



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ : ΔΗΜΟΣΙΟ & ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ  
με θέμα:

«Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ  
ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ»

της

Σ Ο Φ Ι Α Σ Ι. Δ Η Μ Η Τ Ρ Α Κ Α Κ Η

(Α.Μ. 7115Μ081)

Επιβλέπουσα : Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά

Αθήνα, Νοέμβριος 2016

## Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

(οι αριθμοί παραπέμπουν στη σελίδα)

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>1</b>
----------------------	----------

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Το περιεχόμενο και οι συνέπειες της έννοιας της αρχής της  
προστατευομένης εμπιστοσύνης

1.1. Περιεχόμενο της αρχής.....	4
1.2. Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής.....	6
1.2.1. Η υλική διάσταση.....	6
1.2.2. Η ψυχολογική διάσταση.....	10
1.2.3. Στάθμιση συμφερόντων.....	12
1.3. Συνέπειες.....	14

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Θεμελίωση της αρχής στο Σύνταγμα και η σχέση της με άλλες αρχές

2.1. Συνταγματικά ερείσματα.....	18
2.1.1. Θεμελίωση στην αρχή του κράτους δικαίου.....	18
2.1.2. Θεμελίωση επί των ατομικών αρχών.....	20
2.2. Σχέση με άλλες αρχές.....	22
2.2.1. Προστατευομένη Εμπιστοσύνη & Αρχή Ασφάλειας Δικαίου.....	23
2.2.2. Προστατευομένη Εμπιστοσύνη & Αρχή Νομιμότητας.....	26
2.2.3. Προστατευομένη Εμπιστοσύνη & Αρχή Καλής Πίστης.....	28

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η προστατευομένη εμπιστοσύνη μέσα από την ελληνική νομολογία

3.1. Στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσίας.....	31
3.1.1. Η αναδρομικότητα του νόμου.....	31
3.1.2. Η ανατροπή κεκτημένων δικαιωμάτων.....	34
3.1.3. Η ανάγκη θέσπισης μεταβατικών όρων.....	36

3.2. Στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας.....	39
3.2.1. Προστασία έναντι πάγιας συμπεριφοράς της Διοίκησης.....	39
3.2.2. Προστασία έναντι αδράνειας της Διοίκησης.....	44
3.2.3. Ανάκληση Διοικητικών Πράξεων.....	46
i. Ανάκληση νομίμων πράξεων.....	49
ii. Ανάκληση παρανόμων πράξεων.....	52
3.3. Στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας.....	56
<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....</b>	<b>58</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>60</b>
<b>ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....</b>	<b>65</b>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Βασικό στοιχείο μιας πολιτειακής οργάνωσης που διέπεται από την αρχή του κράτους δικαίου είναι η κατοχύρωση της ασφάλειας και της σταθερότητας των εννόμων σχέσεων. Αυτό δε σημαίνει ότι η αρχή του κράτους δικαίου συνεπάγεται το αμετάβλητο του νομικού πλαισίου που διέπει τις έννομες σχέσεις, αλλά ότι η τυχόν τροποποίηση των κανόνων δικαίου δεν οδηγεί σε υπέρμετρη επιβάρυνση των πολιτών, οι οποίοι επέδειξαν εμπιστοσύνη στη σταθερότητά του. Πρόκειται ουσιαστικά για τον συμβιβασμό δύο αντικρουόμενων φαινομενικά αναγκών: αφενός της ανάγκης προσαρμογής του νομικού συστήματος στις εξελίξεις, αφετέρου της ανάγκης διαφύλαξης της σταθερότητας των εννόμων σχέσεων. Η γεφύρωση των αναγκών αυτών πραγματοποιείται μέσα από τη νομολογία καθώς ο δικαστής προσφεύγει στις γενικές αρχές του δικαίου, οι οποίες επιτρέπουν την ένταξη στο θετικό δίκαιο της ανάγκης προστασίας των υφιστάμενων εννόμων σχέσεων μετά την αλλαγή του νομικού πλαισίου<sup>1</sup>.

Οι γενικότερες κοινωνικοοικονομικές μεταβολές επηρεάζουν όπως είναι φυσικό τις επιλογές του νομοθέτη στους αντίστοιχους τομείς, γεγονός που επιδρά άμεσα στον δικαστή όταν καλείται να διαπιστώσει, σε περιπτώσεις ελέγχου συνταγματικότητας ενός νομοθετήματος, τη συνδρομή υπέρτερων λόγων δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν περιορισμούς στην άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων. Τέτοιοι λόγοι απαντώνται συχνά ιδιαίτερα στην πρόσφατη νομολογία κατά των έλεγχου της συνταγματικότητας των επαχθών δημοσιονομικών μέτρων αντιμετώπισης της κρίσης χρέους στη χώρα μας.

---

<sup>1</sup> Αϊβαζόγλου Δ., Αλεξοπούλου Μ., Αποστολάκης Ι., Βέτσικα Στ., *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και η εξέλιξη της νομολογίας υπό το πρίσμα των πρόσφατων νομολογιακών εξελίξεων*, ΔιΔικ 4/2015, σελ. 495 επ.

Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου έχει γερμανική προέλευση και σταδιακά απασχόλησε τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>2</sup>. Μετά το ΠΕ 703/1990 του ΣτΕ, που έκανε τα πρώτα βήματα προς την αναγνώριση της συνταγματικής κατοχύρωσης της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, η απόφαση 1508/2002 αναγνώρισε ρητά ότι ευθέως συνάγεται από την αρχή του κράτους δικαίου και ιδίως τα άρθρα 2 § 1 και 5 § 1 του Συντάγματος, με συνέπεια την απελευθέρωσή της από την προβληματική του αμφιλεγόμενου χαρακτηρισμού της ως υπερνομοθετικής αρχής.

Η παρούσα εργασία έχει ως θέμα *«Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης μέσα από τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων»* και είναι χωρισμένη σε τρία κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο πραγματεύεται το περιεχόμενο της αρχής της προστατευομένης και τις προϋποθέσεις εφαρμογής αυτής και κλείνει με μια σύντομη ανάλυση στις συνέπειες εφαρμογής της αρχής.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται εκτενής αναφορά στη θεμελίωση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στο Σύνταγμα και ανάλυση της σχέσης της αρχής με άλλες αρχές. Ειδικότερα, στο κεφάλαιο αυτό βλέπουμε πώς θεμελιώνεται η αρχή στην αρχή του κράτους δικαίου και επί θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά και με ποιον τρόπο συνδέεται με τις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της νομιμότητας και της καλής πίστης.

Τέλος, στο τρίτο κεφάλαιο επιχειρείται μια παρουσίαση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης μέσα από την ελληνική νομολογία και

---

<sup>2</sup> Μαλλιαροπούλου Α., *Προστατευομένη εμπιστοσύνη και ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Το Σύνταγμα 3-4/2014, σελ. 561 επ.

συγκεκριμένα στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσίας και στις περιπτώσεις αναδρομικότητας του νόμου, ανατροπής κεκτημένων δικαιωμάτων και ανάγκης θέσπισης μεταβατικών διατάξεων, στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας και στις περιπτώσεις πάγιας τακτικής ή αδράνειας της Διοίκησης και ανάκλησης διοικητικών πράξεων καθώς και στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

### ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ

#### 1.1. Το περιεχόμενο της αρχής

Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος είναι πλέον αποδεκτή τόσο από την επιστήμη, όσο και από τη νομολογία, ως μία από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Ωστόσο δεν τυγχάνει της ίδιας μεταχείρισης με τις άλλες αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της ισότητας<sup>3</sup> κλπ και για αυτό το λόγο είναι απαραίτητη η συγκεκριμενοποίηση της εφαρμογής της, ώστε να λάβει τη θέση που της αρμόζει.

Η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου αποτελεί γέννημα της νομολογίας με σκοπό την επανεξέταση των διοικητικών ενεργειών υπό το πρίσμα της εύλογης πεποίθησης που έχει δημιουργηθεί στον διοικούμενο ότι συγκεκριμένη πράξη ή πρακτική της Διοίκησης, που τον αφορά, είναι σύννομη και θα έχει διάρκεια.

Στο πεδίο του διοικητικού δικαίου η εμπιστοσύνη του πολίτη προς το Κράτος είναι άξια προστασίας όχι απλά και μόνο ως ενδιάθετη κατάσταση αλλά συνδεδεμένη συνήθως με ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια συμπεριφοράς, τα οποία εμφανίζουν την εμπιστοσύνη ως εύλογη και δικαιολογημένη<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., *Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου*, Αρμ. 1995, σελ. 1380 επ.

<sup>4</sup> Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, εκδ. Σάκκουλας 2007, σελ. 37-38

Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος έχει ξεκινήσει κυρίως από την γερμανική νομολογία, σύμφωνα με την οποία η αρχή απορρέει από την έννοια του κράτους δικαίου και την πρακτική κατοχύρωση των συνταγματικά θεμελιωμένων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, φαίνεται δε ότι συνδέεται με το τεκμήριο νομιμότητας που ισχύει επί ατομικών διοικητικών πράξεων.

Στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο<sup>5</sup> η ανάπτυξη της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης τα τελευταία χρόνια είναι ραγδαία, ιδίως μετά την υιοθέτησή της δυνάμει της υπ' αριθ. 2112/1984 απόφασης του ΣτΕ, κυρίως όμως με την απόφαση 1508/2002 Στε, τμ. ΣΤ', με την οποία για πρώτη φορά ρητώς αναγνωρίσθηκε ως αρχή συνταγματικής ισχύος, απορρέουσα ευθέως από την θεμελιώδη αρχή του κράτους δικαίου, και συγκεκριμένα από τα άρθρα 2 § 1 και 5 § 1 του Συντάγματος.

Μέρος της επιστήμης<sup>6</sup> που ενστερνίζεται την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης υποστηρίζει ότι αποτελεί μεταφύτευση της αρχής της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο και ότι η έννοια της εμπιστοσύνης εμφανίζεται κατά κύριο λόγο στο ιδιωτικό δίκαιο και ειδικότερα στο αστικό. Στο αστικό δικονομικό δίκαιο συναντούμε την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης στη διάταξη του άρθρου 116 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, σύμφωνα με την οποία «...οι διάδικοι, οι νόμιμοι εκπρόσωποι και οι πληρεξούσιοι τους οφείλουν να τηρούν τους κανόνες των χρηστών ηθών και της καλής πίστης, να αποφεύγουν ενέργειες που οδηγούν φανερά στην παρέκκλιση της δίκης, να εκθέτουν τα πραγματικά περιστατικά γεγονότα που αναφέρονται στην υπόθεση,

---

<sup>5</sup> Παπαρηγορίου Βλ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλας 2010, σελ. 206

<sup>6</sup> Δετσαρίδης Χρ., *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας 2003, σελ. 53



*έτσι ακριβώς όπως τα γνωρίζουν, με πληρότητα και σύμφωνα με την αλήθεια, αποφεύγοντας διφορούμενες και ασαφείς εκφράσεις...».*

Από τη σύντομη αυτή προσπάθεια προσδιορισμού του εννοιολογικού περιεχομένου<sup>7</sup> της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, καθίσταται σαφές ότι πρόκειται για μια αρχή του διοικητικού δικαίου που διατρέχει όλη τη δράση της δημόσιας διοίκησης και βασίζεται στην εύλογη πεποίθηση του πολίτη ότι θα διατηρήσει σε βάθος χρόνου δικαιώματα. που απέκτησε ή πρόκειται να αποκτήσει, στηριζόμενος πάντα στις νόμιμες προϋποθέσεις που η Διοίκηση καθόρισε. Ως εκ τούτου, με την εκδήλωση διαρκούς και συγκεκριμένης συμπεριφοράς της Διοίκησης, η συμπεριφορά της διοίκησης και του διοικουμένου βρίσκονται σε αιτιώδη συνάφεια και συνδέονται σε κάθε έννομη κατάσταση με μια σχέση αιτίου και αποτελέσματος<sup>8</sup>.

## **1.2. Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής**

### **1.2.1. Η υλική διάσταση**

Απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης είναι η εκδήλωση μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς της διοίκησης προς την οποία θα κατευθύνεται η συμπεριφορά του διοικουμένου<sup>9</sup>.

Καταρχήν, η διοικητική συμπεριφορά θα πρέπει να φέρει τα εξωτερικά στοιχεία της νομιμοφάνειας και γι' αυτό τον λόγο βασικό ρόλο παίζει

---

<sup>7</sup> Μαυροβουνιώτης Ν., *Η αρχή προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης*, Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο 2015, σελ. 23

<sup>8</sup> Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., *Διοικητικό Δίκαιο Εισαγωγή-Θεμελιώδεις Έννοιες*, εκδ. Σάκκουλας 2004, σελ. 71

<sup>9</sup> Κατρούγκαλος Γ., *Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος*, Διδικ 1993 (5), σελ.948

εδώ το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων<sup>10</sup>. Συνεπώς<sup>11</sup>, οι πράξεις της Διοίκησης που προέρχονται από de facto διοικητικά όργανα -δηλ. όργανα με νομιμοφανή αλλά όχι νόμιμη δικαιοδοσία- πρέπει, εφόσον δεν πάσχουν από άλλη παρανομία, να θεωρούνται έγκυρες. Προϋπόθεση γι' αυτό είναι η συμπεριφορά της διοίκησης να δίνει την εντύπωση της κανονικότητας της άσκησης των καθηκόντων της (νόσφιση εξουσίας) και η καλή πίστη του διοικουμένου, δηλαδή έλλειψη γνώσης της παρανομίας.

Ως εκ τούτου, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης βρίσκει πεδίο εφαρμογής στις εκτελεστές διοικητικές πράξεις, γενικού και ατομικού χαρακτήρα, στις διαπιστωτικές ή βεβαιωτικές πράξεις, με τις οποίες διαπιστώνεται ή επιβεβαιώνεται μια ήδη διαμορφωμένη νομική κατάσταση<sup>12</sup> αλλά και στις πράξεις νομοθετικής εξουσίας, όπου η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης αποτελεί πρόσχωμα στην αναδρομική ισχύ νέων νομοθετημάτων.

Μια άλλη βασική κατηγορία περιπτώσεων όπου βρίσκει πεδίο εφαρμογής η αρχή είναι αυτή των εγκυκλίων, των πληροφοριών και των υποσχέσεων από τη μεριά της Διοίκησης. Όπως είναι γνωστό οι ενημερωτικές εγκύκλιοι και πολύ περισσότερο οι απλές πληροφορίες και υποσχέσεις δεν έχουν κανονιστικό περιεχόμενο και κατά συνέπεια δεν δεσμεύουν νομικά τα διοικητικά όργανα.

Στις περιπτώσεις αυτές η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης ανακτά την αυτοτέλειά της όχι σε αυτή καθαυτή τη συμπεριφορά της

---

<sup>10</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δικαίω*, εκδ. Άλφα Δέλτα Αθήνα 1969, σελ. 18.

<sup>11</sup> Παλληκάρη Δ., *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο σύγχρονο κοινωνικό κράτος και η ερμηνεία της μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών στο ΑΠΘ 2014, σελ. 11

<sup>12</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., *ό.π.*, σελ. 47

διοίκησης, αλλά σε συνδυασμό με ορισμένη διοικητική πράξη με στενή έννοια<sup>13</sup>.

Δεύτερο στοιχείο της υλικής διάστασης της αρχής είναι η εύλογη διάρκεια της συμπεριφοράς της Διοίκησης, ώστε να μπορεί να αποτελέσει πηγή «σταθερής και ισχυρής πεποίθησης», που απαιτεί η νομολογία<sup>14</sup>. Με άλλα λόγια, η συμπεριφορά από μέρους της δημόσιας εξουσίας πρέπει να καλύπτεται από ένα τεκμήριο σταθερότητας<sup>15</sup> και ο καθορισμός της εύλογης διάρκειας εξαρτάται από τις περιστάσεις και προσδιορίζεται από τον δικαστή.

Συγκεκριμένα<sup>16</sup> στις περιπτώσεις ανάκλησης παράνομης επωφελούς ατομικής διοικητικής πράξης η εύλογη διάρκεια δεν μπορεί να είναι μικρότερη της πενταετίας, εκτός αν προβλέπεται εξαίρεση από ειδικότερη διάταξη. Η καθιέρωση, πάντως, τέτοιων κριτηρίων θέτει ζήτημα αντισυνταγματικότητας αυτών εφόσον η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης έχει υπερνομοθετική ισχύ.

