
ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά το εθνικό και το
ενωσιακό δίκαιο - Ο κλονισμός της εμπιστοσύνης του διοικουμένου σε
περιόδους κρίσης

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ευαγγελία Τσιόφλιου

Αθήνα, Οκτώβριος 2022

Τριμελής Επιτροπή:

Χρυσούλα Μουκίου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
(Επιβλέπουσα)

Μελέτιος Μουστάκας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ελευθέριος Βόγκλης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ευαγγελία Τσιόφλιου, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

ΑΚ:	Αστικός Κώδικας
Α.Ν.:	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠ:	Άρειος Πάγος
ΔΕΕ:	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ:	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔτΑ:	Δικαιώματα του Ανθρώπου (Περιοδικό)
ΕΔΔΑ:	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕισΝΑΚ:	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕλΣυν:	Ελεγκτικό Συνέδριο
Επ.:	Επόμενες
ΕΣΔΑ:	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφΑθ:	Εφετείο Αθηνών
ΚΔΔ:	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ν.:	Νόμος
Ολ.:	Ολομέλεια
Παρ.:	Παράγραφος
ΠΕ:	Πρακτικό Επεξεργασίας
Σ:	Σύνταγμα
ΣΕΕ:	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
Σελ.:	Σελίδα(ες)
ΣΛΕΕ:	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ:	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤεΣ:	Τόμος Εκτός Σειράς
Τμ.:	Τμήμα
Υποσ.:	Υποσημείωση

Ευχαριστίες

Με την περάτωση της διπλωματικής εργασίας και την ολοκλήρωση του κύκλου του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές για την προστιθέμενη αξία που αποκόμισα κατά τη διάρκεια των εξαμήνων και ορισμένους εξ αυτών για τη συμβολή τους στην εκπόνηση της εργασίας μου.

Συγκεκριμένα, θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτρια κ. Χρυσούλα Μουκίου για την πολύτιμη καθοδήγηση που μου πρόσφερε, καθώς και τον καθηγητή κ. Μελέτιο Μουστάκα, μέλος της τριμελούς Επιτροπής, για τις σημαντικές παρατηρήσεις – σχόλια κατά την υποστήριξη της εργασίας μου.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω το προσωπικό της Γραμματείας του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και της Βιβλιοθήκης και Κέντρου Πληροφόρησης του Παντείου Πανεπιστημίου, για την υποστήριξη που μου παρείχαν.

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες	3
Ευχαριστίες	4
Περιεχόμενα.....	5
Περίληψη	7
1. Εισαγωγή.....	9
2. Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου	11
3. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά το εθνικό δίκαιο	13
3.1 Η έννοια και το περιεχόμενο της αρχής	13
3.2 Η θεμελίωση της αρχής.....	15
3.2.1 Η νομική θεμελίωση.....	15
3.2.2 Η συνταγματική θεμελίωση	18
3.3 Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής	22
3.4 Πεδίο εφαρμογής της αρχής.....	24
3.4.1 Στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας	24
3.4.2 Στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσίας	37
3.4.3 Στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας.....	40
3.4.4 Λοιπά πεδία εφαρμογής.....	41
4. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά το ενωσιακό δίκαιο	43
4.1 Η έννοια της αρχής.....	43
4.2 Η θεμελίωση της αρχής.....	46
4.3 Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής	47
4.4 Πεδίο εφαρμογής της αρχής.....	51
4.5 Συνέπειες της αρχής	56
4.6 Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά το δίκαιο άλλων κρατών μελών της Ένωσης	58
4.6.1 Γερμανία.....	59
4.6.2 Ολλανδία	59
4.6.3 Γαλλία.....	59
4.6.4 Λοιπά Κράτη μέλη.....	61
5. Κλονισμός της εμπιστοσύνης του διοικουμένου σε περιόδους κρίσης	61
5.1 Δημόσιο συμφέρον γενικά.....	62
5.2 Το δημόσιο συμφέρον κατά την οικονομική κρίση και ο κλονισμός της εμπιστοσύνης του διοικουμένου	64
6. Συμπεράσματα	74
Βιβλιογραφία	81
Αρθρογραφία	82

Περίληψη

Η αρχή της δικαιολογημένης (ή προστατευόμενης) εμπιστοσύνης του διοικουμένου αποτελεί γενική αρχή του ελληνικού δημοσίου δικαίου και κυρίως του διοικητικού. Το νομικό της έρεισμα σύμφωνα με την κρατούσα άποψη εντοπίζεται κατά κύριο λόγο στην αρχή του κράτους δικαίου. Παρά τους χρόνιους δισταγμούς της ελληνικής νομολογίας, η αρχή είναι πλέον συνταγματικής ισχύος, δεσμεύοντας έτσι και τις τρεις εξουσίες του κράτους. Προστατεύει την εύλογη πεποίθηση του διοικουμένου ότι μία υφιστάμενη διοικητική πράξη ή πρακτική ή έννομη κατάσταση θα διαρκέσει, ενώ ταυτόχρονα υποχρεώνει τη διοίκηση να λάβει υπόψη, πριν από την άρση ή τη μεταβολή της, την πεποίθηση αυτή. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής περιλαμβάνουν το αντικείμενο της εμπιστοσύνης (συμπεριφορά της διοίκησης), την ικανή χρονικής διάρκειας συμπεριφορά της διοίκησης, την άξια προστασίας εμπιστοσύνη και την έλλειψη λόγου δημοσίου συμφέροντος επιβάλλοντος μεταβολή της υφιστάμενης κατάστασης. Η αρχή εφαρμόζεται και αναπτύσσει αποτελέσματα στα πλαίσια της εκτελεστικής (κυρίως στην ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων), της νομοθετικής (κυρίως στην αναδρομική εφαρμογή νόμου) και της δικαστικής εξουσίας.

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης συνιστά και γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, έχοντας διαπλασθεί νομολογιακά, όπως και στο ελληνικό δίκαιο. Αποτελεί υπέρτερο κανόνα δικαίου και δεσμεύει και τη διοίκηση και το νομοθέτη της Ένωσης. Το νομικό της έρεισμα αποδίδεται επίσης στην αρχή του κράτους δικαίου. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής είναι η δημιουργία βάσης της εμπιστοσύνης από τη συμπεριφορά των ενωσιακών οργάνων, η ικανή χρονικής διάρκειας συμπεριφορά της ένωσης, η εμπιστοσύνη του διοικουμένου που πρέπει να είναι άξια προστασίας και τέλος η έλλειψη υπέρτερου ενωσιακού συμφέροντος, το οποίο επιτάσσει τη μεταβολή των υφιστάμενων έννομων συνθηκών. Βρίσκει εφαρμογή κυρίως στην ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων, στην αναδρομική εφαρμογή των κανόνων δικαίου, στην αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και στη διαχρονική ισχύ των αποφάσεων του ΔΕΚ/ΔΕΕ. Πέρα από την Ένωση και την Ελλάδα, η αρχή αναγνωρίζεται ως θεμελιώδης μόνο στις έννομες τάξεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Ολλανδίας.

Παρ' όλα αυτά, σε περιόδους κρίσης, η εμπιστοσύνη του διοικουμένου είναι δυνατό να κλονιστεί μέσω της αθέμιτης δράσης κρατικής εξουσίας. Όπως έγινε κατά την οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία. Το δημόσιο συμφέρον επαναξιολογήθηκε και κατέληξε σε αιτία περιορισμού δικαιωμάτων και μεταβολής έννομων καταστάσεων. Στην περίπτωση αυτή, η στάθμισή του με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αποδείχθηκε συχνά θολή.

Λέξεις κλειδιά: δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, δημόσιο συμφέρον, διοίκηση, ανάκληση διοικητικών πράξεων, αναδρομική εφαρμογή νόμου, κλονισμός εμπιστοσύνης

1. Εισαγωγή

Μία από τις αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης κατά το λειτουργικό της μέρος είναι και η αρχή της δικαιολογημένης (ή προστατευόμενης) εμπιστοσύνης του διοικουμένου προς το κράτος και τις δημόσιες αρχές, οι οποίες δεν πρέπει να τον αιφνιδιάζουν, να διαψεύδουν τις δικαιολογημένες προσδοκίες που οι ίδιες έχουν προξενήσει, με την αβεβαιότητα, την αστάθεια ή την επισφάλεια της συμπεριφοράς τους, άνευ λόγου δημοσίου συμφέροντος¹. Η αρχή αυτή εντάσσεται στη “διοικητική ηθική”², έχει ηθική διάσταση και παραπέμπει στις πρωταρχικές βάσεις της έννομης τάξης, διευρύνοντας έτσι τα όρια εφαρμογής της. Συμβάλλει στη μετάβαση από το παλαιό στο νέο νομικό καθεστώς, το οποίο προστατεύει τον πολίτη από ξαφνικές μεταβολές και αυθαίρετες δράσεις της διοίκησης³. Προστατεύεται η εμπιστοσύνη που ο πολίτης δείχνει στο νομικό σύστημα και στο κράτος γενικότερα και η δυνατότά του να ρυθμίζει τη συμπεριφορά του με βάση γνωστούς κανόνες δικαίου⁴. Η αρχή διαπλάσθηκε νομολογιακά έως και το σημείο που κατοχυρώθηκε η συνταγματική της ισχύς. Με σημαντικούς δισταγμούς εκ μέρους της νομολογίας.

Στο πλαίσιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του, ο διοικούμενος αναμένει εύλογα τη διατήρηση της σταθερότητας και προβλεψιμότητας των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί από το νομοθέτη, ούτως ώστε να αξιώνει τη μη αιφνίδια και απρόβλεπτη μεταβολή τους⁵, ενώ ταυτόχρονα στηρίζεται στην ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας, η οποία έχει ξεκινήσει για εκείνον⁶, και μάλιστα εντός εύλογου χρονικού διαστήματος⁷. Ωστόσο, επειδή η απόλυτη προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου θα οδηγούσε τη δράση της δημόσιας διοίκησης σε αγκυλώσεις και θα περιόριζε την ανάγκη προσαρμογής της δράσης της στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, γίνεται δεκτό ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου είναι δυνατόν να καμφθεί εφόσον τηρούνται μία σειρά από αναγκαίες εγγυήσεις. Έτσι, η

1 ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. & ΠΡΑΒΙΤΑ Μ. - Ηλ. (2012), σελ.37.

2 ΤΑΧΟΣ Αν. (2008), σελ.75.

3 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.2.

4 ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Λ. (2015), σελ.64.

5 ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ Χρ. & ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ Χ. (2015) ΟΥΛΟΥ Χρ. & ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ Χ. (2015), σελ.24 με παραπομπή σε “Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τομ. Ι και ΙΙ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη”.

6 ΜΟΥΚΙΟΥ Χρ. (2003), σελ.674, 709.

7 ΜΟΥΚΙΟΥ Χρ. (2003), σελ.836, όπου γίνεται λόγος για γενική αρχή της υποχρέωσης ολοκλήρωσης της διοικητικής δράσης μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα.

ανατροπή μίας σταθερής και προβλέψιμης από το διοικούμενο πραγματικής και νομικής κατάστασης θα πρέπει να δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, η ανατροπή της να προβλέπεται για το μέλλον και να μην αντιφάσκει, κατά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, προς το προγενέστερο πραγματικό ή νομοθετικό καθεστώς. Επιπλέον, επιβάλλεται να πληρούνται κάποιες συγκεκριμένες προϋποθέσεις προκειμένου να μπορεί να θεμελιωθεί και να προστατευθεί η εμπιστοσύνη αυτή του διοικουμένου.

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου όμως αποτελεί και γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου. Δεν αναφέρεται ρητά σε κάποιο κείμενο του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, αλλά έχει διαπλασθεί νομολογιακά και από το ΔΕΚ/ΔΕΕ, αλλά και από το ΕΔΔΑ. Και μάλιστα κατά την προσπάθεια συγκερασμού δύο αντικρουόμενων φαινομενικά αναγκών: αφενός μεν, της ανάγκης προσαρμογής του ενωσιακού νομικού συστήματος στις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις, αφετέρου δε, της ανάγκης κατά το δυνατόν διαφύλαξης της σταθερότητας των υφιστάμενων έννομων σχέσεων⁸. Και ως αρχή του ενωσιακού δικαίου, θεμελιώνεται και εκδηλώνει αποτελέσματα υπό συγκεκριμένες συνθήκες με την πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων. Στην παρούσα εργασία λοιπόν η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εξετάζεται ως θεμελιώδης αρχή του ελληνικού αλλά και του ενωσιακού δικαίου.

Βέβαια, η καθημερινότητα, η κοινωνία και κατ' επέκταση και ο νομικός κόσμος δεν είναι απαλλαγμένα από δυσχερείς και δυσεπίλυτες καταστάσεις. Έκτακτα, απρόβλεπτα, επείγοντα και κρίσιμης σημασίας φαινόμενα επηρεάζουν καθοριστικά τη ρύθμιση των έννομων σχέσεων και καταστάσεων, είτε σε εθνικό είτε σε ενωσιακό ή και παγκόσμιο επίπεδο. Χρήζουν άμεσης επίλυσης και προσαρμογής των υφιστάμενων καταστάσεων στα νέα αυτά δεδομένα. Η εμφάνιση μιας κρίσης, με άλλα λόγια, επιτάσσει αλλαγές κάθε είδους. Αλλά και περιορισμούς. Ο νομοθέτης και η διοίκηση καλούνται να αντιμετωπίσουν τέτοια ζητήματα, υπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον. Τι γίνεται όμως όταν κατά την αντιμετώπιση αυτή περιορίζονται δικαιώματα και ιδιωτικά συμφέροντα; Άλλοτε με θεμιτό και άλλοτε με αθέμιτο τρόπο. Τότε λοιπόν κλονίζεται η εμπιστοσύνη του διοικουμένου στη σταθερότητα και τη διατήρηση των υφιστάμενων

8 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.172.

καταστάσεων και η εξεταζόμενη αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου αποτυγχάνει να τον προστατεύσει.

2. Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου

Η αρχή της δικαιολογημένης ή προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου⁹. Ως γενικές αρχές νοούνται οι κανόνες του διοικητικού δικαίου που ενώ δεν διατυπώνονται (ή τουλάχιστον δεν διατυπώνονταν παλαιότερα) ρητά στο Σύνταγμα ή σε κάποιο νόμο, προκύπτουν από το σύνολο και το πνεύμα του ισχύοντος δικαίου, του Συντάγματος και της νομοθεσίας. Οι αρχές αυτές ρυθμίζουν συγκεκριμένα ζητήματα λειτουργίας και οργάνωσης των διοικητικών οργάνων¹⁰. Διέπουν ρυθμιστικά ή κανονιστικά τη δράση της δημόσιας διοίκησης, των διαφόρων διοικητικών οργάνων και υπηρεσιών, θέτοντας αντίστοιχα όρια, κριτήρια και υποδείγματα καλής ή ορθής διοικητικής πρακτικής και οργανωτικής ευρυθμίας¹¹. Η γένεση των αρχών αποδίδεται από διάφορες θεωρίες είτε στο εθιμικό δίκαιο, είτε στη νομολογία¹² είτε τέλος στο γεγονός ότι συνάγονται ερμηνευτικώς από συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις¹³.

Η χρήση και η αξία των γενικών αρχών για το διοικητικό δίκαιο είναι σημαντική, καθώς εκφράζουν την αληθινή βούληση του νομοθέτη. Χρησιμοποιούνται ως εργαλεία κάλυψης κενών της νομοθεσίας, καθώς και συμπληρωματικά για την ερμηνεία κάποιας ειδικής διάταξης από τον εφαρμοστή του δικαίου¹⁴. Το ευρύ τους περιεχόμενο συγκεκριμενοποιείται έτσι σε κάθε περίπτωση με την επίκλησή τους από τη νομολογία. Μέσω λοιπόν της επεξεργασίας και της ερμηνείας τους από τη νομολογία των δικαστηρίων και τις ανεξάρτητες αρχές καταλήγουν να εκφράζουν μια «κουλτούρα δεοντολογίας στο δημόσιο βίο»¹⁵.

Για κάποιες από τις γενικές αρχές υπάρχει πλέον ρητή συνταγματική ή νομοθετική¹⁶ αναφορά, όπως αφενός η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου κι

9 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.1 - ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.944 - ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ Ευ. (1995), σελ. 1380 - ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.3 - ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Αντ. (1984), σελ.186 - ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρ. (2013), σελ.157 - ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. (2011), σελ.69.

10 ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. (2011), σελ.67.

11 ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. & ΠΡΑΒΙΤΑ Μ. - Ηλ. (2012), σελ.43.

12 ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. (2011), σελ.68.

13 ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρ. (2013), σελ.157.

14 ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρ. (2013), σελ.157.

15 ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. & ΠΡΑΒΙΤΑ Μ. - Ηλ. (2012), σελ.43.

16 ν. 2690/1999 “Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας”.

αφετέρου η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων αντίστοιχα. Για κάποιες άλλες υποστηρίζεται ότι είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες χωρίς όμως ρητή διάταξη, όπως η εδώ εξεταζόμενη αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Το άμεσο ή έμμεσο έρεισμα μιας γενικής αρχής στο Σύνταγμα της προσφέρει το αυξημένο τυπικό κύρος των διατάξεων του Συντάγματος και ως εκ τούτου κατισχύει κάθε νομοθετικής διάταξης. Επιπλέον, όλες οι γενικές αρχές κατισχύουν των κατά νομοθετική εξουσιοδότηση εκδιδόμενων κανονιστικών πράξεων της διοίκησης, με μόνη εξαίρεση την περίπτωση ύπαρξης αντίθετης ειδικής διάταξης στον εξουσιοδοτικό νόμο¹⁷.

Ενδεικτικά, κάποιες γενικές αρχές που έχουν αναγνωριστεί επίσης από το ΣτΕ είναι η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της μη αναδρομικής ισχύος των διοικητικών πράξεων και το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων. Δημιουργείται μέσω των διάφορων γενικών αρχών ένα σύνολο κανόνων και κριτηρίων που αξιοποιείται από τη δημόσια διοίκηση κατά την άσκηση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων της. Κι αυτό συμβαίνει πλέον και στο πεδίο άσκησης εξουσίας των διοικητικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁸.

Στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου λοιπόν, έχει επίσης καθιερωθεί ένα σύνολο γενικών αρχών, κυρίως από την νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ. Αποτελούν πηγή του ενωσιακού δικαίου, υπερισχύουν έναντι των εθνικών δικαίων και δεσμεύουν τα εθνικά πολιτειακά όργανα και δικαστήρια των κρατών μελών. Δεν διατυπώνονται στην Επίσημη Εφημερίδα, αλλά προκύπτουν από το σύνολο και το πνεύμα του δικαίου που διαμορφώνεται από τις Συνθήκες, τους Κανονισμούς και τις Οδηγίες, καθώς και των δικαίων των κρατών μελών. Πολλές δηλαδή είναι εμπνευσμένες από το διοικητικό δίκαιο των κρατών μελών¹⁹. Η εξεταζόμενη αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί, σύμφωνα με το ΔΕΚ, “τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξης” και “υπέρτερο κανόνα δικαίου”, όπως θα αναλυθεί εκτενέστερα σε επόμενο τμήμα της παρούσας εργασίας. Η νομολογιακά διαμορφωμένη αυτή αρχή είναι λοιπόν κοινή στο ελληνικό και στο ενωσιακό δίκαιο.²⁰

17 ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. (2011), σελ.69.

18 ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. & ΠΡΑΒΙΤΑ Μ. - Ηλ. (2012), σελ.45.

19 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.1 επ.

20 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.12.

3. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά το εθνικό δίκαιο

3.1 Η έννοια και το περιεχόμενο της αρχής

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου υποχρεώνει τη διοίκηση να λαμβάνει υπόψη, πριν από την άρση ή τη μεταβολή μιας συγκεκριμένης πράξης ή πρακτικής της διοίκησης, ή γενικότερα μιας κρατούσας νομικής κατάστασης, την εύλογη πεποίθηση του διοικουμένου ότι η κατάσταση αυτή θα διαρκέσει²¹. Η εμπιστοσύνη αυτή συνίσταται στην πεποίθηση αυτή του ιδιώτη - διοικουμένου - πολίτη ότι ορισμένες νομικές καταστάσεις ή συμπεριφορές της διοίκησης τον προστατεύουν²² ή άλλως ότι τα διοικητικά όργανα θα συμπεριφερθούν με ευθύτητα στις σχέσεις τους με το διοικούμενο²³. Επίσης, η εύλογη πεποίθηση του επιτρέπει πέρα από την προσδοκία της συνέχειας της κατάστασης, και να προβαίνει ακόμα σε επιλογές με μακροπρόθεσμες συνέπειες για τον ίδιο, την οικογένειά του και το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο²⁴. Να ρυθμίζει τις νομικές και γενικά τις βιοτικές του σχέσεις, οι οποίες δεν μπορούν να ανατραπούν από τη βούληση της διοικήσεως χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ανεπιεικείς συνέπειες κι επιπτώσεις για τον πολίτη.

Κατά μια άλλη διατύπωση²⁵, η αρχή επιτάσσει τη διατήρηση των γενικών (εφαρμογής σε όλα τα πρόσωπα) ή ειδικών (εφαρμογής σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων) απρόσωπων κανόνων, καθώς και των ατομικών ρυθμίσεων που θεμελιώνουν έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα θετικά ή αρνητικά (δηλαδή δυνατότητα μη επιβολής μιας υποχρέωσης ή περαιτέρω υποχρέωσης), καθώς και τη δυνατότητα απόκτησης δικαιωμάτων. Έτσι, αφενός αποκτηθέντα έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα προσδοκάται να διατηρούνται και αφετέρου δικαιώματα προβλεπόμενα από διατάξεις προσδοκάται να αποκτηθούν μόλις πληρωθούν οι νόμιμες προϋποθέσεις.

Πρόκειται για ενδιάθετη ψυχολογική κατάσταση του διοικουμένου, η οποία αρχικά έχει απόλυτα προσωπικό χαρακτήρα, αλλά στη συνέχεια, συνδεδεμένη με αντικειμενικά στοιχεία, προσλαμβάνει το χαρακτήρα της πεποίθησης του μέσου συνετού ανθρώπου²⁶. Είναι δηλαδή ψυχολογική κατάσταση, η οποία όμως λειτουργεί σε σύνδεση με αντικειμενικά κριτήρια. Στο πεδίο του διοικητικού δικαίου η

21 ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ Ευ. (1995), σελ.1381.

22 ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρ. (2013), σελ.198.

23 ΤΑΧΟΣ Αν. (2008), σελ.75.

24 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.5 υποσ.8.

25 ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. (2003), σελ.25.

26 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.5.

εμπιστοσύνη προστατεύεται όχι αυτή καθ' εαυτή, ως ενδιάθετη απλώς κατάσταση, αλλά συνήθως σε συνδυασμό με ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια συμπεριφοράς και ταυτόχρονα άνευ ηθικής μομφής, όταν εμφανίζεται ως δικαιολογημένη²⁷.

Διαθέτει δύο στοιχεία, *corpus* και *animus*, ή υλικό και ψυχολογικό, ή αντικειμενικό και υποκειμενικό. Το *υλικό* στοιχείο περιλαμβάνει τη συμπεριφορά της διοίκησης -διαρκή, συνεχή και ομοιόμορφη-, η οποία προσφέρεται ως βάση της εμπιστοσύνης του μέσου καλοπροαίρετου και εχέφρονος ανθρώπου και έχει τα εξωτερικά στοιχεία της νομιμοφάνειας²⁸. Χρειάζεται να έχει κάποια διάρκεια στην πάροδο του χρόνου ώστε να μπορεί να δημιουργηθεί «σταθερή και ισχυρή» πεποίθηση του διοικουμένου επί αυτής. Συγκεκριμένα η νομολογία αναφέρει σχετικά «πάροδο ικανού χρονικού διαστήματος», «πάροδο αρκετού χρόνου», «πάροδο χρόνου ικανού κατ' εύλογη κρίση». Επιπλέον, η συνέχεια και η ομοιομορφία της συμπεριφοράς της διοίκησης επιτυγχάνεται με την αποφυγή παρείσφρησης αντίθετων ή αλληλοσυγκρουόμενων πρακτικών. Συνιστά αντικειμενικό στοιχείο, ανεξάρτητο ενεργειών και ευθύνης του διοικουμένου²⁹. Έτσι, δεν αποτελεί πάντα προϋπόθεση η εκδήλωση θετικών ενεργειών εκ μέρους του διοικουμένου, καθώς αφενός αρκεί και η αδράνειά του και αφετέρου το προστατευόμενο αγαθό είναι η εμπιστοσύνη του κι όχι η πραγματική κατάσταση που δημιουργήθηκε ή τα κεκτημένα δικαιώματα.

Το *ψυχολογικό* στοιχείο από την άλλη, αποτυπώνεται στην προαναφερθείσα πεποίθηση -δικαιολογημένη και σταθερή³⁰- του διοικουμένου περί ομοιόμορφης συνέχειας της κατάστασης που τον αφορά³¹. Είναι η ενδιάθετη κατάσταση που μπορεί να δημιουργηθεί στο μέσο καλοπροαίρετο και εχέφρονα άνθρωπο³². Πάντως, προστασία της εμπιστοσύνης δεν νοείται όταν διαγνωστεί δόλος του διοικουμένου, συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία με σκοπό να αποκομίσει αθέμιτη ωφέλεια³³, καθώς αναιρείται έτσι η ίδια η ουσία της εμπιστοσύνης και παραβιάζεται η σημαντικότερη κρατοδικαική συνιστώσα, η νομιμότητα³⁴. Η πεποίθηση προϋποθέτει και γνωσιολογικά στοιχεία, στα οποία αναφέρεται και εκ των οποίων, αυτοτελώς ή σε

27 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.14 επ.

28 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), 948 επ.

29 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.15.

30 ΕλΣυν 515/1986.

31 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.6.

32 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.947.

33 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.15.

34 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.947.

συνδυασμό και με άλλους παράγοντες, σχηματίζεται. Είναι δυνατόν να βασίζεται και σε γεγονότα που στηρίζουν όχι μόνο άμεσα, αλλά και έμμεσα τη δημιουργία της³⁵. Πέρα από το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, συντρέχει ακόμη και το τεκμήριο μη γνώσης από πλευράς του διοικουμένου ενδεχόμενης παρανομίας³⁶.

Για την ύπαρξη του απαιτούμενου αυτού ψυχολογικού στοιχείου της εύλογης πεποίθησης του διοικουμένου το ΕλΣυν δέχεται ότι είναι απαραίτητη η παροχή διαβεβαιώσεων εκ μέρους της διοίκησης προς το διοικούμενο με συγκεκριμένες θετικές ενέργειες ότι η κατάσταση που έχει καθιερωθεί με τη συμπεριφορά της θα συνεχιστεί, εφόσον όμως οι ενέργειες αυτές της διοίκησης βρίσκονται παράλληλα σε συμφωνία με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Οι διαβεβαιώσεις αυτές δεν είναι απαραίτητο να απευθύνονται ατομικά στον διοικούμενο όταν το ζήτημα στο οποίο αναφέρονται δεν αφορά προσωπικά και αποκλειστικά σ' αυτόν, αλλά στη γενικότερη υπηρεσιακή και μισθολογική κατάσταση των τελούντων σε όμοια μ' αυτόν θέση δημόσιων λειτουργών, οπότε και μπορούν να παρασχεθούν και με την έκδοση σχετικών εγκυκλίων από τα αρμόδια προς τούτο διοικητικά όργανα³⁷.

3.2 Η θεμελίωση της αρχής

3.2.1 Η νομική θεμελίωση

Έχουν διατυπωθεί διάφορες απόψεις σχετικά με το νομικό θεμέλιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς το θέμα αυτό συνιστά αντικείμενο πολλών συζητήσεων στη σύγχρονη επιστήμη. Τα ατομικά δικαιώματα, η αρχή της ασφάλειας του δικαίου, η αρχή της καλής πίστης, η αρχή του κοινωνικού κράτους και τέλος η αρχή του κράτους δικαίου αποτελούν πιθανές βάσεις της αρχής. Βέβαια κάποιες από αυτές μόνο μερικώς και όχι αυτοτελώς δύνανται να αποτελούν νομικό θεμέλιο της αρχής.

Η πρώτη άποψη αποδίδει τη θεμελίωση της αρχής στην κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων και συγκεκριμένα κυρίως στο σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου, άρθρο 2 παρ. 1 Σ, καθώς και στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και στην προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας, άρθρο 5 παρ. 1 και 2 Σ. Η απόδοση αυτή έχει την έννοια ότι τα θεμελιώδη αυτά δικαιώματα,

35 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.14.

36 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.947..

37 ΚΟΥΛΟΥΜΠΙΝΗ Ευ. - Ελ. (2020) - Ολ.ΕλΣυν 287/2017

προστατεύοντας τον πολίτη από το να γίνει αντικείμενο κρατικής αυθαιρεσίας, του εξασφαλίζουν ένα χώρο ανάπτυξης, ο οποίος προσβάλλεται όταν αίρονται οι δημιουργημένες νομικές καταστάσεις και δεν μπορεί να συνεχίσει με εμπιστοσύνη τη δράση του³⁸. Το ΣτΕ έχει αναφέρει ότι «εντοπίζει τη συνταγματική θεμελίωση της αρχής στο άρθρο 2 παρ. 1 Σ, ενίοτε και στο άρθρο 5 παρ. 1 Σ. Το δικαστήριο ξεκίνησε με την επίκληση της συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου, παρεμβάλλοντας τις διατάξεις για το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου»³⁹. Όμως η θεωρία αυτή δεν φαίνεται να είναι απόλυτα ορθή, καθώς τα προαναφερθέντα δικαιώματα παρέχουν μεν ένα στήριγμα, όχι όμως τέτοιο ώστε να πληροί το αναγκαίο νομικά εξειδικευμένο θεμέλιο της αρχής. Δύναται όμως να λειτουργούν έτσι όταν τελούν στο ευρύτερο πλαίσιο της έννοιας του κράτους δικαίου.

