

Το αναδρομικό αποτέλεσμα της ακύρωσης: Το ζητούμενο και το «αγκάθι» στη συμμόρφωση της Διοίκησης στην ακυρωτική δικαστική απόφαση.

Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Δ.Ν.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΕΙΣΗΓΗΣΗΣ

Εισαγωγή

I. Η υποχρέωση της αναδρομικής αποκατάστασης: Το ζητούμενο στην αποτελεσματική δικαστική προστασία.

α) Υποχρέωση έκδοσης πράξεων με αναδρομική ισχύ

αβ. Πράξεων δεσμίας αρμοδιότητας.

αβ. Πράξεων διακριτικής ευχέρειας.

β) Η υποχρέωση ανάκλησης των επιγενόμενων πράξεων

βα. Πράξεων που έχουν ως έρεισμα κανονιστική ή ατομική πράξη που ακυρώθηκε

ββ. Των «όμοιων» πράξεων.

γ) Υποχρέωσης αποκατάστασης της περιουσιακής ζημίας του δικαιωθέντος ιδιώτη.

II) Αδυναμία πλήρους αναδρομικής αποκατάστασης ή άλλως πως το «αγκάθι» στη συμμόρφωση της Διοίκησης στην ακυρωτική δικαστική απόφαση

α. Η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων.

β. Η προστασία των καλόπιστων τρίτων.

γ. Δημοσιονομικοί λόγοι

III. Συμπεράσματα που προκύπτουν από τη μελέτη των πρακτικών και των αποφάσεων των Συμβουλίων Συμμόρφωσης.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι περιορισμοί του αναδρομικού αποτελέσματος. Η λύση που επιλύει το πρόβλημα;

I. Το αναδρομικό αποτέλεσμα της ακυρωτικής απόφασης: Το ζητούμενο στην αποτελεσματική δικαστική προστασία.

Εισαγωγή

Η αποτελεσματική δικαστική προστασία του ιδιώτη έναντι της Διοίκησης που παρανομεί, καθώς και η αποκατάσταση της νομιμότητας προϋποθέτει όχι μόνο την εξαφάνιση της παράνομης διοικητικής πράξης από τον νομικό κόσμο, αλλά και την άρση όλων των δυσμενών σε βάρος του ιδιώτη συνεπειών που προηγήθηκαν της πράξης που ακυρώθηκε¹. Για τον λόγο αυτό βασικό αξίωμα στις διοικητικές διαφορές είναι η έναντι όλων (erga omnes) ακύρωση της διοικητικής πράξης και η αναδρομική (ex tunc) εξαφάνισή της από τον νομικό κόσμο, ώστε η πράξη που ακυρώνεται να θεωρείται ανύπαρκτη από την έκδοσή της². Η απόφαση του ακυρωτικού δικαστή εξοπλίζεται από τη συνταγματική έννομη τάξη με το ακυρωτικό αποτέλεσμα, το οποίο από την αρχή του θεσμού της αίτησης ακύρωσης ταυτίζεται με τη δυνατότητα αναδρομικής εξαφάνισης από την έννομη τάξη της παράνομης διοικητικής ρύθμισης³.

Κατά τούτο το αναδρομικό αποτέλεσμα της ακυρωτικής απόφασης συνιστά το εκ των ων ουκ άνευ της αιτούμενης δικαστικής προστασίας. Επίσης, η εφαρμογή της αρχής της αναδρομικότητας ανταποκρίνεται με τον τρόπο αυτό στο αξίωμα ότι η πράξη που ακυρώθηκε ισοδυναμεί με πράξη που ουδέποτε υπήρξε.

ι) Η υποχρέωση της αναδρομικής αποκατάστασης

Από την αρχή της αναδρομικότητας της ακύρωσης πηγάζει και μία άλλη αρχή, αυτή της **αναδρομικής αποκατάστασης**, δηλαδή, της υποχρέωσης της Διοίκησης να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση στην οποία θα ευρίσκονταν, εάν δεν είχε εκδοθεί η πράξη που ακυρώθηκε με απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου. Πρόκειται, δηλαδή, για μία επιμέρους εκδήλωση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος και αναλύεται στις εξής ειδικότερες υποχρεώσεις:

¹ Βλ. υπόθεση Hornsby v. Greece, 19 Μαρτίου 1997, παρ. 40.

² Πρόκειται για το βασικό αξίωμα του διοικητικού δικαίου η πράξη που ακυρώθηκε ισοδυναμεί με πράξη που ουδέποτε υπήρξε. Βλ. αναλυτικά για το αξίωμα αυτό σε Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ.: *Αι συνέπειαι της ακύρωσης της διοικητικής πράξης έναντι της Διοικήσεως, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη*, 1980. Το αξίωμα αυτό ισχύει και στο αστικό δίκαιο, όπου σύμφωνα με το ΑΚ 180 η άκυρη δικαιοπραξία θεωρείται σαν να μην έγινε.

³ Βλ. Κ. Γώγος, Ο κατά χρόνον περιορισμός των ακυρωτικών αποτελεσμάτων της δικαστικής απόφασης στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ., *ΘΠΔΔ 8-9/2015, έτος 8^ο, σ. 727*, ο οποίος επισημαίνει ότι η δικαστική ακύρωση της διοικητικής πράξης αποτελεί την κορυφαία στιγμή του δικαιοδοτικού έργου και ότι: «είτε αντιμετωπίσει κανείς τη διοικητική δίκη ως αντικειμενική διαδικασία ελέγχου της διοικητικής νομιμότητας, είτε ως διαδικασία ικανοποίησης θέσεων, δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων που απονέμει στον ιδιώτη το ουσιαστικό δίκαιο, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι λόγος ύπαρξης της είναι η άρση της διοικητικής παρανομίας», Κ. Γώγος, Η παράλειψη της διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων ως πεδίο εφαρμογής των «διευρυμένων εξουσιών» του διοικητικού δικαστή, Σκέψεις για την ΣτΕ Ολ. 4003/2014, *Το Σύνταγμα 3 – 4/2014*, ο οποίος θεωρεί ότι η διοικητική πράξη εξαφανίζεται πλήρως από τον νομικό κόσμο με την ακυρωτική απόφαση, επειδή αυτό επιβάλλει στο επίπεδο του ουσιαστικού δικαίου η αρχή της νομιμότητας, και όχι επειδή αυτό κρίνει ότι πρέπει να γίνει ο διοικητικός δικαστής, Ε. Πρεβεδούρου, Νομοθετικές πρωτοβουλίες και εξελίξεις στον περιορισμό των αναδρομικών αποτελεσμάτων ακυρωτικής δικαστικής απόφασης, *ΘΠΔΔ 6/2014*, σ. 571, σύμφωνα με την οποία η αναδρομικότητα είναι συνυφασμένη με την ουσία της δικαστικής ακύρωσης μιας νομικής πράξης, ανεξαρτήτως του δικαιοδοτικού κλάδου από τον οποίο προέρχεται (συνταγματική, πολιτική, διοικητικής δικαιοσύνη).

α) Υποχρέωση έκδοσης πράξεων με αναδρομική ισχύ και αποκατάσταση περιουσιακής ζημίας

Η Διοίκηση υποχρεούται σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση να εκδώσει τη νέα διοικητική πράξη που ανήκει είτε στη δέσμια αρμοδιότητά της είτε στη διακριτική της ευχέρεια, σε αντικατάσταση αυτής που ακυρώθηκε. Η νέα πράξη θα πρέπει να είναι απαλλαγμένη από τα ελαττώματα για τα οποία ακυρώθηκε η αρχική, να ανατρέχει στον χρόνο έκδοσής της και να επαναφέρει τα πράγματα σε εκείνο το χρονικό σημείο και υπό το τότε υφιστάμενο νομικό και πραγματικό καθεστώς⁴. Και τούτο κατ' εξαίρεση της γενικής αρχής περί μη αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων, βάσει της οποίας η ισχύς της διοικητικής πράξης δεν δύναται, κατ' αρχήν, να ανατρέχει σε ημερομηνία παλαιότερη της έκδοσής της.

Τα ως άνω ισχύουν και στην περίπτωση που ακυρώνεται παράλειψη της διοίκησης να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια. Ένα συχνό παράδειγμα ακύρωσης παράνομης παράλειψης της Διοίκησης που απαντάται συχνά στη νομολογία είναι αυτό της παράλειψης διορισμού ή προαγωγής συγκεκριμένου προσώπου σε συγκεκριμένη θέση στο Δημόσιο ή σε ν.π.δ.δ.. Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση οφείλει να εκδώσει πράξη διορισμού, η οποία θα ανατρέχει στον χρόνο που παρέλειψε να προβεί στον διορισμό. Παρόλο που η αρχή αυτή επαναλαμβάνεται συνεχώς στη νομολογία των δικαστηρίων και των συμβουλίων συμμόρφωσης του άρθρου 2 του Ν. 3068/2002, οι περιπτώσεις παράλειψης της Διοίκησης να προσδώσει αναδρομική ισχύ σε διορισμό ή προαγωγή υπαλλήλου που έχει παραλειφθεί συνιστούν από τις πλέον συνηθισμένες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης και στην πραγματικότητα υποκρύπτουν την πρόθεσή της να μην καταβάλει αναδρομικές αποδοχές για το αντίστοιχο χρονικό διάστημα στο οποίο ανατρέχει ο διορισμός.