Τρίτο στοιχείο<sup>17</sup> της υλικής διάστασης της αρχής είναι η συνέχεια και η ομοιομορφία της συμπεριφοράς της Διοίκησης, με τέτοιο τρόπο που να μην διακόπτεται από αντίθετες ή αλληλοσυγκρουόμενες πρακτικές και να καταλήγει στη διαμόρφωση μιας πραγματικής κατάστασης. Όταν η πραγματική κατάσταση μεταβάλλεται, έστω και προσωρινά, δημιουργείται στον διοικούμενο μια ανασφάλεια που δεν μπορεί να στοιχειοθετήσει εύλογη και ισχυρή πεποίθηση ότι η συγκεκριμένη διοικητική ενέργεια θα έχει διάρκεια στον χρόνο. Η Διοίκηση δεσμεύεται

---

<sup>13</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., ό.π., σελ. 48

<sup>14</sup> Βλ. ΣτΕ 4454/87, Ολ ΕΣ 359/88

<sup>15</sup> Πρεβεδούρου Ε., *Η κοινοτική αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεων των έννομων τάξεων*, σελ. ΔτΑ 2003, εκδ. Σάκκουλας, σελ. 182-183

<sup>16</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 949

<sup>17</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 949

από την πρακτική που ακολουθεί υπό την έννοια ότι μπορεί να τη μεταβάλλει μόνο για το μέλλον και μόνο για ειδικούς λόγους.

Παράδειγμα διοικητικής πρακτικής<sup>18</sup> αποτελεί η συνεχής ανανέωση διοικητικών αδειών, όταν αυτές εκδίδονται για λόγους ιδίως προστασίας του περιβάλλοντος με διαλυτική προθεσμία. Οι λεγόμενες “αλυσιδωτές πράξεις” δημιουργούν εμπιστοσύνη στον ιδιώτη πάρα την ύπαρξη της διαλυτικής προθεσμίας καθώς η συνεχής και ομαλή εναλλαγή των πράξεων αυτών δημιουργεί την πεποίθηση ότι η πράξη θα ανανεώνεται και στο μέλλον, διαψεύδοντας έτσι την προειδοποιητική λειτουργία της διαλυτικής προθεσμίας<sup>19</sup>.

Η δυνατότητα, λοιπόν, της επίκλησης της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου προϋποθέτει συμπεριφορά δημόσιας εξουσίας που μπορεί να δημιουργήσει “βάσιμες προσδοκίες”<sup>20</sup> στον ενδιαφερόμενο, δηλαδή να θεμελιώσει την εμπιστοσύνη του στην ισχύ και τη διατήρηση ενός συγκεκριμένου νομικού καθεστώτος. Για το λόγο αυτό ορισμένοι νομικοί υποστηρίζουν<sup>21</sup> ότι αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής αποτελεί και η διενέργεια συγκεκριμένων θετικών ενεργειών εκ μέρους του διοικουμένου, προερχομένων από τις ενέργειες της Διοίκησης. Η μερίδα αυτή της θεωρίας εκλαμβάνει ουσιαστικά ως προστατευόμενο αγαθό όχι την εμπιστοσύνη αυτή καθαυτή του διοικουμένου, αλλά τις πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί εξαιτίας της.

---

<sup>18</sup> Παλληκάρη Δ., ό.π. σελ. 8 - 9

<sup>19</sup> Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., ό.π. σελ. 1381 - 1383

<sup>20</sup> Πρεβεδούρου Ε., ό.π., σελ. 171 επ.

<sup>21</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., ό.π., σελ. 58 επ. με παραπομπές σε Δένδια και Στασινόπουλο

### 1.2.2. Η ψυχολογική διάσταση

Χωρίς αμφιβολία, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου έχει ψυχολογική - ηθική διάσταση και παραπέμπει στις πρωταρχικές βάσεις της έννομης τάξης διευρύνοντας έτσι τα όριά της<sup>22</sup>. Η συγκεκριμένη αρχή, αν και σχετίζεται άμεσα, δεν ταυτίζεται με το γενικότερο αίσθημα ασφάλειας που πρέπει να χαρακτηρίζει την ψυχολογική στάση του πολίτη προς την Διοίκηση, καθώς το αίσθημα ασφάλειας δεν επιφέρει νομικές συνέπειες<sup>23</sup>.

Η εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη Διοίκηση για να χαρακτηριστεί ως άξια προστασίας πρέπει<sup>24</sup> να διαμορφωθεί καλόπιστα, δηλαδή ο διοικούμενος θα πρέπει να έχει την πεποίθηση ότι η πραγματική συμπεριφορά του κράτους που υφίσταται και τον αφορά, δυνάμει νομοθετικών ρυθμίσεων ή διοικητικών πράξεων, θα εξακολουθήσει να ισχύει. Από τη μία πλευρά, θα πρέπει η πεποίθηση αυτή να υπάρχει ως ψυχολογικός πυρήνας της συμπεριφοράς του διοικουμένου και από την άλλη, η έννομη τάξη θα πρέπει να ρυθμίζει ανάλογα την δράση της Διοίκησης.

Σύμφωνα με τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, η πεποίθηση αυτή θα πρέπει να είναι «σταθερή και δικαιολογημένη», δηλαδή «μια ενδιάθετη κατάσταση που μπορεί να δημιουργηθεί στον μέσο, καλοπροαίρετο και εκέφρονα άνθρωπο και πηγάζει ακριβώς από την ύπαρξη της πραγματικής συμπεριφοράς του ενεχόμενου κρατικού οργάνου<sup>25</sup>». Η εμπιστοσύνη του διοικουμένου είναι άξια προστασίας

---

<sup>22</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 2

<sup>23</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 947

<sup>24</sup> Παπαγρηγορίου Βλ., ό.π., σελ. 211

<sup>25</sup> Μακαρούνη Αν., *Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του πολίτη: όψεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού και του ελληνικού δικαίου*, Διδ 1997, σελ. 12

όταν αφορά στη **νομιμότητα** της πράξης και στη **διάρκειά** της στον χρόνο.

Όσον αφορά το στοιχείο της **νομιμότητας**, αξίζει να σημειωθεί σε αυτό το σημείο η άποψη περί «τεκμηρίου μη γνώσης» από πλευράς του διοικουμένου της ενδεχομένης παρανομίας, η οποία απορρέει από το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων καθώς επίσης και η άποψη ότι το τεκμήριο αυτό πρέπει να επεκταθεί και στις υλικές πράξεις της διοίκησης διότι αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και πρέπει να καλύπτονται από τη νομιμοποιητική λειτουργία της αρχής της εμπιστοσύνης<sup>26</sup>.

Δεν μπορούμε να κάνουμε λόγο για «σταθερή και δικαιολογημένη» εμπιστοσύνη, όταν ο πολίτης, κατά παράβαση της αρχής της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών, γνωρίζει την παρανομία της πράξης, είτε επειδή την προκάλεσε ο ίδιος με παράνομα μέσα, είτε μέσω ρητής δήλωσης, είτε μέσω αποσιώπησης της αλήθειας. Οι πράξεις του διοικουμένου που προκάλεσαν ή επηρέασαν την δράση της Διοίκησης θα πρέπει να έχουν χαρακτήρα απατηλών ενεργειών με σκοπό την επιδίωξη της εξαπάτησης της Διοίκησης ή την αποδοχή του μη σύννομου αποτελέσματος (άμεσος ή ενδεχόμενος δόλος αντίστοιχα)<sup>27</sup>. Σε περιπτώσεις πράξεων τρίτου προσώπου προς όφελος του διοικουμένου, κριτήριο θεωρείται η γνώση και η καλή πίστη έναντι της δόλιας συμπεριφοράς<sup>28</sup>. Τέλος, στις περιπτώσεις βαρείας αμέλειας, δεδομένου ότι ο διοικούμενος δεν έχει επιδείξει την απαιτούμενη επιμέλεια, τεκμαίρεται ότι δεν παραβιάζεται η αρχή.

---

<sup>26</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π. σελ. 948

<sup>27</sup> Παλληκάρη Δ., ό.π., σελ. 14-15

<sup>28</sup> Δεληκωστόπουλος, ό.π., σελ. 61-64

Βασικό χαρακτηριστικό στοιχείο της ψυχολογικής διάστασης της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου είναι και η πεποίθηση του διοικουμένου για τη **διάρκεια** της πράξης της Διοίκησης, δηλαδή για τη σταθερότητα και την αντοχή της στον χρόνο<sup>29</sup>. Ο διοικούμενος εύλογα έχει την πεποίθηση ότι μια συγκεκριμένη πράξη θα έχει συνέχεια στον χρόνο, όταν δεν προκύπτει το αντίθετο από το περιεχόμενό της.

Το ΔΕΚ<sup>30</sup>, αναφορικά με το τεκμήριο σταθερότητας της διοικητικής πράξης, δέχεται ότι αυτό δεν υφίσταται εφόσον η εν λόγω πράξη συνεπάγεται επιφύλαξη ή διακριτική ευχέρεια. Επίσης, δεν μπορούμε να κάνουμε λόγο για τεκμήριο σταθερότητας όταν υπάρχουν ενδείξεις περί μεταβολής ή προσωρινότητας της πράξης, εξαιτίας της συνεχούς λήψης εκ μέρους της διορθωτικών μέτρων, όπως παρατηρείται τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα με τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις στον οικονομικό και κοινωνικοασφαλιστικό τομέα. Ως εκ τούτου, στις ανωτέρω περιπτώσεις η εμπιστοσύνη του διοικουμένου δεν είναι άξια προστασίας.

### 1.2.3. Η στάθμιση συμφερόντων

Τρίτη και τελευταία προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης και της υπεροχής της απέναντι στη δράση της Διοίκησης είναι η στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος που κάθε φορά διακυβεύεται σε σχέση με την άξια προστασίας εμπιστοσύνη που δημιουργήθηκε στον πολίτη.

---

<sup>29</sup> Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., ό.π., σελ. 1386

<sup>30</sup> Τσουλούφα Αργ., *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ανθρώπου στο σύγχρονο κοινωνικό και ρυθμιστικό κράτος*, Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών στο ΑΠΘ 2010, σελ. 16

Ειδικότερα, ως δημόσιο συμφέρον νοείται το συμφέρον ολόκληρης της πολιτείας και συνίσταται στη διασφάλιση ουσιαστικών αγαθών και βασικών αναγκών που η απόλαυσή τους αναγνωρίζεται από το δίκαιο ως απολύτως αγαθή και επιβεβλημένη<sup>31</sup>. Δεν αρκεί η επίκληση ενός αορίστου δημοσίου συμφέροντος αλλά απαιτείται εξειδίκευση<sup>32</sup>, δηλαδή οι λόγοι του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης ώστε να αποκτούν ειδικό, επιτακτικό και υπερέχον περιεχόμενο.

Η ουσιαστική εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος ανήκει στο νομοθέτη ή στην εκτελεστική εξουσία και μόνο η υπέρβαση των ακραίων λογικών ορίων της έννοιας εμπίπτει στο πεδίο του ελέγχου νομιμότητας τον οποίο ασκεί ο ακυρωτικός δικαστής. Άλλωστε, η τήρηση των συνταγματικών κριτηρίων υπόκειται στον «οριακό έλεγχο του δικαστή»<sup>33</sup>.

Κατά τη διαδικασία της στάθμισης πρέπει να ληφθούν υπόψη μια σειρά παραγόντων, όπως η χρονική διάσταση, το είδος και η βαρύτητα των σταθμιζομένων αγαθών, το δημόσιο συμφέρον και η συνολική μορφή και ροή της έννομης σχέσης διοίκησης και ιδιώτη. Κατά τον έλεγχο αυτό κρίσιμη είναι η τήρηση του «νόμου στις σταθμίσεως», σύμφωνα με τον οποίο «όσο υψηλότερος είναι ο βαθμός της μη εκπληρώσεως ή προσβολής μιας αρχής, τόσο μεγαλύτερη πρέπει να είναι η έκταση της εκπληρώσεως της άλλης». Επίσης, προνομιακή εφαρμογή έχει η ερμηνευτική αρχή της πρακτικής αρμονίας, η οποία υπαγορεύει, όταν πρόκειται για την προστασία αγαθών που βρίσκονται σε «τροχιά σύγκρουσης», την αναζήτηση της εναρμόνισής τους, δηλαδή η

---

<sup>31</sup> Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες*, εκδόσεις Σάκκουλας, 2013, σελ. 188

<sup>32</sup> Μανιτάκης Αντ., *Ανάκληση διοικητικής άδειας και αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου*, Αρμ. 1984, σελ. 188

<sup>33</sup> Τάχος Αν., , Παλληκάρη Δ., ό.π. σελ. 19



σύγκρουση συνταγματικά προστατευομένων εννόμων αγαθών πρέπει να αίρεται κατά τρόπο που να εξασφαλίζει τη μεγαλύτερη δυνατή πραγματοποίηση του καθενός από αυτά με τον ανάλογο περιορισμό τους. Μόνο στην περίπτωση αδυναμίας επίτευξης του σκοπού αυτού, δηλαδή της πρακτικής αρμονίας, παραχωρείται, μετά από στάθμιση συμφερόντων, το προβάδισμα στη μία ή στην άλλη προστατευομένη αξία<sup>34</sup>.

Συνεπώς, κατά την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, ο επιβαλλόμενος εκ μέρους της Διοίκησης περιορισμός και το μέτρο που παραβιάζει την προστατευομένη εμπιστοσύνη πρέπει να είναι ανάλογα με το επιδιωκόμενο δημόσιο συμφέρον, να πληρούνται δηλαδή τα στοιχεία της αναγκαιότητας, της προσφορότητας, της καταλληλότητας και της εύλογης σχέσης μεταξύ μέσου και σκοπού.

### 1.3. Συνέπειες εφαρμογής της αρχής

Οι συνέπειες<sup>35</sup> της εφαρμογής της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, όπως αναδεικνύονται μέσα από την ελληνική νομολογία<sup>36</sup>, συνίστανται α) στη λήψη μεταβατικών μέτρων και β) στη χορήγηση αποζημίωσης, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν είναι δυνατή η διατήρηση κεκτημένων δικαιωμάτων ή ευνοϊκών καταστάσεων. Την αρχή μπορεί να επικαλεστεί ο πολίτης κατά την άσκηση προσφυγής ή αίτησης ακύρωσης όσο και αγωγής αποζημίωσης.

Ενδεικτική αναφορικά με την υποχρέωση της θέσπισης μεταβατικών διατάξεων είναι η διατυπωθείσα στην υπ' αριθ. **2346/1978** απόφαση

<sup>34</sup> Τσουλούφα Αργ., ό.π., σελ. 20

<sup>35</sup> Τσουλούφα Αργ., ό.π., σελ. 114 - 117

<sup>36</sup> ΣτΕ 2346/1978, ΣτΕ 5116/1996, ΣτΕ 12/1999

του ΣτΕ άποψη της μειοψηφίας σύμφωνα με την οποία «...οσάκις επέρχεται νομοθετική μεταβολή εις καθεστώς υπό το οποίον εδημιουργήθησαν καλοπίστως υπέρ των διοικουμένων έννομοι καταστάσεις επαγόμεναι αξιόλογα οικονομικά βάρη, η εκ των άρθρων 2, 4 παρ. 1, 5, 20 παρ. 1, 25 και 26 του Συντάγματος πηγάζουσα αρχή του κράτους δικαίου επιβάλλει όπως ο νομοθέτης διασφαλίζη δια μεταβατικής ρυθμίσεως την προστασίαν των καλοπίστων διοικουμένων, ή εφ' όσον τούτο κρίνεται ανέφικτον για λόγους συμφέροντος, δέον όπως προβλέπει τρόπον χρηματικής αποζημίωσης τούτων...».