Η *αρχή της ασφάλειας δικαίου* εξάλλου συνδέεται αναμφισβήτητα με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Η δεύτερη αποτελεί ειδικότερο περιεχόμενο της πρώτης, η οποία εκδηλώνεται αφενός με την ομοιόμορφη ερμηνεία του δικαίου που οδηγεί στην ομοιόμορφη κρίση των συγκεκριμένων πραγματικών καταστάσεων, χωρίς διαφοροποιήσεις λόγω παραμέτρων και συνθηκών, και αφετέρου με την προηγούμενη γνώση των έννομων συνεπειών που προσδίδονται σε ένα συγκεκριμένο πραγματικό⁴⁰. Με άλλα λόγια, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί μια ειδικότερη εφαρμογή της αρχής της ασφάλειας δικαίου που συνιστά έννοια γένους και συνδέεται κυρίως με την ανάγκη σταθερότητας των νομικών καταστάσεων και τη σαφήνεια των νομικών κειμένων⁴¹. Ταυτόχρονα όμως θα μπορούσε να υποστηριχθεί κι ότι έρχονται σε αντίθεση, λόγω του ότι η ασφάλεια δικαίου επιτάσσει ομοιόμορφη και χωρίς εξαιρέσεις αυστηρή εφαρμογή του δικαίου, ενώ εμπιστοσύνη μπορεί να δημιουργηθεί για διάταξη εκτός νόμου. Η αντίθεση ωστόσο αυτή φαίνεται να έχει περιορισμένη έκταση κι ως εκ τούτου η σύμπλευση των δύο αρχών καθίσταται μεγαλύτερης αξίας. Παρ' όλα αυτά, ούτε η αρχή της ασφάλειας δικαίου αρκεί για να θεμελιώσει αυτοτελώς την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς παρέχει σχετική προστασία. Η

38 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.20.

39 ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρ. (2013), σελ.199 - ΣτΕ 2261/1984. Επίσης η ΣτΕ 247/1980 θεμελιώνει την υπερνομοθετική ισχύ της αρχής στο άρθρο 2 παρ. 1 Σ.

40 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.21 επ.

41 ΠΑΡΑΡΑΣ Π. (2003), σελ.13.

αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, συνδεδεμένη με την ασφάλεια δικαίου, καθίσταται στατική και αμφισβητούμενη έννοια⁴².

Η αρχή της καλής πίστης επίσης προβάλλεται ως θεμέλιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία σε κάθε περίπτωση μπορεί να λεχθεί ότι αποτελεί ειδικότερη περίπτωση εφαρμογής της πρώτης. Καθώς η καλή πίστη διέπει όλο το πεδίο του δικαίου και συγκεκριμενοποιείται κατά περίπτωση, ενώ η προστασία της εμπιστοσύνης εμφανίζεται συγκριτικά ήδη ειδική και συγκεκριμένη. Η ανάγκη επιείκειας, ηθικής συμπεριφοράς και αποφυγής διακινδύνευσης συμφερόντων που εκδηλώνεται μέσω της καλής πίστης, αποτυπώνεται και στη σχέση μεταξύ διοίκησης και διοικουμένου. Όμως αυτό φαίνεται να μην καλύπτει όλες τις περιπτώσεις προστασίας της εμπιστοσύνης. Για παράδειγμα, η καλή πίστη δεν συνιστά αποφασιστικής σημασίας παράγοντα κάθε φορά που απαιτείται να γίνει στάθμιση συμφερόντων στο πλαίσιο στοιχειοθέτησης προστασίας της εμπιστοσύνης. Κι η αρχή της καλής πίστης λοιπόν, κρίνεται ότι δεν δύναται να αποτελέσει το μοναδικό κι αυτόνομο νομικό έρεισμα της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης⁴³.

Με αφορμή την εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και στο πεδίο του οικονομικού διοικητικού δικαίου και των κοινωνικών δικαιωμάτων, υποστηρίζεται και η θεμελίωση της αρχής στο *κοινωνικό κράτος*. Το κοινωνικό κράτος προκύπτει από την “κοινωνική επιταγή”, σύμφωνα με την οποία «εφόσον το κράτος εξασφαλίζει παροχές προς όφελος συγκεκριμένης ομάδας πολιτών, για να ανταποκριθεί σε υφιστάμενη ανάγκη άξια προστασίας, δεν επιτρέπεται να ανακαλεί κατά το δοκούν αυτές (...) μεταβάλλουν έτσι τον πολίτη σε απλό αντικείμενο εναλλασσόμενων βουλήσεων»⁴⁴. Η θέση αυτή έχει δεχθεί αρνητική κριτική από διάφορους θεωρητικούς, οι οποίοι επικεντρώνονται κυρίως στον κατευθυντήριο και όχι δεσμευτικό χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων⁴⁵, στο περιορισμένο εύρος εφαρμογής του κοινωνικού κράτους⁴⁶, όπως και στην προστατευτική και εξασφαλιστική παρέμβασή του. Ως εκ τούτου, η θεμελίωση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην αρχή του κοινωνικού κράτους κρίνεται μάλλον ως μη δογματικά ακριβής, προβάλλοντας έμμεσα

42 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.5.

43 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.25 επ.

44 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.6 - ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.962.

45 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.29.

46 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.962.

την ανάγκη αναζήτησης και ανεύρεσης της αρχής εντός περισσότερο νομικών (παρά κοινωνικών) πλαισίων⁴⁷.

Παρατηρείται λοιπόν ότι καμία από τις ανωτέρω πιθανές νομικές βάσεις δεν καταφέρνει να θεμελιώσει ολικώς, παρά μόνο μερικώς, την αρχή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Ταυτόχρονα όμως διακρίνεται η κοινή πηγή τους, η οποία δεν είναι άλλη από την αρχή του κράτους δικαίου. Έτσι, η πλέον ασφαλής, ενδεδειγμένη και διαδεδομένη είναι η νομική θεμελίωση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ευθέως στη θεμελιώδη και συνταγματικώς κατοχυρωμένη *αρχή του κράτους δικαίου*.

Η προστασία της εμπιστοσύνης συνδέεται έτσι με τον αυτοπεριορισμό του κράτους κατά την άσκηση των εξουσιών του, με τη δέσμευση της διοίκησης στη δράση της από κανόνες δικαίου. Αυτά τα στοιχεία επιβάλλουν στο κράτος να μην αγνοεί την εύλογη και δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των διοικουμένων στη δράση των οργάνων του, ώστε να αποκλείεται η αυθαίρετη άσκηση εξουσίας⁴⁸. Το ενδεχόμενο αντίφασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στην αρχή της νομιμότητας (λόγω προσθήκης εξαίρεσης στην ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης) κρίνεται αβάσιμο, καθώς και οι δύο αρχές αναδεικνύουν το σεβασμό και τη σταθερότητα των πραγματικών καταστάσεων. Οι τυχόν πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης που πραγματοποιούνται κατ' επιταγή της προστασίας της εμπιστοσύνης, ακόμα κι αν δεν προβλέπονται από το γράμμα του νόμου, δεν είναι αυθαίρετες αφού στηρίζονται στη γενική αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, σε θετικό κανόνα δικαίου. Τη θεμελίωση της αρχής στο κράτος δικαίου έχει δεχθεί και το ΣτΕ⁴⁹.

3.2.2 Η συνταγματική θεμελίωση

Η θεμελίωση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στη συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου οδηγεί στο συμπέρασμα ότι κατέχει υπερνομοθετική ισχύ⁵⁰. Όμως η νομολογία έχει χειριστεί με μεγάλη διστακτικότητα ή και δυσπιστία τη συνταγματική ισχύ της αρχής και δεν μπορεί να θεωρηθεί αναμφισβήτητη ως σταθερή ή παγιωμένη. Το ΣτΕ σε διάφορες αποφάσεις τη χρησιμοποιεί ως κατευθυντήρια κι ερμηνευτική αρχή ή σε συνδυασμό με κάποια άλλη

47 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.30.

48 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.964 επ.

49 ΣτΕ 247/1980, ΣτΕ 3309/1986, ΠΕ 703/1990, ΠΕ 330/1992, ΣτΕ 1508/2002.

50 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.967 επ.

αρχή⁵¹, σε άλλες δέχεται το συνταγματικό της χαρακτήρα υπό όρους⁵², σε άλλες τον απορρίπτει⁵³ και τέλος σε κάποιες άλλες τον δέχεται ρητά καθολικά. Η διακύμανση στη νομολογία του περί της αρχής είναι σημαντική. Τουλάχιστον μέχρι το 2002.

Η ΣτΕ 247/1980 δέχεται την υπερνομοθετική ισχύ της αρχής και τη στηρίζει στο άρθρο 2 παρ. 1 Σ. Η ΣτΕ 2261/1984 αναφέρει ότι η αρχή συνάγεται κατ' αρχήν από το Σύνταγμα. Η ΣτΕ 805/1987 κρίνει ως συνταγματικά ανεπίτρεπτη την παραβίαση της αρχής. Για πρώτη φορά, η πλήρης συνταγματική ισχύς αναγνωρίζεται αναλυτικά και κατηγορηματικά όχι σε απόφαση αλλά σε πρακτικό επεξεργασίας, στο ΠΕ 703/1990 Ε' Τμ., το οποίο έκρινε τις διατάξεις του άρθρου 90 παρ. 3 του ν.1892/1990 αντισυνταγματικές. Οι διατάξεις αυτές όριζαν ότι λόγω της επαναφοράς του συστήματος των απευθείας εξετάσεων στο διπλωματικό σώμα, οι σπουδαστές του διπλωματικού κλάδου της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης δε θα συνέχιζαν τις σπουδές τους και δε θα απορροφώνταν στο διπλωματικό κλάδο, όπως προσδοκούσαν κατά την εισαγωγή τους σε αυτό. Το Τμήμα ανέφερε ρητά ότι «μολονότι μη θεσπιζόμενη στο ισχύον Σύνταγμα με ρητή διάταξη, η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, που υποχρεώνει τον κοινό νομοθέτη στην τήρηση των δεσμεύσεων τις οποίες έχει αναλάβει, αποτελεί αναγκαία και κύρια λογική συνέπεια της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου», η οποία έχει «στη χώρα μας συνταγματική ισχύ». Ως εκ τούτου «οι σπουδασταί δέον να αφεθούν να ολοκληρώσουν την φοίτησίν των και να αποφοιτήσουν βάσει του εκπαιδευτικού καθεστώτος, στο οποίο απέβλεψαν με εμπιστοσύνη».

Λίγο αργότερα, η μειοψηφία της ΣτΕ 3523/1992 δέχθηκε ότι συνέτρεχε επί της υπόθεσης παραβίαση της «συνταγματικής αρχής της προστασίας της εμπιστοσύνης». Μάλιστα υποστηρίζεται ότι η απόφαση έτεινε προς την αποδοχή της συνταγματικής θεμελίωσης, αλλά τελικά αποφάσισε να μην επιλύσει ευθέως το ζήτημα⁵⁴. Ωστόσο το 2001, με την ΕλΣυν 110/2001 έγινε δεκτό, σε αντίθεση με την προηγούμενη νομολογία του συγκεκριμένου Δικαστηρίου, ότι οι συγγενείς αρχές της χρηστής διοίκησης και της

51 ΣτΕ 1602/1987, ΣτΕ 3309/1986, ΣτΕ 4304/1986. Επίσης, το ΣτΕ χρησιμοποιεί την αρχή σε συνδυασμό με την αρχή της χρηστής διοίκησης, με την οποία την ταυτίζει κιόλας πολλάκις - ΣτΕ 4056/1990, ΣτΕ 3163/1988, ΣτΕ 362/2000.

52 ΣτΕ 2193/1982, ΣτΕ 82/2005.

53 ΣτΕ 2346/1978, ΣτΕ 674/1986, ΣτΕ 5116/1996 που αφορούν σε θέματα κυρίως οικονομικής ελευθερίας και οι ΣτΕ 2934/1984, ΣτΕ 2467/1988, ΣτΕ 2753/1988, ΣτΕ 910-11/1991.

54 ΓΡΑΒΑΡΗΣ Ι. (1992), σελ.571.

προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου «αποτελούν αναγκαία κι λογική συνέχεια της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου, η οποία δεν θεσπίζεται με ρητή διάταξη του ισχύοντος Συντάγματος, συνάγεται όμως από πλείστες διατάξεις αυτού και κυρίως από τα άρθρα 1 παρ. 3, 4-25, 26, 87, 93, 94, 95 αυτού. Οι αρχές αυτές υποχρεώνουν τη Διοίκηση (και το νομοθέτη) σε σεβασμό των δημιουργικών δικαιωμάτων πραγματικών καταστάσεων που προκύπτουν με την ανοχή και σύμπραξη της Διοίκησης, εφόσον δεν αντιβαίνουν στη Δημόσια τάξη και δεν δημιουργήθηκαν με δολία ενέργεια του διοικουμένου».

Κι όλη αυτή η διακύμανση της νομολογίας δεν έλαβε τέλος ούτε με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001. Διότι παρόλο που ήταν γνωστή η διαμάχη σχετικά με τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής κι ενώ αναγνωρίστηκε τότε για παράδειγμα η συνταγματική ισχύς της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Σ), ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέλεξε να μην κατοχυρώσει ρητά την προστατευόμενη εμπιστοσύνη του διοικουμένου⁵⁵.

Το 2002 όμως, με την έκδοση της απόφασης 1508/2002 του ΣΤ΄ Τμ. του ΣτΕ. ο συνταγματικός χαρακτήρας και η αυξημένη τυπική ισχύς της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης γίνονται ρητά αποδεκτά, όπως και το ότι η αρχή συνάγεται ευθέως από την αρχή του κράτους δικαίου. Η απόφαση διακρίνει ανάμεσα στις αξιώσεις του δημοσίου που έχουν παραγραφεί κατά το χρόνο έναρξης του άρθρου 22 παρ. 12 ν. 2523/1997 και στις αξιώσεις, για τις οποίες έχει αρχίσει ο χρόνος παραγραφής δίχως αυτός να έχει συμπληρωθεί. Στη σκέψη 6 αυτής αναφέρεται μεταξύ άλλων πως νομοθετική διάταξη που θα παρέτεινε τον χρόνο παραγραφής των ήδη παραγεγραμμένων αξιώσεων του ελληνικού δημοσίου κατά ιδιωτών ή άλλως νομοθετική ρύθμιση που θα καθιστούσε τις παραγεγραμμένες αξιώσεις του δημοσίου μη παραγραφείσες⁵⁶ «... θα προσέκρουε όχι μόνο στην συνταγματική αρχή της ισότητας, αλλά προεχόντως στις εκ της αρχής του κράτους δικαίου ευθέως συναγόμενες επί μέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης (ιδίως εκ των αρθρ. 2 § 1 και 5 § 1 του Συντ.), προς την τελευταία δε αρχή ευθέως συγκρούονται νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν αναδρομικώς και κατά τρόπον επαχθή ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις, τέτοια δε αναδρομική

55 ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ Σπ. (2003), σελ.240-241.

56 ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ Σπ. (2003), σελ.241.

ρύθμιση είναι τότε μόνον θεμιτή, οσάκις η εμπιστοσύνη του πολίτη προς την σταθερότητα ορισμένης νομικής καταστάσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εν τοις πράγμασι δικαιολογημένη, οπότε και δεν απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας, η εξαίρεση όμως αυτή δεν συντρέχει εν προκειμένω.». Αυτή η απόφαση-σταθμός⁵⁷ δίνει τέλος στην αμφιταλάντευση του ΣτΕ επί του ζητήματος⁵⁸ και απελευθερώνει την αρχή από την προβληματική του αμφιλεγόμενου χαρακτηρισμού της ως υπερνομοθετικής.

Η συνταγματική αναγνώριση της αρχής δεν στερείται πρακτικής σημασίας καθώς η αρχή δεσμεύει έκτοτε και τις τρεις εξουσίες (δικαστική, νομοθετική, εκτελεστική), επιτάσσει την ερμηνεία συνταγματικών και μη διατάξεων υπό το φως της, επιβάλλει την τήρησή της ακόμα και στο στάδιο της συμμόρφωσης από τα κρατικά όργανα ή τους πολίτες. Επιπλέον, η απόφαση καθιστά δυνατή τη στάθμιση της αρχής με άλλα συνταγματικά αγαθά⁵⁹. Η αρχή λοιπόν, χάριν της ΣτΕ 1508/2002, εφαρμόζεται κατά νομοθετικών και διοικητικών πράξεων –εκδιδόμενων από τη διοίκηση είτε κατά διακριτική ευχέρεια είτε κατά δέσμια αρμοδιότητα–, όχι μόνο σε νόμιμες πράξεις, αλλά και σε πάγια παρεκκλίνουσα διοικητική πρακτική και τέλος όχι μόνο σε διοικητικές, αλλά και σε υλικές πράξεις της διοίκησης, ικανές να προκαλέσουν σχετικές προσδοκίες⁶⁰. Πράγματι ο νομοθέτης, όταν ανατρέπει μία κατάσταση, από την οποία απέρρεαν συγκεκριμένα δικαιώματα υπέρ συγκεκριμένων διοικουμένων, υποχρεούται εκ του Συντάγματος να προσπαθήσει να συμβιβάσει αφενός την ανάγκη προσαρμογής της κατάστασης αυτής στις κοινωνικές εξελίξεις, αφετέρου την ανάγκη αποφυγής αιφνιδιασμού και μη ανατροπής παγιωμένων καταστάσεων⁶¹. Αντίστοιχη υποχρέωση απορρέει κατά συνέπεια και για την δικαστική εξουσία κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας αυτού του κανόνα δικαίου.

Αξιοπερίεργο είναι όμως το γεγονός ότι έκτοτε δεν έχουν λείψει αποφάσεις του ΣτΕ που απορρίπτουν και πάλι τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής, όπως οι ΣτΕ 1906/2004 και ΣτΕ 146/2013, ενώ η ΣτΕ 400/2009 κάνει λόγο για “γενικώς παραδεδεγμένη αρχή” και η ΣτΕ 3245/2009 επισημαίνει την αδυναμία της αρχής, όπως και κάθε γενικής αρχής, να κατισχύσει διάταξης νόμου.

57 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (2003), σελ.130.

58 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (2003), σελ.159.

59 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.7.

60 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (2003), σελ.169-170.

61 ΚΟΥΡΕΜΑΔΑ Γ. (1999).

Παρά ταύτα, η θέση της θεωρίας ήταν γενικά υπέρ του συνταγματικού χαρακτήρα της αρχής. Είτε τον στηρίζει στη συναγωγή της από τη συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου, είτε και στην αξιοποίησή της ώστε να μην ανατραπούν παράνομες καταστάσεις. Η δεύτερη περίπτωση βέβαια δημιουργεί ερωτήματα και όχι αδίκως⁶². Ωστόσο, η εμπιστοσύνη του διοικουμένου περί της οποίας γίνεται λόγος, προϋποτίθεται πάντα ότι είναι “άξια προστασίας”, όπως θα αναλυθεί σε επόμενο πεδίο της εργασίας, γεγονός που αμβλύνει τη δύναμη των σχετικών επιφυλάξεων.

3.3 Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής

Καθώς η εμπιστοσύνη του διοικουμένου είναι ψυχολογική ενδιάθετη κατάσταση, απαιτείται ο νομικός προσδιορισμός προϋποθέσεων και κριτηρίων εφαρμογής της, ώστε να καταστεί αντικειμενική και κατ’ επέκταση να προστατευτεί και να εκδηλωθούν οι σχετικές έννομες συνέπειες⁶³. Τέσσερις είναι οι προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Αντικείμενο της εμπιστοσύνης, ικανής χρονικής διάρκειας συμπεριφορά της διοίκησης, εμπιστοσύνη άξια προστασίας κι έλλειψη λόγου δημοσίου συμφέροντος επιβάλλοντος μεταβολή της υφιστάμενης κατάστασης.

Πρώτη προϋπόθεση είναι το αντικείμενο ή η πηγή της εμπιστοσύνης, αλλιώς ένα πραγματικό⁶⁴ ή μια πράξη ή παράλειψη δημόσιας εξουσίας, το οποίο να είναι αντικειμενικά ικανό να δημιουργήσει στο διοικούμενο (ως μέσο άνθρωπο) εμπιστοσύνη και να έχει τα εξωτερικά στοιχεία της νομιμότητας⁶⁵. Υποστηρίζεται ότι το εν λόγω πραγματικό δεν χρειάζεται να είναι κατάσταση διαμορφωμένη από διάταξη νόμου⁶⁶. Αν όμως πρόκειται περί πράξης δημόσιας εξουσίας, αυτή μπορεί να είναι είτε νομοθετική είτε διοικητική πράξη⁶⁷. Έτσι, αντικείμενο εμπιστοσύνης μπορούν να αποτελούν οι νομοθετικές πράξεις, οι ατομικές και οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, η διοικητική πρακτική, οι συγκαταθέσεις, οι υποσχέσεις⁶⁸ και οι επίσημες πληροφορίες της διοίκησης προς το διοικούμενο, η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (αδράνεια ή σιωπή της διοίκησης) και η διοικητική σύμβαση.

62 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.27.

63 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.46 επ.

64 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.46.

65 ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρ. (2013), σελ.198.

66 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.46.

67 ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ Ευ. (1995), σελ.1381.

68 Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ταυτίζεται εδώ με την αρχή της απαγόρευσης της αντιφατικής συμπεριφοράς (venire contra factum proprium).

Δεύτερη προϋπόθεση συνιστά η *ικανής χρονικής διάρκειας* συμπεριφορά της διοίκησης, δηλαδή η συνέχιση της πράξης στο χρόνο και ειδικότερα ο διοικούμενος να edικαιούτο να αναμένει ότι η πράξη θα εξακολουθήσει να ισχύει⁶⁹. Σ' αυτό συνηγορεί συνήθως η έλλειψη οποιουδήποτε στοιχείου που να οδηγεί σε συμπεράσματα αντίθετα από το περιεχόμενο της πράξης. Τέτοιο στοιχείο θα μπορούσε να είναι η προσωρινότητα της πράξης, η οποία συνδέεται συχνά με την ύπαρξη παρεπόμενων όρων και τη συνεχή μεταβολή των νομικών ή πραγματικών συνθηκών, όπως για παράδειγμα στον οικονομικό τομέα.

Η τρίτη προϋπόθεση περιλαμβάνει το χαρακτήρα της εμπιστοσύνης ως *“άξιας προστασίας”*. Άξια προστασίας νοείται η εμπιστοσύνη όταν ο διοικούμενος είναι καλόπιστος όσον αφορά στη νομιμότητα της πράξεως⁷⁰. Όταν δεν είναι γνώστης της ελαττωματικότητας της πράξης ή του νομικώς μεμπτού της συμπεριφοράς της διοίκησης. Διότι στην περίπτωση γνώσης ενός εξ αυτών, η εμπιστοσύνη δεν προστατεύεται, δεν τίθεται ζήτημα καλής πίστης. Στην άλλη περίπτωση όμως, της μη γνώσης, επιβάλλεται να εξεταστεί αν υπάρχει αμέλεια κι αυτό κρίνεται με βάση το αντικειμενικό κριτήριο του μέσου κοινωνικού ανθρώπου. Κι αυτό εξυπηρετεί την επιταγή οριοθέτησης, αντικειμενικοποίησης και τυποποίησης κατά το δυνατόν της ευρείας έννοιας της εμπιστοσύνης. Κατά συνέπεια, δεν δύναται να στοιχειοθετηθεί εμπιστοσύνη άξια προστασίας όταν υπάρχει δόλος, υπαιτιότητα ή πταίσμα του διοικουμένου⁷¹. Τέλος, η νομολογία απαιτεί κι εξωτερίκευση της εμπιστοσύνης του διοικουμένου με συγκεκριμένα μέτρα ή ενέργειες, ή «ιδιαίτερα» μέτρα που είναι δύσκολο να αρθούν, χωρίς κίνδυνο απρόβλεπτων και δυσβάστακτων συνεπειών⁷². Άλλοτε όμως προστατεύεται και πριν το στάδιο της εξωτερίκευσης ενεργειών, στις περιπτώσεις που έχει δημιουργήσει ωφέλεια ή ευνοϊκή νομική κατάσταση για το διοικούμενο. Ούτως ή άλλως, η τελευταία αυτή απαίτηση κρίνεται *ad hoc* κάθε φορά⁷³.

Τέταρτη προϋπόθεση ώστε η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης να λάβει σάρκα και οστά για το διοικούμενο, είναι η *έλλειψη λόγου δημοσίου συμφέροντος* που να επιβάλλει τη μεταβολή του ισχύοντος καθεστώτος. Καθώς ακόμα κι αν πληρούνται

69 ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ Ευ. (1995), σελ.1386.

70 ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρ. (2013), σελ.199.

71 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.55 επ.

72 ΣτΕ 1673/1984, ΣτΕ 515/1986.

73 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.60.

οι ανωτέρω δύο προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής, η διοικητική αρχή έχει το δικαίωμα να μετατρέψει το νομικό καθεστώς μιας έννομης κατάστασης ή σχέσης, όταν το επιβάλλουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος⁷⁴. Σε αυτό το στάδιο λοιπόν, πραγματοποιείται μία στάθμιση συμφερόντων, αλλιώς μια σφαιρική και ποιοτική αξιολόγηση, και όχι ποσοτική μέτρηση κόστους και ωφέλειας. Γίνεται κι αυτή *ad hoc* σε κάθε περίπτωση. Τη διενεργεί ο θεματοφύλακας του δημοσίου συμφέροντος, η διοικητική αρχή, έχοντας από τη μία το ιδιωτικό συμφέρον του διοικουμένου ή ακόμα και τρίτων, και από την άλλη το δημόσιο συμφέρον προς μεταβολή της παρούσας κατάστασης.

3.4 Πεδίο εφαρμογής της αρχής

Η νομολογία του ΣτΕ έχει αναδείξει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη πλέον αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου σε κριτήριο νομιμότητας κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων είτε για τον καθορισμό των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης, βάσει της οποίας εκδόθηκαν κανονιστικές διοικητικές πράξεις είτε της διακριτικής ευχέρειας, βάσει της οποίας εκδόθηκαν ατομικές διοικητικές πράξεις⁷⁵. Επίσης, έχει δεχθεί την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και ως αρχή αναγνωρισμένη και κατοχυρωμένη από το ενωσιακό δίκαιο⁷⁶. Η αρχή λοιπόν, εφαρμόζεται και δεσμεύει και τις τρεις εξουσίες του κράτους, όπως αναλύεται παρακάτω.

3.4.1 Στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας

Η ανάκληση αφορά πρωτίστως και κατά κανόνα στις ατομικές διοικητικές πράξεις⁷⁷. Οι κανονιστικές πράξεις καταργούνται ή τροποποιούνται με νεότερη κανονιστική πράξη, η οποία εκδίδεται βάσει της ισχύουσας ή νεότερης νομοθετικής εξουσιοδότησης. Αυτό σημαίνει ότι παύουν να ισχύουν για το μέλλον. Η αναδρομική κατάργηση ή τροποποίηση κανονιστικής πράξης επιτρέπεται βάσει σχετικής ρητής νομοθετικής εξουσιοδότησης.

74 ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ Ευ. (1995), σελ.1387.

75 ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. (2003), σελ.26.

76 Ενδεικτικά, σύμφωνα με τη ΣτΕ 5116/1996 κρίνεται ότι «... σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΚ, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας αποβλέπει να διασφαλίσει κάθε ενημερωμένο επιχειρηματία από την απρόβλεπτη μεταβολή καταστάσεων και έννομων σχέσεων που διέπει το κοινοτικό δίκαιο...».

77 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2014).

3.4.1.1 Ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξης

Οι νόμιμες διοικητικές πράξεις είναι δυνατό να ανακληθούν από τη διοίκηση, αλλά πρέπει να αποφεύγεται η πρόκληση ανασφάλειας δικαίου, δηλαδή η ξαφνική, απρόβλεπτη, απροειδοποίητη και αδικαιολόγητη ανατροπή έννομων καταστάσεων. Και φυσικά, η ανάκληση γίνεται σύμφωνα με συγκεκριμένους κανόνες, που λειτουργούν ως δικλίδες ασφαλείας ώστε να μην καταστεί αυθαίρετη ή εκτός ορίων⁷⁸ και πάντα όταν η κατάσταση έχει δημιουργηθεί καλόπιστα⁷⁹.