Και τούτο διότι η αναδρομική υπηρεσιακή αποκατάσταση του μη διορισθέντος ή παραλειφθέντος από την προαγωγή υπαλλήλου συνδέεται και με τη μισθολογική του αποκατάσταση και ειδικότερα με την υποχρέωση καταβολής των αποδοχών που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα της αναδρομής του διορισμού ή της προαγωγής⁵. Συχνά μάλιστα παρατηρείται το φαινόμενο στις πράξεις διορισμού να περιλαμβάνεται ρήτρα περί αποκλεισμού του δικαιώματος προς λήψη αναδρομικών αποδοχών, ωστόσο, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η ως άνω ρήτρα είναι άκυρη⁶. Επανελημμένα, επίσης, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η Διοίκηση οφείλει να αποκαταστήσει αναδρομικά και από μισθολογικής άποψης τον ιδιώτη για το σύνολο της χρονικής περιόδου κατά την οποία αυτός βρισκόταν λόγω παρανομίας της Διοίκησης εκτός της ενεργού υπηρεσίας⁷. Έχει, εξάλλου, κριθεί ότι η ανωτέρω υποχρέωση της Διοίκησης ερείδεται στις διατάξεις των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος και 3 παρ. 1 του ν. 3068/2002, χωρίς να απαιτείται να γίνεται ρητή μνεία περί αυτής στην ακυρωτική απόφαση και χωρίς να ασκεί επιρροή το γεγονός ότι ο ιδιώτης δεν παρέσχε υπηρεσίες κατά το διάστημα αυτό⁸.

Η συχνή εμφάνιση των υποθέσεων όπου η Διοίκηση συμμορφώνεται μεν προς την ακυρωτική απόφαση με την έκδοση πράξης πρόσληψης του ενδιαφερομένου, εν

⁴ Βλ. ΣτΕ 201/2014, 914/2013, 3851-52/2011, 1016/2009, 401/2009. 1488/2008, 1848/2007, 3170/2005, 228/2005, 1826/2000, 2264/1998, 3053/1997, 3663/1996, 2530/1994, 2310/1994 κ.α.

⁵ Πρακτικά Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης ΣτΕ 3/2004, 11-13, 14, 18, 19, 20, 24, 25, 27, 28, 31, 55-60/07, 21-25, 39, 60, 67, 84/2008, 1, 10, 29, 34, 37, 47, 51/2009, 14/2015, 3.2016, 5, 10/2019 και αποφάσεις Συμβουλίου 12/2006, 47, 139/2009, 37/2010

⁶ ΣτΕ 1356/1999, 2792/2008 (κρίθηκε ότι δεν τίθεται νομίμως στην πράξη διορισμού όρος κατά τον οποίο ο διοριζόμενος δεν θα λάβει αποδοχές από τον αναδρομικό διορισμό του μέχρι την ανάληψη υπηρεσίας από αυτόν).

⁷ Βλ. ΣτΕ 3422/2001 κ.α.

⁸ Πρακτικό Τρ. Συμβ. ΣτΕ 20/2019

συνεχία, όμως, αρνείται την καταβολή αναδρομικών αποδοχών, οδήγησε το Συμβούλιο Συμμόρφωσης του ΣτΕ, ήδη από το 2008, στην διατύπωση πρότασης σχετικά με την έκδοση σχετικής εγκυκλίου που θα επισημαίνει στη Διοίκηση τον τρόπο συμμόρφωσης στις περιπτώσεις αυτές⁹. Στην αντιμετώπιση του ως άνω φαινομένου έχει, επίσης υποστηριχθεί ότι θα συνέβαλε η λεπτομερής και αναλυτική περιγραφή στο διατακτικό της απόφασης της υποχρέωσης της διοίκησης να προσδώσει αναδρομική ισχύ στην πράξη που θα εκδώσει σε αντικατάσταση της ακυρωθείσης, θα πρέπει, δηλαδή, η απόφαση να διαλαμβάνει ρητά ρήτρα αναδρομής.

Τελικά, οι υποθέσεις στις οποίες η Διοίκηση αρνείται να καταβάλει το σύνολο των αναδρομικών αποδοχών που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα της αναδρομής του διορισμού άγονται ενώπιον του δικαστή της ουσίας με το ένδικο βοήθημα της αγωγής, η, δε, απόφαση που θα εκδοθεί θα κρίνει το είδος και την έκταση της αποζημίωσης.¹⁰ Συγκεκριμένα, ο δικαστής της ουσίας στις υποθέσεις αυτές κρίνει κατ' αρχάς ότι ο ενάγων δικαιούται να λάβει αποζημίωση για το σύνολο των αποδοχών που θα είχε εισπράξει αν είχε αναλάβει πράγματι υπηρεσία από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού¹¹. Στις αποδοχές, με βάση τις οποίες υπολογίζεται η αποζημίωση, περιλαμβάνονται και τα πάσης φύσεως και οποιασδήποτε μορφής επιδόματα, τα οποία καταβάλλονται στα όργανα του Κράτους που τελούν σε ενεργό υπηρεσία, έστω και αν τα επιδόματα αυτά συναρτώνται είτε κατά το νόμο είτε κατά τη φύση τους προς ενεργό υπηρεσία, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι τα επιδόματα αυτά αφενός μεν καταβάλλονταν, κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, παγίως και κατά τακτά χρονικά διαστήματα στους τελούντες σε ενεργό υπηρεσία, αφετέρου δε θα καταβάλλονταν με σοβαρή πιθανότητα και κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και στον ενάγοντα στην περίπτωση που δεν είχε μεσολαβήσει η πράξη της παράνομης απομάκρυνσής του¹².

Τέλος, η αποζημίωση για την αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από την παράνομη στέρηση αποδοχών, περιλαμβάνει το σύνολο των ακαθάριστων (μικτών) αποδοχών του ζημιωθέντος, τις οποίες αυτός θα ελάμβανε εάν δεν μεσολαβούσε η παράνομη πράξη της απομάκρυνσής του, δηλαδή τις αποδοχές στις οποίες περιλαμβάνονται και οι νόμιμες κρατήσεις, οι οποίες δεν αποτελούν μεν αντικείμενο της δίκης για την αποζημίωση και δεν αφαιρούνται από το δικαστήριο που επιδικάζει αυτήν, παρακρατούνται, όμως, κατά την εκτέλεση της απόφασής του¹³.

Ένα άλλο ζήτημα που αντιμετωπίζει ο δικαστής της αποζημιωτικής αγωγής είναι ο τυχόν προσδιορισμός ωφέλειας του ζημιωθέντος, ο οποίος αποτελεί κατά την εκτίμηση των αποδείξεων, λόγο μείωσης ή εκμηδενισμού της αποζημίωσης, κατόπιν προβολής εκ μέρους του Δημοσίου ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου σχετικής ένστασης προς συμψηφισμό ζημίας και κέρδους και για την οποία ένσταση έχει το σχετικό βάρος της απόδειξης¹⁴. Ωστόσο, λόγω του ότι ο συνυπολογισμός αυτός είναι μέθοδος προσδιορισμού της ακριβούς έκτασης της ζημίας, μπορεί να χωρήσει και αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο, εφόσον το ζήτημα του ύψους της ζημίας έχει καταστεί αντικείμενο της δίκης.¹⁵

⁹ Βλπ. Ετήσια Έκθεση Συμβουλίου Συμμόρφωσης για το έτος 2007 σε πρακτικό 74/2008

¹⁰ ΣτΕ 201/2014, 3607/2013, 3851-52/2011, 1378/2007.

¹¹ ΣτΕ 3853-4/2011, 580/2009, 1229/2008, 1378/2007, 1599/2007, 3878, 3170, 1016, 451/2005, 3214/2004, 3808/2001.

¹² ΣτΕ 3733, 2733/2010.

¹³ Πρβλ. ΑΠ 1171/2007, 1332/2003, ΣτΕ 1792/2007.

¹⁴ ΣτΕ 1232/2014, 309/2011, 2733/2010, 2531/2007 επτ., 1553/2006 επτ., 3214/2004, 3303/2001 ΔΕφΑθηνών 847/2009, 2596/2010, 1547/2014.

¹⁵ ΣτΕ 2150/2017, 296/2015, 866/2011

Απαραίτητη προϋπόθεση για την ύπαρξη ωφέλειας είναι να τελεί αυτή σε αιτιώδη σύνδεσμο προς το ζημιόγONO γεγονός τέτοιος, δε, σύνδεσμος δεν υπάρχει, όταν ζημία και ωφέλεια στηρίζονται σε διαφορετική η καθεμιά αιτία¹⁶. Τούτο συμβαίνει, ιδίως, όταν η ωφέλεια προκύπτει από προσωπική εργασία του ζημιωθέντος, οφειλόμενη στη δική του αυτόνομη δραστηριότητα που πηγάζει από την ελευθερία δράσης του, υπερβαίνοντας την κατ' άρθρο 300 του ΑΚ υποχρέωσή του για περιορισμό της έκτασης της ζημίας¹⁷ και ως εκ τούτου, συνιστά αυτοτελή λόγο κτήσης και διατήρησης του κέρδους που θα αποκόμιζε από αυτήν, εκτός του δικαίου της αποζημίωσης¹⁸.

β) Υποχρέωση ανάκλησης των επιγενόμενων πράξεων

Μια περαιτέρω ειδικότερη υποχρέωση της διοίκησης που πηγάζει από την αρχή της αποκατάστασης, συνιστά η ανάκληση ή τροποποίηση των διοικητικών πράξεων που στηρίζονται σε εκείνη που ακυρώθηκε και μετέχουν των ελαττωμάτων και της ακυρότητας εκείνης.

βα) Υποχρέωση ανάκλησης πράξεων που έχουν ως έρεισμα κανονιστική ή ατομική πράξη που ακυρώθηκε.