Ιδιαίτερη σαφήνεια στην υποχρέωση θέσπισης μεταβατικών διατάξεων προσδόθηκε με την υπ' αριθ. 5116/1996 απόφαση του ΣτΕ, στην οποία κρίθηκε ότι «...η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας αποβλέπει να διασφαλίσει κάθε ενημερωμένο επιχειρηματία από την απρόβλεπτη μεταβολή καταστάσεων και οργανώσεων αγοράς, όπου επέρχονται συνεχείς προσαρμογές σε συνάρτηση με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως, οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν προσδοκίες για την διατήρηση του υφιστάμενου καθεστώτος. Το πεδίο εφαρμογής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να διευρυνθεί σε βαθμό και να κωλύει, γενικώς, την εφαρμογή μιας νέας ρυθμίσεως επί των μελλοντικών αποτελεσμάτων καταστάσεων, που έχουν δημιουργηθεί υπό το κράτος της προηγούμενης ρύθμισεως. Ειδικότερα, οι επιχειρηματίες δεν νομιμοποιούνται να επικαλεστούν την ύπαρξη κεκτημένου δικαιώματος για τη διατήρηση συγκεκριμένου πλεονεκτήματος, και συνεπώς ενδεχόμενη μείωση του εισοδήματός τους δεν μπορεί να συνιστά παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και επομένως η μεταβολή με τον Κανονισμό 2075/1992 στον τρόπο κατανομής των ποσοστώσεων παραγωγής (μετάβαση από το καθεστώς συλλογικής ευθύνης σε καθεστώς ατομικής ευθύνης) δεν παραβιάζει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και μία έννομη

κατάσταση, της οποίας τη διατήρηση μπορούσε ο ιδιώτης να εμπιστεύεται ευλόγως, δεν μπορεί να μεταβληθεί νομίμως με αιφνίδια διοικητικά μέτρα, εκτός αν την απρόοπτη μεταβολή επιτάσσει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον και στην περίπτωση της απρόοπτης και ζημιογόνου μεταβολής επιβάλλεται η πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων για την προστασία όσων πλήττονται από τις μεταβολές που επέρχονται με νέες ρυθμίσεις και είτε θεμελιώνει αξίωση προς αποζημίωση είτε συνεπάγεται τη μη εφαρμογή του κανόνα στη συγκεκριμένη περίπτωση...».

Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η υπ' αριθ. 12/1999 απόφαση του ΣτΕ, η οποία αφορά στην κατάργηση της επετηρίδας για τους καθηγητές, σημειώνοντας ότι «...με τις μεταβατικής φύσεως ειδικότερες ρυθμίσεις των παρ. 2 και 5 του άρθρου 6 του ν. 2525/1997 επιδιώχθηκε η απορρόφηση του συνόλου σχεδόν, των προσωρινών αναπληρωτών και ωρομισθίων, μέσα στην πενταετία 1998 - 2002, αφενός με την πριμοδότηση της βαθμολογίας εκείνων από αυτούς που θα λάβουν μέρος επιτυχώς στους διαγωνισμούς που θα διενεργηθούν κατά την πενταετία αυτή, αφετέρου δε με την σταδιακή και όχι άμεση κατάργηση της επετηρίδας από την οποία θα γίνονται οι διορισμοί αδιόριστων εκπαιδευτικών, μεταξύ των οποίων και οι αναπληρωτές και ωρομίσθιοι, μέχρι και το έτος 2002, παράλληλα με τους διορισμούς που θα γίνονται με βάση τους πίνακες επιτυχίας των διαγωνιζόμενων υποψηφίων εκπαιδευτικών, την ίδια περίοδο. Συνεπώς ο λόγος ακυρώσεως ότι οι ρυθμίσεις του νόμου είναι αντίθετες με τις αρχές της προστατευομένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας του δικαίου, ιδιαίτερα δε ως προς εκπαιδευτικούς που είχαν παράσχει τις υπηρεσίες τους ως προσωρινοί αναπληρωτές και ωρομίσθιοι, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος...».

Για να θεμελιωθεί ευθύνη προς αποζημίωση, ερευνάται αν η πλάνη του διοικουμένου είτε λόγω πληροφοριών, είτε λόγω πάγιας τακτικής της

Διοίκησης, ήταν συγγνωστή<sup>37</sup>. Σύμφωνα με την κοινοτική νομολογία, η αξίωση αποζημίωσης λόγω παραβίασης της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης προστατεύει τον πολίτη από τις δυσμενείς συνέπειες που υπέστη λόγω της διάψευσης της πεποίθησης που του είχε δημιουργηθεί και αποκαθιστά την πραγματική ζημία και, συνεπώς, δεν πρέπει να οδηγεί στην εξασφάλιση του πολίτη των πλεονεκτημάτων που θα είχε αν η αρχική νομική κατάσταση δεν είχε ανατραπεί.

---

<sup>37</sup> Μακαρούνη Αν, ό.π., σελ. 13 -14

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ & Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΜΕ ΑΛΛΕΣ ΑΡΧΕΣ

#### 2.1. Συνταγματικά ερείσματα

##### 2.1.1. Θεμελίωση στην αρχή του κράτους δικαίου

Εκδήλωση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής του κράτους δικαίου είναι και η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης, η οποία παρέχει προστασία στους πολίτες και εγγυάται ότι τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα που θεμελιώνονται στη νόμιμη δράση τους θα έχουν διάρκεια και δε μεταβληθούν από το νομοθέτη αιφνίδια και χωρίς να το επιτάσσει το δημόσιο συμφέρον<sup>38</sup>.

Το ΣτΕ σε αρκετές αποφάσεις του δέχεται την άρρηκτη σύνδεση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης με το κράτος δικαίου, προσδίδοντας συνταγματικό θεμέλιο στην *αρχή*. Συγκεκριμένα<sup>39</sup>, το ΣτΕ εντοπίζει τη συνταγματική θεμελίωση της αρχής στο άρθρο 2 § 1 και ενίοτε στο άρθρο 5 § 1 του Συντάγματος. Με ορισμένες μάλιστα αποφάσεις το ΣτΕ δέχεται ότι η *αρχή* συνάγεται από το Σύνταγμα και οριοθετείται από τον νομοθέτη<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Μανιτάκης Αν., ό.π. σελ 285 επ., Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., ό.π. σελ. 1382 επ.

<sup>39</sup> Μακαρούνη Αν, ό.π., σελ. 5 - 7

<sup>40</sup> Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., Γενικές Αρχές ό.π., σελ. 49

Συγκεκριμένα, με την γενέθλια απόφαση 2112/1984 του ΣτΕ έγινε δεκτό ότι οι συναγόμενες από το Σύνταγμα αρχές της προστατευομένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας οριοθετούνται εκάστοτε από το νομοθέτη, μέσα όμως σε πλαίσια συνταγματικά που είναι ανάλογα με το ρυθμιζόμενο θέμα. Στην ίδια απόφαση θεμελιώθηκε η υπερνομοθετική ισχύ της αρχής, θεωρώντας «συνταγματικά ανεπίτρεπτη» την παραβίασή της, αναφέροντας τις διατάξεις για το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου.

Παράλληλα με τη γενική αυτή αρχή επενεργεί και η γενική συνταγματική αρχή του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση που το δημόσιο συμφέρον έρχεται σε αντίθεση με τα ιδιωτικά έννομα συμφέροντα, τα οποία υποχωρούν, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης δρα ως ερμηνευτική αρχή, στα πλαίσια της οποίας θα πρέπει να δίνεται η ερμηνεία των διατάξεων νόμου.

Στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος προβλέπεται ρητά η αρχή του «κοινωνικού κράτους δικαίου», η οποία ως θεμελιώδης αρχή της ελληνικής έννομης τάξης εδραιώνει την αρχή του κράτους δικαίου.

Ειδικότερα, το ΣτΕ με την υπ' αριθ. 2523/2004 απόφασή του ερμήνευσε τις διατάξεις των άρθρων 16 παρ. 7, 21 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος ενόψει της αρχής του κοινωνικού κράτους, κρίνοντας ότι επιβάλλεται στο Κράτος η υποχρέωση να διασφαλίσει την παροχή επαρκούς και υψηλής ποιότητας εκπαίδευση στα άτομα με αναπηρίες και να παράσχει ιδιαίτερη κοινωνική φροντίδα. Στην ίδια κατεύθυνση και η ΣτΕ 99/2003, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 21 παρ. 6 του Συντάγματος αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, βάσει της οποίας πρέπει να ερμηνεύεται η επί σχετικών θεμάτων κείμενη νομοθεσία.

Το ΔΕΚ έχει δεχτεί ότι η αρχή συνιστά «υπέρτερο κανόνα δικαίου», ο οποίος προστατεύει τους πολίτες και η παραβίασή του μπορεί να συνεπάγεται ευθύνη της ευρωπαϊκής κοινότητας. Σύμφωνα με την κοινοτική νομολογία<sup>41</sup>, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης, πηγάζουσα από τις αρχές του κράτους δικαίου και της νομιμότητας, υποχωρεί μόνο έναντι στο υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Εάν πρέπει να διαφυλάσσεται ο σεβασμός των επιταγών της ασφάλειας δικαίου, η οποία προστατεύει ιδιωτικά συμφέροντα, πρέπει επίσης να αντισταθμίζεται με τις επιταγές της αρχής της νομιμότητας, που προστατεύει το δημόσιο συμφέρον, το οποίο υπερισχύει όταν η διατήρηση μη ομαλών καταστάσεων τείνει να παραβιάσει την αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Συμπερασματικά, η θεμελίωση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, αν και φαίνεται αντιφατική<sup>42</sup> στο μέτρο που εισάγει εξαιρέσεις στην αρχή της νομιμότητας της διοίκησης, ουσιαστικά πηγάζει από την αρχή αυτή καθώς και οι δύο απαιτούν το σεβασμό και τη σταθερότητα των πραγματικών καταστάσεων. Επομένως, η υποχρέωση της διοίκησης, λόγω της προστατευομένης εμπιστοσύνης, να προβαίνει σε πράξεις ή παραλείψεις, οι οποίες δεν προβλέπονται ρητά από συγκεκριμένο γραπτό κανόνα δικαίου, δεν είναι αυθαίρετη και βασίζεται σε θετικό κανόνα, την ορθή εφαρμογή του οποίου κρίνουν τα δικαστήρια.

### 2.1.2. Θεμελίωση επί των ατομικών δικαιωμάτων

---

<sup>41</sup> Μακαρούνη Αν., ό.π., σελ. 6 επ.

<sup>42</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 964-965, Μακαρούνη Αν., ό.π., σελ. 5, Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 62-63

Η θεμελίωση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης στην αρχή του κράτους δικαίου συνδέει την αρχή με τα ατομικά δικαιώματα, δεδομένου αυτά αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο του<sup>43</sup>. Το κράτος είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει υπόψιν την αρχή στις πράξεις των οργάνων του, ώστε να μην εκτρέπεται στην αυθαιρεσία και, ανάλογα με την εκάστοτε υπό κρίση περίπτωση, η εφαρμογή και υπεροχή της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης μπορεί να δικαιολογείται βάσει της αρχής της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και άλλων διατάξεων που προστατεύουν τα ατομικά δικαιώματα.

Στον αντίποδα των ανωτέρω ελλοχεύει ο κίνδυνος της γενίκευσης του περιεχομένου των ατομικών δικαιωμάτων, όπως αυτό της τιμής και της ανθρώπινης αξίας, μέχρι του σημείου να θεωρείται προσβολή η απλή ανάκληση μια ευμενούς διοικητικής πράξης ή οι εσφαλμένες πληροφορίες της Διοίκησης, με αποτέλεσμα τα ατομικά δικαιώματα να καθίστανται λειτουργικά αχρησιμοποίητα λόγω της διαστολής τους<sup>44</sup>.

Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του πολίτη λειτουργεί ως προστατευτικός κανόνας δικαίου<sup>45</sup> που στόχο έχει την κατοχύρωση και διασφάλιση των ατομικών δικαιωμάτων καθώς κινείται πρωτίστως στον άξονα της προστασίας του διοικουμένου από την αυθαίρετη και αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης. Το σύνολο των ατομικών δικαιωμάτων τελεί υπό την εγγύηση του κράτους δικαίου και ως εκ τούτου η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να διασφαλίζει την ακώλυτη άσκησή τους.

Συνεπώς, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης<sup>46</sup> κρίνεται ιδιαίτερως σημαντική ιδιαίτερως στις περιπτώσεις των παραδοσιακών

---

<sup>43</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 965

<sup>44</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 963

<sup>45</sup> Μαυριάς Κ., *Νομικά και Πολιτικά Μελετήματα*, 1982, σελ. 71 επ.

<sup>46</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., ό.π., σελ. 16



ατομικών δικαιωμάτων που διαθέτουν περιορισμένη προστατευτική εμβέλεια καθώς η προστασία αυτών δεν τελείται ατομικά ή μεμονωμένα αλλά σε συνάρτηση με τις γενικότερες αρχές που απορρέουν από την έννοια του κράτους δικαίου.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της προστασίας του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας σε σχέση με την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης<sup>47</sup>. Σύμφωνα με την ελληνική νομολογία, η προσδοκία διατήρησης ή απόκτησης στο μέλλον δικαιώματος δεν εμπεριέχεται στην έννοια του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Βάσει, ωστόσο, της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης παρέχεται η δυνατότητα προστασίας της προσδοκίας διατήρησης ή απόκτησης δικαιωμάτων στο μέλλον προκειμένου η νέα ρύθμιση να ανταποκρίνεται στην αρχή της ασφάλειας δικαίου, κυρίως μέσω της διατήρησης του ισχύοντος καθεστώτος υπέρ του καλόπιστου διοικουμένου για την προστασία της περιουσίας του.

Σημειωτέον ότι περιουσία μπορεί να λογίζεται και η μετά βεβαιότητας νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον δίκαιο, της απόκτησης ενός μελλοντικού δικαιώματος, όπως η απόκτηση του δικαιώματος συνταξιοδότησης.

## **2.2. Η σχέση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης με τις άλλες αρχές**

Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης επιτελεί σημαντικό ρόλο στις έννομες σχέσεις του δημοσίου δικαίου<sup>48</sup> λόγω του απροσδιόριστου χαρακτήρα της αλλά και της σχέσης της με άλλες αρχές, που έχουν αντίστοιχο ηθικό περιεχόμενο. Το γεγονός ότι η αρχή δεν συναντάται

---

<sup>47</sup> Τσουλούφα Αργ., ό.π., σελ. 74, ΣτΕ 2705/1991

<sup>48</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 3

συχνά αυτούσια στην ελληνική νομολογία αλλά αναφέρεται κυρίως σε συνάρτηση με τις άλλες αρχές παρομοίου ηθικού περιεχομένου καταδεικνύει την ανάγκη άμεσης αποσαφήνισης του περιεχομένου της, της νομικής της αξίας και κυρίως της θέσης της στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου.

### 2.2.1. Προστατευομένη Εμπιστοσύνη & Αρχή της Νομιμότητας

Ως νομιμότητα ορίζεται η συμπεριφορά που είναι σύμφωνη με τους κανόνες δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας<sup>49</sup>, η δράση της δημόσιας διοίκησης ρυθμίζεται από τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου που έχουν άμεση εφαρμογή, τους κανόνες που θεσπίζει το Σύνταγμα, τις νομοθετικές πράξεις, όπως και από κάθε κανόνα ανώτερης ή ισοδύναμης προς τους κανόνες αυτούς τυπικής ισχύος.

Υπό την έννοια αυτή η αρχή της νομιμότητας εμπεριέχει θετικό και αρνητικό περιεχόμενο. Σύμφωνα με το πρώτο, η δράση των διοικητικών οργάνων πρέπει εναρμονίζεται με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου ενώ, σύμφωνα με το δεύτερο, οι ενέργειες της διοίκησης δεν πρέπει να είναι αντίθετες προς τους κανόνες αυτούς και συνεπώς η δράση της είναι σύννομη όταν δεν αντίκειται σε αυτούς.

Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης αποτελεί θεμελιώδη εγγύηση της εύρυθμης εξέλιξης των σχέσεων διοίκησης και διοικουμένου και ουσιώδη παράγοντα προστασίας του διοικουμένου, υπό την έννοια ότι τα συμφέροντα και τα δικαιώματα του διοικουμένου, κατοχυρώνονται και προστατεύονται τόσο από συνταγματικές όσο και από νομοθετικές διατάξεις. Υποστηρίζεται, μάλιστα, ότι και η προστασία του από τη διοίκηση, η δράση της οποίας δύναται να τον βλάψει,

---

<sup>49</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελ. 88, Τσουλούφα Αργ., ό.π. σελ. 49-50 με τις εκεί παραπομπές

εντάσσονται στο πλαίσιο της θεσμικής θεμελίωσης της αρχής της νομιμότητας<sup>50</sup>.

Η αρχή της νομιμότητας είναι ταυτόσημη με την ισχύ κάθε διοικητικής πράξης και ως εκ τούτου απόλυτα συνυφασμένη με την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης. Οι συνέπειες της διοικητικής πράξης επέρχονται κατά κανόνα μετά την έκδοσή της, με βασικό στοιχείο το τεκμήριο νομιμότητας. Αντίθετα με το ιδιωτικό δίκαιο, όπου μια δικαιοπραξία με ελαττώματα θεωρείται άκυρη και λογίζεται ως μη γενόμενη, στο δημόσιο δίκαιο η διοικητική πράξη ισχύει μέχρι την κατάργησή της λόγω της αυξημένης εμπιστοσύνης που επιδεικνύει ο ιδιώτης προς το κράτος<sup>51</sup>.

