.....	28
Β. 3. 2. Τα είδη των παράνομων – ελαττωματικών διοικητικών πράξεων.....	28
Β. 3. 2. 1. Ανυπόστατες διοικητικές πράξεις.....	28
Β. 3. 2. 2 Άκυρες διοικητικές πράξεις.....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ.....	33
Γ. 1. Οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου.....	33
Γ. 2. Η αρχή της χρηστής διοίκησης.....	33
Γ. 2. 1. Χρηστή Διοίκηση και διακριτική ευχέρεια.....	36
Γ. 2. 2. Χρηστή Διοίκηση και Συνταγματικά Δικαιώματα.....	37
Γ. 2. 3. Η Χρηστή Διοίκηση και οι άλλες αρχές του Γενικού Διοικητικού Δικαίου.....	38
Γ. 3. Η δικαιολογημένη (ή προστατευόμενη) εμπιστοσύνη του διοικούμενου.....	41
Γ. 3. 1. Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής.....	43

Γ. 3. 2. Η Δικαιολογημένη Εμπιστοσύνη και οι άλλες Γενικές Αρχές του διοικητικού δικαίου.....	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ.....	50
Δ. 1. Τρόποι άμυνας του διοικουμένου απέναντι στις παράνομες διοικητικές πράξεις.....	50
Δ. 2. Το δικαίωμα του διοικουμένου για άσκηση Προσφυγής κατά της διοικητική πράξης.....	55
Δ. 3. Το δικαίωμα της αναφοράς.....	56
Δ. 4. Είδη διοικητικών προσφυγών.....	57
Δ. 4. 1. Άτυπη διοικητική προσφυγή.....	57
Δ. 4. 2. Ειδική διοικητική προσφυγή.....	59
Δ. 4. 3. Η ενδικοφανής προσφυγή.....	61
Δ. 5. Τα ένδικα βοηθήματα κι ένδικα μέσα στη διοικητική δικονομία.....	65
Δ. 5. 1. Αίτηση ακύρωσης.....	65
Δ. 5. 2. Προσφυγή ουσίας.....	73
Δ. 5. 3. Υπαλληλική Προσφυγή.....	74
Δ. 5. 4. Ανακοπή Εκτέλεσης (άρ. 216-230 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας).....	76
Δ. 5. 5. Παρέμβαση.....	77
Δ. 5. 6. Αγωγή.....	77
Δ. 5. 7. Τριτανακοπή.....	78
Δ. 5. 8. Αίτηση Αναίρεσης.....	79
Δ. 5. 9. Έφεση.....	82
Δ. 5. 10. Ανακοπή ερημοδικίας.....	83
Δ. 5. 11. Αίτηση αναθεώρησης.....	83
Δ. 5. 12. Αίτηση διόρθωσης ή ερμηνείας (άρ. 109 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας).....	84
Δ. 5. 13. Αίτηση επανάληψης της διαδικασίας (άρ. 23 του ν. 3900/2010).....	84
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	87
Βιβλιογραφία.....	91
Θεσμικό Πλαίσιο.....	93
Αποφάσεις.....	93

## Περίληψη

Η παρούσα εργασία εξετάζει το ζήτημα της άμυνας του διοικουμένου έναντι της παράνομης διοικητικής πράξης υπό το πρίσμα των αρχών της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου μέσω θεωρητικών και νομολογιακών προσεγγίσεων. Αναλυτικότερα, στο πλαίσιο της παρούσας μεταπτυχιακής μελέτης, αρχικά εξετάζονται λεπτομερώς οι διοικητικές πράξεις και τα χαρακτηριστικά τους, όπως και οι προϋποθέσεις εγκυρότητας τους, ώστε να διαφανεί πότε αυτές είναι παράνομες κι εν συνεχεία δίδεται ιδιαίτερη έμφαση και αναπτύσσονται εκτενώς οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και συγκεκριμένα η χρηστή διοίκηση και η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη που διέπουν, αλλά και νομιμοποιούν την δράση της δημόσιας διοίκησης και διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου, αλλά και στην συνεκτικότητα της εφαρμογής τους. Ακολούθως, παρουσιάζονται οι τρόποι που διαθέτει ο διοικούμενος, ώστε να αντιταχθεί και να προστατευθεί από ενδεχόμενη παράνομη διοικητική πράξη που έχει εκδοθεί εις βάρος του. Τέλος, καθοριστικός τυγχάνει ο συσχετισμός των παραπάνω στοιχείων με σχετικές δικαστικές αποφάσεις, αλλά και προκαλείται γόνιμος προβληματισμός αναφορικά με την δυνατότητα των προαναφερθεισών γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου να διασφαλίσουν τα δικαιώματα του διοικουμένου ενάντια στην διοικητική δράση, όταν εκείνη προβαίνει σε παραβίαση της αρχής της νομιμότητας.

Λέξεις κλειδιά: παράνομη διοικητική πράξη, αρχή χρηστής διοίκησης, αρχή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, άμυνα του διοικουμένου, προστασία δικαιωμάτων

## Abstract

This paper examines the issue of the defense of the governed against the illegal administrative act in the light of the principles of good administration and protection of legitimate expectations through theoretical and jurisprudential approaches. More specifically, in the context of this postgraduate study, administrative acts and their characteristics are first examined in detail, as well as the conditions for their validity, in order to indicate when they are illegal, and then special emphasis is given and the general principles of administrative law are extensively developed, specifically good administration and protection of legitimate expectations, which govern, but also legitimize the action of the public administration and play a decisive role in the interpretation of the rules of administrative law, but also in the coherence of their implementation. Moreover, the means available to the governed are presented, in order to oppose and protect himself from any illegal administrative act that has been adopted against him. Finally, the correlation of the above information with relevant judicial decisions is decisive but it also raises fruitful concerns regarding the possibility of the abovementioned general principles of administrative law to ensure the rights of the governed against administrative action, when it violates the principle of legality.

Keywords: illegal administrative act, principle of good administration, principle protection of legitimate expectations, defense of the governed, protection of rights



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Για να επιτευχθεί η αρμονική συνύπαρξη των κοινωνικών ομάδων μέσα στο πλαίσιο μιας οργανωμένης, ειρηνικής, ευημερούσας και δημοκρατικής κοινωνίας συμβάλλει το Κράτος μέσω των κρατικών οργάνων του τα οποία ενεργούν, ώστε να πραγματοποιούνται τα συμφέροντα της ολότητας κι όχι τα επιμέρους ατομικά συμφέροντα που θα στρέφονταν εναντίον των άλλων ατομικών συμφερόντων. Για την επίτευξη του στόχου αυτού το Κράτος θεσπίζει νόμους που ρυθμίζουν την συμπεριφορά των μελών της κοινωνίας και οι οποίοι πρέπει να εφαρμόζονται πιστά, ειδάλλως αν τα μέλη δεν συμμορφώνονται, τα κρατικά όργανα επιβάλλουν κυρώσεις στους παραβάτες που δεν συμμορφώνονται. Η τήρηση των κανόνων δικαίου κατορθώνεται και με την έκδοση διοικητικών πράξεων από τα διοικητικά όργανα και οι διοικούμενοι οφείλουν να εφαρμόζουν και να υπακούουν στις κρατικές επιταγές. Ωστόσο, κάποιες φορές ενδέχεται οι διοικούμενοι να εξαναγκάζονται να δεχτούν μια κρατική επιταγή μέσω μιας διοικητικής πράξης, η οποία όμως δεν έχει εκδοθεί βάσει των εθνικών επιταγών και περιστέλλει τα δικαιώματα του παρανόμως. Η δημόσια διοίκηση, λοιπόν, και τα διοικητικά όργανα με τις αποφάσεις τους επεμβαίνουν στη ζωή των διοικουμένων και μπορεί να δημιουργούνται αμφιβολίες ως προς την νομιμότητα των επεμβάσεων αυτών κι έτσι γεννάται το ερώτημα πώς στο πλαίσιο της προστασίας του διοικουμένου, αλλά και στην ανάγκη εξισορρόπησης των σχέσεων ανάμεσα σε αυτόν και την δημόσια διοίκηση, μπορεί αυτός να αμυνθεί ενάντια σε παράνομες διοικητικές πράξεις που τον θίγουν άμεσα. Στο πλαίσιο τούτο, αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτελούν αφενός η ανάλυση της έννοιας του παρανόμου μιας διοικητικής πράξης και αφετέρου οι τρόποι που ο διοικούμενος δύναται να αμυνθεί ενάντια σε παράνομες διοικητικές πράξεις που τον αφορούν.

Η παρούσα εργασία επικεντρώνεται και θεωρητικά και νομολογιακά στον ρόλο που παίζουν οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στην προστασία του από παράνομες πράξεις της διοίκησης, καθώς από την έννοια του κράτους δικαίου και τη νομιμότητα της διοίκησης πηγάζουν και οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, οι οποίες έχουν ως στόχο την τήρηση του δικαίου, την προστασία του διοικουμένου, αλλά και να διασφαλίζουν τα δικαιώματα του ενάντια στην διοικητική δράση, όταν εκείνη προβαίνει σε παραβίαση της αρχής της νομιμότητας. Η δημόσια διοίκηση οφείλει να

δρα μόνον όταν κάτι τέτοιο προβλέπεται κι επιτρέπεται βάσει των ισχυουσών κάθε φορά διατάξεων και κανόνων και να ασκεί τις αρμοδιότητες της σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου, αλλά και με το πνεύμα του νόμου και το αίσθημα του δικαίου που κυριαρχεί στη χώρα<sup>1</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και ο βασικός στόχος της αρχής της χρηστής διοίκησης, που από τη μια είναι η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και από την άλλη η προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων πολιτών από πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης και δη σε εκείνες στις οποίες ενέχεται το στοιχείο της παρανομίας και ειδικά όταν η διοίκηση δρα με διακριτική ευχέρεια. Αντίστοιχα, από τις αρχές του κράτους δικαίου και της ασφάλειας δικαίου πηγάζει και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, αφού από τη μια η διοίκηση αυτοπεριορίζεται υποτασσόμενη στο νόμο, ώστε να προφυλάξει από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες της τον διοικούμενο κι από την άλλη ο τελευταίος εμπιστεύεται την δράση της δημόσιας διοίκησης, στοιχείο βασικό για την νομική αντιμετώπιση των έννομων σχέσεων του με αυτήν.

Σε ένα κράτος δικαίου όπου η αρχή της νομιμότητας κυριαρχεί και δεν ανέχεται τις ενέργειες των κρατικών οργάνων που αντίκεινται στις νόμιμες διαδικασίες και στο Σύνταγμα ή στους λοιπούς νόμους, υφίσταται η πρόβλεψη μηχανισμού ελέγχου της δράσης των κρατικών οργάνων προς αποφυγή παράνομων ενεργειών τους που θα μπορούσαν να προσβάλουν δικαιώματα των διοικουμένων κι έχουν θεσπιστεί μέσα έννομης προστασίας τους. Κάθε παράνομη διοικητική πράξη, λοιπόν, θα πρέπει να ακυρώνεται ή να ανακαλείται κατά τον έλεγχο της από αρμόδια όργανα. Βασικό μέσο εναντίωσης αποτελεί ο θεσμός των διοικητικών προσφυγών που ασκείται στην αρμόδια γι' αυτό διοίκηση κι ο οποίος ελέγχει την δράση των διοικητικών οργάνων, τα οποία καλούνται να προβούν σε επανεξέταση της ουσίας της υπόθεσης, προκειμένου να αποκατασταθεί η νομιμότητα, αλλά και άλλο μέσο συνιστά η άσκηση ενδίκων βοηθημάτων μέσω αυτήν τη φορά της δικαστικής οδού. Η ευχέρεια του διοικουμένου, ωστόσο, να επιλέξει ανάμεσα σε αυτές τις εναλλακτικές κάμπτεται στην ενδεχόμενη περίπτωση που βάσει ειδικής νομοθετικής διάταξης για συγκεκριμένες διοικητικές διαφορές υφίσταται η πρόβλεψη της υποχρέωσης να ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή εκ μέρους του διοικουμένου, ο οποίος προτού προσφύγει στα δικαστήρια, θα πρέπει να απευθυνθεί στις διοικητικές αρχές, για να

---

<sup>1</sup> Κόρσος, Δ., *Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.174-175

λυθεί το ζήτημα ενδοδιοικητικά, κι εφόσον η υπόθεση δεν επιλυθεί εντός του διοικητικού πλαισίου, μπορεί να ακολουθήσει την δικαστική οδό.

Μέσα από αυτήν την διπλωματική εργασία, λοιπόν, αναλύονται αρχικά, όπως προαναφέρθηκε, από την μια τα χαρακτηριστικά των διοικητικών πράξεων, αλλά και πιο συγκεκριμένα οι παράνομες διοικητικές πράξεις και τα είδη τους, όπως και ο ρόλος των δύο θεμελιωδών αρχών της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στην προάσπιση των δικαιωμάτων των διοικουμένων και τέλος αναπτύσσονται οι τρόποι που οι διοικούμενοι διαθέτουν, για να αντιδράσουν σε παράνομες πράξεις της διοίκησης που έχουν ενδεχόμενα εκδοθεί σε βάρος τους, ώστε να επέλθει η αποκατάσταση της νομιμότητας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

### Α. 1. Οι διοικητικές πράξεις - Έννοια, περιεχόμενο και διακρίσεις των διοικητικών πράξεων

Οι διοικητικές ενέργειες με τις οποίες εκδηλώνεται η βούληση των διοικητικών οργάνων είναι οι υλικές και οι νομικές με τις τελευταίες να αποτελούν τις διοικητικές πράξεις, οι οποίες είναι μονομερείς, επιδιώκουν συγκεκριμένο δημόσιο σκοπό και είναι κυριαρχικές, μιας και η βούληση της δημόσιας διοίκησης υπερέχει της βούλησης των διοικουμένων, ενώ διέπονται από κάποιες αρχές, και συγκεκριμένα το γεγονός ότι στηρίζονται σε κανόνες δικαίου, αποτελούν διαταγές προς τους διοικουμένους και έχουν το τεκμήριο της νομιμότητας<sup>2</sup>.

Για τον χαρακτηρισμό μιας πράξης ως διοικητικής θα πρέπει να συντρέχουν ταυτόχρονα τα στοιχεία της μονομερούς θέσπισης κανόνος δικαίου, από διοικητικό όργανο που να μεταβάλλει την έννομη τάξη (ρυθμίζοντας δικαιώματα και υποχρεώσεις) επιδιώκοντας τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος<sup>3</sup>. Διακρίνονται στις α) ατομικές, β) κανονιστικές, γ) γενικής εφαρμογής, κατευθυντήριες, προγραμματικές, χάρτες υποχρεώσεων και κανόνες δεοντολογίας δ) κυβερνητικές, όπου δεν μπορούν να ελεγχθούν δικαστικά (ακυρωτικά), μήτε διοικητικά, αν και δεν αποκλείεται η αστική ευθύνη του Κράτους και για τον χαρακτηρισμό τους ως τέτοιες έχει καταρτιστεί κατάλογος «Κυβερνητικών πράξεων» βάσει της νομολογίας του ΣτΕ, ε) μονομερείς ή διμερείς, στ) μικτές, ζ) απλές και σύνθετες, η) εκτελεστές και μη εκτελεστές, θ) επωφελείς ή επαχθείς, ι) τυπικές και ουσιαστικές. Η κυριότερη ωστόσο διάκριση τους είναι αυτή του διαχωρισμού σε κανονιστικές και ατομικές πράξεις. Οι πρώτες αποτελούν ουσιαστικούς νόμους και έχουν γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο, ενώ οι δεύτερες αναφέρονται σε ένα ή περισσότερα πρόσωπα (ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής) κι εξειδικεύουν κάποιον κανόνα δικαίου που απευθύνεται σε ένα συγκεκριμένο πρόσωπο και που αναφέρονται στοιχεία που καθορίζουν την ταυτότητα του<sup>4</sup>. Οι διοικητικές πράξεις, λοιπόν, θεσπίζουν μια νομική ρύθμιση η οποία με τη σειρά της είτε καθορίζει τους όρους με τους οποίους θα

<sup>2</sup> Τάχος Α., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 612

<sup>3</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σ., *Διοικητικό Δίκαιο*, Δ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σ. 211

<sup>4</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ., *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, σ. 106

παραχθούν άλλοι κανόνες δικαίου ή θα επιβάλει – επιτρέπει μια ορισμένη συμπεριφορά και με αυτόν τον τρόπο προκύπτουν υποχρεώσεις ή δικαιώματα κι επέρχεται αλλαγή της ισχύουσας νομικής κατάστασης<sup>5</sup>. Ακόμη, διακρίνονται σε ευμενείς διοικητικές πράξεις και τέτοιες θεωρούνται εκείνες που βελτιώνουν ή δεν χειροτερεύουν τη νομική θέση του διοικουμένου και σε δυσμενείς, σε εκείνες δηλαδή που χειροτερεύουν ή αποκλείουν τη βελτίωση της νομικής θέσης του διοικουμένου, ή με το να του επιβάλουν μια πράξη - παράλειψη ή με το να του περιορίζουν ένα δικαίωμα ή ένα πλεονέκτημα ή με το να του απορρίπτουν μια αίτησή του που σχετιζόταν με την έκδοση μιας ευμενούς γι' αυτόν πράξης<sup>6</sup>. Ακόμη, υπάρχουν οι μικτές διοικητικές πράξεις οι οποίες δημιουργούν (για ένα άτομο ή για περισσότερα) και νομικά δικαιώματα, αλλά και υποχρεώσεις, όπως υπάρχουν και οι τριτενεργείς που δημιουργούν ευνοϊκές έννομες συνέπειες γι' αυτόν στον οποίο απευθύνονται άμεσα, αλλά δυσμενείς έννομες συνέπειες για τους τρίτους.

## A. 2. Οι κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις

Πρόκειται για την κυριότερη διάκριση των διοικητικών πράξεων, όπου το κριτήριο δεν είναι αριθμητικό, αλλά ποιοτικό και σχετίζεται με τον απρόσωπο ή ατομικό χαρακτήρα του κανόνα δικαίου που θεσπίζουν. Κανονιστική πράξη είναι αυτή με την οποία η διοίκηση θεσπίζει αφηρημένους και γενικούς κανόνες που ρυθμίζουν τη ζωή ενός κοινωνικού συνόλου, στην ουσία δηλαδή θεσπίζει «κανόνες δικαίου», ενώ η ατομική διοικητική πράξη ρυθμίζει μια περίπτωση διοικητικού δικαίου κατά τρόπο ατομικό και συγκεκριμένο και απευθύνεται σε ένα συγκεκριμένο πρόσωπο αναφέροντας μάλιστα και καθοριστικά στοιχεία της ταυτότητας του<sup>7</sup>.

Οι ατομικές διοικητικές πράξεις μπορούν να διακριθούν με τη σειρά τους και ειδικότερα σε ατομικές πραγματοπαγείς, οι οποίες αναφέρονται σε ένα ορισμένο ακίνητο, απευθυνόμενες στο πρόσωπο που ασκεί κάποιο δικαίωμα πάνω του, σε σωρευτικές, οι οποίες αποτελούν σώρευση πλέον της μίας ατομικών πράξεων σε ενιαίο κείμενο και σε γενικές ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες ομοιάζουν με

<sup>5</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 15η έκδοση, 2017, σ. 94

<sup>6</sup> Γέροντας Απ., *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Β' έκδοση, 2020, σ. 177

<sup>7</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 214-215

τις κανονιστικές ως προς την γενικότητα τους, αλλά εμπεριέχουν κανόνα δικαίου με ατομικό χαρακτήρα και συγκεκριμένα εκδίδονται για μια συγκεκριμένη περίπτωση, η οποία ενδεχόμενα να αφορά περισσότερα από ένα άτομα, ακόμα και απροσδιόριστου αριθμού<sup>8</sup>.

Η πρόβλεψη για την έκδοση κανονιστικών πράξεων βρίσκεται στις παρ. 2 και 4 του άρ. 43 του Σ, βάσει του οποίου μπορεί να εκδίδονται με ειδική και γενική εξουσιοδότηση κανονιστικά Προεδρικά Διατάγματα, και με ειδικότερη εξουσιοδότηση τυπικού νόμου, να εκδίδονται κανονιστικές πράξεις από άλλα όργανα της διοίκησης (πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας και του αρμόδιου κάθε φορά Υπουργού) που σχετίζονται με τη ρύθμιση ζητημάτων με τεχνικό και λεπτομερειακό χαρακτήρα. Αξιοσημείωτο είναι πως το κανονιστικό προεδρικό διάταγμα υπόκειται σε επεξεργασία από το ΣτΕ, ενώ οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης μπορούν να υποστούν μόνο κατασταλτικό δικαστικό έλεγχο. Για να εκδοθεί μια κανονιστική πράξη πρέπει να προβλέπεται από τον εξουσιοδοτικό νόμο και βάσει αυτού να πληροί και κάποιες προϋποθέσεις. Μάλιστα οι κανονιστικές πράξεις πάσχουν παρανομίας, αν δεν στηρίζονται σε εξουσιοδοτικό νόμο και είναι αδύνατο να περιέχουν κανόνες αντίθετους του εξουσιοδοτικού νόμου, όπως επίσης είναι αδύνατη και η νομοθετική εξουσιοδότηση, η επιπλέον μεταβίβαση της αρμοδιότητας που δίνεται με τον εξουσιοδοτικό νόμο σε άλλο διοικητικό όργανο<sup>9</sup>. Ακόμη, οι κανονιστικές πράξεις έχουν άμεση ισχύ, αλλά ως επί των πλείστων όχι άμεσες έννομες συνέπειες για τον διοικούμενο, καθώς εμπεριέχουν απρόσωπες ρυθμίσεις που για να εξειδικευτούν και να εφαρμοστούν χρειάζονται την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων. Έτσι, λοιπόν, οι κανονιστικές αποτελούν το νόμιμο έρεισμα ατομικών διοικητικών πράξεων.

Οι ατομικές διοικητικές πράξεις, εξειδικεύουν συνήθως ρυθμίσεις που θέτουν οι κανονιστικές πράξεις και αναφέρονται σε έναν ή περισσότερους διοικούμενους. Αυτές τώρα, υφίστανται μόνο κατασταλτικό δικαστικό έλεγχο και χρήζουν αιτιολογίας, και μάλιστα σαφούς, ειδικής και επαρκούς (παρ. 1 και 2 του άρ. 17 του ΚΔΔ) ειδικά όταν γίνονται κατά την ενάσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης ή όταν το περιεχόμενό τους είναι δυσμενές για το διοικούμενο, όπως και δύναται ο διοικούμενος να ασκήσει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης κυρίως

---

<sup>8</sup> Γέροντας Αλ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 216-217

<sup>9</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ, όπ.π. (υποσημ. 4), σελ. 107

στο ενδεχόμενο που η ατομική πράξη που τον αφορά θίγει ή περιορίζει τα δικαιώματά του, είναι επαχθής και δυσμενής γι' αυτόν. Αυτές ελέγχονται δικαστικά μόνον κυρίως και ποτέ παρεμπιπτόντως. Ωστόσο, γι' αυτές μπορεί να ασκηθούν διοικητικές προσφυγές έχοντας ως αίτημα την ανάκληση τους<sup>10</sup>.

### **A. 3. Χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης**

#### 1. Το τεκμήριο της νομιμότητας

Σύμφωνα με πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, η ατομική διοικητική πράξη, από την έναρξη της ισχύος της μέχρι να ακυρωθεί δικαστικά ή να ανακληθεί ή να καταργηθεί είτε διοικητικά είτε νομοθετικά παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της, ακόμα και στην περίπτωση που πάσχει ελαττώματος (νομική πλημμέλεια). Βέβαια, το τεκμήριο της νομιμότητας δεν εφαρμόζεται πλήρως στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις, μιας και επιτρέπεται ο παρεμπίπτων έλεγχος της νομιμότητάς τους σε όλη τη διάρκεια της ισχύος τους (ακόμα και με την παρέλευση της προθεσμίας της ευθείας δικαστικής προσβολής τους), όπου αν διαπιστωθεί ότι πάσχουν ελαττώματος το οποίο θα οδηγούσε σε ακύρωση τους δεν θα εφαρμοστούν<sup>11</sup>.

#### 2. Ο παρεμπίπτων έλεγχος των διοικητικών πράξεων

Για τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις ισχύει ο παρεμπίπτων έλεγχος της νομιμότητάς τους από όλα τα διοικητικά, πολιτικά και ποινικά δικαστήρια και διοικητικά όργανα δίχως χρονικό περιορισμό, δηλαδή στο διηνεκές. Ωστόσο, προϋπόθεση για τον παραπάνω έλεγχο αποτελεί το γεγονός πως η πράξη αυτή θα αποτελεί το νομικό έρεισμα ατομικής πράξης, η οποία και θα ελέγχεται ευθέως, θα προσβάλλεται παραδεκτώς και θα προβάλλονται λόγοι ακύρωσης της κανονιστικής πράξης. Δικαστικά δηλαδή μπορεί να ελεγχθεί μόνο η νομιμότητα και όχι η σκοπιμότητα τους και ο έλεγχος αυτός πραγματοποιείται με την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ όπου τίθεται υπό εξέταση το κατά πόσον βρίσκεται σε αρμονία με τον εξουσιοδοτικό τυπικό νόμο και με τους ιεραρχικά ανώτερους της

<sup>10</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ, ό.π. (υποσημ. 4), σελ. 108

<sup>11</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σ., ό.π. (υποσημ. 3), σελ. 234-235

κανόνες δικαίου (Σύνταγμα, διεθνές δίκαιο, δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Σε περίπτωση που η κανονιστική πράξη κριθεί παράνομη, τότε δεν ακυρώνεται, αλλά ως ανίσχυρη δεν έχει εφαρμογή στην συγκεκριμένη υπό κρίση περίπτωση, ενώ ταυτόχρονα η ατομική πράξη ακυρώνεται λόγω των πλημμελειών της κανονιστικής που αποτελούσε νομικό της έρεισμα<sup>12</sup>. Συνεπώς, το τεκμήριο της νομιμότητας δεν είναι πλήρως εφαρμόσιμο στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις. Καθ' όλη την περίοδο ισχύος τους και αφού περάσει η προθεσμία προσβολής τους με αίτηση ακυρώσεως μπορεί να λάβει χώρα ο παρεμπόδιων έλεγχος της νομιμότητας και του κύρους τους από οποιοδήποτε δικαστήριο και αν κριθούν ως παράνομες, τότε επιβάλλεται η μη εφαρμογή τους<sup>13</sup>.

Αντίθετα, απαγορεύεται ο παρεμπόδιων έλεγχος των ατομικών (και των γενικών ατομικών) διοικητικών πράξεων και από τα διοικητικά δικαστήρια και από τα διοικητικά όργανα, εκτός των περιπτώσεων α) της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, όπου προσβάλλοντας την τελική πράξη ενδεχομένως να ανακύψουν λόγοι ακύρωσης και των προηγούμενων αυτής πράξεων που ενσωμάτωσε, β) στο ενδεχόμενο που προβλέπεται νομοθετικά και μάλιστα ρητώς, ειδικά και ανενδοίαστα, γ) στην αγωγή αποζημίωσης ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου, αν ο έλεγχος είναι αναγκαίος για την κρίση του βάσιμου της αγωγής, δ) όταν το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τις δικαστικές του αρμοδιότητες, ε) όταν τα πολιτικά δικαστήρια κρίνουν το βάσιμο της υπόθεσης ιδιωτικού δικαίου, στ) από τα ποινικά δικαστήρια, όταν επιβάλουν ποινή στον διοικούμενο για παράβαση του σχετική με την ρύθμιση της πράξης, ζ) αν η ατομική πράξη συνιστά όρο έκδοσης κανονιστικής πράξης η οποία και ελέγχεται παρεμπιπτόντως. Στις περιπτώσεις γ, δ και ε, η σχετική πράξη δεν ακυρώνεται. Επιπροσθέτως, από τη διοίκηση παρεμπόδιων έλεγχος της νομιμότητας των ατομικών διοικητικών πράξεων, δεν μπορεί να λάβει χώρα, μόνο αν τίθεται ζήτημα ανάκλησης της πράξης ή στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου ή της διοικητικής εποπτείας είτε αν προβλέπεται νομοθετικά και μάλιστα ρητώς και ειδικά<sup>14</sup>.

### 3. Η εκτελεστικότητα

<sup>12</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 237-239

<sup>13</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ, όπ.π. (υποσημείωση 4), σελ. 107-108

<sup>14</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 239-241



Η εκτελεστότητα αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοικητικής πράξης (ατομικής και κανονιστικής). Με αυτήν η ρύθμιση που θεσπίζεται εφαρμόζεται υποχρεωτικά από την διοίκηση και τους διοικουμένους από την έκδοση της σχετικής πράξης, χωρίς να απαιτείται άλλη διαδικασία και μπορεί να ανασταλεί έπειτα από αίτηση ακύρωσης ή δικαστικής προσφυγής ή για ορισμένες περιπτώσεις έπειτα από άσκηση διοικητικής προσφυγής (άρθρο 26 ΚΔΔ), αλλά μέχρι τότε η εκτελεστότητα της πράξης και η υποχρέωση υπακοής σε αυτήν συνεχίζουν να υφίστανται.

Ο διοικητικός καταναγκασμός εξασφαλίζει την εκτελεστότητα είτε μέσω α) επιβολής κυρώσεων είτε μέσω β) της εκτέλεση της διοικητικής πράξης από την διοίκηση με υλικές ενέργειες είτε μέσω γ) του εξαναγκασμού του διοικούμενου σε συμμόρφωση με άσκηση φυσικής βίας. Βέβαια, η εκτέλεση της διοικητικής πράξης δύναται να ανασταλεί μετά από διαταγή της διοίκησης ή με απόφαση των Διοικητικών Δικαστηρίων, αν ο διοικούμενος με αίτηση ακυρώσεως ή προσφυγή στα Διοικητικά Δικαστήρια την προσβάλλει<sup>15</sup>.

#### **A. 4. Η χρονική ισχύς των διοικητικών πράξεων**

Οι διοικητικές πράξεις εκδίδονται με την υπογραφή και την χρονολόγηση τους από τα αρμόδια όργανα και όπως έχει προαναφερθεί η έκδοση των κανονιστικών πράξεων συνοδεύεται υποχρεωτικά από τη δημοσίευσή τους. Η έκδοση των διοικητικών πράξεων σχετίζεται με την τυπική ισχύ τους και συγκεκριμένα αυτή συμπίπτει στις κανονιστικές με την έκδοση και δημοσίευσή τους (εάν δεν δημοσιευτούν, τότε είναι ανυπόστατες) και στις ατομικές με την έκδοσή τους (δηλαδή την υπογραφή και την χρονολόγηση τους), ενώ η κοινοποίηση των ατομικών πράξεων που ακολουθεί της έκδοσής τους είναι υποχρεωτική εάν υπάρχει ρητή πρόβλεψη γι' αυτό στις σχετικές νομοθετικές διατάξεις ή εάν η ατομική πράξη επιβάλλει κάποιο δυσμενές μέτρο στον διοικούμενο και τότε η κοινοποίηση είναι τρόπος δημοσιοποίησης της. Σε περίπτωση που παραλειφθεί η κοινοποίηση ή αν υφίστανται ενδεχόμενα ελαττώματά σε αυτήν δεν θίγεται το κύρος ή η υπόσταση της πράξης. Η κοινοποίηση αποτελεί και γνωστοποίηση της διοικητικής πράξης, η οποία θα μπορούσε να έχει λάβει χώρα ήδη από τον διοικούμενο με άλλον τρόπο μέσα από δικές του πρωτοβουλίες. Το σημαντικό στοιχείο που εδράζεται σε αυτό το σημείο είναι το γεγονός ότι με την

<sup>15</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 105

κοινοποίηση ή τη γνώση της πράξης ξεκινούν οι προθεσμίες για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων και ενδίκων μέσων στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και στο ΣτΕ.

Η ουσιαστική ισχύς των κανονιστικών πράξεων ξεκινά δέκα ημέρες από την δημοσίευσή τους, εκτός αν ορίζεται αλλιώς ειδικότερα, και των ατομικών διοικητικών πράξεων από την κοινοποίησή τους ή από τη στιγμή που ο διοικούμενος λαμβάνει γνώση και αναφορικά με τους τρίτους από τη δημοσίευσή τους.