Πρόκειται για την ειδικότερη υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει τις διοικητικές πράξεις που ερείδονται στην πράξη που ακυρώθηκε και εκδόθηκαν στο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της έκδοσης της διοικητικής πράξης και της ακύρωσής της με τη δικαστική απόφαση. Η νομολογία απαιτεί στενό δεσμό της πράξης που ακυρώθηκε με την πράξη που έπεται αυτής χρονικά ή να είναι σύγχρονη αυτής, ώστε η νομιμότητα της πρώτης να επηρεάζει τη νομιμότητα της δεύτερης. Από την έρευνα στη νομολογία των δικαστηρίων προκύπτουν οι εξής περιπτώσεις υποχρεωτικής ανάκλησης επιγενόμενων διοικητικών πράξεων:

ι) **Η ακύρωση της κανονιστικής διοικητικής πράξης συνεπάγεται την υποχρέωση ανάκλησης των ατομικών πράξεων που ερείδονται σε αυτήν**, οι οποίες είναι παράνομες για τον λόγο αυτό¹⁹. Προκειμένου να συνακρωθεί η ατομική διοικητική πράξη θα πρέπει να στηρίζεται αποκλειστικά στην ακυρωθείσα κανονιστική, να μην έχει δηλαδή άλλη νομική βάση από αυτή²⁰,

ιι) Η ατομική πράξη που κρίθηκε παράνομη και ακυρωτέα δεν μπορεί να αποτελέσει το έρεισμα για την έκδοση νέων ατομικών πράξεων²¹. Για παράδειγμα, η

¹⁶ ΣτΕ 3606/2012, 866/2011

¹⁷ ΑΠ 1278/2005

¹⁸ ΣτΕ 1287/2013, 3732/2012, 866/2011, 2803/2000

¹⁹ Βλ. ΣτΕ 3036/2002: Ακύρωση απορριπτικής απόφασης υπαγωγής της επένδυσης των αιτούντων στον ν. 1890/1990, διότι κρίθηκε ότι στηρίχθηκε στην εν μέρει ακυρωθείσα από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου κανονιστική απόφαση. Επίσης, την ΣτΕ Ολ. 1251/2015.

²⁰ Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ο. π., σ. 129.

²¹ Με την ΣτΕ 4097/2001 κρίθηκε ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις αποτελούν κατ' ουσίαν διαδοχικές παρατάσεις της αναστολής οικοδομικών εργασιών που είχε επιβληθεί με προηγούμενη απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ, την οποία άλλωστε μνημονεύουν. Το Δικαστήριο εν συνεχεία έκρινε ότι, καθ' ο μέρος οι πράξεις αυτές αποτελούν παρατάσεις της ανωτέρω ακυρωθείσης αποφάσεως, την οποία, επομένως, υπολαμβάνουν ως ισχυρά, έρχονται σε αντίθεση με την απόφαση του Δικαστηρίου, με την οποία κρίθηκε ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση οι αλληπάλληλες αναστολές οικοδομικών εργασιών είχαν ήδη υπερβεί κατά πολύ το ανώτατο όριο της τριετίας από την αρχική αναστολή.

ακύρωση του πίνακα επιτυχόντων στον διαγωνισμό καθιστά συνακρωτέα και την απόφαση του διορισμού που ερείδεται σε αυτόν. Εξαιρέση από την αρχή της συνακύρωσης των ατομικών πράξεων αποτελεί ο θεσμός του de facto διοικητικού οργάνου, ο οποίος εξυπηρετεί την ανάγκη να διασφαλισθούν η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και οι καλόπιστοι τρίτοι.

Το ερώτημα το οποίο τίθεται είναι ποια η τύχη αυτών των «επιγενόμενων» πράξεων στην περίπτωση που δεν έχουν συμπεροβληθεί με την κανονιστική ή ατομική παράνομη πράξη και επομένως δεν έχουν ακυρωθεί με τη δικαστική απόφαση. Στην περίπτωση αυτή, η Διοίκηση, κατ' εξαίρεση της γενικής αρχής περί ευχέρειας ανάκλησης των παρανόμων πράξεων, υποχρεούται να τις ανακαλέσει σε συμμόρφωση με την ακυρωτική απόφαση²². Στην ενέργεια αυτή οφείλει να προβεί αυτεπαγγέλτως, ανεξάρτητα από την υποβολή προηγούμενου αιτήματος από τον ιδιώτη διάδικο.

ββ) Οι «όμοιες» πράξεις.

Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία έχει εφαρμογή, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, η Διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση να ανακαλέει τις παράνομες πράξεις της, για τις οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία υποβολής ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς²³. Στις περιπτώσεις, όμως, κατά τις οποίες με **αμετάκλητη δικαστική απόφαση** ακυρώνεται **ατομική διοικητική πράξη** για το λόγο ότι **στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου** ή σε **κανονιστική πράξη της Διοίκησης που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα**, η αρχή αυτή κάμπτεται για τις λοιπές ομοίου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια διάταξη, εφόσον για την ανάκλησή τους υποβληθεί στην Διοίκηση **αίτηση σε εύλογο χρόνο** μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης του δικαστηρίου, από **πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον**.

Στην περίπτωση αυτή, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τη νομιμότητα της πράξης και να προχωρήσει στην ανάκλησή της, εντός του πλαισίου της απονεμομένης από το νομοθέτη διακριτικής ευχέρειας ή δεσμίας αρμοδιότητας για την έκδοσή της, κατ' εκτίμηση των λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκλησή της, της ανάγκης προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που αποκτήθηκαν καλόπιστα από την εφαρμογή της και του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοσή της. Τυχόν δε παράλειψη της Διοίκησης να ανακαλέσει, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, την παράνομη πράξη της, τεκμαιρόμενη με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αίτησης του ενδιαφερομένου, συνιστά παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως, κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989, Α' 8²⁴. Εάν δεν πληρούνται, όμως, οι ως άνω εξαιρετικές προϋποθέσεις, η παράλειψη απόφασης επί αιτήματος ανάκλησης ατομικής διοικητικής πράξης ως παράνομης, με την άπρακτη πάροδο τριμήνου, δεν συνιστά

²² ΣτΕ Ολ. 3433/2010, 1016/2009, 8/2002, 915/2001, 2909/1994,

²³ Βλ. ΣτΕ 4298/2013, 2923/2013, 2681/2011, 3842/2010, Ολ. 2176/2004, 1041/2004, 2274/2003 κ.α.

²⁴ ΣτΕ 2176-7/2004 Ολ. , 1175/2008 Ολ., 2123/2006, 4763/2014 (στην απόφαση αυτή κρίθηκε επιπλέον ότι τα τυχόν καλοπίστως αποκτηθέντα δικαιώματα τρίτων και ο χρόνος που μεσολάβησε λαμβάνονται υπόψη όχι για να κριθεί κατά πόσον είναι επιτρεπτή ή επιβεβλημένη η ανάκληση, αλλά προκειμένου να αντιμετωπισθούν στη νέα πράξη με μεταβατικές ρυθμίσεις, προδήλως στην περίπτωση κατά την οποία η εκδιδόμενη νέα μελέτη διαφοροποιείται κατά περιεχόμενο από την ανακαλούμενη, βλ. επίσης, σχολιασμό της ως τελευταίας ως άνω απόφασης από την κα Ε. Πρεβεδούρου σε www.prevedourou.gr, ΣτΕ 92/2016.

περίπτωση προσβλητής με αίτηση ακύρωσης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας²⁵

Τα ως άνω ισχύουν και στην περίπτωση, κατά την οποία με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται **κανονιστική διοικητική πράξη λόγω αντίθεσής της προς το Σύνταγμα**. Σύμφωνα με τα ήδη εκτεθέντα, στην περίπτωση αυτή υπάρχει υποχρέωση της Διοίκησης, ερειδόμενη και στην υποχρέωσή της να συμμορφωθεί προς την ακυρωτική απόφαση να ανακαλέσει, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, τις ατομικές διοικητικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατ' εφαρμογήν της ως άνω αντισυνταγματικής κανονιστικής διοικητικής πράξης, εφόσον υποβληθεί αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης του δικαστηρίου²⁶.

γ) **Τέλος, εκδήλωση της αναδρομικής αποκατάστασης** του δικαιωθέντος ιδιώτη συνιστά η **υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί στην άρση κάθε πραγματικής κατάστασης που έχει δημιουργηθεί και υφίσταται εναντίον των ορισμών της ακυρωτικής απόφασης όχι μόνο με την έκδοση νομικών πράξεων, αλλά και με την πραγματοποίηση υλικών ενεργειών (π.χ. κατεδάφιση παρανόμου κτίσματος)**. Για παράδειγμα, έχει κριθεί ότι σε περίπτωση ακύρωσης άδειας ανακατασκευής και επέκτασης παλαιάς οικίας εντός παραδοσιακού οικισμού, η αρμόδια διοικητική αρχή όφειλε να χαρακτηρίσει την ανακατασκευή της επίμαχης παλαιάς οικίας ως αυθαίρετη και να προβεί στις αναγκαίες υλικές ενέργειες για την κατεδάφισή της. Το Συμβούλιο συμμόρφωσης στο οποίο είχε αχθεί η υπόθεση έκρινε ότι ενόψει του ότι η Διοίκηση ουδέποτε ολοκλήρωσε την κινηθείσα προς την ως άνω κατεύθυνση διαδικασία, σε συνδυασμό με το ότι είχαν παρέλθει επτά, περίπου, έτη από τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης, υπήρξε αδικαιολόγητη παράλειψη συμμόρφωσης²⁷.