Η αρχή της νομιμότητας δεν προσδιορίζεται μόνο<sup>52</sup> από τα κείμενα των διατάξεων αλλά και από τις γενικές αρχές του δικαίου, οι οποίες εξειδικεύουν το περιεχόμενο αυτής και αποτελούν θετικό δίκαιο. Ως εκ τούτου τυχόν «παράβλεψη» κείμενων διατάξεων με την εφαρμογή της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης είναι επιτρεπτή για τον καθορισμό του αληθινού νομικού πλαισίου της διοικητικής δράσης.

Το τεκμήριο νομιμότητας<sup>53</sup> της διοικητικής πράξης συνιστά τη βάση για τη δημιουργία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η δε προστατευομένη εμπιστοσύνη εγγυάται με τη σειρά της τα «δεδομένα» της διοικητικής πράξης, δηλαδή το ίδιο το τεκμήριο νομιμότητας.

---

<sup>50</sup> Μαρκαντωνάτου Σκαλτσά, *Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσης*, εκδόσεις Σάκκουλας, 2000, σελ. 38

<sup>51</sup> Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλας, 2012, σελ. 291

<sup>52</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., *ό.π.*, σελ. 38

<sup>53</sup> Σιούτη Γ., *Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, Αθήνα - Κομοτηνή 1994, σελ. 56

Σύμφωνα με την αρχή του τεκμηρίου νομιμότητας<sup>54</sup>, η πράξη παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της από τη στιγμή της έκδοσης ή της δημοσίευσής της και μέχρις ότου ακυρωθεί δικαστικά ή ανακληθεί, καταργηθεί ή γενικά ακυρωθεί διοικητικά ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο παύσει η ισχύς της. Τα έννομα αυτά αποτελέσματα της διοικητικής πράξης στρέφονται τόσο έναντι του αποδέκτη της ή τρίτων όσο και έναντι των διοικητικών και δικαστικών αρχών με συνέπεια την άμεση εκτελεστότητα της πράξης και, συνακόλουθα, την αδιατάρακτη και εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης.

Όταν εκδίδεται μία διοικητική πράξη, δημιουργείται μια αμφίπλευρη δέσμευση μεταξύ διοίκησης και ιδιωτών<sup>55</sup> καθώς ο ιδιώτης είναι υποχρεωμένος να συμμορφωθεί με τη βούληση της διοικητικής αρχής, η οποία καθορίζει μονομερώς τι ισχύει ως δίκαιο στην ατομική περίπτωση, και η διοίκηση από την πλευρά της οφείλει, για όσο χρόνο ισχύσει η διοικητική πράξη, να είναι ισχυρή και να μην ανακαλείται, να πολιτεύεται σύμφωνα με το περιεχόμενο της και να απέχει από κάθε ενέργεια που αντιτίθεται σε αυτή.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η αυστηρή τήρηση της αρχής της νομιμότητας<sup>56</sup> δεν θα επέτρεπε ποτέ την «επιβίωση» ελαττωματικών διοικητικών πράξεων, παρά την ύπαρξη οποιουδήποτε τεκμηρίου νομιμότητάς τους, που εκφράζει την ανάγκη της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σ' αυτές. Υπό αυτή την έννοια η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης δεν εισάγει ως νομικό κανόνα την απόλυτη δέσμευση του νομοθέτη στη ρυθμιστική του δράση, προκαλώντας αδράνεια και παγίωση των δεδομένων, αλλά απευθύνεται σε ορισμένο αριθμό διοικουμένων, που

---

<sup>54</sup> Δαγτόγλου Π., ό.π., σελ. 259, Σιούτη Γ., ό.π., σελ. 19, Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ. 116

<sup>55</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 68 με τις εκεί παραπομπές

<sup>56</sup> Παλληκάρη Δ., ό.π., σελ. 27-28 με τις εκεί παραπομπές

επέδειξαν κάτω από συγκεκριμένες συνθήκες δικαιολογημένη εμπιστοσύνη και για τους οποίους περιορίζεται ο νομοθέτης και η διοικητικώς δρώσα διοίκηση για τη διατήρηση προϊσχύοντος καθεστώτος μόνο για ορισμένη μεταβατική περίοδο ή για τη λήψη συγκεκριμένων αποζημιωτικών μέτρων, ανάλογα με τις επιταγές του δημοσίου συμφέροντος.

### **2.2.2. Προστατευομένη Εμπιστοσύνη & Αρχή της Ασφάλειας Δικαίου**

Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου βρίσκει σε πολλές περιπτώσεις κοινό πεδίο εφαρμογής με την αρχή της ασφάλειας του δικαίου. Οι δύο συνταγματικής ισχύος αρχές<sup>57</sup> θεμελιώνονται στην κοινή βάση του κράτους δικαίου και συμπίπτουν στο ρόλο τους ως ρητρών προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, οι οποίες επιβάλλουν σταθερότητα, δημοσιότητα, συνέπεια, σαφήνεια και προβλεψιμότητα των νομικών ρυθμίσεων και των πραγματικών καταστάσεων βάσει των οποίων έχουν δημιουργηθεί ή μπορούν να δημιουργηθούν.

Θεμέλια της αρχής της ασφάλειας του δικαίου είναι αφενός η σταθερότητα των κανόνων δικαίου, οι οποίοι πρέπει να μεταβάλλονται μόνο όταν η μεταβολή τους επιβάλλεται από τις ανάγκες που δημιουργούν οι εκάστοτε κοινωνικές μεταβολές, αφετέρου η ρύθμιση συγκεκριμένων καταστάσεων κατά προσδιορισμένο, ομοιόμορφο τρόπο καθώς και η προβλεψιμότητα της εκ των προτέρων γνώσης των έννομων συνεπειών, προβλέπει το δίκαιο για κάθε περίπτωση<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Παπαρηγορίου Βλ., ό.π., σελ. 212 επ.

<sup>58</sup> Σιούτη Γ., ό.π., σελ. 51-52

Προσέτι, το κανονιστικό περιεχόμενο της ασφάλειας δικαίου συγκροτείται ουσιαστικά από δύο κατηγορίες κανόνων δικαίου. Η πρώτη αφορά στη βεβαιότητα των κανόνων δικαίου, δηλαδή στη σαφήνεια και στην ακρίβεια της διατύπωσής του ενώ η δεύτερη κατηγορία στη σταθερότητα της ισχύος των κανόνων δικαίου<sup>59</sup>. Έτσι, η αρχή της ασφάλειας του δικαίου μέσω της σταθερότητας και της σαφήνειας δημιουργεί στον πολίτη μια κατάσταση εμπιστοσύνης προς τη Διοίκηση.

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου ουσιαστικά συνηγορεί υπέρ της προστασίας της εμπιστοσύνης, αφού μέσω αυτής υπηρετείται ο σπουδαίος σημασίας σκοπός της που δεν είναι άλλος από τη διατήρηση της κοινωνικής ειρήνης<sup>60</sup>.

Ωστόσο, οι δύο αυτές αρχές σχετίζονται άμεσα χωρίς όμως να ταυτίζονται. Παρά το γεγονός ότι και οι δύο αρχές στοχεύουν στη σταθερότητα των νομικών καταστάσεων και στην απόκρουση αυθαίρετων αλλαγών, η βασική τους διαφορά έγκειται στο ότι η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης μπορεί να λειτουργήσει και σε αντίθετη κατεύθυνση με την ασφάλεια δικαίου<sup>61</sup>, προς την υπέρβαση δηλαδή νόμιμων κατά τα άλλα νομοθετικών καταστάσεων, αντίθετα όμως με αυτή.

Η αρχή της ασφάλειας του δικαίου αποσκοπεί στην παροχή προστασίας μέσω της εφαρμογής του ισχύοντος δικαίου, αδιακρίτως αν αυτή καταλήγει σε δίκαιη ή άδικη λύση ενώ, αντίθετα, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του πολίτη επιδιώκει την δικαιοσύνη,

---

<sup>59</sup> Μακαρούνη Α., ό.π., σελ. 4

<sup>60</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 11

<sup>61</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., ό.π., σελ. 22

που εξασφαλίζεται με την ουσιαστική δικαιοσύνη, χάριν της οποίας δεν αποκλείεται η αγνόηση ρυθμίσεων του ισχύοντος θετικού δικαίου<sup>62</sup>.

Μία ακόμα διαφορά μεταξύ των αρχών αυτών έγκειται στο γεγονός<sup>63</sup> ότι η αρχή της ασφάλειας του δικαίου εφαρμόζεται με αφηρημένο τρόπο ενώ η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης εφαρμόζεται βάσει εξατομικευμένων καταστάσεων με αποτέλεσμα η τελευταία ουσιαστικά να συγκεκριμενοποιεί την πρώτη καθώς για να καταστεί η ασφάλεια δικαίου υποκειμενική σε σχέση με πρόσωπα (φυσικά ή νομικά) πρέπει να αναλυθεί σε συγκεκριμένους κανόνες δικαίου που προέρχονται από αυτή.

Σύμφωνα με τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων αλλά και του ΔΕΚ, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης αποτελεί ειδικότερη έκφανση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου, με αποτέλεσμα η παραβίαση της πρώτης να συνεπάγεται και την παραβίαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου<sup>64</sup>.

### 2.2.3. Προστατευομένη Εμπιστοσύνη & Αρχή της Καλής Πίστης

Η εμπιστοσύνη του ιδιώτη προς το κράτος συνδέεται άμεσα με την έννοια της καλής πίστης καθώς η ελληνική νομολογία για τη στοιχειοθέτηση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης απαιτεί «σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση», δηλαδή μια «ενδιάθετη κατάσταση που μπορεί να δημιουργηθεί στον μέσο καλοπροαίρετο και

---

<sup>62</sup> Παπαγρηγορίου Βλ., ό.π., σελ. 213 -214

<sup>63</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., *Η ασφάλεια δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δημοσίων δικαιωμάτων στο ελληνικό δίκαιο*, ΔτΑ Ι/2003, ΤΕΣ, σελ. 23

<sup>64</sup> Πρεβεδούρου Ε., ό.π., σελ. 171

εχέφρονα άνθρωπο και πηγάζει από την ύπαρξη ακριβώς της πραγματικής συμπεριφοράς του ενεχομένου κρατικού οργάνου»<sup>65</sup>.

Η παροχική και ρυθμιστική διοίκηση έχει δημιουργήσει μια άμεση επαφή διοίκησης και διοικουμένων και καθιστά απαραίτητη την καλή πίστη στις σχέσεις τους<sup>66</sup>.

Είναι σαφές ότι ο διοικούμενος, ο οποίος έχει έναντι της Διοίκησης δόλια συμπεριφορά, έχει δηλαδή το γνωστικό στοιχείο, τη δυνατότητα της πρόβλεψης των αποτελεσμάτων της παράνομης συμπεριφοράς του και τα αποδέχεται, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να τύχει εφαρμογής της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης<sup>67</sup>.

Η καλή πίστη αποτελεί θεμέλιο της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης καθώς συνδέεται άμεσα με την επιείκεια στην άσκηση της κρατικής εξουσίας ως γενική προτροπή για έντιμη και δίκαιη συμπεριφορά κατά τρόπο, ώστε να αναπτύσσεται αίσθημα ασφάλειας στους διοικουμένους.

Η αρχή της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο έγινε αποδεκτή τόσο από τη νομολογία όσο και από τη θεωρία, αν και έχει εκφραστεί πλήθος αντιρρήσεων προς τούτο. Η άμεση σύνδεση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης με την έννοια της καλής πίστης έχει προκαλέσει αφενός ανησυχία μήπως μεταφερθούν στο δημόσιο δίκαιο νομικές αρχές ξένες προς το πνεύμα αντικειμενικότητας που το διέπει, αφετέρου ενδοιασμούς λόγω της «ηθικής» διάστασής της<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Μακαρούνη Α., ό.π., σελ. 12

<sup>66</sup> Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., Η προστασία ό.π., σελ. 53

<sup>67</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 108

<sup>68</sup> Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., ό.π., σελ. 1391



Στην πράξη<sup>69</sup> η έννοια της καλής πίστης εφαρμόζεται είτε άμεσα ως αρχή - γενικός κανόνας που διέπει το γενικότερο φάσμα του δικαίου, προκειμένου κυρίως να καλυφθούν νομοθετικά κενά που παρουσιάζονται ενίοτε, είτε έμμεσα με τη συσχέτισή της με άλλες αρχές, όπως η αρχή της χρηστής διοίκησης. Επιπλέον, η έννοια της καλής πίστης πρέπει να ειδικεύεται καθώς δε μπορεί να διατυπώνεται αφηρημένα και να επικαλείται αόριστα ηθικές έννοιες αλλά πρέπει να προσδιορίζεται ρητά και με σαφήνεια τι πρέπει ως ορθό να ισχύει στην εκάστοτε ρυθμιζόμενη περίπτωση<sup>70</sup>.

Παρά το γεγονός ότι η αρχή της καλής πίστης διαμορφώθηκε στον χώρο του ιδιωτικού δικαίου για να απεικονίσει και να ρυθμίσει καταστάσεις των συναλλαγών μεταξύ τυπικών ισότιμων εταίρων, μπορεί να εφαρμοστεί και στο διοικητικό δίκαιο, ιδιαίτερος στις περιπτώσεις όπου ισχύει εξ ορισμού η μονομερής εκδήλωση της κρατικής βούλησης και η μονομερής θέσπιση αναγκαστικών κανόνων δικαίου<sup>71</sup>, δεδομένου ότι μπορεί να αποτελέσει εγγύηση της κρατικής αυτοδέσμευσης.

---

<sup>69</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 4

<sup>70</sup> Παπαντωνίου Ν., *Η καλή πίστης εις το αστικόν δίκαιο*, 1957, σελ. 73

<sup>71</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 946

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

### Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

#### 3.1. Στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσίας

##### 3.1.1. Η αναδρομικότητα του νόμου

Στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσίας το σημαντικότερο θέμα σε σχέση με την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου εντοπίζεται στην *αναδρομικότητα* του νόμου και στο αν ο νόμος χαρακτηρίζεται ως γνήσια ή μη γνήσια αναδρομικός.

Ως *γνήσια αναδρομικός* ορίζεται εκείνος που επεμβαίνει εκ των υστέρων σε ολοκληρωμένες πραγματικές καταστάσεις του παρελθόντος και ως εκ τούτου δε μπορεί να συνάδει με την αρχή του κράτους δικαίου και κατ' επέκταση με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Αντιθέτως, συμβατός με τις ανωτέρω αρχές είναι ο *μη γνήσια αναδρομικός* νόμος καθώς επενεργεί μόνο σε μη ολοκληρωμένες έννομες καταστάσεις του παρόντος.

Στο Σύνταγμα δεν εντοπίζεται γενικότερη απαγόρευση της αναδρομικότητας του νόμου, πέρα από τις δύο ειδικότερες διατάξεις του άρθρου 7 § 1, σύμφωνα με την οποία απαγορεύεται απολύτως η αναδρομικότητα στους ποινικούς νόμους, και του άρθρου 78 §§ 2 και 3, όπου τίθενται χρονικοί περιορισμοί στην ισχύ των νόμων που έχουν φορολογικό χαρακτήρα. Επομένως, γίνεται δεκτό ότι ο νόμος μπορεί να έχει αναδρομική ισχύ, εφόσον το προβλέπει ρητά και δεν προσκρούει

σε μία από τις ειδικότερες διατάξεις του Συντάγματος, οι οποίες την απαγορεύουν.

