

Η ΕΓΓΥΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗ ΣΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ¹

Μιχάλης Ν. Πικραμένος
Αντιπρόεδρος ΣτΕ
Αν. Καθηγητής Νομικής Σχολής Α.Π.Θ.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ασφάλεια δικαίου είναι θεμελιώδης για τη δημόσια εμπιστοσύνη στο δικαστικό σύστημα και το Κράτος Δικαίου. Η αρχή αυτή συνδέεται στενά με την αρχή της νομιμότητας και συνάπτεται με την αρχή της προβλεψιμότητας. Η ασφάλεια δικαίου εγγυάται ότι οι κανόνες είναι σαφείς, ακριβείς και προβλέψιμοι. Έτσι, τα άτομα αφενός γνωρίζουν τα όρια που τους θέτουν ο νομοθέτης, η διοίκηση και τα δικαστήρια και αφετέρου αντιλαμβάνονται ποια στάση θα τηρήσουν τα εν λόγω όργανα του κράτους στο μέλλον σε ζητήματα τα οποία πρόκειται να τα απασχολήσουν.

ABSTRACT

Legal certainty is essential to public trust in the judicial system and the rule of law. This principle is closely linked to the principle of lawfulness as it too relates to the concept of predictability. Legal certainty also requires that the law is clear, precise and foreseeable, so that individuals understand what public authorities expect from them and what they can expect from public authorities. It is fundamental to public confidence how public authorities apply the law.

Ι. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1. Ειδικότερη εκδήλωση της θεμελιώδους συνταγματικής αρχής του Κράτους Δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.) αποτελεί η αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία συνίσταται στην προστασία της εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος και διασφαλίζεται με την προβλεψιμότητα των αποφάσεων των οργάνων του². Η ασφάλεια δικαίου

¹ Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο στη μνήμη του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας Γεωργίου Παναγιωτόπουλου.

² Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2005, σελ. 80· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2018, σελ. 53.

και το Κράτος Δικαίου εκτός από αόριστες νομικές έννοιες³ είναι και δημόσια αγαθά τα οποία έχουν κατεξοχήν «συστημικό χαρακτήρα», καθώς προϋποθέτουν ένα πλαίσιο συμπεριφορών, δράσεων και δομών, το οποίο χρειάζεται δημόσια εποπτεία και παρέμβαση για να δημιουργηθεί⁴. Η ασφάλεια δικαίου απευθύνεται σε όλα τα όργανα του κράτους, ήτοι στον νομοθέτη, κοινό και κανονιστικό, στη διοίκηση και στη δικαιοσύνη. Ως εκ τούτου, η ως άνω αρχή επιτάσσει: α) Οι τιθέμενοι από την πολιτεία κανόνες δικαίου προς ρύθμιση εννόμων σχέσεων, είτε στο πεδίο του δημοσίου είτε σε εκείνο του ιδιωτικού δικαίου, να είναι σταθεροί και προβλέψιμοι και να δημιουργούν στους πολίτες την εύλογη πεποίθηση ότι συνιστούν έγκυρες και δεσμευτικές ρυθμίσεις, με συνέπεια να προσαρμόζουν τη συμπεριφορά τους, αποκτώντας δικαιώματα και αναλαμβάνοντας έναντι τρίτων υποχρεώσεις. β) Η διοίκηση να εκδίδει ατομικές διοικητικές πράξεις που μεταβάλλουν τη νομική κατάσταση των διοικουμένων, σταθμίζοντας αφενός τη διαμορφωθείσα επί μακρό χρόνο κατάστασή τους και αφετέρου το δημόσιο συμφέρον, με συνέπεια τον εμπλουτισμό της αρχής της νομιμότητας προς άμβλυση των δυσμενών αποτελεσμάτων εφαρμογής της. Κλασικό παράδειγμα η περίπτωση ανάκλησης μη νόμιμων διοικητικών πράξεων ευμενών για τους καλόπιστους διοικούμενους, για τους οποίους η ανάκληση θα μπορούσε να έχει απρόβλεπτες οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες⁵. γ) Τα δικαστήρια οφείλουν να διαμορφώνουν σταθερή νομολογία, ιδίως τα ανώτατα, προκειμένου η ερμηνεία των κανόνων δικαίου και η διάπλαση των νομικών εννοιών να διακρίνονται για τη σαφήνεια και την προβλεψιμότητά τους. Έτσι, οι πολίτες που προτίθενται να προσφύγουν στα δικαστήρια γνωρίζουν εκ των προτέρων τις νομολογιακές θέσεις και οργανώνουν ανάλογα τη νομική τους προστασία, χωρίς να παίζει ρόλο η αλλαγή στη σύνθεση των δικαστηρίων, διότι η νομολογία έχει έναν δεσμευτικό χαρακτήρα⁶.

2. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν αποτελεί μόνο εκδήλωση της κατά το άρθρο 25 παρ. 1 Σ. θεμελιώδους αρχής του Κράτους Δικαίου, αλλά καθιερώνεται με ειδικές συνταγματικές ρυθμίσεις επί συγκεκριμένων αντικειμένων, καταδεικνύοντας τη θεραπευτική της αξία σε μια σειρά ευαίσθητων ζητημάτων για τη ζωή και τη δραστηριότητα των πολιτών σε μια δημοκρατική πολιτεία. Στις ειδικές ρυθμίσεις του Συντάγματος συγκαταλέγονται: α) Η παρ. 1 του άρθρου 7 κατά την οποία έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης και να ορίζει τα στοιχεία της. Με τη διάταξη αυτή απαγορεύεται η αναδρομικότητα των ποινικών νόμων⁷. Τούτο σημαίνει ότι απαγορεύεται ο αναδρομικός καθορισμός του αξιοποίνου όπως και η αναδρομική χειροτέρευση της θέσης του κατηγορούμενου⁸. β) Η παρ. 2 του άρθρου 77 που ορίζει ότι νόμος που δεν είναι πράγματι ερμηνευτικός ισχύει μόνο από τη δημοσίευσή του. Η διάταξη αυτή αναφέρεται στη γνήσια αναδρομή η οποία συντρέχει όταν ο νόμος ρυθμίζει έννομες σχέσεις ή συνέπειες που γεννήθηκαν ή επήλθαν πριν από την έναρξη εφαρμογής του και δεν αφορά τη μη γνήσια αναδρομή, δηλαδή όταν ο νέος νόμος ρυθμίζει έννομες συνέπειες που γεννήθηκαν μετά την έναρξη εφαρμογής του, αλλά πηγάζουν από έννομες σχέσεις προϋφιστάμενες του νόμου⁹. γ) Η παρ. 2 του άρθρου 78, σύμφωνα με

³ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο δημόσιο δίκαιο*, Σάκκουλας, 1997.

⁴ Γ. Δελλής, *Δήμος και Αγορά*, Ευρασία, 2018, σελ. 138.

⁵ Ε. Πρεβεδούρου, «Η αρχή της νομιμότητας» σε: Θ. Δ. Αντωνίου (επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ. 188-189.

⁶ Σ. Βλαχόπουλος, *Οι συνταγματικές διαστάσεις της μεταβολής της νομολογίας*, Ευρασία 2019, σελ. 29.

⁷ Α. Μάνεσης, *Συνταγματικά δικαιώματα α΄. Ατομικές ελευθερίες*, Σάκκουλας, 1982, σελ. 193.

⁸ Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά δικαιώματα*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, σελ. 315.

⁹ Γ. Γεραπετρίτης, «Άρθρο 77», σε: Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017, σελ. 1198.