Επιπροσθέτως, οι προαναφερθείσες διοικητικές πράξεις δεν μπορούν να έχουν αναδρομική ισχύ, εκτός αν πρόκειται για ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης ή εάν επιτρέπεται ρητώς από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις ή εάν με την εν λόγω ατομική πράξη η διοίκηση συμμορφώνεται σε ακυρωτική απόφαση των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ή του ΣτΕ ή αν η πράξη εκδόθηκε σε εφαρμογή αναδρομικού νόμου ή εάν πρόκειται για καινούργια ατομική πράξη που εκδίδεται μέσα σε εύλογο χρόνο με το ίδιο περιεχόμενο μετά από ακύρωση προηγούμενης για λόγους τύπου.

Από την άλλη η ισχύς των διοικητικών πράξεων λήγει όταν παρέλθει η χρονική προθεσμία ισχύος τους ή όταν παύσει να υφίσταται το αντικείμενο μιας ατομικής διοικητικής πράξης ή εάν η πράξη καταργηθεί εν όλω ή εν μέρει με νομοθετική διάταξη ή με πιο νέα πράξη αντίθετου ή διαφορετικού περιεχομένου ή όταν πρόκειται για ανάκληση νόμιμης πράξης που ισχύει για το μέλλον ή στο ενδεχόμενο που ο ίδιος ο διοικούμενος παραιτηθεί από μια ατομική διοικητική πράξη και όποτε κάτι τέτοιο επιτρέπεται<sup>16</sup>.

Επίσης, οι κανονιστικές καταργούνται βάσει νεότερης κανονιστικής πράξης, ενώ δεν επιτρέπεται αναδρομική κατάργησή τους, εκτός της περίπτωσης που υφίσταται ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση ή βάσει του ίδιου του νόμου. Αντίθετα με τις ατομικές που η ανάκλησή τους μπορεί να είναι σχετική με το μέλλον ή αναδρομικά<sup>17</sup>.

## **A. 5. Η απαγόρευση της αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων**

Τα έννομα αποτελέσματα κανονιστικής ή ατομικής πράξης δεν μπορούν να ανατρέχουν σε προηγούμενο χρόνο από εκείνον εκδόθηκαν, εκτός συγκεκριμένων

<sup>16</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ, ό.π. (υποσημ. 4), σελ. 116-117

<sup>17</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σ., ό.π. (υποσημ. 3), σελ. 293

περιπτώσεων κατά τις οποίες αναγνωρίζεται η αναδρομική ισχύς, όπως: α) όταν το προβλέπει ρητά εξουσιοδοτική διάταξη ή προκύπτει με σαφήνεια από αυτή, β) όταν πρόκειται για εκδοθείσες ατομικές πράξεις με τις οποίες συμμορφώνεται η διοίκηση σε ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ ή των διοικητικών δικαστηρίων, γ) όταν εκδίδεται νέα ατομική πράξη κατόπιν ακύρωσης πράξης για τυπικούς λόγους μέσα σε εύλογο χρόνο, με το ίδιο περιεχόμενο με την ακυρωθείσα και σύμφωνα με τα ίδια πραγματικά περιστατικά και νομικές διατάξεις και δ) όταν ανακαλείται παράνομη ατομική πράξη<sup>18</sup>.

Η απαγόρευση της αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων κατοχυρώνεται, όταν τα έννομα αποτελέσματα διοικητικής πράξης (πλην εξαιρέσεων) δεν ανατρέχουν σε προγενέστερο χρόνο από την έκδοσή τους, πράγμα που αίρεται αν η αναδρομική ισχύς ωφελεί τον διοικούμενο. Για να εξαιρεθεί από την απαγόρευση της αναδρομικότητας, χρειάζεται να ορίζεται ρητά και ιδίως αναφορικά με τις ατομικές διοικητικές πράξεις είναι αναγκαίο η εξουσία γι' αυτό να έχει δοθεί στη διοίκηση ευθέως και ανενδοίαστα<sup>19</sup>. Μια διάταξη δεν δύναται να χαρακτηρίζεται από αναδρομική ισχύ, σε περίπτωση που θίγονται άμεσα συμφέροντα και σχέσεις των διοικουμένων τα οποία στηρίζονται δικαιολογημένα στην πεποίθηση της διατήρησης της υφιστάμενης νομικής κατάστασης<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 179-180

<sup>19</sup> Δετσαρίδης Χ., *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003

<sup>20</sup> Δετσαρίδης Χ., όπ.π. (υποσημ. 34), σελ.75-76

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

### Β. 1. Οι προϋποθέσεις εγκυρότητας των διοικητικών πράξεων

Για να θεωρούνται έγκυρες οι διοικητικές πράξεις, θα πρέπει να ισχύουν οι παρακάτω προϋποθέσεις:

1. Η νόμιμη υπόσταση του διοικητικού οργάνου που τις εκδίδει, δηλαδή να έχει γίνει η τήρηση όλων προϋποθέσεων βάσει των κανόνων δικαίου με τις οποίες αποκτιέται η ιδιότητα του διοικητικού οργάνου από το φυσικό πρόσωπο και με τη μεσολάβηση της ειδικής πράξης της εκλογής του ή του διορισμού του, η οποία πρέπει να είναι φυσικά υποστατή. Για την σύσταση του διοικητικού οργάνου χρειάζεται να υπάρχει ρητή πρόβλεψη από διάταξη του Συντάγματος ή νομοθετικής πράξης ή διοικητικής κανονιστικής πράξης, η οποία να έχει εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, που με τη σειρά της οφείλει να καθορίζει τους όρους με τους οποίους ένα πρόσωπο γίνεται διοικητικό όργανο, αλλά και την αρμοδιότητά του, κάτι το οποίο αναφέρεται στην απόφαση ΣτΕ 669/2016 που αφορά αίτηση ανώνυμης τραπεζικής εταιρείας για ακύρωση απόφασης επιβολής προστίμου της Επιτροπής Τραπεζικών και Πιστωτικών Θεμάτων της Τραπέζης της Ελλάδος στα σκεπτικά 5 έως 9 μνημονεύονται οι σχετικές με την υπόθεση εξουσιοδοτικές διατάξεις βάσει των οποίων η Τράπεζα της Ελλάδος έχει την αρμοδιότητα κανονιστικής ρύθμισης για ζητήματα εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, αλλά και υφίσταται ο καθορισμός του ακριβούς αντικειμένου και πλαισίου των κανόνων που δύναται να θεσπίσει η Τράπεζα της Ελλάδος και κατά συνέπεια η εξουσιοδότηση είναι ειδική και ορισμένη για την Πράξη του Διοικητή της για την επιβολή του προστίμου, όπως στην απόφαση ΣτΕ 784/2006 που αφορά αίτηση για την αναίρεση απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών κατά του Ελληνικού Δημοσίου και του Ταμείου Συντάξεως και Πρόνοιας Προσωπικού της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος (Τ.Σ.Π. - Α.Τ.Ε.) στο σκεπτικό 7 αναφέρεται ότι το διοικητικό πρωτοδικείο είχε κρίνει ότι, για να μπορεί να επιλύει ο Υπουργός Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων διαφωνία η οποία θα είχε υπάρξει ανάμεσα σε απόφαση Διοικητικού Συμβουλίου του Τ.Σ.Π. - Α.Τ.Ε. και του Κυβερνητικού Επιτρόπου, χρειαζόταν ο Επίτροπος να είχε ζητήσει μέσα σε σαράντα οχτώ ώρες από τη στιγμή που λήφθηκε η απόφαση, την αναστολή εκτέλεσης της και επειδή στην προκείμενη περίπτωση δεν είχε ζητηθεί αυτή, γι' αυτό

και το εν λόγω δικαστήριο έκρινε πως ο Υπουργός δεν είχε επιληφθεί νόμιμα την υπόθεση για την άρση της διαφωνίας, μιας και δεν τηρούντο οι νόμιμες προϋποθέσεις του καταστατικού του Ταμείου.

Η νόμιμη υπόσταση του (αν πρόκειται για μονομελές όργανο) έχει διάρκεια μέχρι την ανάκληση ή ακύρωση ή παύση της προαναφερθείσας ειδικής πράξης ή μέχρι να λήξει η θητεία του και εάν η όποια διοικητική πράξη παραχθεί μετά την λήξη της νόμιμης υπόστασης του ή σε περίπτωση διακοπής της (λόγω διαθεσιμότητας, αργίας ή προσωρινής παύσης) πάσχουν ακυρότητας<sup>21</sup>. Ωστόσο, αν η ειδική πράξη είναι παράνομη που έχει όμως αντικειμενική επίφαση νομιμότητας, τότε το διοικητικό όργανο λέγεται *de facto* διοικητικό όργανο, τότε οι πράξεις που εκδίδει είναι έγκυρες.

Αναφορικά με τα συλλογικά όργανα, η συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία τους ρυθμίζονται από κανόνες κυρίως του ΚΔΔ (άρ. 13-15), οι οποίοι αν παραβιαστούν, οι πράξεις που έχουν εκδοθεί από το συλλογικό όργανο θεωρούνται παράνομες, ενώ αν πρόκειται για πράξη γνωμοδοτική και γίνει προσβολή πράξης που στηρίζεται σε αυτήν, τότε η διοικητική πράξη ακυρώνεται για παράβαση ουσιώδους τύπου<sup>22</sup>, όπως διαφαίνεται στην απόφαση ΣτΕ 2018/2018 που αφορά αίτηση ανώνυμης εταιρείας για την ακύρωση απόφασης του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.) στο σκεπτικό 18, αλλά και στην απόφαση ΣτΕ 1172/2016 που αφορά αίτηση εταιρείας για να ακυρωθεί κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και στο σκεπτικό 13 που αναφέρεται ότι στις περιπτώσεις που προσβληθεί διοικητική πράξη η οποία εξεδόθη κατά δεσμία αρμοδιότητα και δεν αμφισβητήθηκαν από τον αιτούντα τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά, τότε, και με την προϋπόθεση πως δεν είναι ανυπόστατη πράξη «παρέλκει ως αλυσιτελής η έρευνα τυπικών λόγων, όπως είναι οι λόγοι περί αναρμοδιότητας, μη νομίμου συγκροτήσεως ή κακής συνθέσεως του συλλογικού οργάνου (ή της ανεξάρτητης αρχής) που εξέδωσε την πράξη, καθώς και οι λόγοι περί μη τηρήσεως των τύπων που έχουν ταχθεί από τον νόμο για την έκδοσή της» και συνεχίζουν τα σκεπτικά λέγοντας πως αυτό συμβαίνει επειδή το όργανο που έχει την αρμοδιότητα και στο ενδεχόμενο που δεν είχε συντελεσθεί αυτή η παραβίαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, θα υποχρεούτο στην έκδοση πράξης με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο.

<sup>21</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 114-115

<sup>22</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 127

Η αρμοδιότητα, λοιπόν, δηλαδή ο καθορισμός από τον νόμο ποσοτικά, ποιοτικά και χρονικά της εξουσίας των διοικητικών οργάνων που ασκείται στους διοικουμένους, είναι η ικανότητα του διοικητικού οργάνου, για την οποία υφίσταται πρόβλεψη από οιαδήποτε πηγή του διοικητικού δικαίου, για την έκδοση διοικητικών πράξεων ή για την συμβολή του στην έκδοση τους<sup>23</sup> και ενίοτε τίθενται χρονικά όρια μέσα στα οποία πρέπει να ασκηθεί η όποια αρμοδιότητα, με χαρακτήρα ενδεικτικό βέβαια, καθώς το διοικητικό όργανο μπορεί να εκδώσει την διοικητική πράξη έγκαιρα και πέραν των χρονικών ορίων, αλλά μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, ενώ στην περίπτωση που πρόκειται για ατομικές δυσμενείς διοικητικές πράξεις υφίστανται αποκλειστικές προθεσμίες. Εάν η προθεσμία που τίθεται στην άσκηση της αρμοδιότητας είναι ανατρεπτική ή αποκλειστική ή αυτό διαφαίνεται με σαφήνεια από τις διατάξεις, με το πέρας αυτής, δεν ισχύει πλέον η αρμοδιότητα για το όργανο, συνεπώς ενδεχόμενες πράξεις που εξέδωσε πάσχουν ακυρότητας<sup>24</sup>.

2. Η νόμιμη δήλωση βούλησης των διοικητικών οργάνων (εάν δηλαδή η πράξη είναι αποτέλεσμα πλάνης του διοικητικού οργάνου, τότε θεωρείται ακυρώσιμη, ενώ αν είναι αποτέλεσμα απάτης του διοικουμένου, δηλαδή έπειτα από πρόθεση του να οδηγήσει σε πλάνη το διοικητικό όργανο, τότε υφίσταται ακυρότητα της, αν είναι αποτέλεσμα απειλής, τότε καθίσταται άκυρη)<sup>25</sup>, όπως στην απόφαση ΣτΕ 1191/2016 που αφορά αίτηση κατοίκου, για να ακυρωθεί απόφαση ανάκλησης άδειας λειτουργίας κτηνοτροφικής εγκατάστασης του Περιφερειάρχη Δυτικής Μακεδονίας, στο σκεπτικό 10 λέγεται πως ισχυρισμός του αιτούντος, είναι αβάσιμος και χρειάζεται να απορριφθεί, επειδή και η βεβαίωση που επικαλείται φαίνεται να εκδόθηκε από πλάνη των αρμοδίων οργάνων.

3. Ο νόμιμος τύπος (όπως θα αναλυθεί ενδελεχώς και παρακάτω) της αιτιολογίας, όπου η πλήρης εμπειρέχει α) τη νομική βάση, δηλαδή αναφορά στον εφαρμοζόμενο κανόνα δικαίου, β) την πραγματική βάση, δηλαδή αναφορά στα πραγματικά στοιχεία στα οποία βασίστηκε, για να εκδοθεί, γ) την χρονική σύνδεση ανάμεσα στην χρονική βάση και την έκδοση της πράξης και δ) αν πρόκειται για πράξη που εξεδόθη κατά διακριτική ευχέρεια, τον σκοπό, το τι δηλαδή επιδιώκεται να έχει ως αποτέλεσμα και η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου<sup>26</sup>. Αλλά και για ορισμένες πράξεις χρειάζεται η τήρηση και ειδικών διαδικασιών, όπως της

<sup>23</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 129

<sup>24</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 137-138

<sup>25</sup> Τάχος Α., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 654-656

<sup>26</sup> Τάχος Α., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 674-675

δημοσιότητας, της σύμπραξης και άλλου διοικητικού οργάνου στην κατάρτιση της πράξης, όπως όταν χρειάζονται γνωμοδοτήσεις ή προτάσεις ή κυρώσεις / εγκρίσεις, της σύμπραξης του διοικουμένου που εκδηλώνεται είτε με την αίτηση του είτε με την ακρόαση του (προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου)<sup>27</sup>.

4. Η δυνατότητα πραγμάτωσης της βούλησης του διοικητικού οργάνου, δηλαδή να είναι εφικτή η εκτέλεση που συνιστά προϋπόθεση για την τελείωση της διαδικασίας έκδοσης της<sup>28</sup>.

## **B. 2. Οι τύποι της διοικητικής πράξης**

Οι τύποι που ακολουθούνται στην διαδικασία έκδοσης μιας διοικητικής πράξης φέρουν συνέπειες αναφορικά με την νομιμότητα της, καθώς από τη μια αποτελούν δικλίδες ασφαλείας για τα δικαιώματα των διοικουμένων και από την άλλη κάνουν δυνατή την ύπαρξη ελέγχου των διοικητικών πράξεων. Στο ενδεχόμενο που παραλειφθούν τύποι της διαδικασίας έκδοσης μιας διοικητικής πράξης ή που υπάρξουν ελαττώματα σχετικά με τους τύπους αυτούς δύνανται να καταλήξουν στην ακύρωση της από το ΣτΕ για «παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας»<sup>29</sup>.

Οι τύποι των διοικητικών πράξεων σχετίζονται με τα στάδια της διοικητικής διαδικασίας τα οποία έχουν προβλεφθεί από το νόμο για την έκδοσή τους. Αυτοί αποτελούν την εγγύηση για τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων. Αναλυτικότερα, τύποι των διοικητικών πράξεων αποτελούν η δημοσίευση, η κοινοποίηση, η αιτιολογία, η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης και είναι διαφορετικοί, όπως έχει προαναφερθεί αναλόγως του είδους της διοικητικής πράξης, αν πρόκειται δηλαδή για κανονιστική ή για ατομική. Ως προς τις διακρίσεις τους, υπάρχουν οι εσωτερικοί τύποι που εμπεριέχονται στην πράξη και εξωτερικοί που συνδέονται με αυτοτέλεια με την πράξη. Ακόμη, υφίστανται οι προηγούμενοι, οι οποίοι έχουν προηγηθεί της έκδοσης της πράξης και οι επόμενοι οι οποίοι ακολουθούν την έκδοση της. Επιπλέον, οι επουσιώδεις τύποι οι οποίοι δεν φέρουν επηρεασμό στο περιεχόμενο των πράξεων και οι ουσιώδεις τύποι οι οποίοι καθίστανται απαραίτητη προϋπόθεση για τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων

<sup>27</sup> Τάχος Α., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 678-685

<sup>28</sup> Τάχος Α., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 691-692

<sup>29</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ., όπ.π. (υποσημ. 4), σελ. 113

(σύνθεση και λειτουργία συλλογικών οργάνων, αιτιολογία, δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης), ενώ εάν παραλείπονται, τότε οι διοικητικές πράξεις είναι παράνομες και μπορούν να ακυρωθούν δικαστικά<sup>30</sup>.

Αξίζει να επισημανθεί ότι σημαντικό ρόλο παίζει ο χρόνος που σχετίζεται με την έκδοση των πράξεων. Πιο συγκεκριμένα, η νομιμότητα των τύπων των πράξεων βασίζεται στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο κατά τον χρόνο έκδοσής τους, όπως και το γεγονός πως θα τηρούνται οι τύποι εννοείται μέσα στις νόμιμες προθεσμίες ή μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα. Μπορεί να καλυφθεί η μη τήρηση τους μόνο σε ενδεχόμενο επείγουσας κατάστασης ή για λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Αντίθετα, τα ελαττώματα που προκαλούνται από τη μη τήρηση τους δύνανται να θεραπευθούν και εκ των υστέρων, σε περίπτωση που επιτρέπεται από τον νόμο.

Οι διοικητικές πράξεις, λοιπόν, οφείλουν να είναι έγγραφες, γραμμένες στα ελληνικά, να έχουν την ημερομηνία έκδοσής τους και την υπογραφή των οργάνων από τις οποίες εκδίδονται και αν πρόκειται για κανονιστικές πρέπει υποχρεωτικά να έχουν δημοσιευτεί, έχοντας ως εξαίρεση τις κανονιστικές πράξεις οι οποίες σχετίζονται με την άμυνα και την ασφάλεια της χώρας. Συστατικός τύπος, λοιπόν, των κανονιστικών πράξεων είναι κατά κανόνα η δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης ή τη δημοσίευσή τους με άλλο τρόπο βάσει του οποίου οι διοικούμενοι θα μπορούν να λάβουν γνώση τους. Η προθεσμία μάλιστα της δικαστικής προσβολής τους αρχίζει από τη δημοσίευση τους υπό την προϋπόθεση ότι εκείνη την ημερομηνία το αντίτυπο του Φύλλου θα μπορούσε να έχει χορηγηθεί στον ενδιαφερόμενο, πράγμα όμως που δεν ισχύει για τις δυσμενείς πράξεις και μάλιστα όταν αυτές έχουν αποκλειστικές προθεσμίες<sup>31</sup>. Ακόμη, τα κανονιστικά Προεδρικά Διατάγματα δημοσιεύονται στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβέρνησης, ενώ οι υπόλοιπες κανονιστικές πράξεις της διοίκησης και με διαφορετικούς τρόπους, ενώ αν πρόκειται για ατομικές τελειούνται με την υπογραφή και χρονολόγηση τους και η δημοσίευση τους αποτελεί συστατικό τύπο μόνο αν κάτι τέτοιο προβλέπεται από τις διατάξεις, όπως επισημαίνεται στην απόφαση ΣτΕ 959/2003 που αφορά αίτηση που στρέφεται εναντίον πράξεων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Χανίων, στο σκεπτικό 9 λέγεται για την προσβαλλόμενη απόφαση πως «οι διατυπώσεις δημοσιότητας, οι οποίες προβλέπονται, ως συστατικά στοιχεία για τη νόμιμη υπόστασή της» βάσει των

<sup>30</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ, όπ.π. (υποσημ. 4), σελ. 114-115

<sup>31</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 275



στοιχείων του φακέλου έχουν τηρηθεί, αφού η απόφαση δημοσιεύθηκε σε εφημερίδα της έδρας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Χανίων. Αντίστοιχα, η κοινοποίηση τους δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της πράξης, ούτε «ουσιώδη τύπο», άρα ενδεχόμενη παράλειψή της ή τυχόν ελάττωμά της, δεν θίγει το κύρος ή την υπόσταση της και γι' αυτό κάτι τέτοιο δεν συνιστά λόγο ακύρωσης, όμως η κοινοποίηση απαιτείται για να ξεκινήσει η όποια προθεσμία προσβολής της ατομικής πράξης από τον διοικούμενο, όπως αναφέρεται στην απόφαση ΣτΕ 1204/2012 στην οποία αιτείται η ακύρωση απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής, στο σκεπτικό 6 λέγεται πως ενδεχόμενη μη κοινοποίηση ανακλητικής απόφασης δεν επηρεάζει το κύρος της πράξης, μιας και δεν συνιστά στοιχείο του υποστατού της. Εξαίρεση αποτελούν οι ατομικές πράξεις γενικής εφαρμογής που πρέπει να δημοσιευτούν ή και άλλων ατομικών εάν προβλέπεται στον νόμο, όπως εκείνων που τριτενεργούν.

Ακόμη, η αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης είναι η παρουσίαση των πραγματικών και νομικών λόγων εκ των οποίων η διοίκηση οδηγήθηκε στην έκδοση της και σχετίζεται ή με τη νομιμότητα ή με τη σκοπιμότητα της. Και η ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία αποτελεί ουσιώδη τύπο για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης και μάλιστα ατομικής, η οποία και προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων, ενώ μήτε οι κανονιστικές μήτε οι κυβερνητικές απαιτούν αιτιολογία, καθώς συνιστούν ουσιαστικούς νόμους<sup>32</sup>, όπως επισημαίνεται και στην απόφαση ΣτΕ 959/2003 και συγκεκριμένα στο σκεπτικό 11 που αναφέρεται ότι «Οι κανονιστικές, όμως, πράξεις της Διοικήσεως δεν χρήζουν, ως εκ της φύσεώς των, αιτιολογίας, αλλά ελέγχονται μόνον από απόψεως υπερβάσεως της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, κατ' επίκληση της οποίας έχουν εκδοθεί». Από τη μια, λοιπόν, έχουν νομοθετικό χαρακτήρα και από την άλλη οι κανόνες δικαίου που τίθενται με αυτές είναι αντικειμενικοί, γενικοί και απρόσωποι και γι' αυτό άλλωστε και δεν δύνανται να δημιουργήσουν αστική ευθύνη του δημοσίου μήτε μπορεί ο διοικούμενος να ασκήσει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης (παρ. 2 του άρ. 20 του Σ) μήτε να ασκήσει κατά τους διοικητική προσφυγή<sup>33</sup>.

Απαιτείται, λοιπόν, σαφής, ειδική και επαρκής αιτιολογία (παρ. 2 του άρ. 17 του ΚΔΔ) ειδικά όταν οι ατομικές διοικητικές πράξεις εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και όταν πρόκειται για επαχθείς πράξεις, ενώ οι επωφελείς πράξεις, χρειάζονται αιτιολογία όταν δημιουργούν εξαίρεση από την αρχή της

<sup>32</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 276

<sup>33</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ, όπ.π. (υποσημ. 4), σελ. 107

ισότητας. Σε κάθε περίπτωση, όμως, οι πράξεις που προκύπτουν κατά δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης δεν απαιτούν αιτιολογία.

Η αιτιολογία είναι απαιτητό να εμπεριέχεται στο σώμα της πράξης ή έστω να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ή να έχει σύνδεση με αυτά, κάτι το οποίο λέγεται και στην απόφαση ΣτΕ 669/2016 στο σκεπτικό 12 όπου σημειώνεται πως δεν είναι απαιτητό η αιτιολογία να εμπεριέχεται στο σώμα της προσβαλλομένης πράξης, αλλά αρκεί να προκύπτει και από τα στοιχεία του φακέλου. Ακόμη, η αιτιολογία χρειάζεται να είναι επίκαιρη, εκτός της περίπτωσης που μπορεί να αιτιολογηθεί και μετά την προσβολή της στο Δικαστήριο, αλλά με την προϋπόθεση ότι τα εν λόγω στοιχεία τα γνώριζε ήδη η διοίκηση κατά την έκδοση της πράξης.

Συνεπώς, η ατομική διοικητική πράξη είναι παράνομη εάν η αιτιολογία έχει παραλειφθεί πλήρως και μπορεί να ακυρωθεί για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, ενώ εάν η αιτιολογία είναι ελλιπής ή λανθασμένη, η ατομική διοικητική πράξη μπορεί να ακυρωθεί λόγω παράβασης κατ' ουσία διάταξης νόμου.

Η νομιμότητα της αιτιολογίας, δηλαδή η συμφωνία της με την διάταξη του νόμου εξαιτίας του οποίου επιβάλλεται ή της αντίστοιχης γενικής αρχής του δικαίου, εξαρτάται από τα παρακάτω χαρακτηριστικά. Η αιτιολογία πρέπει να είναι ειδική και όχι γενική και αόριστη, δηλαδή να έχει σχέση με την εν λόγω πράξη που προσβάλλεται και να είναι πλήρης και επαρκής, δηλαδή να εμπεριέχει τη νομική βάση (τους κανόνες δικαίου που εφαρμόζονται στην προκειμένη περίπτωση) και την πραγματική βάση (τα πραγματικά περιστατικά βάσει των οποίων εκδόθηκε η πράξη αυτή), όπως και το σκοπό (το αποτέλεσμα το οποίο επιδιώκεται να επιτευχθεί με την συγκεκριμένη πράξη)<sup>34</sup>.

Και η προηγούμενη άσκηση (άρ. 6 ΚΔΔ) του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος ακρόασης (παρ. 2 του άρ. 20 του Σ), ενώπιον των διοικητικών αρχών αποτελεί ουσιώδη τύπο για την έκδοση των ατομικών διοικητικών πράξεων. Ο διοικούμενος με το συνταγματικά κατοχυρωμένο αυτό δικαίωμα προστατεύεται όποτε η δημόσια διοίκηση πρόκειται να λάβει κάποιο μέτρο που περιορίζει τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του ή όποτε η δημόσια διοίκηση επιβάλλει στον διοικούμενο με τις πράξεις της συγκεκριμένες υποχρεώσεις.

Εάν το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν ασκηθεί κατά την διαδικασία έκδοσης δυσμενών ή επαχθών για τον διοικούμενο πράξεων, τότε υφίσταται παρανομία και οι εν λόγω πράξεις μπορούν να ακυρωθούν δικαστικά

<sup>34</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ, όπ.π. (υποσημ. 4), σελ. 115

εξαιτίας της παραβίασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, αλλά πιο συγκεκριμένα στην απόφαση ΣτΕ 1191/2016 στο σκεπτικό 13 αναφέρεται πως η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης δεν είναι απαιτητή στις περιπτώσεις που η προηγούμενη ακρόαση δεν είναι δυνατόν να επιδράσει στην διαμόρφωση της κρίσης της διοίκησης, όπως κατά την έκδοση δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης σύμφωνα με αντικειμενικά δεδομένα τα οποία δεν έχουν καμία σύνδεση με την υποκειμενική του συμπεριφορά (ΣτΕ 1213/2006, 1104/2006, 1902/2005, 4027/2004, 2612/2003, 1118/2019), όπως και στην ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή της, εξαιτίας του ότι δεν συνέτρεχαν οι απαιτούμενες νόμιμες προϋποθέσεις για να εκδοθεί η πράξη, δεν είναι απαιτητή η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, αφού σε αυτήν την περίπτωση η όποια ακρόαση του, δεν θα μπορούσε να ασκήσει καμία επίδραση στην διαμόρφωση της κρίσης της διοίκησης (ΣτΕ 4069/2012). Το ίδιο με το παραπάνω σκεπτικό 13 είναι και το σκεπτικό 6 στην απόφαση ΣτΕ 1501/2008 που αναφέρεται σε την αίτηση βάσει της οποίας αναιρεσείων ζητά την αναίρεση απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

Αναλυτικότερα, η ακρόαση χρειάζεται να προηγείται της έκδοσης της πράξης και να είναι έγκαιρη, πράγμα που αντίστοιχα προϋποθέτει πως ο διοικούμενος έχει πιο πριν ενημερωθεί πλήρως σχετικά, ώστε να είναι δυνατή γι' αυτόν η προετοιμασία του, αλλά και η ενημέρωση της διοίκησης από αυτόν της δικής του άποψης και θέσης σχετικά.

Βέβαια, δεν χρειάζεται η άσκηση της προηγούμενης ακρόασης όταν εκδίδονται κανονιστικές διοικητικές πράξεις ή όταν υφίστανται λόγοι επείγοντος ή προστασίας του δημοσίου συμφέροντος ή στην περίπτωση που ο διοικούμενος και η διοικητική αρχή έχουν ενημερωθεί ισοδύναμα πρωτίτερα ή στο ενδεχόμενο που λαμβάνει χώρα ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης που η αρχική της έκδοση είχε ευνοϊκό περιεχόμενο για τον διοικούμενο ή όταν γίνεται διοικητικός έλεγχος ή υφίσταται επιβολή μέτρου διοικητικής εκτέλεσης ή εάν η διοικητική πράξη εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης<sup>35</sup>.

### **B. 3. Παράνομες κι ελαττωματικές διοικητικές πράξεις**

<sup>35</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ, όπ.π. (υποσημ. 4), σελ. 116

### B. 3. 1. Η έννοια της παρανομίας – ελαττωματικότητα

Οι διοικητικές πράξεις που παραβιάζουν κανόνα δικαίου λέγονται παράνομες, ελαττωματικές ή πλημμελείς. Παράνομες είναι οι διοικητικές πράξεις, στων οποίων την παραγωγή παρουσιάστηκε πλημμέλεια, εξαιτίας της οποίας θεμελιώνεται λόγος ακύρωσής τους, στην περίπτωση που κάποιος με αίτηση ακύρωσης ή προσφυγή ουσίας τις προσβάλει στα διοικητικά δικαστήρια<sup>36</sup>. Ενώ παράνομη είναι και όποια διοικητική πράξη, που η έκδοση ή το περιεχόμενό της παραβιάζει κανόνες δικαίου ή που εκδόθηκε έπειτα από πλάνη περί τα πράγματα, μιας και σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας η έκδοση κάθε διοικητικής πράξης πρέπει να λαμβάνει χώρα βάσει των οριζόμενων συγκεκριμένου κανόνα δικαίου, και άρα οι νόμιμες διοικητικές πράξεις, έχουν τη βάση τους σε συγκεκριμένο κανόνα δικαίου και δεν παραβαίνουν άλλους κανόνες, ούτε κατά την έκδοση τους και την διαδικασία που ακολουθείται ως προς αυτήν και τον τύπο ούτε αναφορικά με το περιεχόμενό τους<sup>37</sup>.

### B. 3. 2. Τα είδη των παράνομων – ελαττωματικών διοικητικών πράξεων

Κατά μία άποψη οι παράνομες ή ελαττωματικές διοικητικές πράξεις διακρίνονται σε τρία είδη, τις ανυπόστατες, τις ακυρώσιμες και τις άκυρες. Ωστόσο, μια δεύτερη άποψη που επικρατεί στην νομολογία της Ελλάδος η διάκριση τους μπορεί να είναι διττή ανάμεσα στις ανυπόστατες και άκυρες, καθώς οι ακυρώσιμες εμπεριέχονται στις άκυρες.

#### B. 3. 2. 1. Ανυπόστατες διοικητικές πράξεις

Μια πράξη είναι ανυπόστατη, δηλαδή σύμφωνα με το διοικητικό δίκαιο δεν υφίσταται (ανύπαρκτη) επειδή είτε εκδόθηκε κατά «νόσφιση εξουσίας» ή «αντιποίηση αρχής», δηλαδή από πρόσωπο που δεν έχει την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου, αλλά ασκεί αυθαίρετα δημόσια εξουσία είτε δεν ολοκληρώθηκε η νόμιμη διαδικασία έκδοσης της και δεν φέρει τα εξωτερικά γνωρίσματα της διοικητικής

<sup>36</sup> Πρεβεδούρου Ευ., «Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Διάγραμμα)», 2014, <https://www.prevedourou.gr/>

<sup>37</sup> Λαζαράτος Π., *Ανάκληση Νόμιμων Διοικητικών Πράξεων*, Τόμος Ι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996, σελ. 20

πράξης, επί παραδείγματι δεν διαθέτει υπογραφή ή χρονολογία, είτε εκδόθηκαν από διοικητικό όργανο μεν, αλλά με χρήση βίας – απειλής σε βάρος του<sup>38</sup>.