Απόφαση σταθμό αποτελεί η υπ' αριθ. 1508/2002 απόφαση του Στ' Τμήματος του ΣτΕ, η οποία θεμελίωσε την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης ως συνταγματικό αγαθό, χωρίς κανένα περιορισμό. Στην 6<sup>η</sup> σκέψη αναφέρει χαρακτηριστικά τα εξής: «*Εν όψει όμως του ότι ο νομοθέτης δύναται να παρατείνει τον χρόνο παραγραφής, μη δεσμευόμενος κατά τούτο από το Σύνταγμα, μόνον των αξιώσεων εκείνων για τις οποίες ο χρόνος αυτός δεν είχε ακόμα συμπληρωθεί κατά την έναρξη ισχύος του νεώτερου νόμου, η έννοια της ανωτέρω διάταξης είναι προδήλως ότι δεν καταλαμβάνει όλα τα βεβαιωμένα στις Δ.Ο.Υ. χρέη προς το δημόσιο που παραγράφονται εντός του έτους 1997, αλλά μόνον εκείνα των οποίων ο χρόνος παραγραφής συμπληρώνεται μετά την έναρξη ισχύος της (δηλαδή από 12.9.1997). Διότι υπό διαφορετική ερμηνευτική εκδοχή, συνεπαγόμενη την εφαρμογή της και επί χρεών που είχαν ήδη παραγραφεί πριν την έναρξη ισχύος της, η ανωτέρω διάταξη του ν. 2523/1997 θα προσέκρουε όχι μόνο στη συνταγματική αρχή της ισότητας, αλλά προεχόντως στις εκ της αρχής του Κράτους δικαίου ευθέως συναγόμενες επί μέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευομένης εμπιστοσύνης (ιδίως εκ των άρθρων 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος), προς την τελευταία δε αρχή ευθέως συγκρούονται νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν αναδρομικώς και κατά τρόπο επαχθή ήδη περατωθείσες βιωτικές σχέσεις, τέτοια δε αναδρομική ρύθμιση είναι τότε μόνον θεμιτή, οσάκις η εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη σταθερότητα ωρισμένης 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».*

Στο ίδιο πλαίσιο και η υπ' αριθ. 3936/2013 απόφαση του ΣτΕ, η οποία διαλαμβάνει στην 6<sup>η</sup> σκέψη της τα εξής: « Το Διοικητικό Εφετείο, αφού δέχθηκε ότι νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν αναδρομικά και κατά τρόπο επαχθή, ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις, συγκρούονται ευθέως με τη συναγόμενη από την αρχή του κράτους δικαίου επιμέρους συνταγματική αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης, θεώρησε ότι η εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 85 του ν. 2676/1999 και επί των φορολογικών υποχρεώσεων, για τις οποίες η σχετική αξίωση του δημοσίου είχε ήδη παραγραφεί πριν από τη θέσπιση της διάταξης αυτής και παρά το ότι της προσδίδεται αναδρομική ισχύ σε χρόνο κατά τον οποίο η παραγραφή δεν είχε συμπληρωθεί, προσκρούει περαιτέρω και στη συνταγματική αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος), αλλά προεχόντως, στις ευθέως συναγόμενες από την αρχή του κράτους δικαίου (ιδίως από τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος) επιμέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και προστατευομένης εμπιστοσύνης. Η ως άνω κρίση του διοικητικού εφετείου, είναι νομίμως αιτιολογημένη...».

Υπό αυτή την προσέγγιση αυτή ένας νόμος ή μια διοικητική πράξη μπορεί να προσβάλλουν θεωρητικώς την εμπιστοσύνη του ιδιώτη κατά τρόπο όμως συνταγματικά ανεκτό, είτε επειδή το *corpus* και το *animus* της εμπιστοσύνης αυτής είναι περιορισμένης εμβέλειας είτε επειδή η *ratio* του κρατικού μέτρου υπερισχύει κατά τη στάθμιση με την εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη σταθερότητα συγκεκριμένης βιοτικής κατάστασης<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup>Λαζαράτος Π., *Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της Διοικήσεως και του Νομοθέτη*, ΔτΑ 2003, σελ. 131, εκδ. Αντ. Σάκκουλας

### 3.1.2. Η ανατροπή των κεκτημένων δικαιωμάτων

Σε αντίθεση με την προηγούμενη παράγραφο, στο παρόν κεφάλαιο η επέμβαση του νομοθέτη δεν είναι αναδρομική, αλλά θίγει για το μέλλον κεκτημένα δικαιώματα ή ακόμα και προσδοκίες των πολιτών.

Νεότερες διατάξεις δεν μπορούν να μεταβάλλουν κατά τρόπο δυσμενή ισχύουσες διατάξεις από τις οποίες απορρέουν δικαιώματα, εκτός αν δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και δεν προσβάλλεται η αρχή της αναλογικότητας<sup>73</sup>.

Κατά την κρατούσα ελληνική νομολογία, ο νόμος, όταν δεν έχει αναδρομική ισχύ, δεν κωλύεται να μεταβάλλει ευνοϊκές έννομες σχέσεις και καταστάσεις πολιτών, εκτός αν η νέα ρύθμιση αντίκειται στην αρχή της ισότητας ή προσβάλλει εμπράγματα ή άλλα συνταγματικά δικαιώματα<sup>74</sup>.

Η ευχέρεια του νομοθέτη να τροποποιεί<sup>75</sup> το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο της κοινωνικής προστασίας δεν μπορεί να είναι αυθαίρετη, αφήνοντας κενά στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων ή να περιορίζει τις παροχές δίχως να συντρέχουν πρόσφοροι δημοσιονομικοί λόγοι. Η κατάργηση ή ο αδικαιολόγητος περιορισμός των κοινωνικών παροχών προσβάλλει τον πυρήνα του κοινωνικού δικαιώματος, καθώς και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, παράλληλα δε αποτελεί και παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Επομένως, η αναγνώριση του σχετικού «κοινωνικού κεκτημένου» υπηρετεί την ανάγκη διασφάλισης του απαραβίαστου του πυρήνα των

---

<sup>73</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ. 30

<sup>74</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 961

<sup>75</sup> Παλληκάρη Δ., ό.π., σελ. 31 επ.

επιμέρους κοινωνικών δικαιωμάτων και με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της αναγκαιότητας των ρυθμίσεων που περιορίζουν τις κείμενες διατάξεις που εξειδικεύουν τα κοινωνικά δικαιώματα.

Περαιτέρω, παράλληλα με την αρχή της αναλογικότητας, βρίσκουν εφαρμογή και αρχές του κράτους δικαίου που διέπουν την κρατική λειτουργία, όπως η αρχή της ισότητας και η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης, η οποία αποκλείει την ανατροπή κεκτημένων δικαιωμάτων του διοικουμένου, μέσω απρόβλεπτων για τον πολίτη νομοθετικών μεταβολών, οι οποίες δεν εξυπηρετούν αποχρώντα λόγο δημοσίου συμφέροντος.

Στην κατεύθυνση αυτή<sup>76</sup> κινήθηκαν οι υπ' αριθ. **4/1998** και **2/1995** αποφάσεις του ΣτΕ, σύμφωνα με τις οποίες «...αν και ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να ρυθμίζει υφιστάμενες , έστω και αν προσβάλλονται κεκτημένα δικαιώματα, για να είναι συνταγματικά ανεκτή μια τέτοια επέμβαση θα πρέπει να είναι εύλογη και ανάλογη προς το σκοπό επιβολής της, να μην αντιστρατεύεται εμφανώς την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη σταθερότητα των εννόμων σχέσεων και να ανταποκρίνεται σε αποχρώντες λόγους γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος».

Στην υπ' αριθ. **237/1999** απόφαση του ΣτΕ, η νομολογία επικαλείται το κεκτημένο ασφαλιστικό δικαίωμα και την προστασία των καλοπίστως εισπραχθεισών ασφαλιστικών εισφορών. Ειδικότερα, κατά γενική αρχή του ασφαλιστικού δικαίου επιβάλλεται η προστασία της νόμιμης προσδοκίας του ασφαλισμένου στη διατήρηση της ασφαλιστικής σχέσης

---

<sup>76</sup> Μαυροβουνιώτης Ν., ό.π., σελ. 57

όταν μεταβάλλονται από το νόμο οι όροι με τους οποίους παρέχεται η ασφαλιζόμενη εργασία.

Χαρακτηριστική είναι η υπ' αριθ. **1095/2001** απόφαση του ΣτΕ, η οποία έκρινε ως αντισυνταγματική τη διάταξη με την οποία εισήχθησαν εισοδηματικά κριτήρια για τη χορήγηση του παρεχομένου στις πολύτεχνες οικογένειες επιδόματος διότι δεν είναι συνταγματικώς ανεκτός ο περιορισμός ή η υποβάθμιση της παρεχόμενης στους πολυτέκνους ειδικής φροντίδας, άνευ αποχρώντος λόγου.

Πιο πρόσφατη και αντίθετη προς την κατεύθυνση του «κοινωνικού κεκτημένου», η υπ' αριθ. **668/2012** απόφαση του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία η επιτακτική δημοσιονομική ανάγκη της χώρας υπερισχύει της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης των συνταξιούχων, με βάση της αρχή της αναλογικότητας και των συγκεκριμένων συνθηκών.

### **3.1.3. Η ανάγκη θέσπισης μεταβατικών διατάξεων**

Η αιφνίδια μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου που διέπει μια σχέση κλονίζει την αξιοπιστία της Διοίκησης και κατ' επέκταση την εμπιστοσύνη του διοικουμένου προς το κράτος. Η αυθαίρετη ανατροπή ενός καθιερωμένου ευνοϊκού συστήματος κοινωνικής προστασίας ελέγχεται με βάση την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Στις περιπτώσεις που προκύπτει ότι η εμπιστοσύνη στη διατήρηση του ισχύοντος πλαισίου υπερέχει του δημοσίου συμφέροντος, ο νομοθέτης υποχρεούται να προβλέπει μεταβατικές διατάξεις για την προστασία όσων πλήττονται από τις αλλαγές της έννομης τάξης, δηλαδή προσωρινές ρυθμίσεις που προβλέπουν ότι για χρονικό διάστημα που ορίζεται ρητά, θα εξακολουθήσουν να ισχύουν οι διατάξεις του

προγενέστερου νόμου. Αν αυτό είναι αδύνατον, τότε ο νόμος οφείλει να προβλέπει τρόπο αποζημίωσης των καλόπιστων πολιτών<sup>77</sup>.

Ήδη το Στε, με τη μειοψηφία της υπ' αριθ. **2346/1978** απόφασής του, επεσήμανε ότι «...οσάκις επέρχεται νομοθετική μεταβολή εις καθεστώς υπό το οποίο εδημιουργήθησαν καλοπίστως υπέρ των διοικουμένων έννομοι καταστάσεις επαγόμενοι αξιόλογα οικονομικά βάρη (...) επιβάλλεται όπως ο νομοθέτης διασφαλίζει δια μεταβατικής ρυθμίσεως την προστασίαν των καλοπίστων διοικουμένων, ή, εφ' όσον τούτο κρίνεται ανέφικτον δια λόγους συμφέροντος, δέον όπως προβλέπει τρόπον χρηματικής αποζημίωσης τούτων...». Στην υπ' αριθ. **2649/1987** απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, το δικαστήριο έκρινε αντισυνταγματική την διάταξη του άρθρου 61 του ν. 1481/84, η οποία αφορούσε την υπαγωγή των εκκρεμών υπηρεσιακών υποθέσεων των ανδρών της Αστυνομίας Πόλεων στο νέο νομοθετικό καθεστώς της ΕΛΑΣ, δεδομένου ότι αποστερούσε το προσωπικό από εγγυήσεις που ίσχυαν κατά το χρόνο που τα σχετικά θέματα κατέστησαν εκκρεμή<sup>78</sup>.

Στην ίδια κατεύθυνση η υπ' αριθ. **1221/2003** απόφαση του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία «...η υπό κρίση περίπτωση αφορούσε το νόμο **2621/1998**, ο οποίος απαγόρευσε στους Διευθυντές των Σχολών ΤΕΙ να ασκούν οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα εκτός του Τεχνολογικού Ιδρύματος στο οποίο υπηρετούν, περιλαμβάνοντας και τα ήδηυπάρχοντα κατά την έναρξη ισχύος του Διευθυντή Σχολών ΤΕΙ...». Το Συμβούλιο της Επικρατείας, προσφεύγοντας στην αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης, έκρινε πως η Διοίκηση έπρεπε να χορηγήσει μια μεταβατική περίοδο εφαρμογής του νόμου και όφειλε να αφήσει ένα χρονικό περιθώριο, ώστε οι ήδη υπηρετούντες Διευθυντές

---

<sup>77</sup> Παλληκάρη Δ., ό.π., σελ. 77 επ

<sup>78</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 961-962



των Σχολών ΤΕΙ, που είχαν παράλληλα επαγγελματική απασχόληση, να διευθετήσουν τις εκκρεμότητές τους, πριν προβεί στην παύση τους<sup>79</sup>.

Ακολούθως πάνω στο ίδιο ζήτημα, η υπ' αριθ. **2557/2013** απόφαση του ΣτΕ, η οποία έκρινε ότι «...Συγκεκριμένα, οι προϊσχύσασες μεταβατικές διατάξεις προβλέφθηκαν από το νομοθέτη του ν. 2512/1997 προκειμένου να μη μειωθεί το εφ' άπαξ βοήθημα των υπαλλήλων που αποχωρούν μετά την 1η.1.1997 λόγω της άμεσης εφαρμογής της πάγιας ρύθμισης του άρθρου 9 παρ. 2 του ίδιου νόμου, που προέβλεπε το πρώτον ως βάση υπολογισμού της παροχής το μέσο όρο αποδοχών της τελευταίας πενταετίας πριν την έξοδο του υπαλλήλου από την υπηρεσία, μέχρι όμως του ορίου των 700.000 δραχμών. Η άμεση όμως εφαρμογή της πάγιας ρύθμισης θα έθετε ζήτημα συνταγματικότητας (άρθρα 4 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος) κατά το μέρος που στην τελευταία προ της υποβολής της αίτησης πενταετία θα περιελάμβανε και χρονικό διάστημα κατά το οποίο δεν υπήρχε αντιστοίχως όριο και στη βάση υπολογισμού της εισφοράς. Για το λόγο αυτό ο νομοθέτης όρισε μεταβατική περίοδο πενταετίας (η οποία τελικώς ανήλθε σε επταετία κατά τον εκτεθέντα σε προηγούμενη σκέψη τρόπο), κατά τη διάρκεια της οποίας το εφ' άπαξ βοήθημα θα υπολογιζόταν χωρίς το όριο των 700.000 δραχμών, μετά δε την πάροδο του χρονικού αυτού διαστήματος όλοι οι εξερχόμενοι της υπηρεσίας θα είχαν καταβάλει ομοιομόρφως εισφορές στο Ταμείο για αποδοχές τους μέχρι του ποσού των 700.000 δραχμών επί μία τουλάχιστον πενταετία, για χρόνο δηλαδή και ποσό που αποτελεί και τη βάση υπολογισμού του εφ' άπαξ βοηθήματος, εφαρμοζομένων πλέον των παγίων ρυθμίσεων της παρ. 2 του άρθρου 9, με τις οποίες προβλέφθηκε ως γενικός κανόνας ισχύων για όλους τους ασφαλισμένους του Ταμείου το όριο των 700.000 δραχμών. Εν όψει τούτων, ο νομοθέτης του ν. 3232/2004 ρυθμίζοντας τα ζητήματα

---

<sup>79</sup> Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., Γενικές Αρχές ό.π., σελ. 52-54

υπολογισμού του εφ' άπαξ διαφορετικής κατηγορίας ασφαλισμένων με διαφορετικά ασφαλιστικά δεδομένα, δεν δεσμευόταν από τα άρθρα 4 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος ή από την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης να επαναλάβει κατά περιεχόμενο τις ρυθμίσεις των μεταβατικών διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 9 ν. 2512/1997 και για τους εξερχόμενους από την ενεργό ασφάλιση μετά την έναρξη ισχύος του (12.2.2004), όταν πλέον είχε παρέλθει πέραν του ευλόγου διάστημα ισχύος των εν λόγω μεταβατικών διατάξεων του προϊσχύσαντος νόμου και είχαν εκλείψει οι λόγοι για τους οποίους αυτές είχαν προβλεφθεί. Αντίθετη εκδοχή θα οδηγούσε στη μη εφαρμογή για άδηλο χρονικό διάστημα του βασικού κανόνα που διέπει το σύστημα υπολογισμού του εφ' άπαξ Βοηθήματος ήδη από 1.1.1997, ότι δηλαδή τόσο οι εισφορές όσο και η παροχή υπολογίζονται στην κοινή βάση του ορίου των 700.000 δραχμών (ή 2.055 ευρώ) (ΣτΕ 2769/2011 Ολομ., 3318/2012)...».