Σύμφωνα με τη νομολογία, η ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων απαγορεύεται, εκτός εάν συντρέχει επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος. Ακόμα, η ανάκληση κωλύεται όταν θεμελιώθηκαν επί αυτής δικαιώματα αστικής και διοικητικής φύσης⁸⁰ ή όταν από την πράξη κτήθηκαν δικαιώματα υπέρ τρίτων, και μάλιστα τότε η φροντίδα για προστασία των δικαιωμάτων τρίτων είναι περισσότερο έντονη⁸¹. Και οι δυο έννοιες, το δημόσιο συμφέρον και τα δικαιώματα, χαρακτηρίζονται από σημαντική ευρύτητα και αοριστία. Πέρα από τα διοικητικής φύσης ή ιδιωτικού δικαίου δικαιώματα, τα έννομα αγαθά και τις νομικές καταστάσεις που δημιούργησε η υπό ανάκληση διοικητική πράξη, δέον να προστατεύεται και κάθε έννομη κατάσταση, σχέση ή ιδιότητα, αλλά και πραγματική κατάσταση που ίσως δημιουργήθηκε επίσης⁸². Ωστόσο, αυτό δεν είναι απαλλαγμένο από διάφορες δυσχέρειες⁸³. Σύμφωνα με το ΣτΕ, στην έννοια των δικαιωμάτων περιλαμβάνονται και οι πραγματικές εκείνες καταστάσεις που έχουν διατηρηθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα και η άνευ λόγου δημοσίου συμφέροντος ανατροπή τους αντιτίθεται στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Και δεν είναι οι πραγματικές καταστάσεις που προστατεύονται, αλλά είναι η εμπιστοσύνη που δείχνει ο διοικούμενος στην ασφάλεια και στη σταθερότητά τους⁸⁴. Εξάλλου, η θεωρία υποστηρίζει ότι το δικαίωμα εμπεριέχει και την ωφέλεια που οι νομικές ή πραγματικές καταστάσεις δημιουργούν για το διοικούμενο⁸⁵. Κι όταν γίνεται αναφορά στην έννοια της ωφέλειας,

78 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.87 επ.

79 ΣτΕ 840/1991, ΣτΕ 2595/2001.

80 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.79.

81 ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Αντ. (1984), σελ.187-188.

82 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.89.

83 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.80.

84 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.82.

85 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2014).

υποστηρίζεται ως ασφαλέστερη λύση η ταύτιση του εννοιολογικού και κανονιστικού της εύρους με αυτό του εννόμου συμφέροντος κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Σ⁸⁶.

Δεν αντιμετωπίζονται όμως όλες οι νόμιμες διοικητικές πράξεις με τον ίδιο τρόπο. Όπως και οι παράνομες που θα αναφερθούν παρακάτω, οι νόμιμες διοικητικές πράξεις διακρίνονται σε ευμενείς και δυσμενείς ή αλλιώς σε επωφελείς και επαχθείς. Βέβαια, πολυπλοκότητα εμφανίζεται κυρίως κατά την ανάκληση των ευμενών πράξεων.

Στην περίπτωση των *νόμιμων ευμενών* διοικητικών πράξεων, η ανάκλησή τους κατά κανόνα απαγορεύεται. Τα συμφέροντα διοικουμένου και διοικήσεως κινούνται από κοινού στη διατήρηση της πράξης, ενώ ταυτόχρονα τηρούνται οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της νομιμότητας⁸⁷. Εμφανίζονται όμως τρεις εξαιρέσεις από τον κανόνα, αποδεκτές τόσο από τη θεωρία όσο και από τη νομολογία και μάλιστα ως γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Πρώτη εξαίρεση είναι η σύνδεση της πράξης με όρο, τον οποίο δεν εκπλήρωσε ο αποδέκτης – διοικούμενος⁸⁸. Με τη μη εκπλήρωση, ο διοικούμενος δε νομιμοποιείται πλέον να εμπιστεύεται τη διατήρηση της πράξης⁸⁹. Αντίθετα, η εμπιστοσύνη του προστατεύεται αν ο όρος είναι παράνομος και κατ' επέκταση η ανακλητική πράξη είναι παράνομη⁹⁰. Ωστόσο, η ανυπαίτια μη πραγμάτωση όρου, η μερική ή καθυστερημένη εκπλήρωσή του μπορούν να ενισχύσουν την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά τη στάθμιση συμφερόντων⁹¹, έως μάλιστα το σημείο να καταστήσουν την ανακλητική πράξη ακυρώσιμη λόγω κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης⁹².

Ένα από τα πεδία προβληματισμού επί του θέματος είναι αυτό των κρατικών ενισχύσεων επενδύσεων και συγκεκριμένα η ανάκληση πράξης υπαγωγής λόγω παράβασης όρου της εγκριτικής απόφασης ή/και του σχετικού νόμου που ρυθμίζεται από το άρθρο 26 παρ. 29 του ν.1892/1990⁹³. Στο συγκεκριμένο ζήτημα θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια θεμελίωσης της εξεταζόμενης αρχής, σύμφωνα με τη

86 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.69.

87 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2014).

88 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.88.

89 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Αρτ. (2014), σελ.86-87 υποσ.204 (σχετική νομολογία).

90 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.101.

91 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.126.

92 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.132.

93 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Αρτ. (2014), σελ.13 επ.

νομολογία του ΣτΕ, (ενδεικτικά) η κάλυψη του συνόλου της ίδιας συμμετοχής⁹⁴, το ποσοστό ολοκλήρωσης της επένδυσης και η λειτουργία του ήδη ολοκληρωθέντος ποσοστού της επένδυσης ως αυτοτελούς επιχειρηματικής μονάδας⁹⁵, η τυχόν συνδρομή ανωτέρας βίας⁹⁶, καθώς και το είδος και η βαρύτητα της παράβασης και η επίδρασή της στο έργο⁹⁷.

Δεύτερη εξαίρεση είναι αυτή κατά την οποία η νόμιμη ευμενής διοικητική πράξη είναι ανακλητή όταν συνδέεται με επιφύλαξη ανάκλησης⁹⁸. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης τάσσεται υπέρ της ανάγκης αιτιολογίας της επιφύλαξης ανάκλησης, παρότι η κρατούσα στην ελληνική έννομη τάξη άποψη αρκείται σε γενική κι ευρεία διατύπωση της επιφύλαξης, η οποία δεν χρειάζεται να αναφέρει συγκεκριμένες αιτίες ανάκλησης, αλλά από την άλλη δεν μπορεί να είναι και τόσο γενική ώστε να προσφέρει περιθώριο αυθαιρεσίας. Η ανάκληση δεν είναι δυνατή για λόγους διαφορετικούς από αυτούς της αιτιολογίας της επιφύλαξης ανάκλησης⁹⁹. Κατά κανόνα (με κάποιες μόνο εξαιρέσεις), η προσθήκη της επιφύλαξης ανακλήσεως οδηγεί στην αποδυνάμωση της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου στο ότι η πράξη θα εξακολουθήσει να ισχύει¹⁰⁰.

Τρίτη εξαίρεση του αμετάκλητου της νόμιμης ευμενούς διοικητικής πράξης είναι η περίπτωση όπου συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος προς ανάκληση. Το εν λόγω δημόσιο συμφέρον εμπεριέχει έννομα αγαθά που αφορούν το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον και δεν συνδέονται με χρηματικές έννομες σχέσεις ή ταμειευτικούς σκοπούς του δημοσίου (ζωή-δημόσια υγεία-δημόσια ασφάλεια-δημόσια αιδώς-προστασία του περιβάλλοντος-προστασία των πολιτιστικών αγαθών)¹⁰¹. Σε αυτή την περίπτωση η ανάκληση πρέπει να αιτιολογείται ειδικά¹⁰² και η στάθμιση μεταξύ ιδιωτικού συμφέροντος του διοικουμένου και δημοσίου συμφέροντος προς ανάκληση επιβάλλεται να λαμβάνει υπόψη ιδιαίτερως αυστηρά κριτήρια¹⁰³. Δύναται η ανάκληση

94 ΣτΕ 1114/2009.

95 ΣτΕ 796/2009.

96 ΣτΕ 1235/2007.

97 ΣτΕ 169/2007.

98 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.137 επ.

99 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.154.

100 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.163.

101 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.271 υποσ.1 (σχετική νομολογία).

102 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.274.

103 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.96.

να συντελεστεί και μετά από πολύ μακρύ χρονικό διάστημα¹⁰⁴. Ακόμα, η απλή μεταβολή των αντιλήψεων της διοίκησης ως προς τα πραγματικά δεδομένα, στα οποία στηρίχθηκε η πράξη, δεν συνιστά από μόνη της λόγο δημοσίου συμφέροντος. Μόνο όταν η μεταβολή αυτή των αντιλήψεων επιδρά ουσιωδώς στο δημόσιο συμφέρον δύναται να αποτελέσει αυτοτελή λόγο ανάκλησης¹⁰⁵.

Εξάλλου, περί της δυνατότητας ή μη ανάκλησης νόμιμης διοικητικής πράξης λόγω μεταβολής των πραγματικών δεδομένων, έχουν υποστηριχθεί διαφορετικές απόψεις κατά καιρούς, και από τη θεωρία αλλά και από τη νομολογία¹⁰⁶. Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας όμως, πλέον νοείται ως αυτοτελής λόγος ανάκλησης, χωρίς ρητή αναφορά σε λόγο δημοσίου συμφέροντος, η αλλαγή των πραγματικών δεδομένων, βάσει των οποίων εκδόθηκε η πράξη¹⁰⁷. Ακόμα κι έτσι όμως, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιβάλλεται να λαμβάνεται υπόψη κατά τον έλεγχο της καλής άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, χωρίς να ταυτίζεται με τα ιδιωτικά συμφέροντα, αλλά ως αρχή απορρέουσα από το Σύνταγμα¹⁰⁸. Όσο για την ανεξαρτητοποίηση του συγκεκριμένου λόγου ανάκλησης από λόγο δημοσίου συμφέροντος, υποστηρίζεται ότι οδηγεί στη διεύρυνση των λόγων ανάκλησης νόμιμων διοικητικών πράξεων και μάλιστα σε βάρος της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου¹⁰⁹.

Επιπροσθέτως, η μεταβολή των νομικών δεδομένων έναντι του χρονικού σημείου έκδοσης της αρχικής διοικητικής πράξης, και συγκεκριμένα η έκδοση αναδρομικού νόμου με περιεχόμενο την ανάθεση στη διοίκηση υποχρέωσης ακύρωσης των σχετικών νόμιμων διοικητικών πράξεων, αποτελεί επίσης αυτοτελή λόγο ανάκλησης. Μάλιστα η νομολογία του ΣτΕ και του ΑΠ αντιμετωπίζει τις δύο περιπτώσεις, δηλαδή τη μεταβολή των πραγματικών δεδομένων αφενός και τη μεταβολή των νομικών δεδομένων αφετέρου, με τον ίδιο τρόπο¹¹⁰, θέση υπέρ της οποίας συνηγορεί και η Εισηγητική Έκθεση του ΚΔΔ. Και σε αυτή την περίπτωση η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, καθώς αν η

104 ΣτΕ 2708/1977, ΣτΕ 2190/1978, ΣτΕ 1061/1982.

105 ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Αντ. (1984), σελ.189.

106 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.91 επ.

107 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.93.

108 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.235.

109 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.193.

110 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.247.

αλλαγή της κατάστασης, η οποία συντελείται εν προκειμένω εξ ολοκλήρου εξαιτίας της διοίκησης, δεν ήταν δυνατό να προβλεφθεί από το διοικούμενο που εμπιστεύθηκε τη διατήρηση της νόμιμης πράξης¹¹¹, και ταυτόχρονα η ευμενής παροχή αναλώθηκε, τότε η αρχή θα κατισχύσει των έτερων υπό στάθμιση αγαθών (αρχή της νομιμότητας, δημόσιο συμφέρον, ανάγκη ενοποίησης της έννομης τάξης). Δύναται δηλαδή να καταστήσει την ανακλητική πράξη παράνομη¹¹².

Τα ανωτέρω ισχύουν αναλογικά και αφού προσαρμοστούν και στις *νόμιμες δυσμενείς* διοικητικές πράξεις¹¹³. Η διοίκηση κατ' αρχήν δύναται να ανακαλεί ελεύθερα τις πράξεις αυτές. Κι εδώ όμως προστατεύεται η εμπιστοσύνη που έδειξε ο διοικούμενος στη διατήρηση της πράξης, ακόμα κι αν οι περιπτώσεις αυτές είναι σπάνιες, και ως εκ τούτου δημιουργούνται οι αντίστοιχοι περιορισμοί στο ελεύθερο της ανάκλησης¹¹⁴.

Πριν από την ανάκληση κάθε νόμιμης διοικητικής πράξης πραγματοποιείται στάθμιση μεταξύ της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και του εκάστοτε δημοσίου συμφέροντος, το οποίο επιτάσσει την ανάκληση¹¹⁵. Αν ως υπερισχύον αγαθό αποδειχθεί το δημόσιο συμφέρον, τότε η ανάκληση είναι νόμιμη. Βάσει όμως των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, δεν μπορεί να θεμελιωθεί αστική ευθύνη της διοίκησης, ελλείψει παράνομης πράξης. Η ανάκληση όμως ευμενούς διοικητικής πράξης, νόμιμης ή παράνομης, και η συνακόλουθη ανατροπή ευνοϊκής για τον διοικούμενο κατάστασης, είναι κατά κανόνα ζημιογόνος για τον αποδέκτη της. Δεδομένου ότι από νόμιμες ενέργειες της διοίκησης δημιουργείται ευθύνη προς αποζημίωση μόνο βάσει ειδικής διάταξης, στην περίπτωση νόμιμης ανάκλησης νόμιμης ευμενούς πράξης δεν φαίνεται δυνατή η στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης της διοίκησης¹¹⁶. Εν προκειμένω, δηλαδή, η ratio του λόγου της ανάκλησης υπερισχύει, κατά τη στάθμιση, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στη διατήρηση της ισχύος της πράξης. Στο μέτρο όμως που η αρχή της προστασίας της

111 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.95.

112 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.269.

113 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.323.

114 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.83-84.

115 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (2003), σελ.133.

116 Πάντως, με την ΣτΕ 1501/2014 έγινε δεκτή η ευθύνη του δημοσίου από νόμιμες πράξεις, η οποία θεμελιώνεται απευθείας στο άρθρο 4 παρ. 5 τΣ, προϋποθέτει δε την ιδιαίτερη και σπουδαία βλάβη σε βαθμό ώστε να υπερβαίνει τα όρια που είναι κατά το Σύνταγμα ανεκτά προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος στον οποίο αποβλέπει η πράξη αυτή, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία.

δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι συνταγματικής περιωπής και απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, θα πρέπει σε περίπτωση υποχώρησής της ενώπιον των επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος να έχει ως δικονομικό αντίκρισμα τη δυνατότητα ανόρθωσης της περιουσιακής ζημίας που ο διοικούμενος υπέστη από την ανάκληση της νόμιμης ευμενούς πράξης. Φαίνεται αναγκαία, κατά συνέπεια, η νομοθετική ρύθμιση του ζητήματος¹¹⁷. Στην αντίθετη περίπτωση της παράνομης ανάκλησης εφαρμόζεται το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ και ως εκ τούτου ο πολίτης δύναται υπό προϋποθέσεις να αποζημιωθεί¹¹⁸. Τέλος, η ανάκληση των νόμιμων ατομικών διοικητικών πράξεων ενεργεί για το μέλλον¹¹⁹.

3.4.1.2 Ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης

Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, οι παράνομες διοικητικές πράξεις κατ' αρχήν ανακαλούνται ελεύθερα και μάλιστα το ΣτΕ με τη νομολογία του δέχεται την ευχέρεια της διοίκησης για την ανάκλησή τους ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου¹²⁰. Η ανάκληση εμποδίζεται μετά την πάροδο εύλογου χρονικού διαστήματος¹²¹ και αποκλειστικά έναντι του διοικουμένου που τελεί σε καλή πίστη¹²², ενώ ταυτόχρονα ελλείπει κάποιος κανόνας δημοσίου συμφέροντος. Προστατευόμενο αγαθό σ' αυτή την περίπτωση είναι η εμπιστοσύνη που έδειξε ο διοικούμενος κι όχι τα κεκτημένα δικαιώματα ή το δημόσιο συμφέρον, καθώς αφενός απόκτηση δικαιωμάτων δεν υφίσταται εκ παρανόμων πράξεων και αφετέρου η έννοια και τα όρια του δημόσιου συμφέροντος είναι υπερβολικά ευρεία και ρευστά¹²³. Η ανάκληση των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, λειτουργεί αναδρομικά, εξαφανίζοντάς τις από την αρχή¹²⁴.

Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ¹²⁵ και οι παράνομες διοικητικές πράξεις δεν ανακαλούνται, ακόμα και με τη συνδρομή λόγου δημοσίου συμφέροντος¹²⁶, αν «θίγονται δημιουργηθέντα υπέρ τρίτων δικαιώματα και

117 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2014).

118 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (2003), σελ.135.

119 ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ Χρ. & ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ Χ. (2015), σελ.113.

120 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.101.

121 ΣτΕ 312/1983, ΣτΕ 1405/1984.

122 ΣτΕ 840/1991, ΣτΕ 2595/2001.

123 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.86-87.

124 ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ Χρ. & ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ Χ. (2015), σελ.113.

125 ΣτΕ 2115/1963, ΣτΕ 2789/1965.

126 ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Αντ. (1984), σελ.187.

ανατρέπονται πραγματικές καταστάσεις που δημιουργήθηκαν με την πάροδο του χρόνου». Η ΣτΕ 602/2003 καταλήγει σε μια προστατευτική για το διοικούμενο νομολογία και αναφέρει σχετικά ότι «Οι γενικές αρχές για την ανάκληση των ατομικών πράξεων απορρέουν από την έννοια του κράτους δικαίου και δεν επιτρέπουν στη διοίκηση, ενόψει των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των πολιτών, να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις, από τις οποίες γεννήθηκαν δικαιώματα σε καλόπιστους διοικουμένους μετά την πάροδο εύλογου χρόνου, ώστε να μην αιφνιδιάζεται εκείνος που στηρίχθηκε σε δεδομένη συμπεριφορά της». Το στοιχείο του εύλογου χρόνου όμως, μεταξύ έκδοσης και ανάκλησης της πράξης, μόνο συγκεκριμένο δε θα μπορούσε να χαρακτηριστεί.

Ο α.ν. 21/1968 προσπάθησε να λύσει το θέμα, μάλλον ανεπιτυχώς, καταλήγοντας ενάντια στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της χρηστής διοίκησης¹²⁷ κατά μία άποψη αλλά και εν μέρει αντισυνταγματικός, λόγω παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης¹²⁸, κατά μία άλλη άποψη¹²⁹, ¹³⁰. Σε μια απόπειρα να προστατεύσει μάλλον τη διοίκηση και όχι το διοικούμενο¹³¹, όρισε ότι ο εύλογος χρόνος μεταξύ έκδοσης και ανάκλησης δεν μπορεί να είναι μικρότερος της πενταετίας, δηλαδή η ανάκληση είναι δυνατή και μετά την πάροδο πενταετίας. Ωστόσο, η διάταξη δεν εφαρμόζεται όταν νομοθετική διάταξη ορίζει διαφορετικό χρονικό διάστημα¹³².

Παρ' όλα αυτά, η ρύθμιση αυτή συνιστά για το ΣτΕ ένα κατ' αρχήν κριτήριο όταν αυτό εκτιμά αν η ανάκληση μιας πράξης είναι σύμφωνη με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης¹³³. Ωστόσο η νομολογία του έχει αντιμετωπίσει με διάφορους τρόπους το ζήτημα αυτό και δεν κινείται πάντα εντός του ορίου της πενταετίας, υιοθετώντας κατά καιρούς μεγάλες μάλιστα αποκλίσεις στις αποφάσεις¹³⁴. Δεν έχει αναγνωρίσει ποτέ ως μη εύλογο χρόνο μικρότερο της πενταετίας, ενώ μάλιστα οι αποφάσεις του γενικότερα κρίνουν ως εύλογο και χρόνο μεγαλύτερο της πενταετίας.

127 ΤΑΧΟΣ Αν. (2008), σελ. 742-743.

128 ΣτΕ 1501/2008.

129 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (2003), σελ.132 με παραπομπή σε “Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1997”.

130 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2014).

131 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.103 με παραπομπή σε “Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, τρίτη έκδοση, 1992”.

132 ΣτΕ 3477/1987.

133 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.104.

134 ΣτΕ 47/1963, ΣτΕ 430/1964, ΣτΕ 2307/1968, ΣτΕ 832/1983, ΣτΕ 3550/1988, ΣτΕ 1283/1993.

Έχει επιλέξει να μην επεξεργαστεί διεξοδικά το ζήτημα αυτό σε καμία απόφαση. Υποστηρίζεται ότι στο πλαίσιο αφανούς στάθμισης, προτιμά την επίκληση του εύλογου χρόνου ως μόνου κριτηρίου και την επιμήκυνση του χρόνου αυτού, ανάλογα με την κάθε υπόθεση, έναντι της επίκλησης συγκεκριμένου λόγου δημοσίου συμφέροντος ή δόλου του διοικουμένου και φανεράς στάθμισης μεταξύ αντικρουόμενων αλλά ισότιμων αγαθών¹³⁵.

Στην περίπτωση των παράνομων διοικητικών πράξεων σταθμίζονται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομιμότητα της πράξης και η αρχή της νομιμότητας. Έτσι, η ανάκληση είναι νόμιμη αν η αρχή της νομιμότητας αποδειχθεί το υπερισχύον συνταγματικό αγαθό. Κατά μία άποψη της θεωρίας, υπό αυτή την έκβαση της υπόθεσης, δεν τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ και ως εκ τούτου ο πολίτης δεν δύναται να αποζημιωθεί¹³⁶. Συγκεκριμένα όμως για τη νόμιμη ανάκληση παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων, η (παγιωμένη¹³⁷) νομολογία έχει δεχθεί τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης της διοίκησης¹³⁸. Η μη οφειλόμενη σε υπαιτιότητα του διοικουμένου έκδοση της παράνομης ευμενούς πράξης και η νόμιμη ανάκληση της πράξης αυτής αποτελούν μια αδιάσπαστη ενότητα, η οποία περιέχει τα στοιχεία του παρανόμου και του ζημιογόνου και επομένως δύναται να θεμελιώσει αξίωση αποζημίωσης σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ¹³⁹. Η ευχέρεια της διοίκησης για ανάκληση καθιστά την εκτίμηση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ιδιαίτερα σημαντική κατά την ανωτέρω στάθμιση με την αρχή της νομιμότητας. Βέβαια, καμία εφαρμογή της αρχής δεν μπορεί να γίνει όταν ο διοικούμενος συμμετείχε άμεσα ή έμμεσα στη διαδικασία με δόλο¹⁴⁰. Η ύπαρξη δόλου

135 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.93.

136 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (2003), σελ.132.

137 ΣτΕ 980/2002, ΣτΕ 1139/2013.

138 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2014).

139 Έγινε περαιτέρω δεκτό ότι στην περίπτωση που κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ λόγος ευθύνης του δημοσίου είναι η έκδοση ευνοϊκής για τον ζημιωθέντα πράξης, παρά την έλλειψη των νομίμων προϋποθέσεων έκδοσής της, στο κύρος της οποίας ο ζημιωθείς ανυπαίτως επίστευσε, η ευθύνη του δημοσίου προς αποζημίωση εκτείνεται στην αποκατάσταση του αρνητικού διαφέροντος (διαφέροντος εμπιστοσύνης) που περιλαμβάνει τόσο την αποκατάσταση της περιουσίας του ζημιωθέντος στη θέση, στην οποία θα ευρίσκετο αν δεν είχε μεσολαβήσει η έκδοση της μη νόμιμης πράξης (θετική ζημία), όσο και το κέρδος που ο ζημιωθείς θα αποκόμιζε από άλλη αιτία, αν αυτός δεν είχε πιστεύσει ανυπαίτως στο κύρος της πράξης (αποθετική ζημία). Στην περίπτωση αυτή δεν νοείται, κατ'αρχήν, αποκατάσταση θετικού διαφέροντος, δηλαδή αποζημίωση για ό,τι θα αποκόμιζε ο ζημιωθείς, αν η πράξη ήταν νόμιμη (ΣτΕ 3320/2012, ΣτΕ 866/2011).

140 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.106 με παραπομπή σε "Στασινόπουλος Μ., Δίκαιο των διοικητικών πράξεων, 1951".

αναιρεί και τη δυνατότητα εξέτασης της νομιμότητας της ανάκλησης με βάση το κριτήριο του εύλογου χρόνου¹⁴¹. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση της βαριάς αμέλειας, η οποία δύναται να αποδυναμώσει αντίστοιχα την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Αντίθετα, λήψη υπόψη με τον ίδιο τρόπο της ελαφριάς αμέλειας θα περιόριζε υπερβολικά το πεδίο εφαρμογής της αρχής¹⁴².

Το ΣτΕ κατά την ανωτέρω στάθμιση, επιλέγοντας να αποδώσει μεγαλύτερο βάρος στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, έχει χρησιμοποιήσει πέρα από το στοιχείου του εύλογου χρόνου και τα εξής επιχειρήματα: ότι από τις περιστάσεις που εκδόθηκε ή εκτελέστηκε ή άρχισε να εκτελείται η πράξη, δημιουργήθηκε πραγματική κατάσταση, στη διατήρηση της οποίας εύλογα υπολογίζει ο αποδέκτης κι έχει ρυθμίσει ανάλογα όλα τα δικαιώματα και υποχρεώσεις του που απορρέουν από αυτή¹⁴³, ότι ο διοικούμενος υποβλήθηκε σε δαπάνες¹⁴⁴, καθώς και ότι η διοικητική πράξη αφορά σε περιοδικές παροχές, η ανάκληση των οποίων θα οδηγήσει σε απρόβλεπτες οικονομικές συνέπειες τον ιδιώτη¹⁴⁵.

Όπως και οι νόμιμες διοικητικές πράξεις, έτσι και οι παράνομες διακρίνονται σε ευμενείς και δυσμενείς¹⁴⁶. Ωστόσο, μεγαλύτερο ενδιαφέρον και λόγο άμεσης εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης παρέχουν κι εδώ οι παράνομες ευμενείς διοικητικές πράξεις. Η ανάκληση των δυσμενών πράξεων είναι περισσότερο ευχερής¹⁴⁷. Παρ' όλα αυτά, αν ο διοικούμενος αντιτεθεί στην ανάκληση της πράξης λόγω της εμπιστοσύνης που έδειξε στη διατήρησή της, η διοίκηση οφείλει, καθώς δρα υπό καθεστώς διακριτικής ευχέρειας, να προβεί σε στάθμιση συμφερόντων και να αποφασίσει αν θα ανακαλέσει ή όχι την παράνομη δυσμενή διοικητική πράξη¹⁴⁸.

3.4.1.3 Μεταβολή διοικητικής πρακτικής

Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης δεσμεύει τη διοίκηση και στην περίπτωση που διατηρεί για μεγάλο χρονικό διάστημα μια συγκεκριμένη πρακτική¹⁴⁹, η οποία διαμορφώνει πραγματικές καταστάσεις που

141 ΣτΕ ΣτΕ 430/1964, ΣτΕ 47/1963.

142 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.61.

143 ΣτΕ 94/1962, ΣτΕ 2916/1983, ΣτΕ 2150/1987, ΣτΕ 5267/1996.

144 ΣτΕ 626/1963.

145 ΣτΕ 1432/1964, ΣτΕ 2251/1964, ΣτΕ 1816/1965, ΣτΕ 903/1967.

146 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.79.

147 ΤΑΧΟΣ Αν. (2008), σελ.742.

148 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.88.

149 ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969), σελ.113-114.

επηρεάζουν τη βιοτική κατάσταση του διοικουμένου¹⁵⁰. Και για το διοικούμενο – αποδέκτη της συγκεκριμένης πρακτικής, αλλά και για τρίτους διοικουμένους. Κι αυτό απορρέει από την αρχή της ισότητας, η οποία επιτάσσει όμοια μεταχείριση διοικουμένων υπό όμοιες συνθήκες. Διότι ναι μεν μια ορισμένη πρακτική του διοικητικού οργάνου δεν ισοδυναμεί με δημιουργία κανόνα δικαίου, το διοικητικό όργανο όμως μπορεί να αυτοδεσμεύεται κατά την άσκηση της δραστηριότητάς του, στην περίπτωση που πάγια ασκεί τη διακριτική του ευχέρεια με ένα συγκεκριμένο τρόπο¹⁵¹.

Αν η διοίκηση κρίνει ότι είναι αναγκαία η μεταβολή της τηρούμενης μέχρι ενός σημείου πρακτικής της (ειδικά όταν αυτή είναι νόμιμη), υποχρεώνεται όχι μόνο σε επαρκή αιτιολόγηση αυτής της μεταβολής, αλλά και στην απόδοσή της σε κάποιο λόγο δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος να κατισχύει της αρχής προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Η προστασία αυτή λοιπόν που παρέχει η εν λόγω αρχή, συναντάται μέσω της νομολογίας του ΣτΕ¹⁵² και σε υποθέσεις ασφαλιστικού, φορολογικού και οικονομικού διοικητικού δικαίου¹⁵³. Ενεργοποιείται όταν υπάρχει θετική και δη νόμιμη διοικητική πράξη¹⁵⁴. Επίσης, έχει κριθεί ότι εύλογη εμπιστοσύνη θεμελιώνεται όταν εξειδικεύεται και αποδεικνύεται μακρόχρονη διάρκεια και εφαρμογή με συγκεκριμένο τρόπο μια νομοθετική ή κανονιστική πράξη¹⁵⁵.

Αντίθετα, η αρχή δε μπορεί να εφαρμοστεί όταν η εμπιστοσύνη στηρίζεται σε μια ανώμαλη κατάσταση¹⁵⁶ ή όταν η διοικητική πρακτική είναι ασυμβίβαστη με το γράμμα του νόμου¹⁵⁷. Ούτε όταν ο ενδιαφερόμενος γνωρίζει εκ των προτέρων για τον προσωρινό χαρακτήρα της διοικητικής πράξης¹⁵⁸ ή δεν αποδεικνύεται δόλια και αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης¹⁵⁹. Γενικότερα, η ρευστότητα και ο δυσχερής έλεγχος της διοικητικής πρακτικής, κάθε άλλο παρά διευκολύνουν τη θεμελίωση

150 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.952 - ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.9-10.

151 ΜΟΥΚΙΟΥ Χρ. (2003), σελ.797-798.