Οι ανυπόστατες διοικητικές πράξεις δεν παράγουν έννομες συνέπειες και γι' αυτό δεν είναι αναγκαία η ακύρωση ή η ανάκληση τους. Έτσι, υφίσταται ο κανόνας του απαραδέκτου του ένδικου βοηθήματος για την ευθεία προσβολή τους, εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν δύναται να ακυρωθεί μια ανύπαρκτη πράξη. Ωστόσο, με την απόφαση ΣτΕ 87/2011 που αφορά αίτηση ανώνυμης εταιρείας κατά του Υπουργού Εσωτερικών για την ακύρωση απόφασης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας, υπήρξε ακύρωση ανυπόστατης κανονιστικής πράξης. Αναλυτικότερα, στο σκεπτικό 8 αναφέρεται πως αφενός οι δημοσίευτες κανονιστικές πράξεις είναι ανυπόστατες μη παράγοντας έννομες συνέπειες, αφετέρου για λόγους ασφάλειας δικαίου είναι ακυρωτέες, για να αποφευχθεί να εφαρμοστούν μελλοντικά. Ακόμη, με την απόφαση ΣτΕ 3151/2017 που σχετίζεται με αίτηση εταιρίας κατά του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (Ε.Ο.Π.Υ.Υ.), για την ακύρωση πράξης του Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών, του Διευθυντή Πληροφορικής, του Β' Αντιπροέδρου και του Προέδρου του Εθνικού Οργανισμού Παροχών Υπηρεσιών Υγείας ακυρώνεται ανυπόστατη ατομική διοικητική πράξη, όπου στο σκεπτικό 7 επισημαίνεται πως βάσει της παρ. 1 του άρθρου 16 παρ. 1 του ΚΔΔ ανυπόγραφη διοικητική πράξη είναι ανυπόστατη μεν, για λόγους ασφάλειας δικαίου (για την μη εκτέλεση της) παραδεκτώς γίνεται άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά της πράξεως αυτής, ενώ στο σκεπτικό 8 αναφέρονται οι πράξεις που δεν έφεραν υπογραφή για την εν λόγω υπόθεση από το όργανο που τις εξέδωσε.

### B. 3. 2. 2 Άκυρες διοικητικές πράξεις

Άκυρη είναι η προερχόμενη από τη διοίκηση πράξη που πάσχει από ουσιώδη και πρόδηλα νομικά ελαττώματα, επειδή είτε εκδόθηκε «καθ' υπέρβαση καθηκόντων», δηλαδή κατά παράβαση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, εκδόθηκε από διοικητικό όργανο μεν, αλλά δεν αφορά διοικητική αρμοδιότητα είτε εκδόθηκε από όργανο κατά κλάδο αναρμόδιο, δηλαδή από διοικητικό όργανο το οποίο ανήκει σε άλλο υπηρεσιακό κλάδο και τέλος ακυρώσιμη είναι η πράξη πάσχει από κάποιο νομικό ελάττωμα, αλλά αυτό δεν είναι προφανές ή δεν έχει τόση βαρύτητα, ώστε

<sup>38</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 246

μέχρι να ακυρωθεί ή να ανακληθεί παράγει πλήρως τα έννομα αποτελέσματά της εφαρμόζοντας το τεκμήριο νομιμότητας<sup>39</sup>, όπως με την απόφαση ΣτΕ 1369/2013, η οποία αφορά αίτηση ανώνυμης εταιρείας κατά της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.) και εταιρείας τηλεπικοινωνιών για την αναίρεση απόφασης Διοικητικού Εφετείου, και το 6<sup>ο</sup> σκεπτικό σύμφωνα με το οποίο η ΕΕΤΤ επέβαλε πρόστιμο στην ανώνυμη εταιρεία με καθυστέρηση πλέον του ενός έτους από τη στιγμή της ακρόασης της τελευταίας ξεπερνώντας τα όρια του εύλογου χρόνου κι έτσι η πράξη του προστίμου, η οποία και προσβάλλεται να έχει καταστεί ανεπίκαιρη και ακατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού της και γι' αυτό να θεωρείται μη νόμιμη και ακυρωτέα ή με την απόφαση ΣτΕ 820/2021, που αναφέρεται σε αίτηση διοικούμενου κατά του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων και της παρεμβαίνουσας ανώνυμης τραπεζικής εταιρείας (Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος Α.Ε.) και του Ν.Π.Ι.Δ. (Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας), για την ακύρωση αποφάσεων του Υπουργού Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και το σκεπτικό 12 βάσει του οποίου είναι ακυρώσιμη απόφαση γενικής συνέλευσης, όταν η τελευταία ή δεν συνεκλήθη / συνεκροτήθη νόμιμα ή την έλαβε με τρόπο που δεν συμφωνεί με το νόμο ή έλαβε την απόφαση δίχως να έχουν παρασχεθεί οι πληροφορίες που έπρεπε από μετόχους οι οποίοι και δύνανται να αιτηθούν ακύρωση της ή την έλαβε κατά κατάχρηση της εξουσίας της πλειοψηφίας.

Αναλυτικότερα, βάσει της παρ. 1α του άρ. 95 του Σ, πλημμελής είναι η διοικητική πράξη, όταν έχει εκδοθεί καθ' υπέρβαση εξουσίας ή κατά παράβαση νόμου. Αυτά τα στοιχεία τα εξειδικεύει το άρ. 48 του π.δ. 18/1989 σύμφωνα με το οποίο αίτηση ακυρώσεως θεμελιώνεται όταν η διοικητική πράξη εκδόθηκε από αναρμόδιο όργανο (δηλαδή από διοικητικό όργανο το οποίο δεν είχε τη νομική ικανότητα να την εκδώσει, βλ. ΣτΕ 669/2016 ως αναλύθηκε ανωτέρω) ή κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας (τύπος που ενδέχεται ή να αλλοιώσει το περιεχόμενο της ρύθμισης η οποία θεσπίζεται με αυτήν την πράξη ή δίνει μεγαλύτερη προστασία για τα διαδικαστικά δικαιώματα του διοικουμένου ή βοηθά στην παροχή έννομης προστασίας εναντίον της πράξης, βλ. παρ. Β. 2.) ή κατά παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου (εδώ γίνεται και η ένταξη της πλάνης περί τα πράγματα και όλων των παραβάσεων ουσιαστικών κανόνων δικαίου είτε γραπτών είτε άγραφων) μάλιστα η πλάνη περί τα πράγματα λαμβάνει χώρα στην περίπτωση που

---

<sup>39</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 247-248

εσφαλμένα το διοικητικό όργανο έκρινε ότι υφίστανται οι προβλεπόμενες πραγματικές προϋποθέσεις βάσει του νόμου, ώστε να εκδοθεί η πράξη<sup>40</sup> ή κατά κατάχρηση εξουσίας (που ενώ η πράξη έχει όλα τα στοιχεία νομιμότητας, ωστόσο η έκδοση της γίνεται πρόδηλα για άλλον σκοπό από εκείνον για τον οποίο είχε νομοθετηθεί)<sup>41</sup>.

Επιπροσθέτως, στην περίπτωση που συμβούν αλλαγές στα πραγματικά ή νομικά δεδομένα σύμφωνα με τα οποία προέκυψε η έκδοση μιας πράξης, δύναται αυτές οι αλλαγές να επηρεάζουν την ελαττωματικότητα της ίδιας της διοικητικής πράξης, κι έτσι αυτή από νόμιμη να γίνεται παράνομη και το αντίθετο<sup>42</sup>, όπως στην απόφαση ΣτΕ 3209/1998 που αφορά αίτηση ακύρωσης απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων στο σκεπτικό 7 λέγεται ότι βάσει των δεδομένων ορθώς και νομίμως ανακλήθηκε εκδοθείσα άδεια οικοδομής, ως νομικά πλημμελής, αφού με την γνωμοδότηση (1/1989) της Πρωτοβάθμιας Ε.Π.Α.Ε. Ξάνθης που επακολούθησε ανατράπηκαν τα δεδομένα πάνω στα οποία είχε στηριχθεί η έκδοσή της άδειας οικοδομής.

Αν, λοιπόν, εμφανιστεί επιγενόμενη παρανομία διοικητικής πράξης, το ζήτημα που ανακύπτει σχετίζεται με τον ορισμό του κρίσιμου χρονικού σημείου με βάση το οποίο θα εκτιμηθεί το αν η διοικητική πράξη είναι νόμιμη ή παράνομη (δηλαδή θα επιλεγεί το χρονικό σημείο της έκδοσης της ή της ανάκλησης της) και νομολογιακά δημιουργήθηκε ο κανόνας ότι υιοθετείται το χρονικό σημείο της έκδοσης<sup>43</sup> πλην των παρακάτω περιπτώσεων: α) αν εμπεριέχεται ή συνάγεται ερμηνευτικά η ρήτρα *rebus sic stantibus* από τη νομοθετική διάταξη με βάση την οποία έγινε η έκδοση της πράξης, σε περίπτωση δηλαδή που αλλάζουν τα πραγματικά ή τα νομικά δεδομένα που ίσχυαν κατά τον χρόνο έκδοσης της πράξης, αν αυτή διατηρηθεί θεωρείται παράνομη<sup>44</sup>, β) αν διαφορετική νομοθετική διάταξη από εκείνη που αποτελούσε τη βάση έκδοσης της διοικητικής πράξης επιβάλλει υποχρεωτικά στη διοίκηση να την ανακαλέσει επικαλούμενη συγκεκριμένο λόγο, η οποία (νομοθετική διάταξη) είναι αναγκαίο να ήταν σε ισχύ παράλληλα με τη νομοθετική βάση έκδοσης της και με την πλήρωση αυτών των στοιχείων αν η πράξη εξακολουθεί να υφίσταται,

<sup>40</sup> Γέροντας Απ., όπ.π. (υποσημ. 6), σελ. 220

<sup>41</sup> Πρεβεδούρου Ευ., «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο - Οι λόγοι ακύρωσης», 2020, <https://www.prevedourou.gr/>

<sup>42</sup> Λαζαράτος Π., όπ.π. (υποσημ. 36), σελ. 21

<sup>43</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 2, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 15η έκδοση, 2015, σελ. 503

<sup>44</sup> Λαζαράτος Π., όπ.π. (υποσημ. 37), σελ. 26-27

εφόσον παραβαίνει συγκεκριμένο κανόνα δικαίου θεωρείται παράνομη<sup>45</sup>, γ) εάν θεσπιστεί νέα νομοθετική διάταξη με αναδρομική ισχύ και η οποία μεταβάλλει τα νομικά δεδομένα, που ίσχυαν κατά το χρονικό σημείο έκδοσης της διοικητικής πράξης. Σε κάθε περίπτωση βέβαια το διοικητικό όργανο αν αμφιβάλλει για την επιλογή που θα πρέπει να κάνει, χρειάζεται να τάσσεται υπέρ της επιγενόμενης παρανομίας.

---

<sup>45</sup> Λαζαράτος Π., όπ.π. (υποσημ. 37),σελ. 26-27



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

### Γ. 1. Οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου

Η δράση της δημόσιας διοίκησης διέπεται και νομιμοποιείται και από τις θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου, οι οποίες συνιστούν ένα πλέγμα κανόνων δικαίου και δεν «αναγράφονται μεν ρητώς και γενικώς σε κανένα νομοθετικό κείμενο, αλλά προκύπτουν από το σύνολο και το πνεύμα του ισχύοντος δικαίου», ενώ οι περισσότερες εξ αυτών έχουν διαμορφωθεί και διαπλασθεί μέσα από την νομολογία του ΣτΕ και των άλλων τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, τα οποία εντοπίζοντας τα σημεία της νομοθεσίας, τα οποία χρειάζονται ερμηνευτική επεξεργασία και εξειδικεύοντας το περιεχόμενο των γενικών αρχών, συντελούν στην ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου, αποτελούν το αντιστάθμισμα στην διοικητική νομοθεσία που διαρκώς μεταβάλλεται και βοηθούν στην επίτευξη της ασφάλειας δικαίου<sup>46</sup>. Έτσι, λοιπόν, ο ρόλος τους είναι καθοριστικής σημασίας στην ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου, αλλά και στην συνεκτικότητα της εφαρμογής τους. Οι κυριότερες από αυτές τις αρχές είναι η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας, η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

### Γ. 2. Η αρχή της χρηστής διοίκησης

Η συγκεκριμένη αρχή υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα «να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση το περί δικαίου αίσθημα, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις», άρα αυτά χρειάζεται να δρουν με αναλογικότητα, επιείκεια, στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας και η αρχή αυτή

<sup>46</sup> Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 7η Αναθεωρημένη Έκδοση, 2014, σελ.106.

συνιστά σημαντικό κριτήριο στην άσκηση διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, καθώς σε συνδυασμό με την αρχή της ισότητας και αναλογικότητας καθορίζει τα νόμιμα όρια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και μαζί με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντάσσεται στην διοικητική ηθική<sup>47</sup>.

Βάσει της αρχής αυτής, η δημόσια διοίκηση πρέπει να διευκολύνει τους διοικούμενους στην προστασία των συμφερόντων τους και στην απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και τα διοικητικά της όργανα πρέπει να ασκούν εγκαίρως και με αποτελεσματικότητα τις αρμοδιότητές τους, όπως και να λειτουργούν με τρόπο διαφανή, να φροντίζουν για την ενημέρωση των διοικουμένων για τα δικαιώματά τους, αλλά και για την προσφορά σε αυτούς ποιοτικών υπηρεσιών. Όπως διαφαίνεται και στην απόφαση ΣτΕ 1378/2008 η οποία αφορά αίτηση ανώνυμης εταιρείας που στοχεύει στην ακύρωση απόφασης του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, στο σκεπτικό 8 βάσει του οποίου σύμφωνα με την εν λόγω αρχή η διοίκηση υποχρεούται στην έγκαιρη άσκηση των αρμοδιοτήτων της και στην σύμπραξη σε ενέργειες κι έκδοση διοικητικών πράξεων των ενδιαφερόντων των διοικουμένων και με στόχο να ικανοποιούνται τα έννομα συμφέροντα των τελευταίων. Μάλιστα, οι όποιες παραλείψεις της πρώτα από όλα ενδέχεται να συνιστούν παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, η οποία και μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης, αλλά και δεν είναι δυνατόν να στρέφονται εις βάρος των διοικουμένων, υπό την προϋπόθεση βέβαια πως οι τελευταίοι έχουν αναφέρει στην διοίκηση πως οι όποιες καθυστερήσεις της έχουν αρνητικές επιπτώσεις για αυτούς και κυρίως αναφορικά με τις υποχρεώσεις που έχουν απέναντι της και θα πρέπει να δρουν εμπρόθεσμα. Και για το ζήτημα του χρόνου άλλωστε και τις προθεσμίες που υποδεικνύονται στην διοίκηση υφίστανται οι επιταγές του ΚΔΔ (παρ. 1, 2 του άρθρου 4), σύμφωνα με τις οποίες η διοίκηση πρέπει να έχει προβεί στην διεκπεραίωση των υποθέσεων τους και να έχει αποφασίσει για τα αιτήματά τους μέσα σε εξήντα ημέρες από την στιγμή που υπέβαλαν την σχετική αίτηση ή μέσα σε όσες ημέρες προβλέπεται από τυχόν ειδικές διατάξεις και σε κάθε ενδεχόμενο που δεν δύναται να διεκπεραιώσει τις υποθέσεις τους οφείλει να ενημερώσει ειδικά τους αιτούντες.

Μάλιστα, η αρχή της χρηστής διοίκησης εφαρμόζεται σε τέσσερις περιπτώσεις κατά τις οποίες δρα η δημόσια διοίκηση: α) όποτε δρα κατά διακριτική ευχέρεια, β) όποτε επικοινωνεί με τους πολίτες, γ) όποτε παρέχει υπηρεσίες προς τους πολίτες και δ) κάθε φορά που οργανώνει τις διοικητικές της υπηρεσίες (οργανωτικό

<sup>47</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 84

διοικητικό δίκαιο)<sup>48</sup>. Πιο αναλυτικά, βάσει αυτής της αρχής, η δημόσια διοίκηση χρειάζεται να δείχνει ευγένεια και σεβασμό στους διοικούμενους παρέχοντας τους πληροφορίες που αρμόζει να χαρακτηρίζονται από σαφήνεια, ακρίβεια και κατατοπιστικότητα, αλλά και να δείχνει πραγματικό ενδιαφέρον για τις χειριζόμενες υποθέσεις, όπως και να «συνεργάζεται» με τους διοικούμενους<sup>49</sup>. Ακόμη, η υποχρεωτική σαφής, ειδική και πλήρης αιτιολογία στις αποφάσεις της διοίκησης αποτελεί μια ακόμα ιδιαίτερη πτυχή της αρχής της χρηστής διοίκησης<sup>50</sup>.

Το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι και ασαφές και αυτό φαίνεται και από το γεγονός ότι το ΣτΕ δεν δύναται να την οριοθετήσει επακριβώς και σε πολλές περιπτώσεις όταν την επικαλείται την συνδυάζει και με άλλες αρχές, όπως αυτήν της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της αμεροληψίας και της αναλογικότητας. Μοιάζει, λοιπόν, να αποτελεί το άθροισμα και την συνισταμένη πολλών άλλων αρχών, αλλά ευρύτερη από αυτές και ταυτόχρονα προσιδιάζει με ένα μέρος της αρχής της νομιμότητας<sup>51</sup>. Ο συνδυασμός της με άλλες αρχές διαφαίνεται και στην απόφαση ΣτΕ 1036/2021, που αφορά έφεση κατά του Υπουργού Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων και ήδη Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων και κατά απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, και στο σκεπτικό 4 βάσει του οποίου αν ανακληθεί πράξη η οποία είχε εκδοθεί κατ' εφαρμογήν ανίσχυρης διάταξης, η ανάκληση αυτή συμφωνεί με «τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και της χρηστής διοίκησης» που δεν δείχνουν ανοχή στο να διατηρούνται νομικές ή πραγματικές καταστάσεις οι οποίες έχουν διαμορφωθεί με κατάφωρη παραβίαση του δικαίου.

Η εφαρμογή της χρηστής διοίκησης αποτελεί από τη μια «*επιτακτικό κανόνα δικαίου*», ο οποίος εάν παραβιαστεί, προκύπτει «*παρανομία της Διοίκησης*» και από την άλλη «*η Διοίκηση υποχρεούται να ενεργεί ή να παραλείπει σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη*» και πρέπει «*η Διοίκηση να διέπεται από ευθύτητα*», δηλαδή δεν πρέπει να προβαίνει σε ενέργειες ή παραλείψεις κάνοντας χρήση νομιμοφανών ή παράνομων τεχνασμάτων, ενώ ταυτόχρονα η συμπεριφορά της διοίκησης θα πρέπει

<sup>48</sup> Τζέμος Β., «Η χρηστή διοίκηση και το δημόσιο συμφέρον», 1η Επιστημονική Ημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στον ΔΣΑ (15ος κύκλος), 2022

<sup>49</sup> Τζέμος Β., «Η σύννομη κακοδιοίκηση», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 2-3, 2017, σελ. 95

<sup>50</sup> Τζέμος, Β., «Συνήγορος του Πολίτη», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 110

<sup>51</sup> Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., *Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, στο Τιμ. τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833 – 1983), Αθήνα, 1984 σελ. 331

να βοηθά στο να παρέχονται ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες και να διασφαλίζεται η ευχερέστερη άσκηση των δικαιωμάτων, αλλά και η προστασία των έννομων συμφερόντων τους<sup>52</sup>. Ακόμη, η αρχή αυτή έχει από τη μια προληπτικό χαρακτήρα, καθώς βάσει αυτής τα διοικητικά όργανα χρειάζεται να δρουν όχι μόνο με το «νομικώς δέον», αλλά και με το «ηθικώς δέον» ιδιαίτερα στις υποθέσεις έχουν την ευχέρεια να ενεργήσουν με περισσότερους από ένα τρόπους, δίχως βέβαια να ξεφεύγουν από τα όρια της νομιμότητας και από την άλλη έχει και κατασταλτικό χαρακτήρα, αφού συνιστά νομικό κριτήριο αναφορικά με παράνομες και καταχρηστικές δράσεις της διοίκησης που ελέγχονται και διοικητικά και δικαστικά<sup>53</sup>.

### Γ. 2. 1. Χρηστή Διοίκηση και διακριτική ευχέρεια

Η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης αποτελεί τη δυνατότητα που δίνουν οι κανόνες δικαίου, και οι οποίοι διέπουν το ζήτημα της αρμοδιότητας της διοίκησης, στα διοικητικά όργανα να ενεργούν κατά την εκτίμηση τους, τα οποία και δύνανται αλλά δεν υποχρεούνται, να εκδώσουν μια διοικητική πράξη ή να καθορίσουν κατά την κρίση τους το χρονικό σημείο έκδοσης της διοικητικής πράξης ή να επιλέξουν ανάμεσα σε ρυθμίσεις διαφορετικού περιεχομένου. Επειδή, λοιπόν, δίνεται σε αυτά μια «ελευθερία» δράσης βάσει της κρίσης τους και γι' αυτό καθίσταται επιτακτική η ανάγκη να τεθούν όρια, ώστε να αποφευχθεί τυχόν κατάχρηση της διακριτικής αρμοδιότητας της διοίκησης<sup>54</sup>. Εφόσον, τα διοικητικά όργανα υποχρεούνται να ασκούν την αρμοδιότητά τους βάσει των κανόνων δικαίου, ελέγχονται διοικητικά ή δικαστικά για την υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, τα οποία όρια τα θέτουν οι ίδιοι οι κανόνες δικαίου, που ρυθμίζουν το θέμα της διακριτικής ευχέρειας και τα ρυθμίζουν και κάποιες συνταγματικά αναγνωρισμένες γενικές αρχές, όπως η αρχή της ισότητας, της αναλογικότητας, και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Ανάμεσα σε αυτές εντοπίζεται και η ευρύτερης σημασίας, όπως έχει προαναφερθεί αρχή της χρηστής διοίκησης, όπως στις αποφάσεις ΣτΕ 1204/2012 και στο 6ο σκεπτικό, ΣτΕ 1118/2019 και στο σκεπτικό 11, ΣτΕ 743/2004 στο 7ο σκεπτικό, όπου επισημαίνεται ότι στις

<sup>52</sup> Χρυσανθάκης Χ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2η έκδοση, 2015, σελ.51

<sup>53</sup> Δαγτόγλου Π., *όπ.π.* (υποσημ. 46), σελ.172

<sup>54</sup> Πρεβεδούρου Ευ., «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης (Διαδικτυακό μάθημα 24-3-2020)», 2020, <https://www.prevedourou.gr/>

προκείμενες υποθέσεις που σχετίζονται με ανακλήσεις διοικητικών πράξεων δεν παραβιάζονται τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης ούτε και παραβιάζεται η αρχή της χρηστής διοίκησης. Να σημειωθεί βεβαίως ότι σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 959/2003 και το σκεπτικό 17 οι προαναφερθέντες λόγοι ακύρωσης, όταν προσβάλλεται κανονιστική πράξη (πρόκειται για νομαρχιακή απόφαση) απορρίπτονται ως απαράδεκτοι.

Αξίζει να τονιστεί ότι η αρχή αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί και να επικληθεί για πράξεις που εκδόθηκαν κατά δεσμία αρμοδιότητα, όπως μαρτυρείται και στην απόφαση ΣτΕ 2067/2004, η οποία αφορά έφεση του Περιφερειακού Διευθυντή Ανατολικής Αττικής, κατά κατοίκου Αθηνών, στο σκεπτικό 15, στο οποίο επισημαίνεται ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης και η υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, για να θεωρηθούν λόγοι ακύρωσης πράξης, προϋποτίθεται η σχετική πράξη να έχει εκδοθεί κατά διακριτική ευχέρεια και όχι δέσμια αρμοδιότητα.

## Γ. 2. 2. Χρηστή Διοίκηση και Συνταγματικά Δικαιώματα

Παρά την σημασία της, η αρχή αυτή δεν έχει κατοχυρωθεί σε συνταγματικό ή κοινό νομοθετικό επίπεδο, όμως πτυχές της εμφανίζονται διατάξεις του Συντάγματος ή τυπικών νόμων. Πιο συγκεκριμένα, οι παρ. 1 και 3 του άρ. 10 του Σ θεμελιώνουν το δικαίωμα του «αναφέρεσθαι» στις δημόσιες αρχές. Ο συσχετισμός του δικαιώματος και του περιεχομένου του με την εν λόγω αρχή προκύπτει από την υποχρέωση της διοίκησης να ενεργεί κατά νόμον και να δίνει απαντήσεις αιτιολογημένα στους διοικουμένους επί έγγραφων αναφορών-αιτήσεων τους, όπως και να παρέχει πληροφοριών και να χορηγεί έγγραφα σε αυτούς μέσα στο χρονικό διάστημα των εξήντα ημερών. Σε συνδυασμό μάλιστα με την ερμηνευτική ανάλυση της διάταξης του άρ. 10 του Σ διαφαίνονται τα στοιχεία που συνθέτουν την αρχή της χρηστής διοίκησης και που είναι η νόμιμη δράση της διοίκησης, η αιτιολογημένη απάντηση της και η απόκριση εντός ευλόγου χρόνου.

Άλλο ένα συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα που συνδέεται με την εν λόγω αρχή είναι αυτό της προηγούμενης ακρόασης (παρ. 2 του άρ. 20 του Σ). Βάσει αυτού η διοίκηση υποχρεούται να καλεί τον εκάστοτε διοικούμενο, ώστε εκείνος να της παρέχει εξηγήσεις - διευκρινίσεις, προτού εκείνη λάβει οποιοδήποτε δυσμενές

μέτρο σε βάρος του κι έτσι να υπάρξει επικοινωνία ανάμεσα στον διοικούμενο και τη διοίκηση μέσα σε εύλογο χρόνο που να καθιστά δυνατή την ανατροπή της κρίσης της διοίκησης, και η οποία ακόμη δεν έχει γίνει εκτελεστή διοικητική πράξη ή υλική ενέργεια, ώστε να μην λάβει η διοίκηση το επιβλαβές μέτρο που σκόπευε ή να υιοθετήσει κάποιο άλλο, λιγότερο επαχθές σε βάρος του. Μάλιστα αυτό το δικαίωμα αλληλοσυμπληρώνεται με το προαναφερθέν (παρ. 3 του άρ. 10 του Σ), καθώς προϋπόθεση της πλήρους άσκησης του αποτελεί η γνώση του διοικουμένου των στοιχείων του τηρούμενου φακέλου, ώστε να μπορέσει να προβάλλει τους προσήκοντες πραγματικούς και νομικούς ισχυρισμούς και να προσκομίσει τα σχετικά αποδεικτικά μέσα. Η σύνδεση του προαναφερθέντος δικαιώματος με την εν λόγω αρχή, καθώς η άσκηση του συμβάλει στην νομιμότητα, στη διαφάνεια και στην αποτελεσματικότητα της πράξης της διοίκησης, μιας και η πληροφόρηση των διοικητικών οργάνων δημιουργεί την απαίτηση από τους διοικούμενους να λάβει η διοίκηση υπόψιν της τα στοιχεία που θα της προσκομίσουν και μάλιστα αυτή να αιτιολογεί την όποια δυσμενή διοικητική πράξη εκδοθεί. Τα παραπάνω διαφαίνονται και στην απόφαση ΣτΕ 2358/2004, η οποία αφορά έφεση του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας κατά κατοίκου και στο σκεπτικό 5, όπου επισημαίνεται πως είναι επιβεβλημένο από την αρχή της χρηστής διοίκησης αν αμφισβητείται από την διοίκηση περιεχόμενο υπεύθυνης δήλωσης (επρόκειτο για συμμετοχή σε διαγωνισμό) να δίνεται στον διοικούμενο προθεσμία απόδειξης εκ μέρους του του σχετικού περιεχομένου και για αυτό το δικαστήριο θεωρεί την αιτιολογία με την οποία αποκλείστηκε η εφεσίβλητη μη νόμιμη, καθώς θα έπρεπε η διοικούμενη να έχει κληθεί μέσα σε προθεσμία σε προσκόμιση του προαναφερθέντος στοιχείου.

### Γ. 2. 3. Η Χρηστή Διοίκηση και οι άλλες αρχές του Γενικού Διοικητικού Δικαίου

Κύριο συστατικό του κράτους δικαίου είναι η αρχή της νομιμότητας, βάσει της οποίας η δράση της διοίκησης οφείλει να είναι εναρμονισμένη με τους κανόνες δικαίου και συνεπώς τα διοικητικά όργανα δρουν σύμφωνα με όσα οι κανόνες δικαίου προβλέπουν, ώστε να μην είναι ανεξέλεγκτα, και να διασφαλίζουν το δημόσιο συμφέρον. Γι' αυτό και η έννοια της χρηστής διοίκησης έχει στενή σύνδεση με την νομιμότητα, εφόσον και οι δύο έχουν ως στόχο την προαγωγή και

ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Κάτι τέτοιο φαίνεται και στην απόφαση ΣτΕ 1659/2021, η οποία αφορά έφεση που στρέφεται κατά των Υπουργών: 1. Εσωτερικών και ήδη Προστασίας του Πολίτη και 2. Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και ήδη Παιδείας και Θρησκευμάτων, και κατά απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, για την εξαφάνιση της η οποία απέρριψε αίτηση ακύρωσης της άρνησης της διοίκησης να της επιτραπεί να συμμετέχει σε διαγωνισμό επιλογής υποψηφίων για τις σχολές αξιωματικών και αστυφυλάκων της Ελληνικής Αστυνομίας, η οποία κρίση της απόφασης του Εφετείου σχετικά με την μη αντίθεση της παρ. 1 του άρ. 1 του π. δ. 90/2003 στις διατάξεις της παρ. 2 του άρ. 4 και της παρ. 2 του άρ. 2 της Οδηγίας 76/207/ΕΟΚ βάσει του σκεπτικού 6 δεν είναι νόμιμη. Βάσει μάλιστα του 10<sup>ου</sup> σκεπτικού σε ενδεχόμενη ανάκληση πράξης η οποία είχε εκδοθεί εφαρμόζοντας ανίσχυρη διάταξη η διοίκηση ενεργεί σύμφωνα με τις αρχές του Κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης και της χρηστής διοίκησης, που δεν δείχνουν ανοχή στο να διατηρούνται σε ισχύ νομικές ή πραγματικές καταστάσεις οι οποίες έλαβαν χώρα παραβιάζοντας κατάφωρα το δίκαιο. Ακόμη, ενδεχόμενη παράλειψη της διοίκησης να προβεί σε ανάκληση της παράνομης πράξης ενώ συντρέχουν οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις μένοντας άπρακτη επί τριμήνου από την ημερομηνία που αιτήθηκε αυτό ο ενδιαφερόμενος, τότε υφίσταται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως. Αντίστοιχα και αν η διοίκηση ρητά απορρίψει αίτημα ανάκλησης παράνομης διοικητικής πράξης αυτό συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη.

Η συνταγματικά προβλεπόμενη αρχή της αναλογικότητας (εδάφ. δ' της παρ. 1 του άρ. 25 του Σ) θέτει όρια στους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων κι έχει ως στόχο την επίλυση των περιπτώσεων, όπου συγκρούονται θεμελιώδη δικαιώματα μεταξύ τους, όπως επίσης και επιδεικνύει τον τρόπο που οφείλει να ασκείται η διακριτική ευχέρεια από την διοίκηση κι αυτό αποτελεί και το σημείο σύνδεσης της με την αρχή της χρηστής διοίκησης, καθώς η διοίκηση δεν μπορεί να υπερβαίνει το απολύτως αναγκαίο και κατάλληλο μέτρο προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού της διοικητικής πράξης<sup>55</sup>. Συνεπώς, ειδικά όταν η δράση της έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό δικαιωμάτων θα πρέπει αυτή η δράση θα εκτελείται για έναν συγκεκριμένο σύννομο σκοπό και συνάμα τα μέσα που χρησιμοποιεί<sup>56</sup>, για να τον

<sup>55</sup> Κτιστάκη Σ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2014, σελ. 92-93.