Όπως, θα έχει ήδη γίνει αντιληπτό από την παράθεση των ως άνω παραδειγμάτων από τη νομολογία, στο στάδιο της θετικής αποκατάστασης των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν, εάν δεν είχε εκδοθεί η παράνομη πράξη, ανακύπτουν οι περισσότερες δυσκολίες για την υπόχρεη προς συμμόρφωση Διοίκηση, η οποία καλείται να υλοποιήσει στην πράξη το αξίωμα ότι η πράξη που ακυρώθηκε ισοδυναμεί με πράξη που ουδέποτε υπήρξε στον νομικό κόσμο. **Το αξίωμα αυτό εισάγει κατ' επέκταση ένα πλάσμα δικαίου και δημιουργεί εγγενείς δυσκολίες, διότι, όπως εύστοχα έχει επισημανθεί, αυτό το οποίο υπήρξε δεν μπορεί ποτέ να εξαλειφθεί ολοσχερώς²⁸.**

Κατά τούτο η αναδρομική αποκατάσταση συνιστά το «αγκάθι» στη συμμόρφωση της Διοίκησης στη δικαστική απόφαση. Στο σημείο αυτό θα εξετάσουμε σε ποιες περιπτώσεις και για ποιους λόγους αποβαίνει δυσχερής η αποκατάσταση των πραγμάτων στη προηγούμενη κατάσταση:

²⁵ ΣτΕ1275/2019, 855/2016, 2485/2013, 4221/2009, 3170/2008, 675/2007, 3123/2001, 3824/1999 κ.ά.

²⁶ ΣτΕ 1175/2008,2564,2738/2008, 1845/2010, ΣτΕ 4549/2015.

²⁷ Πρακτικό 69/2010 του ΣυμβΣυμμΣτΕ.

²⁸ Βλ.. Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ο.π., σ. 19.

II. Αδυναμία πλήρους αναδρομικής αποκατάστασης

α. Η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων

Ορισμένες διοικητικές πράξεις έχουν προσωρινή ισχύ είτε βάσει ρητής διάταξης του νόμου είτε βάσει της φύσης του περιεχομένου τους, όπως είναι π.χ. η άδεια κατασκευής οικοδομής, η οποία ισχύει για περιορισμένο χρονικό διάστημα ή η άδεια θήρας, η οποία ισχύει για συγκεκριμένη χρονική περίοδο ή η άδεια για την πραγματοποίηση πορείας διαμαρτυρίας συγκεκριμένη ημέρα σε συγκεκριμένο τόπο. Επίσης, η ισχύς των διοικητικών πράξεων μπορεί να λήξει λόγω εξάντλησης ή αλλαγής του περιεχομένου τους, εφόσον εφαρμόζονται μόνο μία φορά (π.χ. άδεια εισαγωγής εμπορεύματος) ή λόγω έκλειψης του αντικειμένου της, εάν είναι πραγματοπαγείς. Στις περιπτώσεις αυτές, εάν δεν προηγηθεί η χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της πράξης από το Δικαστήριο κατά τη διαδικασία των προσωρινών μέτρων, τότε όταν εκδοθεί η ακυρωτική απόφαση, η Διοίκηση θα αδυνατεί να συμμορφωθεί σε αυτή εξαιτίας της παρόδου του χρόνου ή του γεγονότος στο οποίο αποσκοπούσε η πράξη.

Στις περιπτώσεις αυτές, όταν, δηλαδή, η διοικητική πράξη έχει εκτελεστεί πριν την ακύρωσή της, η συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση φαίνεται να έχει καταστεί άνευ αντικειμένου, παρατηρείται, δε, το φαινόμενο, η Διοίκηση να επικαλείται το αδύνατο της συμμόρφωσης ως λόγο μη συμμόρφωσης. Προς κατανόηση των ως άνω είναι χρήσιμη η παράθεση του κάτωθι παραδείγματος από τη νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου:

Σε μία υπόθεση που απασχόλησε πρόσφατα το Συμβούλιο Συμμόρφωσης του Ε' Τμήματος του ΣτΕ η αρμόδια διοικητική αρχή δεν προέβη στην κατεδάφιση των επίμαχων αυθαίρετων κατασκευών με την αιτιολογία ότι η αυθαίρετη κατασκευή είχε από μακρού ολοκληρωθεί και ότι η καταστροφή της δεν ήταν ευχερής λόγω έλλειψης ιδίων υλικών και τεχνικών μέσων κατεδάφισης αυθαίρετων κατασκευών²⁹. Το συμβούλιο συμμόρφωσης έκρινε (Πρακτικό με αριθμό 20/2018 του συμβουλίου συμμόρφωσης του Ε' Τμήματος του ΣτΕ) ότι ως συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση νοείται η άρση κάθε πραγματικής κατάστασης που έχει δημιουργηθεί και υφίσταται σε αντίθεση προς τα κριθέντα με τη δικαστική απόφαση. Σύμφωνα με το πρακτικό «αυτό που απομένει προκειμένου η Διοίκηση να συμμορφωθεί προς την εκδοθείσα πριν από δεκατέσσερα έτη 878/2004 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι η εκτέλεση των υλικών ενεργειών κατεδάφισης των επίμαχων αυθαίρετων κατασκευών. Μόνες δε διοικητικές πράξεις που πρέπει προς τούτο να εκδοθούν, κατά δεσμία αρμοδιότητα της Διοίκησης, είναι οι αναγκαίες για την υλοποίηση αυτού του σκοπού, όπως ενδεχομένως η οικεία έγκριση εκτέλεσης εργασιών κατεδάφισης».

β) Σε μια άλλη υπόθεση ακυρώθηκε η ανάθεση της μελέτης ενός δημοσίου έργου, κατά τη δημοσίευση, δε, της ακυρωτικής απόφασης είχε ήδη υπογραφεί η σύμβαση μελέτης με την ανάδοχο ομάδα που έλαβε το πρώτο βραβείο και είχε ήδη

²⁹ Βλ. επίσης Πρακτικό 2/1997 της Επιτροπής του άρ. 5 ν. 1470/1984 σύμφωνα με το οποίο: «...η κατά την έννοια των άρ. 95 παρ. 5 Σ και 50 παρ. 4 του π. δ. 18/89 υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφωθεί με θετική ενέργεια στην ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ δεν περιορίζεται μόνον στην έκδοση των σχετικών νομικών πράξεων αλλά και στην πραγμάτωση των υλικών ενεργειών που είναι απαραίτητες ώστε να εξαλειφθεί η διαπιστωθείσα παρανομία η οποία δεν είναι δυνατόν να θεραπευθεί. Συνεπώς, εν προκειμένω, η Διοίκηση περιορισθείσα να χαρακτηρίσει ως αυθαίρετα και κατεδαφιστέα τα επίμαχα τμήματα της οικοδομής και μη προχωρώντας επί μακρό χρόνο στην κατεδάφισή τους δεν συμμορφώθηκε προς την ακυρωτική απόφαση» και Πρακτικά 4, 5/1997, 12/2003, 13/2010 Συμβ. Συμμ. ΣτΕ.

αρχίσει η εκτέλεση του έργου. Το αρμόδιο διοικητικό όργανο επικαλούταν ως λόγους μη συμμόρφωσης, αφενός το ότι το έργο είχε εκτελεσθεί, αφετέρου το ότι η εκ νέου σύγκληση της αρμόδιας Επιτροπής ανάθεσης της μελέτης παρουσίαζε δυσκολίες, διότι αυτή δεν υφίστατο πλέον ως όργανο. Η Επιτροπή Συμμόρφωσης απέρριψε τους ως άνω ισχυρισμούς της διοικητικής αρχής με την αιτιολογία ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης δεν αναιρείται από το γεγονός ότι το έργο είχε ήδη εκτελεστεί. Περαιτέρω, έκρινε ότι για τις ανάγκες συμμόρφωσης προς ακυρωτική απόφαση επιβάλλεται η ειδική προς τον σκοπό αυτό ανασύσταση του εκδόντος την ακυρωθείσα πράξη οργάνου, όταν δεν προβλέπεται από το νόμο η σύσταση άλλου αντιστοίχου³⁰. Επίσης, σε άλλη υπόθεση κρίθηκε ότι προηγούμενη υπογραφή της σύμβασης δεν αποτελεί νόμιμο λόγο αίροντα την υποχρέωση της Διοικήσεως σε συμμόρφωση³¹.

Από τα ως άνω νομολογιακά παραδείγματα καθίσταται σαφές ότι η μεσολάβηση μεγάλου χρονικού διαστήματος μεταξύ της έκδοσης της διοικητικής πράξης, της ακύρωσής της και της υλοποίησης των απαραίτητων ενεργειών για την συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση συνεπάγεται τη δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που καθιστούν δυσχερή τη συμμόρφωση. *Ωστόσο, η δυσχέρεια αυτή δεν αίρει την υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τα κριθέντα με τη δικαστική απόφαση.*

ββ. Τα δικαιώματα των τρίτων

Στο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από την έκδοση της παράνομης διοικητικής πράξης έως τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης συχνά θεμελιώνονται δικαιώματα τρίτων προσώπων. Τρίτοι, δε, θεωρούνται εκείνοι οι οποίοι δεν υπάγονται μεν στο ρυθμιστικό πεδίο της διοικητικής πράξης που ακυρώθηκε, η νομική και πραγματική τους, όμως, κατάσταση, επηρεάζεται από το ακυρωτικό αποτέλεσμα της απόφασης. Το συνηθέστερο, δε, πεδίο σύγκρουσης των δικαιωμάτων των αιτούντων την ακύρωση μιας διοικητικής πράξης και των τρίτων που «ωφελούνται» από την διατήρηση σε ισχύ της πράξης αυτής, είναι ο δημοσιοϋπαλληλικός κλάδος, όπου για παράδειγμα η ακύρωση της παράλειψης προαγωγής ενός δημοσίου υπαλλήλου στην θέση του προϊσταμένου του τμήματος όπου υπηρετεί, επηρεάζει την υπηρεσιακή κατάσταση του προσώπου που διορίσθηκε στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα στην θέση του προϊσταμένου αντ' αυτού³².