152 Ενδεικτικά ΣτΕ 45/1978, ΣτΕ 2070/1985, ΣτΕ 1387/1989, ΣτΕ 3392/1989, ΣτΕ 2975/1991.

153 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.953.

154 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.135 υποσ.346 (σχετική νομολογία).

155 ΣτΕ 2587/2009.

156 ΣτΕ 610/1989.

157 ΣτΕ 3370/2008.

158 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.136 - ΣτΕ 743/2002, ΣτΕ 617/2004.

159 ΣτΕ 2813/2003.

προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στον τομέα αυτό δράσης της διοίκησης¹⁶⁰.

3.4.1.4 Πληροφορίες και συγκαταθέσεις της διοίκησης

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εφαρμόζεται και στο πεδίο των πληροφοριών και των συγκαταθέσεων που παρέχονται από τη διοίκηση στο διοικούμενο, συνήθως σχετικά με την εφαρμογή ενός νόμου ή με την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας. Όχι όμως βάσει οποιασδήποτε πληροφορίας, αλλά βάσει πληροφορίας, της οποίας ο χαρακτήρας δημιουργεί δέσμευση από πλευράς της διοίκησης και αποτελεί για τον ιδιώτη κανόνα ορισμένης συμπεριφοράς, προκαλώντας του την πεποίθηση πως η τυχόν παράβασή του θα οδηγήσει σε επιβολή κύρωσης από τη διοίκηση¹⁶¹. Μάλιστα, εγείρεται και απαίτηση αποζημίωσης αν η πληροφορία από τη διοίκηση έχει ως συνέπεια τη ζημία του ιδιώτη¹⁶².

Επιπλέον, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης (σε συνδυασμό με τις αρχές της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης) παρέχει στο διοικούμενο το δικαίωμα να γνωρίζει την πορεία των αιτημάτων και των παραπόνων του κατά της διοίκησης, το οποίο μάλιστα θεωρείται αναφαίρετο¹⁶³. Από την άλλη, προϋπόθεση εφαρμογής της εξεταζόμενης αρχής συνιστά και η συγκατάθεση της διοίκησης που δημιουργεί στο διοικούμενο δικαιολογημένη πεποίθηση για ορισμένη μελλοντική της συμπεριφορά. Παρ' όλα αυτά, το ΣτΕ έχει κρίνει ότι η συγκατάθεση δεν έχει δεσμευτικότητα στα πλαίσια εφαρμογής της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, αφού δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, άρα δεν παράγει έννομα αποτελέσματα και συνεπώς δε δημιουργεί αξιώσεις προς αποζημίωση κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ¹⁶⁴.

3.4.1.5 Αδράνεια της διοίκησης

Προστατεύεται επίσης η εμπιστοσύνη του διοικουμένου όταν αυτός επιβαρύνεται από δυσμενείς συνέπειες σφαλμάτων της διοίκησης και συγκεκριμένα επειδή εκείνη παρέλειψε να προβεί σε σχετικές ενέργειες¹⁶⁵. Το ίδιο

160 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.138.

161 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.116.

162 ΕφΑθ 1638/1961.

163 ΜΟΥΚΙΟΥ Χρ. (2003), σελ. 760

164 ΣτΕ 1929/1958.

165 ΣτΕ 501/1946.

ισχύει και για τις περιπτώσεις που η διοίκηση έχει είτε δέσμια αρμοδιότητα είτε διακριτική ευχέρεια να δημιουργήσει μια κατάσταση ευνοϊκή για το διοικούμενο αλλά δεν το κάνει¹⁶⁶. Σε νεότερη όμως νομολογία του, το ΣτΕ έχει κρίνει ότι μόνο θετικές και δη νόμιμες διοικητικές πράξεις είναι ικανές να δημιουργήσουν εμπιστοσύνη άξια προστασίας¹⁶⁷. Έτσι όμως εκμηδενίζεται η βαρύτητα της παράλειψης και της σιωπής της διοίκησης ως εξίσου ικανή να στοιχειοθετήσει εύλογη εμπιστοσύνη σε μορφή διοικητικής δράσης¹⁶⁸.

Σε αυτό το πλαίσιο, σχετική είναι και η αρχή του estoppel, μια αρχή αγγλικής προέλευσης, η οποία θεωρείται ότι στο ελληνικό δίκαιο συνδέεται με το άρθρο 69 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Σύμφωνα με αυτή, το διοικητικό όργανο δεν δύναται, επικαλούμενο σε μεταγενέστερο χρόνο την παράνομη δράση ενός διοικουμένου ενεργούντος άνευ δόλου, να ανατρέψει μια υφιστάμενη κατάσταση, την οποία αυτό (το όργανο) ανέχθηκε για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του εύλογου, προκαλώντας με την ανατροπή αυτή ιδιαίτερα επαχθείς συνέπειες στο δικαίωμα ή στο έννομο συμφέρον του διοικουμένου. Για να τύχει εφαρμογής η ανωτέρω αρχή, χρειάζεται το διοικητικό όργανο να είναι αρμόδιο για την έκδοση της πράξης, να γνωρίζει την παρανομία της ενέργειας του διοικουμένου, να μην έχει ασκήσει την αρμοδιότητά του ενώ μπορούσε, δηλαδή να ανέχθηκε τη διαμόρφωση της συγκεκριμένης κατάστασης, αλλά δίχως να έχει συντελέσει σε αυτό δόλια ενέργεια του διοικουμένου, και τέλος να έχει μεσολαβήσει ικανό χρονικό διάστημα ώστε να θεωρείται δικαιολογημένη η πεποίθηση του διοικουμένου ότι το όργανο έχει ενεργήσει νόμιμα¹⁶⁹.

Η σιωπή της διοίκησης είναι αντίθετη στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ο οποίος κατέθεσε αίτηση και εμπιστεύθηκε ότι θα εκδοθεί διοικητική πράξη¹⁷⁰. Είναι όμως ασυμβίβαστες και στην περίπτωση που δεν κατατέθηκε αίτηση, αλλά η διοικητική διαδικασία κινείται αυτεπάγγελτα. Οι δύο αυτές τελευταίες περιπτώσεις ενάντια στην εξεταζόμενη αρχή, αναφέρονται ρητά στο άρθρο 4 του ΚΔΔ ως υποχρέωση διεκπεραίωσης των υποθέσεων και υποχρέωση απόφασης

166 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.958.

167 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Αρτ. (2014), σελ.135 υποσ.346 (σχετική νομολογία).

168 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Αρτ. (2014), σελ.135 με παραπομπή σε “ΜΟΥΚΙΟΥ Χρ. (2003). Η «σιωπή» της διοίκησης - Προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα.”

169 ΜΟΥΚΙΟΥ Χρ. (2003), σελ.220 επ.

170 ΜΟΥΚΙΟΥ Χρ. (2003), σελ.78.

επί των αιτημάτων. Μάλιστα υποστηρίζεται σχετικά¹⁷¹ ότι οι υποχρεώσεις αυτές συνδέονται με το άρθρο 10 παρ. 1 Σ, το οποίο «καθιερώνει την υποχρέωση “ομιλίας” της διοίκησης ... και καθιστά αντισυνταγματική τη διοικητική αδράνεια” και η ερμηνεία του υπό το φως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης “καθιστά αντισυνταγματική και τη σιωπή, ως εξωτερικό στοιχείο και, συχνά, ως αποτέλεσμα της αδράνειας».

3.4.2 Στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσίας

3.4.2.1 Αναδρομικότητα νόμου

Η προστασία του διοικουμένου από την ανατροπή ευνοϊκών γι’ αυτόν καταστάσεων λόγω αναδρομικής εφαρμογής νόμου, θα μπορούσε να αποτελεί το προνομιακό πεδίο εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης¹⁷². Όμως στο ελληνικό Σύνταγμα δεν υπάρχει κάποιος γενικός κανόνας απαγόρευσης αναδρομικότητας νόμου¹⁷³. Πέρα από το άρθρο 2 του Αστικού Κώδικα που ορίζει ότι ο νόμος ισχύει για το μέλλον, το οποίο όμως δεν έχει αυξημένη τυπική ισχύ για να δεσμεύσει τη νομοθετική εξουσία, οι διατάξεις των άρθρων 7 παρ. 1, 77 παρ. 2 και 78 παρ. 2 Σ απαγορεύουν την αναδρομικότητα συγκεκριμένων κατηγοριών νόμων (ψευδοερμηνευτικών, φορολογικών και δυσμενέστερων ποινικών αντίστοιχα). Άρα συνάγεται ότι ο νόμος δύναται να έχει αναδρομική ισχύ εφόσον το αναφέρει ρητά, δεν ανήκει σε μία εκ των προαναφερθεισών κατηγοριών, είναι τόσο γενικός όσο χρειάζεται για να μην αντίκειται στην αρχή της ισότητας και σε κατοχυρωμένα στο Σύνταγμα δικαιώματα, όπως για παράδειγμα αυτό της ιδιοκτησίας¹⁷⁴. Επίσης, σύμφωνα με το ΣτΕ, αναδρομική εφαρμογή μπορεί να έχει και νέος ηπιότερος νόμος¹⁷⁵.

Η εξεταζόμενη αρχή εφαρμόζεται και στις περιπτώσεις γνήσιας, αλλά και στις περιπτώσεις μη γνήσιας αναδρομικότητας¹⁷⁶. Μη γνήσια αναδρομικός είναι ο νόμος που αφορά σε γεγονότα και σχέσεις που ξεκίνησαν στο παρελθόν, συνεχίζουν να υπάρχουν κατά τη δημοσίευσή του και ρυθμίζονται για το μετά τη δημοσίευσή του χρονικό διάστημα. Δηλαδή δεν πρόκειται πράγματι περί αναδρομής αλλά περί άμεσης

171 ΜΟΥΚΙΟΥ Χρ. (2003), σελ.79 επ.

172 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.959.

173 ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρ. (2013), σελ.178.

174 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.960.

175 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.74 .

176 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.75.

εφαρμογής του νόμου, εφαρμογής του δηλαδή δίχως την πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων που θα άμβλυναν τυχόν ανατραπείσες καταστάσεις. Αντίθετα, γνήσια αναδρομικός είναι ο νόμος εκείνος που ρυθμίζει κατά τρόπο δυσμενή βιοτικές σχέσεις που έχουν ήδη περατωθεί¹⁷⁷. Το ΣτΕ, σε αντίθεση με τον ΑΠ¹⁷⁸, δεν υιοθετεί ρητά την ανωτέρω διάκριση, ενώ σε μεμονωμένες αποφάσεις¹⁷⁹ αναφέρεται, όχι ρητά, στον ορισμό της μη γνήσιας αναδρομικότητας¹⁸⁰.

Για την περίπτωση της *μη γνήσιας αναδρομικότητας νόμου*, η νομολογία κρίνει ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης όταν ο νεότερος νόμος είναι συνταγματικός και συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος που επιτάσσει τη μεταβολή του ισχύοντος νομικού καθεστώτος¹⁸¹. Μάλιστα χωρίς την απαίτηση εν προκειμένω ύπαρξης μεταβατικών διατάξεων¹⁸². Αντί των μεταβατικών διατάξεων, πολλές φορές η ερμηνεία των νέων διατάξεων γίνεται υπό το φως της εξεταζόμενης αρχής¹⁸³. Αυτό έχει οδηγήσει το ΣτΕ να δεχθεί ως μη καταργηθείσα ευνοϊκή ρύθμιση για όσους είχαν ήδη θεμελιώσει δικαίωμα στην υπόψη παροχή πριν τη δημοσίευση του νέου νόμου¹⁸⁴, να παράσχει εύλογο χρόνο συμμόρφωσης – πλήρωσης των προϋποθέσεων του νέου νομοθετικού πλαισίου προς τακτοποίηση σχετικών με την απαγορευμένη από το νέο νόμο δραστηριότητα εκκρεμοτήτων ή προς ομαλή συνέχιση της λειτουργίας της επιχείρησης σύμφωνα με το σχεδιασμό του καλόπιστου επιχειρηματία¹⁸⁵, καθώς και να υπαγάγει στο προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο όσους είχαν υποβάλει αρχική αίτηση βάσει αυτού, τελούσαν σε καλή πίστη, σύμφωνα με τις επιταγές του και πληρούσαν τις προϋποθέσεις που εκείνο όριζε¹⁸⁶. Έχει υποστηριχθεί¹⁸⁷ ότι υπέρ της αναγνώρισης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης θα συνηγορούσαν για τη νομολογία του ΣτΕ «η διάρκεια της χρονικής ισχύος του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος και το αδιατάρακτο αυτής, η υπερβαίνουσα τα όρια του ανεκτού βλάβη του διοικουμένου, το συνταγματικά αναγνωριζόμενο

177 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.649, 655.

178 ΑΠ 1908/2005, ΑΠ 1316/2006, ΑΠ 11/2011.

179 ΣτΕ 1508/2002, ΣτΕ 171/2006.

180 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.644 υποσ.3.

181 ΣτΕ 421/2004.

182 ΣτΕ 3764/2012.

183 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.651.

184 Ενδεικτικά ΣτΕ 1373/2012.

185 Ενδεικτικά ΣτΕ 1221/2003.

186 Ενδεικτικά ΣτΕ 21/2012.

187 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.655.

κεκτημένο ή δικαίωμα και η τυχόν ανατροπή του μακρόπνοου προσανατολισμού της οικονομικής δραστηριότητας των ενδιαφερομένων διοικουμένων».

Από την άλλη, για την περίπτωση της *γνήσιας αναδρομικότητας νόμου*, αυτή παραβιάζει την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στη διατήρηση ενός νομοθετικού καθεστώτος, όταν η εμπιστοσύνη είναι δικαιολογημένη¹⁸⁸. Υποστηρίζεται μάλιστα¹⁸⁹ ότι ο γνήσια αναδρομικός νόμος θα μπορούσε να θεωρηθεί αντισυνταγματικός (πλην των ρητά αναφερόμενων στο Σύνταγμα), καθώς αντίκειται σημαντικά στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ο οποίος θίγεται από την αναδρομή. Χάριν και της εξεταζόμενης αρχής, απαγορεύεται λοιπόν η αναδρομικότητα νόμου που συνεπάγεται οικονομικό βάρος πέρα από το προηγούμενο της επιβολής του φόρου οικονομικό έτος¹⁹⁰. Επίσης, υποστηρίζεται¹⁹¹ ότι θα μπορούσε να θεωρείται ότι είναι ενάντια στην αρχή η αναδρομικότητα που επιφέρει συγκεκριμένη βλάβη δικαιώματος, το οποίο καλοπίστως είχε αποκτήσει ο διοικούμενος. Ο κοινός νομοθέτης λοιπόν δεν μπορεί να ρυθμίσει κατά το δοκούν αναδρομικώς έννομες σχέσεις και καταστάσεις που έχουν ήδη επέλθει, στο βαθμό που με τη νέα, επαχθή ρύθμιση, ανατρέπεται η άξια προστασίας εμπιστοσύνη στην υφιστάμενη ρύθμιση που είχε επιδείξει ο φορέας των δικαιωμάτων που πηγάζουν από την υφιστάμενη έννομη σχέση ή κατάσταση¹⁹².

3.4.2.2 Μεταβατικές διατάξεις νεότερου νόμου

Όταν το νομοθετικό καθεστώς μεταβάλλεται χωρίς αναδρομική εφαρμογή αλλά για το μέλλον, παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τη μεταβολή δικαιολογούν λόγοι αντικειμενικοί, αναλογικοί και απορρέοντες από δημόσιο συμφέρον. Ακόμα κι αν ο διοικούμενος εμπιστεύθηκε τη διατήρηση ευνοϊκού για μια κατηγορία ιδιωτών νομοθετικού καθεστώτος, του οποίου η εφαρμογή ήταν μακρόχρονη¹⁹³. Και γενικότερα, η δημοκρατική αρχή και το Σύνταγμα παρέχουν στο νομοθέτη την ελευθερία μεταβολής ενός υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου και κατ'

188 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.655.

189 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (2003), σελ.136.

190 Ενδεικτικά ΣτΕ 3936/2013.

191 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.655.

192 ΜΠΕΗΣ Ευ. (2002).

193 ΣτΕ 242/2006, ΣτΕ 2820/2007.

επέκταση της ρύθμισης των σχετικών εννόμων σχέσεων για το μέλλον (άμεσης ισχύος ρυθμίσεις)¹⁹⁴.

Έκφραση της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του σε αυτή την περίπτωση είναι η ύπαρξη μεταβατικών διατάξεων στο νεότερο νόμο. Μέρος της θεωρίας μάλιστα αναδεικνύει τις μεταβατικές διατάξεις ως “το πλέον αποτελεσματικό σημείο ισορροπίας μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης”¹⁹⁵. Επιπλέον, η ποσότητα και η ποιότητά τους λειτουργεί ως κριτήριο της αναλογικότητας του νέου νόμου¹⁹⁶.

Αντίθετα, στη νομολογία του ΣτΕ η θέσπιση μεταβατικών διατάξεων δεν απολαμβάνει της ίδια αξίας. Αρκείται στο να αναφέρει τη στάθμιση την οποία πραγματοποίησε ο νομοθέτης, όταν έχει συμπεριλάβει μεταβατικές διατάξεις¹⁹⁷. Χωρίς μάλιστα να ελέγχει την αναλογικότητα και τη συνταγματικότητά τους¹⁹⁸. Αν δεν έχει συμπεριλάβει, δεν φαίνεται να δημιουργείται κώλυμα ή ανάγκη θέσπισης¹⁹⁹. Παρ’ όλα αυτά, υποστηρίζεται²⁰⁰ ότι απαιτείται να ελέγχεται η αναλογικότητα των σχετικών διατάξεων του παλαιού νόμου αφενός, των μεταβατικών διατάξεων του νέου, αλλά και των σχετικών διατάξεων αυτού που θα διέπουν τις έννομες σχέσεις για το μέλλον αφετέρου. Περαιτέρω, εκτός των μεταβατικών διατάξεων, και σε αυτή την περίπτωση αρωγός στην προστασία της εμπιστοσύνης του διοικουμένου είναι η ερμηνεία των διατάξεων που ρυθμίζουν για το μέλλον ή των μεταβατικών διατάξεων υπό το φως της εξεταζόμενης αρχής.

3.4.3 Στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας

Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να θεμελιωθεί στην περίπτωση της μεταβολής της νομολογίας²⁰¹. Ενδεικτικά²⁰², στη σκέψη 11 της ΣτΕ 2067/2011 αναφέρεται ότι «...Εν πάση περιπτώσει, και αν, ακόμη, είναι εφαρμοστέα η νομολογία του ΕΔΔΑ όπως διευκρινίσθηκε τελικά με την απόφαση

194 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.646.

195 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.647.

196 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (2003), σελ.138.

197 ΣτΕ 3762/2010, ΣτΕ 691/2013.

198 ΣτΕ 1564/2009.

199 ΣτΕ 710/2006.

200 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.648.

201 ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ – ΣΤΡΑΓΓΑ Τζ. (2016).

202 Και ο Άρειος Πάγος δέχεται αντίστοιχα στην απόφαση 1070/2010 ότι «...η μεταστροφή της ελληνικής νομολογίας δεν θεμελιώνει παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας του δικαίου».

Zolotukhin²⁰³, πρέπει, κατ' αναλογία με τα ισχύοντα στην εσωτερική έννομη τάξη βάσει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, να θεωρηθεί ότι καταλαμβάνει τις υποθέσεις που δημιουργούνται μετά την διαμόρφωσή της, και όχι πριν από αυτήν. Και αυτό, αφ' ενός για να δίνεται στα Κράτη η δυνατότητα προσαρμογής της νομοθεσίας, ενδεχομένως δε και του Συντάγματός τους προς την εκάστοτε εξελισσόμενη νομολογία του ΕΔΔΑ που, στην προκειμένη περίπτωση, καταλύοντας το ερειδόμενο σε διαφορετικές αντιλήψεις σύστημα του Έλληνα νομοθέτη, καταστρέφει εντελώς τον αποτρεπτικό για την λαθρεμπορία στόχο του με ό,τι αυτό συνεπάγεται, αφ' ετέρου δε για να αποφευχθούν εντελώς συμπτωματικές, άνισες, λύσεις και να μην δίνεται σε ενδεχόμενους δράστες λαθρεμπορίας, η δυνατότητα, κατ' επίκλησή της, να διαφεύγουν τις κυρώσεις που τους επιφυλάσσει μια νομοθεσία, την οποία από μακρού γνωρίζουν...». Εξάλλου, στη σκέψη 6 της ΣτΕ 2437/2012 γίνεται δεκτό σχετικά με τις προϋποθέσεις παραδεκτού ενδίκων βοηθημάτων ότι «Επειδή, εξάλλου, σε περίπτωση μεταβολής της νομολογίας σε ζητήματα που αφορούν σε προϋποθέσεις παραδεκτού ενδίκων βοηθημάτων, δεν μπορεί, εν όψει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας (20 παρ. 1 του Συντάγματος) αλλά και του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος, να αντιτάσσεται στο διάδικο που τα άσκησε παραδεκτώς κατά τα μέχρι τότε γενόμενα δεκτά από τη νομολογία, το απαράδεκτο, στο οποίο καταλήγει η ερμηνεία που υιοθετείται το πρώτον ως εκ της μεταβολής της νομολογίας και να θεωρείται για το λόγο αυτό απορριπτέο το ένδικο βοήθημα ...». Ωστόσο, επιβάλλεται η ερμηνεία και η εφαρμογή του δικαίου υπό το φως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς και η στάθμισή της όπου χρειάζεται ως συνταγματικό αγαθό.

3.4.4 Λοιπά πεδία εφαρμογής

Η εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης συναντάται και σε τομείς του ειδικού διοικητικού δικαίου²⁰⁴. Τέτοιους τομείς αποτελούν οι κρατικές ενισχύσεις επενδύσεων, οι δημόσιες συμβάσεις, η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, η πρόσληψη προσωπικού στο δημόσιο μέσω του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και η κοινωνική

203 ΕΔΔΑ Zolotukhin v. Russia 14939/2003 10-2-2009 (καταδίκη Ρωσίας λόγω παραβίασης της στο άρθρο 4 του 7^{ου} Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ κατοχυρούμενης αρχής “ne bis in idem” : επιβολή σωρευτικά ποινικών και διοικητικών κυρώσεων για την ίδια άδικη πράξη).

204 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.13 επ.

ασφάλιση. Η αρχή διατρέχει επίσης ολόκληρο το δίκαιο προστατεύοντας τον πολίτη, το διοικούμενο, το συναλλασσόμενο²⁰⁵.

Εξάλλου, παρόλο που στον τομέα του εσωτερικού *φορολογικού δικαίου* δεν εφαρμόζεται η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, το ΣτΕ δέχεται την εφαρμογή της μόνο σε υποθέσεις που αφορούν τον επιρριπτόμενο στην κατανάλωση φόρο κύκλου εργασιών²⁰⁶. Επίσης, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του φορολογούμενου, ως έκφανση της θεμελιώδους αρχής της χρηστής φορολογικής διοίκησης και ενόψει του σκοπού και της σημασίας της στο πλαίσιο του κράτους δικαίου, τυγχάνει εφαρμογής και στο πεδίο της φορολογίας εισοδήματος²⁰⁷. Για την ενεργοποίησή της απαιτείται, μεταξύ άλλων, θετική ενέργεια αρμοδίου οργάνου της διοίκησης, όπως είναι η εγκύκλιος ή έκθεση ελέγχου, με την οποία υποδεικνύεται, ρητώς, στους φορολογούμενους ορισμένη συμπεριφορά ως σύμφωνη με τις διατάξεις του νόμου²⁰⁸. Για παράδειγμα, κρίθηκε πρόσφατα με τη ΣτΕ 2607/2018 ότι δεν συνιστά τέτοια ενέργεια, όσον αφορά τη φορολογία εισοδήματος, η μη έγερση από τη φορολογική διοίκηση, ζητήματος ανακρίβειας του δηλωθέντος τιμήματος της αγοραπωλησίας, σε σχέση με δήλωση φόρου μεταβίβασης ακινήτου που της υποβλήθηκε.

Τέλος, στο *ιδιωτικό δίκαιο* η αρχή θεωρείται ειδικότερη εκδήλωση της αρχής της καλής πίστης. Η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του συναλλασσόμενου, ως προστασία της (υποκειμενικής) καλής πίστης, συσχετίζεται συνήθως με την ασφάλεια των συναλλαγών και με την αρχή της καλής πίστης. Προστατεύεται κυρίως η πίστη του συναλλασσόμενου κοινού σε διαμορφωμένες (αξιόπιστες υπό όρους) καταστάσεις, όπως συμβαίνει για παράδειγμα όταν ένα πρόσωπο δημιουργεί με τη συμπεριφορά του την πεποίθηση σε τρίτους ότι θα συνεχίσει να τηρεί αυτή τη συμπεριφορά. Θεωρείται τότε, κατά την (αντικειμενική) καλή πίστη και για λόγους ασφάλειας των συναλλαγών, άξια προστασίας η πεποίθηση αυτή των τρίτων, τουλάχιστον όταν οι τρίτοι είναι (υποκειμενικά) καλόπιστοι. Προστατεύεται δηλαδή η ευλόγως δημιουργηθείσα εμπιστοσύνη στη συμπεριφορά κάποιου

205 ΑΥΓΟΥΣΤΙΑΝΑΚΗΣ Μ. (2003), σελ.152 επ. με παραπομπή σε “Δωρή, Εισαγωγή στο Αστικό Δίκαιο Α’, 1991”, “Σταθόπουλο, Γενικό Ενοχικό Δίκαιο, Έκδ. 3, 1998” και “Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο Α’, 1994”.

206 ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ – ΣΤΡΑΓΓΑ Τζ. (2016).

207 ΖΟΥΛΑΚΗ Μ. - Ελ. (2019).

208 ΣτΕ 608/2004, ΣτΕ 2674/2013, ΣτΕ 2582/2015, ΣτΕ 2827-2828/2016.

προσώπου. Η αρχή διαμορφώθηκε στο ιδιωτικό δίκαιο με βάση ειδικές διατάξεις του ΑΚ (ενδεικτικά ΑΚ 221, 224, 426, 756, 936, 1036, 1962, αποδυνάμωση δικαιώματος βάσει ΑΚ 281), σε συνδυασμό και με την αρχή της καλής πίστης, ενώ με προσφυγή στη συγκεκριμένη αρχή υποστηρίζεται η προστασία της εμπιστοσύνης και σε περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από ειδικές διατάξεις.

4. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά το ενωσιακό δίκαιο

4.1 Η έννοια της αρχής

Όπως προαναφέρθηκε, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου έχει νομολογιακά διαπλασθεί και καθιερωθεί, εκτός από το ελληνικό δίκαιο, και στο ενωσιακό δίκαιο. Και μάλιστα ως θεμελιώδης αρχή της ενωσιακής έννομης τάξης. Δεν υπάρχει ρητή αναφορά της στη ΣΕΕ ή στη ΣΛΕΕ, παρά μόνο στον Ευρωπαϊκό Κώδικα Χρηστής Διοικητικής Συμπεριφοράς²⁰⁹. Ως αρχή που στα περισσότερα δίκαια κρατών μελών προβλεπόταν ή τουλάχιστον αντιμετωπιζόταν από τη νομολογία των δικαστηρίων τους, καθιερώθηκε και στη νομολογία του ενωσιακού δικαστηρίου κι έγινε γενικότερα αποδεκτή από το ενωσιακό δίκαιο²¹⁰. Πρώτη απόφαση με αναφορά της αρχής είναι η ΔΕΚ C-12/1960²¹¹. Με τη ΔΕΚ C-11/1963 έγινε δεκτή ρητά η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου. Στη συνέχεια ήταν η απόφαση ΔΕΚ C-73/1974 σχετικά με τη δημιουργία εύλογων προσδοκιών από τη δράση ή τη μη δράση της διοίκησης. Με την απόφαση ΔΕΚ C-78/1974 η αρχή κρίθηκε ως “αναπόσπαστο κομμάτι της κοινοτικής έννομης τάξης” και με τη σημαντική απόφαση ΔΕΚ C-112/1977 ότι «αποτελεί μέρος της κοινοτικής εννόμου τάξεως, ώστε η παραβίασή της να συνιστά “παράβαση της Συνθήκης ή οιοδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της”» κατά την έννοια του άρθρου 263 παρ. 2 ΣΛΕΕ (πρώην 230 ΣΕΚ, πρώην 173). Επιπλέον, με την ΔΕΚ C-112/1980 αναδείχθηκε ως “θεμελιώδης αρχή του κοινοτικού δικαίου”.

Σύμφωνα με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, μία έννομη κατάσταση της οποίας τη διατήρηση μπορούσε ο ιδιώτης να εμπιστευτεί εύλογα, δεν

209 Άρθρο 10 παρ. 2 : «Ο υπάλληλος σέβεται τις νόμιμες και εύλογες προσδοκίες τις οποίες τρέφουν τα μέλη του κοινού με βάση το πώς έχει ενεργήσει το όργανο στο παρελθόν».

210 ΔΕΚ C-348/1989, ΔΕΚ C-250/1991.

211 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.173. Ωστόσο, πρώτες σχετικές αποφάσεις ήταν οι ΔΕΚ C-3 έως 7/1957, στις οποίες δεν αναφερόταν η αρχή αλλά υπήρχε η σκέψη ότι η εμπιστοσύνη στη διατήρηση κεκτημένης νομικής καταστάσεως πρέπει να προστατευθεί, ως στοιχείο της αρχής.