### **3.2. Στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας**

#### **3.2.1. Προστασία έναντι της πάγιας συμπεριφοράς της Διοίκησης**

Ένα από τα βασικά πεδία εφαρμογής της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, ιδιαίτερα σε υποθέσεις ασφαλιστικού, φορολογικού και οικονομικού διοικητικού δικαίου, είναι το σχετικό με τις εντυπώσεις («apparences») που μπορεί να δημιουργήσει στους διοικουμένους μια συγκεκριμένη πρακτική της Διοίκησης. Σύμφωνα με την αρχή, όταν η Διοίκηση δημιουργεί με τη δράση της ψευδείς εντυπώσεις στους διοικουμένους ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, δεν πρέπει να αγνοεί τις πραγματικές καταστάσεις που δημιουργήθηκαν και να «τιμωρεί» τους διοικουμένους για δικά της σφάλματα<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 950 επ.

Στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης έχει κριθεί εδώ και χρόνια ότι η Διοίκηση δεσμεύεται από συγκεκριμένες πρακτικές που ακολούθησε για μακρό χρονικό διάστημα, που δημιούργησαν αίσθημα εμπιστοσύνης στους διοικουμένους ότι θα συνεχίσουν να ισχύουν και για το λόγο αυτό δεν μπορεί ανατρέψει επιλεκτικά ευνοϊκές καταστάσεις.

Στο πνεύμα αυτό κινήθηκε η υπ' αριθ. **3916/1985** απόφαση του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία «*οσάκις όμως εδημιουργήθη εις τους διοικουμένους, λόγω πάγιας διοικητικής πρακτικής και πεποίθησις ότι ήτο μάταια, ως νόμω αβάσιμος, η επιδίωξις του ασφαλιστικού ευεργετήματος, δι' ωρισμένον είδος απασχολήσεως ή δι' ωρισμένην κατηγορίαν ασφαλισμένων, δικαιολογείται εκ των αρχών της χρηστής διοικήσεως υπέρβαση της ετήσιας αποκλειστικής προθεσμίας, εφόσον η σχετική αίτησις υποβάλλεται εντός ευλόγου χρόνου από της μεταβολής υπό της Διοικήσεως της μέχρι τότε τηρούμενης πρακτικής*».

Ακολούθως, δυνάμει της υπ' αριθ. **2975/1991** απόφασης του ΣτΕ κρίθηκε ότι στο πλαίσιο εφαρμογής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, απαγορεύεται ο εκ των υστέρων καταλογισμός ασφαλιστικών εισφορών σε βάρος εργοδότη, αν εξαιτίας πάγιας πρακτικής της Διοίκησης είχε δημιουργηθεί σε αυτόν εύλογα η πεποίθηση ότι δεν οφείλει ασφαλιστικές εισφορές και από την αναδρομική αυτή επιβολή κινδυνεύει η οικονομική σταθερότητα της επιχείρησής του.

Επίσης, η νομολογία έχει αποφανθεί πολλάκις ότι η αναζήτηση ασφαλιστικών παροχών, που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως σε καλόπιστο ασφαλισμένο, δεν επιτρέπεται, εκτός αν ο τελευταίος τελούσε σε δόλο κατά την είσπραξή τους. Σύμφωνα με την υπ' αριθ. **110/2001** απόφαση της Ολ. ΕΣ, αν ο ασφαλισμένος κατέβαλλε τακτικά τις προς τον ασφαλιστικό οργανισμό εισφορές, θεωρώντας τον εαυτό

του καλή τη πίστει ως υπαγόμενο στην ασφάλιση αυτού, ο δε οργανισμός εισέπραττε ανεπιφύλακτα τις εισφορές αυτές, η μετά πάροδο μακρού χρόνου, και μάλιστα κατά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, αμφισβήτηση από τον ασφαλιστικό οργανισμό της ιδιότητας του ασφαλισμένου, αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης και της αρχής της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, οι οποίες αποτελούν αναγκαία και λογική συνέχεια της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου. Οι αρχές αυτές υποχρεώνουν τη Διοίκηση αλλά και το νομοθέτη σε σεβασμό των δημιουργικών δικαιωμάτων πραγματικών καταστάσεων που προκύπτουν με την ανοχή και τη σύμπραξη της Διοίκησης, εφόσον δεν αντίκειται στη δημόσια τάξη και δεν δημιουργήθηκαν με δόλια ενέργεια του διοικουμένου.

Βασιζόμενο στις ίδιες αρχές, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει, επίσης, κρίνει ότι θεωρείται ανεπίτρεπτη η μετά πάροδο μακρού χρόνου διακοπή της χορήγησης περιοδικού βοηθήματος ή η αναδρομική αναζήτηση των έστω και παρανόμως, πλην καλοπίστως ληφθέντων ποσών συντάξεων<sup>81</sup>.

Στο πεδίο του φορολογικού δικαίου, η νομολογία αντιμετωπίζει αντίστοιχα την εφαρμογή της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης. Χαρακτηριστικά στην υπ' αριθ. **3865/1984** απόφαση του ΣτΕ κρίθηκε ότι η μακρόχρονη παράλειψη καταλογισμού φόρου ή ο καταλογισμός φόρου με μειωμένο συντελεστή δημιουργεί στον φορολογούμενο δικαιολογημένη εμπιστοσύνη για μια κατάσταση η οποία απαγορεύεται να ανατραπεί αναδρομικά, όταν ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την επιχείρηση και την οικονομική επιβίωση του φορολογουμένου.

---

<sup>81</sup> ΣΤΕ 1673/1984, 3392/1989

Σημειωτέων ότι<sup>82</sup>, μόνο οι διοικητικές πράξεις, με τις οποίες αποκτάται ένα δικαίωμα ή γίνεται δεκτή μια αίτηση, μπορούν να δημιουργήσουν στον διοικούμενο εμπιστοσύνη άξιας προστασίας. Ενδεικτικά, η σκέψη 18 της υπ' αριθ. **216/2011** απόφαση του ΣτΕ αναφέρει ότι η μη ολοκλήρωση διαδικασίας αποτελούμενης από σειρά θετικών πράξεων εμποδίζει τη δημιουργία εμπιστοσύνης άξιας προστασίας, ενώ η σκέψη 14 της υπ' αριθ. **856/2009** απόφασης του ΣτΕ συμπληρώνει ότι «14. (...) Η εσφαλμένη ερμηνεία εκ μέρους της διοίκησης δε συνιστά θετική διοικητική πράξη και επομένως δεν τίθεται θέμα παραβίασης της εμπιστοσύνης του ιδιώτη...».

Με αφορμή την τελευταία αυτή απόφαση του ΣτΕ αξίζει να εκτεθεί συνοπτικά σε αυτό το σημείο η εφαρμογή της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου κατά την πρακτική της Διοίκησης που αφορά τις πληροφορίες που δίνει στους διοικουμένους σχετικά με τη μελλοντική της στάση καθώς και τις εγκυκλίους, βάσει των οποίων τα όργανά της ερμηνεύουν το νόμο.

Κατ' αρχήν τόσο οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι, όσο και οι απλές πληροφορίες, δεν έχουν κανονιστικό περιεχόμενο και ως εκ τούτου δε δεσμεύουν τα διοικητικά όργανα<sup>83</sup>.

Ωστόσο, με τις εγκυκλίους η Διοίκηση φανερώνει και δηλώνει με ποιο τρόπο θα εφαρμόσει το νόμο, δημιουργώντας εύλογη πεποίθηση στον καλόπιστο πολίτη ότι η Διοίκηση θα δράσει με έναν συγκεκριμένο τρόπο. Έτσι, σύμφωνα με την υπ' αριθ. **3278/1992** απόφαση της Ολ. ΣτΕ, η Διοίκηση δεν μπορεί να επιβάλλει πρόστιμο του ΚΦΣ σε βάρος φορολογούμενου, όταν ο τελευταίος ακολούθησε το περιεχόμενο της εγκυκλίου αυτής.

---

<sup>82</sup> Μαυροβουνιώτης Ν., ό.π., σελ 89 - 90

<sup>83</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., ό.π. σελ. 49 επ.

Όσον αφορά τις πληροφορίες που παρέχει η Διοίκηση στον διοικούμενο, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης μπορεί να θεμελιωθεί, μόνο όταν ο χαρακτήρας της πληροφορίας είναι τέτοιος, ώστε να γεννά την εκ μέρους της Διοίκησης δέσμευση και να αποτελεί για τον ιδιώτη κανόνα συγκεκριμένης συμπεριφοράς, δημιουργώντας του την πεποίθηση, ότι η τυχόν παράβασή του θα έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή κύρωσης εκ μέρους της Διοίκησης. Κατά συνέπεια, μόνο οι «υποσχετικές» πληροφορίες της Διοίκησης γεννούν τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου<sup>84</sup>.

Χαρακτηριστική<sup>85</sup> είναι η υπ' αριθ. 1170/1980 απόφαση του Αρείου Πάγου, σύμφωνα με την οποία κρίθηκε ότι υποσχέσεις της Διοίκησης περί μελλοντικής επιδότησης εξαγωγής τοματοπολτού ήταν δεσμευτικές για την τελευταία. Η μεταγενέστερη άρνησή της, μετά την καλόπιστη πραγματοποίηση των εξαγωγών, να χρηματοδοτήσει την επιδότηση, λόγω μη δημοσίευσης των σχετικών υπουργικών αποφάσεων στο ΦΕΚ, θεωρήθηκε παράνομη και ζημιογόνα για τον πολίτη, ο οποίος μπορούσε να αξιώσει αποζημίωση καθώς βλάφτηκε από τη συμπεριφορά αυτή της Διοίκησης.

### 3.2.2. Προστασία έναντι της αδράνειας της Διοίκησης

Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του Διοικουμένου τυχάνει εφαρμογής και στις περιπτώσεις εκείνες που η Διοίκηση αδρανεί και σιωπά, δημιουργώντας ανασφάλεια και αβεβαιότητα στον πολίτη.

---

<sup>84</sup> Παλληκάρη Δ., ό.π., σελ. 87 επ.

<sup>85</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 951 - 952

Ωστόσο, θα πρέπει να γίνεται να γίνεται διάκριση<sup>86</sup> ανάμεσα στην αδιαφορία της Διοίκησης ως προς την εφαρμογή του νόμου ή μιας διοικητικής πράξης επαχθούς για τον διοικούμενο και στην ολιγωρία της να προβεί στις αναγκαίες εκείνες ενέργειες, νομικές και μη, για τη διαμόρφωση μιας ευνοϊκής για αυτόν κατάστασης. Στην πρώτη περίπτωση, η παράλειψη δράσης της Διοίκησης δεν έχει απολύτως καμίας συνέπεια, εφόσον η αχρησία μιας διοικητικής πράξης ουδέποτε σημαίνει και την αδρανοποίηση των νομικών της συνεπειών. Διαφορετικά, όμως, θα πρέπει να αντιμετωπιστεί η παράλειψη από μέρους της υλικών ενεργειών καθώς η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν επιτρέπει να επιβαρυνθεί ο πολίτης με τις δυσμενείς συνέπειες των σφαλμάτων της Διοίκησης. Έτσι, σύμφωνα με την υπ' αριθ. 501/1946 απόφαση του ΣτΕ, η Διοίκηση, η οποία επί 17 συναπτά έτη ολιγώρησε να ζητήσει την προσαγωγή στοιχείων και πιστοποιητικών για την πολιτογράφηση του διοικουμένου, δεν είχε τη δυνατότητα να απαιτήσει από αυτό να τα προσαγάγει τόσο καθυστερημένα αλλά έπρεπε η ίδια να επισυνάψει αποδείξεις που θα αποδείκνυαν την έλλειψή τους.

Ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που η Διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα να διαμορφώσει μια ευνοϊκή κατάσταση προς όφελος του διοικουμένου και το παραλείπει, τότε πρόκειται για παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, για την οποία ο πολίτης προστατεύεται πλήρως.

Η κλασική περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας συνίσταται στην παραβίαση εκ μέρους της Διοίκησης συγκεκριμένου κανόνα δικαίου, ο οποίος δεσμεύει το αρμόδιο διοικητικό όργανο να εκδώσει τη διοικητική πράξη που έχει ζητήσει ο διοικούμενος εφόσον συντρέχουν στο πρόσωπό του οι τασσόμενες προϋποθέσεις. Η παράλειψη αυτή της διοίκησης έχει ως συνέπεια να μην ικανοποιείται το

---

<sup>86</sup> Κατρούγκαλος Γ., ό.π., σελ. 957 - 958, με τις εκεί παραπομπές

αίτημα του πολίτη, το οποίο είναι καθ' όλα νόμιμο, και μάλιστα στο χρόνο που αυτό έχει υποβληθεί. Χαρακτηριστικά νομολογιακά παραδείγματα βλέπουμε μέσα από τις αποφάσεις **ΣτΕ 1333/1989** αναφορικά με την παράλειψη της διοίκησης μετά την πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αίτησης να άρει αναγκαστική απαλλοτρίωση σε ακίνητο, **ΣτΕ 3064/1985** σχετικά με παράλειψη αποδοχής αιτήματος φοιτητή εξωτερικού για μεταγραφή του σε ΑΕΙ του εσωτερικού και **ΣτΕ 3851/1989**, όπου διαπιστώθηκε παράλειψη της διοίκησης να διορίσει και να εντάξει εργαζόμενους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου σε μόνιμες θέσεις

Διαφορετική εν μέρει περίπτωση αποτελεί μια άλλη μορφή αδράνειας της Διοίκησης που συνίσταται στη σιωπηρή απόρριψη διοικητικής προσφυγής στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας που εξελίσσεται σε περισσότερα στάδια. Στην περίπτωση αυτή το αρμόδιο διοικητικό όργανο στην ουσία αποφεύγει να απαντήσει στις αιτιάσεις που προβάλλει ο διοικούμενος κατά της απόφασης του προηγούμενου σταδίου. Με τον τρόπο αυτό η διοίκηση δεν επιλαμβάνεται της υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιον της και δεν εκδηλώνει με αιτιολογικές σκέψεις την απάντησή της στις αιτιάσεις που προβάλλονται. Με την απόφαση **949/2004** του ΣτΕ έχει κριθεί ότι προσβάλλεται παραδεκτώς η ρητή απορριπτική πράξη της Διοίκησης επί ενδικοφανούς προσφυγής έστω και αν έχει προσβληθεί προηγουμένως με αίτηση ακυρώσεως η σιωπηρή απόρριψη της διοίκησης να απαντήσει επί της εν λόγω προσφυγής.

Σοβαρότατα προβλήματα δημιουργεί συχνά στους πολίτες η αδράνεια της Διοίκησης να προχωρήσει σε συγκεκριμένες υλικές ενέργειες που επιβάλλονται προς αποκατάσταση των πραγμάτων. Η περίπτωση αυτή είναι ιδιαίτερα σοβαρή γιατί δεν προβλέπεται στο δικονομικό μας σύστημα η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της παράλειψης της διοίκησης να προβεί σε υλικές ενέργειες και επομένως το μόνο ένδικο βοήθημα που απομένει είναι η αγωγή αποζημίωσης. Με την απόφαση



**2264/1976** της Ολομέλειας του ΣτΕ έχει γίνει δεκτό ότι η παράλειψη των διοικητικών οργάνων όπως μετά την έκδοση της οικείας εκτελεστικής πράξης προβούν στις υλικές ενέργειες οι οποίες είναι αναγκαίες για την ολοκλήρωση και τον τερματισμό της όλης διοικητικής ενέργειας, δεν υπόκειται στο ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως, όπως δεν υπόκεινται κατά νόμο στο ένδικο αυτό μέσο οι απλές υλικές ενέργειες και οι απλές πράξεις εκτέλεσης. Επίσης με την απόφαση **3634/2003** του ΣτΕ έγινε δεκτό ότι κατά το άρθρο 45 του π.δ.18/1989 σε αίτηση ακυρώσεως υπόκεινται οι εκτελεστές πράξεις των διοικητικών αρχών καθώς και η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας όχι όμως και οι απλές υλικές ενέργειες της Διοίκησης ή των ν.π.δ.δ.

### **3.2.3. Ανάκληση Διοικητικών Πράξεων**

Η ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων αποτελεί το κατεξοχήν πεδίο επίκλησης της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στη νομολογία και την εν γένει δικαστηριακή πρακτική.

Η ατομική διοικητική πράξη καθορίζει τι πρέπει να ισχύσει στη συγκεκριμένη περίπτωση για τον πολίτη, με ποιο τρόπο δηλαδή πρέπει να εφαρμοσθεί ο γενικός κανόνας ατομικά στην κάθε περίπτωση.