Προς την κατεύθυνση της προστασίας των τρίτων, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ότι ο υπάλληλος ο οποίος διορίσθηκε σε θέση αντί του αιτούντος, ο οποίος δικαιώθηκε από την ακυρωτική απόφαση, δεν υποχρεούται να επιστρέψει τον μισθό τον οποίο ελάμβανε στη θέση αυτή. Επίσης, συνιστά πάγια νομολογία η παραδοχή ότι οι πράξεις που ο παρανόμως διορισθείς υπάλληλος εξέδωσε διατηρούν την ισχύ τους, παρόλο που εκδόθηκαν από έναν υπάλληλο του οποίου ο διορισμός ακυρώθηκε (πράξεις *de facto* διοικητικού οργάνου). Οι ως άνω νομολογιακές παραδοχές συνιστούν μεν

³⁰ Πρακτικό της Επιτροπής άρ. 5. ν. 1470/1984 με αριθμό 6/2003

³¹ Πρακτικό επιτροπής 7/2003

³² Προς την κατεύθυνση της προστασίας των δικαιωμάτων των τρίτων στις υπαλληλικές υποθέσεις κινείται και η νομολογία του Δικαστηρίου της Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία κατά τον σχηματισμό της τελικής κρίσης του Δικαστή θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα αντιτιθέμενα συμφέροντα του προσφεύγοντος υπαλλήλου, της δημόσιας υπηρεσίας και των τρίτων που θίγονται από την τυχόν ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης. Κατόπιν αυτών, το Δικαστήριο κρίνει *ad hoc* σε κάθε υπόθεση εάν θα προβεί στην ακύρωση ή μη της προσβαλλόμενης πράξης προαγωγής. Εάν τελικά κρίνει ότι η ακύρωση θα δημιουργήσει δυσανάλογα προβλήματα σχετικά με την παρανομία που διαπιστώθηκε, δύναται, ακόμη και αυτεπαγγέλτως, να διατάξει τον δημόσιο οργανισμό να καταβάλει αποζημίωση στον προσφεύγοντα υπάλληλο.

περιορισμό των αναδρομικών αποτελεσμάτων της ακυρωτικής απόφασης, ωστόσο, εξυπηρετούν τόσο το δημόσιο συμφέρον, δηλαδή, την εύρυθμη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, όσο και το συμφέρον των καλόπιστων τρίτων και σε πολλές περιπτώσεις έχουν θεσπισθεί και νομοθετικά.³³

Για παράδειγμα σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 20 του Υπαλληλικού Κώδικα: «Ο υπάλληλος του οποίου η πράξη διορισμού ανακλήθηκε κατά την προηγούμενη παράγραφο, υπέχει τις ευθύνες των δημοσίων υπαλλήλων για το χρόνο κατά τον οποίο άσκησε τα καθήκοντά του και οι πράξεις του είναι έγκυρες». Περαιτέρω, προς αποφυγή δημιουργίας πραγματικών καταστάσεων στον δημοσιοϋπαλληλικό τομέα έχει παραβλεφθεί το ανασταλτικό αποτέλεσμα της υπαλληλικής προσφυγής, όταν στρέφεται κατά πειθαρχικών αποφάσεων που επιβάλλουν την ποινή της προσωρινής ή οριστικής παύσης ή υποβιβασμού³⁴. Συνεπώς, δεν είναι δυνατή η λύση της υπαλληλικής σχέσης πριν τη δημοσίευση της απόφασης του Δικαστηρίου και δεν είναι δυνατό να καταρτισθεί νόμιμη υπαλληλική σχέση με άλλο πρόσωπο, σε αντικατάσταση του απολυθέντος υπαλλήλου, όσο εκκρεμεί η εκδίκαση της προσφυγής.

Περαιτέρω, και στη νομοθεσία περί ΑΣΕΠ απαντώνται διατάξεις με τις οποίες επιδιώκεται, όπως προκύπτει και από την σχετική αιτιολογική έκθεση του νόμου, η μη διατάραξη της υπηρεσίας και των νομικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί, με την πρόσληψη του αιτούντος σε προσωποπαγή θέση, εάν δεν υπάρχει κενή οργανική θέση³⁵.

Η προσπάθεια τόσο της νομολογίας, όσο και του νομοθέτη, στις ως άνω περιπτώσεις να διασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία και τη συνέχεια της δημόσιας υπηρεσίας, δεν σημαίνει ότι η Διοίκηση μπορεί να επικαλείται ακριβώς αυτούς τους λόγους προκειμένου να μη συμμορφωθεί με τη δικαστική απόφαση. Συγκεκριμένα, η Διοίκηση έχει επικαλεστεί σε περιπτώσεις αναδρομικής ακύρωσης παράλειψης προαγωγής στρατιωτικού υπαλλήλου ότι η τυχόν αναδρομική προαγωγή του αιτούντος στον ανώτερο βαθμό θα είχε ως συνέπεια την διατάραξη όλων των προαγωγών των μετέπειτα επιλεγέντων για τον αυτό βαθμό συναδέλφων του. Η απάντηση της νομολογίας είναι ότι η Διοίκηση οφείλει να αποκαταστήσει τα πράγματα και ειδικότερα τη νομική κατάσταση του θιγόμενου ιδιώτη, που άσκησε την αίτηση ακύρωσης, στη θέση στην οποία θα είχαν βρεθεί αν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα διοικητική πράξη ή δεν είχε σημειωθεί η ακυρωθείσα παράλειψη χωρίς δέσμευση από τον χρόνο που πέρασε εν τω μεταξύ ή από την έκδοση άλλων πράξεων που αφορούν σε τρίτους³⁶.

³³ Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 20 του Υπαλληλικού Κώδικα: «Ο υπάλληλος του οποίου η πράξη διορισμού ανακλήθηκε κατά την προηγούμενη παράγραφο, υπέχει τις ευθύνες των δημοσίων υπαλλήλων για το χρόνο κατά τον οποίο άσκησε τα καθήκοντά του και οι πράξεις του είναι έγκυρες».

³⁴ Άρθρο 142 παρ. 4 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007, ΦΕΚ Α' 26).

³⁵ Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 17 του άρ. 17 του ν. 2190/1994, όπως αυτή προστέθηκε με την παρ. 12 του άρθρου 2 του ν. 2527/1997 (ΦΕΚ Α' 206): «Υποψήφιος ο οποίος επιτυγχάνει, βάσει αμετάκλητης απόφασης διοικητικού δικαστηρίου, ακύρωση της σειράς εγγραφής του στον πίνακα επιτυχίας, η οποία συνεπάγεται κατάταξή του σε ανώτερη σειρά, εντάσσεται στην οικεία σειρά του πίνακα επιτυχίας. Εφόσον η νέα σειρά παρέχει σε αυτόν δικαίωμα εγγραφής του στον πίνακα διοριστέων, διορίζεται σε κενή θέση της υπηρεσίας ή νομικού προσώπου, στην οποία βάσει της δήλωσης προτίμησής του θα διοριζόταν, αν εξαρχής είχε εγγραφεί στη σειρά αυτή. Αν δεν υπάρχει κενή θέση διορίζεται σε προσωποπαγή θέση που συνίσταται με την απόφαση διορισμού και καταλαμβάνει την πρώτη θέση που θα κενωθεί στον οικείο φορέα, οπότε καταργείται αυτοδικαίως η προσωποπαγής θέση. Επίσης, αντί διορισμού του σε προσωποπαγή θέση, μπορεί να ζητήσει με νέα δήλωσή του προς το Α.Σ.Ε.Π. το διορισμό του σε κενή θέση άλλου φορέα, στον οποίο διατίθεται με απόφαση του Προέδρου του Α.Σ.Ε.Π.».

³⁶ ΣτΕ 4761/1987, 3999/1999, 1900/2005 (η Διοίκηση επικαλέστηκε ότι η κρίση από το οικείο συμβούλιο και η τυχόν αναδρομική προαγωγή του αιτούντος στο βαθμό του Αντιναύαρχου-Αρχηγού

γ. Το Δημοσιονομικό κόστος

Από τη μελέτη των αποφάσεων ιδίως των Συμβουλίων Συμμόρφωσης προκύπτει ότι το αναδρομικό αποτέλεσμα της ακυρωτικής απόφασης δεν γίνεται αντιληπτό από τη Διοίκηση ή όταν γίνεται, η τελευταία εφευρίσκει λόγους για τη μη συμμόρφωσή της προς αυτό³⁷, ειδικότερα, όταν από την αναδρομικότητα απορρέουν χρηματικές υποχρεώσεις έναντι του Δημοσίου³⁸. Από τη νομολογία τόσο της Επιτροπής του άρθρου 5 του ν. 1470/1984 όσο και από αυτή του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης (άρ. 3 ν. 3068/2002) προκύπτει ότι η επίκληση του δημοσιονομικού κόστους δεν δικαιολογεί τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης, εφόσον η τελευταία οφείλει να τηρεί τις νόμιμες υποχρεώσεις της και να σέβεται τις αποφάσεις των δικαστηρίων, άλλως υπάρχει έλλειμμα στο κράτος δικαίου και στην συνταγματικώς κατοχυρωμένη δικαστική προστασία. Για παράδειγμα κρίθηκε ότι δεν δικαιολογεί την παράλειψη συμμόρφωσης προς δικαστική απόφαση η αόριστη επίκληση του χρονοβόρου της διαδικασίας εξόφλησης του οφειλόμενου ποσού για την ολοκλήρωση, μάλιστα της οποίας, η Διοίκηση αδυνατεί να θέσει χρονοδιάγραμμα³⁹ η έλλειψη αξιόλογων περιουσιακών στοιχείων ασφαλιστικού ταμείου και η πρόβλεψη δημιουργίας ελλείμματος⁴⁰.