την οποία φόρος ή άλλο οποιοδήποτε οικονομικό βάρος δεν μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε. Η περιορισμένη χρονικά αναδρομική ισχύ για το προηγούμενο της επιβολής οικονομικό έτος αποβλέπει στη σταθερότητα της προσωπικής και επαγγελματικής ζωής των πολιτών, διότι η επικράτηση αβεβαιότητας ως προς τη φορολογία θα αποτελούσε ανασχετικό παράγοντα στην οικονομική ζωή, στις συναλλαγές και θα κλόιζε την εμπιστοσύνη στις σχέσεις κράτους και φορολογουμένων¹⁰. δ) Η παρ. 4 του άρθρου 100, που ορίζει ότι διάταξη νόμου που κηρύσσεται αντισυνταγματική από το ΑΕΔ είναι ανίσχυρη από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης ή από τον χρόνο που ορίζεται στην απόφαση. Η ρύθμιση αυτή συνάδει προς το ισχύον σύστημα διάχυτου και παρεμπόπτοντος ελέγχου της συνταγματικότητας¹¹, το οποίο έχει ως εγγενές χαρακτηριστικό την επί μακρόν αβεβαιότητα ως προς την τελική δικαστική κρίση, αυτή δε η αβεβαιότητα δεν μπορεί να αποβαίνει σε βάρος των πολιτών.

3. Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι δεν υφίσταται γενική αρχή απαγόρευσης αναδρομικής ισχύος των νόμων, αλλά εισάγονται ειδικές απαγορεύσεις, ενώ γενική απαγόρευση δεν μπορεί να συναχθεί ούτε από την αρχή της ασφάλειας δικαίου ή ακόμα και από την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη¹². Σε κάθε περίπτωση, ο συνταγματικός νομοθέτης, αναγνωρίζοντας τις δυσμενείς συνέπειες του αναδρομικού αποτελέσματος των ρυθμίσεων για τους πολίτες, επέλεξε συγκεκριμένα πεδία για τα οποία προβλέπει απόλυτη ή μερική απαγόρευση της αναδρομικότητας, παρέχοντας έτσι την ευχέρεια στον νομοθέτη να θεσπίζει ρυθμίσεις με αναδρομικό χαρακτήρα στο ευρύτατο πεδίο για το οποίο δεν έχει εισαχθεί ειδική απαγόρευση.
4. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου συνδέεται στενά με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Η αρχή αυτή αποτελεί την υποκειμενική όψη της ασφάλειας δικαίου και έρχεται συχνά αντιμέτωπη με τις αρχές της νομιμότητας και της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος, οπότε επιβάλλεται στάθμιση μεταξύ αλληλοσυγκρουόμενων αγαθών. Στην προαναφερθείσα περίπτωση της ανάκλησης μη νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ως υποκειμενική όψη της ασφάλειας δικαίου, μπορεί να οδηγήσει τη Διοίκηση στη διατήρηση μιας επί μακρό χρόνο διαμορφωθείσας πραγματικής κατάστασης ή στην υποχρέωση αποκατάστασης της περιουσιακής ζημίας που υφίσταται ο ιδιώτης λόγω της ανατροπής¹³. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται και οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της καλής πίστης. Ειδικότερα, η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει αγαθή κρίση των διοικητικών οργάνων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης αλλά και με πνεύμα επιείκειας και προστασίας των διοικούμενων¹⁴. Η εν λόγω αρχή περιέχει στοιχεία αφορώντα την «ηθική» συμπεριφορά της Διοίκησης που δεν της επιτρέπει να επιβάλει δυσμενείς συνέπειες σε βάρος του διοικούμενου, ενώ η ίδια συνέπραξε ή συγκατατέθηκε ή ανέχτηκε ευμενείς για αυτόν διαμορφωθείσες καταστάσεις, οι οποίες πάντως δεν έρχονται σε αντίθεση με το δημόσιο συμφέρον. Κατά τούτο η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν αντίκειται στην αρχή της νομιμότητας, αλλά λειτουργεί διορθωτικά στην τυπική εκδοχή της υπηρετώντας την ουσιαστική

¹⁰ Β. Γκέρτσος, «Άρθρο 78», σε: Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017, σελ. 1235.