<sup>56</sup> Μαρκαντωνάτου – Σκάλτσα Α., *Γενικές αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 88- 89

επιτύχει χρειάζεται να συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι α) κατάλληλα ή αλλιώς πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαία, δηλαδή να επιλέγονται τα ηπιότερα και λιγότερο επαχθή μέτρα, τα οποία θα επιφέρουν τις λιγότερες δυνατές δυσμενείς επιπτώσεις στους διοικούμενους και γ) ανάλογα, δηλαδή να υφίσταται εύλογη σχέση μεταξύ του επιδιωκόμενου σκοπού και του περιοριστικού μέσου ή του περιοριζόμενου ατομικού δικαιώματος. Επιπλέον, η αρχή της επιείκειας εφαρμόζεται σε υποθέσεις, όπου η εκάστοτε νομοθετική ρύθμιση δεν μπορεί να συμπεριλάβει όλες τις πιθανές περιπτώσεις και ο δικαστής κρίνει την εκάστοτε υπόθεση με γνώμονα αυτήν την αρχή καλύπτοντας τα κενά του δικαίου και προλαμβάνοντας την δημιουργία αδικιών εις βάρος του διοικουμένου μη μένοντας προσηλωμένος στο γράμμα του νόμου. Σε αυτό το σημείο έγκειται και η σύνδεση της με την αρχή της χρηστής διοίκησης, αφού και οι δυο στοχεύουν στην μη άτεγκτης εφαρμογής κανόνων δικαίου σε τέτοιες υποθέσεις. Οι προαναφερθείσες αρχές συνδέονται λοιπόν με την αρχή της χρηστής διοίκησης όπως φαίνεται και στην απόφαση ΣτΕ 2522/2000, η οποία αφορά αίτηση εταιρείας οινοπαραγωγής που στρέφεται κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ευβοίας, και κατά του παρεμβαίνοντος Υπουργού Γεωργίας, και αιτείται την ακύρωση πράξης του Νομάρχη Ευβοίας, με την οποία επιβλήθηκε απαγόρευση α) λήψης κι επεξεργασίας απορρώγων επιτραπέζιων σταφυλιών, για να παράγεται σάκχαρο σταφυλιού και β) συστέγασης του οινοποιείου της εταιρείας με τις μονάδες παραγωγής συγκεκριμένων προϊόντων και στο σκεπτικό 12 οι διατάξεις των σχετικών νόμων ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της παρ. 1 του άρ. 5 του Σ σε συνδυασμό με τις αρχές της αναλογικότητας και της προστατευομένης εμπιστοσύνης, και έχουν ως συμπέρασμα πως ενώ το γεγονός ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες είχαν επιτρέψει να λειτουργούν γειτονικές εγκαταστάσεις θεωρώντας κάτι τέτοιο νόμιμο, αργότερα αλλάζοντας θεώρηση κρίνει πως δεν είναι. Η διοίκηση δεν μπορεί να προβαίνει σε απαγόρευση αμέσως της συστέγασης, αλλά πρέπει προηγουμένα να διερευνήσει με δέσμια αρμοδιότητα, αν θα μπορούσε στις εγκαταστάσεις αυτές να εφαρμοστεί κάποιος διαχωρισμός με οποιονδήποτε τρόπο δίνοντας έτσι και στην εταιρεία τον απαραίτητο χρόνο συμμόρφωσης και σε ενδεχόμενη μη ύπαρξη τέτοιας δυνατότητας εκ μέρους της εταιρείας θα μπορούσε η διοίκηση να προβεί στην σχετική απαγόρευση.

Με την αρχή της διαφάνειας, βάσει της οποίας η δράση της διοίκησης έχει ως σκοπό την ενημέρωση των διοικουμένων και όσα συμβαίνουν στις επιμέρους διαδικασίες της να είναι προσβάσιμα σε αυτούς, ενισχύεται η νομιμότητα της δράσης



της διοίκησης, όπως και η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και στην προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι πτυχές που την απαρτίζουν και συνδέονται και με την αρχή χρηστής διοίκησης είναι α) η υποχρέωση ενημέρωσης του διοικούμενου και απαντήσεως στις αναφορές του, όπως και στις αιτήσεις χορήγησης εγγράφων και στοιχείων, β) η υποχρέωση πλήρους αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων, γ) η εφαρμογή της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης, όποτε αυτό προβλέπεται σχετικά και δ) η τήρηση της δημοσιότητας και διαφάνειας της διοικητικής δράσης<sup>57</sup>. Αντίστοιχα, η δράση της διοίκησης πρέπει να διακατέχεται από αμεροληψία και ουδετερότητα. Κι η αρχή της αμεροληψίας συνδέεται στενά με την αρχή της χρηστής διοίκησης, αφού και οι δυο τους στοχεύουν στην προστασία του διοικουμένου από δυσμενείς ενέργειες εις βάρος του, με τη διοίκηση να λειτουργεί βάσει των ίδιων κριτηρίων και με παροχή των ίδιων νόμιμων παροχών σε όλους, χωρίς να ενεργεί κάνοντας διακρίσεις και διοικητικές αυθαιρεσίες<sup>58</sup>. Τα προαναφερθέντα στοιχεία επισημαίνονται και στην απόφαση ΣτΕ 3540/2005, η οποία σχετίζεται με αίτηση εταιρείας κατά των Υπουργών Μεταφορών και Επικοινωνιών και Δημόσιας Τάξης, για την ακύρωση κοινής τους απόφασης και στο σκεπτικό 7 μάλιστα αναφέρονται οι διατάξεις που σχετίζονται με τεχνικές προδιαγραφές και την γνωστοποίηση συμβάσεων υπηρεσιών και με τις οποίες η διοίκηση αιτιολογεί την απόφαση επιλογής μιας επιχείρησης αναφορικά με την καταλληλότητα της επιχείρησης αυτής να προσφέρει τις υπηρεσίες, αλλά και τους λόγους προτίμησης αυτής από άλλες επιχειρήσεις «υπό το πρίσμα των αρχών της ισότητας, της χρηστής διοικήσεως, της διαφάνειας και της ουδετερότητας της Διοικήσεως».

### **Γ. 3. Η δικαιολογημένη (ή προστατευόμενη) εμπιστοσύνη του διοικούμενου**

Αυτή η αρχή απορρέει από τη συνταγματική προστασία της προσωπικότητας (παρ. 1 του άρ. 5 του Σ), την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ασφάλειας του δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή αυτήν, οι διοικούμενοι περιμένουν εύλογα πως η

<sup>57</sup> Τζέμος Β., «Εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο και αρχές δικαίου και μανάτζμεντ», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ. 14

<sup>58</sup> Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ.-Η., *Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 22

σταθερότητα και η προβλεψιμότητα σχετικά με τις πραγματικές και νομικές καταστάσεις που έχει διαμορφώσει ο νομοθέτης θα διατηρούνται κι έτσι δεν αναμένει αιφνίδια και απρόβλεπτη μεταβολή τους<sup>59</sup>, όπως αναφέρεται και στο σκεπτικό 6 της απόφασης ΣτΕ 1508/2002 βάσει του οποίου η αρχή αυτή συγκρούεται με νόμους οι οποίοι προχωρούν σε αναδρομικές ρυθμίσεις και με επαχθείς τρόπους για τις βιοτικές σχέσεις που έχουν ήδη περατωθεί, ενώ είναι θεμιτές οι ρυθμίσεις αυτές μόνο εάν η εμπιστοσύνη αυτή για την σταθερότητα μιας νομικής κατάστασης δεν είναι εν τοις πράγμασι δικαιολογημένη. Βέβαια, το να προστατεύεται σε απόλυτο βαθμό η αρχή αυτή θα ήταν κάτι μη ρεαλιστικό, καθώς οι κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες μεταβάλλονται διαρκώς, πράγμα που απαιτεί και την προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης σε αυτό, γι' αυτό η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου μπορεί να καμφθεί, με την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι αναγκαίες εγγυήσεις. Έτσι, θεωρείται δεκτό ότι συνεχίζουν να υφίστανται η σαφήνεια, η εξειδίκευση και η προβλεψιμότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων που οδηγούν στην ανατροπή κεκτημένων δικαιωμάτων των διοικουμένων, ενώ μια τέτοια ενδεχόμενη ανατροπή χρειάζεται να δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως και να προβλέπεται για μελλοντικό χρόνο και να μην αντιτίθεται κατά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας προς το προγενέστερο πραγματικό ή νομοθετικό καθεστώς.

Συνεπώς, με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου επιβάλλεται πριν την μεταβολή μιας συγκεκριμένης πράξης της διοίκησης ή μιας νομικής κατάστασης, να έχει συνυπολογιστεί η εύλογη πεποίθηση του διοικουμένου ότι η κατάσταση αυτή θα διαρκέσει. Άρα, πρόκειται για την εμπιστοσύνη του διοικουμένου ότι έχει την προστασία από ορισμένες νομικές καταστάσεις ή συμπεριφορές της διοίκησης, μιας και γι' αυτές υφίσταται λογική σχέση αιτίου και αποτελέσματος, όπως και εμπιστεύεται τη νομική εγκυρότητα των ενεργειών της<sup>60</sup>, όπως διαφαίνεται και από το σκεπτικό 8 της απόφασης ΣτΕ 1221/2003 σύμφωνα με το οποίο εφόσον μια νέα ρύθμιση δεν καθόριζε ακριβώς το χρονικό περιθώριο, θα έπρεπε αυτό να προσδιοριστεί από την διοίκηση στους Διευθυντές Σχολών Τεχνολογικών Ιδρυμάτων να διευθετήσουν τυχόν εκκρεμότητες που είχαν επί της άσκησης παράλληλης επαγγελματικής δραστηριότητας που είχαν, μιας και πρότερα τους επιτρέπετο να ασκούν και άλλες επαγγελματικές δραστηριότητες παράλληλα με τα καθήκοντα τους ως Διευθυντές, και με μια νέα ρύθμιση δεν τους επιτρεπόταν

<sup>59</sup> Δετσαρίδης Χ., όπ.π. (υποσημ. 34)

<sup>60</sup> Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Α., *Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή- θεμελιώδεις έννοιες*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σελ. 171

πλέον να ασκούν παράλληλα δύο δραστηριότητες· δηλαδή θα έπρεπε χάρη στην αρχή της χρηστής διοίκησης και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης να το πράξει αυτό η διοίκηση προτού οδηγηθεί σε απόφαση παύσης τους.

### Γ. 3. 1. Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής

#### 1. Πράξη δημόσιας εξουσίας

Για να εφαρμοστεί η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης χρειάζεται να υφίσταται συμπεριφορά - θετική ενέργεια ή παράλειψη - της δημόσιας διοίκησης που συνιστά τη βάση της εμπιστοσύνης του διοικούμενου που του δημιουργεί την πεποίθηση μελλοντικά δεν θα υιοθετηθεί αντίθετη συμπεριφορά από την διοίκηση και μάλιστα σε αυτό το πλαίσιο emπίπτουν οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, αλλά κι άλλες ενέργειες της διοίκησης, όπως οι συγκαταθέσεις, οι πληροφορίες και οι υποσχέσεις της ότι θα τηρήσει ορισμένη συμπεριφορά μελλοντικά υπό τον όρο ότι θα υφίστανται οι νόμιμες προϋποθέσεις για κάτι τέτοιο<sup>61</sup>.

#### 2. Η εμπιστοσύνη ως άξια προστασίας

Για να θεωρηθεί η εμπιστοσύνη του διοικούμενου δικαιολογημένη, θα πρέπει να συντρέχουν αθροιστικά οι παρακάτω προϋποθέσεις: α) σε ψυχολογικό επίπεδο<sup>62</sup> απαιτείται η ενδιάθετη κατάσταση που καλόπιστα απέκτησε ως πεποίθηση ο εχέφρων διοικούμενος, ότι μια πραγματική έννομη συμπεριφορά θα εξακολουθήσει να ισχύει, ενώ δεν πρόκειται να προστατευθεί η εμπιστοσύνη του σε περιπτώσεις που βασίστηκε σε ενέργειες της διοίκησης, οι οποίες προέκυψαν από δόλιες ή παραπλανητικές ενέργειες εκ μέρους του, όπως μπορεί να συναχθεί από την απόφαση ΣτΕ 411/2012, η οποία αναφέρεται σε αίτηση διοικούμενου κατά του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), με ζητούμενο την ακύρωση απόφασής του, όπου στο σκεπτικό 7 αναφέρεται ότι εφόσον η ίδια διοικουμένη παραδέχτηκε ότι εκ παραδρομής δεν προσκόμισε απαιτούμενο έγγραφο, η διοίκηση δεν υποχρεούτο να της ζητήσει την προσκόμιση συμπληρωματικού εγγράφου.

<sup>61</sup> Δεληκωστόπουλος Στ., *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικώ δικαίω*, εκδ. ΑΛΦΑ-ΔΕΛΤΑ, Αθήνα, 1969, σελ. 48

<sup>62</sup> Παπαρηγορίου Β., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2010, σελ. 263

Μάλιστα, για να στοιχειοθετηθεί η προστασία της εμπιστοσύνης του, απαιτείται<sup>63</sup> 1. Ο διοικούμενος που ωφελήθηκε από την πράξη, να διατελεί σε καλή πίστη, δηλαδή να μην προκλήθηκε η έκδοση της πράξης από απατηλές του ενέργειες, 2. Η πράξη της διοίκησης να έχει έστω τα εξωτερικά γνωρίσματα της νομιμότητας, β) σε υλικό επίπεδο<sup>64</sup> απαιτείται η διαμόρφωση μια παγιωμένης πραγματικής κατάστασης από πράξεις της διοίκησης που είναι πρόδηλα και εύλογα αντιληπτό ότι στην όποια ανατροπή της, το συμφέρον του διοικούμενου θα αποτελεί μια διακύβευμα. Μάλιστα, για να στοιχειοθετηθεί η προστασία της εμπιστοσύνης του, απαιτείται η ύπαρξη 1. πρόσφορης βάσης εμπιστοσύνης που συνεπάγεται την έκδοση πράξης από την αρμόδια διοικητική αρχή 2. παγιωμένης κατάστασης μέσα σε εύλογο χρόνο, που δημιουργήθηκε από πράξη της διοίκησης 3. συνεχούς και ομοιόμορφης συμπεριφοράς της διοίκησης χωρίς αντιφάσεις. Συνεπώς, αν ο διοικούμενος ενεργήσει μη νόμιμα και προκαλέσει τη νομική κατάσταση, τότε αδρανοποιεί την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, καθώς παραβίασε την νομιμότητα. Αντιστοίχως, αν διαπιστωθεί εξαπάτηση της διοίκησης από τρίτο πρόσωπο, θα πρέπει να εξεταστεί κατά πόσο η ενέργεια αυτή περιήλθε σε γνώση του ενδιαφερόμενου, για την επιβεβαίωση ότι ο τελευταίος συνέχιζε να τελεί σε καλή πίστη έναντι του κράτους, ενώ βασικό στοιχείο αποτελεί και η φύση της διοικητικής πράξης σε σχέση με την σταθερότητα και την ανθεκτικότητά της μέσα στον χρόνο με βασικό στοιχείο εν προκειμένω το προβλέψιμο αλλαγής, όπου το εάν η πράξη χαρακτηρίζεται από προσωρινότητα διαφαίνεται από την προσθήκη παρεπόμενων όρων ή αν τα πεδία του ρυθμίζει η πράξη μεταβάλλονται συχνά<sup>65</sup>. Τα παραπάνω στοιχεία διακρίνονται και στην απόφαση ΣτΕ 959/2003 και στο σκεπτικό σύμφωνα με το οποίο η νομαρχιακή απόφαση που προσβάλλεται δεν αντιστρατεύεται την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς οι αιτούντες (οδηγοί ταξί) την ακύρωση της σχετικής πράξης συνέχιζαν να δέχονται πελάτες από συγκεκριμένα σημεία, ενώ υπήρχε σχετική απαγόρευση και η διοίκηση δεν υποχρεούτο να τους περιλάβει στην προαναφερθείσα νομαρχιακή απόφαση.

Επίσης, η γνώση της παρανομίας έχει εξομοίωση με την βαριά αμέλεια ως προς τη γνώση της και συγκεκριμένα «λόγω του τεκμηρίου νομιμότητας των

<sup>63</sup> Κατρούγκαλος Γ., «Η Προστασία της Εμπιστοσύνης του Πολίτη προς το Κράτος», ΔιΔικ 5, Διμηνιαίο Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1993, σελ. 947

<sup>64</sup> Κατρούγκαλος Γ., όπ.π. (υποσημ.63), σελ. 948

<sup>65</sup> Δελγκωστόπουλος Σ., όπ.π. (υποσημ.61), σελ. 61-64

διοικητικών πράξεων συντρέχει και τεκμήριο μη γνώσης από πλευράς του πολίτη ενδεχόμενης παρανομίας»<sup>66</sup>, συνεπώς δεν περιλαμβάνονται οι περιπτώσεις ελαφράς αμέλειας κάτι που θα οδηγούσε σε περιορισμό την προστασία της εμπιστοσύνης.

### 3. Στάθμιση συμφερόντων με το δημόσιο συμφέρον

Ωστόσο, η διοίκηση δύναται να μεταβάλει το νομικό πλαίσιο μιας έννομης σχέσης και να προβεί στην ανάκληση διοικητικών πράξεων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, το οποίο δεν πρέπει να είναι αόριστο, αλλά ειδικό, επιτακτικό και υπερέχον δημόσιο συμφέρον σταθμίζοντας την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος από τη μια με το σεβασμό της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου από την άλλη και δη αν ληφθεί δραστικό μέτρο πλήρους απαγόρευσης, απαιτείται η εξέταση του κατά πόσο ο επιδιωκόμενος σκοπός δύναται να επιτευχθεί με ένα ηπιότερο μέσο, δίνοντας στον διοικούμενο τον αναγκαίο χρόνο να συμμορφωθεί<sup>67</sup>. Η στάθμιση αυτή παρουσιάζεται και στο σκεπτικό 5 της απόφασης ΣτΕ 1501/2008, βάσει του οποίου η διοίκηση δεν εμποδίζεται να προβεί σε ανάκληση παρανόμου πράξης μέσα σε πέντε έτη από την στιγμή που εκδόθηκε και με την διαπίστωση της καλής πίστης του διοικούμενου και για να προστατευθεί η εμπιστοσύνη που του έχει δημιουργηθεί ή επειδή η βλάβη που θα του προκληθεί με την ανάκληση θα είναι δυσανάλογα πιο μεγάλη από το όφελος που θα παραχθεί για το δημόσιο συμφέρον.

### **Γ. 3. 2. Η Δικαιολογημένη Εμπιστοσύνη και οι άλλες Γενικές Αρχές του διοικητικού δικαίου**

Όπως έχει προαναφερθεί, η αρχή της χρηστής διοίκησης ή αλλιώς της καλόπιστης διοίκησης, εφαρμόζεται από την διοίκηση κυρίως κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, δηλαδή όταν η διοίκηση δύναται να επιλέξει ανάμεσα σε περισσότερες της μίας νομίμων λύσεων, αλλά και αποφεύγοντας τις δογματικές ερμηνείες όταν εφαρμόζει τους κανόνες δικαίου και ασκώντας τις αρμοδιότητές της με αίσθημα δικαίου. Εν προκειμένω είναι σύνηθες η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης να μην αναφέρεται ρητά στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, αλλά να

<sup>66</sup> Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευγ., «Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», τεύχος II, Αρμενόπουλος, 1995, σελ. 1386

<sup>67</sup> Μουζουράκη Π., *Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ*, σε Τιμ. Τόμο ΣτΕ 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 363

παρουσιάζεται ως παράμετρος της αρχής της χρηστής διοίκησης. Ωστόσο, όταν αναφέρεται η χρηστή διοίκηση, συμπεριλαμβάνεται ως παράμετρος η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης (όπως έχει αναλυθεί και στην παρ. Γ. 1.) και μάλιστα σε αρκετές περιπτώσεις στη νομολογία αναφέρονται μαζί, όπως στο 4<sup>ο</sup> και 7<sup>ο</sup> σκεπτικό της απόφασης ΣτΕ 1501/2008 κατά το οποίο διοικητικό εφετείο είχε δεχθεί πως η άδεια κυκλοφορίας του αιτούντος, όπως και οι πινακίδες του ανακλήθηκαν ασκώντας διακριτική ευχέρεια και οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν δύνανται να προβούν στην κατάλυση της ενέργειας αυτής, δηλαδή της ανάκλησης παράνομης διοικητικής πράξης που είναι ευνοϊκή για τον διοικούμενο.

Η αρχή της καλής πίστης, επιτάσσει από την διοίκηση να μην εκμεταλλεύεται μια κατάσταση, στην οποία περιήλθε ο διοικούμενος λόγω πλάνης, απάτης ή απειλής ούτε η ίδια να διαμορφώνει ανάλογες καταστάσεις. Πιο συγκεκριμένα λειτουργεί κακόπιστα στις περιπτώσεις που α. Αίρει αργότερα, με αιφνιδιασμό ή απροειδοποίητα, κίνητρα που είχε προβλέψει ο νόμος, ώστε να προκαλέσει στον διοικούμενο μια ορισμένη συμπεριφορά, β. Αποδεικνύεται ανακόλουθη σε υποσχέσεις ή επίσημες πληροφορίες, γ. Αρνείται την παροχή πληροφοριών, σε αντίθεση με τις προβλέψεις του νόμου. Ενώ η σημασία της καλής πίστης μπορεί να αναλυθεί ως: α. υποκειμενική καλή πίστη που σχετίζεται με την ενδιάθετη πεποίθηση του διοικουμένου για την διατήρηση μιας έννομης κατάστασης και αποτελεί την βασική προϋπόθεση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και β. αντικειμενική ή συναλλακτική καλή πίστη που σχετίζεται με την ευθύτητα, την ειλικρίνεια και την εντιμότητα που χρειάζεται να υφίσταται κατά τις συναλλαγές. Έτσι η νομική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί αποτελεί βασική δικαιολογία για την πεποίθηση του διοικουμένου που έχει διαμορφωθεί και χάρη στην οποία ενεργεί<sup>68</sup>, όπως διαφαίνεται στην απόφαση ΣτΕ 2616/2012, η οποία αφορά αίτηση που στρέφεται κατά του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την ακύρωση απόφασης που ανακαλεί απόφαση η οποία διαπίστωνε την ελληνική ιθαγένεια των αιτούντων, και η οποία τελικά απορρίφθηκε, είναι αξιοσημείωτη η θέση Συμβούλων που μειοψήφησαν στο 6<sup>ο</sup> σκεπτικό που υποστήριξαν πως για να ανακληθεί παράνομη πράξη της Διοίκησης μέσα σε πέντε έτη από την ημερομηνία έκδοσης της η τελευταία δεν είναι υποχρεωμένη να προβεί σε συνεκτίμηση της καλής πίστης του διοικουμένου και την προστασία της δημιουργημένης εμπιστοσύνης σε

<sup>68</sup> Λαδάς Π., *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 65-66

αυτόν, όμως για τον χρόνο που είναι περισσότερος της πενταετίας υποχρεούται χάρη στην αρχή της αναλογικότητας, να προβεί σε στάθμιση με ειδικώς αιτιολογημένη κρίση, των αρχών της νομιμότητας και της προστασίας της εμπιστοσύνης, και δη σε αυτήν την υπόθεση που η διαπίστωση της ελληνικής ιθαγένειας δημιουργούν επιπλέον δικαιώματα, νομικές σχέσεις και καταστάσεις για τους διοικουμένους.

Ακόμη, ειδικά κατά την ανάκληση ευμενών για τον διοικούμενο διοικητικών πράξεων συνεκτιμάται η αρχή της αναλογικότητας με τις αρχές που ρητά λαμβάνονται υπόψη, όπως της αρχής δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος (βλ. παρ. Γ. 3. 1. 3.).

Η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της νομιμότητας (παρ. 3 του άρ. 1, της παρ. 3 του άρ. 5, της παρ. 1 του άρ. 43, της παρ. 2 του άρ. 81, καθώς και στα άρ. 94 και 95 του Σ) έχει ως επιταγή κάθε πράξη της διοίκησης να έχει νομικό έρεισμα. Η δράση της διοίκησης υπάγεται στο σύνολο των κανόνων δικαίου της έννομης τάξης που θεσπίζει η νομοθετική λειτουργία. Το περιεχόμενο της αρχής έχει θετική διάσταση, μιας και τα διοικητικά όργανα οφείλουν να εναρμονίζονται με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, αλλά και αρνητική διάσταση, μιας και οι ενέργειες της διοίκησης δεν πρέπει να βρίσκονται σε αντίθεση με τους κανόνες αυτούς, συνεπώς οφείλει να πράττει μόνο ό, τι υπαγορεύεται από το νόμο<sup>69</sup>. Εφαρμόζοντας την αρχή αυτή διασφαλίζεται και η προστατευόμενη εμπιστοσύνη, αφού χάρη στην δεν αφήνεται περιθώριο αμφιβολιών και αβεβαιότητας στη σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη. Με την αρχή της νομιμότητας επιβάλλεται ο έλεγχος νομιμότητας και η υποχρέωση ανάκλησης των παράνομων διοικητικών πράξεων, ενώ με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τίθενται υπό εξέταση η διάρκεια και η σταθερότητα της πράξης, ώστε να αποφευχθεί τυχόν αλόγιστη ανάκληση διοικητικών πράξεων. Βέβαια, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής σε περιπτώσεις όπως της απόφασης ΣτΕ 1607/2012, η οποία αφορά αίτηση που στρέφεται κατά του Υπουργού Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, για την ακύρωση απόφασης του σε σχέση με το σκέλος καταργεί παλαιότερη εγκύκλιο που αναφέρονται στη διαδικασία του τρόπου εισαγωγής μαθητών στα μουσικά σχολεία, και με το σκεπτικό 6 η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης δεν υπόκειται σε παραβίαση όταν σε πιο νέα κανονιστική ρύθμιση αλλάζουν οι όροι επιτυχίας για έναν διαγωνισμό, υπό την προϋπόθεση ότι η ρύθμιση αυτή είναι γενική και θα ισχύει μελλοντικά, καθώς ο κανονιστικός νομοθέτης διαθέτει την εξουσία να

<sup>69</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 83-85

προβαίνει σε ρύθμιση των ζητημάτων σύμφωνα με τις επιταγές του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο υπόκειται νομοθέτη να ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα κατ' εκτίμηση των επιταγών του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο πλάθεται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες. Στην προκείμενη υπόθεση μάλιστα το να συνεχίσει να ισχύει η πρόβλεψη της καθ' υπέρβασιν του ορίου εισαγωγής μαθητών στα εν λόγω σχολεία δεν δύναται να προστατεύεται, καθώς ερείδεται σε κανονιστική απόφαση που δεν έχει δημοσιευτεί και συνεπώς είναι ανυπόστατη.

Και η νόμιμη διοικητική δράση και η ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων, συνιστούν συνέπειες της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας και συλλειτουργεί με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ειδικά στις υποθέσεις ακύρωσης μιας παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης και ιδιαίτερα όταν έχει παρέλθει ο «εύλογος χρόνος» ή αν υφίσταται παράνομη αρχική πράξη, η προστατευόμενη εμπιστοσύνη κατευθύνει τη διοίκηση, πριν προβεί σε ανάκληση της, να σταθμίσει την πραγματική κατάσταση αναφορικά με τον χρόνο και την ύπαρξη ή μη της καλής πίστης του διοικούμενου, συμπληρώνοντας την αρχή της νομιμότητας, αναδεικνύοντας έναν κοινό τόπο νόμιμης δράσης σεβόμενη την πραγματική κατάσταση<sup>70</sup>, όπως φαίνεται και στην απόφαση ΣτΕ 3423/2008, η οποία αφορά την αίτηση ακύρωσης απόφασης της Επιτροπής Εκδίκασης Ενστάσεων κατά των πράξεων του Προϊσταμένου του Κλάδου Οικογενειακών Επιδομάτων του ΟΓΑ, που απέρριψε ένσταση της διοικουμένης κατά ανακλητικής πράξης για απόφαση χορήγησης επιδόματος πολυτέκνου σε αυτήν, και με το σκεπτικό 7 σύμφωνα με το οποίο από την σύνθεση των γενικών αρχών της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων και συγκεκριμένα από τη μια με την αρχή της νομιμότητας που επιβάλλεται στην διοίκηση να ανακαλεί τις παράνομες διοικητικές πράξεις της και με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης από την άλλη που απαιτεί να διατηρείται η ισχύς ευμενών για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεις, προκύπτει πως οι παράνομες ευμενείς διοικητικές πράξεις μπορούν να ανακληθούν μέσα σε εύλογο χρόνο από την ημερομηνία έκδοσης τους και με τον αν. ν. 261/1968 προβλέπεται ότι η ανάκληση σε λιγότερο χρόνο από τα πέντε έτη θεωρείται πως είναι εντός ευλόγου χρόνου, δίχως όμως να διευκρινίζεται πως μετά το πέρας των πέντε ετών η ανάκληση είναι πέραν και του ευλόγου χρόνου και ότι δηλαδή απαγορεύεται, συνεπώς η πάροδος του χρόνου αυτού κρίνεται ανά περίπτωση από το Δικαστήριο. Ταυτόχρονα, βάσει των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, η διοίκηση δεν μπορεί να

<sup>70</sup> Χρ. Δετσαρίδης, όπ.π. (υποσημ. 34), σελ. 60



ανακαλεί, έπειτα της παρόδου εύλογου χρόνου, ούτε τις παράνομες πράξεις της, σε περίπτωση που αυτές έχουν δημιουργήσει καλόπιστα υπέρ του διοικουμένου πραγματική κατάσταση που δέχεται έννομη προστασία, εκτός αν η ανάκληση αυτή είναι επιβεβλημένη για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή σε ενδεχόμενο που η πράξη που ανακαλείται είχε εκδοθεί χάρη σε δόλια ενέργεια του διοικουμένου. Μάλιστα, βάσει του σκεπτικού 4 της απόφασης ΣτΕ 2177/2004 σε περιπτώσεις που ακυρωθεί ατομική πράξη της διοίκησης με αμετάκλητη απόφαση δικαστηρίου επειδή είχε στηριχθεί είτε σε διάταξη που ήταν σε αντίθεση με υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου είτε σε κανονιστική πράξη δίχως νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, αυτή η αρχή κάμπτεται για τις υπόλοιπες πράξεις με όμοιο περιεχόμενο ατομικές πράξεις που εξεδόθησαν σύμφωνα με την ίδια διάταξη με την προϋπόθεση ότι για να ανακληθούν θα πρέπει να γίνει σχετική αίτηση από άτομο με έννομο συμφέρον προς την διοίκηση σε εύλογο χρονικό διάστημα από την στιγμή που θα δημοσιευτεί η ακυρωτική απόφαση του δικαστηρίου και τότε η διοίκηση υποχρεούται να προβεί σε επανεξέταση της νομιμότητας της πράξης και να την ανακαλέσει συνεκτιμώντας τους λόγους δημοσίου συμφέροντος, εξαιτίας των οποίων επιβάλλεται ή αποκλείεται η ανάκληση, όπως και την προστασία των δικαιωμάτων τρίτων τα οποία αποκτήθηκαν καλόπιστα από την έκδοση της κι έπειτα. Αν λοιπόν η διοίκηση παραλείψει υπό των προαναφερθεισών προϋποθέσεων να προβεί στην ανάκληση της παράνομης πράξης μέσα σε τρεις μήνες από την αίτηση του διοικουμένου, κάτι τέτοιο αποτελεί παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ

### Δ. 1. Τρόποι άμυνας του διοικουμένου απέναντι στις παράνομες διοικητικές πράξεις

Ο διοικούμενος διαθέτει στην φαρέτρα του διάφορους τρόπους, για να προστατευθεί έπειτα της έκδοσης παράνομης διοικητικής πράξης. Μπορεί να απευθυνθεί είτε στην ίδια την διοίκηση είτε στα διοικητικά δικαστήρια, ώστε να κατορθώσει την κατάργηση της πράξης. Άλλωστε, η ισχύς των διοικητικών πράξεων (ατομικών ή κανονιστικών) είναι διαρκής εκτός εάν προκύπτει κάτι άλλο βάσει του νόμου ή του περιεχομένου της ίδιας της πράξης και συνεπώς παράγει έννομα αποτελέσματα, εκτός αν η διοίκηση την καταργήσει ή ανακαλέσει με νέα πράξη<sup>71</sup>.