Η ως άνω νομολογία των Συμβουλίων Συμμόρφωσης συνάδει και με τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α. σύμφωνα με την οποία η επίκληση εκ μέρους του κράτους της μη επάρκειας των οικονομικών πόρων δεν δικαιολογεί τη μη εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων⁴¹. Ο διάδικος που έχει επιτύχει την έκδοση μιας ευνοϊκής απόφασης δεν θα πρέπει να

θα είχε ως συνέπεια τη διατάραξη όλων των προαγωγών των μετέπειτα επιλεγέντων Αρχηγών, Υπαρχηγών και Αξιωματικών)

³⁷ Βλπ. το με αριθμό 18/2007 πρακτικό όπου η Διοίκηση με έγγραφο της προς το Δικαστήριο δικαιολόγησε τη μη καταβολή αναδρομικών αποδοχών στον αιτούντα ως εξής: «Σε όλες τις περιπτώσεις αναδρομικών διορισμών, τίθεται ως προϋπόθεση η μη λήψη αναδρομικών αποδοχών» και τις αποφάσεις του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης 10/2007, 39/2008. Εξαιρέση: απόφαση 40/2005, όπου ο Πρύτανης του Πανεπιστημίου Κρήτης με πράξη του διαπίστωσε ορθά ότι η αναδρομικότητα της ακυρωτικής απόφασης συνεπάγεται αναγκαίως το δικαίωμα του αιτούντος για την αναδρομική λήψη των πλήρων αποδοχών του από την διακοπή της μισθοδοσίας του και εφεξής. Κατόπιν τούτου, ο αιτών κλήθηκε να υποβάλει δήλωση .

³⁸ Βλ. ενδεικτικά Πρ. Τρ. Συμβ. Συμμ. ΣτΕ (Ολ.) 3, 4, 2018 σύμφωνα με τις οποίες: «Και ναι μεν, λόγω των εγγενών δυσχερειών που συνδέονται με την εφαρμογή της απόφασεως αυτής, η οποία έχει σημαντικές δημοσιονομικής φύσεως συνέπειες (βλ. την 2/572112/ΔΕΠ/ 3.8.2017 έκθεση των απόψεων της Διεύθυνσης Εισοδηματικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών προς το Δικαστήριο), οι οποίες πρέπει, πράγματι, να αποτελέσουν αντικείμενο επισταμένης μελέτης εκ μέρους των αρμοδίων υπηρεσιών, δεν θα μπορούσε να απαιτηθεί από τη Διοίκηση η άμεση λήψη όλων των αναγκαίων για την υλοποίηση της απόφασεως αυτής μέτρων και, μάλιστα, εντός σύντομου χρονικού διαστήματος. Πλην, όμως, η διοίκηση, λόγω και της παρελεύσεως μακρού χρονικού διαστήματος από της γνωστοποιήσεως της ακυρωτικής απόφασεως, προς την οποία ζητείται η συμμόρφωση, θα έπρεπε να έχει ήδη εκκινήσει τη διαδικασία αυτή και να έχει, τουλάχιστον, καταλήξει σε συγκεκριμένες εκτιμήσεις ως προς τον τρόπο αντιμετώπισεως των δυσμενών δημοσιονομικών επιπτώσεών της με σκοπό την μελλοντική και, ενδεχομένως και τμηματική, καταβολή των αποδοχών τις οποίες τα στελέχη της Ελληνικής Αστυνομίας στερήθηκαν λόγω της μερικής αποκαταστάσεως του μισθολογίου τους με το άρθρο 86 του ν. 4307/2014».

³⁹ Πρακτικό 30/07 του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης και πρακτικό της Επιτροπής του άρ. 5 ν. 1470/1984 όπου η Διοίκηση δεν προέβη στην αναδρομική καταβολή επιδόματος προκειμένου να υπάρξει πλήρης συμμόρφωση προς το ακυρωτικό αποτέλεσμα.

⁴⁰ Πρακτικά 24/2006, 4, 7/07 του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης.

⁴¹ Globa v. Ukraine, no. 15729/07, παρ. 31, Burdov v. Russia, no. 59498/00, παρ. 35, Jelcic v. Bosnia and Herzegovina, παρ. 39, Sukhobokov v. Russia, no. 75470/01, παρ. 24, Androsov v. Russia, no. 63973, παρ. 51, AMAT – G LTD and Mebaghishvili v. Georgia, παρ. 58, Mancheva v. Bulgaria (no. 39609/98), παρ. 56

εμποδίζεται στην εκτέλεσή της από την επίκληση οικονομικών δυσκολιών εκ μέρους του κράτους⁴².

III. Συμπεράσματα που προκύπτουν από τη μελέτη των πρακτικών και των αποφάσεων των Συμβουλίων Συμμόρφωσης.

Σε εκτέλεση των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος εκδόθηκε ο ν. 3068/2002 οι διατάξεις του οποίου αφορούν τη διαδικασία συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η αναποτελεσματικότητα του θεσμού της Επιτροπής του άρθρου 5 του ν. 1470/1984 οδήγησε το νομοθέτη στην εξεύρεση μιας αποτελεσματικής λύσης στο φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Τελικώς, επιλέχθηκε ως τέτοια η καθιέρωση ενός νέου θεσμού, των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης του ν. 3068/2002, τα οποία κατέστησαν αρμόδια για τη λήψη των προβλεπόμενων μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις.

Από την έρευνα στα πρακτικά και τις αποφάσεις των Συμβουλίων Συμμόρφωσης των διοικητικών δικαστηρίων κατά το διάστημα της 17ετούς πλέον λειτουργίας τους προκύπτουν ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα. Πρώτον, ότι ο αριθμός των υποβαλλόμενων αιτήσεων ενώπιον των Συμβουλίων Συμμόρφωσης είναι πολύ μικρός σε σχέση με τον αριθμό των αποφάσεων που δημοσιεύονται κατ' έτος από το κάθε διοικητικό δικαστήριο⁴³ σε κάθε, δε, περίπτωση είναι σημαντικά μειωμένος σε σχέση με τα προηγούμενα έτη⁴⁴. Χαρακτηριστικά αναφέρω ότι κατά τα έτη 2017 και 2018 κατατέθηκαν στο Διοικητικό Εφετείο Πειραιά, επτά (7) και τέσσερεις (4) αιτήσεις για τη διαπίστωση από το Τριμελές Συμβούλιο του Δικαστηρίου της παράλειψης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς δικαστικές αποφάσεις που είχαν εκδοθεί από το ως άνω Δικαστήριο⁴⁵. Δεύτερον, οι περιπτώσεις μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση μετά και την κοινοποίηση του πρακτικού με το οποίο τάσσεται σε αυτήν προθεσμία προς συμμόρφωση είναι περιορισμένες σε σχέση και με τον αυξανόμενο κατ' έτος αριθμό των υποβαλλόμενων αιτήσεων⁴⁶, κατά τούτο, δε, είναι ελπιδοφόρα και τα συμπεράσματα που εξάγονται από τις

⁴² Teteriny v. Russia, no. 11931/03, παρ. 40

⁴³ Βλ. ενδεικτικά τα με αριθμό ΑΣ 3986/2018 και 1539/2019 πρακτικά του Τρ. Συμβ. Συμμόρφωσης του ΔΠρωτΠειραιά για τα έτη 2017 και 2018 αντίστοιχα. Σύμφωνα με αυτά κατά το έτος 2017 κατατέθηκαν στο ΔΠρωτΠειραιά έξι (6) αιτήσεις για τη διαπίστωση παράλειψης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις που είχαν εκδοθεί από το ως άνω Δικαστήριο, όπως, επίσης και κατά το έτος 2018.

⁴⁴ Βλ. το με αριθμό 30/2001 πρακτικό του Τρ. Συμβ. Συμ. Του ΣτΕ για το έτος 2010.

⁴⁵ Βλ. τα με αριθμό 326 και 329/2019 ετήσια πρακτικά του Τρ.Συμβ.Συμ. του ΔΕΦΠειραιά για τα έτη 2017 και 2018 αντίστοιχα.

⁴⁶ Βλ. ενδεικτικά το με αριθμό 87/2010 πρακτικό του Τρ. Συμβ. Συμ. του ΣτΕ για το έτος 2009. Το έτος 2009 εκδόθηκαν 145 αποφάσεις εκ των οποίων με τις 106 απορρίφθηκαν οι αντίστοιχες αιτήσεις, επειδή διαπιστώθηκε ότι η Διοίκηση είχε ήδη συμμορφωθεί (στις 58 περιπτώσεις, ύστερα από την κοινοποίηση του πρακτικού του Συμβουλίου), με 19 αποφάσεις απορρίφθηκαν αιτήσεις για διαδικαστικούς λόγους, ενώ με 12 αποφάσεις διαπιστώθηκε, ότι παρά την έκδοση πρακτικού, η Διοίκηση εξακολουθούσε να μην συμμορφώνεται και, για τον λόγο αυτό, επιβλήθηκε στην οικεία διοικητική αρχή χρηματική κύρωση. Επίσης, σύμφωνα με το υπ' αρ. 30/2011 πρακτικό του Τρ.Συμβ. Στε για το έτος 2010, το οποίο ήταν και το τελευταίο που συντάχθηκε πριν την μεταφορά των αρμοδιοτήτων του ως άνω Συμβουλίου στα Τμήματα του ΣτΕ και στα αρμόδια ΔΕΦ και ΔΠρωτ τα στατιστικά στοιχεία ήταν τα εξής: Το 2010 κατατέθηκαν 136 αιτήσεις, από τις οποίες οι 86 αφορούσαν ζητήματα διορισμού, υπηρεσιακής και μισθολογικής κατάστασης δημοσίων λειτουργών, δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων ν.π.δ.δ., 8 ανάκληση ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων και εφαρμογή πολεοδομικής νομοθεσίας, ανά 4 θέματα οικοδομικών αδειών και κατεδάφισης αυθαίρετων οικοδομών και θέματα αποζημιωτικής ευθύνης του κράτους για