¹¹ Κ. Γιαννακόπουλος, «Άρθρο 100» σε: Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη, *ό.π.*, σελ. 1594.

¹² Δ. Δαρέλλη, «Η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας», σε: Σ. Βλαχόπουλο. *Θεμελιώδη δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 76.

¹³ Π. Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2015, σελ. 175.

¹⁴ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ. 142.

νομιμότητα¹⁵. Παραδείγματα αντίθεσης στην αρχή της χρηστής διοίκησης από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: α) ανάκληση προκήρυξης θέσης μέλους ΔΕΠ ΑΕΙ χωρίς να συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος (ΣτΕ 751/2021), β) ματαίωση διαδικασίας επιλογής (ΣτΕ 1720/2006), γ) εσφαλμένη ενημέρωση του πολίτη ως προς την άσκηση διοικητικής προσφυγής (ΣτΕ 226/2016). Η αρχή της καλής πίστης βρίσκει πεδίο εφαρμογής κυρίως στο ιδιωτικό δίκαιο, αλλά οι σύγχρονες εξελίξεις στη Διοίκηση έχουν οδηγήσει στη μεταφορά της και στον χώρο του Δημοσίου Δικαίου. Έτσι, η διοίκηση δεν δικαιούται να επικαλεσθεί δικές της παραλείψεις για τις οποίες δεν είναι υπαίτιος ο διοικούμενος και να αγνοήσει ευνοϊκή για αυτόν κατάσταση που έχει δημιουργηθεί μακροχρόνια, με σκοπό να αρνηθεί ωφελήματα και συνέπειες που απορρέουν από την κατάσταση αυτή¹⁶. Παράδειγμα από τη νομολογία η περίπτωση ανάκλησης παραχώρησης τάφου (ΣτΕ 1922/1991, ΣτΕ 1254/1989, 1552/1983, 2087/1977 κ.ά.).

II. ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΣΔΑ

1. Στο άρθρο 49 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατοχυρώνονται οι αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας αξιόποινων πράξεων και ποινών και ειδικότερα στην παρ. 1 ορίζεται ότι κανένας δεν μπορεί να καταδικαστεί για πράξη ή παράλειψη, η οποία δεν αποτέλεσε κατά τη στιγμή της τέλεσής της αδίκημα κατά το εθνικό ή διεθνές δίκαιο, ούτε επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από αυτή που ίσχυε κατά τη στιγμή της τέλεσης του αδικήματος, αν δε, μετά την τέλεση του αδικήματος, προβλεφθεί με νόμο ελαφρύτερη ποινή, επιβάλλεται αυτή η ποινή. Με τις διατάξεις αυτές κατοχυρώνεται η αρχή της νομιμότητας στο πεδίο του ποινικού δικαίου (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), η οποία κατά τη νομολογία του ΔΕΕ συνιστά ειδική έκφραση της γενικής αρχής της ασφάλειας δικαίου¹⁷. Κατά τη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης, η αρχή της νομιμότητας ως απορρέουσα από τη γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου δεσμεύει ευρύτερα τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, δηλαδή κατά την πρόβλεψη, ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων του παραγωγού δικαίου που καθορίζουν αδικήματα και κυρώσεις ανεξαρτήτως του ποινικού χαρακτήρα τους¹⁸. Οι διατάξεις του άρθρου 49 του Χάρτη ταυτίζονται κατά βάση με το άρθρο 7 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), το οποίο απαγορεύει την αναδρομική εφαρμογή του ποινικού νόμου όταν αυτό είναι σε βάρος του κατηγορούμενου¹⁹. Η αρχή της μη αναδρομικότητας του ποινικού νόμου αναλύεται σε σειρά κανόνων που διαπνέονται κυρίως από τη βασική ιδέα της προβλεψιμότητας του ποινικού κολασμού, που επιτυγχάνεται με επαρκή καθαρότητα των ρυθμίσεων, χωρίς αόριστες ή πλημμελώς καθορισμένες έννοιες, η οποία προκύπτει είτε από τη νομολογία είτε από το πλαίσιο του οικείου νομοθετήματος²⁰.