Η ισχύς των διοικητικών πράξεων, εφόσον από το νόμο ή το περιεχόμενο της ίδιας της πράξης δεν προκύπτει κάτι διαφορετικό, είναι διαρκής. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι κάθε διοικητική πράξη εξακολουθεί να παράγει έννομα αποτελέσματα, μέχρι η Διοίκηση με νεότερη πράξη της να την καταργήσει ή να την ανακαλέσει<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Μανιτάκης Αν., ό.π., σελ. 185

Η επίκληση της έννοιας της εμπιστοσύνης γίνεται δεκτή από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κυρίως στα ζητήματα ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, που αφορούν την προστασία του διοικουμένου έναντι των πράξεων των αρμοδίων διοικητικών οργάνων. Ο διοικούμενος και δη ο καλόπιστος, που ζει σε μια ευνομούμενη πολιτεία έχει τη νόμιμη προσδοκία και το δικαίωμα να θεωρεί ότι ο θεσπισμένος κανόνας δικαίου δε θα τροποποιηθεί σε βάρος του και ότι το κράτος θα φροντίσει, ώστε να μη θιγούν τα συμφέροντά του<sup>88</sup>.

Με την υπ' αριθ. **602/2003** απόφαση, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχτηκε ότι «*οι γενικές αυτές αρχές, που απορρέουν από την έννοια του κράτους δικαίου, δεν επιτρέπουν στην Διοίκηση, εν όψει των αρχών της ασφάλειας του δικαίου και της προστατευομένης εμπιστοσύνης των πολιτών, να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της από τις οποίες γεννήθηκαν δικαιώματα σε καλόπιστους διοικουμένους μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, ώστε να μην αιφνιδιάζεται εκείνος που στηρίχθηκε σε δεδομένη συμπεριφορά της, έτσι πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι ίδιες γενικές αρχές για τους ίδιους λόγους δεν επιτρέπουν στην Διοίκηση ούτε να αιφνιδιάζει τον διοικούμενο, κοινοποιώντας ή γνωστοποιώντας του και θέτοντας, έτσι, σε ισχύ, την ανακλητική της πράξη που είχε μεν εκδώσει μέσα στον ως άνω εύλογο χρόνο, χωρίς, όμως, και να πληροφορήσει τον ενδιαφερόμενο ώστε αυτή να αρχίσει έγκαιρα να παράγει ως προς αυτόν τα έννομα αποτελέσματά της. Επομένως, κατά τις γενικές αυτές αρχές, μια τέτοια πράξη που, έστω και αν εκδόθηκε μέσα στον εύλογο χρόνο, αρχίζει να παράγει τα έννομα αποτελέσματά της μετά την πάροδό του, καθίσταται ακυρωτέα...».*

Στην ίδια κατεύθυνση και η πιο πρόσφατη υπ' αριθ. **110/2014** απόφαση του ΣτΕ στην 4<sup>η</sup> σκέψη της οποίας αναφέρεται επί λέξει : «4. Επειδή, η

---

<sup>88</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 86 -87

αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στη Διοίκηση την ανάκληση κάθε παράνομης διοικητικής πράξεως, ενώ η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαιτεί τη διατήρηση της ισχύος των ευμενών για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεων. Σύνθεση των αρχών αυτών συνιστούν οι γενικές αρχές ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με τις οποίες και οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται, εάν είναι παράνομες, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους (πρβλ. ΣτΕ 4225/2013, 1624/2012, 2414/2011, 3906/2008, 2403/1997 Ολομ. κ.ά.) υπό τον όρο της αιτιολογήσεως της ενέργειας αυτής με αναφορά σε συγκεκριμένα περιστατικά ή στοιχεία, η ύπαρξη ή η έλλειψη των οποίων στη συγκεκριμένη περίπτωση, σε συνάρτηση με το ισχύον κατά την έκδοση της ανακαλούμενης πράξεως νομικό καθεστώς, θεμελιώνει την διαπιστούμενη παρανομία και, κατ' ακολουθίαν, την συνδρομή νομίμου λόγου ανακλήσεως (ΣτΕ 4225/2013, 1624/2012, 2414/2011).

Ως προς την ανάκληση<sup>89</sup> θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ: α) νόμιμων διοικητικών πράξεων εκ των οποίων δημιουργήθηκαν δικαιώματα, δηλαδή νόμιμων ευμενών πράξεων, β) νόμιμων διοικητικών πράξεων δια των οποίων επιβάλλονται υποχρεώσεις, δηλαδή νόμιμων δυσμενών πράξεων, γ) παράνομων διοικητικών πράξεων εκ των οποίων δημιουργήθηκαν δικαιώματα, δηλαδή παράνομων ευμενών πράξεων και δ) παράνομων διοικητικών πράξεων δια των οποίων επιβάλλονται υποχρεώσεις, δηλαδή παράνομων δυσμενών πράξεων.

Η διάκριση αυτή απαιτείται όχι μόνο για την αξιολόγηση των προϋποθέσεων ανάκλησης της διοικητικής πράξης αλλά και για τα αποτελέσματα της ανάκλησης. Η ανάκληση, η οποία εσφαλμένα συγχέεται συνήθως με την κατάργηση, ισχύει *ex nunc* για το μέλλον,

---

<sup>89</sup> Δεληκωστόπουλος Σ., ό.π., σελ. 79

όταν ανακαλείται νόμιμη διοικητική πράξη, ενώ έχει αναδρομική ισχύ (ex tunc), όταν αφορά παράνομη διοικητική πράξη, ώστε να αποκατασταθεί η νομική κατάσταση που υπήρχε πριν από την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης<sup>90</sup>.

#### **i. Ανάκληση νόμιμων πράξεων**

Η εξουσία για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων που εκδόθηκαν νόμιμα<sup>91</sup> και με όλους τους τύπους δεν επιτρέπεται να ασκείται με τρόπο, που οδηγεί στην ανασφάλεια δικαίου και στην ανατροπή εννόμων καταστάσεων, με τρόπο απροειδοποίητο και αιφνιδιαστικό για τους διοικουμένους. Κατά συνέπεια, οι ενέργειες της Διοίκησης οριοθετούνται από την αρχή της σταθερότητας ισχύος των διοικητικών πράξεων και επομένως η ανάκληση της νομίμως εκδοθείσας πράξης προσβάλλει την εμπιστοσύνη του διοικουμένου προς τη Διοίκηση.

Η εξουσία που διαθέτει κάθε διοικητική αρχή να ανακαλεί, να αίρει ή να καταργεί για το μέλλον, μερικώς ή ολικώς, το περιεχόμενο μιας ατομικής διοικητικής πράξης, εφόσον αυτή δεν είναι παράνομη, δεν είναι ούτε απεριόριστη ούτε αυθαίρετη. Αυτό σημαίνει ότι υπόκειται σε κανόνες που διαμορφώθηκαν από τη θεωρία και τη νομολογία και κινούνται γύρω από δύο βασικούς άξονες, την πραγματική συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος και τη δημιουργία ή μη δικαιωμάτων από τη διοικητική πράξη που ανακαλείται.

Η ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξης είναι νόμιμη, όταν το δημόσιο συμφέρον<sup>92</sup> που επιβάλλει την ανακλητική πράξη υπερισχύει κατά τη

---

<sup>90</sup> Παλληκάρη Δ., ό.π., σελ. 97 επ.

<sup>91</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 87 επ. με τις εκεί παραπομπές

<sup>92</sup> ΣτΕ 1974/1974, 2190/1978, 1061/1982

στάθμιση με την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης. Αντιθέτως, είναι παράνομη όταν κατά την ανωτέρω στάθμιση υπερισχύει η αρχή<sup>93</sup>.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος<sup>94</sup> στις περιπτώσεις ανάκληση νομίμων ατομικών πράξεων πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς, ως επαχθές για τον διοικούμενο μέτρο. Τρεις είναι οι διαβαθμίσεις υπό τις οποίες το δημόσιο συμφέρον μπορεί να ενταχθεί στη συστηματική των λόγων ανάκλησης των νομίμων διοικητικών πράξεων. Η πρώτη αφορά την ευθεία αντίθεση της πράξης σε κανόνα που τέθηκε χάριν δημοσίου συμφέροντος, η δεύτερη την *in abstracto* ή *in concreto* διακινδύνευσή του και η τρίτη την *in concreto* προσβολή του. Από τις εκδοχές αυτές, τόσο η θεωρία, όσο και η νομολογία, υποστηρίζουν ότι μόνο η πρώτη και η τρίτη μπορούν να γίνουν αποδεκτές καθώς η πρώτη συνδέεται με τη μεταβολή των πραγματικών και νομικών δεδομένων κατά το χρονικό σημείο έκδοσης της διοικητικής πράξης και η τρίτη με την επίκληση των νομολογικά αναπτυγμένων λόγων δημοσίου συμφέροντος.

Αντίστοιχα, και η επίκληση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης θα πρέπει να γίνεται κάθε φορά εξειδικευμένα με βάσει διαμορφωμένα γενικά κριτήρια, ώστε αφενός η ευθύνη εφαρμογής της αρχής να μετατίθεται στον δικαστή και αφετέρου να καθορίζονται με δεσμευτικό τρόπο οι προϋποθέσεις εφαρμογής της<sup>95</sup>.

Αναφορικά με τη δυνατότητα ανάκλησης διοικητικών πράξεων από τις οποίες δημιουργήθηκαν δικαιώματα για τον διοικούμενο, αξίζει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αποφανθεί στην απόφαση ΣτΕ 1171/1962 ότι η έννοια του δικαιώματος δεν περιορίζεται

---

<sup>93</sup> Λαζαράτος Π., ό.π., σελ. 133 επ.

<sup>94</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 97 επ. με τις εκεί παραπομπές

<sup>95</sup> Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., ό.π., σελ. 1388 επ.

στα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από το ιδιωτικό ή το διοικητικό δίκαιο και παρέχουν αξίωση κατά της δημοσίας Διοίκησης ή των ιδιωτών για παροχή ή παράλειψη, αλλά είναι ευρύτερη και περιλαμβάνει την ωφέλεια την οποία ο διοικούμενος αντλεί από νομικές ή πραγματικές καταστάσεις και η ανατροπή των οποίων είναι αντίθετη προς τις αρχές της εύρυθμης και χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

Πιο έντονη παρουσιάζεται η ανάγκη προστασίας των νομίμως αποκτηθέντων δικαιωμάτων τρίτων καθώς το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο έχει κρίνει ότι *«αι νόμιμοι πράξεις της διοικήσεως, εξ ων εκτήθησαν δικαιώματα τρίτων, δεν υπόκεινται εις ανάκλησιν<sup>96</sup>»*. Ο σεβασμός των δικαιωμάτων των τρίτων επιβάλλεται από την αρχή της σταθερότητας των εννόμων καταστάσεων και της προστασίας του καλόπιστου τρίτου. Ο τρίτος, εφόσον κρίνει ότι θίγονται τα συμφέροντά του, έχει δικαίωμα να επιδιώξει τη δικαστική του προστασία, προσβάλλοντας την ανάκληση της διοικητικής πράξης.

## ii. Ανάκληση παράνομων πράξεων

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, επιτρέπεται ελεύθερα η ανάκληση των παράνομων ατομικών πράξεων, ακόμα κι αν χαρακτηρίζονται ως οριστικές ή ανέκκλητες, ανεξάρτητα από το εάν από τις πράξεις αυτές έχουν απορρεύσει δικαιώματα των διοικουμένων, εφόσον η ανάκληση αυτή γίνει μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή της<sup>97</sup>, με σκοπό να αποκατασταθεί στον νομικό κόσμο η νομιμότητα, με την εξαφάνιση της αναρμοδίως εκδοθείσης πράξεως.

---

<sup>96</sup> ΣτΕ 2006/1961, 453/1968

<sup>97</sup> ΣτΕ 2904/2008

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση **1581/2010** της Ολομέλειας του ΣτΕ σύμφωνα με την οποία «...κάθε ατομική διοικητική πράξη, είτε αρμοδίως είτε αναρμοδίως εκδοθείσα, δύναται να ανακαλείται, για οποιονδήποτε λόγο εξωτερικής ή εσωτερικής νομιμότητας, είτε από το όργανο που την εξέδωσε είτε από το όργανο, το οποίο, κατά τον χρόνο της ανακλήσεως, είναι αρμόδιο για την έκδοσή της. Στην ειδικότερη δε περίπτωση της αναρμοδίως εκδοθείσης ατομικής διοικητικής πράξεως, η ανάκλησή της από το όργανο που την εξέδωσε χωρεί όχι μόνον κατ'επίκλησιν της αναρμοδιότητός του, αλλά για οποιονδήποτε λόγο. Στην περίπτωση, δηλαδή, αυτήν, η αναρμοδιότητα ως προς την έκδοση της ανακαλουμένης πράξεως, ως ζήτημα δημοσίας τάξεως, εξεταζόμενο και αυτεπαγγέλτως από τον δικαστή ενώπιον του οποίου αμφισβητείται το κύρος της ανακλητικής πράξεως, καθιστά νόμιμη εν πάση περιπτώσει την ανάκλησή της (βλ. Σ.Ε. 512/1930 Ολομ.). Τούτο δε, προκειμένου να αποκατασταθεί στον νομικό κόσμο η νομιμότητα, με την εξαφάνιση της αναρμοδίως εκδοθείσης πράξεως, και να καταστεί εφεξής δυνατή η αδέσμευτη ρύθμιση του θέματος από το κατά νόμον αρμόδιο όργανο...». Το κριτήριο του ευλόγου χρόνου<sup>98</sup> κυμαινόταν ανάλογα με τη βαρύτητα της παρανομίας ή της συνεχούς αμφισβήτησης της νομιμότητας. Όσπου με τον ΑΝ 261/68 καθορίστηκε η πενταετία ως κριτήριο για την ανάκληση τέτοιων πράξεων.

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση **1501/2008** του ΣτΕ, όπου στην 5<sup>η</sup> σκέψη της αναφέρει επί λέξει: «... 5. Επειδή, η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στην Διοίκηση την ανάκληση κάθε παράνομης διοικητικής πράξεως, ενώ η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαιτεί την διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεως. Σύνθεση των εν λόγω, συνταγματικής αξίας, αρχών συνιστούν οι γενικές αρχές ανακλήσεως των διοικητικών

---

<sup>98</sup> Δετσαρίδης Χρ., ό.π., σελ. 103 επ. με τις εκεί παραπομπές

πράξεων, σύμφωνα με τις οποίες και οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται αν είναι παράνομες, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους (βλ. Σ.τ.Ε. 2403/1997), αλλά και το άρθρο μόνον του αν. ν. 261/1968. Με το άρθρο αυτό, κατά το οποίο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν είναι εύλογος χρόνος για την ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξεως χρόνος μικρότερος της πενταετίας από την έκδοσή της, ο νομοθέτης, με γενική ρύθμιση, προέβη ο ίδιος στην στάθμιση των ανωτέρω συνταγματικής αξίας αρχών για την επομένη της εκδόσεως διοικητικής πράξεως πενταετία, προσδίδοντας προέχουσα σημασία στην αρχή της νομιμότητας της Διοικήσεως, για δε τον περαιτέρω χρόνο ανέθεσε στη Διοίκηση την στάθμιση των αρχών αυτών σε κάθε ατομική περίπτωση, υπό τον έλεγχο του διοικητικού δικαστή. Ενόψει δε του ότι το Σύνταγμα δεν ανάγει σε συνταγματική αξία μόνον την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του καλόπιστου διοικουμένου και τον σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας, αλλά ωσαύτως και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας και την μη διατήρηση εν ισχύ παράνομων διοικητικών πράξεων, και δεδομένου ότι αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, έργο του νομοθέτη η κατά συνεκτίμηση και στάθμιση μη βαινουσών παραλλήλως αλλά αγουσών σε αντίθετες κατευθύνσεις συνταγματικών αξιών πρόκριση της θεσπιστέας, ως συνθέσεως τούτων, ρυθμίσεως, η θέσπιση από τον ίδιο τον νομοθέτη ως ευλόγου χρόνου για την ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξεως τουλάχιστον της πενταετίας από την έκδοσή της δεν αντίκειται στις προστατευόμενες από το Σύνταγμα αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αρχής της αναλογικότητας, εφόσον, άλλωστε, το χρονικό αυτό διάστημα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι υπερμέτρως μεγάλο (πρβλ. Σ.τ.Ε. 2845, 2846/1994, 3477/1987, 2261/1984). Συνεπώς, και μεν κατ' αρχήν η Διοίκηση δεν υποχρεούται να ανακαλέσει παράνομη διοικητική πράξη (πλην αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ανεγνωρίσθησαν με τις 2176-7/2004 αποφάσεις της Ολομελείας του Δικαστηρίου), υπό την έννοια ότι η παράλειψή της να πράξει τούτο δεν



*συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και η ρητή άρνησή της, χωρίς επανεξέταση της ουσίας της υποθέσεως, δεν συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, δεν κωλύεται, όμως, να ανακαλέσει την παράνομη πράξη εντός πενταετίας από την έκδοσή της από την ύπαρξη καλής πίστεως του διοικουμένου, υπέρ του οποίου έχει εκδοθεί η εν λόγω πράξη, και ανάγκης προστασίας της δημιουργηθείσης σ' αυτόν εμπιστοσύνης, ή για το λόγο ότι η βλάβη που επέρχεται σ' αυτόν από την ανάκληση είναι δυσαναλόγως μεγαλύτερη από το όφελος για το δημόσιο συμφέρον, ούτε, άλλωστε, υποχρεούται να συνεκτιμήσει τα στοιχεία αυτά πριν αποφασίσει αν θα ανακαλέσει ή όχι την πράξη...».*

Η διατύπωση του νόμου είναι αρνητική καθώς δεν ορίζεται πότε συντρέχει αλλά πότε δεν συντρέχει εύλογος χρόνος και ως εκ τούτου γίνεται δεκτό ότι ο εύλογος χρόνος μεταξύ έκδοσης της πράξης και της ανάκλησής της δεν μπορεί να είναι μικρότερος της πενταετίας. Κατά μία άποψη, ο εύλογος χρόνος που τίθεται ορίζεται ως ο ελάχιστος και κατά συνέπεια είναι σε βάρος του διοικουμένου, αφού μπορεί να θεωρηθεί ότι χρόνος και μετά την πενταετία είναι εύλογος, άρα είναι επιτρεπτή η ανάκληση της εκάστοτε διοικητικής πράξης, όπως κρίθηκε και στην απόφαση 1013/2001 του ΣτΕ , σύμφωνα με την οποία: «4. Επειδή, το άρθρο μόνο παρ. 1 του Α. Ν. 261/1968 (ΦΕΚ Α' 12) ορίζει ότι η ανάκληση διοικητικής πράξεως σε χρόνο μικρότερο της πενταετίας από την έκδοσή της θεωρείται ότι γίνεται εντός ευλόγου χρόνου, δεν ορίζει δε ότι μετά την πάροδο της πενταετίας η ανάκληση γίνεται πέραν του ευλόγου χρόνου και επομένως απαγορεύεται. Αν δε η πάροδος χρόνου μεγαλύτερου της πενταετίας υπερβαίνει τον εύλογο για την ανάκληση χρόνο, είναι ζήτημα που κρίνεται από το Δικαστήριο κατά περίπτωση, βάσει των γενικών αρχών που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Στην προκειμένη περίπτωση, η ανάκληση της 311/7.4.1988

*οικοδομικής άδειας με την προσβαλλόμενη πράξη μετά την πάροδο πέντε ετών και τεσσάρων μηνών exώρησε εντός ευλόγου χρόνου...».*

Στην αντίθετη κατεύθυνση η απόφαση 2822/2001 του ΣτΕ, η οποία έκρινε ότι «...Υπό τα δεδομένα αυτά, η Διοίκηση ήταν αρχήθεν σε θέση να ελέγξει εάν η τοποθέτηση της οικοδομής στο ακίνητο ήταν σύμφωνη με την προμνησθείσα διάταξη του Π.Δ. της 24/31.7.1985 και, ως εκ τούτου, το χρονικό διάστημα των πέντε ετών και πέντε μηνών που παρήλθε από την έκδοση της επίμαχης αδειάς υπερβαίνει, εν όψει των ειδικών αυτών συνθηκών της υποθέσεως, τον εύλογο χρόνο εντός του οποίου ήταν δυνατή η ανάκλησή της, δοθέντος, άλλωστε, και του ότι η Διοίκηση δεν επικαλείται συγκεκριμένα στοιχεία, ικανά να δικαιολογήσουν διαφορετική, ως προς το ζήτημα αυτό, κρίση...».

### **3.3. Στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας**

Είναι λίγες και συγκεκριμένες οι περιπτώσεις εκείνες που ενέργειες της δικαστικής εξουσίας θα μπορούσαν να στοιχειοθετήσουν την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

Μια πρώτη τέτοια ενέργεια θεωρείται η νομολογιακή πρακτική<sup>99</sup>, σύμφωνα με την οποία το δικαστήριο δικάζει μεν υπόθεση, ακολουθώντας την πάγια νομολογία του, συγχρόνως όμως προαναγγέλλει, ότι στο προσεχές μέλλον προσανατολίζεται να αλλάξει τη νομολογία αυτή, ώστε διοίκηση και διοικούμενοι να έχουν μια εύλογη προθεσμία προσαρμογής και να μην αιφνιδιάζονται. Είναι το προστάδιο πριν από τη μεταστροφή της νομολογίας, ώστε να αποφευχθεί ο

---

<sup>99</sup> Τσουλούφα Αργ., ό.π., σελ. 47 επ.

αιφνιδιασμός των καλόπιστων τρίτων και να διασφαλίζεται ταυτόχρονα η ενότητα της νομολογίας.

Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η τεχνική που ακολουθείται στη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων, σύμφωνα με την οποία τα αποτελέσματα των αποφάσεών τους επέρχονται σε χρόνο μεταγενέστερο της δημοσίευσης τους, με μόνη επίκληση την αρχή της ασφάλειας του δικαίου και χωρίς ειδική νομοθετική πρόβλεψη.

Ζήτημα, επίσης, γεννάται σχετικά με το αν είναι άξια προστασίας η πεποίθηση του διοικουμένου ότι το κατώτερο δικαστήριο θα ακολουθήσει τη νομολογία του ανώτερου. Ο δικαστής δεσμεύεται μόνο από το νόμο και όχι από τις κρίσεις άλλων δικαστηρίων αλλά η επιρροή που ασκούν οι αποφάσεις των ανωτέρων δικαστηρίων είναι σημαντική και καταλήγουν σε ευθυγράμμιση της νομολογίας προς αυτές, χωρίς το γεγονός αυτό από μόνο του να αρκεί για τη θεμελίωση της προστατευομένης εμπιστοσύνης του πολίτη.

Επιβεβαιωτική αυτής της πραγματικότητας<sup>100</sup> είναι η υπ' αριθ. **2852/2012** απόφαση του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία η διάταξη του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, περί θεμελίωσης αξίωσης αποζημίωσης του διοικουμένου λόγω βλάβης που υπέστη από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, δεν έχει εφαρμογή στις περιπτώσεις υλικής ή ηθικής ζημίας από παράνομες πράξεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας κατά την άσκηση των δικαστικών τους καθηκόντων. Για τη νομιμότητα των πράξεων αυτών ο νόμος καθιερώνει συγκεκριμένο σύστημα ελέγχου στον κλάδο της απονομής της δικαιοσύνης. Οι πράξεις, επομένως, αυτές ελέγχονται υποχρεωτικά,

---

<sup>100</sup> Παλληκάρη Δ., ό.π., σελ. 112-113

κατά το Σύνταγμα, από δικαστικά όργανα που ανήκουν στον ίδιο δικαιοδοτικό κλάδο και κατά ορισμένη διαδικασία, δεν καταλείπεται δε έδαφος παρεμπόδιτος ελέγχου τους από διοικητικό δικαστήριο αρμόδιο να αποφαινεται για την κατ' άρθρο 105 ΕΙΣΝΑΚ ευθύνη του Δημοσίου.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η προστατευομένη εμπιστοσύνη, παρ' όλες τις αμφισβητήσεις που δέχθηκε, αποτελεί αρχή του διοικητικού δικαίου, απολαμβάνοντας της αποδοχής της επιστήμης και της νομολογίας. Η αρχή, όπως αναλύθηκε διεξοδικά στην παρούσα εργασία, πηγάζει κατευθείαν από τη διάταξη του άρθρου 2 § 1 του Συντάγματος, η οποία αναφέρεται στο σεβασμό και στην προστασία της ανθρώπινης αξίας καθώς και από τη διάταξη του άρθρου 25 § 1 του Συντάγματος, η οποία αναφέρεται στην αρχή του κράτους δικαίου.

Η συνταγματική αναγνώριση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου δεν στερείται πρακτικής σημασίας, καθώς η εξεταζόμενη αρχή δεσμεύει πλέον, όπως είδαμε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, και τις τρεις συνταγματικές εξουσίες, επιβάλλει την ερμηνεία συνταγματικών και μη διατάξεων υπό το φως αυτής, υποχρεώνει στην τήρησή της, όχι μόνο στο στάδιο ερμηνείας αλλά και στο στάδιο συμμόρφωσης από τα κρατικά όργανα ή τους πολίτες και συνιστά αυτοτελές αγαθό, ικανό να σταθμιστεί ισότιμα με άλλα συνταγματικά αγαθά<sup>101</sup>.

Αρχικά η νομολογία εμφανίστηκε από επιφυλακτική έως αρνητική ως προς την αναγνώριση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης μέχρι την ρητή αναγνώριση αυτής ως μια ρητά συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής με την απόφαση σταθμό 1508/2002 του Στ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Πλέον είναι ιδιαίτερα συχνή η επίκληση της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, γεγονός που καταδεικνύει τη δυνατότητά της να

---

<sup>101</sup> Μαλλιαροπούλου Α., ό.π., σελ. 563

προστατεύσει αποτελεσματικά τον διοικούμενο έναντι της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας.

Ο διοικητικός δικαστής<sup>102</sup> ακολουθεί τη διεθνή νομολογιακή τάση να χρησιμοποιείται η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου ως ερμηνευτικό εργαλείο κατά την αξιολόγηση των εκάστοτε νομοθετικών μέτρων. Σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, όπως αυτή που διανύουμε, ο δικαστικός έλεγχος των μέτρων εφαρμογής της δημοσιονομικής πολιτικής ανάγεται σε έλεγχο της συμβατότητάς τους προς ένα διαφοροποιημένο πλέον δημόσιο συμφέρον, δημοσιονομικού κυρίως χαρακτήρα.

Ο δικαστής προβαίνει σε σταθμίσεις των διακυβευόμενων συμφερόντων, αναγκαίες κατά τη διερεύνηση λήψης εναλλακτικών μέτρων, λιγότερο επαχθών των περιοριστικών θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθώς και μέτρων, τα οποία δεν ανατρέπουν κατά μη ανεκτό συνταγματικώς τρόπο την εμπιστοσύνη που έδειξαν οι πολίτες σε πάγιες ρυθμίσεις ή πραγματικές καταστάσεις, οι οποίες κρίνονται άξιες προστασίας.

Παράλληλα, όμως, με τη συχνή επίκληση της αρχής ελλοχεύει ο κίνδυνος της αδράνειας και της παγίωσης δεδομένων και καταστάσεων σε ένα σύγχρονο κοινωνικό κράτος με πλείστες αλματώδεις κοινωνικοοικονομικές μεταβολές. Κατά συνέπεια, δέον είναι να αναζητηθεί η θέση της αρχής μεταξύ της υποχρέωσης για σταθερότητα και της ανάγκης για αναθεώρηση και αλλαγή των κοινωνικοοικονομικών σχέσεων.

---

<sup>102</sup> Αϊβαζόγλου Δ., Αλεξοπούλου Μ., Αποστολάκης Ι., Βέτσικα Στ., ό.π., σελ. 515

Ο προσδιορισμός, η ταξινόμηση και η ενοποίηση κριτηρίων θεμελίωσης της εμπιστοσύνης του ιδιώτη θα μπορούσε να συμβάλλει αποφασιστικά στην εκπλήρωση της αποστολής του εφαρμοστή του δικαίου όσον αφορά την πραγμάτωση στο μέγιστο βαθμό του προστατευτικού, ειρηνευτικού και νομιμοποιητικού σκοπού της αρχής<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Μαλλιαροπούλου Α., ό.π., σελ. 604

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αϊβαζόγλου Δ., Αλεξοπούλου Μ., Αποστολάκης Ι., Βέτσικα Στ., *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και η εξέλιξη της νομολογίας υπό το πρίσμα των πρόσφατων νομολογιακών εξελίξεων*, Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη 4/2015, σελ. 495 επ.
2. Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2012
3. Δεληκωστόπουλος Σ., *Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικώ δικαίω*, εκδόσεις Άλφα Δέλτα, Αθήνα 1969
4. Δετσαρίδης Χρ., *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2003
5. Κατρούγκαλος Γ., *Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος*, Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη 1993 (5), σελ.940 επ.
6. Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., *Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου*, Αρμενόπουλος 1995, Τεύχος II, σελ. 1380 επ.
7. Λαζαράτος Π., *Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της Διοικήσεως και του Νομοθέτη*, Δικαιώματα του Ανθρώπου, τόμος εκτός σειράς, εκδόσεις Αντώνης Σάκκουλας, Αθήνα 2003, σελ. 129 επ.



8. Μακαρούνη Αν., *Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του πολίτη: όψεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού και του ελληνικού δικαίου*, Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη 1997, σελ. 1 επ.
9. Μαλλιαροπούλου Α., *Προστατευομένη εμπιστοσύνη και ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Επιστημονικό Περιοδικό Το Σύνταγμα 3-4/2014, σελ. 561 επ.
10. Μανιτάκης Αντ., *Ανάκληση διοικητικής άδειας και αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου*, Αρμενόπουλος 1984, σελ. 188 επ.
11. Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2007
12. Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., *Διοικητικό Δίκαιο Εισαγωγή-Θεμελιώδεις Έννοιες*, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 2004
13. Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες*, εκδόσεις Αντώνης Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2013
14. Μαρκαντωνάτου Σκαλτσά Αν., *Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσης*, εκδόσεις Αντώνης Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 2000
15. Μαυριάς Κ., *Νομικά και Πολιτικά Μελετήματα*, 1982

16. **Μαυροβουνιώτης Ν.**, *Η αρχή προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης*, Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο 2015
17. **Παλληκάρη Δ.**, *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο σύγχρονο κοινωνικό κράτος και η ερμηνεία της μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών στο ΑΠΘ 2014
18. **Παπαγρηγορίου Βλ.**, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2010
19. **Παπαντωνίου Ν.**, *Η καλή πίστης εις το αστικόν δίκαιο*, 1957
20. **Πρεβεδούρου Ε.**, *Η κοινοτική αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεων των έννομων τάξεων*, Δικαιώματα του Ανθρώπου, τόμος εκτός σειράς, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα 2003
21. **Σιούτη Γ.**, *Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, Αθήνα - Κομοτηνή 1994
22. **Σπηλιωτόπουλος Ε.**, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη 2011,
23. **Σπηλιωτόπουλος Ε.**, *Η ασφάλεια δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δημοσίων δικαιωμάτων στο ελληνικό δίκαιο*, Δικαιώματα του Ανθρώπου , τόμος εκτός σειράς, Αθήνα 2003

24. Τάχος Αν., *Απλές σκέψεις για τα κεκτημένα δικαιώματα στο δημόσιο δίκαιο*, ΝΟΜΟΣ 3, Θεσσαλονίκη 1993, σελ. 369

25. Τσουλούφα Αργ., *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ανθρώπου στο σύγχρονο κοινωνικό και ρυθμιστικό κράτος*, Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών σπουδών στο ΑΠΘ 2010

### ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

1. [www.dsa.gr](http://www.dsa.gr)
2. [www.lawdb.intrasoftnet.com](http://www.lawdb.intrasoftnet.com)

**ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**  
(που χρησιμοποιήθηκαν με χρονολογική σειρά)

**ΑΡΕΙΟΣ ΠΑΓΟΣ**

1170/1980

**ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ ΣτΕ**

2264/1976

2649/1987

3278/1992

602/2003

1175/2008

1581/2010

**ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ ΕΣ**

110/2001

**ΣτΕ**

501/1946

47/1963

1974/1974

2190/1978

162/1981

1572/1983

3116/1984

805/1987

2006/1961

453/1968

3065/1977

2346/1978

2330/1981

1671/1984

3865/1984

2289/1987

1171/1962

1229/1972

45/1978

1659/1980

1061/1982

2261/1984

3986/1986

5075/1987

3392/1989	3851/1989	2705/1991
1025/1992	1283/1993	312/1994
2/1995	41/1996	5115/1996
4/1998	12/1999	237/1999
2522/2000	3904/2000	1013/2001
1095/2001	2822/2001	743/2002
1508/2002	99/2003	602/2003
1221/2003	3634/2003	606/2004
949/2004	2523/2004	2919/2004
524/2006	1501/2008	2738/2008
2904/2008	856/2009	6/2010
216/2011	2533/2011	668/2012
2852/2012	2328/2013	2557/2013
3936/2013	110/2014	