μπορεί να μεταβληθεί με αιφνίδια διοικητικά μέτρα, εκτός αν την απρόοπτη μεταβολή επιτάσσει το δημόσιο συμφέρον²¹². Εξάλλου, βάσει της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και με την εξαίρεση συνδρομής άμεσου κι επιτακτικού ενωσιακού συμφέροντος, μέτρα τα οποία ανατρέπουν ευνοϊκές ρυθμίσεις, στις οποίες ο μέσος πληροφορημένος και καλόπιστος πολίτης εύλογα και θεμιτά υπολόγιζε και προσδοκούσε, δεν μπορούν να εφαρμόζονται απροειδοποίητα και χωρίς πρόβλεψη μεταβατικής περιόδου²¹³. Αλλά και σε εκείνη την περίπτωση της ξαφνικής αλλαγής, απαιτείται η θέσπιση μεταβατικών διατάξεων και περαιτέρω ανακύπτει αξίωση για αποζημίωση ή ανάγκη μη εφαρμογής του ζημιογόνου κανόνα στη συγκεκριμένη περίπτωση²¹⁴. Βέβαια, τα ανωτέρω δεν συνεπάγονται αυτόματα αδυναμία τροποποίησης ευνοϊκών καταστάσεων και παράνομο χαρακτήρα των διατάξεων που επιφέρουν την τροποποίηση αυτή. Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη έχει δύο διαστάσεις. Η αντικειμενική συνίσταται στις βάσιμες προσδοκίες που δημιουργούνται στο μέσο σώφρονα ενημερωμένο διοικούμενο του σχετικού τομέα δραστηριότητας και η υποκειμενική περιλαμβάνει τα υποκειμενικά δεδομένα που αφαιρούν την προβλεψιμότητα μιας αλλαγής και δικαιολογούν τυχόν διαφοροποίηση από την αντικειμενική διάσταση²¹⁵.

Η αρχή συνιστά υπέρτερο κανόνα δικαίου, ο οποίος προστατεύει τους πολίτες και η παράβασή του συνεπάγεται ευθύνη της Ένωσης²¹⁶. Όταν αρμόδιο ενωσιακό όργανο δημιουργήσει σε διοικούμενο βάσιμες προσδοκίες, προσφέροντας ακριβείς διαβεβαιώσεις, οποιουδήποτε είδους, οι οποίες είναι ελεύθερες αιρέσεων, περιέχουν συγκλίνοντα πληροφοριακά στοιχεία, προέρχονται από αξιόπιστες και έγκυρες πηγές και είναι σύμφωνες με τους ισχύοντες κανόνες, τότε ο διοικούμενος μπορεί να επικαλεστεί την αρχή²¹⁷. Οι πράξεις των ενωσιακών οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος γίνεται πλέον και υπό το φως της εξεταζόμενης αρχής. Μάλιστα, ως αρχή θεμελιώδης και άρα οιονεί συνταγματικής περιωπής, δεσμεύει εκτός από τη διοίκηση και το νομοθέτη²¹⁸. Αποτελεί ηθικό περιεχόμενο και κανονιστικό θεμέλιο

212 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.132 με παραπομπή σε “Δαγτόγλου Π., Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι, 1985”.

213 ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993), σελ.969.

214 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.3.

215 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.11.

216 Για παράδειγμα, με τη ΔΕΚ C-368/1989 κρίθηκε ανίσχυρος εν μέρει κάποιος κανονισμός διότι είχε δημιουργήσει κατάσταση ικανή να αναπτύξει την εμπιστοσύνη των πολιτών σε ένα σύστημα παροχής δικαιωμάτων.

217 Ενδεικτικά ΔΕΚ C-519/2007, ΔΕΚ C-426/2010.

218 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.174 .

κάθε κανόνα δικαίου. Επιπροσθέτως, αποτελεί έκφραση της προστασίας του αγαθού της ελευθερίας, ανήκει στις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης και ισχύει ως γενικός κανόνας δικαίου²¹⁹. Κατά μία άποψη²²⁰ το ΔΕΚ μέσω της αρχής, προσπάθησε να συνδυάσει δύο ανάγκες, αυτή της προστασίας υπαρχόντων έννομων σχέσεων και αυτή της προσαρμογής του ενωσιακού νομοθετικού οικοδομήματος στις οικονομικές εξελίξεις.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ) έχει κατοχυρώσει επίσης με τη νομολογία του την αρχή προστασίας των εύλογων προσδοκιών του ιδιώτη σε σημαντικό αριθμό αποφάσεών του. Την αντιμετωπίζει ως θεμελιώδη αρχή κατά τη στάθμισή της με το εκάστοτε δημόσιο συμφέρον που απαιτεί δυσμενή για τον ιδιώτη μεταβολή. Αναφέρθηκε για πρώτη φορά σε απόφασή του το 1991²²¹. Απορρέει από την παροχή ορισμένων διαβεβαιώσεων, οποιουδήποτε είδους, εκ μέρους των αρμόδιων ενωσιακών οργάνων, σύμφωνα με το ισχύον κανονιστικό ή νομοθετικό καθεστώς, ενώ σημαντικούς παράγοντες αποτελούν η προβλεψιμότητα της μεταβολής (στην οποία δίνεται ιδιαίτερη έμφαση²²²), η επιτακτικότητα του δημοσίου συμφέροντος, η ύπαρξη εξαιρετικών συνθηκών, η ζημία του ιδιώτη και οι δυνατότητες κάλυψης μέρους της βλάβης, καθώς και η πλήρωση των απαιτούμενων, από το υφιστάμενο κανονιστικό ή νομοθετικό πλαίσιο, προϋποθέσεων από τον ιδιώτη, ο οποίος τελεί σε καλή πίστη²²³. Η επεξεργασία της αρχής πραγματοποιείται κυρίως σε υποθέσεις όπου η επίκλησή της γίνεται σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ²²⁴, σε υποθέσεις που αφορούν διαδικαστικές εγγυήσεις του άρθρου 6 (Δικαίωμα στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης) της ΕΣΔΑ, αλλά και σε ζητήματα διαχρονικού δικαίου, όπου ρητά το ΕΔΔΑ έχει προστατεύσει τις εύλογες προσδοκίες του ιδιώτη και σε περίπτωση μη γνήσιας αναδρομής νόμου.

219 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.142.

220 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.172.

221 ΕΔΔΑ Fredin v. Sweden 12033/86 της 18-2-1991.

222 ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ – ΣΤΡΑΓΓΑ Τζ. (2016).

223 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.12.

224 Άρθρο 1 - Προστασία της ιδιοκτησίας: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουν το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέσει εν ισχύϊ Νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίους προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων.».

4.2 Η θεμελίωση της αρχής

Ούτε η ενωσιακή νομολογία αποδίδει ρητά τη θεμελίωση της αρχής στην ασφάλεια δικαίου ή στο κράτος δικαίου. Κάποιες φορές αναφέρεται η αρχή της ασφάλειας δικαίου από την οποία απορρέει ρητά²²⁵ ή σιωπηρά η εξεταζόμενη αρχή, ενώ άλλες φορές αναφέρονται από κοινού, χωρίς όμως να γίνεται μνεία της κοινής τους απόρροιας από την αρχή του κράτους δικαίου²²⁶. Η νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ προσφεύγει συχνά στις γενικές αρχές της ασφαλείας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης για να συμβιβάσει την ανάγκη σταθερότητας των υφισταμένων έννομων σχέσεων με τις τροποποιήσεις του ενωσιακού κανονιστικού πλαισίου, χωρίς να κάνει διάκριση μεταξύ των δύο αρχών²²⁷. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου αποτελεί ευθεία συνέπεια της αρχής του κράτους δικαίου.

Ωστόσο, σε μεταγενέστερες αποφάσεις δεν συναντάται πλέον η στενή σύνδεση μεταξύ της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και συχνά παρατίθενται η μία κατόπιν της άλλης ως αυτοτελείς αρχές του ενωσιακού δικαίου. Σύμφωνα με τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Γ. Κοσμά στην υπόθεση Fintan Duff²²⁸ «η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιβάλλει τη σαφήνεια και ακρίβεια των κανόνων δικαίου και των ατομικών ρυθμίσεων που συγκροτούν, σε ορισμένη χρονική στιγμή, το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου ασκούν τις αρμοδιότητές τους τα όργανα και αναπτύσσουν τις δραστηριότητές τους οι ιδιώτες, ενώ η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιβάλλει στον κοινοτικό νομοθέτη και στα άλλα κοινοτικά όργανα –ή εθνικά όργανα όταν ενεργούν βάσει των κοινοτικών διατάξεων– να ασκούν, στη διαδοχή του χρόνου, κατά τέτοιο τρόπο τις αρμοδιότητές τους, ώστε να μη θίγονται, κατά τρόπο αδύνατο να προβλεφθεί από έναν επιμελή ιδιώτη, έννομες καταστάσεις και σχέσεις δημιουργηθείσες βάσει της κοινοτικής νομοθεσίας».

Κατά την κρατούσα στη θεωρία γνώμη²²⁹, το νομικό θεμέλιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντοπίζεται στην αρχή του κράτους δικαίου, στην οποία στηρίζεται και η ενωσιακή έννομη τάξη²³⁰.

225 ΔΕΚ C-1/1973.

226 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.3.

227 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

228 ΔΕΚ C-63/1993.

229 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

230 Προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αιτιολογική σκέψη 3 .

4.3 Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής

Σύμφωνα με τη θεωρία και τη νομολογία, από την οποία διαπλάθεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου, οι προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής περιλαμβάνουν τη δημιουργία βάσης της εμπιστοσύνης από τη συμπεριφορά των ενωσιακών οργάνων, η οποία (η συμπεριφορά) μάλιστα απαιτείται να είναι ικανής χρονικής διάρκειας, την ιδιαίτερη κατάσταση του διοικουμένου και την έλλειψη υπέρτερου ενωσιακού συμφέροντος, το οποίο επιτάσσει τη μεταβολή των υφιστάμενων έννομων συνθηκών²³¹.

Σχετικά με την πρώτη προϋπόθεση, *βάση εμπιστοσύνης* δύναται να παρέχουν επίσημες υποσχέσεις, δηλώσεις, πληροφορίες, αλλά και μακρόχρονη πρακτική ενωσιακών οργάνων. Το όργανο πρέπει να κατέχει την αποφασιστική αρμοδιότητα και για να υποσχεθεί, αλλά κατ' επέκταση και για να δεσμευθεί περί διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης ή πραγματοποίησης συγκεκριμένης πράξης ή παράλειψης. Όσο για την περίπτωση της διοικητικής πρακτικής, δεν αντίκειται στην αρχή η τροποποίηση της υπάρχουσας κατάστασης στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας του ενωσιακού οργάνου όταν αυτή είναι αναγκαία²³², η ανατροπή μιας ανώμαλης κατάστασης²³³, καθώς ακόμα και η ξαφνική εγκατάλειψη από κράτος μέλος πρακτικής αντίθετης στο ενωσιακό δίκαιο²³⁴. Και γενικότερα η μεταβολή διοικητικής πρακτικής μπορεί υπό ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις να συνιστά βάση εμπιστοσύνης του διοικουμένου²³⁵.

Η δεύτερη προϋπόθεση εφαρμογής της αρχής πληρούται με την ικανή χρονικής διάρκειας συμπεριφορά της ένωσης. Τόσο οι κανονισμοί όσο και οι οδηγίες του Συμβουλίου και της Επιτροπής μπορούν επίσης να αποτελέσουν βάση εμπιστοσύνης, όταν παρέχουν ρητά τη δέσμευση των οργάνων είτε για μη μετατροπή του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου²³⁶ για κάποιο χρονικό διάστημα είτε τουλάχιστον μέχρι την προθεσμία που ίσως τίθεται (όταν πρόκειται για μέτρα συγκεκριμένης χρονικής ισχύος²³⁷ ή μέτρα αντιμετώπισης συγκεκριμένης κρίσης στην αγορά²³⁸). Στη

231 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.180 επ.

232 ΔΕΚ C-245/1981, ΔΕΚ C-284/1994.

233 ΔΕΚ C-2/1975.

234 ΔΕΚ C-5/1982.

235 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.182.

236 ΔΕΚ C-81/1972.

237 ΔΕΚ C-78/1974.

238 ΔΕΚ C-78/1977.

δεύτερη περίπτωση γίνεται λόγος από το ΔΕΚ για τεκμήριο σταθερότητας του κανόνα²³⁹, το οποίο όμως δεν νοείται όταν υπάρχει επιφύλαξη, διακριτική ευχέρεια ή αβεβαιότητα σχετικά με τις εξατομικευμένες συνέπειες²⁴⁰. Περαιτέρω, στους τομείς της κοινής εμπορικής και κοινής γεωργικής πολιτικής η προστασία της εμπιστοσύνης των επιχειρηματιών κωλύεται από τις συνεχείς μεταβολές και τη διαρκή αναπροσαρμογή των αντίστοιχων νομοθετικών πλαισίων²⁴¹.

Η τρίτη προϋπόθεση προστασίας της εμπιστοσύνης απαιτεί η *εμπιστοσύνη του καλόπιστου διοικουμένου να είναι άξια προστασίας*. Αυτό σημαίνει ότι η εμπιστοσύνη, απελευθερωμένη από διάφορες επιθυμίες ή ελπίδες του διοικουμένου²⁴², προστατεύεται από απρόβλεπτη, αιφνίδια και απρόσμενη μεταβολή υφιστάμενης ρύθμισης²⁴³. Απρόβλεπτη από συνετό κι επιμελή επιχειρηματία²⁴⁴, λαμβανομένης υπόψη της δυνατότητάς του να ενημερωθεί για το στάδιο εξέλιξης του εφαρμοστέου ενωσιακού δικαίου²⁴⁵. Άξια προστασίας εμπιστοσύνη δεν δύναται να δημιουργηθεί από ανακριβείς πληροφορίες εθνικών τελωνειακών αρχών²⁴⁶. Εξάλλου, ο διοικούμενος δεν προστατεύεται από την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αν έχει προβεί σε παράνομη πράξη ή παραβίαση της εφαρμοστέας ενωσιακής ρύθμισης, αν δεν εκπλήρωσε ως όφειλε υποχρέωσή του έναντι της Ένωσης, ούτε αν η έκδοση ευμενούς γι' αυτόν πράξης προήλθε από εσφαλμένες ή ελλιπείς ενδείξεις που παρείχε στην Ένωση.

Δυσχέρειες, εξάλλου, υφίστανται κατά την περίπτωση των προσδοκιών επιχειρηματία, σε αντίθεση αφενός με τις ασφαλείς νομικές καταστάσεις που γενικότερα εκλαμβάνονται ως άξιες προστασίας λόγω του χαρακτήρα αξίωσης και αφετέρου με τις κερδοσκοπικές δραστηριότητες, καθώς η ανάληψη εκ των προτέρων του κινδύνου εν προκειμένω αποκλείει την προστασία εκ μέρους της ενωσιακής έννομης τάξης²⁴⁷. Επί των προσδοκιών λοιπόν, ο πιο κρίσιμος αλλά και πιο ιδιόμορφος παράγοντας είναι η προβλεψιμότητα της μεταβολής. Περιλαμβάνει κυρίως την ύπαρξη

239 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.182.

240 ΔΕΚ C-347/1985.

241 ΔΕΚ C-22/1994, ΔΕΚ C-284/1994.

242 Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Tesauro της 9^{ης} Νοεμβρίου 1989, ΔΕΚ C-337/1988.

243 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.186.

244 ΔΕΚ C-74/1974.

245 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.188.

246 ΔΕΚ C-370/1996.

247 ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003), σελ.95 επ.

επιφυλάξεων για μελλοντικό έλεγχο, πιθανές νέες ρυθμίσεις, περιορισμούς, συγκεκριμένη χρονική ισχύ ή πιθανότητα ανάκλησης και βέβαια την ύπαρξη προθεσμίας. Επίσης, αρκεί –παρά την έλλειψη ρητής αναφοράς περί προσωρινού χαρακτήρα του μέτρου– η αποδοχή ότι αποτελεί μέρος συστήματος ρυθμίσεων, το οποίο χαρακτηρίζεται από συνεχή μεταβολή των προς ρύθμιση σχέσεων και απαιτείται η λήψη μέτρων (για παράδειγμα νομισματικοί διακανονισμοί). Τέλος, η προβλεψιμότητα θεωρείται δεδομένη όταν παρέχεται έγκαιρα πληροφόρηση για την επέλευση μελλοντικών μέτρων και το περιεχόμενο αυτών.

Επιπλέον, η εμπιστοσύνη του δεν είναι άξια προστασίας αν ο διοικούμενος έχει συμπεριφερθεί με δόλο²⁴⁸, ούτε αν όφειλε να είχε αντιληφθεί ότι ωφελήθηκε από λάθος ή απροσεξία της διοίκησης και άρα επέδειξε έτσι βαριά αμέλεια²⁴⁹, αλλά αντίθετα η ελαφριά του αμέλεια φαίνεται να μην καθιστά την εμπιστοσύνη μη δικαιολογημένη²⁵⁰. Ούτε μπορεί να επικαλεστεί λυσιτελώς την εμπιστοσύνη του σε παράνομη δράση της διοίκησης²⁵¹. Στο συγκεκριμένο θέμα όμως, της έλλειψης γνώσης του διοικουμένου για το ενδεχόμενο παράνομο της ενωσιακής συμπεριφοράς, η θέση του ΔΕΚ/ΔΕΕ δεν είναι ξεκάθαρη²⁵². Ναι μεν ίσως αυτός στηρίζεται στο τεκμήριο νομιμότητας των ενωσιακών πράξεων, αλλά η απάντηση του ΔΕΚ/ΔΕΕ περί δημιουργίας δικαιωμάτων από μη νόμιμη κατάσταση δείχνει να είναι αρνητική²⁵³.

Τέταρτη προϋπόθεση εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης συνιστά η *έλλειψη υπέρτερου ενωσιακού συμφέροντος*, το οποίο επιτάσσει τη μεταβολή των υφιστάμενων έννομων συνθηκών. Τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν προστατεύονται ως απόλυτα προνόμια, αλλά εντός των ορίων που δικαιολογούνται από τους σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Ένωση²⁵⁴. Η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έχει ως σκοπό τη διατήρηση υπαρχόντων καταστάσεων ή την ικανοποίηση ορισμένων εύλογων προσδοκιών. Αυτό έχει ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα τη σύγκρουσή της με άλλες θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης, την αρχή της νομιμότητας και την αρχή της αποτελεσματικότητας της δράσης των ενωσιακών οργάνων, κατά την

248 ΔΕΚ C-153/1994.

249 ΔΕΚ C-160/1984.

250 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.136.

251 ΔΕΚ C-316/1988.

252 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.12.

253 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.189.

254 ΔΕΚ C-4/1973.

από κοινού προσπάθεια εκτέλεσης των επιταγών του πρωτογενούς δικαίου. Σε αυτό το σημείο λοιπόν, γεννιέται η ανάγκη στάθμισης συμφερόντων, ώστε να εξισορροπηθούν η προστασία του έννομου συμφέροντος του διοικουμένου της Ένωσης και η προστασία του ενωσιακού συμφέροντος προς μεταβολή της υφιστάμενης κατάστασης.

Μία συχνή περίπτωση σύγκρουσης περιλαμβάνει την εμπιστοσύνη διοικουμένου που στηρίζεται σε παράνομες ενέργειες των ενωσιακών οργάνων. Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης στάθμισης, έχει κριθεί από το Πρωτοδικείο η υπερίσχυση της αρχής της νομιμότητας έναντι της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα θιγόταν και η αρχή της ίσης μεταχείρισης²⁵⁵. Άλλη περίπτωση σύγκρουσης γεννιέται μεταξύ αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και προστασίας της ενιαίας αγοράς, περί τροποποίησης του κανονιστικού πλαισίου της αγοράς και κατ' επέκταση προσαρμογής στα νέα οικονομικά δεδομένα. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ, οι προσδοκίες επιχειρηματιών προς διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος σε πεδία ρυθμιζόμενα από τα ενωσιακά όργανα και χαρακτηριζόμενα από διαρκείς αλλαγές και αναπροσαρμογές, όπως οι κοινές οργανώσεις αγορών, δεν μπορούν να στοιχειοθετήσουν την επικράτηση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης κατά τη σχετική στάθμιση συμφερόντων²⁵⁶.

Κατά την αναδρομική μεταβολή του ενωσιακού κανονιστικού πλαισίου, παρόλο που η αναδρομικότητα γεννά δυσχέρειες νομικού είδους, συχνά δικαιολογείται από οικονομικής σκοπιάς. Σύμφωνα με τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Dutheillet de Lamothe στην απόφαση ΔΕΚ C-37/1970 «Πράγματι, στο πλαίσιο του οικονομικού δικαίου, συχνά το οικονομικό γεγονός αποτελεί την πηγή και την βάση της νομικής πράξεως. Η επέλευσή του, η βαρύτητά του και οι συνέπειές του αποτελούν τις προϋποθέσεις τόσο της εκδόσεως της πράξεως όσο και της νομιμότητάς της. Την ασφάλεια των εννόμων καταστάσεων προσβάλλει το οικονομικό γεγονός, και όχι η πράξη που αποτελεί την συνέπειά του, οπότε είναι όχι μόνον αναγκαίο αλλά και φυσικό να είναι η ημερομηνία επελεύσεως αυτού του γεγονότος και όχι της νομικής πράξεως που καθορίζει το σημείο ενάρξεως των αποτελεσμάτων της πράξεως». Άλλη μία μορφή

255 Αποφάσεις Πρωτοδικείου T-551/1993, T-231/1994, T-232/1994, T-233/1994 και T-234/1994.

256 ΔΕΚ C-258/1990, ΔΕΚ C-259/1990.

στάθμισης αποτελεί η μη θέσπιση μεταβατικών διατάξεων κατά την έκδοση μιας πράξης που τροποποιεί υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο.

Η νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ περί της διαδικασίας στάθμισης συμφερόντων είναι γενικότερα ρευστή, ενώ γνώμονα για την οριστικοποίηση των εκάστοτε χρησιμοποιούμενων κριτηρίων φαίνεται να συνιστά κάθε φορά το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού κανόνα. Για παράδειγμα, στις υπαλληλικές υποθέσεις αποδεικνύεται συνήθως προστατευτική για τον υπάλληλο, ενώ σε υποθέσεις σχετικές με ρύθμιση της αγοράς το αποτέλεσμα είναι το αντίθετο, δίνοντας το προβάδισμα στην αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου και στην προστασία της λειτουργικότητας της αγοράς²⁵⁷. Η διαδικασία στάθμισης εμφανίζει δύο στάδια. Αφενός κρίνεται ο βαθμός πλήρωσης των προϋποθέσεων της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και αφετέρου κατά πόσο απαιτείται να κατισχύσει της αρχής το υπέρτερο ενωσιακό συμφέρον²⁵⁸.

4.4 Πεδίο εφαρμογής της αρχής

Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης λαμβάνει σάρκα και οστά κυρίως στα ακόλουθα πεδία του ενωσιακού δικαίου: στην ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων, στην αναδρομική εφαρμογή των κανόνων δικαίου, στην αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και στη διαχρονική ισχύ των αποφάσεων του ΔΕΚ/ΔΕΕ. Αντίθετα, σύμφωνα με το ΕΔΔΑ συγκεκριμένα, η αρχή δε μπορεί να θεμελιωθεί με βάση δικαίωμα του διοικουμένου σε συγκεκριμένη νομολογία²⁵⁹.

Από τη μία, οι παράνομες δυσμενείς πράξεις μπορούν να ανακληθούν οποτεδήποτε²⁶⁰. Από την άλλη, στις παλαιότερες αποφάσεις του ΔΕΚ περί ανάκλησης νόμιμων ή παράνομων διοικητικών πράξεων, από τις οποίες απέρρεαν δικαιώματα υπέρ των αποδεκτών, αυτό δεν έκανε ρητά λόγο περί δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, μπορούσε όμως να συναχθεί ως συμπέρασμα ότι καθοδηγούταν από αυτή²⁶¹. Στην πρώτη υπόθεση²⁶² «εμπνεόμενο από τους κανόνες που αναγνωρίζουν η νομοθεσία, η επιστήμη και η νομολογία των κρατών μελών», έκρινε ότι «νόμιμη διοικητική πράξη

257 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

258 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.190.

259 ΕΔΔΑ Atanasovski v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 36815/03 14-1-2010.

260 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.16.

261 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

262 ΔΕΚ C-3/1957 έως 7/1957.

που γεννά δικαιώματα δεν μπορεί καταρχήν να εξαφανιστεί μονομερώς», ενώ «η ανάκληση τέτοιας φύσεως παρανόμου πράξεως μπορεί κατ'αρχήν να χωρήσει εντός ευλόγου προθεσμίας». Αργότερα²⁶³ αναγνώρισε σε ενωσιακό όργανο, το οποίο εξέδωσε παράνομη διοικητική πράξη που δημιουργούσε δικαιώματα υπέρ του διοικουμένου, τη δυνατότητα ανάκλησής της αναδρομικά, αλλά κατόπιν στάθμισης συμφερόντων. Στάθμισης αφενός του συμφέροντος του διοικουμένου που ωφελούνταν από την πράξη (για διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης, την οποία εύλογα θεωρούσε σταθερή) και του δημοσίου συμφέροντος (το οποίο προστάτευε την αρχή της νομιμότητας).

Σε μεταγενέστερη απόφαση²⁶⁴, το ΔΕΚ έκρινε ότι ενωσιακό όργανο μπορεί να ανακαλεί, και μάλιστα αναδρομικά, παράνομες αποφάσεις, υπό την επιφύλαξη ότι σε εξαιρετικές περιπτώσεις θα συνεκτιμάται (από το όργανο) η ανάγκη ασφάλειας δικαίου, ενώ το ΔΕΚ διατηρεί την εξουσία ελέγχου. Μολονότι στη συγκεκριμένη απόφαση κρίθηκε ότι δεν τίθεται θέμα παραβίασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αναγνωρίστηκε η αξίωση του ιδιώτη για προστασία της εμπιστοσύνης ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου ισχύουσα και στην ενωσιακή έννομη τάξη, με κύριο πεδίο εφαρμογής την ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Λίγο αργότερα, το ΔΕΚ αναφέρθηκε ρητά στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως περιορισμό του δικαιώματος ανακλήσεως των παρανόμων διοικητικών πράξεων²⁶⁵. Κατά πάγια νομολογία, «μολονότι πρέπει να αναγνωρίζεται σε κάθε ενωσιακό όργανο, το οποίο διαπιστώνει ότι η πράξη που μόλις εξέδωσε φέρει το στίγμα της παρανομίας, το δικαίωμα να ανακαλεί αναδρομικώς την πράξη αυτή εντός ευλόγου χρόνου, το δικαίωμα αυτό μπορεί να περιορίζεται από την ανάγκη σεβασμού της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του έλκοντος δικαίωμα από την πράξη, ο οποίος έδωσε πίστη στην νομιμότητα της πράξεως αυτής»²⁶⁶.

Αντίθετα, οι νόμιμες δυσμενείς πράξεις ανακαλούνται οποτεδήποτε, αρκεί η ανάκληση να μη βλάπτει δικαιώματα τρίτων και να μην αντιτίθεται σε δημόσιο συμφέρον. Εξάλλου, οι νόμιμες ευμενείς πράξεις κατ' αρχήν δεν ανακαλούνται. Εξαίρεση υφίσταται όταν υπάρχει επιφύλαξη ανάκλησης ή όταν το επιτάσσει υπέρτερο

263 ΔΕΚ C-14/1961.

264 ΔΕΚ C-111/1963.

265 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

266 ΔΕΚ C-14/1981.

δημόσιο συμφέρον. Η ανάκληση αποκλείεται λόγω απλής μεταβολής των αντιλήψεων της διοίκησης. Το ίδιο και όταν η πράξη έχει δημιουργήσει δικαιώματα για το διοικούμενο, έχει προκαλέσει την καλόπιστη εμπιστοσύνη του και κατ' επέκταση την ανάληψη υποχρέωσης ή τη διενέργεια δαπανών²⁶⁷.

Το ΔΕΚ έχει αναγνωρίσει ρητά την εφαρμογή της αρχής και επί γενικών πράξεων των ενωσιακών οργάνων²⁶⁸. Περαιτέρω έχει αποφανθεί²⁶⁹ ότι παρόλο που κατά γενικό κανόνα η αρχή της ασφαλείας δικαίου αντιτίθεται στο να ορίζεται η έναρξη ισχύος ενωσιακής πράξεως σε ημερομηνία προγενέστερη της δημοσιεύσεώς της, μπορεί αυτό να συμβαίνει, κατ' εξαίρεση, όταν ο επιδιωκόμενος σκοπός το απαιτεί και όταν τηρείται προσηκόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων. Έθεσε λοιπόν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες είναι επιτρεπτή η *αναδρομική ισχύς* της νομοθεσίας²⁷⁰. Επίσης, απαιτείται να συνάγεται από το σκοπό ή το γράμμα του κανόνα δικαίου²⁷¹.

Ως εκ τούτου, η γνήσια αναδρομικότητα είναι κατ' εξαίρεση επιτρεπτή. Όταν το ενωσιακό όργανο έχει δεσμευθεί από την εκδοθείσα πράξη, σύμφωνα με το γράμμα και το ιστορικό της πράξης και ο διοικούμενος δεν γινόταν να υπολογίσει την τροποποιητική ρύθμιση²⁷², η εμπιστοσύνη του στη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης είναι δικαιολογημένη και άξια προστασίας. Από την άλλη, η μη γνήσια αναδρομικότητα είναι επιτρεπτή, καθώς οι τροποποιήσεις του νόμου, ελλείψει αντίθετης διάταξης, ρυθμίζουν και πραγματικά περιστατικά που έχουν διαμορφωθεί σύμφωνα με το προϊσχύον κανονιστικό πλαίσιο²⁷³. Είναι όμως απαραίτητη η ύπαρξη μεταβατικών διατάξεων, εφόσον δεν αντιτίθενται σε υπέρτερο δημόσιο συμφέρον και η παροχή του ευεργετήματος είναι σύμφωνη με την αρχή της ισότητας²⁷⁴. Μάλιστα, το ΔΕΚ έχει αποδεχθεί ότι η απλή πρόβλεψη δυνατότητας θέσπισης μέτρων μεταβατικού χαρακτήρα αρκεί για τη νομιμοποίηση της αναδρομικότητας ενός κανονισμού, ακόμη και στην περίπτωση που τελικώς δεν θεσπίστηκαν τέτοια μέτρα²⁷⁵.