ετήσιες εκθέσεις των συμβουλίων συμμόρφωσης των διοικητικών δικαστηρίων⁴⁷. **Τρίτον**, τα Συμβούλια έχουν υιοθετήσει πρακτική παροχής λεπτομερών οδηγιών και κατευθύνσεων προς τη Διοίκηση και εξάντλησης των χρονικών περιθωρίων συμμόρφωσης, που μπορεί να της παρασχεθούν, η πρακτική, δε, αυτή έχει ως αποτέλεσμα η Διοίκηση να συμμορφώνεται, κατά κανόνα, μετά την έκδοση του σχετικού πρακτικού⁴⁸. **Τέταρτον**, υπάρχουν τομείς που απασχολούν σταθερά πλέον τα Συμβούλια Συμμόρφωσης των διοικητικών δικαστηρίων, όπως αυτοί της ανάκλησης μη συντελεσμένων ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων και άρσης διατηρούμενων επί μακρόν ρυμοτομικών βαρών⁴⁹, της μη πλήρους υπηρεσιακής και μισθολογικής αποκατάστασης των πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων, της άρνησης καταβολής επιδικασθέντων ποσών ή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών με τον νόμιμο τόκο⁵⁰. Στις τελευταίες αυτές περιπτώσεις αυτές η Διοίκηση είτε δεν επιστρέφει εγκαίρως τα εν λόγω ποσά, είτε δεν τα επιστρέφει εντόκως, είτε δεν τα επιστρέφει με υπολογισμό του νομίμου επιτοκίου⁵¹, ενώ στον τομέα της άρσης των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων, παρατηρείται το φαινόμενο η Διοίκηση είτε να αδρανεύει για μεγάλο χρονικό διάστημα μετά

διαφορές εφάπαξ βοηθημάτων, 3 θέματα εκλογής και εξέλιξης μελών ΔΕΠ, ανά δύο θέματα προστασίας περιβάλλοντος, φορολογίας, εκτελέσεως συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων και αδειών παραμονής αλλοδαπών και ανά μία θέματα άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης, καταβολής ασφαλιστικών εισφορών κλπ. Εξάλλου το Συμβούλιο εξέδωσε 111 αποφάσεις. Με 77 από αυτές απορρίφθηκαν αντίστοιχες αιτήσεις, διότι διαπιστώθηκε ότι, η Διοίκηση είχε ήδη συμμορφωθεί (στις 49 από αυτές μετά από πρακτικό του Συμβουλίου), με 11 απορρίφθηκαν αιτήσεις για διαδικαστικούς λόγους, ενώ με 7 αποφάσεις διαπιστώθηκε, ότι παρά την έκδοση πρακτικού, η Διοίκηση εξακολουθούσε να μη συμμορφώνεται και, για το λόγο αυτό, επιβλήθηκε στην υπόχρεη προς συμμόρφωση διοικητική αρχή χρηματική κύρωση, κυμαινόμενη από 100 έως 20.000 ευρώ. Τέλος, την επταετία 2012 – 2019 εκδόθηκαν από τα Τρ. Συμβούλια του άρθρου 2 του Ν. 3068/2002 των έξι Τμημάτων του ΣτΕ και της Ολομελείας συνολικά 135 Πρακτικά και 370 αποφάσεις.

⁴⁷ Βλ. σχ. τα με αριθμό 4379/2016 και 17281/2017 πρακτικά συνεδρίασης του Τρ. Συμβ. Συμ. του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών για τα έτη 2015 και 2016 αντίστοιχα. Σύμφωνα με τα ως άνω πρακτικά: «πρέπει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο προέβη, κατά κανόνα, στη διαπίστωση της μη συμμόρφωσης με την έκδοση πρακτικού, ενώ σε τέσσερις περιπτώσεις, αφού διαπίστωσε ότι η Διοίκηση, καθ' υπέρβαση των ανεκτών ορίων αναμονής, και παρά την έκδοση ενός και δύο πρακτικών εξακολουθούσε, αδικαιολογήτως, να μην συμμορφώνεται, επέβαλε εύλογη, ενόψει των συνθηκών, χρηματική κύρωση με την έκδοση σχετικής απόφασης. Επιπροσθέτως, υιοθέτησε πρακτική παροχής λεπτομερών οδηγιών και κατευθύνσεων προς τη Διοίκηση και εξάντλησης των χρονικών περιθωρίων συμμόρφωσης που μπορεί να της παρασχεθούν. Ενόψει δε του ότι η πρακτική αυτή έχει ως αποτέλεσμα η Διοίκηση να επιταχύνει τις διαδικασίες συμμόρφωσης, κατά κανόνα, μετά την έκδοση σχετικού πρακτικού, καθίσταται ελπιδοφόρα η μείωση των αιτήσεων που θα υποβληθούν στο μέλλον». Στα ως άνω πρακτικά, επισημαίνεται, ωστόσο, ότι οι τομείς που εξακολουθούν να απασχολούν το Συμβούλιο Συμμόρφωσης είναι προεχόντως η άρση μη συντελεσμένων ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων. Βλ. επίσης ετήσια πρακτικά με αριθμό 3986/2018 και 1539/2019 του Τριμ. Συμβ. Συμμ. του ΔΠρωτΠειραιά και 326, 327 ετήσια πρακτικά του Τρ. Συμβ. Συμ. του ΔΕφετείου Πειραιά.

⁴⁸ Βλ. ως άνω το με αριθμό 33/2011 πρακτικό του Τρ. Συμβ. Συμ. Του ΣτΕ.

⁴⁹ Ειδικότερα, τα ως άνω 3μελή Συμβούλια Συμμόρφωσης έκριναν ότι στις περιπτώσεις αυτές η Διοίκηση οφείλει, χωρίς καθυστέρηση, να επιληφθεί προκειμένου να άρει τη ρυμοτομική απαλλοτρίωση ή το ρυμοτομικό βάρος και να ρυθμίσει εκ νέου το πολεοδομικό καθεστώς του συγκεκριμένου ακινήτου (βλ. Π 24, 25, 56/2012 Τρ. Σ. Συμ. ΔΕφΑθηνών).

⁵⁰ Βλ. τα με αριθμό ΑΣ 3986/2018 και 1539/2019 πρακτικά του Τρ. Συμβ. Συμμόρφωσης του ΔΠρωτΠειραιά για τα έτη 2017 και 2018 αντίστοιχα.

⁵¹ Βλ. τα με αριθμό ΑΣ 3986/2018 και 1539/2019 πρακτικά του Τρ. Συμβ. Συμμόρφωσης του ΔΠρωτΠειραιά για τα έτη 2017 και 2018 αντίστοιχα

τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης με την οποία ακυρώνεται η άρνηση της Διοίκησης να άρει ρυμοτομική απαλλοτρίωση είτε να προβαίνει σε νέα κήρυξη της απαλλοτρίωσης χωρίς να πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις⁵².

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το αναδρομικό αποτέλεσμα της ακύρωσης μιας διοικητικής πράξης συνιστά βασική εγγύηση στο κράτος δικαίου, διότι εξασφαλίζει την πλήρη αποκατάσταση του ιδιώτη που θίγεται από την παράνομη δράση της Διοίκησης. Κατά τούτο αποτελεί την «καρδιά» της συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να παραμείνει ο «κανόνας», ενώ ο περιορισμός του να συνιστά την εξαίρεση⁵³. Κατ' επέκταση, η εφαρμογή της διάταξης της παρ. 3β του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989, για την οποία έκανε εκτενή λόγο η κα Σύμβουλος, θα πρέπει να είναι εξαιρετική, να ερμηνεύεται στενά και να δικαιολογείται επαρκώς από τον ακυρωτικό δικαστή⁵⁴.

Όπως προέκυψε από την ανάλυση που προηγήθηκε, οι λόγοι που μπορούν να δικαιολογήσουν τον περιορισμό του αναδρομικού αποτελέσματος είναι, αφενός οι πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί κατά τον χρόνο εφαρμογής της διοικητικής πράξης, ιδίως, δε, υπέρ των καλόπιστων τρίτων και αφετέρου το δημόσιο συμφέρον, το οποίο, ωστόσο, δεν αντιτίθεται αναγκαστικά στα ιδιωτικά συμφέροντα, αλλά μπορεί και να συντίθεται από αυτά. Ως δημόσιο, δε, συμφέρον έχει αναγνωρισθεί η εξασφάλιση της λειτουργίας ενός θεσμού, η αποφυγή δημιουργίας νομοθετικού κενού, η πραγματοποίηση ενός προγράμματος, η προστασία των καλόπιστων τρίτων⁵⁵.