#### Κατάργηση διοικητικής πράξης

Αναφορικά με τις ατομικές διοικητικές πράξεις δύνανται να καταργηθούν με έκδοση νεότερης που να έχει αντίθετο αποτέλεσμα, αρκεί ωστόσο να υφίσταται πρόβλεψη από τις διατάξεις ή να συνάγεται σαφώς από αυτές για την αρμοδιότητα σχετικά με την έκδοση της τελευταίας χρονικά.

Αναφορικά με τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις που έχουν εκδοθεί σύμφωνα με νομοθετική εξουσιοδότηση, αυτές ελεύθερα επιτρέπεται να καταργηθούν εν όλω ή εν μέρει με πιο νέα κανονιστική πράξη (που δηλαδή θα ρυθμίζει αλλιώς το ίδιο θέμα), με την προϋπόθεση ότι βρίσκεται ακόμη σε ισχύ η νομοθετική εξουσιοδότηση με βάση την οποία είχε γίνει η έκδοση της πράξης που καταργείται ή με βάση νέα νομοθετική εξουσιοδότηση. Σχετικά με την αναδρομικότητα ισχύος τους, βασικά η αναδρομική κατάργηση των κανονιστικών πράξεων δεν επιτρέπεται με εξαίρεση το ενδεχόμενο να προβλέπεται σχετικά κάτι τέτοιο ρητά στην εξουσιοδοτική διάταξη στην οποία βασίζεται η νέα κανονιστική πράξη. Αναφορικά με τις κανονιστικές πράξεις, που εκδίδονται σύμφωνα με την παρ. 1 του άρ. 43 του Σ, η κατάργηση τους με έκδοση νεότερης είναι δυνατό να λάβει χώρα πάντοτε<sup>72</sup>. Βέβαια, βάσει πάγιας νομολογίας του ΣτΕ οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις δεν ανακαλούνται, αλλά καταργούνται ή τροποποιούνται με

<sup>71</sup> Μανιτάκης Αν., «Ανάκληση διοικητικής άδειας και αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», Αρμενόπουλος, 1984, σελ. 185

<sup>72</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 163-164

νεότερη κανονιστική πράξη, η οποία εκδίδεται βάσει της ισχύουσας ή νεότερης νομοθετικής εξουσιοδότησης<sup>73</sup>. Έτσι, δεν ισχύουν στο μέλλον και δεν υφίσταται πρόβλεψη αναδρομικής άρσης της ισχύος τους, παρά μόνο αν κάτι τέτοιο επιβάλλεται από ρητή εξουσιοδότηση. Ωστόσο, υφίσταται μια εξαίρεση στα παραπάνω κι αυτή είναι η ανάκληση εντός ευλόγου χρόνου παράνομης κανονιστικής διοικητικής πράξης, που εξεδόθη από αναρμόδιο όργανο ή εάν κάτι τέτοιο επιβάλλεται για λόγους ασφάλειας δικαίου και αποφυγής ακυροτήτων<sup>74</sup>, όπως για παράδειγμα η ενδεχόμενη ανάκληση προκήρυξης διαγωνισμού για λόγους παρανομίας. Η ανάκληση πραγματοποιείται με την έκδοση νέας κανονιστικής πράξης, που θα εμπεριέχει τους ακριβείς λόγους για τους οποίους κατέστη αναγκαία η ανάκληση της αρχικής πράξης και με σαφή, ειδική και πλήρη αιτιολογία, ώστε να υπάρχει τεκμηρίωση της παρανομίας και να διαφαίνεται ότι η δράση της διοίκησης δεν σχετιζόταν με υποκειμενικούς λόγους<sup>75</sup>.

Μάλιστα, σύμφωνα με την Γνωμοδότηση 131/2021 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους αν ακυρωθεί διοικητική πράξη, είτε ατομική είτε κανονιστική, από διοικητικό δικαστήριο, τότε νομικά εξαφανίζεται, δηλαδή καταργείται αυτόματα με την έκδοση της ακύρωσης. Αυτό σημαίνει πως η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να θεωρήσει από την μια ότι η εν λόγω πράξη είναι πλέον ανίσχυρη, αλλά και να ενεργήσει θετικά, ώστε να αναμορφωθεί η νομική κατάσταση που είχε προκύψει και είτε να προβεί σε ανάκληση ή τροποποίηση πράξεων που είχαν ενδιάμεσα εκδοθεί σχετικά είτε να προβεί σε έκδοση άλλων με ισχύ αναδρομική, με σκοπό την αποκατάσταση της υπόθεσης στη θέση που θα υφίστατο εάν εξ αρχής δεν είχε εκδοθεί η καταργούμενη πράξη. Είναι αναγκαίο η διοίκηση να ενεργήσει θετικά όταν απαιτείται να προχωρήσει σε αντικατάσταση της καταργημένης πράξης με άλλη χωρίς ελαττώματα αυτήν τη φορά ή σε έκδοση πράξης την οποία παράνομα δεν είχε εκδώσει. Σε περίπτωση που η πράξη που ακυρώθηκε είχε εκδοθεί με δεσμία αρμοδιότητα πρέπει η επανέκδοση της να γίνει δίχως τα ελαττώματα που είχε και να πραγματοποιηθεί σύμφωνα με την ερμηνεία του δικαστηρίου, ενώ αν είχε εκδοθεί με διακριτική ευχέρεια πρέπει η επανέκδοση της να γίνει μετά από νέα κρίση.

### Ανάκληση διοικητικής πράξης

<sup>73</sup> Πρεβεδούρου Ευ., «Ανάκληση κανονιστικών πράξεων [ΠΜΣ Β' έτος, διοικητικό δίκαιο, 8.1.2019]», 2018, <https://www.prevedourou.gr/>

<sup>74</sup> ΣτΕ 1542/1995, 4509/2014

<sup>75</sup> ΣτΕ 1580/2008, 2501/2011, 1720-1722/2006, 651/2010, 3550/2011, 4146/2012

Πιο συγκεκριμένα σχετικά με την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εφαρμόζεται κατά κόρον στο πλαίσιο της ανάκλησης, επειδή οι πράξεις αυτές καθορίζουν και συγκεκριμενοποιούν τι πρέπει να ισχύσει βάσει της πραγματικής κατάστασης συγκεκριμένου ατόμου, δηλαδή πώς οφείλει να εφαρμοσθεί ο γενικός κανόνας στην κάθε συγκεκριμένη ατομική περίπτωση. Από τη μια, η ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων απαγορεύεται, με εξαίρεση λόγους δημοσίου συμφέροντος κι από την άλλη επιβάλλεται η ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων, ακόμη κι αυτές που αν και ήταν νόμιμες κατά την έκδοσή τους, κατέστησαν παράνομες εξαιτίας έλλειψης κάποιας νόμιμης προϋπόθεσης.

Η ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων ρυθμίζεται από κανόνες που προβλέπονται κυρίως από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Στόχος είναι η επίτευξη ασφάλειας δικαίου και εφαρμογής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των διοικουμένων. Επίτευξη δηλαδή της σταθερότητας των νομικών και πραγματικών καταστάσεων που δημιουργούν οι διοικητικές πράξεις, με την χρηστή διοίκηση και την προστασία των διοικουμένων, όπως και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ακόμη, η ανάκληση των παράνομων διοικητικών ατομικών πράξεων ρυθμίζεται από τον αν.ν. 261/1968<sup>76</sup>.

Το ΣτΕ επικαλείται την εμπιστοσύνη του διοικουμένου ειδικά σε θέματα ανακλήσεων διοικητικών πράξεων, οι οποίες σχετίζονται με την προστασία του διοικουμένου έναντι πράξεων των αρμοδίων οργάνων της διοίκησης. Σύμφωνα με τη νομολογία, το αρμόδιο δικαστήριο μπορεί να οδηγηθεί σε εκτίμηση των πραγματικών γεγονότων και περιστάσεων, ώστε να συμπεράνει, αν η διοίκηση κατά την άσκηση διακριτικής ευχέρειας (που εκδηλώνεται μέσω των αρχών της ισότητας, καλής πίστης, αναλογικότητας, αμεροληψίας), ήταν συμμορφούμενη με τις νομοθετικές διατάξεις και την αρχή της χρηστής διοίκησης (ΣτΕ 785/1932, 382/1984). Οι αρχές του δικαίου αλληλοεξαρτώμενες και παράλληλα υφιστάμενες καλύπτουν τα όποια κενά και σε ενδεχόμενη έλλειψη ρυθμίσεων καλύπτουν κυρίως οι αρχές της χρηστής διοίκησης<sup>77</sup>, της αναλογικότητας και της καλής πίστης.

Αναφορικά με την ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων θα πρέπει να παρουσιαστεί ο διαχωρισμός τους, ώστε να αναφερθούν οι προϋποθέσεις και τα αποτελέσματα ανάκλησης τους, σε α) παράνομες διοικητικές πράξεις με τις οποίες

<sup>76</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 183-184

<sup>77</sup> ΣτΕ 1088-9/1981, 4113/1931, 578/1932

δημιουργήθηκαν δικαιώματα, πρόκειται δηλαδή για παράνομες ευμενείς ή επωφελείς πράξεις και β) παράνομες διοικητικές πράξεις μέσω των οποίων επιβλήθηκαν υποχρεώσεις, πρόκειται δηλαδή για παράνομες δυσμενείς ή επαχθείς πράξεις<sup>78</sup>. Παράνομες ή πλημμελείς οι διοικητικές πράξεις είναι αυτές που πάσχουν ακυρότητας και σε ενδεχόμενη προσβολή τους με αίτηση ακύρωσης ή προσφυγή θα ακυρώνονταν. Ανάκληση τους μπορεί να λάβει χώρα μόνο για λόγους νομιμότητας και όχι για λόγους άλλης εκτίμησης των ίδιων πραγματικών περιστατικών, πλην του λόγου δημοσίου συμφέροντος<sup>79</sup>.

Η ανάκληση ισχύει *ex nunc* για το μέλλον, αν ανακαλείται νόμιμη διοικητική πράξη, ενώ έχει αναδρομική ισχύ (*ex tunc*), όταν ανακαλείται παράνομη διοικητική πράξη, για να πραγματοποιηθεί η αποκατάσταση της νομικής κατάστασης που προϋπήρχε της έκδοσης της ανακληθείσας πράξης.

Η διοίκηση δύναται να ανακαλέσει τις πράξεις στις οποίες λείπει το νομικό έρεισμα, δηλαδή δρα με διακριτική ευχέρεια ακόμη και στην περίπτωση που ο διοικούμενος έχει αιτηθεί κάτι τέτοιο, χωρίς λοιπόν να είναι υποχρεωμένη γι' αυτό, με εξαίρεση για ενδεχόμενες περιπτώσεις για τις οποίες κάτι τέτοιο επιβάλλει ρητά το Σύνταγμα ή ο νόμος<sup>80</sup>. Η ανάκληση, λοιπόν, υπόκειται στην διακριτική ευχέρεια της διοίκησης πλην της περίπτωσης που υφίσταται ρητή διάταξη που να την υποχρεώνει να προβεί σε ανάκληση ή αν υποχρεούται να συμμορφωθεί σε ακυρωτική δικαστική απόφαση. Η ανάκληση είτε προκύπτει από τη διοίκηση αυτεπαγγέλτως είτε έπειτα από αίτηση του διοικουμένου, ο οποίος θίγεται από την πράξη. Η διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να απαντήσει στη σχετική αίτηση, αφού εξαιτίας της διακριτικής ευχέρειας, η σιωπηρή απόρριψη της αίτησης δεν αποτελεί «παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας». Αντίστοιχα η αυτεπάγγελτη ανάκληση ή η ρητή απόρριψη σχετικής αίτησης ως καινούργια διοικητική πράξη, οφείλει να είναι πλήρως και ειδικώς αιτιολογημένη, ειδάλλως είναι ακυρωτέα κι αν βασίζεται σε ουσιαστική εκτίμηση πραγματικών περιστατικών, πρέπει να τηρηθεί και η προηγούμενη ακρόαση, εκτός αν η ανάκληση λαμβάνει χώρα εξαιτίας αντικειμενικών λόγων<sup>81</sup>. Η ανάκληση λαμβάνει χώρα με την έκδοση μιας διοικητικής πράξης η οποία αίρει εν όλω ή μερικά την ισχύ μιας άλλης διοικητικής πράξης ή για το μέλλον ή αναδρομικά (για την περίπτωση των ατομικών διοικητικών πράξεων, αφού οι κανονιστικές είτε

<sup>78</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., ό.π. (υποσημ.61), σελ. 79

<sup>79</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 5), σελ. 186

<sup>80</sup> Δετσαρίδης Χ., ό.π. (υποσημ. 34), σελ. 100

<sup>81</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σ., ό.π. (υποσημ. 3), σελ. 299

καταργούνται είτε τροποποιούνται). Το αρμόδιο (άρ. 21 του ΚΔΔ) για την ανάκληση διοικητικό όργανο είναι αυτό που προέβη στην έκδοση της ή που κατά το χρόνο της ανάκλησης είναι αρμόδιο για την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης (παρ. 1 του άρθ. 21 του ΚΔΔ). Ωστόσο, αν μια πράξη έχει εκδοθεί αναρμοδίως, η ανάκληση γίνεται νομίμως από το όργανο που την εξέδωσε, έστω κι αν ήταν αναρμόδιο σχετικά<sup>82</sup>.

Βάσει της αρχής της νομιμότητας επιτρέπεται ελεύθερα η ανάκληση των παράνομων ατομικών ή ατομικών γενικού περιεχομένου διοικητικών πράξεων, έστω και στην περίπτωση που είναι οριστικές ή ανέκκλητες, ανεξαρτήτως αν από εκείνες απέρρευσαν δικαιώματα και αφού ανακληθούν μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους<sup>83</sup>. Χρονικό κριτήριο της ανάκλησης των πράξεων βάσει του αν.ν. 261/1968 αποτελεί η πενταετία και μάλιστα διατυπωμένο αρνητικά, με την έννοια ότι ορίζει πότε δεν συντρέχει ο εύλογος χρόνος. Χρόνος, λοιπόν, μικρότερος της πενταετίας θεωρείται εύλογος<sup>84</sup> και κρίνεται βάσει των περιστάσεων, δίχως να είναι απόλυτος<sup>85</sup>.

Ωστόσο, είναι επιτρεπτή η ανάκληση των δυσμενών παράνομων ατομικών πράξεων, προς όφελος του διοικουμένου, χωρίς χρονικούς περιορισμούς, ενώ δεν είναι επιτρεπτή η ανάκληση των παράνομων επωφελών πράξεων, επειδή με την πάροδο χρόνου από την έκδοσή τους έχει δημιουργηθεί μία πραγματική κατάσταση, που αν ανατρεπόταν θα δημιουργούσε σύγκρουση με την αρχή της χρηστής διοίκησης<sup>86</sup> με εξαίρεση τις περιπτώσεις, που η ανάκληση επιτρέπεται οποτεδήποτε, κατά τις οποίες: α) ο διοικούμενος με απατηλή ενέργεια που ωφελείται από την πράξη παρέσυρε τη διοίκηση να προβεί σε έκδοση της πράξης<sup>87</sup> ή β) υφίστανται λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή η πράξη προσκρούει στη δημόσια τάξη<sup>88</sup> ή γ) η διοίκηση οφείλει να εκδώσει την ανάκληση, για να συμμορφωθεί με το περιεχόμενο απόφασης του ΣτΕ ή διοικητικού δικαστηρίου<sup>89</sup>.

Η διοίκηση υποχρεούται να ανακαλέσει ατομικές διοικητικές πράξεις μόνο στην περίπτωση που αυτές έχουν το ίδιο περιεχόμενο και έχουν εκδοθεί βάσει της ίδιας νομοθετικής ή κανονιστικής διάταξης, και με την προϋπόθεση ότι το άτομο το οποίο έχει έννομο συμφέρον αιτηθεί κάτι τέτοιο μέσα σε εύλογο χρόνο και ενώ

<sup>82</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 299

<sup>83</sup> ΣτΕ 598/1987, 41/1996, 2904/2008

<sup>84</sup> ΣτΕ 2403/1997, 1501/2008

<sup>85</sup> Δετσαρίδης Χ., όπ.π. (υποσημ. 34), σελ. 103

<sup>86</sup> ΣτΕ 602/2003, 2522/2000

<sup>87</sup> ΣτΕ 3396/1987, 3866/1988, 312/1994

<sup>88</sup> ΣτΕ 2403/1997, 1501/2008, 3904/2008

<sup>89</sup> ΣτΕ 1988/1961, 759/1987

ταυτόχρονα δεν θίγονται δικαιώματα που αποκτήθηκαν καλόπιστα από την εφαρμογή τους, με εξαίρεση και πάλι λόγους δημοσίου συμφέροντος<sup>90</sup>.

Για να αποδοθούν τυχόν ευθύνες στον διοικούμενο χρειάζεται εκείνος να είχε πλήρη γνώση του παρανόμου και η πράξη της ανάκλησης οφείλει να έχει πλήρη και ειδική αιτιολογία αναφορικά με την παρανομία της πράξης, αλλά και με τον δόλο του διοικουμένου, όπως και την βεβαίωση της συνδρομής αυτού παραθέτοντας τα πραγματικά περιστατικά<sup>91</sup>.

## **Δ. 2. Το δικαίωμα του διοικουμένου για άσκηση Προσφυγής κατά της διοικητική πράξης**

Σημαντικό μέσο άμυνας του διοικουμένου απέναντι σε μια διοικητική πράξη, η οποία προέρχεται από ένα διοικητικό όργανο το οποίο με τη σειρά του εκφράζει την κρατική βούληση αποτελεί το δικαίωμα άσκησης προσφυγής κατά αυτής, ώστε να αμφισβητηθεί η ισχύς της και να έχει ως κατάληξη την εξαφάνιση των αποτελεσμάτων που εκείνη έχει παράξει. Έτσι, ζητείται από την διοίκηση να επανεξετάσει την πράξη που εξέδωσε, επειδή η τελευταία αντίκειται στους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Πρέπει να είναι η αίτηση του διοικουμένου έγγραφη και να έχει απευθυνθεί στο αρμόδιο διοικητικό όργανο. Με αυτήν εξετάζεται το εάν θα εξακολουθήσει να ισχύει η διοικητική πράξη μέσα ακόμα από την διοικητική διαδικασία, καθώς το επόμενο βήμα για την προστασία των εννόμων συμφερόντων του διοικουμένου είναι η προσφυγή του ενώπιον του εκάστοτε αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου. Αξίζει να επισημανθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις οι οποίες προβλέπονται με ειδικές νομοθετικές διατάξεις, προτού ο διοικούμενος προσφύγει στην ελληνική δικαιοσύνη, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση η προηγούμενη άσκηση διοικητικής προσφυγής εκ μέρους του και μάλιστα στην απόφαση ΣτΕ 98/2015, η οποία αφορά αίτηση έφεσης κατά απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, στο σκεπτικό 6 επισημαίνεται ότι η νομοθεσία έχει καθιερώσει ως προϋπόθεση για το παραδεκτό άσκησης αίτησης ακύρωσης εν προκειμένω την ενδικοφανή προσφυγή, όπως ισχύει και για τις εκθέσεις αυτοψίας αυθαιρέτων και υπολογισμού προστίμων ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων, για να υπάρχει η

<sup>90</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 188

<sup>91</sup> Δετσαρίδης Χ., όπ.π. (υποσημ. 34), σελ. 97

δυνατότητα το διοικητικό όργανο να αποφασίζει για την νομιμότητα και την ουσία του περιεχομένου της διοικητικής πράξης, προκειμένου να υπάρχει η αποφυγή ασκήσεως ένδικων βοηθημάτων και μέσων για υποθέσεις που θα μπορούσαν να έχουν επιλυθεί μέσα στο διοικητικό επίπεδο.

### **Δ. 3. Το δικαίωμα της αναφοράς**

Βάσει του δικαιώματος της αναφοράς ο καθένας έχει τη δυνατότητα να αναφέρεται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες με τη σειρά τους είναι υποχρεωμένες να ενεργούν βάσει των επιταγών της ελληνικής Πολιτείας και να του απαντούν αιτιολογημένα. Αυτό το δικαίωμα, λοιπόν, συνιστά τη βάση πάνω στην οποία έχει θεμελιωθεί και το δικαίωμα άσκησης προσφυγής εναντίον μιας διοικητικής πράξης.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρ. 10 του Σ «καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο». Συνεπώς, φορέας του προαναφερθέντος δικαιώματος, είναι ο καθένας είτε η δράση του είναι ατομική είτε συλλογική, όπως και είτε πρόκειται για Έλληνα πολίτη είτε για αλλοδαπό, ενώ αποδέκτες του δικαιώματος αυτού είναι τα όργανα του κράτους που ασκούν μονομερή εξουσία και προς τα οποία απευθύνονται οι εκάστοτε αναφορές. Από την άλλη ο όρος «τηρώντας τους νόμους» εκφράζει την επιφύλαξη υπέρ του νόμου, ώστε τίθενται οι αναγκαίοι περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος, ώστε να εξυπηρετούνται οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος και η εύρυθμη λειτουργία της πολιτείας (φυσικά οι περιορισμοί αυτοί δεν θα πρέπει να θίγουν το δικαίωμα στον πυρήνα του μετατρέποντας το σε ανενεργό). Η ρύθμιση του τρόπου άσκησης του εν λόγω δικαιώματος βρίσκεται στο ν.δ. 796/1971, βάσει του οποίου «αναφορές» αποτελούν οι έγγραφες αιτιάσεις κατά ενεργειών ή παραλείψεων δημόσιων αρχών που ζητούν την ανόρθωση ή αποτροπή της βλάβης του αιτούντος. Μάλιστα, στην παρ. 2 του άρ. 2 εξηγείται πως η απλή αίτηση παροχής πληροφοριών, οι διαδικαστικές πράξεις ενώπιον δικαστηρίων και οι ενδικοφανείς προσφυγές δε αποτελούν αναφορές. Επίσης, το 3<sup>ο</sup> άρθρο θέτει την προϋπόθεση η κάθε αναφορά να απευθύνεται στην αρμόδια αρχή.



## Δ. 4. Είδη διοικητικών προσφυγών

Τα άρθρα 24-27 του ΚΔΔ (ν. 2690/1999) προβλέπουν τα ακόλουθα είδη διοικητικών προσφυγών, αλλά και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση τους, στοιχεία που ο διοικούμενος διαθέτει στη φαρέτρα του, για να προστατευθεί από τις κρατικές ενέργειες. Τα είδη προσφυγών αυτών λοιπόν είναι:

α) άρθρο 24: 1) αίτηση θεραπείας 2) ιεραρχική προσφυγή

β) άρθρο 25: ειδική διοικητική προσφυγή

γ) άρθρο 26: ενδικοφανής προσφυγή

Οι δύο πρώτες αποτελούν τις άτυπες διοικητικές προσφυγές, ενώ οι δυο τελευταίες τις τυπικές<sup>92</sup>.

### Δ. 4. 1. Άτυπη διοικητική προσφυγή

Αναλυτικότερα, η αίτηση θεραπείας απευθύνεται στην ίδια αρχή που εξέδωσε την διοικητική πράξη εναντίον της οποίας στρέφεται ο διοικούμενος, ενώ η ιεραρχική προσφυγή απευθύνεται σε ιεραρχικά ανώτερο όργανο, σε προϊστάμενη αρχή, η οποία είναι αρμόδια να αποφανθεί για την ορθή ή μη ενέργεια του ιεραρχικά υφιστάμενου οργάνου.

#### Υποκειμενικές προϋποθέσεις άσκησης της άτυπης προσφυγής

Οι υποκειμενικές προϋποθέσεις άσκησης είναι οι ακόλουθες:

1) η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος του αιτούντος βάσει της παρ. 1 του άρ. 24 του ΚΔΔ «για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του» το έννομο συμφέρον θα πρέπει να είναι α) άμεσο, δηλαδή να συνδέεται με τον ίδιο τον διοικούμενο, β) προσωπικό, δηλαδή να υπάρχει σχέση ανάμεσα στον αιτούντα και την προσβαλλόμενη πράξη και γ) ενεστώς, δηλαδή η πραγματική ή νομική κατάσταση, με την οποία έχει σύνδεση ο διοικούμενος και που έχει αλλοιωθεί από την κρατική δράση του προκαλεί βλάβη, η οποία χρειάζεται να πιστοποιείται στον διοικούμενο τόσο κατά το χρόνο της έκδοσης της πράξης όσο και κατά το χρόνο του αιτήματος για ακύρωση ή τροποποίηση της,

<sup>92</sup> Παναγοπούλου Μ.-Ε., *Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοίκησης ενώπιον των διοικητικών αρχών*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000, σελ. 31

2) η τήρηση ορισμένης προθεσμίας. Στην άσκηση της άτυπης προσφυγής από τον διοικούμενο δεν τίθεται χρονικός περιορισμός,

3) η τήρηση εγγράφου τύπου<sup>93</sup>.

#### Αντικειμενικές προϋποθέσεις άσκησης της άτυπης προσφυγής

Οι αντικειμενικές προϋποθέσεις άσκησης είναι οι ακόλουθες:

1) η φύση της προσβαλλόμενης πράξης. Η άτυπη διοικητική προσφυγή (παρ. 1 του άρ. 24) μπορεί να λάβει χώρα μόνο στις περιπτώσεις των ατομικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες θα πρέπει να έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και από την άλλη χρειάζεται να υφίσταται η δυνατότητα ανάκλησης της προσβαλλόμενης πράξης για την οποία ζητείται η ακύρωση – τροποποίηση της,

2) αρμοδιότητα του οργάνου ενώπιον του οποίου ασκείται. Η άτυπη διοικητική προσφυγή πρέπει να ασκείται ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής (παρ. 1 του άρ. 24 του ΚΔΔ). Πιο συγκεκριμένα, η αίτηση θεραπείας απευθύνεται στην ίδια αρχή που εξέδωσε την προσβληθείσα πράξη, ενώ η ιεραρχική προσφυγή στο ανώτερο ιεραρχικά όργανο του οργάνου που την εξέδωσε. Ωστόσο, εάν η προσφυγή ασκηθεί ενώπιον αναρμοδίου οργάνου, το τελευταίο (παρ. 3 του άρ. 24 του ΚΔΔ) οφείλει να την μεταβιβάσει στην αρμόδια αρχή εντός πέντε ημερών,

3) η έλλειψη πρόβλεψης του νόμου που να κατοχυρώνει δικαίωμα άσκησης ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, (παρ. 1 του άρ. 24 του ΚΔΔ) πρόκειται δηλαδή για έναν όρο παραδεκτού.

#### Αίτημα της άτυπης προσφυγής (παρ. 1 του άρ. 24 του ΚΔΔ)

Κατά την αίτηση θεραπείας το αίτημα του διοικουμένου έχει ως περιεχόμενο την ανάκληση ή τροποποίηση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης κι ελέγχεται τόσο η νομιμότητα όσο και η σκοπιμότητα, ενώ κατά την ιεραρχική προσφυγή ο έλεγχος που διενεργείται είναι μόνον έλεγχος νομιμότητας κι έχει ως αίτημα την ακύρωση της πράξης.

#### Υποχρέωση της διοίκησης- διοικητικού οργάνου επί της άτυπης προσφυγής (παρ. 2 του άρ. 24 του ΚΔΔ)

<sup>93</sup> Ρέμελης Κ., *Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές (Συνταγματική θεμελίωση, προϋποθέσεις άσκησης, έκταση ελέγχου)*, εκδ. Σάκκουλα,, Αθήνα - Κομοτηνή, 1987, σελ.91

Το αρμόδιο για την κρίση επί της προσφυγής διοικητικό όργανο οφείλει να απαντήσει αιτιολογημένα εντός της προθεσμίας των τριάντα ημερών, εκτός άλλης ειδικότερης πρόβλεψης. Εάν, δεν υπάρξει απάντηση εκ μέρους της διοίκησης, τότε τεκμαίρεται πως υφίσταται σιωπηρή απόρριψή της.

#### Αποτελέσματα άσκησης – φύση της εκδιδόμενης πράξης

Το διοικητικό όργανο αποφασίζει είτε να δεχθεί την προσφυγή και να τροποποιήσει ή ανακαλέσει ή ακυρώσει την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη είτε να την απορρίψει. Συγκεκριμένα, η ανάκληση ή τροποποίηση της διοικητικής πράξης γίνεται από το ίδιο το διοικητικό όργανο που αποφάσισε, ενώ η ακύρωση της πράξης γίνεται ή από το όργανο που την ακύρωσε, εφόσον αυτό προβλέπεται από την έννομη τάξη, ή από την παραπέμπει στο όργανο που προέβη στην έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης.

#### Δ. 4. 2. Ειδική διοικητική προσφυγή

Το άρθρο 25 του ΚΔΔ ρυθμίζει το δεύτερο είδος προσφυγής, την ειδική διοικητική προσφυγή. Και αυτή χρειάζεται να ασκείται εγγράφως, να υφίσταται έννομο συμφέρον του αιτούντος, το οποίο και να συντρέχει και κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης και κατά την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής. Ακόμη, η προσφυγή αυτή απευθύνεται στο αρμόδιο όργανο βάσει των εκάστοτε ισχυουσών διατάξεων και υπόκειται σε προθεσμία.

#### Προϋποθέσεις άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής (άρ. 25 ΚΔΔ):

- α) Ύπαρξη εννόμου συμφέροντος i) άμεσο ii) προσωπικό iii) ενεστώς.
- β) Πρόβλεψη για δυνατότητα άσκησης ειδικής προσφυγής από ειδική διάταξη νόμου. Θα πρέπει η προσφυγή αυτή να προβλέπεται ρητά από νομοθετική διάταξη.
- γ) Πρόβλεψη της ειδικής διάταξης νόμου περί της αρχής ενώπιον της οποίας θα ασκηθεί η προσφυγή. Η αρχή που έχει την αρμοδιότητα να αποφανθεί και άρα αυτή στην οποία θα ασκηθεί η ειδική διοικητική προσφυγή καθορίζεται από την ειδική πρόβλεψη της ελληνικής έννομης τάξης, η οποία και μπορεί να είναι η αρχή που εξέδωσε την διοικητική πράξη ή και η ιεραρχικά ανώτερη - προϊσταμένη της ή και άλλη διοικητική αρχή που όμως εποπτεύει την δράση του οργάνου που την εξέδωσε.

δ) Πρόβλεψη της ειδικής διάταξης νόμου περί τήρησης συγκεκριμένης προθεσμίας επί της οποίας θα ασκηθεί η προσφυγή. Η προαναφερθείσα ειδική διάταξη νόμου θέτει και τον περιορισμό τήρησης συγκεκριμένης προθεσμίας κατά την οποία αυτή μπορεί να ασκηθεί και αν δεν τηρηθεί τότε η ενδεχόμενη άσκηση της θεωρείται εκπρόθεσμη κι απαράδεκτη.

ε) Φύση της προσβαλλόμενης πράξης που υπόκειται σε ειδική διοικητική προσφυγή. Η ειδική διοικητική προσφυγή μπορεί να ασκηθεί κατά ατομικής δυσμενούς διοικητικής πράξης, κατά κανονιστικής πράξης, καθώς και κατά παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας εφόσον προβλέπεται ειδικά. Προϋπόθεση όλων ωστόσο είναι η εκτελεστότητα των εν λόγω πράξεων<sup>94</sup>.

#### Αποτελέσματα άσκησης της προσφυγής

Αν ασκηθεί η ειδική διοικητική προσφυγή διακόπτεται η προθεσμία (μόνο για τις ατομικές) για τη σχετική με την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής. Βέβαια, η άσκηση της προσφυγής αυτής μπορεί να λάβει χώρα μία φορά. Επίσης, η άσκησή της δεν είναι προϋπόθεση του παραδεκτού της μετέπειτα άσκησης ενδίκου βοηθήματος<sup>95</sup>.

#### Αίτημα - Έκταση ελέγχου επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής

Το αίτημα του διοικουμένου με την εν λόγω προσφυγή σχετίζεται με την ακύρωση, είτε ολική, είτε μερική, της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, που βλάπτει τα συμφέροντα του, ενώ ο έλεγχος που θα προκύψει συνιστά έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Συνεπώς, η ενδεχόμενη ακύρωση της πράξης προκύπτει για λόγους νομιμότητας.