267 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.17.

268 ΔΕΚ C-1/1973.

269 ΔΕΚ C-98/1978, ΔΕΚ C-99/1978.

270 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

271 ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003), σελ.92.

272 ΔΕΚ C-224/1982.

273 ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003), σελ.93.

274 ΔΕΚ C-84/1978.

275 ΔΕΚ C-244/1995.

Η αναζήτηση/απόδοση των αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών συνιστά επίσης έδαφος για εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Με την έννοια του κατά πόσο η αρχή της ασφαλείας δικαίου ή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, όπως ισχύουν και εφαρμόζονται σε ορισμένες εθνικές έννομες τάξεις, η θέσπιση προθεσμιών για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων και η διακριτική ευχέρεια εμποδίζουν την επιστροφή παροχών που χορηγήθηκαν αχρεωστήτως κατά το ενωσιακό δίκαιο²⁷⁶. Αποτελεί ευθύνη του κάθε κράτους μέλους να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να θεσπίσει τους διαδικαστικούς κανόνες άσκησης των ενδίκων προσφυγών που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της προστασίας των δικαιωμάτων, τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το ενωσιακό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση, αφενός ότι οι κανόνες αυτοί δεν είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που αφορούν παρόμοιες προσφυγές της εθνικής έννομης τάξης (αρχή της ισοδυναμίας) και αφετέρου ότι δεν καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί η ενωσιακή έννομη τάξη (αρχή της αποτελεσματικότητας). Το κράτος μέλος είναι κατ' αρχήν υποχρεωμένο να επιστρέψει τους φόρους που εισπράχθηκαν κατά παράβαση του ενωσιακού δικαίου²⁷⁷.

Το ΔΕΚ έχει δεχθεί ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν περιορίζει την ελευθερία των αρμοδίων εθνικών αρχών να εφαρμόζουν, κατά τη διαδικασία αναζήτησης αχρεωστήτως καταβληθέντων παροχών με βάση μια ενωσιακή κανονιστική ρύθμιση, ελλείπει δε ειδικής διατάξεως περί παραγραφής, τους περιορισμούς που μπορούν ενδεχομένως να προκύπτουν από την εφαρμογή των γενικών αρχών που αναγνωρίζονται από την έννομη τάξη του κάθε κράτους μέλους²⁷⁸. Σε άλλη απόφαση, έκρινε ότι δεν δύναται να αναζητηθούν τα αχρεωστήτως χορηγηθέντα σε επιχειρηματία οικονομικά οφέλη, όταν η πλάνη δεν οφείλεται σε ανακριβείς πληροφορίες παρασχεθείσες από τον δικαιούχο. Ούτε αν αυτές οι πληροφορίες ήταν μεν ανακριβείς, αλλά παρασχέθηκαν από καλόπιστο διοικούμενο και η πλάνη δεν μπορούσε ευχερώς να αποφευχθεί²⁷⁹.

Το θέμα της επιστροφής των ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί κατά παράβαση του ενωσιακού δικαίου έχει σε μεγάλο βαθμό επεξεργασθεί νομολογιακά και στο

276 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

277 ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003), σελ.101.

278 ΔΕΚ C-119/1979.

279 ΔΕΚ C-265/1978.

πλαίσιο της Ένωσης και στο πλαίσιο των κρατών μελών²⁸⁰. Το ΔΕΚ έχει αναγνωρίσει ρητά το σύνδεσμο μεταξύ της ενωσιακής αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αντίστοιχης θεωρίας των κρατών μελών²⁸¹. Επιπροσθέτως, έχει δεχθεί ότι δεν αντιβαίνει στο ενωσιακό δίκαιο το να λαμβάνονται υπόψη από εθνική νομοθεσία, για να αποκλειστεί η αναζήτηση ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία, κριτήρια όπως η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς και η έκλειψη του πλουτισμού, η παρέλευση προθεσμίας ή το γεγονός ότι η διοίκηση γνώριζε ή λόγω βαριάς αμέλειας αγνοούσε ότι κακώς προέβαινε στη χορήγηση των εν λόγω ενισχύσεων. Με την επιφύλαξη, πάντως, ότι οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις είναι οι ίδιες με τις προϋποθέσεις για την ανάκτηση οικονομικών παροχών, αμιγώς εθνικών και ότι λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Ένωσης²⁸².

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αξιοποιείται και στον καθορισμό της *χρονικής ισχύος μιας απόφασης του ΔΕΚ/ΔΕΕ*, υπό τη μορφή δυνατότητας επιβολής χρονικού περιορισμού της αναδρομικής ισχύς μιας απόφασης²⁸³. Αποφάσεις του ΔΕΚ/ΔΕΕ, κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος, περί ερμηνείας ή ισχύος ενός ενωσιακού κανόνα έχουν γενικά αναδρομική ισχύ, δηλαδή ανατρέχουν στη στιγμή της θέσης του σε ισχύ²⁸⁴. Ως εκ τούτου, η προδικαστική απόφαση καταλαμβάνει όλες τις υποθέσεις και διαφορές που κρίθηκαν από εθνικά όργανα στα πλαίσια εσφαλμένης εφαρμογής ενός ενωσιακού κανόνα ή με βάση έναν ανίσχυρο ενωσιακό κανόνα²⁸⁵. Κατ' εξαίρεση, το ΔΕΚ δέχεται ότι, κατ' εφαρμογή της αρχής της ασφάλειας δικαίου που είναι συμφυής με την ενωσιακή έννομη τάξη, δύναται να περιοριστεί η αναδρομική ισχύς του αποτελέσματος της προδικαστικής απόφασης, εφόσον προβλέπεται από την ίδια την απόφαση και από την εν λόγω αναδρομική ισχύ θα θίγονταν έννομες σχέσεις που έχουν συναφθεί καλόπιστα ή θα προέκυπταν ενδεχομένως μεγάλες και απρόβλεπτες οικονομικές επιβαρύνσεις²⁸⁶.

280 ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003), σελ.106-107.

281 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

282 ΔΕΚ C-215/1982.

283 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

284 ΔΕΚ C-415/1993, ΔΕΚ C-1197/1994.

285 ΔΕΚ C-38/1993.

286 ΔΕΚ C-163/1990.

4.5 Συνέπειες της αρχής

Η εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιφέρει συνέπειες υπό δύο κυρίως εκφάνσεις στο ενωσιακό δίκαιο. Από τη μία με τη διατήρηση κεκτημένων δικαιωμάτων και ευνοϊκών καταστάσεων, εκφραζόμενη με την πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων και τον περιορισμό της δυνατότητας ανάκλησης ατομικών πράξεων, και από την άλλη, όταν δεν είναι δυνατή η διατήρηση κεκτημένων δικαιωμάτων και ευνοϊκών καταστάσεων, με την παροχή αποζημίωσης²⁸⁷.

Η πρόβλεψη *μεταβατικών διατάξεων* στις κανονιστικές πράξεις στοχεύει στην προστασία των θιγόμενων από αλλαγές που προκαλούν οι νέες ρυθμίσεις. Το ίδιο γίνεται δεκτό²⁸⁸ και για την προσωρινή διατήρηση των αποτελεσμάτων αποφάσεων που εκδόθηκαν βάσει ακυρωθείσας απόφασης²⁸⁹ ή για τον προσδιορισμό της αναδρομικής ισχύος των αποτελεσμάτων απόφασης του ΔΕΚ/ΔΕΕ, η οποία κηρύσσει ανίσχυρη ενωσιακή πράξη ή την ερμηνεύει κατά τρόπο διαφορετικό από την μέχρι τώρα εφαρμογή της²⁹⁰.

Ωστόσο, κρίνεται²⁹¹ σποραδική και όχι συχνή η αναγνώριση από το ΔΕΚ/ΔΕΕ της υποχρέωσης για θέσπιση μεταβατικών διατάξεων στα ενωσιακά όργανα, ενώ συνήθως αποφεύγει να αποφανθεί υπέρ της αυθαιρεσίας τους, εξετάζοντας συγκεκριμένα μόνο ελάχιστα όρια. Επικαλούμενο την ευρεία διακριτική ευχέρεια των ενωσιακών οργάνων και τις ιδιομορφίες των οικονομικών σχέσεων. Αιτίες αυτής της τάσης φαίνεται να αποτελούν η αυστηρή στάση που τηρεί εν προκειμένω περί θεμελίωσης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και η προσπάθεια να μην επηρεαστεί αρνητικά η λειτουργικότητα της κοινής αγοράς.

Εξάλλου, η αρχή τη δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αξιοποιείται, όπως αναλύθηκε και ανωτέρω, για τον περιορισμό της δυνατότητας *ανάκλησης ατομικών πράξεων*. Έτσι, οι νόμιμες ευμενείς πράξεις δεν ανακαλούνται αναδρομικά. Η αναδρομική ανάκληση παράνομης ευμενούς απόφασης επιτρέπεται μόνον κατόπιν στάθμισης του συμφέροντος του ιδιώτη για την διατήρηση της ευνοϊκής γι' αυτόν απόφασης και του δημόσιου συμφέροντος (ειδικότερα της αρχής της νομιμότητας).

287 ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003), σελ.124.

288 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

289 ΔΕΚ C- 271/1994.

290 ΔΕΚ C-228/1992.

291 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

Κατά κανόνα, οι πράξεις αυτές επιτρέπεται να ανακληθούν εντός ευλόγου χρόνου. Στο ενωσιακό δίκαιο λοιπόν, κατά κανόνα, η ανάκληση αφορά το μέλλον²⁹².

Η ευθύνη της Ένωσης προς *αποζημίωση* εξαιτίας κανονιστικών πράξεων θεμελιώνεται στην έντονη παραβίαση ενός υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τον ιδιώτη²⁹³. Έναν τέτοιο κανόνα συνιστά αναμφισβήτητα εδώ και χρόνια και η εξεταζόμενη αρχή, η οποία παραβιάζεται και ως εκ τούτου δημιουργείται ευθύνη της Ένωσης για αποζημίωση και στην περίπτωση που «η Επιτροπή μολονότι δεν συντρέχει επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, καταργεί με άμεση ισχύ ορισμένες διατάξεις, χωρίς προηγούμενη αναγγελία και χωρίς μεταβατικά μέτρα που θα επέτρεπαν στους θιγόμενους είτε να αποτρέψουν τη ζημία είτε να βρουν αντισταθμισμα γι' αυτή»²⁹⁴.

Αξίωση αποζημίωσης λόγω παραβίασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μπορεί να δημιουργηθεί στις περιπτώσεις ανάκλησης ατομικών πράξεων, μη τήρησης υποσχέσεων, ανακρίβειας πληροφοριών ή μεταβολής της διοικητικής πρακτικής, καθώς και στην περίπτωση αναδρομικής ισχύος κανονισμών, εφόσον πρόκειται για αρχή αναγνωρισμένη από τη νομολογία ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου και μάλιστα συνταγματικής τάξεως²⁹⁵. Ευθύνη των ενωσιακών οργάνων συντρέχει όταν η παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι βαρεία και ασύγγνωστη, η ζημία που προκύπτει από την παραβίαση αφορά μία ορισμένη κατηγορία προσώπων και υπερβαίνει τα όρια του οικονομικού-επιχειρηματικού κινδύνου που είναι συνυφασμένος με τις δραστηριότητες του σχετικού τομέα και τέλος υφίσταται αδυναμία δικαιολόγησης του μέτρου με την επίκληση υπέρτερου ενωσιακού συμφέροντος²⁹⁶. Η παράμετρος της ορισμένης κατηγορίας προσώπων συνδέεται με τους όρους του υγιούς ανταγωνισμού, καθόσον αν πλήττονται όλες οι επιχειρήσεις δεν υφίσταται παραβίαση της ισότητας στον ανταγωνισμό. Συνεπώς, η ευθύνη της Ένωσης στοιχειοθετείται όταν υφίσταται παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης λόγω τροποποιήσεων της ενωσιακής νομοθεσίας,

292 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.16.

293 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.13 επ.

294 ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003), σελ.124 με παραπομπή σε “Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, 1985”.

295 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

296 ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003), σελ.125.

οι οποίες κατέστησαν αρκετά δυσχερή την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που είχε αναλάβει ο διοικούμενος κατά το προηγούμενο καθεστώς²⁹⁷.

Το άρθρο 340, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 288 της ΣΕΚ) ορίζει το εφαρμοστέο καθεστώς σχετικά με την εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης ως εξής: «Στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Ένωση υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους». Η ζημία επιβάλλεται να είναι πραγματική, βέβαιη, υφιστάμενη ή άμεσα προσδοκώμενη και προσωπική²⁹⁸. Στην περίπτωση αυτή αποκαθίστανται μόνον οι θετικές ζημιές²⁹⁹, ενώ ταυτόχρονα αποκλείεται τόσο η αποζημίωση για διαφυγόν κέρδος όσο και η ικανοποίηση ηθικής βλάβης³⁰⁰. Αντιθέτως, στο πλαίσιο της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης παρέχεται αποζημίωση για κάθε περιουσιακή απώλεια, περιλαμβανομένου και του διαφυγόντος κέρδους. Ο περιορισμός αυτός του αντικειμένου της αποζημίωσης αποδίδεται κατά μία άποψη στο σκοπό της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ο οποίος δεν συνίσταται στην παροχή στον θιγόμενο των ωφελειών που θα είχε σε περίπτωση διατήρησης της προηγούμενης νομικής κατάστασης, αλλά στην προστασία του από τις ζημιές που όντως υπέστη λόγω της εμπιστοσύνης του³⁰¹.

4.6 Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά το δίκαιο άλλων κρατών μελών της Ένωσης

Ψύγματα της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης φαίνεται να ανευρίσκονται στις έννομες τάξεις όλων των κρατών μελών της Ένωσης, χωρίς όμως να κατοχυρώνεται και να ενσωματώνεται συστηματικά με τον ίδιο τρόπο στο πλαίσιο του θετικού δικαίου³⁰². Για γενική θεμελιώδη αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μπορεί να γίνει λόγος μόνο στις έννομες τάξεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Ολλανδίας και της Ελλάδας³⁰³. Αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση διαπλοκής και αλληλεπιδράσεως του ενωσιακού

297 ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997), σελ.14.

298 ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003), σελ.127.

299 ΔΕΚ C-74/1974.

300 Όμως, με τη ΔΕΚ C-7/1956 και C-3/1957 έως C-7/1957 επιδικάστηκε ζημία για ηθική βλάβη.

301 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

302 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

303 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.142.

δικαίου και των δικαιών των κρατών μελών και συνιστά νομική ιδέα που διαπνέει το δίκαιο όλων των κρατών μελών της Ένωσης, σε διαφορετική ένταση και υπό διαφορετική μορφή. Η αναγνώριση και εφαρμογή της από τον εθνικό δικαστή λόγω της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου δεν συνιστά παρείσδυση ασυμβίβαστης προς τις εθνικές νομικές παραδόσεις αρχής στις έννομες τάξεις στις οποίες δεν ισχύει.

4.6.1 Γερμανία

Η διαμόρφωση της ενωσιακής αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επηρεάστηκε σημαντικά από την αντίστοιχη αρχή του γερμανικού δικαίου. Άλλωστε, η προστασία της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι εμπνευσμένη από το γερμανικό δίκαιο, στο πλαίσιο του οποίου έχει τύχει της διεξοδικότερης νομολογιακής και δογματικής επεξεργασίας.³⁰⁴ Κατοχυρώνεται εκεί νομοθετικά στα άρθρα 48 και 49 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, υπό την έννοια του περιορισμού της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων. Πέρα από νομικό θεμέλιο, ευρίσκει και συνταγματικό θεμέλιο στο άρθρο 2 παρ. 1 του Θεμελιώδους Νόμου που κατοχυρώνει την αρχή της ελευθερίας του ατόμου³⁰⁵. Έτσι, δεσμεύει και το νομοθέτη, ο οποίος δεν μπορεί να τροποποιεί απεριόριστα το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς, να εκδίδει νόμους με αναδρομική ισχύ, ούτε να ανατρέπει το δεδικασμένο δικαστικών αποφάσεων. Μάλιστα η αρχή δεσμεύει υπό προϋποθέσεις και τη δικαστική εξουσία³⁰⁶.

4.6.2 Ολλανδία

Στην Ολλανδία, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όχι μόνο αναγνωρίζεται από τη νομοθεσία και τη νομολογία, αλλά αποτελεί μία από τις σημαντικότερες αρχές του διοικητικού δικαίου³⁰⁷. Συμπλέει με την απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος των νόμων. Η επίκλησή της προϋποθέτει πράξη της διοίκησης και διοικούμενο που να τελεί σε καλή πίστη. Κι εδώ το δημόσιο συμφέρον αποτελεί λόγο ανάκλησης διοικητικής πράξης και σταθμίζεται με την αρχή.

4.6.3 Γαλλία

Στο πλαίσιο του γαλλικού δικαίου η αντιμετώπιση της αρχής από τη νομολογία παρουσιάζει διαφορές³⁰⁸. Σε αντίστοιχες δηλαδή υποθέσεις εννόμων

304 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α), σελ.206.

305 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.28.

306 ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ. & ΠΙΝΑΚΙΔΗΣ Γ. (2003), σελ.36-38.

307 ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003), σελ.145.

308 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998).

καταστάσεων και σχέσεων, αντί να γίνει επίκληση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, χρησιμοποιείται η στάθμιση της αρχής της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης και της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Κι αυτό διότι το Conseil d'Etat δεν έχει προβεί σε αναγνώριση της αρχής ως γενικής, θεμελιώδους ή συνταγματικής. Επιλέγει να διατηρεί θεσμούς ήδη παγιωμένους, οι οποίοι, εκ πρώτης όψεως τουλάχιστον, παρέχουν κατ' αποτέλεσμα στους πολίτες την ίδια προστασία έναντι της κρατικής δραστηριότητας.³⁰⁹ Παλαιότερα δεν αναγνωριζόταν ούτε από την γαλλική νομολογία γενικότερα και θεωρία ως αυτοτελής γενική αρχή, ενώ τα τελευταία χρόνια και υπό την επιρροή του ενωσιακού δικαίου, οι commissaires du gouvernement επισημαίνουν την ανάγκη για το Conseil d'Etat να αναγνωρίσει την ισχύ, στην γαλλική έννομη τάξη, των αρχών της ασφαλείας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Παρ' όλα αυτά, η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αν και μη κατοχυρωμένη, ως νομική ιδέα διαπνέει τη γαλλική νομική σκέψη. Απευθύνεται και στις τρεις εξουσίες³¹⁰. Δύναται να είναι λόγος αποκλεισμού της αναδρομικής ισχύος νέων νομοθετικών ρυθμίσεων (νομοθετική εξουσία). Βρίσκει πεδίο εφαρμογής στη λήξη ισχύος και στην απαγόρευση αναδρομικής ισχύος διοικητικών πράξεων, στην ευθύνη της διοίκησης και στην πρακτική των φορολογικών αρχών (εκτελεστική εξουσία). Τέλος, αξιοποιείται και σε δικονομικά θέματα, όπως για παράδειγμα το παραδεκτό ενδίκων βοηθημάτων (δικαστική εξουσία). Ωστόσο, τα γαλλικά δικαστήρια είναι υπέρ της επίκλησης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έναντι της διοίκησης και του νομοθέτη, όταν λαμβάνονται γενικής ή ατομικής ισχύος μέτρα προς εκτέλεση κανόνα του ενωσιακού δικαίου³¹¹. Όπως χαρακτηριστικά έχει διατυπωθεί³¹² για το γαλλικό δικαστή που βρίσκεται απέναντι στο ενωσιακό πλαίσιο, που υπερισχύει του εθνικού σε ενδεχόμενη σύγκρουση, «αποτελεί σχιζοφρένεια για τον ίδιο και κατακερματισμό της έννομης τάξης το γεγονός ότι, όταν επιλαμβάνεται διαφορών αμιγώς εσωτερικής φύσης, στερείται μιας αρχής του δικαίου την οποία είναι υποχρεωμένος να εφαρμόζει όταν, στα πλαίσια του “λειτουργικού διχασμού των οργάνων” ενεργεί ως κοινοτικό δικαιοδοτικό όργανο».

309 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003β), σελ.254.

310 ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003β), σελ.260, 262, 291.

311 Π Ρ Ε Β Ε Δ Ο Τ Ρ Ο Τ Ε υ γ . (2003 β), σελ.329.

312 Π Ρ Ε Β Ε Δ Ο Τ Ρ Ο Τ Ε υ γ . (2003 β), σελ.330.

4.6.4 Λοιπά Κράτη μέλη

Στο *Βέλγιο*³¹³ παρόλο που η προστασία της εμπιστοσύνης είχε αναφερθεί από τα δικαστήρια ήδη από το 1963, πλέον η αντίστοιχη αρχή έχει υποκατασταθεί από αυτή της ασφάλειας δικαίου. Ωστόσο η θεωρία υποστηρίζει ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δύναται να εφαρμοστεί αλλά μόνο στις υποθέσεις που κάποιο διοικητικό όργανο παρέχει μια λανθασμένη υπόσχεση ή κάποιο όργανο του κράτους κάνει αδικαιολόγητο σφάλμα. Στην *Ιταλία*³¹⁴ η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν αποτελεί γενική θεμελιώδη αρχή. Εφαρμόζεται όμως στην προστασία των υποκειμενικών δικαιωμάτων³¹⁵, τα οποία σταθμίζονται έναντι του δημοσίου συμφέροντος και το αποτέλεσμα κρίνεται κατά περίπτωση. Στην *Ισπανία*³¹⁶ η αρχή αναγνωρίζεται ως αρχή του διοικητικού δικαίου από το 1978 και σύμφωνα με τη νομολογία εφαρμόζεται όταν η ανάκληση διοικητικής πράξης προκαλεί δυσχέρειες στην προστασία ατομικών δικαιωμάτων. Η αρχή αναγνωρίζεται και στην *Πορτογαλία*³¹⁷, και μάλιστα ως γενική θεμελιώδης αρχή. Δεν έχει όμως ευρεία εφαρμογή, αναφερόμενη κυρίως στη διατήρηση της έννομης κατάστασης του διοικουμένου από αλλαγή συμπεριφοράς της διοίκησης.

Τέλος, στη *Δανία* και στο *Λουξεμβούργο*, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν απολαμβάνει κάποιας ιδιαίτερης προστασίας ή αναγνώρισης³¹⁸. Μόνο στη Δανία, υπήρξε πλευρά της θεωρίας που υποστήριξε την άμεση ή κι έμμεση εφαρμογή της αρχής, ελλείψει λόγου αυστηρού δημοσίου συμφέροντος.

5. Κλωνισμός της εμπιστοσύνης του διοικουμένου σε περιόδους κρίσης

Η πιο συχνή μορφή κρίσης, με την οποία μπορεί να έρθει αντιμέτωπο ένα κράτος και μια κοινωνία, είναι αυτή της οικονομικής κρίσης. Αυτή η κρίση, η οικονομική, χτύπησε την πόρτα της Ελλάδας, αλλά και πολλών άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πριν από περίπου μια δεκαετία, το 2009. Η υγειονομική

313 Δ Ε Τ Σ Α Ρ Ι Δ Η Σ Χ ρ . (2003), σελ.143.

314 Δ Ε Τ Σ Α Ρ Ι Δ Η Σ Χ ρ . (2003), σελ.145.

315 Στην Ιταλία υπάρχει η διάκριση ανάμεσα στα υποκειμενικά δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα, με τα πρώτα να προστατεύονται σε μεγαλύτερο βαθμό.

316 Δ Ε Τ Σ Α Ρ Ι Δ Η Σ Χ ρ . (2003), σελ.146.

317 Δ Ε Τ Σ Α Ρ Ι Δ Η Σ Χ ρ . (2003), σελ.146.

318 Δ Ε Τ Σ Α Ρ Ι Δ Η Σ Χ ρ . (2003), σελ.143 επ.

κρίση λόγω της πανδημίας Covid-19 που βιώνει η παγκόσμια κοινότητα από τα τέλη του 2019 είναι άλλη μία μορφή κρίσης, πρωτόγνωρη για τις γενεές που ζούνε αυτή τη στιγμή στον πλανήτη. Κάθε κρίση έχει αντίκτυπο σε όλες τις πτυχές της ζωής και της καθημερινότητας, στους ανθρώπους και στα κράτη. Το ίδιο και στην έννομη τάξη του κάθε κράτους. Κρίση σημαίνει προκλήσεις, σημαίνει προβλήματα που χρήζουν επίλυσης, σημαίνει μεταβολές και αναπροσαρμογή. Απαιτούνται νέα μέτρα και νέες ρυθμίσεις, διοικητικά και νομοθετικά. Κρίση σημαίνει επίσης περιορισμός. Ο περιορισμός δικαιωμάτων είναι ένα από τα ζητήματα που καλείται να λύσει η έννομη τάξη κάθε κράτους ευρισκόμενου σε συνθήκες κρίσης. Καθώς δεν έχουν περάσει ούτε δύο χρόνια από την εμφάνιση της πανδημίας Covid-19 και εξαιτίας και της ισχύος προς το παρόν επεξεργασίας των σχετικών μέτρων και καταστάσεων από τη νομολογία, είναι ίσως λίγο πρόωμο το στάδιο για την εξαγωγή συμπερασμάτων και ως εκ τούτου η παρούσα εργασία επικεντρώνεται στην περίπτωση της οικονομικής κρίσης.

Μια κοινή σε διάφορες έννομες τάξεις αιτία περιορισμού διάφορων έννομων καταστάσεων και σχέσεων είναι το δημόσιο συμφέρον. Αυτό ισχύει και στην Ελλάδα, αλλά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Λόγω της οικονομικής κρίσης όμως, ανακαλύπτεται εκ νέου και επαναξιολογείται μια κρίσιμη πτυχή του δημοσίου συμφέροντος, το δημοσιονομικό συμφέρον. Έγινε έτσι επίκληση ορισμένων πτυχών του δημοσιονομικού συμφέροντος με έναν τρόπο ιδιαίτερα δραματικό, με σκοπό να δικαιολογηθούν μέτρα δημοσιονομικής λιτότητας και περιστολής κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά ακόμα και μέτρα που περιόρισαν σε μεγάλο βαθμό ατομικά δικαιώματα³¹⁹. Υπήρξαν ως εκ τούτου περιπτώσεις που η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου δεν προστατεύθηκε από το νομοθέτη κατά την άσκηση της εξουσίας του. Η εμπιστοσύνη του διοικουμένου (συχνά του ασφαλισμένου) στη διατήρηση μιας υφιστάμενης έννομης κατάστασης κλονίστηκε.

5.1 Δημόσιο συμφέρον γενικά

Το δημόσιο συμφέρον, γενικό ή ειδικό, αναφέρεται στα άμεσα συμφέροντα του συνόλου ή τμήματος των μελών της οργανωμένης σε κράτος κοινωνίας και διαφοροποιείται από το ιδιωτικό συμφέρον, χωρίς αναγκαστικά να βρίσκεται σε απόλυτη αντιδιαστολή με αυτό³²⁰. Όπως συμβαίνει με όλες τις

319 ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2012), σελ.101.

320 ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2012), σελ.100 επ.

λειτουργικές νομικές έννοιες, το περιεχόμενο της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος προσδιορίζεται από την εκάστοτε συγκεκριμένη χρήση της. Είναι ελαστικό και δυναμικό. Αντλεί νομική ισχύ και εξειδικεύεται από το Σύνταγμα και το νόμο, εξελίσσεται δε ενόψει των εκάστοτε κοινωνικοπολιτικών και οικονομικών συνθηκών. Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί μια αόριστη νομική έννοια, με βάση την οποία νομιμοποιείται και οριοθετείται η δράση της δημόσιας εξουσίας. Ειδικότερα, το δημόσιο συμφέρον, προσδιορίζοντας το σκοπό και την αιτιολογία των πράξεων των οργάνων των δημοσίων νομικών προσώπων, συνιστά θετικό τελολογικό στοιχείο και, παράλληλα, ρυθμιστικό παράγοντα του κύρους των πράξεων αυτών.

Στο πλαίσιο διεύρυνσης και εμβάθυνσης του κράτους δικαίου, η επίκληση, η διερεύνηση και η εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος έχουν καταστεί αναπόσπαστα στοιχεία του δικαστικού ελέγχου τόσο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης όσο και της συνταγματικότητας των νόμων. Η δε σημασία τους αναδεικνύεται, ιδίως, στο πλαίσιο του περιορισμού των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων και, πιο συγκεκριμένα, κατά την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, που κατοχυρώνεται πλέον ρητά στο άρθρο 25 παρ. 1 Σ. Ο δικαστής ελέγχει, με διαφορετική ενδεχομένως ένταση ανάλογα με το πεδίο κρατικής δράσης, αφενός, εάν ένας νομοθετικός περιορισμός θεμελιώδους δικαιώματος στηρίζεται σε υπαρκτούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που είναι άξιοι συνταγματικής προστασίας και αφετέρου, εάν ο περιορισμός αυτός είναι συναφής/κατάλληλος, αναγκαίος και, ενόψει της συγκεκριμένης εκτίμησης κόστους-οφέλους, εν στενή έννοια αναλογικός ως προς την εξυπηρέτηση των παραπάνω λόγων δημοσίου συμφέροντος.