Από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή της νέας διάταξης προκύπτει ότι μόνον σε δύο περιπτώσεις ελήφθησαν υπόψη οι πραγματικές καταστάσεις που δημιουργήθηκαν για τους καλόπιστους τρίτους και το δημόσιο συμφέρον που δεν συνέπιπτε με το δημοσιονομικό συμφέρον της Χώρας. Πρόκειται για τις αποφάσεις ΣτΕ (Γ' Τμ.) 950/2017 και ΣτΕ (Δ' Τμήμα) 805/2018. Στην πρώτη απόφαση ΣτΕ (Γ' Τμ.) 950/2017 που αφορούσε κανονιστική ρύθμιση για την ανάθεση του μαθήματος της Φυσικής σε εκπαιδευτικούς συγκεκριμένων κλάδων, το Δικαστήριο, αφού έλαβε υπόψη την πραγματική κατάσταση που δημιουργήθηκε σε σχέση με τις γενόμενες πρώτες αναθέσεις μαθημάτων σε εκπαιδευτικούς του κλάδου ΠΕ04.01 χωρίς ευθύνη των τελευταίων, καθώς και το δημόσιο συμφέρον που επιβάλλει να διαφυλαχθεί η εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσης, έκρινε ότι τα αποτελέσματα της ακυρωτικής του απόφασης πρέπει να αρχίσουν την προηγούμενη ημέρα της δημοσίευσης της απόφασης. Το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 50 παρ. 3β του πδ 18/1989, περιόρισε το αναδρομικό αποτέλεσμα της ακύρωσης κανονιστικής πράξης, λαμβάνοντας υπόψη τις πραγματικές καταστάσεις που είχαν δημιουργηθεί κατά τον χρόνο εφαρμογής της

⁵² Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ (ΣτΕ 392/2014, 2460/2103, 4619/2011) είναι επιτρεπτή η επανεπιβολή ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ή ρυμοτομικού βάρους, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η δυνατότητα αποζημίωσης των θιγομένων ιδιοκτητών.

⁵³ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Νομοθετικές πρωτοβουλίες και νομολογιακές εξελίξεις, ο. π., *ΘΠΔΔ* 6/2014, σ. 570

⁵⁴ Βλ. Κ. Γώγο, Η παράλειψη της διοίκησης να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων, ο. π., ο οποίος εύλογα επισημαίνει ότι η εμφατική υπόμνηση του Δικαστηρίου, ότι οι εξουσίες που πρόσφατα αποκαλύφθηκαν αφορούν μόνον εξαιρετικές περιπτώσεις, μικρή παρηγοριά προσφέρουν, δεδομένου ότι καμία αναφορά δεν γίνεται στα κριτήρια βάσει των οποίων θα διαπιστώνεται στο μέλλον η συνδρομή εξαιρετικής περίπτωσης.

⁵⁵ Βλ. Π. Μουζουράκη, ο.π., σ. 295

παράνομης κανονιστικής πράξης υπέρ των καλόπιστων τρίτων και το δημόσιο συμφέρον που συνίστατο στην εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας⁵⁶.

Η δεύτερη απόφαση ΣτΕ (Δ' Τμήμα) 805/2018 αφορούσε την ακύρωση της οικ. 10464/31-5-2017 απόφασης της Διευθύντριας της Υπηρεσίας Ασύλου «Περιορισμός κυκλοφορίας αιτούντων διεθνή προστασία» (Β' 1977/7-6-2017), η οποία είχε το ακόλουθο περιεχόμενο: «1. Στα δελτία αιτούντων διεθνή προστασία, τα οποία χορηγούνται από τις Περιφερειακές Υπηρεσίες Λέσβου, Ρόδου, Σάμου, Κω, Λέρου και Χίου και αφορούν αιτούντες οι οποίοι εισήλθαν στην ελληνική επικράτεια μετά τις 20 Μαρτίου 2016 επιβάλλεται περιορισμός κυκλοφορίας των αιτούντων στα νησιά Λέσβο, Ρόδο, Σάμο, Κω, Λέρο και Χίο αντίστοιχα. Ο ως άνω περιορισμός δεν επιβάλλεται ή αίρεται όταν παραπεμφθεί η εξέταση της υπόθεσης σε περιφερειακή υπηρεσία της Υπηρεσίας Ασύλου της ηπειρωτικής Ελλάδας. 2. Με την παρούσα απόφαση καταργείται κάθε γενική ή ειδική διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις της παρούσας ή ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα που αποτελούν αντικείμενό της».

Το Δικαστήριο έκανε δεκτή την αίτηση ακύρωσης κατά της ως άνω κανονιστικής απόφασης κρίνοντας ότι, εφόσον δεν προκύπτουν οι σοβαροί και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος και μεταναστευτικής πολιτικής, οι οποίοι θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την επιβολή του περιορισμού της κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία που εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια μετά τις 20/3/2016 στα συγκεκριμένα νησιά ως απαραίτητης, δε δύναται να ελεγχθεί αν η προσβαλλόμενη κανονιστική απόφαση της Διευθύντριας της Υπηρεσίας Ασύλου κείται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης.

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο κατ' εφαρμογή της διάταξης της παρ. 3β του άρθρου 50 του π. δ. 18/89, και αφού συνεκτίμησε: α) τον λόγο για τον οποίο ακυρώθηκε η προσβαλλόμενη κανονιστική απόφαση, β) τον μεγάλο αριθμό των αιτούντων διεθνή προστασία, οι οποίοι ευρίσκονται στα νησιά Λέσβο, Ρόδο, Σάμο, Κω, Λέρο και Χίο και γ) τις δυσχέρειες που θα κληθεί να αντιμετωπίσει η Διοίκηση από την πραγματική κατάσταση που θα προκύψει στα ανωτέρω νησιά από την αναδρομική ακύρωση της προσβαλλομένης απόφασης, έκρινε ότι συντρέχουν λόγοι γενικού συμφέροντος που επιβάλλουν τα αποτελέσματα της ακύρωσης να ανατρέξουν σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο της ισχύος της ακυρωμένης κανονιστικής απόφασης και προγενέστερο της δημοσίευσης της ακυρωτικής απόφασης, και όρισε ως τέτοιο χρονικό σημείο την προηγούμενη ημέρα της δημοσίευσης της απόφασης αυτής.

Από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή της νέας διάταξης– με εξαίρεση τις ως άνω αποφάσεις (ΣτΕ 950/2017 και 805/2018) - συνάγεται το συμπέρασμα ότι βασικός λόγος που δικαιολογεί τον περιορισμό του αναδρομικού αποτελέσματος της ακυρωτικής απόφασης, είναι το δημοσιονομικό συμφέρον της Χώρας, το οποίο στα χρόνια της δημοσιονομικής κρίσης ταυτίσθηκε με το δημόσιο συμφέρον⁵⁷. Αυτό δημιουργεί εύλογα

⁵⁶ Αντιθέτως, στη στάθμιση αυτή δεν προέβη στην ΟλΣτΕ 1521/2015 με αντικείμενο την απελευθέρωση των μεταγραφών των φοιτητών στα πανεπιστήμια της χώρας που αφορούσε την ακυρωτική προσβολή κανονιστικών πράξεων, βάσει των οποίων διενεργήθηκαν πολλές χιλιάδες μετεγγραφές φοιτητών από τα πανεπιστήμια της περιφέρειας προς αυτά των Αθηνών και της Θεσσαλονίκης. Βλ. αναλυτικά κριτική στην απόφαση αυτή από τον Κ. Γώγο, Ο κατά χρόνον περιορισμός των ακυρωτικών αποτελεσμάτων της δικαστικής απόφασης στην πρόσφατη νομολογία ΣτΕ, *ΘΠΔΔ* 8-9/2015, σ. 733.

⁵⁷ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή αποφάσεις ΣτΕ Τμ. Β' 693/2011, ΣτΕ Τμ. Στ' 1620/2011 και ΣτΕ Τμ. Α' 2094/2011, *Εφημ.ΔΔ* 1/2012, σ. 100 επ., Γ. Δρόσος, Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή, *Εφημ. ΔΔ* – 1/2015, σ.

ερωτήματα για το εάν βρισκόμαστε ενώπιον ενός ακόμη δικονομικού μηχανισμού που υπηρετεί το Κράτος, μειώνοντας τις επαχθείς γι' αυτό δημοσιονομικές συνέπειες από την τήρηση της νομιμότητας και της αναδρομικής αποκατάστασης⁵⁸, αντί να εξυπηρετεί τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των πολιτών⁵⁹. Σε κάθε, δε, περίπτωση, όπως αναδείχθηκε και στο σχετικό κεφάλαιο της παρούσης εισήγησης, η προστασία των τρίτων και η ασφάλεια του δικαίου, σε όσες περιπτώσεις χρειάστηκε, αντιμετωπίστηκαν από τον ίδιο το νομοθέτη με τη θέσπιση σχετικών διατάξεων ενώ σπανίως αποτελούν λόγο μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στη δικαστική απόφαση. Σε αντίθεση με το δημοσιονομικό κόστος που συνιστά τον συνηθέστερο λόγο μη συμμόρφωσης.

15, ο οποίος αναλύει τον τρόπο με τον οποίο η οικονομική κρίση άσκησε καθοριστική επίδραση στη δικαστική διάγνωση και εφαρμογή του περιεχομένου των συνταγματικών ή συνταγματικής τάξης κανόνων, Ν. Μιλίωνης, Η οικονομική ανάλυση του Δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης, *ΕΔΚΑ*, 58^ο έτος, Τεύχος 1/2016, σ. 2 επ.

⁵⁸ Βλ. Κ. Γώγο, ο.π., σ. 733, Ευ. Πρεβεδούρου/Σ. Κύβελος, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 1521/2015, *ΘΠΔΔ 2015*, σ. 360 επ. (363 επ.).

⁵⁹ Βλ. και Ε. Πρεβεδούρου, Σ. Κύβελος, παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ1251/2015, *ΔΠΔΔ 2015*, σ. 355 επ., σύμφωνα με τους οποίους στην εν λόγω απόφαση η Ολομέλεια δεν αξιοποίησε τη συγκεκριμένη δυνατότητα της περ. 3 β του άρθρου 50 του π. δ. 18/1989 (χρονικός περιορισμός των ακυρωτικών αποτελεσμάτων), μη ασχολούμενη με το ζήτημα της ασφάλειας δικαίου και την ανάγκη προστασίας της εμπιστοσύνης των άμεσα ή έμμεσα εμπλεκομένων.