#### Υποχρέωση της διοίκησης - διοικητικού οργάνου επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής

Η αρμόδια διοικητική αρχή υποχρεούται να απαντήσει αιτιολογημένα στο αίτημα του διοικουμένου (παρ. 2 του άρ. 25 του ΚΔΔ) μέσα σε τριάντα ημέρες, εκτός αν δεν καθορίζεται ειδικότερη (μεγαλύτερη ή μικρότερη) προθεσμία από την ειδική διάταξη νόμου. Και πάλι βέβαια, αν το διοικητικό όργανο δεν απαντήσει, τότε θεωρείται ως

<sup>94</sup> Τάχος Α., *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 4η έκδοση, 2009, σελ. 798

<sup>95</sup> Τάχος Α., *όπ.π.* (υποσημ. 73), σελ. 809

σιωπηρή απόρριψή της, ενώ (παρ. 3 του άρ. 25 του ΚΔΔ) αν η προσφυγή απευθύνεται σε αναρμόδιο όργανο, το τελευταίο οφείλει να την μεταβιβάσει εντός πέντε ημερών στο αρμόδιο όργανο. Αξιοσημείωτο είναι δε, πως τα διοικητικά όργανα υποχρεούνται (άρ. 16 του ΚΔΔ) να πληροφορούν τον διοικούμενο σχετικά με τη δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής κάνοντας του γνωστές και τις ειδικότερες προϋποθέσεις υπό τις οποίες δύναται να την ασκήσει.

#### Φύση της εκδιδόμενης πράξης

Το αρμόδιο όργανο είτε θα δεχθεί την προσφυγή και συνεπώς ή θα ακυρώσει την πράξη μερικώς ή ολικώς και άρα η πράξη θα εξαφανιστεί από το νομικό κόσμο και θα είναι εκτελεστή είτε θα απορρίψει την προσφυγή και συνεπώς θα εγκρίνει – επικυρώσει την εν λόγω διοικητική πράξη<sup>96</sup>.

#### Δ. 4. 3. Η ενδικοφανής προσφυγή

##### Προϋποθέσεις άσκησης της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής (άρ. 25 του ΚΔΔ):

α) Ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Και πάλι για να ασκηθεί η ενδικοφανής προσφυγή θα πρέπει να συντρέχουν οι προϋποθέσεις εννόμου συμφέροντος i) άμεσο ii) προσωπικό iii) ενεστώς<sup>97</sup> του διοικουμένου και (παρ. 1) να έχει υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων του, άλλως τη νομική του κατάσταση, όπου και επιθυμεί να την επιστρέψει στην προηγούμενη, επωφελή κατάσταση και η οποία μπορεί να είναι οποιαδήποτε μορφής (υλική και ηθική), αλλά να είναι υπαρκτή, βεβαία και όχι αβέβαιη που να στηρίζεται σε μελλοντικά και αβέβαια γεγονότα.

β) Η δυνατότητα πρόβλεψης ενδικοφανούς προσφυγής από ειδική διάταξη νόμου. Όπως και στην ειδική διοικητική προσφυγή χρειάζεται για την άσκηση της να προβλέπεται ρητά από τον νόμο.

γ) Δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Η προαναφερθείσα ειδική διάταξη νόμου ρυθμίζει και το ζήτημα της προθεσμίας, η οποία υπόκειται σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα κατά το οποίο ο διοικούμενος δύναται να ασκήσει την εν λόγω προσφυγή. Ο καθορισμός της προθεσμίας εξειδικεύεται στην εκάστοτε ρύθμιση του νόμου. Μάλιστα, η τήρηση της προθεσμίας

<sup>96</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 259

<sup>97</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 41), σελ. 86

είναι βαρύνουσας σημασίας, καθώς παίζει ρόλο η άσκηση της εν λόγω προσφυγής και για τη δυνατότητα άσκησης του μετέπειτα ενδίκου βοηθήματος<sup>98</sup>.

δ) Φύση της πράξης που υπόκειται σε ενδικοφανή προσφυγή

Η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη θα πρέπει να είναι εκτελεστή ατομική ή και κανονιστική διοικητική πράξη, ενώ δύναται η άσκηση της προσφυγής αυτής και κατά σιωπηρών πράξεων των διοικητικών οργάνων.

ε) Αρμοδιότητα οργάνου για την κρίση επί της ενδικοφανούς προσφυγής

Ακόμη, η προαναφερθείσα ειδική διάταξη νόμου ορίζει και την διοικητική αρχή στην οποία η προσφυγή αυτή θα πρέπει να απευθύνεται και η οποία καθορίζεται κάθε φορά από την εκάστοτε ισχύουσα διάταξη, ενώ δύναται να είναι η αρχή που εξέδωσε την διοικητική πράξη ή και η ιεραρχικά ανώτερη - προϊσταμένη της, όπως και άλλη που μάλιστα έχει συσταθεί συγκεκριμένα για το σκοπό αυτό.

#### Αίτημα της ενδικοφανούς προσφυγής - έκταση ελέγχου

Το αίτημα του διοικουμένου με αυτήν την προσφυγή έχει ως στόχο την ακύρωση, όλης ή μέρους, της προσβαλλόμενης πράξης που του έβλαψε τα υλικά ή ηθικά συμφέροντα, και την επαναφορά στην προηγούμενη κατάσταση στην οποία βρισκόταν. Ακόμη, δύναται να αιτηθεί και την τροποποίηση του περιεχομένου της πράξης (παρ. 2 του άρ. 25 του ΚΔΔ). Εν προκειμένω ο έλεγχος τον οποίο ασκεί το αρμόδιο όργανο είναι και έλεγχος νομιμότητας, αλλά και έλεγχος σκοπιμότητας. Εξετάζονται δηλαδή από τη μια ενδεχόμενες νομικές πλημμέλειες της διοικητικής πράξης που προσβάλλεται, αλλά και θέματα ουσίας της υπόθεσης (προβαίνει σε αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών, σε διαπιστώσεις που σχετίζονται με αυτά και εν συνόλω σχηματίζει μια νέα εικόνα για την υπόθεση). Συνεπώς, αν τελεσφορήσει η προσφυγή, το αρμόδιο όργανο μπορεί να αλλάξει το περιεχόμενο της εκδοθείσας διοικητικής πράξης, πράγμα που δύναται να οδηγήσει μέχρι και εξαφάνισή της από το νομικό κόσμο, και άρα την παύση των έννομων αποτελεσμάτων που επήλθαν σε βάρος του αιτούντος.

#### Υποχρεώσεις της διοίκησης σχετικά με την ενδικοφανή προσφυγή (παρ. 3 του άρ. 25 του ΚΔΔ)

Αν η προσφυγή απευθύνεται σε αναρμόδιο όργανο, το τελευταίο οφείλει να την μεταβιβάσει αμελλητί εντός πέντε ημερών στο αρμόδιο καθ' ύλην, κατά τόπον και

<sup>98</sup> Τάχος Α. όπ.π. (υποσημ. 73), σελ. 797-798

κατά κλάδο όργανο. Επίσης, τα αρμόδια διοικητικά όργανα οφείλουν να απαντήσουν αιτιολογημένα επαρκώς και εμπειριστατώμενα στον αιτούντα και μάλιστα εντός διαστήματος τριών μηνών από την άσκηση της προσφυγής, εκτός αν ορίζεται κάποια ειδικότερη προθεσμία από ειδική διάταξη νόμου. Βέβαια, και πάλι τα διοικητικά όργανα δεν είναι υποχρεωμένα να απαντήσουν ρητώς στο αίτημα, αφού εάν περάσει η τρίμηνη προθεσμία τεκμαίρεται σιωπηρή απόρριψη επί της ασκηθείσης ενδικοφανούς προσφυγής και η μη απάντηση δεν αποτελεί παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, ενώ μπορεί και να δώσουν απάντηση και αφού παρέλθει το τρίμηνο αυτό διάστημα.

Όμως, η πιο αξιοσημείωτη υποχρέωση της διοίκησης αναφορικά με τον διοικούμενο που δικαιούται να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή αποτελεί η προηγούμενη αυτοτελής και ρητή ενημέρωση σχετικά με τη δυνατότητα που έχει να την ασκήσει και ταυτόχρονα με όλες τις προϋποθέσεις και ζητήματα που την χαρακτηρίζουν. Μια παράλειψη των ανωτέρω δεν θίγει το κύρος της πράξης, αλλά επιβοηθά τον διοικούμενο σχετικά με το ενδεχόμενο απαράδεκτο της άσκησης του ενδίκου βοηθήματος<sup>99</sup>.

#### Αποτελέσματα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής - φύση της εκδιδόμενης πράξης

Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής από το διοικούμενο μπορεί να λάβει χώρα μία φορά κι εν προκειμένω δεν οδηγεί σε διακοπή της προθεσμίας άσκησης ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακυρώσεως. Το αρμόδιο όργανο είτε θα αποδεχθεί την προσφυγή και συνεπώς ή θα ακυρώσει την πράξη ή θα την τροποποιήσει και άρα η πράξη θα εξαφανιστεί από το νομικό κόσμο και θα είναι εκτελεστή είτε θα απορρίψει ρητά ή σιωπηρά την προσφυγή και συνεπώς θα διατηρήσει τα έννομα αποτελέσματα που έχουν παραχθεί και άρα προσβάλλουν τα έννομα συμφέροντα του διοικούμενου, ο οποίος δύναται να προσφύγει στο διοικητικά δικαστήρια με άσκηση ενδίκων βοηθημάτων<sup>100</sup>, όπως φαίνεται στην απόφαση ΣτΕ 1973/2011, η οποία αφορά αίτηση αναίρεσης απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, και στο σκεπτικό 6 που αναφέρει πως τα διοικητικά δικαστήρια σε υπόθεση προσφυγής ουσίας κρίνουν βάσει του νόμου και της ουσίας την υπόθεση για την οποία έχει αποφασίσει η διοίκηση ή ρητά ή με σιωπηρή απόρριψη ενδικοφανούς προσφυγής κατά πράξης διοικητικού οργάνου. Εν προκειμένω ο αιτών την αναίρεση της απόφασης δεν είχε στερηθεί το

<sup>99</sup> Τάχος Α. ό.π. (υποσημ. 73), σελ. 799

<sup>100</sup> Τάχος Α. ό.π. (υποσημ. 73), σελ. 811

δικαίωμα της δικαστικής προστασίας εξαιτίας της σιωπηρής απόρριψης της ενδικοφανούς προσφυγής του.

### Η ενδικοφανής προσφυγή ως προϋπόθεση παραδεκτού της άσκησης ενδίκου βοηθήματος

Η ενδικοφανής προσφυγή αναγάγεται από τον νόμο σε όρο του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακυρώσεως και της διοικητικής προσφυγής, αφού η άσκησή της αποτελεί προϋπόθεση της μετέπειτα άσκησης ενδίκου βοηθήματος, για παράδειγμα στην παρ. 2 του άρ. 45 του π.δ. 18/1989 ορίζεται πως «η αίτηση ακύρωσης είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή, που ασκείται κατά νόμο μέσα σε ορισμένη προθεσμία ενώπιον του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη ή άλλου οργάνου και καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης κατ' ουσίαν» ή στην παρ. 3 του άρ. 63 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999) ορίζεται πως «στις περιπτώσεις που από το νόμο προβλέπεται, κατά της πράξης ή της παράλειψης, διοικητική προσφυγή, η οποία ασκείται, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, ενώπιον του ίδιου ή ιεραρχικώς προϊσταμένου, ή άλλως ειδικώς κατεστημένου, οργάνου, και συνεπάγεται τον έλεγχο της πράξης ή της παράλειψης κατά το νόμο και την ουσία (ενδικοφανής προσφυγή), το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ασκείται παραδεκτώς μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται για την ενδικοφανή προσφυγή»<sup>101</sup>, όπως διαφαίνεται στην απόφαση ΣτΕ 4543/2012, που αναφέρεται σε έφεση κατά απόφασης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Κορίνθου και στο 4<sup>ο</sup> σκεπτικό άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής για ζητήματα που άπτονται της δημόσιας τάξης και ασφάλειας δεν προβλέπονται.

Η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς των διοικουμένων, καθώς και η άσκηση των διοικητικών προσφυγών παίζει καίριο ρόλο στην προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων και στην διόρθωση των όποιων σφαλμάτων που ενδεχομένως έλαβαν χώρα κατά την έκδοση μιας διοικητικής πράξης, όπως και στην διαφύλαξη των δημοκρατικών αξιών, καθώς οι ίδιοι οι διοικούμενοι ωθούν στον αυτοέλεγχο της διοίκησης και μάλιστα συμμετέχοντας και αυτοί στην διαδικασία έχοντας την δυνατότητα να επιλυθεί γρήγορα και σχετικά ανέξοδα η διοικητική τους διαφορά εντός του διοικητικού πλαισίου, δίχως να χρειαστεί να προσφύγουν στα

---

<sup>101</sup> Τάχος Α. ό.π. (υποσημ. 73), σελ. 810



δικαστήρια και τις χρονοβόρες διαδικασίες ενώπιον τους, οι οποίες και κοστίζουν και οικονομικά.

## **Δ. 5. Τα ένδικα βοηθήματα κι ένδικα μέσα στη διοικητική δικονομία**

Στο ΣτΕ δύνανται να ασκούνται τα ένδικα βοηθήματα της αίτησης ακύρωσης, της προσφυγής, της παρέμβασης και της αγωγής κατά διοικητικών πράξεων, ενώ και τα ένδικα μέσα της αίτησης αναίρεσης, της έφεσης, της τριτανακοπής και της αίτησης επανάληψης βάσει νόμου κατά δικαστικών αποφάσεων<sup>102</sup>.

### **Δ. 5. 1. Αίτηση ακύρωσης**

Αυτό το ένδικο βοήθημα ασκείται ενώπιον του ΣτΕ ή άλλων Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων έχοντας ως στόχο την ολική ή μερική ακύρωση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης κι όχι την τροποποίηση της και εξετάζεται η πράξη ως προς την νομιμότητα της και μόνο.

Υφίστανται ειδικές προϋποθέσεις, για να γίνει παραδεκτή η αίτηση ακύρωσης και διακρίνονται σε δυο κατηγορίες, στις υποκειμενικές οι οποίες σχετίζονται με τον αιτούντα και τις ενέργειες του και στις αντικειμενικές που σχετίζονται με την πράξη η οποία προσβάλλεται και με την αρμοδιότητα του δικαστηρίου. Πέραν όμως αυτών υφίστανται και οι γενικές υποκειμενικές προϋποθέσεις και συγκεκριμένα: α) η ικανότητα του διαδίκου, που αναφέρεται σε όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, όπως και οι ενώσεις προσώπων και περιουσιών, οι οποίες αναγνωρίζονται ως φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, β) η ικανότητα για δικαστική συμπάρασταση, η οποία αναφέρεται σε όλα τα φυσικά πρόσωπα που κατέχουν την δικαιοπρακτική ικανότητα και γ) το έννομο συμφέρον που εν προκειμένω συνιστά ειδική προϋπόθεση<sup>103</sup>.

#### Ειδικές προϋποθέσεις του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης

1. Η φύση της προσβαλλόμενης πράξης (στοιχ. α' της παρ. 1 του άρ. 95 του Σ, άρ. 45 του π.δ. 18/1989), όπου προσβάλλονται οι εκτελεστές πράξεις διοίκησης, και

<sup>102</sup> Τάχος Α., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 867

<sup>103</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 84-86

συνεπώς δεν δύνανται να προσβληθούν οι πράξεις της συντακτικής εξουσίας, ο τυπικός νόμος, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, τα μέτρα νομοθετικού χαρακτήρα, Κυβερνητικές πράξεις, οι δικαστικές αποφάσεις, όπως και διοικητικές πράξεις βεβαιωτικού χαρακτήρα, εγκύκλιοι, οδηγίες, απλές γνώμες, πληροφορίες, θέματα εσωτερικής λειτουργίας, πράξεις εκτελέσεως, πράξεις που ενσωματώνονται σε άλλες κ.λ.π.,

2. Το έννομο συμφέρον (άρ. 47 του π.δ. 18/1989) το οποίο σχετίζεται με την χρησιμότητα που αποκτά η ενδεχόμενη μετά την ακύρωση της πράξης νομική ρύθμιση γι' αυτόν που κάνει την αίτηση. Αυτό υφίσταται αν η πράξη που προσβάλλεται προκάλεσε ηθική ή υλική βλάβη στον αιτούντα και αν ο τελευταίος έχει ειδική έννομη σχέση με την πράξη που προσβάλλεται κι αν μην αυτή απευθύνεται σε αυτόν ευθέως. Το έννομο συμφέρον είναι αναγκαίο να υφίσταται σε τρεις χρονικές στιγμές και συγκεκριμένα κατά την έκδοση της πράξης που προσβάλλεται, κατά την άσκηση της κατάθεσης της αίτησης και κατά την τελευταία συζήτηση της. Επίσης, χρειάζεται να είναι προσωπικό, άμεσο, ενεστώς, υλικό ή ηθικό<sup>104</sup>,

3. Η προθεσμία (άρ. 46 του π.δ. 18/1989), όπου πρόκειται για 60 ημέρες (με επιπλέον άλλες 30 για όσους διαμένουν στο εξωτερικό) κι έχει αφητηριακό της σημείο για τις κανονιστικές πράξεις την δημοσίευση τους, για τις ατομικές διοικητικές πράξεις την κοινοποίηση τους και για τα τρίτα πρόσωπα ως αφητηριακό γεγονός νοείται η δημοσίευση τους, καθώς θα συμπίπτει με την χρονική στιγμή που θα έλαβαν γνώση<sup>105</sup>,

4. Η προηγούμενη άσκηση ενδεχόμενης προβλεπόμενης ενδικοφανούς προσφυγής (παρ. 2 του άρ. 45 του π.δ. 18/1989)<sup>106</sup> και

5. Η έλλειψη παράλληλης προσφυγής, δηλαδή η διοικητική πράξη που προσβάλλεται δεν πρέπει να υπόκειται «σε άλλο ένδικο μέσο ενώπιον δικαστηρίου»<sup>107</sup>.

#### Λόγοι ακύρωσης (άρ. 48 του π.δ. 18/1989)

Με την περ. α' της παρ. 1 του άρ. 95 του Σ τα νομικά ελαττώματα που μπορούν να αποτελούν τους λόγους ακύρωσης μιας διοικητικής πράξης είναι η υπέρβαση

<sup>104</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 87-97

<sup>105</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 97-102

<sup>106</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 5), σελ. 106-108

<sup>107</sup> Τάχος Α., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 873

εξουσίας και η παράβαση νόμου, ενώ με το άρ. 48 του π.δ. 18/1989 οι λόγοι αυτοί είναι οι εξής:

1. Αναρμοδιότητα της αρχής που εξέδωσε την πράξη, δηλαδή η έλλειψη της νόμιμης ικανότητας της να εκδώσει την εν λόγω πράξη (Καθ' ύλη – κατά τόπο – κατά χρόνο ή Κατά κλάδο αναρμοδιότητα ή Υπέρβαση Καθηκόντων από δημόσιο όργανο ή Νόσφιση εξουσίας από ιδιώτη ή De facto όργανο)<sup>108</sup>,
2. Παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για τη διενέργεια της πράξης (μη ύπαρξη αιτιολογίας της πράξης, μη παροχή σε διοικούμενο της δυνατότητας άσκησης της προηγούμενης ακρόασης του, μη τήρηση ορισμένων προθεσμιών, μη τήρηση κανόνων σχετικά με τη σύνθεση, λειτουργία συλλογικών οργάνων με αποφασιστική αρμοδιότητα και μη τήρηση κανόνων σχετικά με τη νόμιμη συγκρότηση, σύνθεση, λειτουργία συλλογικών οργάνων με γνωμοδοτική αρμοδιότητα, το να μη ληφθεί υπόψη η προηγούμενη γνώμη/πρόταση συλλογικού ή μονομελούς οργάνου με γνωμοδοτική αρμοδιότητα, όταν κάτι τέτοιο προβλέπεται από τον νόμο, ανυπαρξία πρακτικού συνέντευξης από συλλογικό όργανο, όταν επιλέγεται προσωπικό και αναφορικά με τις κανονιστικές πράξεις η μη αποστολή του σχεδίου του προεδρικού διατάγματος στο ΣτΕ για επεξεργασία και η ανυπαρξία στο προοίμιο της πράξης για το ύψος της δαπάνης που προκαλεί η κανονιστική πράξη)<sup>109</sup>, όπως με την απόφαση ΣτΕ 602/2003 που στρέφεται ενάντια σε απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και ο διοικούμενος αιτείται την ακύρωση απόφασης της Νομαρχίας Αθηνών που εκδόθηκε έπειτα από έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών και με το οποίο επήλθε διόρθωση παλαιότερης απόφασης εγγραφής του στο μητρώο αρρένων του Δήμου Αθηναίων και πλέον θεωρείται πως απέκτησε την ελληνική ιθαγένεια όχι από τη γέννηση του, αλλά από την υποβολή από αυτόν σχετικού αιτήματος. Βάσει του σκεπτικού 5 οι δυσμενείς ατομικές πράξεις δεν δημοσιεύονται και επιφέρουν τα έννομα αποτελέσματα τους από την κοινοποίηση τους στον διοικούμενο ή έστω από τη στιγμή που λαμβάνει γνώση τους, συνεπώς αν είναι κι ευμενείς και είχαν στο μεσοδιάστημα δημιουργηθεί δικαιώματα για τον καλόπιστο διοικούμενο, αν δεν του κοινοποιηθούν ή αποδεδειγμένα αν δεν λάβει γνώση τους, η όποια ανάκληση τους δεν επιφέρει τα έννομα αποτελέσματα της. Αν μάλιστα συνεχίσει η μη κοινοποίηση τους και αφού περάσει η χρονική περίοδος του εύλογου χρόνου που δύνανται να ανακληθούν οι παράνομες διοικητικές πράξεις και

<sup>108</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 129-131

<sup>109</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 132-135

κοινοποιηθεί η ανάκληση, αυτή παράγει τα έννομα αποτελέσματα της σε χρόνο με τον οποίο οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου αποδοκιμάζουν. Οι γενικές αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστατευμένης εμπιστοσύνης που αποτελούν απόρροια του κράτους δικαίου απαγορεύουν στη διοίκηση την ανάκληση παράνομων πράξεων της μετά την περίοδο που θεωρείται εύλογος χρόνος, για να μην αιφνιδιάζεται ο διοικούμενος από την αλλαγή δεδομένης συμπεριφοράς της στην οποία ο τελευταίος είχε στηριχθεί. Αντίστοιχα, δεν πρέπει και να τον αιφνιδιάζει κοινοποιώντας του μια εκδοθείσα μέσα στον εύλογο χρόνο ανακλητική πράξη μεν, που του την γνωστοποιεί πέραν αυτού του χρόνου δε. Συνεπώς, μια τέτοια πράξη εφόσον ξεκινά να παράγει τα έννομα αποτελέσματα της μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου είναι ακυρωτέα. Για τους παραπάνω λόγους η προσβαλλόμενη πράξη, που αιφνιδιάζει τον διοικούμενο, ο οποίος επί δεκατρία χρόνια ζούσε θεωρώντας πως είναι Έλληνας από την ημέρα που γεννήθηκε πρέπει να ακυρωθεί, αφού η κοινοποίηση της του έκανε γνωστή την ανατροπή της προσωπικής του κατάστασης αναδρομικά κι έχοντας περάσει ο εύλογος χρόνος. Αντίστοιχα, με την απόφαση ΣτΕ 3423/2008, η οποία αφορά την αίτηση ακύρωσης απόφασης της Επιτροπής Εκδίκασης Ενστάσεων κατά των πράξεων του Προϊσταμένου του Κλάδου Οικογενειακών Επιδομάτων του ΟΓΑ, που απέρριψε ένσταση της διοικουμένης κατά ανακλητικής πράξης για απόφαση χορήγησης επιδόματος πολυτέκνου σε αυτήν, και με το σκεπτικό 7 σύμφωνα με το οποίο από την σύνθεση των γενικών αρχών της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων και συγκεκριμένα από τη μια με την αρχή της νομιμότητας που επιβάλλεται στην διοίκηση να ανακαλεί τις παράνομες διοικητικές πράξεις της και με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης από την άλλη που απαιτεί να διατηρείται η ισχύς ευμενών για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεις, προκύπτει πως οι παράνομες ευμενείς διοικητικές πράξεις μπορούν να ανακληθούν μέσα σε εύλογο χρόνο από την ημερομηνία έκδοσης τους και με τον αν. ν. 261/1968 προβλέπεται ότι η ανάκληση σε λιγότερο χρόνο από τα πέντε έτη θεωρείται πως είναι εντός ευλόγου χρόνου, δίχως όμως να διευκρινίζεται πως μετά το πέραν των πέντε ετών η ανάκληση είναι πέραν και του ευλόγου χρόνου και ότι δηλαδή απαγορεύεται, συνεπώς η πάροδος του χρόνου αυτού κρίνεται ανά περίπτωση από το Δικαστήριο. Ταυτόχρονα, βάσει των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, η διοίκηση δεν μπορεί να ανακαλεί, έπειτα της παρόδου εύλογου χρόνου, ούτε τις παράνομες πράξεις της, σε περίπτωση που αυτές έχουν δημιουργήσει καλόπιστα υπέρ του διοικουμένου πραγματική κατάσταση που δέχεται έννομη προστασία, εκτός αν η

ανάκληση αυτή είναι επιβεβλημένη για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή σε ενδεχόμενο που η πράξη που ανακαλείται είχε εκδοθεί χάρη σε δόλια ενέργεια του διοικουμένου. Και στις δύο τελευταίες περιπτώσεις χρειάζεται ειδική αιτιολογημένη κρίση της διοίκησης. Στην προκείμενη υπόθεση βάσει του 8<sup>ου</sup> σκεπτικού το χρονικό διάστημα ξεπερνά τον εύλογο χρόνο σύμφωνα με το Δικαστήριο και δεν υφίσταται διαπίστωση με ειδικά αιτιολογημένη κρίση της διοίκησης για την ενδεχόμενη συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι θα επέβαλαν την ανάκληση ευμενούς διοικητικής πράξης κι έπειτα της παρόδου του ευλόγου χρόνου και έτσι η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να ακυρωθεί.

3. Παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου και μάλιστα οποιουδήποτε κανόνα δικαίου ή νομολογίας του ΣτΕ ή Διοικητικού Δικαστηρίου (για τις ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν με δέσμια αρμοδιότητα ο έλεγχος ακύρωσης σχετίζεται με το αν α) η διοίκηση εφάρμοσε τον ισχύοντα απρόσωπο κανόνα δικαίου που ρυθμίζει την συγκεκριμένη υπόθεση κι αν ερμηνεύτηκε σωστά, β) υπήρξε διαπίστωση ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του κανόνα και δεν προέκυψε η πράξη με πλάνη περί τα πράγματα, γ) η ατομική ρύθμιση αποτελεί αποτέλεσμα της υπαγωγής των νομικών ή πραγματικών καταστάσεων στον απρόσωπο κανόνα, ενώ εάν εκδόθηκαν με διακριτική ευχέρεια συμπεριλαμβάνεται και ο έλεγχος της χρήσης της διακριτικής ευχέρειας), όπως με την απόφαση ΣτΕ 2522/2000, η οποία αφορά αίτηση εταιρείας οινοπαραγωγής που στρέφεται κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ευβοίας, και κατά του παρεμβαίνοντος Υπουργού Γεωργίας, και αιτείται την ακύρωση πράξης του Νομάρχη Ευβοίας, με την οποία επιβλήθηκε απαγόρευση α) λήψης κι επεξεργασίας απορρώγων επιτραπέζιων σταφυλιών, για να παράγεται σάκχαρο σταφυλιού και β) συστέγασης του οινοποιείου της εταιρείας με τις μονάδες παραγωγής συγκεκριμένων προϊόντων και στο σκεπτικό 12 αναφέρεται ότι οι διατάξεις των σχετικών νόμων με την υπόθεση ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της παρ. 1 του άρ. 5 του Σ σε συνδυασμό με τις αρχές της αναλογικότητας και της προστατευομένης εμπιστοσύνης, και έχουν ως συμπέρασμα πως, ενώ οι αρμόδιες υπηρεσίες είχαν επιτρέψει να λειτουργούν γειτονικές εγκαταστάσεις θεωρώντας κάτι τέτοιο νόμιμο, αργότερα αλλάζοντας θεώρηση κρίνουν πως δεν είναι. Η διοίκηση δεν μπορεί να προβαίνει σε απαγόρευση αμέσως της συστέγασης, αλλά πρέπει προηγουμένα να διερευνήσει με δέσμια αρμοδιότητα, αν θα μπορούσε στις εγκαταστάσεις αυτές να εφαρμοστεί κάποιος διαχωρισμός με οποιονδήποτε τρόπο δίνοντας έτσι και στην εταιρεία τον απαραίτητο χρόνο

συμμόρφωσης και σε ενδεχόμενη μη ύπαρξη τέτοιας δυνατότητας εκ μέρους της εταιρείας θα μπορούσε η διοίκηση να προβεί στην σχετική απαγόρευση.

Μάλιστα, για τις κανονιστικές πράξεις ελέγχεται αν ο θεσπιζόμενος απρόσωπος κανόνας δικαίου είναι εντός των ορίων της κανονιστικής αρμοδιότητας<sup>110</sup>, όπως με την απόφαση ΣτΕ 38/2010, η οποία αφορά αίτηση που στρέφεται κατά του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, για την ακύρωση εκτελεστής απόφασης του Υφυπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης σε σχέση με το σκέλος που ορίζει ότι για ειδικότητες ιατρών στις οποίες χρειάζονται πλέον των δύο σταδίων ειδίκευσης, είναι επιτρεπτό έπειτα της τοποθέτησης στο πρώτο να υποβάλλεται μία αίτηση για καθένα από τα επόμενα στάδια ειδίκευσης, και βάσει του 6<sup>ου</sup> σκεπτικού η διοίκηση που δρα κανονιστικά δεν δύναται, βάσει των αρχών της ισότητας και της προστατευομένης εμπιστοσύνης δίχως ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης ή δίχως της επίκλησης λόγων δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι και να δικαιολογούν την όποια μεταβολή ή λόγων που προκύπτουν εκ της φύσεως των πραγμάτων, να οδηγεί εξισωτικά κανονιστικώς την κατάσταση από τη μια ιατρών που μόλις τοποθετήθηκαν στο πρώτο στάδιο και από την άλλη ιατρών που βρίσκονται πιο κοντά στο δεύτερο.

4. Κατάχρηση εξουσίας (αφορά τις ατομικές διοικητικές πράξεις και προϋποθέτει την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας, μάλιστα η έκδοση της πράξης πρέπει να εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος και αυτή στοιχειοθετείται όταν η ρύθμιση που θεσπίζεται εναρμονίζεται με τους κανόνες που προβλέπουν την έκδοσή της, αλλά ωστόσο το διοικητικό όργανο θέσπισε, για να επιδιώξει έναν σκοπό εντελώς ξένο προς το δημόσιο συμφέρον ή σκοπό για την εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος μεν, ο οποίος όμως είναι διαφορετικός από εκείνον που ορίζουν οι διατάξεις για την έκδοση της συγκεκριμένης πράξης και αυτός που αιτείται την ακύρωση είναι απαραίτητο να κατονομάζει αυτόν τον σκοπό της διοίκησης, ο οποίος και θα αποδεικνύεται καταδήλως από τα στοιχεία του φακέλου ή από τον αιτούντα)<sup>111</sup>.

Η απόφαση ακύρωσης του δικαστηρίου είναι βαρύνουσας σημασίας καθώς πέρα από την διαπλαστική ενέργεια της απόφασης για την διοίκηση και την

---

<sup>110</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 141-144

<sup>111</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 153-154

δημιουργία δεδικασμένου, υποχρεώνει κι εν τοις πράγμασι την διοίκηση να συμμορφωθεί προς την απόφαση της αυτήν.