Το γεγονός όμως ότι το επιχείρημα του δημοσίου συμφέροντος προσφέρεται για “κατάχρηση”, στεγάζει συχνά ανεπαρκείς αιτιολογίες, υποκρύπτει σταθμίσεις συμφερόντων που δεν έχουν γίνει με ακρίβεια σύμφωνα με τους απαιτούμενους μεθοδολογικούς κανόνες και γενικότερα οδηγεί σε ασαφείς, δύσκολα ελεγχόμενες και ατεκμηρίωτες υποκειμενικές κρίσεις, δημιουργώντας προβλήματα³²¹. Είναι επιβεβλημένη η συσταλτική θεώρηση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, ώστε να αποκλείεται αυτή του ταμιευτικού συμφέροντος του δημοσίου. Καθώς αυτή η έννοια, του αυτοτελούς ταμιευτικού συμφέροντος, με δυσκολία θα έβρισκε συνταγματικό έρεισμα προκειμένου να προκαλέσει την υποχώρηση της αρχής της προστατευόμενης

321 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.272.

εμπιστοσύνης του διοικουμένου³²². Έτσι, και το ΣτΕ απορρίπτει ως μη προστατευτέα υπό τη σκέπη του δημοσίου συμφέροντος έννομα αγαθά που συνδέονται με χρηματικές έννομες σχέσεις ή ταμειυτικούς σκοπούς του δημοσίου. Υπό αυτή την έννοια προστατευτέα είναι, αντίθετα, τα έννομα αγαθά που αφορούν το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον όπως η ζωή, η δημόσια υγεία, η δημόσια ασφάλεια, η δημόσια αιδώς, η προστασία του περιβάλλοντος και των πολιτιστικών αγαθών³²³. Η ιεράρχηση λοιπόν κοινωνικών (και συνταγματικά προστατευόμενων) αγαθών έναντι του ταμειυτικού συμφέροντος του δημοσίου είναι απόλυτα δικαιολογημένη³²⁴.

Το δημοσιονομικό συμφέρον σχετίζεται με τη δημοσιονομική ισορροπία, τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη δημοσιονομική σταθερότητα³²⁵. Περιλαμβάνει μεταξύ άλλων και τα κρατικά έσοδα. Αλλά η έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος δεν είναι ταυτόσημη με αυτή του απλού ταμειακού συμφέροντος. Το τελευταίο, σύμφωνα με τη θεωρία και τη νομολογία, δεν θεωρείται ικανό να δικαιολογήσει τη διαφορετική μεταχείριση συγκρίσιμων νομικών καταστάσεων ή τον περιορισμό ενός θεμελιώδους δικαιώματος. Εξάλλου, η δημοσιονομική σταθερότητα, υπό τη μορφή της σταθερότητας των τιμών και της δημοσιονομικής πειθαρχίας, αποτελεί επιδίωξη της ενωσιακής έννομης τάξης, καθώς θεωρείται βασική προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των κρατών και των κοινωνιών των κρατών μελών.

5.2 Το δημόσιο συμφέρον κατά την οικονομική κρίση και ο κλονισμός της εμπιστοσύνης του διοικουμένου

Στην περίοδο της οικονομικής κρίσης υιοθετήθηκαν περισσότερο ή λιγότερο άμεσα δημοσιονομικά μέτρα, που επέφεραν, για παράδειγμα, αύξηση της φορολογίας, επιβολή εκτάκτων εισφορών ή μείωση αποδοχών και επιδομάτων ή εν γένει μεταβολή του καθεστώτος των συνταξιούχων και των υπηρετούντων, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, στον στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα³²⁶. Οι έννοιες του «πλήρους δημοσιονομικού εκτροχιασμού» και της «δημοσιονομικής και εθνικής κρίσης» της χώρας χρησιμοποιήθηκαν ως μορφές σιωπηρής γενικής ρήτρας διασταλτικής ερμηνείας ορισμένης (δημοσιονομικής) συνταγματικής διάταξης –στην

322 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.282.

323 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.273.

324 ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996), σελ.283.

325 ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2012), σελ.101 επ.

326 ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2012), σελ.102.

περίπτωση της μειοψηφίας της ΣτΕ 693/2011 (ΣΤ' Τμ.)– και μεταβολής πάγιας νομολογίας του ΣτΕ σε σχέση με τον τόκο των οφειλών του δημοσίου –στην περίπτωση της πλειοψηφίας της ΣτΕ 1620/2011 (ΣΤ' Τμ.) – ^{327 328}.

Η μειοψηφία της (παραπεμπτικής στην Ολομέλεια) απόφασης 693/2011 του ΣΤ' Τμήματος του ΣτΕ έκρινε ως συνταγματικά ανεκτή την έκτακτη εφάπαξ εισφορά του άρθρου 18 του ν. 3758/2009³²⁹ σε βάθος χρόνου δύο οικονομικών χρήσεων πριν από την χρήση δημοσίευσης του νόμου. Η γνώμη της μειοψηφίας θεμελιώθηκε στο ότι το σύγχρονο φαινόμενο «πλήρους δημοσιονομικού εκτροχιασμού» της χώρας –κατά την φρασεολογία της απόφασης– δεν προβλέφθηκε από το συνταγματικό κείμενο, το οποίο περιορίστηκε στο άρθρο 48 Σ (Κατάσταση πολιορκίας) να τυποποιήσει την (άσχετη με την παρούσα δημοσιονομική δυσχέρεια) εκδοχή του «πολέμου, επιστράτευσης, εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και (της εκδήλωσης) ενόπλι(ου) κινήμα(τος) για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος». Έτσι, συνέχισε η μειοψηφία, το άρθρο 78 παρ. 2 Σ³³⁰ «δεν αποκλείει σε μία τέτοια περίπτωση την αναδρομική επιβολή έκτακτης εισφοράς στους πλουσιότερους πολίτες». Η διάταξη όμως του άρθρου αυτού δεν επιφυλάσσεται για τη δυνατότητα επέκτασης της φορολογίας σε περίπτωση «εκτάκτων (δημοσιονομικών) συνθηκών», καταλείποντας ανοικτή την δυνατότητα αύξησης της φορολογικής επιβάρυνσης για το προηγούμενο έτος και για το μέλλον³³¹. Παραβιάζεται διαφορετικά και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου μέσω της κρίσης αυτής της υπόψη μειοψηφίας.

Προς την παραδοχή ότι το απλό ταμειακό συμφέρον του δημοσίου δεν αποτελεί δημόσιο συμφέρον φαίνεται να αντιπαρατίθεται ο συλλογισμός τόσο της μειοψηφίας

327 Η 1620/2011 (ΣΤ' Τμ) ανέτρεψε μία νομολογιακή συνέχεια από το έτος 2002, κατά την οποία το ύψος του τόκου του δημοσίου, όπως αυτό προβλέφθηκε από το άρθρ. 21 του Κώδικα περί δικών του Δημοσίου (Κ.Δ. από 26-6/10-7-1944) σε 6% ετησίως αντέκειτο στην συνταγματική αρχή της ισότητας και στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας κατά την ΕΣΔΑ.

328 ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Ι. (2011).

329 «Εταιρείες Ενημέρωσης οφειλετών για ληξιπρόθεσμες απαιτήσεις και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ Α' 68/5.5.2009). Η έκτακτη εισφορά επιβάλλεται σε φυσικά πρόσωπα ή σχολάζουσες κληρονομίες εφόσον το συνολικό –έστω απαλλασσόμενο- καθαρό εισόδημά τους ισούται ή υπερβαίνει τις 60.000 ευρώ για το οικονομικό έτος 2008.

330 Άρθρο 78 παρ. 2 Σ: «Φόρος ή άλλο οποιοδήποτε οικονομικό βάρος δεν μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε».

331 ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Ι. (2011).

της απόφασης 693/2011 όσο και της πλειοψηφίας της απόφασης 1620/2011 του ΣτΕ³³². Σε αντίθεση με το σύνθημα, αμιγές ταμειακό συμφέρον του δημοσίου, το οποίο δεν αρκεί για να χαρακτηριστεί δημόσιο, η οικονομική χαλεπότητα της χώρας, φαίνεται να νοσηματοδοτεί εκ νέου το ταμειακό συμφέρον του δημοσίου από απλό οικονομικό (εισπρακτικό) συμφέρον, ως συνήθως, σε επιτακτικό, δημοσιονομικό, ζωτικό για το κράτος συμφέρον επιβίωσής του. Με τον τρόπο αυτό το ταμειακό συμφέρον της χώρας σε περίοδο (έντονης) οικονομικής κρίσης αναβαθμίστηκε όχι απλά και μόνον σε δημόσιο συμφέρον αλλά, πολλώ δε μάλλον, σε έντονο, επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος για το κράτος. Το σύνθημα ταμειακό συμφέρον του δημοσίου χαρακτηρίστηκε ως «απλό» και διακρίθηκε από το έντονο δημοσιονομικό συμφέρον του δημοσίου κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, το οποίο ανήχθη σε δημόσιο, εθνικό συμφέρον.

Στο μέτρο, που η δημοσιονομική ανάγκη της χώρας συνιστά λόγο έντονου δημοσίου συμφέροντος, κρίνεται, πλέον, από τη μειοψηφία της ΣτΕ 693/2011, ανεκτή, αν όχι επιβεβλημένη, η διασταλτική ερμηνεία μίας από τις βασικές δημοσιονομικού χαρακτήρα διατάξεις του Συντάγματος, αυτής του άρθρου 78 παρ. 2 για την απαγόρευση αναδρομικότητας των φόρων και πάσης φύσεως οικονομικών βαρών. Κατά το σκεπτικό της απόφασης, ο «δημοσιονομικός εκτροχιασμός της χώρας» καθιστά συνταγματικά συμβατή την επιβολή φόρων και λοιπών οικονομικών βαρών σε χρόνο αργότερο του προηγούμενου έτους από το έτος θέσεως σε ισχύ του επιβαρυντικού κανόνα. Η πλειοψηφία της απόφασης του ΣτΕ 1620/2011 βασίστηκε, επίσης, σε λόγο υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, που συνίσταται «στον περιορισμό του κρατικού χρέους». Μέσα από αυτόν τον μετασχηματισμό η νομολογία του ΣτΕ πρότεινε μία στροφή στο πλαίσιο του άρθρου 78 παρ. 2 Σ.

Με την ΣτΕ 668/2012 κρίθηκε ως συμβατός με το Σύνταγμα ο ν.3845/2010, με τον οποίο κυρώθηκε το πρώτο «Μνημόνιο Συνεννόησης». Ο δικαστικός έλεγχος δημοσιονομικών μέτρων περιστράφηκε γύρω από τις έννοιες του δημοσίου συμφέροντος, των έκτακτων συνθηκών και του δυσμενούς οικονομικού περιβάλλοντος. Αναζητήθηκε η δικαιολόγηση των επίδικων μέτρων στην ύπαρξη ενός λόγου γενικού συμφέροντος και εντοπίστηκε στην αντιμετώπιση της οξείας δημοσιονομικής κρίσης. Αναφέρει στη σκέψη 35 ότι «.....η θεσπισθείσα με τους

332 ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Ι. (2011).

νόμους 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας, το οποίο αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που εξυπηρετούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος». Πραγματοποιήθηκε ρητή στάθμιση ανάμεσα στην επιτακτική δημοσιονομική ανάγκη της χώρας και την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των συνταξιούχων ως προς το ύψος των συνταξιοδοτικών τους δικαιωμάτων. Υπερίσχυσε όμως η πρώτη, με κριτήριο την αρχή της αναλογικότητας.

Μία περίπτωση έκφανσης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο χώρο του ασφαλιστικού δικαίου είναι η αρχή της τυπικής ασφάλισης, η οποία αποτελεί γενική αρχή του ασφαλιστικού δικαίου. Εφαρμόζεται εάν ο ασφαλισμένος κατέβαλε τακτικά τις εισφορές του προς τον οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης, για μεγάλο κατ' εύλογη κρίση χρονικό διάστημα, θεωρώντας τον εαυτό του “καλή τη πίστει” υπαγόμενο στον ασφαλιστικό οργανισμό, ο δε οργανισμός εισέπραττε ανεπιφύλακτα τις εισφορές αυτές. Το αποτέλεσμα της αρχής συνίσταται στο ότι η μετά πάροδο μακρού χρόνου, κατ' εύλογη κρίση, και μάλιστα μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, αμφισβήτηση της ιδιότητας του ασφαλισμένου και του συντάξιμου χρόνου της υπηρεσίας αντίκειται, όπως έχει κριθεί από το ΕλΣυν³³³ και το ΣτΕ³³⁴, στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης^{335, 336}.

Είναι συχνό φαινόμενο η νομολογία να δέχεται ότι το άρθρο 22 παρ. 4 ή παρ. 5 του Συντάγματος δεν αποκλείει στο νομοθέτη τη δυνατότητα να μεταβάλλει το σύστημα αναπροσαρμογής ακόμα και ήδη απονεμηθεισών ασφαλιστικών παροχών, τονίζοντας παράλληλα ότι οι ασφαλιστικές παροχές δεν απαιτείται να βρίσκονται σε σχέση ευθείας ανταποδοτικότητας με τις καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές³³⁷,

333 Ολ. ΕλΣυν. 110/2001, 2702/2006, 1371/2017.

334 ΣτΕ 1668/2003, ΣτΕ 3052/2007, ΣτΕ 1184/2008, ΣτΕ 8/2012.

335 ΚΟΥΛΟΥΜΠΙΝΗ Ευ. - Ελ. (2020).

336 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.69.

337 ΣτΕ 2287/2015 σκ. 7 : «μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως, εκδηλώνεται —όπως και μέσω της κοινωνικής πρόνοιας— η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική, ειδικότερα δε, αναδιανομή εισοδήματος με σκοπό την άμβλυνση κοινωνικών αντιθέσεων και

χωρίς αυτό να παραβιάζει την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των ασφαλισμένων³³⁸. Σε σχετικές αποφάσεις συγκεκριμενοποιείται το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον της εναρμόνισης του ασφαλιστικού συστήματος, το οποίο επιτάσσει τη μεταβολή του έως τότε ισχύσαντος συστήματος, γεγονός το οποίο υποδηλώνει ότι λαμβάνει χώρα μια αφανής στάθμιση, γενική και όχι κατά υπόθεση, στην οποία υπερτερεί πάντα το δημόσιο συμφέρον που επιτάσσει τη μεταβολή του συστήματος και υποεκτιμάται η ανάγκη προστασίας του έτερου ισότιμου συνταγματικού αγαθού, αυτού της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

Προς εφαρμογή του εγκριθέντος κατά το έτος 2012 δεύτερου «Μνημονίου Συνεννόησης» (ν. 4046/2012), ακολούθησαν, δύο ακόμη νομοθετήματα με αντικείμενο την περαιτέρω περιστολή κυρίων και επικουρικών συντάξεων και συγκεκριμένα ο ν. 4051/2012 (άρθρο 6) καθώς και ο ν. 4093/2012 (άρθρο 1). Ύστερα από αγωγές κατά του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ) - Ενιαίου Ταμείου Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΜ), οι οποίες ήχθησαν προς εκδίκαση ενώπιον του ΣτΕ μέσω του δικονομικού θεσμού της πρότυπης δίκης, το Δικαστήριο κατέληξε στην έκδοση των ΣτΕ 2287-2290/2015 αποφάσεων, στις οποίες κλήθηκε να κρίνει τη συμβατότητα των περικοπών αυτών με τις συνταγματικές δεσμεύσεις, τις απορρέουσες από το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου.

Ωστόσο σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης οι τελευταίες διατάξεις που ψηφίστηκαν στο δεύτερο Μνημόνιο, με τις οποίες περικόπτονται για πολλοστή φορά οι συνταξιοδοτικές παροχές, δεν μπορούν να δικαιολογηθούν εύκολα ως έκτακτες ρυθμίσεις, δεδομένου ότι «είχε πλέον παρέλθει διετία από τον πρώτο αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσης» και από το πρώτο Μνημόνιο. Συνεπώς η επίκληση και εδώ της αόριστης νομικής έννοιας της έκτακτης ανάγκης ήταν πλέον προσχηματική και υπέκρυπτε άλλους σκοπούς και συγκεκριμένα το ταμειακό συμφέρον του κράτους. Κρίσιμο στοιχείο ως προς την τεκμηρίωση της αποτυχίας του νομοθέτη να περάσει τη δοκιμασία της αναλογικότητας, αποτέλεσε η απουσία από το νομοθέτη ειδικής, εμπειριστατωμένης και επιστημονικά αποδεδειγμένης μελέτης. Η μελέτη αυτή θα έπρεπε να κρίνει τεκμηριωμένα, αν η εκ νέου λήψη μέτρων είναι συμβατή με το

ανισοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό, δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς στην κοινωνική ασφάλιση η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών».
338 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.74.

Σύνταγμα και ειδικότερα με την αρχή της ισότητας, της αναλογικότητας, της προστασίας της αξίας του ανθρώπου και το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

Το Δικαστήριο έκρινε τις διατάξεις των ανωτέρω νόμων ως αντίθετες στο Σύνταγμα (άρθρα 2 παρ.1 Σ, 4 παρ.1 και 5 Σ, 22 παρ. 5 Σ, 25 παρ.1 και 4 Σ) και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (δικαίωμα στην περιουσία). Συγκεκριμένα αναφέρεται στη σκέψη 24 της ΣτΕ 2287/2015 ότι «Υπό τα δεδομένα, άλλωστε, αυτά, με τις εν λόγω διατάξεις των ανωτέρω νόμων κλονίζεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ γενικού συμφέροντος και περιουσιακών δικαιωμάτων των συνταξιούχων και, ως εκ τούτου, παραβιάζεται και το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.». Ως εκ τούτου, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι κλονίζεται και η εμπιστοσύνη του διοικουμένου.

Επιπροσθέτως³³⁹, στις ΣτΕ 2287/2015 σκ. 21, ΣτΕ 2288/2015 σκ. 20, ΣτΕ 2289/2015 σκ. 14 και ΣτΕ 2290/2015 σκ. 20 αναφέρεται ότι «δεν δύναται να γεννηθεί ζήτημα παραβίασεως της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης», διατύπωση που αποτελεί σαφή ένδειξη ότι δεν ελέγχθηκε πρώτον η θεμελίωση της αρχής και δεύτερον η στάθμισή της με το αντιτιθέμενο ισότιμο συνταγματικό αγαθό. Έτσι, ο επείγον χαρακτήρας των μέτρων καθίσταται αφανώς αποφασιστικό κριτήριο μη θεμελίωσης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, ενώ θα έπρεπε να λαμβάνεται υπ' όψιν ως ένα από τα κριτήρια στάθμισης της αρχής, εφόσον αυτή έχει θεμελιωθεί, με το συγκεκριμένο δημόσιο συμφέρον που απαιτεί τη λήψη των επίδικων μέτρων. Συναφώς, θα μπορούσε να αναφερθεί η ιδιαιτερότητα των αποφάσεων του ΣτΕ για τη συνταγματικότητα του PSI (Private Sector Involvement), το οποίο εισήχθη με το ν.4050/2012, δυνάμει του οποίου επιβλήθηκε η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη μείωση του δημόσιου χρέους διά της αντικατάστασης των ομολόγων του ελληνικού δημοσίου με άλλα, χαμηλότερης αξίας και μεγαλύτερης διάρκειας αποπληρωμής. Στη σχετική νομολογία, η εμπιστοσύνη δεν αφορά στη σταθερότητα καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας βάσει νόμου, αλλά στη σταθερότητα καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο μιας συναλλακτικής σχέσης (δανεισμού) με το Δημόσιο ως *fiscus* στο χώρο της αγοράς, η οποία ανατρέπεται με γνήσια αναδρομικό νόμο. Η πλειοψηφία στις εν λόγω αποφάσεις, σε αντίθεση με τις σημαντικές

339 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016), σελ.653 υποσ.47.

μειοψηφίες που απαντώνται, δεν προβαίνει σε φανερή στάθμιση με τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ομολογιούχων, την οποία ουσιαστικά αποφεύγει να θεμελιώσει.

Τη συμφωνία με το Σύνταγμα και με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, του άρθρου 1 υποπαρ. ΙΑ.5 περ.2 του ν.40293/2012, δηλαδή του ζητήματος της μείωσης των απονεμόμενων εφάπαξ ασφαλιστικών παροχών, και για το παρελθόν, καταλαμβάνοντας και εκκρεμείς αιτήσεις χορήγησης ασφαλιστικών παροχών, οι οποίες μέχρι την επέλευση της νομοθετικής μεταβολής δεν είχαν ικανοποιηθεί, κρίθηκε με τη ΣτΕ 734/2016. Το Δικαστήριο έκρινε μεταξύ άλλων ότι οι αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης δεν εμποδίζουν το νομοθέτη να λαμβάνει μέτρα εντός του πλαισίου της συνταγματικής τάξης, ακόμα και σε ήδη συνεστημένες έννομες σχέσεις ή καταστάσεις, όταν αδήριτες ανάγκες το επιβάλλουν. Σε αντίθετη περίπτωση θα παρέλυε η δράση του νομοθέτη. Κατά τη μειοψηφία όμως που διατυπώθηκε στην εν λόγω απόφαση «... δεν προηγήθηκε των εκάστοτε επίμαχων μειώσεων οποιαδήποτε συγκεκριμένη συνθετική μελέτη με το περιεχόμενο το οποίο θα έπρεπε να έχει... Επί πλέον κατατείνουν οι ίδιοι ισχυρισμοί αλλά και οι αιτιολογικές εκθέσεις των επίμαχων νομοθετημάτων να επιρρίψουν τα βάρη των σφαλμάτων του κράτους στους ασφαλισμένους γενικώς και μάλιστα σε μια γενεά, αυτή που εξέρχεται του εργασιακού βίου στην περίοδο της κρίσεως, κατά παράβαση της αρχής της ισότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Περαιτέρω η εν προκειμένω διά το παρελθόν μείωση, εις βάρος της αιτούσης, του ως άνω εφάπαξ βοηθήματος... ενώ το σχετικό δικαίωμα ήταν ήδη γεννημένο... και ενώ εκκρεμούσε ενώπιον του Ταμείου, η αίτηση χορηγήσεως της παροχής αυτής, η εν λόγω μείωση, η οποία συντελέσθηκε μετά την πάροδο δύο και ήμισυ περίπου ετών από τη γέννηση του δικαιώματος, συνιστά υπό τις συνθήκες αυτές, ανεπίτρεπτη κατά το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, επέμβαση στο σχετικό περιουσιακό δικαίωμα αυτής. Ενόψει των ανωτέρω, κατά τη μειοψηφήσασα γνώμη, οι διατάξεις οι οποίες εφαρμόστηκαν ως βάση για τις περικοπές της εφάπαξ παροχής της αιτούσης είναι ανίσχυρες, διότι προσκρούουν αφενός μεν στις συνταγματικές αρχές της εγγυημένης από το Κράτος κοινωνικής ασφαλίσεως, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της ισότητας, αφετέρου δε στο πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ...». Κατά τη μειοψηφία λοιπόν της απόφασης, υποστηρίζεται ρητά η παραβίαση

και της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης με τις συγκεκριμένες διατάξεις του ν.4093/2012.

Έντεκα μήνες μετά την έκδοση των ανωτέρω πιλοτικών αποφάσεων του ΣτΕ, τέθηκε σε ισχύ ο ν.4387/2016 ή αλλιώς Νόμος Κατρούγκαλου, με τον οποίο επιχειρήθηκε εκ νέου μεταρρύθμιση του πολύπαθου ασφαλιστικού συστήματος. Μία από τις καινοτομίες του νόμου αυτού ήταν η ένταξη όλων των προϋφιστάμενων φορέων κοινωνικής ασφάλισης στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ). Η ένταξη αυτή αφορούσε τόσο τους φορείς κοινών ασφαλισμένων, όπως το ΙΚΑ ή το ΕΤΑΑ, όσο και τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης υπαλλήλων και συνταξιούχων του δημοσίου. Άλλαξε επίσης τον τρόπο υπολογισμού ασφαλιστικών εισφορών μισθωτών και άμισθων και των απονεμόμενων κύριων και επικουρικών συντάξεων ενώ προέβλεψε και τη συνέχιση καταβολής των κύριων συντάξεων στο ύψος που αυτές είχαν διαμορφωθεί κατόπιν των περικοπών των αντισυνταγματικών διατάξεων των ν. 4051/2012 και 4093/2012.

Με σειρά αποφάσεων κρίθηκε ότι δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα η ένταξη των ασφαλιστικών φορέων στον ΕΦΚΑ (ΣτΕ Ολ. 1880, 1882, 1888/2019 και 1891/2019), ούτε η ένταξη των δημοσίων υπαλλήλων στην κυρία ασφάλιση του ΕΦΚΑ (ΣτΕ 1880/2019 και ΕλΣυν 2020/2020). Αντίθετα, σύμφωνα με τις ΣτΕ Ολ. 1880/2019 και ΣτΕ Ολ. 1888/2019, οι ενιαίοι κανόνες ασφαλιστικών εισφορών έχουν ως συνέπεια την εκδήλωση δυσμενούς διάκρισης των αυτοαπασχολούμενων, των ελευθέρων επαγγελματιών και των αγροτών έναντι των μισθωτών κατά την πρόσβασή τους στην κοινωνική ασφάλιση και την υπαγωγή τους στον ενιαίο ασφαλιστικό φορέα, η οποία καθιστά τις ρυθμίσεις των άρθρων 39 και 40 του ν. 4387/2016, καθώς και του άρθρου 41 του ίδιου νόμου (καθόσον αφορά τις εισφορές υγειονομικής περιθάλψεως των αυτοαπασχολούμενων, των ελευθέρων επαγγελματιών και των αγροτών) αντίθετες στην συνταγματική αρχή της ισότητας.

Επιπλέον, τέθηκε υπό εξέταση το ζήτημα των άρθρων 14 και 33 του ν. 4387/2016, σύμφωνα με τα οποία, ως βάση επανυπολογισμού των κύριων συντάξεων, λαμβάνεται το ύψος των συντάξεων κατά την 31.12.2014, με τις επελθούσες περικοπές των ν. 4051/2012 και 4093/2012, οι οποίες εκρίθησαν αντισυνταγματικές, βάσει των ΣτΕ 2287 και 2288/2015. Με τις ΣτΕ Ολ. 1890/2019 και ΣτΕ Ολ. 1891/2019 λοιπόν Το Δικαστήριο κατέληξε στην κρίση περί αντισυνταγματικότητας των περικοπών των ν.

4051/2012 και 4093/2012 για το λόγο ότι, ελλείπει εμπεριστατωμένης μελέτης με το ειδικότερο περιεχόμενο που αναλυτικώς εκτίθεται στις αποφάσεις αυτές, δεν ήταν δυνατόν να ελεγχθεί από το Δικαστήριο αν οι μειώσεις που επιβλήθηκαν με τις περικοπές αυτές στις συντάξεις ήταν σύμφωνες με τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης, της ισότητας στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας. Δεν κρίθηκε, επομένως, με τις αποφάσεις αυτές ότι οι επιβληθείσες μειώσεις υπερέβαιναν τα όρια που θέτουν οι εν λόγω συνταγματικές αρχές. Συνεπώς, δεν εκωλύετο ο νομοθέτης από τις εν λόγω αποφάσεις να προβεί σε νέες ρυθμίσεις ως προς το ύψος των συντάξεων ή ακόμη και να θεσπίσει εκ νέου τις κριθείσες ως αντισυνταγματικές περικοπές, εφόσον ελάμβανε υπόψη τα κριτήρια και ικανοποιούσε τις απαιτήσεις που έθεσε με τις ανωτέρω αποφάσεις του το Δικαστήριο κατόπιν ερμηνείας των μνημονευθεισών συνταγματικών διατάξεων, εφόσον αιτιολογούσε την θέσπιση των διατάξεων αυτών, έχοντας εκπονήσει τις σχετικές μελέτες.

Το ζήτημα αυτό έληξε το 2020, όπου με τις ΣτΕ 1439-40/2020 το Δικαστήριο αφενός αναγνώρισε το διατακτικό της ΣτΕ 2287/2015, με την οποία κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι σχετικές περικοπές, με τα αποτελέσματα της απόφασης να ανατρέχουν ωστόσο από τον Ιούνιο του 2015 εφεξής. Στη συνέχεια, περιόρισε εκ νέου και εν τοις πράγμασι τα αποτελέσματα της απόφασής του θέτοντας ένα απώτατο χρονικό όριο διεκδικήσεων, τη θέση σε ισχύ του νόμου Κατρούγκαλου, ήτοι το Μάιο του 2016^{340 341}. Με αυτή ωστόσο τη νομική κατασκευή το ΣτΕ ουσιαστικά επικυρώνει τη διατήρηση των ανωτέρω περικοπών και υπό το νέο ασφαλιστικό καθεστώς, αντιφάσκοντας ως προς τις κρίσεις που είχε εμφαιτικά διατυπώσει προ πενταετίας. Ratio αυτής της κατασκευής φαίνεται ότι είναι λόγοι δημοσιονομικής επίγνωσης, καθώς είτε σε περίπτωση νομοθετικής συμμόρφωσης είτε σε περίπτωση νέου κύματος δικαστικών προσφυγών οι δημοσιονομικές επιπτώσεις είναι δυσθεώρητες.

Η νομολογία δεν δέχεται τη θεμελίωση εμπιστοσύνης άξιας προστασίας όσον αφορά συγκεκριμένο ύψος σύνταξης³⁴², όμως αναγνωρίζει την εμπιστοσύνη του

340 Άρθρο 14 παρ. 2 περ.α' ν. 4387/2016, σύμφωνα με το οποίο «Μέχρι τις 31.12.2018, οι συντάξεις της προηγούμενης παραγράφου συνεχίζουν να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί κατά την 31.12.2014, σύμφωνα με τις τότε ισχύουσες διατάξεις(...)», ήτοι με τις επελθούσες μειώσεις.