Αξιοσημείωτη είναι μάλιστα και η περίπτωση ακύρωσης πράξεων ομοίου περιεχομένου, όπως με την απόφαση ΣτΕ 1175/2008 που αφορά την αίτηση ακύρωσης τεκμαιρόμενης απόρριψης εκ μέρους του ΟΓΑ αίτησης διοικουμένης για καταβολή σε αυτήν επιδόματος πολύτεκνης μητέρας και με την οποία επιλύεται το ζήτημα και παραπέμπεται η υπόθεση στο Α΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας και συγκεκριμένα βάσει του 7ου σκεπτικού να μην η διοίκηση δεν υποχρεούται καταρχήν να προβαίνει σε ανάκληση παράνομων πράξεων της των οποίων έχει παρέλθει η σύμφωνα με τον νόμο προθεσμία για την προσβολή τους ή που δεν έχουν προσβληθεί με επιτυχία, αλλά αν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση έχει ακυρωθεί ατομική διοικητική πράξη, επειδή είτε είχε ως στήριξη διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου είτε κανονιστική πράξη της διοίκησης δίχως νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, η μη αυτή υποχρέωση κάμπτεται για άλλες όμοιου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν σύμφωνα με την ίδια διάταξη, υπό την προϋπόθεση να αιτηθεί την ανάκληση των πράξεων διοικούμενος με έννομο συμφέρον μέσα σε εύλογο χρόνο από τη δημοσίευση της ακυρωτικής δικαστικής απόφασης, όπου τότε η διοίκηση υποχρεούται να προβεί σε επανεξέταση της νομιμότητας της πράξης και στην ανάκληση της, μέσα στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας ή δέσμιας αρμοδιότητας στην έκδοση της, εκτιμώντας τους λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι ενδεχομένως είτε να επιβάλλουν είτε να αποκλείουν την ανάκλησή της, την ανάγκη να προστατευθούν δικαιώματα τρίτων που έχουν αποκτηθεί καλόπιστα από την εφαρμογή της. Σε ενδεχόμενη ανάκληση πράξης η οποία είχε εκδοθεί εφαρμόζοντας ανίσχυρη διάταξη η διοίκηση ενεργεί σύμφωνα με τις αρχές του Κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης και της χρηστής διοίκησης, που δεν δείχνουν ανοχή στο να διατηρούνται σε ισχύ νομικές ή πραγματικές καταστάσεις οι οποίες έλαβαν χώρα παραβιάζοντας κατάφωρα το δίκαιο. Ακόμη, ενδεχόμενη παράλειψη της διοίκησης να προβεί σε ανάκληση της παράνομης πράξης, ενώ συντρέχουν οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις μένοντας άπρακτη επί τριμήνου από την ημερομηνία που αιτήθηκε αυτό ο ενδιαφερόμενος, τότε υφίσταται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως. Αντίστοιχα, και αν η διοίκηση ρητά απορρίψει αίτημα ανάκλησης παράνομης διοικητικής πράξης αυτό συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη.

Όμοιο ήταν και το σκεπτικό 6 της απόφασης ΣτΕ 171/2009 που αφορά ακύρωση τεκμαιρόμενης απόρριψης εκ μέρους του ΟΓΑ αίτησης διοικουμένης για επαναχορήγηση σ' αυτήν επιδόματος πολύτεκνης μητέρας με την οποία ακυρώνεται πράξη της Προϊσταμένης του Κλάδου Οικογενειακών Επιδομάτων του ΟΓΑ και αναπέμπεται η υπόθεση στον ΟΓΑ, όπως και του σκεπτικού 5 της απόφασης ΣτΕ 3416/2009 η οποία αφορά αίτηση ακύρωσης διοικουμένης απόφασης που εξέδωσε η Επιτροπή εκδικάσεως ενστάσεων κατά των πράξεων του Προϊσταμένου του Κλάδου Οικογενειακών Επιδομάτων του ΟΓΑ που σχετίζεται με αίτηση της με σκοπό την επαναχορήγηση σ' αυτήν ισόβιας σύνταξης πολύτεκνης μητέρας, αλλά και του σκεπτικού 4 της απόφασης ΣτΕ 2176/2004 με την οποία επιλύεται το ζήτημα και παραπέμπεται η υπόθεση στο Γ' Τμήμα και που αφορά την αίτηση ακύρωσης εγγράφου του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως που σχετίζεται με την επανεξέταση της υπόθεσης της κρίσεως του αιτούντος ως ευδοκίμως τερματίσαντος τη σταδιοδρομία του με το βαθμό του Ταξιάρχου και την ανάκληση της σχετικής πράξης.

Όπως και όμοιο ήταν το σκεπτικό 4 της απόφασης ΣτΕ 370/1997, η οποία αφορά αίτηση ακύρωσης α) παράλειψης του Υπουργού Γεωργίας να εκδώσει διαταγή για να ανακληθούν όλες οι νομαρχιακές αποφάσεις, οι οποίες χαρακτήρισαν ως "βοσκοτόπους" τμήματα δασών και δασικών εκτάσεων της χώρας και β) παράλειψης των νομαρχών να ανακαλέσουν όλες τις σχετικές αποφάσεις τους, καθώς με την απόφαση ΣτΕ 664/1990, επήλθε ακύρωση εκατόν σαράντα τριών αντίστοιχων νομαρχιακών πράξεων και το σωματείο αιτήθηκε στον Υπουργό Γεωργίας την ανάκληση όλων των υπολοίπων, οι οποίες εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή του ίδιου άρθρου και με όμοιο περιεχόμενο με τις ακυρωθείσες.

Ακόμη, αξίζει να αναφερθεί και η περίπτωση ακύρωσης πράξεων που ανήκουν σε σύνθετη διοικητική ενέργεια, όπως με την απόφαση ΣτΕ 2624/2015 που αφορά αίτηση ακύρωσης α) πράξης του Πρύτανη του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, για διορισμό ατόμου σε θέση ΔΕΠ, β) και απόφασης του Εκλεκτορικού Σώματος της Ιατρικής Σχολής του προαναφερθέντος Πανεπιστημίου, η οποία αποκλείει τον αιτούντα από τη σχετική διαδικασία, γ) απόφασης του Εκλεκτορικού αυτού Σώματος επιλογή άλλου προσώπου ως μέλος ΔΕΠ και δ) κάθε άλλης σχετικής πράξης ή παράλειψης της διοίκησης και όπου τελικά βάσει του 3<sup>ου</sup> σκεπτικού η μόνη παραδεκτώς προσβαλλόμενη πράξη θεωρήθηκε η πρώτη (α),



καθώς με αυτήν επήλθε ολοκλήρωση της σύνθετης διοικητικής ενέργειας εκλογής του, η οποία ενσωματώνει την δεύτερη και την τρίτη απόφαση.

#### Δ. 5. 2. Προσφυγή ουσίας

Με αυτό το ένδικο βοήθημα ζητείται η άσκηση ουσιαστικού ελέγχου ατομικών διοικητικών πράξεων και αυτό ασκείται ενώπιον των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων. Έτσι, ελέγχεται η νομιμότητα, αλλά και η κατ' ουσία ορθότητα της διοικητικής πράξης, όπως αναφέρεται και στο 6<sup>ο</sup> σκεπτικό της απόφασης ΣτΕ 1973/2011, βάσει του οποίου για προσφυγή ουσίας τα διοικητικά δικαστήρια δικάζουν υποθέσεις στις οποίες η διοίκηση έχει απορρίψει ρητά ή σιωπηρά ενδικοφανή προσφυγή κατά πράξης οργάνου της και έχουν αρμοδιότητα να προβούν σε κρίση κατά τον νόμο και την ουσία για το κύρος της σχετικής πράξης ή τεκμαιρόμενης απόρριψης της διοίκησης. Εν προκειμένω η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη μπορεί να ακυρωθεί ολικώς ή μερικώς, αλλά και να τροποποιηθεί. Σε προσφυγή υπόκεινται οι εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις από τις οποίες δημιουργούνται κατά νόμο διοικητικές διαφορές ουσίας (παρ. 1 του άρ. 63 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας) και προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής (παρ. 3 του άρ. 63 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας) συνιστά η ενδικοφανής προσφυγή, δηλαδή η διοικητική προσφυγή κατά του οργάνου που εξέδωσε ή παρέλειψε να εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη ή κατά του ιεραρχικώς προϊσταμένου του, όπως επισημαίνεται και στο σκεπτικό 6 της απόφασης ΣτΕ 1310/2004 σύμφωνα με το οποίο η προσφυγή στο δικαστήριο μπορεί να ασκηθεί ενάντια σε πράξη, η οποία έχει απορρίψει την ενδικοφανή προσφυγή και «οι λόγοι της πρέπει να αναφέρονται στους λόγους της ενδικοφανούς προσφυγής». Προσφυγή μάλιστα μπορεί να ασκήσει:

- α. όποιος έχει άμεσο, προσωπικό και ενεστώς έννομο συμφέρον, ή
- β. όσοι έχουν τέτοιο δικαίωμα από ειδική διάταξη νόμου, ή
- γ. ο Υπ. Οικονομικών και ο αρμόδιος οικονομικός επιθεωρητής υπέρ του Δημοσίου (μέσα σε προθεσμία 90 ημερών), ή
- δ. κάθε άλλη αρχή και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων τον οποίο αναγνωρίζεται τέτοιο δικαίωμα από ειδική διάταξη νόμου.

Προθεσμία (άρ. 66 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας)

Η προσφυγή πρέπει να ασκηθεί μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών (με επιπλέον άλλες 30 για όσους διαμένουν στο εξωτερικό) που έχει ως αφετηριακό σημείο α) αν πρόκειται για ρητή πράξη 1) για όσους αφορά i. από τη κατά το νόμο επίδοσή της σε εκείνους ή ii. αλλιώς, από τότε που έλαβαν αποδεδειγμένα πλήρη γνώση του περιεχομένου της, 2) για τους τρίτους i. από τη δημοσίευσή της ή ii. αλλιώς, από τότε που έλαβαν αποδεδειγμένα πλήρη γνώση του περιεχομένου της, β) αν πρόκειται για περίπτωση παράλειψης, από τον χρόνο κατά τον οποίο συνετελέσθη η παράνομη δια παραλείψεως πράξη. Εξαίρεση αποτελούν οι φορολογικές και τελωνειακές διαφορές που η προσφυγή πρέπει να ασκείται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες. Γενικά, η άσκηση της προσφυγής μπορεί να λάβει χώρα και πριν την επίδοση της πράξης.

#### Το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής (άρ. 69 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας)

Η εκτέλεση της πράξης που προσβάλλεται δεν αναστέλλεται από την προθεσμία για την άσκηση και την ίδια την άσκηση της προσφυγής, εκτός εάν η πράξη καταλογίζει χρηματικά ποσά που σχετίζονται με φορολογικές απαιτήσεις του Δημοσίου ή χρηματικές κυρώσεις για παράβαση της φορολογικής νομοθεσίας. Εάν το δικαστήριο ακυρώσει την διοικητική πράξη, τότε αναπέμπει την υπόθεση στη διοίκηση, για να ενεργήσει τα νόμιμα: α. αν η πράξη εξεδόθη από αναρμόδιο όργανο ή από συλλογικό όργανο που δεν είχε συγκροτηθεί νόμιμα ή δεν είχε νόμιμη σύνθεση, ή β. αν χαρακτηριζόταν από παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, που έχει ταχθεί για την έκδοση της πράξης, ή γ. στην περίπτωση που η διοίκηση δεν είχε ασκήσει τη διακριτική της εξουσία. Αν η προσφυγή εναντιωνόταν σε παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, το δικαστήριο ή ακυρώνει ολικά ή μερικώς την παράλειψη και την αναπέμπει στη διοίκηση, για να πράξει την οφειλόμενη ενέργεια ή φυσικά απορρίπτει την προσφυγή.

#### **Δ. 5. 3. Υπαλληλική Προσφυγή**

Η υπαλληλική προσφυγή είναι το ένδικο βοήθημα το οποίο μπορούν να ασκήσουν δημόσιοι υπάλληλοι εναντίον κάποιων διοικητικών πράξεων που σχετίζονται με την υπηρεσιακή κατάσταση τους, ώστε να επανακριθεί η υπόθεση τους. Βάσει της παρ. 4 του άρθρου 103 του Σ ασκείται στο ΣτΕ αν έχει ως βάση της απόφαση πειθαρχικού

συμβουλίου η οποία και επιβάλλει την ποινή υποβιβασμού ή οριστικής παύσης<sup>112</sup>, όπως η απόφαση ΣτΕ 2972/2014, η οποία αφορά προσφυγή υπαλλήλου του δημοσίου κατά του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων κατά απόφασης του Περιφερειακού Υπηρεσιακού Συμβουλίου Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΠΥΣΔΕ) Νομού Καβάλας, και στα σκεπτικά 6, 7 και 8 αναφέροντας τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης αποδεικνύεται πως ο υπάλληλος εκλήθη μεν στην συνεδρίαση του Συμβουλίου, αλλά δίχως να γνωρίζει τον πραγματικό λόγο και μήτε να έχει την δυνατότητα πρόσβασης στον ατομικό του φάκελο. Έτσι, δεν πρόβαλε κατά την διάρκεια της συνεδρίασης τις αιτίες μη νομιμότητας αρχικά της έκθεσης αξιολόγησης που τον αφορούσε (ο συντάκτης της δεν ήταν αρμόδιος για να την συντάξει και δεν του είχε γνωστοποιηθεί), αλλά και της ασκημένης εναντίον του πειθαρχικής διώξεως.

#### Ειδικές προϋποθέσεις παραδεκτού προσφυγής

α) το είδος της προσβαλλόμενης πράξης: αποφάσεις υπηρεσιακών ή πειθαρχικών συμβουλίων που σχετίζονται με την παύση ή τον υποβιβασμό δημοσίου υπαλλήλου,

β) το έννομο συμφέρον: μπορεί, λοιπόν, προσφυγή να ασκήσουν οι μόνιμοι δημόσιοι διοικητικοί υπάλληλοι και οι μόνιμοι υπάλληλοι των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ και της Βουλής, όσοι υπάλληλοι είναι κάτοχοι οργανικής θέσης με θητεία, οι δόκιμοι δημόσιοι υπάλληλοι και νομικά πρόσωπα κι ενώσεις προσώπων που κάνουν άσκηση δικαιωμάτων υπαλλήλων εξαιτίας διακρίσεων απαγορευμένων βάσει του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν μπορούν να ασκήσουν υπαλληλική προσφυγή διοικητικοί δημόσιοι υπάλληλοι που απασχολούνται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, στρατιωτικοί υπάλληλοι που δεν υπάγονται στο άρ. 103 του Σ και οι μετακλητοί διοικητικοί υπάλληλοι,

γ) η προθεσμία: κατά τη διάρκεια της προθεσμίας η οποία είναι 60 ημέρες και για όσους διαμένουν στο εξωτερικό προστίθενται άλλες 30 ημέρες αναστέλλεται η εκτέλεση της πράξης, ενώ ως έναρξη της προθεσμίας νοείται η ημέρα που κοινοποιήθηκε στους ενδιαφερομένους η πράξη κατά της οποίας προσφεύγουν και μάλιστα η κοινοποίηση οφείλει να εμπεριέχει την πράξη και την αιτιολογία της<sup>113</sup>.

#### Έκταση ελέγχου της υπαλληλικής προσφυγής

<sup>112</sup> Πρεβεδούρου Ευ., «Υπαλληλική Προσφυγή (Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο)», 2020, <https://www.prevedourou.gr/>

<sup>113</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 174-176

Σύμφωνα με το άρ. 43 του π.δ. 18/1989 η υπόθεση που δικάζεται από το ΣτΕ με την υπαλληλική προσφυγή, επανεξετάζεται εν συνόλω και εξ υπαρχής κατά τον νόμο, αλλά και κατά την ουσία. Επίσης, εφόσον το Σ ή η νομοθεσία δεν προβαίνουν σε καθορισμό των λόγων που δύνανται να θεμελιώσουν την αποδοχή της προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προβάλει και λόγους εξωτερικής κι εσωτερικής νομιμότητας, όπως και την κρίση των πραγματικών περιστατικών, ενώ σε περιπτώσεις προσβολής αποφάσεων υποβιβασμού ή παύσης, συμπροσβάλλονται και οι διοικητικές πράξεις των οποίων η έκδοση γίνεται για την εκτέλεση των αποφάσεων αυτών<sup>114</sup>.

#### Δ. 5. 4. Ανακοπή Εκτέλεσης (άρ. 216-230 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας)

Πρόκειται για το γενικό ένδικο βοήθημα εναντίον πράξεων εκτέλεσης (και όχι καταλογιστικών πράξεων) και ειδικά κατά των πράξεων της ταμειακής βεβαίωσης του εσόδου ή της κατασχετήριας έκθεσης ή του προγράμματος ή της έκθεσης πλειστηριασμού ή των πινάκων κατάταξης. Το αρμόδιο δικαστήριο μπορεί να κρίνει την πράξη κατά τον νόμο και την ουσία και δύναται να προβεί σε ακύρωση της ή τροποποίηση της βάσει της αίτησης και αιτών μπορεί να είναι όποιος έχει άμεσο, προσωπικό και ενεστώς έννομο συμφέρον ή του έχει αναγνωριστεί το δικαίωμα αυτό από ειδική διάταξη νόμου.

##### Προθεσμία

Έχοντας ως επιφύλαξη όσα ορίζονται στην παρ. 2 η ανακοπή βάσει του άρ. 217 μπορεί να ασκηθεί εντός τριάντα ημερών είτε από τον χρόνο της επίδοσης ή την πλήρη γνώση της πράξης που προσβάλλεται, εκτός της περίπτωσης γ' της παρ, 1 του άρ. 217 όπου ανακοπή δύναται να ασκηθεί εντός δέκα ημερών από τον χρόνο επίδοσης του προγράμματος πλειστηριασμού και δεν υφίσταται δυνατότητα άσκησης ανακοπής μετά το πέρας έξι μηνών από την στιγμή που διενεργήθηκε ο πλειστηριασμός,

##### Η απόφαση επί της ανακοπής (άρθρο 225 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας)

Στο ενδεχόμενο διαπίστωσης παράβασης νόμου ή ουσιαστικών πλημμελειών της πράξης που προσβάλλεται από το αρμόδιο δικαστήριο, το τελευταίο ακυρώνει ολικά

<sup>114</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 177-178

ή μερικά ή τροποποιεί την πράξη ειδάλλως απορρίπτει την ανακοπή, όπως με την απόφαση του Μονομελούς ΔΠρΤρίπολης 30/2020 και το 7<sup>ο</sup> σκεπτικό όπου αναφέρεται πως για να ξεκινήσει η αναγκαστική εκτέλεση εις βάρος κύριου οικοπέδου του διοικουμένου για οφειλή στο ΙΚΑ από ασφαλιστικές εισφορές ήταν επιβεβλημένο να του έχει κοινοποιηθεί πρωτύτερα η πράξη που επιβάλλει τις εισφορές. Εν προκειμένω βάσει των στοιχείων της υπόθεσης δεν προέκυψε πως ο αιτών την ανακοπή είχε λάβει πλήρη γνώση πριν της εκδόσεως των ταμειακών βεβαιώσεων και κατασχετηρίων εγγράφων κι εν γένει των καταλογιστικών πράξεων που προσβάλλονται, ώστε να προβεί σε άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, για αυτό και κρίνεται πως η αναγκαστική είσπραξη των σχετικών βεβαιώσεων δεν κινήθηκε νόμιμα, συνεπώς και δεν έγινε νόμιμα η έκδοση των κατασχετηρίων εγγράφων και των ταμειακών βεβαιώσεων που προσβάλλονται κι έτσι το δικαστήριο προβαίνει σε ακύρωση των πράξεων ταμειακής βεβαίωσης, όπως και των κατασχετηρίων εγγράφων του.

#### Δ. 5. 5. Παρέμβαση

Σε μια δίκη ακύρωσης δύναται να παρέμβει πρόσωπο είτε φυσικό είτε νομικό αν και τρίτο ως προς τους αρχικούς διαδίκους εάν βέβαια έχει έννομο συμφέρον, το οποίο δεν χρειάζεται να συντρέχει και όταν εκδίδεται η πράξη που προσβάλλεται, αλλά απαιτείται να υπάρχει κατά την άσκηση της παρέμβασης και κατά την συζήτηση της υπόθεσης, όπως αναφέρεται και στα σκεπτικά 4 και 5 της απόφασης ΣτΕ 2035/2011. Αυτή δύναται να ασκηθεί υπέρ της ισχύος της πράξης που προσβάλλεται, με εξαίρεση την περίπτωση που Υπουργός που ασκεί εποπτεία σε ΝΠΔΔ δύναται να παρέμβει και ενάντια στο κύρος μιας πράξης (εδάφ. β' της παρ. 2 του άρ. 21 του π.δ. 18/1989)<sup>115</sup>.

#### Δ. 5. 6. Αγωγή

Αγωγή είναι το ένδικο βοήθημα με το οποίο ο διοικούμενος ζητά από το δικαστήριο την αναγνώριση χρηματικής αξίωσης ή την καταβολή χρημάτων που του οφείλονται από το Δημόσιο<sup>116</sup>. Για να ασκήσει αγωγή ο διοικούμενος είναι απαιτητό να υπάρχει ειδικό έννομο συμφέρον, δηλαδή ο διοικούμενος να α) προβάλει αξίωση βάσει των

<sup>115</sup> Τάχος Α., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 873

άρ. 105 και 106 του ΕισΝΑΚ από παράνομη πράξη ή παράλειψη οργάνου της διοίκησης, εξαιτίας της οποίας του προκλήθηκε υλική ή ηθική ζημία, β) αξιώνει αποζημίωση από αντισυμβατική ενέργεια του Δημοσίου με το οποίο είχε συμβληθεί με διοικητική σύμβαση, και γ) αξιώνει αποζημίωση από νόμιμη πράξη της διοίκησης, στις οποίες τις διατάξεις προβλέπεται αποζημίωση, όπως διαφαίνεται και στην απόφαση ΣτΕ 689/2019 και το σκεπτικό 10, σύμφωνα με το οποίο το εφετείο είχε δεχθεί πως σε ενδεχόμενη ουσιώδη στέρηση χρήσης ακινήτου εξαιτίας λήψης μέτρων, για να προστατευθεί το φυσικό περιβάλλον, ο ιδιοκτήτης μπορεί να ασκήσει ευθεία αγωγή ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου, για να ικανοποιήσει την αξίωση του για αποζημίωση. Επιπροσθέτως, δεν ορίζεται προθεσμία για την άσκηση της αγωγής, ενώ χρειάζεται η καταβολή δικαστικού ενσήμου.<sup>117</sup>

#### Δ. 5. 7. Τριτανακοπή

Τριτανακοπή, το ένδικο βοήθημα που ασκείται ενώπιον του ΣτΕ, ώστε να εξαφανιστεί μια ακυρωτική του απόφαση και να αναβιώσει η ακυρωθείσα διοικητική πράξη και ασκείται από τρίτο στον οποίο δεν είχε κοινοποιηθεί αντίγραφο της αίτησης ακυρώσεως και γι' αυτό δεν είχε συμμετοχή στην εκδίκασή της υπόθεσης, ενώ είχε έννομο συμφέρον ειδικό γι' αυτό κι υφίσταται βλάβη ηθική ή υλική από την ακύρωση της διοικητικής πράξης ή παράλειψης. Η προθεσμία για την άσκηση της είναι εξηνταήμερη (60) και εκκινεί από την κοινοποίηση στον τρίτο της ακυρωτικής απόφασης ή από την ημερομηνία που αυτός αποδεικνύει ότι έλαβε γνώση, ενώ η προθεσμία παρεκτείνεται για τριάντα (30) ημέρες σε περιπτώσεις κατοίκων της αλλοδαπής. Ο τριτανακόπτων δύναται να προβάλει κάθε πραγματικό ή νομικό ισχυρισμό που θα είχε προβάλει αν είχε υποβάλει παρέμβαση στην αρχική ακυρωτική δίκη για την απόκρουση των λόγων ακυρώσεως και υπέρ της διατήρησης της ισχύος και του κύρους της επίμαχης πράξης<sup>118</sup>, όπως στην απόφαση ΣτΕ 1253/2016 και στο σκεπτικό 5 αναφέρεται πως ο έχων έννομο συμφέρον δύναται, για να διατηρηθεί η ισχύς της προσβαλλόμενης πράξης να προβεί σε παρέμβαση, όπως επισημαίνονται και τα παραπάνω σε σχέση με την κοινοποίηση και τις προθεσμίες που ισχύουν σχετικά, αλλά και τονίζεται πως «η νομιμοποίηση για την άσκηση τριτανακοπής, από

<sup>116</sup> Πρεβεδούρου Ευ., «Τα ένδικα βοηθήματα στη διοικητική δικονομία (Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο)», 2020, <https://www.prevedourou.gr/>

<sup>117</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 41), σελ. 254

<sup>118</sup> Τάχος Α., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 879-880

την άποψη του εννόμου συμφέροντος, συνάπτεται στενά με το δικαίωμα για παρέμβαση, υπό την έννοια ότι κατά ακυρωτικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας δικαιούται να ασκήσει τριτανakoπή ο τρίτος, ο οποίος δικαιούταν να παρέμβει στην ακυρωτική δίκη, επειδή είχε έννομο συμφέρον να διατηρηθεί η ισχύς της προσβαλλόμενης πράξης, δεν διατελούσε δε με κάποιον από τους διαδίκους σε νομική σχέση, από την οποία να μπορεί να θεωρηθεί ότι ο διάδικος αυτός εκπροσώπησε και το συμφέρον του τριτανakoπτοντος» , αλλά και πως ο ανακόπτων πρέπει να έχει υποστεί βλάβη η οποία να έχει άμεσα νομική σχέση με την σχετική απόφαση και να είναι σίγουρο πως θα επέλθει και όχι ενδεχόμενο. Μάλιστα με αυτήν την απόφαση καταργείται η δίκη μόνο για κάποιους από τους τριτανakoπτοντες για τους οποίους αναλύεται στα σκεπτικά 7 και 8 το γεγονός ότι έχουν άμεσο και ενεστώσ άμεσο συμφέρον όπως και θα υποστούν βέβαιη βλάβη, κάτι που δεν ισχύει για τους υπολοίπους.

#### Δ. 5. 8. Αίτηση Αναίρεσης

Η αναίρεση αποτελεί ένδικο μέσο το οποίο ασκείται κατά τελεσίδικων ή ανέκκλητων αποφάσεων διοικητικών δικαστηρίων, δηλαδή αποφάσεων όπου ή δεν χωρεί έφεση ή έχει ήδη ασκηθεί<sup>119</sup>, με επιφύλαξη υπέρ του νόμου, για νομικά ελαττώματα αποφάσεων κι ασκείται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και όχι για ποσό λιγότερο των 40.000 €<sup>120</sup>, όπως στην απόφαση ΣτΕ 134/2019 και στο σκεπτικό 5 όπου κρίνεται η αίτηση του διοικουμένου απορριπτά ως απαράδεκτη εξαιτίας του γεγονότος ότι το πρόστιμο που του είχε επιβληθεί μειούμενο με την αναίρεσιβαλλόμενη απόφαση στα 35.000 ευρώ, είναι μικρότερο των απαιτούμενων 40.000 ευρώ. Η άσκηση της αίτησης αναίρεσης δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα και εάν γίνει δεκτή και αναιρεθεί η απόφαση, υφίσταται επαναφορά των διαδίκων στην προϋπάρχουσα κατάσταση<sup>121</sup>, όπως στην απόφαση ΣτΕ 947/2011 η οποία αναίρει την απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης και παραπέμπει στο τελευταίο την υπόθεση, που χρειάζεται διευκρίνιση κατά το πραγματικό, ώστε να προβεί σε καινούργια, νόμιμη κρίση.

<sup>119</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 41), σελ. 162-164

<sup>120</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 41), σελ. 157

<sup>121</sup> Τάχος Α., όπ.π. (υποσημ. 2), σελ. 877-878

### Προϋποθέσεις του παραδεκτού της αιτήσεως αναίρεσεως

Ισχύουν από τη μια οι γενικές υποκειμενικές προϋποθέσεις που σχετίζονται με την άσκηση οποιουδήποτε ενδίκου βοηθήματος, αλλά υφίσταται πρόβλεψη και των παρακάτω ειδικών υποκειμενικών και αντικειμενικών προϋποθέσεων για την άσκηση της:

α. Έννομο συμφέρον: Μπορεί να αιτηθεί ο διάδικος που συμμετείχε σε δίκη στα διοικητικά δικαστήρια ουσίας και έχει υποστεί βλάβη είτε από το διατακτικό της απόφασης είτε από το αιτιολογικό της. Ακόμη, διάδικοι νοούνται από τη μια αυτός που αιτείται την παροχή της δικαστικής προστασίας ασκώντας την αίτηση ακύρωσης επί της οποίας εκδόθηκε η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση και από την άλλη το Δημόσιο ή άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο, όπου ανήκει το όργανο εξ αιτίας του οποίου προκλήθηκε η διοικητική διαφορά με πράξη ή παράλειψη του<sup>122</sup>,

β. Προθεσμία: Η άσκησή της έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα και η προθεσμία άσκησης της είναι αποκλειστική και 60 ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης απόφασης στον διοικούμενο διάδικο, ενώ παρατείνεται κατά 30 ημέρες εάν ο διάδικος κατοικεί στην αλλοδαπή. Ακόμη, δεν διακόπτεται η προθεσμία, αλλά αναστέλλεται στη διάρκεια των διακοπών των δικαστηρίων<sup>123</sup>,

γ. Αντίθεση με προηγούμενη νομολογία ή ανυπαρξία προηγούμενης νομολογίας (παρ. 2 του άρθρου 53 του π.δ. 18/1989), όπως αναφέρονται και στο 3ο σκεπτικό της απόφασης ΣτΕ 134/2019, η οποία αφορά αίτηση διοικούμενου κατά της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, για την αναίρεση απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

### Λόγοι αναίρεσης

Σύμφωνα με την παρ. 1β του άρ. 95 του Σ, τους λόγους αναίρεσης τους καθορίζει ο νόμος και βάσει του άρ. 56 του π.δ. 18/1989 λόγοι αναίρεσης αποτελούν<sup>124</sup>:

α) η υπέρβαση καθηκόντων (αν το διοικητικό δικαστήριο με την απόφασή του θέσπισε μία ρύθμιση και η θέσπιση της αποτελεί αρμοδιότητα διοικητικού ή νομοθετικού οργάνου) ή καθ' ύλην αναρμοδιότητα του διοικητικού δικαστηρίου (εάν κανένα διοικητικό δικαστήριο δεν ήταν αρμόδιο για την εκδίκαση της υπόθεσης στην

<sup>122</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 41), σελ. 159-161

<sup>123</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 41), σελ. 161-162

<sup>124</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., όπ.π. (υποσημ. 41), σελ. 164-174



οποία έγινε η έκδοση της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης ή αν ήταν αρμόδιο άλλο δικαστήριο, για να εκδικάσει την υπόθεση),

β) η μη νόμιμη συγκρότηση ή κακή σύνθεση του δικαστηρίου που εξέδωσε την σχετική απόφαση (δεν συγκροτήθηκε σχετικά με την ιδιότητα ή τον αριθμό των μελών που ορίζονται από τις σχετικές διατάξεις ή στη συνεδρίαση δεν υφίστατο συμμετοχή των μελών που έπρεπε – τακτικών / αναπληρωματικών ή η σύνθεση του δεν παρέμεινε αναλλοίωτη συμμετέχοντας τα ίδια μέλη εκ της ενάρξεως της συζήτησης στο ακροατήριο μέχρι να λάβουν την σχετική απόφαση),

γ) η παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας (επί παραδείγματι να μην κλητευθούν νόμιμα οι διάδικοι, να μην τηρηθεί η αρχή της δημοσιότητας των συνεδριάσεων ή της εκατέρωθεν ακρόασης, να μην τηρηθούν πρακτικά της συνεδρίασης, να παραβιαστούν οι κανόνες που σχετίζονται με την απόδειξη ή λήψη παράνομου αποδεικτικού υλικού, η αιτιολογία να λείπει ή να είναι ελαττωματική, να μην ληφθεί υπόψη ουσιώδης ισχυρισμός), όπως στην απόφαση ΣτΕ 3514/2017 και στο σκεπτικό 7, όπου αναφέρεται πως οι λόγοι που προβάλλονται από τον αιτούντα για την αναίρεση, όπως η μη κλήση του σε ακρόαση προτού εκδοθεί η καταλογιστική πράξη ή η μη ύπαρξη νομικού και πραγματικού ερείσματος για τον ένδικο καταλογισμό ή η μη σχετική με την έκδοση της πράξης αρμοδιότητα του Τελωνείου Θεσσαλονίκης είναι απαράδεκτοι, καθώς σχετίζονται με πιθανές πλημμέλειες της πράξης και όχι της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης,

δ) η εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελής εφαρμογή του νόμου, όπως διαφαίνεται στο 8<sup>ο</sup> σκεπτικό της απόφασης ΣτΕ 636/2021, βάσει του οποίου χρειάζεται να υπάρχει η επίκληση ειδικού και συγκεκριμένου επιχειρήματος που να καταλογίζει στην «αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση συγκεκριμένη νομική πλημμέλεια, μέσω της επίκλησης (παραβίασης) ορισμένου κανόνα δικαίου», ή με την απόφαση ΣτΕ 3811/2008 και το 5<sup>ο</sup> σκεπτικό βάσει του οποίου είναι βάσιμος ο λόγος αναίρεσης που προβάλλεται και ο οποίος υποστηρίζει πως το Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης με εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου αντί να κάνει δεκτή την έναρξη καταβολής της ένδικης σύνταξης από τη χρονική στιγμή της υποβολής της αίτησης, για να αναγνωρισθεί ο χρόνος της στρατιωτικής υπηρεσίας, έκανε δεκτή ως έναρξη την χρονική στιγμή που υπεβλήθη η αρχική αίτηση,

ε) η ύπαρξη αντιφατικών τελεσίδικων αποφάσεων για την ίδια υπόθεση και με τους ίδιους διαδίκους.

#### Δ. 5. 9. Έφεση

Η έφεση αποτελεί ένδικο μέσο κατά των αποφάσεων που ασκείται στο δευτεροβάθμιο δικαστήριο, για να εξαφανισθεί ή να τροποποιηθεί η πρωτόδικη οριστική προσβαλλόμενη απόφαση που έχει εκδοθεί έπειτα από αίτηση ακύρωσης ή τριτανακοπής κι έννομο συμφέρον, για να την ασκήσουν έχουν οι διάδικοι στην πρωτόδικη ακυρωτική δίκη και προβλέπεται συνταγματικά (παρ. 3 του άρ. 95 του Σ) και αφορά την άσκηση δεύτερου βαθμού δικαιοδοσίας από το ΣτΕ για τις αποφάσεις των κατώτερων διοικητικών δικαστηρίων. Λόγος έφεσης μπορεί να αποτελέσει όποια παράλειψη του δικαστηρίου να ερευνήσει αυτεπαγγέλτως όσα είχε υποχρέωση ή κάθε νομικό και πραγματικό σφάλμα της απόφασης, όπως με την απόφαση ΣτΕ 1659/2021, η οποία αφορά έφεση που στρέφεται κατά των Υπουργών 1. Εσωτερικών και ήδη Προστασίας του Πολίτη και 2. Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και ήδη Παιδείας και Θρησκευμάτων, και κατά απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, η οποία απέρριψε αίτηση διοικουμένης για ακύρωση άρνησης της διοίκησης να της επιτραπεί να συμμετέχει σε διαγωνισμό επιλογής υποψηφίων για τις σχολές αξιωματικών και αστυφυλάκων της Ελληνικής Αστυνομίας, διαπιστώνεται στο σκεπτικό 6 ότι η κρίση της απόφασης του Εφετείου (σχετικά με την μη αντίθεση της παρ. 1 του άρ. 1 του π. δ. 90/2003 στις διατάξεις της παρ. 2 του άρ. 4 και της παρ. 2 του άρ. 2 της Οδηγίας 76/207/ΕΟΚ) δεν είναι νόμιμη. Βάσει μάλιστα του 10<sup>ου</sup> σκεπτικού σε ενδεχόμενη ανάκληση πράξης, η οποία είχε εκδοθεί εφαρμόζοντας ανίσχυρη διάταξη, η διοίκηση ενεργεί σύμφωνα με τις αρχές του Κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης και της χρηστής διοίκησης, που δεν δείχνουν ανοχή στο να διατηρούνται σε ισχύ νομικές ή πραγματικές καταστάσεις οι οποίες έλαβαν χώρα παραβιάζοντας κατάφωρα το δίκαιο. Ακόμη, ενδεχόμενη παράλειψη της διοίκησης να προβεί σε ανάκληση της παράνομης πράξης, ενώ συντρέχουν οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις μένοντας άπρακτη επί τριμήνου από την ημερομηνία που αιτήθηκε αυτό ο ενδιαφερόμενος, τότε υφίσταται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η οποία μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως. Αντίστοιχα και αν η διοίκηση ρητά απορρίψει αίτημα ανάκλησης παράνομης διοικητικής πράξης αυτό συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη.

Η προθεσμία για την άσκηση της έφεσης είναι αυτή των 60 ημερών από την επίδοση της προσβαλλόμενης απόφασης στον ενδιαφερόμενο και επεκτείνεται

κατά 30 ημέρες για όσους διαμένουν στην αλλοδαπή, ενώ δεν δύναται να ασκηθεί έπειτα της παρόδου των 3 ετών από τη δημοσίευση της απόφασης, καθώς επίσης δεν μπορεί να ασκηθεί για αποφάσεις με αντικείμενο που υπερβαίνει τα 5.000 €. Η άσκηση της έφεσης δεν αναστέλλει την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη και γι' αυτό θα πρέπει να κατατεθεί από τον ενδιαφερόμενο και αίτηση αναστολής στην Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να ανασταλεί η εκτέλεσή της<sup>125</sup>, ενώ αν κριθεί βάσιμη η άσκηση της έφεσης, η αίτηση ακύρωσης επανεκδικάζεται.

#### Δ. 5. 10. Ανακοπή ερημοδικίας

Η ανακοπή ερημοδικίας ασκείται ενώπιον του δικαστηρίου που εξέδωσε την σχετική απόφαση, για να θεραπευθούν πλημμέλειες που έλαβαν χώρα κατά τη δικαστική διαδικασία και την ασκεί ο ηττηθείς διάδικος, ο οποίος μάλιστα δεν κλητεύθηκε νόμιμα ή δεν παρευρεθεί στη διαδικασία εξαιτίας λόγων ανωτέρας βίας<sup>126</sup>, όπως στην απόφαση ΣτΕ 3514/2017, όπου στο σκεπτικό 5 αποσαφηνίζεται ως «ανωτέρα βία κάθε γεγονός απρόβλεπτο, το οποίο δεν μπορούσε να αποτραπεί ακόμη και με μέτρα εξαιρετικής επιμέλειας και σύνεσης» ή στην απόφαση ΣτΕ 105/2018 και στο σκεπτικό 3, λέγεται ότι η σχετική επίδοση δύναται να γίνει έγκαιρα και στους δικαστικούς πληρεξουσίου της εμπλεκόμενης εταιρείας.

#### Δ. 5. 11. Αίτηση αναθεώρησης

Την αίτηση αναθεώρησης την ασκεί είτε ο ηττηθείς διάδικος ενώπιον του δικαστηρίου το οποίο εξέδωσε την σχετική απόφαση κατά πρωτόδικων οριστικών αποφάσεων, οι οποίες δεν υπόκεινται σε έφεση ή ανακοπή ή εάν έχει παρέλθει η προθεσμία, για να ασκηθούν αυτές είτε ο ηττηθείς διάδικος κατά αποφάσεων δευτεροβάθμιων δικαστηρίων, οι οποίες δεν υπόκεινται σε ανακοπή ή εάν έχει παρέλθει η προθεσμία, για να ασκηθεί αυτή, όπως αναφέρεται και στο 15<sup>ο</sup> σκεπτικό της απόφασης ΣτΕ 636/2021, και στο οποίο πιο αναλυτικά λέγεται για τις τελεσίδικες ανέκκλητες αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων που δεν υπόκεινται σε ανακοπή ερημοδικίας παράγεται δεδικασμένο και για να μην είναι αυτό αμετάκλητο δίνεται η

<sup>125</sup> Τάχος Α., ό.π. (υποσημ. 2), σελ. 878-879

<sup>126</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 258

δυνατότητα άσκησης του ένδικου μέσου της αίτησης αναίρεσης, με την οποία γίνεται ο έλεγχος της απόφασης μόνο για νομικά σφάλματα, ενώ για να ανατραπεί το δεδικασμένο δίνεται η δυνατότητα άσκησης του ένδικου μέσου της αίτησης αναθεωρήσεως για λόγους που ορίζονται περιοριστικά και οι οποίοι στηρίζονται σε καινούργια στοιχεία, που δίχως να είναι υπεύθυνος ο διάδικος, δεν ετέθησαν υπόψιν του δικαστηρίου κι έτσι δεν θεμελιώνεται σφάλμα στην κρίση του. Οι λόγοι της αναθεώρησης επίσης σχετίζονται με το γεγονός ότι η απόφαση θεμελιώθηκε σε δολίως εξαχθέντα μέσα (λόγου χάρη πλαστά έγγραφα, ψευδομάρτυρες)<sup>127</sup>.

#### Δ. 5. 12. Αίτηση διόρθωσης ή ερμηνείας (άρ. 109 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας)

Την αίτηση διόρθωσης ή ερμηνείας την ασκεί ο διάδικος ενώπιον του ίδιου του δικαστηρίου το οποίο εξέδωσε την απόφαση. Το αίτημα αφορά την διόρθωση λογιστικών ή γραφικών λαθών ή ελλιπούς ή ανακριβούς διατύπωσης διατακτικού ή ασαφούς ερμηνείας της απόφασης<sup>128</sup>, όπως αναφέρεται και στην ΔΠρΛαμίας 387/2020 με την επισήμανση πως η διόρθωση επιτρέπεται αρκεί να μην προσθέτει καινούργιες διατάξεις στην απόφαση ή δεν προκύπτει αλλοίωση της έννοιας της ή δεν έχει ως επιδίωξη την ανάπτυξη των σκέψεων του Δικαστηρίου.

#### Δ. 5. 13. Αίτηση επανάληψης της διαδικασίας (άρ. 23 του ν. 3900/2010)

Την αίτηση επανάληψης της διαδικασίας την ασκεί ο διάδικος ενώπιον του ίδιου του δικαστηρίου το οποίο εξέδωσε την απόφαση έχοντας όμως ως προϋπόθεση να έχει εκδοθεί απόφαση από το ΕΔΔΑ, με την οποία να κρίνεται ότι η απόφαση που προσβάλλεται έχει εκδοθεί κατά παράβαση των διατάξεων του ουσιαστικού δικαίου της ΕΣΔΑ ή διατάξεων της που σχετίζονται με τον δίκαιο χαρακτήρα της διαδικασίας<sup>129</sup>. Με την απόφαση ΣτΕ 92/2016, η οποία αφορά αίτηση επανάληψης διαδικασίας εκδίκασης απορριφθείσας αίτησης διοικουμένης, κατοίκου της Καλύμνου, από το ΣτΕ για αναίρεση απόφασης Διοικητικού Εφετείου κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Δωδεκανήσου και ήδη Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου για

<sup>127</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 258-259

<sup>128</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 259

<sup>129</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. (υποσημ. 41), σελ. 259

την ακύρωση άρνησης – παράλειψης της διοίκησης μέσω σιωπηρής απόρριψης σχετικής προηγηθείσας αίτησης της διοικουμένης και άπρακτης παρόδου τριμήνου εκ της υποβολής της που σχετίζεται με την διακοπή λειτουργίας παράνομων δεξαμενών Ανώνυμης Εταιρείας στην Κάλυμνο, και ειδικά το σκεπτικό 8 βάσει του οποίου η αρχή της χρηστής διοίκησης όντας γενική αρχή του διοικητικού δικαίου η οποία αναφέρεται στη δράση της διοίκησης και δη στο γεγονός ότι αυτή υποχρεούται να ασκεί επικαίρως τις αρμοδιότητες της, αλλά και βάσει του σκεπτικού 9 σύμφωνα με την αρχή αυτήν σε συνδυασμό με την αρχή του κράτους δικαίου και της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης αν έχουν εκδοθεί διαδοχικά διοικητικές πράξεις για την ρύθμιση έννομης κατάστασης ως προς την εγκατάσταση και λειτουργία δραστηριότητας σε ορισμένη θέση, οι πράξεις αυτές που στηρίζονται για το ζήτημα του αν επιτρέπεται η εγκατάσταση τους στην ίδια διάταξη νόμου και η μια στηρίζει την άλλη και ταυτόχρονα κάποιες από αυτές έχουν περιορισμένη χρονική ισχύ, οπότε αν προσβληθούν με διαδοχικές αιτήσεις ακύρωσης να επέλθει κατάργηση της δίκης για ορισμένες πράξεις, επειδή αντικαταστάθηκαν από μεταγενέστερες, και να επέλθει ακύρωση άλλων πράξεων, λόγω παράβασης του νόμου που έγινε κατά την έκδοσή τους, η διοίκηση, υποχρεούται υπό την προϋπόθεση ισχύος των παραπάνω και λόγω και της πολυπλοκότητας του ζητήματος να προβεί σε εξέταση της αίτησης της διοικουμένης, που κατάφερε να επιτύχει την έκδοση των ακυρωτικών αποφάσεων, και που αιτείται εν συνόλω την εκκαθάριση της υπόθεσης στο σύνολό της, για να προκύψει διαπίστωση αν είναι ακόμη σε ισχύ κάποιες πράξεις και αν συμβαίνει κάτι τέτοιο να προβεί σε εξέταση αν η παραμονή σε ισχύ αυτών των πράξεων έρχεται σε πρόσκρουση με τις αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης. Εν προκειμένω με το σκεπτικό 12, επειδή οι άδειες των δεξαμενών έχουν ακυρωθεί ή δεν ισχύουν πια, η άρνηση της διοίκησης να προβεί σε ανάκληση της απόφασης είναι παράνομη, επειδή παραβιάζει τις αρχές της χρηστής διοίκησης κι έτσι έγινε δεκτή η αίτηση και ακυρώθηκε η σιωπηρή απόρριψη της αίτησης της.

Τα ένδικα βοηθήματα και τα ένδικα μέσα παίζουν σημαντικό ρόλο στην απόλαυση του δικαιώματος του διοικουμένου στην δικαστική προστασία, θεμέλιο στοιχείο της Δημοκρατίας και της ευνομούμενης πολιτείας. Η διοικητική δικαιοσύνη είναι εξειδικευμένη στο να ελέγχει τις πράξεις και τις παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης και ο διοικουμένος έτσι δύναται να προασπιστεί τα δικαιώματά του, αφού η πρώτη εγγυάται την ασφάλεια δικαίου και πραγματώνει τις αρχές του Κράτους Δικαίου. Ωστόσο, αν και η προσφυγή των διοικουμένων στην δικαιοσύνη αποτελεί

στοιχείο του εκδημοκρατισμού της κοινωνίας, δεν πρέπει να υποτιμάται το γεγονός πως, για να επέλθει η αποκατάσταση της νομιμότητας μέσω της δικαστικής οδού, ο διοικούμενος θα πρέπει να δαπανήσει και χρήματα και χρόνο, και η καθυστέρηση απονομής της δικαιοσύνης με την σειρά της και καταδεικνύει από την μια τις αστοχίες της νομοθεσίας και από την άλλη αυτές της δημόσιας διοίκησης.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα προαναφερθέντα μέσα άμυνας που διαθέτει στη φαρέτρα του ο διοικούμενος απέναντι στο Κράτος και δη την δημόσια διοίκηση, μέσω της οποίας αυτό επιβάλλει μονομερώς τη βούληση του, είναι πολύ σημαντικά για την προστασία του πρώτου και για την ενδεχόμενη αποκατάσταση της νομιμότητας. Έτσι, με την άσκηση τους ο διοικούμενος αποσκοπεί στην ακύρωση – ανάκληση ή και τροποποίηση της σχετικής κάθε φορά παράνομης διοικητικής πράξης, ελέγχοντας την δράση της δημόσιας διοίκησης, αλλά και προασπίζοντας τα δικαιώματα και συμφέροντα του από τυχόν κρατικές αυθαιρεσίες.

Αρχικά, δίνεται η δυνατότητα θεσμικά να επιλυθεί η όποια διαφορά ενδοδιοικητικά και εφόσον κάτι τέτοιο δεν επιτευχθεί, μπορεί ο διοικούμενος να απευθυνθεί στα διοικητικά δικαστήρια. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση ο διοικούμενος δεν μπορεί να πράττει ελεύθερα, υπό την έννοια ότι για κάθε είδους προσφυγή ή ένδικου βοηθήματος χρειάζεται να έχει προσαρμοστεί στους περιορισμούς που τίθενται από την ελληνική έννομη τάξη και τους κανόνες δικαίου της, μιας και η άσκηση τους ασκείται βάσει συγκεκριμένων προϋποθέσεων που σχετίζονται ανάλογα με το συγκεκριμένο είδος διοικητικής πράξης κάθε φορά, με την τήρηση προθεσμιών κλπ. Συνεπώς, ο διοικούμενος θα πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις άσκησης των μέσων που διαθέτει, οι οποίες στην παρούσα εργασία έχουν αναφερθεί διεξοδικά, για να διαφυλάξει τα συμφέροντα του. Μάλιστα, με τις διοικητικές προσφυγές διενεργείται εσωτερικός έλεγχος της διοίκησης, ώστε να θεραπευθεί η παράνομη διοικητική πράξη από ενδεχόμενες τυπικές ή ουσιαστικές πλημμέλειες και να επέλθει η αποκατάσταση της νομιμότητας και η ασφάλεια δικαίου και μάλιστα δίχως κόστος για τον θιγόμενο διοικούμενο και δίχως την χρονική καθυστέρηση που λαμβάνει χώρα σε υποθέσεις που επιλύονται δικαστικά. Ωστόσο, το ζήτημα που γεννάται είναι το αν ερευνώνται ουσιαστικά οι σχετικές υποθέσεις με αντικειμενικό και εμπειριστατώμενο τρόπο ή αν αντιμετωπίζονται σαν μια διεκπεραιωτική διαδικασία εκ μέρους της διοίκησης δίχως επαρκή εξέταση τους και με τάση να επαναλαμβάνεται το εκάστοτε συμπέρασμα του πρωτοβάθμιου διοικητικού οργάνου, όπου τελικά το μόνο που σίγουρα μπορεί έτσι να επιτευχθεί είναι η περαιτέρω καθυστέρηση της επίλυσης της υπόθεσης του διοικούμενου που ενδεχόμενα θελήσει να ακολουθήσει την δικαστική οδό και με τοιούτον τρόπο η άσκηση της επιλεγείσας διοικητικής

προσφυγής να έχει καταλήξει σε ένα προστάδιο της διοικητικής δίκης. Κάτι τέτοιο διαφαίνεται από το γεγονός ότι τα αρμόδια διοικητικά όργανα δεν είναι υποχρεωμένα να απαντήσουν ρητώς στο αίτημα του διοικουμένου, αφού εάν περάσει η προθεσμία που αντιστοιχεί σε κάθε διοικητική προσφυγή τεκμαίρεται σιωπηρή απόρριψη επί της ασκηθείσης προσφυγής και η μη απάντηση δεν αποτελεί παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας.

Επιπροσθέτως, το γεγονός ότι από την μια στις ανυπόστατες διοικητικές πράξεις, όπως και στις άκυρες δεν υφίσταται το τεκμήριο νομιμότητας και θεωρείται πως αυτές δεν παράγουν έννομες συνέπειες και γι' αυτό δεν είναι αναγκαία η ακύρωση ή η ανάκληση τους, αλλά από την άλλη με την απόφαση ΣτΕ 87/2011 κρίνεται πως οι κανονιστικές ανυπόστατες για λόγους ασφάλειας δικαίου είναι ακυρωτέες, για να αποφευχθεί να εφαρμοστούν μελλοντικά, δείχνει μια τάση πως ενδεχόμενα και οι «ανύπαρκτες» και οι πρόδηλα παράνομες ενδέχεται να εφαρμόζονται και γι' αυτό ο διοικούμενος να αναγκάζεται να ασκήσει τα δικαστικά μέσα που του έχει παράσχει ο νομοθέτης, πράγμα όμως που του κοστίζει και οικονομικά και ηθικά βιώνοντας τελικά μια ανασφάλεια δικαίου και μάλιστα με μεγάλη χρονική αναμονή μέχρι να επέλθει η αποκατάσταση της νομιμότητας.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, αναφορικά με την άμυνα του διοικουμένου ενάντια στην έκδοση παράνομων διοικητικών πράξεων, πως οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, που δύναται να επικαλεστεί, έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα και η εφαρμογή τους προκύπτει στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν υφίσταται ρητός σχετικός κανόνας δικαίου.

Πιο συγκεκριμένα αξίζει να επισημανθεί πως η λειτουργία της επίκλησης της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι σημαντική (αν και το περιεχόμενο της είναι ασαφές και γι' αυτό το λόγο και το ΣτΕ δεν το οριοθετεί συγκεκριμένα και μάλιστα κατά την επίκληση της κάνει συνδυασμό της και με άλλες αρχές, όπως την προστατευόμενη εμπιστοσύνη και την αναλογικότητα), γιατί τίθεται ως όριο της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, ωστόσο για παράνομες διοικητικές πράξεις που εξεδόθησαν κατά δέσμια αρμοδιότητα, η αρχή αυτή δεν μπορεί να επικληθεί ως αξιόμαχη. Αντίστοιχα, η αρχή αυτή, όπως και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, τυγχάνει εφαρμογής σε ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι σε κανονιστικές πράξεις της διοίκησης. Επίσης, αναφορικά με επανεξέταση πράξεων ομοίων με ακυρωθείσα, από αποφάσεις που έχουν το ίδιο σκεπτικό στη μείζονα σκέψη τους, διαφαίνεται πως ο κανόνας που ακολουθείται είναι πως η



σχετική αίτηση θα πρέπει να έχει υποβληθεί σε εύλογο χρόνο από τότε που έλαβε χώρα η δημοσίευση της απόφασης ακύρωσης και η διοίκηση υποχρεούται να προβεί σε επανεξέταση της νομιμότητας της πράξης και να την ανακαλέσει συνεκτιμώντας, όμως τους λόγους δημοσίου συμφέροντος, εξαιτίας των οποίων επιβάλλεται ή αποκλείεται η ανάκληση, όπως και την προστασία των δικαιωμάτων τρίτων τα οποία αποκτήθηκαν καλόπιστα από την εφαρμογή της και την έκδοση της και μετά.

Από την άλλη η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου πολλές φορές συγχέεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης, όπου γίνεται επίκληση στο περιεχόμενο της, αλλά με την ονομασία της δεύτερης ή συμβαίνει ταυτόχρονη επίκληση των δυο αυτών αρχών έχοντας ως αποτέλεσμα την ταύτιση των περιεχομένων τους. Ακόμη, είναι σύνηθες στη νομολογία να προκύπτει ανάγκη στάθμισης ανάμεσα στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και στην αρχή του δημοσίου συμφέροντος, στοιχείο που ανατρέπει την όποια δυναμικότητα της, καθώς ο εκάστοτε δικαστής θα αποφαινεται, αφού θα έχει λάβει υπόψη του τις περιστάσεις και αφού θα έχει ακολουθήσει έναν συλλογισμό για το εάν η εμπιστοσύνη που δείχνει ο διοικούμενός αξίζει προστασίας έναντι του δημοσίου συμφέροντος.

Πιο αναλυτικά, οι παράνομες δυσμενείς διοικητικές πράξεις μπορούν να ανακληθούν ελεύθερα δίχως χρονικούς περιορισμούς, οι παράνομες ευμενείς διοικητικές πράξεις, δεν μπορούν να ανακληθούν σε περίπτωση που έχει ξεπεραστεί ο εύλογος χρόνος με χρονική αφετηρία τον χρόνο έκδοσης τους, με εξαίρεση την περίπτωση που η ευμενής πράξη εξεδόθη είτε έπειτα από απατηλή ενέργεια του διοικουμένου είτε εάν υφίστανται λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την ανάκληση αυτή είτε υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης σε ακυρωτική απόφαση διοικητικού δικαστηρίου. Η έννοια του εύλογου χρόνου εν προκειμένω έχει γεννήσει πολλές αντιδράσεις, καθώς η πενταετία αποτελεί μεγάλο χρονικό διάστημα, όπως επίσης η σχετική ανάκληση κρίνεται μόνο αντικειμενικά, δίχως να εξετάζεται η καλή πίστη και η βλάβη που υφίσταται ο διοικούμενος και η έννοια της εμπιστοσύνης στο σύνολο της.

Εν κατακλείδι, ο διοικούμενος μπορεί να αντιταχθεί με αρκετούς τρόπους μεν στην έκδοση παράνομης διοικητικής πράξης που τον αφορά, ωστόσο χρειάζεται η ενεργοποίηση του και η διάθεση εκ μέρους του και του χρόνου του, αλλά και σε αρκετές περιπτώσεις της οικονομικής του επιβάρυνσης, για την «θεραπεία» της σχετικής πράξης δικαστικά. Θα ήταν δηλαδή αναγκαίο από την μια οι διοικητικές

προσφυγές να αποκτήσουν ενιαίο κείμενο ρυθμίσεων με λεπτομερή περιγραφή της σχετικής διαδικασίας και με την θέσπιση κανόνων. Έτσι, η διοίκηση θα λειτουργήσει αποτελεσματικά και με την θεσμοθέτηση της υποχρεωτικής ουσιαστικής εξέτασης των υποθέσεων από αυτήν, ώστε και οι διοικούμενοι να την εμπιστεύονται, αλλά και να αποσυμφορηθούν τα διοικητικά δικαστήρια από υποθέσεις που εμφανώς θα μπορούσε να τις είχε επιλύσει η ίδια η διοίκηση. Ακόμη, αναφορικά με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, η χρηστή διοίκηση θα μπορούσε να έχει προβλεφθεί αναλυτικά στο γραπτό δίκαιο, όπως και τα δικαιώματα που αυτή επιφυλάσσεται, ώστε και η διοίκηση να γνωρίζει πώς θα πρέπει να κατορθώνει την εκπλήρωση των καθηκόντων της, αλλά και ο διοικούμενος να αισθάνεται ασφάλεια δικαίου, αλλά και αναγνωρίζει τα δικαιώματα του και τις υποχρεώσεις του, όπως και τα δικαστήρια να προβαίνουν σε πιο ευχερή έλεγχο. Μάλιστα, για την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι επιβεβλημένο να δημιουργηθεί σχετική νομοθεσία, καθώς σύμφωνα και με όσα παρατέθηκαν παραπάνω και αυτή συγχέεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης και όταν σταθμίζεται με το δημόσιο συμφέρον αποδυναμώνεται, καθώς το τελευταίο είναι ευμετάβλητο, αφού είναι αναγκαίο να αναπροσαρμόζεται στις εκάστοτε οικονομικοκοινωνικές συνθήκες και σε κάθε περίπτωση φαίνεται πως η εμπιστοσύνη του διοικούμενου είναι υπό εξέταση για το αν αξίζει να προστατευθεί.

## Βιβλιογραφία

Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ., *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015

Γέροντας Απ., *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Β' έκδοση, 2020

Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σ., *Διοικητικό Δίκαιο*, Δ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2018

Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 7η Αναθεωρημένη Έκδοση, 2014

Δεληκωστόπουλος Στ., *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω*, εκδ. ΑΛΦΑ-ΔΕΛΤΑ, Αθήνα, 1969

Δετσαρίδης Χ., *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003

Κατρούγκαλος Γ., «Η Προστασία της Εμπιστοσύνης του Πολίτη προς το Κράτος», *ΔιΔικ 5, Διμηνιαίο Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1993

Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., *Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, στο Τιμ. τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833 – 1983), Αθήνα, 1984

Κόρσος, Δ., *Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013

Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευγ., «Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», τεύχος ΙΙ, Αρμενόπουλος, 1995

Κτιστάκη Σ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2014

Λαδάς Π., *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου* εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2007

Λαζαράτος Π., *Ανάκληση Νόμιμων Διοικητικών Πράξεων*, Τόμος Ι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996

Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ.-Η., *Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012

Μανιτάκης Αν., «Ανάκληση διοικητικής άδειας και αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», Αρμενόπουλος, 1984

Μαρκαντωνάτου – Σκάλτσα Α., *Γενικές αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007

Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Α., *Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή- θεμελιώδεις έννοιες*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004

Μουζουράκη Π., *Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ*, σε Τιμητικό Τόμο ΣτΕ 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004

Παναγοπούλου Μ.-Ε., *Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοίκησης ενώπιον των διοικητικών αρχών*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000

Παπαρηγορίου Β., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2010

Πρεβεδούρου Ευ., «Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Διάγραμμα)», 2014, <https://www.prevedourou.gr/> (Τελευταία Επίσκεψη: 15/12/2023)

Πρεβεδούρου Ευ., «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο - Οι λόγοι ακύρωσης», 2020, <https://www.prevedourou.gr/> (Τελευταία Επίσκεψη: 15/12/2023)

Πρεβεδούρου Ευ., «Υπαλληλική Προσφυγή (Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο)», 2020, <https://www.prevedourou.gr/> (Τελευταία Επίσκεψη: 15/12/2023)

Πρεβεδούρου Ευ., «Τα ένδικα βοηθήματα στη διοικητική δικονομία (Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο)», 2020, <https://www.prevedourou.gr/> (Τελευταία Επίσκεψη: 15/12/2023)

Πρεβεδούρου Ευ., «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης (Διαδικτυακό μάθημα 24-3-2020)», 2020, <https://www.prevedourou.gr/> (Τελευταία Επίσκεψη: 15/12/2023)

Πρεβεδούρου Ευ., «Ανάκληση κανονιστικών πράξεων [ΠΜΣ Β' έτος, διοικητικό δίκαιο, 8.1.2019]», 2018, <https://www.prevedourou.gr/> (Τελευταία Επίσκεψη: 15/12/2023)

Ρέμελης Κ., *Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές (Συνταγματική θεμελίωση, προϋποθέσεις άσκησης, έκταση ελέγχου)*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1987

Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 15η έκδοση, 2017

Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 2, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 15η έκδοση, 2015

Τάχος Α., *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 4η έκδοση, 2009

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

Τζέμος Β., «Η χρηστή διοίκηση και το δημόσιο συμφέρον», 1η Επιστημονική Ημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στον ΔΣΑ (15ος κύκλος), 2022

Τζέμος Β., «Εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο και αρχές δικαίου και μάλιστα», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021

Τζέμος Β., «Η σύννομη κατοίκηση», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 2-3, 2017

Τζέμος, Β., «Συνήγορος του Πολίτη», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

Χρυσανθάκης Χ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2η έκδοση, 2015

## Θεσμικό Πλαίσιο

αν. ν. 261/1968 (ΦΕΚ Α' 12) Περί χρόνου ανακλήσεως παρανόμων Διοικητικών Πράξεων

ν. 2690/1999 (ΦΕΚ Α' 45) Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις

ν. 2717/1999 (ΦΕΚ Α' 97) Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας

ν. 3900/2010 (ΦΕΚ Α' 213) Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις

Γνωμοδότηση 131/2021 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

## Αποφάσεις

ΣτΕ 4113/1931

ΣτΕ 312/1994

ΣτΕ 578/1932

ΣτΕ 1542/1995

ΣτΕ 785/1932

ΣτΕ 41/1996

ΣτΕ 1988/1961

ΣτΕ 2403/1997

ΣτΕ 1088-9/1981

ΣτΕ 3209/1998

ΣτΕ 382/1984

ΣτΕ 2522/2000

ΣτΕ 598/1987

ΣτΕ 1508/2002

ΣτΕ 759/1987

ΣτΕ 602/2003

ΣτΕ 3396/1987

ΣτΕ 959/2003

ΣτΕ 3866/1988

ΣτΕ 1221/2003

ΣτΕ 2612/2003	ΣτΕ 651/2010
ΣτΕ 743/2004	ΣτΕ 87/2011
ΣτΕ 2067/2004	ΣτΕ 2501/2011
ΣτΕ 2176/2004	ΣτΕ 3550/2011
ΣτΕ 2177/2004	ΣτΕ 411/2012
ΣτΕ 2358/2004	ΣτΕ 1204/2012
ΣτΕ 4027/2004	ΣτΕ 1607/2012
ΣτΕ 1902/2005	ΣτΕ 2616/2012
ΣτΕ 3540/2005	ΣτΕ 4069/2012
ΣτΕ 784/2006	ΣτΕ 4146/2012
ΣτΕ 1104/2006	ΣτΕ 1369/2013
ΣτΕ 1720-1722/2006	ΣτΕ 4509/2014
ΣτΕ 1213/2006	ΣτΕ 2624/2015
ΣτΕ 366/2008	ΣτΕ 92/2016
ΣτΕ 1175/2008	ΣτΕ 669/2016
ΣτΕ 1378/2008	ΣτΕ 1191/2016
ΣτΕ 1501/2008	ΣτΕ 1172/2016
ΣτΕ 1580/2008	ΣτΕ 3151/2017
ΣτΕ 2904/2008	ΣτΕ 2018/2018
ΣτΕ 3423/2008	ΣτΕ 1118/2019
ΣτΕ 3811/2008	ΜΔΠρΤρίπολης 30/2020
ΣτΕ 3904/2008	ΔΠρΛαμίας 387/2020
ΣτΕ 171/2009	ΣτΕ 820/2021
ΣτΕ 3416/2009	ΣτΕ 1036/2021
ΣτΕ 38/2010	ΣτΕ 1659/2021