341 ΤΣΙΦΤΣΟΦΛΟΥ Άννα (2020).

342 ΣτΕ 1284/2012.

ασφαλισμένου περί υπαγωγής του σε συγκεκριμένο ασφαλιστικό καθεστώς³⁴³. Με το ν.4387/2016, το ασφαλιστικό καθεστώς στο οποίο υπάγονται οι αυτοαπασχολούμενοι, οι ελεύθεροι επαγγελματίες, οι αγρότες και οι μισθωτοί αναμφισβήτητα μεταβάλλεται και μάλιστα σε σημαντικό βαθμό, μέσω της υπαγωγή τους στον ενιαίο ασφαλιστικό φορέα. Πρόκειται για κατηγορίες ασφαλισμένων με ουσιωδώς διαφορετικές συνθήκες απασχόλησης και παραγωγής εισοδήματος, υπό ενιαίους κανόνες εισφορών και παροχών, διότι οι μη μισθωτοί ασφαλισμένοι, μη έχοντες εργοδότη βαρυνόμενο με τμήμα της δικής τους εισφοράς, καταβάλλουν τριπλάσιο μέρος του εισοδήματός τους ως αντιπαροχή για την πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση και την απόληψη της ίδιας παροχής σε σχέση με τους μισθωτούς ασφαλισμένους και, μάλιστα, χωρίς το ύψος των καταβληθεισών εισφορών τους να συνδιαμορφώνει, όπως στο σύστημα καθορισμένων εισφορών, το ύψος της ασφαλιστικής παροχής. Ίδιας τάξης δε διαφορά προκύπτει και στις οριζόμενες στο νόμο εισφορές για την υγειονομική περίθαλψη.

Ο χρόνος υποβολής του συνταξιοδοτικού αιτήματος αποτελεί κατά τη νομολογία³⁴⁴ αντικειμενικό κριτήριο για τη διαφορετική μεταχείριση ασφαλισμένων σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής και αυτό δεν παραβιάζει την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Υποστηρίζεται³⁴⁵ όμως ότι στις περιπτώσεις αυτές θα ήταν θεμιτή η αναγνώριση της ισχύος της αρχής για όσους θεμελιώνουν ή πρόκειται σύντομα να θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα. Έπειτα με στάθμιση μεταξύ του ειδικού δημοσίου συμφέροντος προς μεταβολή του υφιστάμενου ασφαλιστικού καθεστώτος και της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου, το ζήτημα θα επιλυόταν με τη θέσπιση ανάλογων μεταβατικών διατάξεων.

Εξάλλου, ένας ασφαλισμένος που εργάζεται για μακρό χρονικό διάστημα με τον ίδιο τρόπο και υπάγεται σε ένα συγκεκριμένο ασφαλιστικό καθεστώς, αλλά απομένουν κάποια χρόνια για να συνταξιοδοτηθεί, δεν δικαιούται να στηρίζει την εμπιστοσύνη του σε συνθήκες συνταξιοδότησης παρόμοιες έστω με τις επί τόσα χρόνια ισχύουσες; Ή ο συνταξιούχος που εργαζόταν καθ' όλη τη ζωή του και κατέβαλλε νόμιμα και τακτικά τις εισφορές του στον ασφαλιστικό του φορέα, δεν δικαιούται να στηρίζει την εμπιστοσύνη του στη διατήρηση της σύνταξής του σε διαφορετικό επίπεδο συγκριτικά με αυτή ενός τρίτου συνταξιούχου, τελούντος υπό διαφορετικό καθεστώς

343 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.72.

344 ΣτΕ 3379/2004, ΣτΕ 3487/2008, ΣτΕ 1844/2012.

345 ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014), σελ.70-71.

εργασίας και ασφάλισης; Δυστυχώς, στα ζοφερά χρόνια της οικονομικής κρίσης που ταλάνιζε (και σίγουρα ακόμα ταλανίζει, ίσως απλώς σε μικρότερο βαθμό) την ελληνική κοινωνία, υπήρξαν πολλά τέτοια παραδείγματα. Παραδείγματα που υπό κανονικές συνθήκες θα χαρακτηρίζονταν ως παραδείγματα προς αποφυγή.

Η επίκληση, λοιπόν, της δυσμενούς δημοσιονομικής συγκυρίας λειτουργεί, όπως ακριβώς και η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, ως κίνδυνος συνολικής υπονόμησης του νομικού συστήματος, και ειδικότερα, ως υπονόμηση του τυπικού χαρακτήρα και της νομικής υπεροχής του Συντάγματος ως προς την προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων³⁴⁶. Στο πλαίσιο της κρίσης, θεσμικός ρόλος του δικαστή είναι, χωρίς να αγνοεί τις δημοσιονομικές συνέπειες των αποφάσεών του, να διασφαλίσει ότι η διαχείριση της κρίσης αυτής θα εξελίσσεται στο πλαίσιο των δικαιοκρατικών εγγυήσεων της ισχύουσας και πολυεπίπεδης συνταγματικής έννομης τάξης³⁴⁷. Συχνά το δημόσιο συμφέρον επιτάσσει θέσπιση μέτρων και μεταβολή ισχυουσών καταστάσεων. Αυτό όμως απαιτείται να γίνεται αφού σταθμιστεί το συγκεκριμένο κάθε φορά δημόσιο συμφέρον με τα αντιτιθέμενα συνταγματικά αγαθά που κινδυνεύουν. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης είναι συχνά ένα από αυτά, παρά τους δισταγμούς της δικαστικής εξουσίας στη θεμελίωσή της και κατ' επέκταση στη στάθμισή της. Και φυσικά δεν πρέπει να λησμονείται ότι πέρα από τη στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος, μείζονος σημασίας είναι και η αποφυγή κατάχρησης της έννοιας αυτής και η ερμηνεία της σύμφωνα με τους σχετικούς μεθοδολογικούς κανόνες και τις διατάξεις του Συντάγματος. Σε διαφορετική περίπτωση το αποτέλεσμα θα είναι ο κλονισμός της εμπιστοσύνης του διοικουμένου απέναντι στη διοίκηση, στο νόμο, στο δικαστή.

6. Συμπεράσματα

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί γενική αρχή του ελληνικού δημοσίου δικαίου και μάλιστα συνταγματικής ισχύος. Σύμφωνα με αυτή το κράτος δεν επιτρέπεται να ανατρέπει αυθαίρετα, αιφνίδια και άνευ σοβαρού δικαιολογητικού λόγου την προσδοκία, ή αλλιώς την εμπιστοσύνη, του διοικουμένου που βασίζεται σε προηγούμενη (και δη σε μακρόχρονη) συμπεριφορά των οργάνων

346 ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Ι. (2011).

347 ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2012), σελ.112.

του³⁴⁸. Η εν λόγω εμπιστοσύνη είναι ενδιάθετη ψυχολογική κατάσταση και λειτουργεί σε σύνδεση με αντικειμενικά κριτήρια. Διαθέτει δύο στοιχεία, το υλικό και το ψυχολογικό. Το υλικό στοιχείο, δηλαδή τη συνεχή, διαρκή και ομοιόμορφη συμπεριφορά της διοίκησης, απαλλαγμένη από ενέργειες ή ευθύνη του ίδιου του διοικουμένου. Και το ψυχολογικό στοιχείο, την δικαιολογημένη, ισχυρή και σταθερή πεποίθηση του μέσου καλοπροαίρετου και εχέφρονος διοικουμένου περί ομοιόμορφης συνέχειας της κατάστασης που τον αφορά.

Η εν λόγω αρχή έχει αποτελέσει αντικείμενο πολυάριθμων συζητήσεων στο πέρασμα του χρόνου. Η αιτία είναι κυρίως αφενός η νομική της θεμελίωση και αφετέρου η συνταγματική της κατοχύρωση. Τα ατομικά δικαιώματα, η αρχή της ασφάλειας του δικαίου, η αρχή της καλής πίστης, η αρχή του κοινωνικού κράτους θα μπορούσαν να συνιστούν το νομικό έρεισμα της αρχής. Ωστόσο η κρατούσα στη θεωρία και τη νομολογία άποψη καταλήγει στην πληρέστερη θεμελίωση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στην θεμελιώδη και συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή του κράτους δικαίου.

Ταυτόχρονα όμως θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και ως μία από τις αδικημένες αρχές του ελληνικού δημοσίου δικαίου, αν όχι η πιο “αδικημένη”³⁴⁹. Καθώς σε αντίθεση με άλλες γενικές αρχές συνταγματικής ισχύος, η κατοχύρωσή της ως τέτοια έγινε μετά από μακρόχρονη διακύμανση και πολλούς δισταγμούς της νομολογίας και χωρίς μάλιστα αυτή (η κατοχύρωση) να επισφραγισθεί με την αναφορά της αρχής σε κάποια διάταξη του Συντάγματος. Αγνοώντας επίσης η νομολογία και την πρόωπη αναγνώρισή της ως γενικής αρχής στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου. Παρά ταύτα, η καθιέρωση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ως συνταγματικής αρχής είναι γεγονός για την ελληνική έννομη τάξη εδώ και δύο δεκαετίες και καθιστά πλέον ελέγξιμη την εκ μέρους της κρατικής εξουσίας ελεύθερη μετατροπή του ισχύοντος δικαίου. Στην έννοια δε της κρατικής εξουσίας εν προκειμένω, υπάγεται πέρα από τη διοίκηση και ο νομοθέτης και ο δικαστής. Επιπλέον, η αρχή πλέον επιτάσσει την ερμηνεία συνταγματικών και μη διατάξεων υπό το φως της, επιβάλλει την τήρησή της ακόμα και στο στάδιο της συμμόρφωσης από τα κρατικά όργανα ή τους πολίτες και τέλος καθίσταται δυνατή η στάθμιση της αρχής με άλλα ισότιμα συνταγματικά αγαθά.

348 ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Λ. (2015), σελ.64.

349 ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ Σπ. (2003), σελ.239.

Η εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης επιτάσσει την πλήρωση τεσσάρων προϋποθέσεων. Πρώτον, το αντικείμενο της εμπιστοσύνης, δηλαδή μια πράξη ή παράλειψη δημόσιας εξουσίας, το οποίο να είναι αντικειμενικά ικανό να δημιουργήσει στο διοικούμενο εμπιστοσύνη και να έχει τα εξωτερικά στοιχεία της νομιμότητας. Δεύτερον, η συνέχιση της πράξης στο χρόνο και το δικαίωμα του διοικουμένου να αναμένει ότι η πράξη θα εξακολουθήσει να ισχύει. Τρίτον, η εμπιστοσύνη που δημιουργείται στο διοικούμενο από την πράξη της δημόσιας εξουσίας να είναι άξια προστασίας, δηλαδή ο διοικούμενος να τελεί σε καλή πίστη περί νομιμότητας της πράξης, να μην συντρέχει δόλος, υπαιτιότητα ή πταίσμα του, ενώ εξάλλου η εξωτερίκευση της εμπιστοσύνης του με συγκεκριμένα μέτρα ή ενέργειες κρίνεται *ad hoc* κάθε φορά. Τέταρτον, να μην υπάρχει λόγος δημοσίου συμφέροντος που να επιβάλει τη μεταβολή της ισχύουσας κατάστασης κι αν υπάρχει, να πραγματοποιείται στάθμιση συμφερόντων (δημοσίου και ιδιωτικού).

Η εν λόγω αρχή δεσμεύει λοιπόν πλέον την εκτελεστική, τη νομοθετική και τη δικαστική εξουσία. Στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας, η αρχή εφαρμόζεται στις περιπτώσεις που η διοίκηση ανακαλεί νόμιμες και παράνομες διοικητικές πράξεις, που μεταβάλλει την έως ενός χρονικού σημείου διαμορφωμένη διοικητική πρακτική της (δηλαδή μακρόχρονη διοικητική πρακτική, απαλλαγμένη από στοιχεία που θα της προσέδιδαν προσωρινό χαρακτήρα), όταν παρέχει διαφόρων ειδών πληροφορίες και συγκαταθέσεις στο διοικούμενο και τέλος στην περίπτωση που η διοίκηση μένει αδρανής. Στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσίας, η αρχή ευρίσκει εφαρμογή στις περιπτώσεις γνήσιας ή μη γνήσιας αναδρομικής εφαρμογής μιας νομοθετικής ρύθμισης, καθώς και στην υποχρέωση θέσπισης μεταβατικών διατάξεων όταν το νομοθετικό καθεστώς μεταβάλλεται χωρίς αναδρομική εφαρμογή αλλά για το μέλλον και τη μεταβολή δικαιολογούν λόγοι αντικειμενικοί, αναλογικοί και απορρέοντες από δημόσιο συμφέρον. Τέλος, στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας επιβάλλεται η ερμηνεία και η εφαρμογή του δικαίου υπό το φως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς και η στάθμισή της όπου χρειάζεται ως συνταγματικό αγαθό, ενώ δε μπορεί να θεμελιωθεί στην περίπτωση μεταβολής της νομολογίας.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η εξεταζόμενη αρχή σιγά σιγά απολαμβάνει όλο και μεγαλύτερης υποστήριξης από την ελληνική έννομη τάξη και κατακτά περισσότερο έδαφος στον τομέα της νομολογίας με την πάροδο των ετών.

Μάλλον δεν κατέχει την ίδια θέση με άλλες αρχές, όπως για παράδειγμα της αρχής της αναλογικότητας, αλλά με μια αισιόδοξη ματιά ίσως καταφέρει να σταθεί στο ύψος που της αρμόζει κατά τη διάρκεια των επόμενων ετών. Σε κάθε περίπτωση, ο διοικούμενος έχει ανάγκη την προστασία από αιφνίδια, αυθαίρετη και αντιφατική δράση της διοίκησης ώστε να μην επηρεάζεται η εμπιστοσύνη του, ωστόσο δεν δύναται να αξιώνει την άνευ εξαιρέσεων διατήρηση εις το διηνεκές των έννομων καταστάσεων, πόσο μάλλον όταν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος.

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί επίσης κεκτημένο του ενωσιακού δικαίου εδώ και δεκαετίες λόγω της αναγνώρισής της από τη νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ ως γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου. Ούτε από την ενωσιακή νομολογία αποδίδεται ρητά η θεμελίωση της αρχής στην ασφάλεια δικαίου ή στο κράτος δικαίου. Κατά την κρατούσα στην θεωρία γνώμη, το νομικό θεμέλιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντοπίζεται στην αρχή του κράτους δικαίου, στην οποία στηρίζεται και η ενωσιακή έννομη τάξη. Σύμφωνα με την αρχή, μία έννομη κατάσταση της οποίας τη διατήρηση μπορούσε ο ιδιώτης να εμπιστευτεί εύλογα, δεν μπορεί να μεταβληθεί με αιφνίδια διοικητικά μέτρα, εκτός αν την απρόοπτη μεταβολή επιτάσσει το δημόσιο συμφέρον. Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη έχει και στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου, κατ' αντιστοιχία με το ελληνικό, δύο διαστάσεις, την αντικειμενική και την υποκειμενική. Η αρχή συνιστά υπέρτερο κανόνα δικαίου, ο οποίος προστατεύει τους πολίτες και η παράβασή του συνεπάγεται ευθύνη της Ένωσης. Δεσμεύει και τη διοίκηση και το νομοθέτη της Ένωσης.

Τις προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής συνιστούν η δημιουργία βάσης της εμπιστοσύνης από τη συμπεριφορά (κανονισμοί και οδηγίες του Συμβουλίου και της Επιτροπής, επίσημες υποσχέσεις, δηλώσεις, πληροφορίες, αλλά και μακρόχρονη πρακτική υπό ιδιαίτερα αυστηρές συνθήκες) των ενωσιακών οργάνων, η ικανού χρονικού διαστήματος ανωτέρω συμπεριφορά της ένωσης, η εμπιστοσύνη του καλόπιστου διοικουμένου που πρέπει να είναι άξια προστασίας, απαλλαγμένη από παρανομία, δόλο, βαριά αμέλεια, παραβίαση ενωσιακού δικαίου ή παροχή εσφαλμένων πληροφοριών εκ μέρους του διοικουμένου, και τέλος η έλλειψη υπέρτερου ενωσιακού συμφέροντος, το οποίο επιτάσσει τη μεταβολή των υφιστάμενων έννομων συνθηκών. Η διαδικασία στάθμισης συμφερόντων είναι γενικότερα ρευστή, χρησιμοποιούνται κριτήρια ανάλογα με το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού κανόνα και περιλαμβάνει

πρώτον το στάδιο της θεμελίωσης της αρχής και δεύτερον την εξέταση της υπερίσχυσης της αρχής έναντι του υπέρτερου ενωσιακού συμφέροντος.

Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης διέπει κυρίως τα πεδία της ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων, της αναδρομικής εφαρμογής των κανόνων δικαίου, της αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και της διαχρονικής ισχύος των αποφάσεων του ΔΕΚ/ΔΕΕ, ενώ ούτε εδώ μπορεί να θεμελιωθεί με βάση δικαίωμα του διοικουμένου σε συγκεκριμένη νομολογία. Οι συνέπειες εφαρμογής της εκδηλώνονται κυρίως με την πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων και τον περιορισμό της δυνατότητας ανάκλησης ατομικών πράξεων, με σκοπό τη διατήρηση κεκτημένων δικαιωμάτων και ευνοϊκών καταστάσεων, ενώ όταν αυτή δεν είναι δυνατή, με την παροχή αποζημίωσης.

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντοπίζεται σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό στις έννομες τάξεις κι άλλων κρατών μελών της Ένωσης. Ωστόσο τη θέση γενικής θεμελιώδους αρχής απολαμβάνει μόνο στις έννομες τάξεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Ολλανδίας και της Ελλάδας. Στα κράτη της Γαλλίας, του Βελγίου, της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας υφίσταται ως αρχή του δικαίου, αλλά δεν αναπτύσσει δράση σε ευρεία έκταση των δικαίων τους ούτε απολαμβάνει της ίδιας αναγνώρισης ως γενικής αρχής (με εξαίρεση την Πορτογαλία). Εν αντιθέσει με τη Δανία και το Λουξεμβούργο, εντός των έννομων τάξεων των οποίων, στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν αποδίδεται καν κάποια ιδιαίτερη προστασία ή αναγνώριση.

Η βαθμιαία έντασης και ποικιλόμορφη εμφάνιση, αναγνώριση, καθιέρωση και εφαρμογή της εξεταζόμενης αρχής στα πλαίσια του ενωσιακού δικαίου και των δικαίων των κρατών μελών συνιστά παράδειγμα της διαπλοκής και αλληλεπίδρασής τους. Ακόμη και στα κράτη μέλη που δεν της έχουν αφιερώσει τη θέση (γενικής ή μη) αρχής, είναι δυνατό να γίνει αποδεκτή και να αποτελέσει εργαλείο του εθνικού δικαστή, μέσω της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, χωρίς να έρθει σε οξεία αντίθεση και να κατακρεουργήσει έτσι εσωτερικές διαδικασίες απονομής δικαιοσύνης και άσκησης κρατικής εξουσίας ή παραδόσεις και έθιμα του εθνικού δικαίου. Είναι ίσως μία πτυχή της διεθνοποίησης της έννομης τάξης, η οποία (διεθνοποίηση) όχι μόνο δε λειτουργεί αρνητικά αλλά, αντιθέτως, συμβάλλει σημαντικά στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, καθιστώντας όμως ταυτόχρονα σαφές ότι υφίσταται ένα επίπεδο

ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού, στο οποίο αντίθετες εθνικές ρυθμίσεις δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογή³⁵⁰.

Στο τελευταίο τμήμα της παρούσας εργασίας εξετάστηκε το ζήτημα του κλονισμού της εμπιστοσύνης του διοικουμένου σε περιόδους κρίσης και συγκεκριμένα κατά την οικονομική κρίση, την οποία βίωσε το ελληνικό κράτος και η ελληνική κοινωνία την τελευταία δεκαετία. Καθώς ο διοικούμενος ήρθε αντιμέτωπος με περιορισμό δικαιωμάτων, αντισυνταγματικές νομοθετικές ρυθμίσεις και δικαστικές αποφάσεις που ανέδειξαν από τη μία το ταμειευτικό συμφέρον σε επιτακτικό δημόσιο – δημοσιονομικό συμφέρον και από την άλλη κάθε χρονικό στάδιο της οικονομικής αυτής κρίσης σε έκτακτες και απρόοπτες συνθήκες.

Αποτελεί συχνό φαινόμενο το δημόσιο συμφέρον να επιτάσσει θέσπιση μέτρων και μεταβολή υφιστάμενων καταστάσεων. Δεν είναι όμως θεμιτό να πραγματοποιούνται χωρίς την προηγούμενη στάθμιση του συγκεκριμένου κάθε φορά δημοσίου συμφέροντος και των αντιτιθέμενων συνταγματικών αγαθών που κινδυνεύουν. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ήταν συχνά ένα από αυτά και η δικαστική εξουσία φάνηκε διστακτική στη θεμελίωσή της και σε δεύτερο χρόνο στη στάθμισή της. Άλλοτε η εμπιστοσύνη δεν κατέστη δυνατό να στοιχειοθετηθεί, άλλοτε ηττήθηκε κατά τη στάθμιση έναντι του δημοσίου συμφέροντος και άλλοτε η στάθμιση ήταν αφανής. Από την άλλη, ο διοικούμενος σε κάποιες περιπτώσεις δικαιώθηκε ενώ σε άλλες κλήθηκε να επωμισθεί το βάρος του «δημοσιονομικού εκτροχιασμού της χώρας» και του «περιορισμού του κρατικού χρέους».

Θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχθεί, ότι ένας από τους λόγους που συνέβαλε στον κλονισμό αυτό της εμπιστοσύνης του διοικουμένου μέσω των νομοθετικών ρυθμίσεων και των αποφάσεων της νομολογίας που παρατέθηκαν στο σχετικό τμήμα της παρούσας εργασίας, είναι και η καθυστέρηση που παρατηρήθηκε μέχρι την αναγνώριση και καθιέρωση της συνταγματικής ισχύος της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην ελληνική έννομη τάξη. Καθώς αν η αρχή είχε εδραιωθεί νωρίτερα και σε μεγαλύτερο βαθμό στο πλαίσιο της νομολογίας ή και του Συντάγματος ακόμα, ίσως ήταν πιο δύσκολο για το νομοθέτη και το δικαστή να την υποβαθμίσουν στη στάθμιση συμφερόντων ή να μην την λάβουν καν υπόψη. Και αντίστοιχα ίσως με μεγαλύτερη ευκολία θα λειτουργούσε πιο έντονα ως περιορισμός

350 ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ Σπ. (2003), σελ.251.

στη δράση τους. Διότι για όσο θα εκδίδονται δικαστικές αποφάσεις μετά το 2002 (όπου εκδόθηκε η απόφαση – σταθμός ΣτΕ 1508/2002), οι οποίες αμφισβητούν τη συνταγματική περιωπή της αρχής (με την τελευταία να τοποθετείται χρονικά μάλλον στο 2013), η αρχή δεν θα απολαμβάνει στο έπακρο την αναγνώριση που της αρμόζει και ταυτόχρονα θα υπάρχουν περιθώρια παραγκώνισης της εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

Τέλος, ενδιαφέρον θα παρουσίαζε η εξέταση του κλονισμού της εμπιστοσύνης του διοικουμένου κατά τη διάρκεια της υγειονομικής κρίσης που ταλανίζει την παγκόσμια κοινότητα από τα τέλη του 2019. Αυτό απαιτεί ίσως την πάροδο ικανού χρονικού διαστήματος, ώστε οι ποικίλες και πολυάριθμες νομοθετικές ρυθμίσεις, να αποτελέσουν αντικείμενο εξέτασης του δικαστή και κατ' επέκταση να κριθούν ως σύμφωνες ή μη με τις συνταγματικές επιταγές.

Βιβλιογραφία

- ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ Χρ. & ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ Χ. (2015). Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο [ηλεκτρονικό βιβλίο] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Διαθέσιμο στο https://repository.kallipos.gr/bitstream/11419/2532/7/00_master_document_anthopoulos_2_final.pdf
- ΔΕΛΗΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Στ. (1969). Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω. Αθήνα: Άλφα – Δέλτα.
- ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρ. (2003). Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1996). Ανάκληση Νόμιμων Διοικητικών Πράξεων, Τόμος Ι, Λόγοι Ανάκλησης. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. & ΠΡΑΒΙΤΑ Μ. - Ηλ. (2012). Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2014). Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης στην πρόσφατη (2000-2013) νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρ. (2013). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Β΄ Έκδοση. Αθήνα: Σάκκουλα.
- ΜΟΥΚΙΟΥ Χρ. (2003). Η «σιωπή» της διοίκησης - Προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Λ. (2015). Συνταγματικό Δίκαιο - Πανεπιστημιακές Παραδόσεις [ηλεκτρονικό βιβλίο] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Διαθέσιμο στο <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/4277>
- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, 14^η Έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- ΤΑΧΟΣ Αν. (2008). Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9^η Έκδοση. Αθήνα: Σάκκουλα.

Αρθρογραφία

- ΑΥΓΟΥΣΤΙΑΝΑΚΗΣ Μ. (2003). Λειτουργία των γενικών αρχών του δικαίου, ιδίως των αρχών της ισότητας, της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.
- ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ Σπ. (2003). Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.
- ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ. (2003). Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.
- ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2012). Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011. Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου. Τεύχος 1/2012 (σελ. 100 επ.).
- ΓΡΑΒΑΡΗΣ Ι. (1992). Οικονομική Ελευθερία – Αρχή προστατευόμενης εμπιστοσύνης: Σημείωμα στην ΣτΕ 3523/1992. Το Σύνταγμα. Τεύχος 3/1992 (σελ. 568 επ.).
- ΖΟΥΛΑΚΗ Μ. - Ελ. (2019). Σχόλιο στην Απόφαση ΣτΕ 2607/2018 (Εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του φορολογούμενου και στο πεδίο της φορολογίας εισοδήματος). Ανάρτηση 3-4-2019. Διαθέσιμο στο <http://epixeirisi.gr>
- ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ – ΣΤΡΑΓΓΑ Τζ. (2016). Αρχές ασφάλειας δικαίου και προστατευόμενης εμπιστοσύνης – Φροντιστηριακό Βοήθημα. Διαθέσιμο στο <https://eclass.uoa.gr>
- ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1993). Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος. Διοικητική Δίκη. Τεύχος 5/1993 (σελ. 940 επ.).
- ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (2003). Η «προστατευόμενη εμπιστοσύνη» ως συνταγματική αρχή. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.
- ΚΟΥΡΕΜΑΔΑ Γ. (1999). Δικαική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι του νομοθέτη. Δίκη. Τόμος 1/1999. Διαθέσιμο στο

<http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=&mnu=0&id=18410&keyw=%CA%EF%F5%F1%E5%EC%DC%E4%E1&sr=search&pg=>

ΚΟΥΛΟΥΜΠΙΝΗ Ευ. - Ελ. (2020). Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη δημοσιονομική δίκη και η σχέση αυτής με την αρχή της χρηστής διοίκησης. Ανάρτηση 8-5-2020. Διαθέσιμο στο <https://www.ddikastes.gr/node/5716>

ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ Ευ. (1995). Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Αρμενόπουλος. Τεύχος 11/1995 (σελ. 1380 επ.).

ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (2003). Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.

ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Ι. (2011). Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης. Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψηφία) και 1620/2011 (κατά πλειοψηφία) του ΣΤ΄ Τμ. του ΣτΕ. Ανάρτηση 1-9-2011. Διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2146-metashimatismoi-toy-tameiakoy-symferontos-toy-dimo/>

ΜΑΚΑΡΟΥΝΗ Αν. (1997). Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη: όψεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού και του ελληνικού δικαίου. Διοικητική Δίκη. Τεύχος 1/1997 (σελ. 1 επ.).

ΜΑΛΛΙΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Άρτ. (2016). Μεταβολή του υφιστάμενου νομικού πλαισίου και εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: «ιστορία δύο πόλεων»; Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου. Τεύχος 7/2016.

ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Αντ. (1984). Γνωμοδότηση: Ανάκληση διοικητικής άδειας και αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Αρμενόπουλος. Τεύχος 3/1984 (σελ. 185 επ.).

ΜΠΕΗΣ Ευ. (2002). Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ 1508/2002. Δίκη. Τόμος 33/2002 (σελ. 1100 επ.). Διαθέσιμο στο <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=6&mid=&mnu=0&id=17690&keyw=1508%2F2002&sr=search&pg=>

- ΠΑΡΑΡΑΣ Π. (2003). Η καθιέρωση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ως συνταγματικής αρχής. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.
- ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (1998). Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Δίκη. Τόμος 6/1998. Διαθέσιμο στο <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18865>
- ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003α). Η κοινοτική αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεως των εννόμων τάξεων. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.
- ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2003β). Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη γαλλική έννομη τάξη. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.
- ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγ. (2014). Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Ανάρτηση 13-1-2014. Διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr>
- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. (2003). Η ασφάλεια δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.
- ΤΣΙΦΤΣΟΓΛΟΥ Άννα (2020). Η «Δίκη του Αιώνα» στο Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ). Ανάρτηση 21-7-2020. Διαθέσιμο στο <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/i-diki-tou-aiona-sto-symvoulio-tis-epikrateias/>
- ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ. & ΠΙΝΑΚΙΔΗΣ Γ. (2003). Η αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης στο γερμανικό δημόσιο δίκαιο. ΔτΑ ΤεΣ Ν° Ι/2003.