¹⁵ Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, «Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου», σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983*. Τιμητικός Τόμος, Αθήνα, 1984, σελ. 335.

¹⁶ Π. Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2015, σελ. 174.

¹⁷ ΔΕΕ 5.9.2012 συνεκδ. Υποθ. C/-71/11, C-99/11 και ΔΕΕ 7.11.2013, συνεκδ. υποθ. C-199/12 C-201/12.

¹⁸ Ι. Γ. Δημητρακόπουλος, *Διοικητικές Κυρώσεις και Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ. 97· Ο. Τσόγκα, «Άρθρο 49», σε: Ε. Σαχπεκίδου/Χ. Ταγαράς, *Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 544.

¹⁹ Λ. Μ. Μπολάνη, «Άρθρο 7», σε: Λ. Α. Σισλιάνο (διευθ. έκδ.), *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 360.

²⁰ Ι. Σαρμάς, *Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Επιτροπής*, Σάκκουλας, 1998, σελ. 302-303.

2. Σύμφωνα με τη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης, η αρχή της ασφάλειας δικαίου συνάπτεται με την αρχή του Κράτους Δικαίου και επιβάλλει σαφήνεια των κανόνων δικαίου και σταθερότητα των εννόμων καταστάσεων, προς αποφυγή του κινδύνου αβεβαιότητας ως προς το ισχύον δίκαιο ή απότομης μεταβολής στον τρόπο εφαρμογής του. Η βασική λειτουργία του δικαίου συνίσταται στην παροχή ασφάλειας στον πολίτη, δεν νοείται δίκαιο χωρίς κατοχύρωση της ασφάλειας δικαίου²¹. Μέχρι το 1973, η νομολογία του ΔΕΚ επικαλούνταν σχεδόν αποκλειστικά την αρχή της ασφάλειας δικαίου για να προστατεύσει τους πολίτες από τις συνέπειες των μεταβολών του κανονιστικού πλαισίου των εννόμων σχέσεων τους²².
3. Για πρώτη φορά στην απόφαση Westzucker²³, το ΔΕΚ συνέδεσε την ασφάλεια δικαίου με την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, υπό την έννοια ότι η τελευταία αποτελεί απόρροια της πρώτης. Έτσι, η προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί ένδειξη για πιθανή παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Η προστατευόμενη εμπιστοσύνη δεν αποτελεί επομένως αυτοτελή αρχή, αλλά προϋπόθεση της εφαρμογής της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Στις μεταγενέστερες αποφάσεις δεν συναντάται η στενή σύνδεση μεταξύ της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αλλά συνήθως παρατίθενται η μία μετά την άλλη ως αυτοτελείς αρχές του κοινοτικού δικαίου²⁴. Ορθά έχει παρατηρηθεί ότι η ασφάλεια δικαίου αφορά κυρίως την αντικειμενικότητα των κανόνων δικαίου, ενώ η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη είναι συνακόλουθο ή προέκταση της αρχής αυτής προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης δικαιωμάτων και προστατευόμενων ατομικών καταστάσεων. Η ασφάλεια δικαίου αποσκοπεί στη συνεχή, συνεπή και σταθερή εξέλιξη του δικαίου, αποκλείοντας τις αιφνίδιες μεταβολές. Η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, εξεταζόμενη από τη σκοπιά του πολίτη, επιβάλλει την προστασία της εμπιστοσύνης του τελευταίου στη διατήρηση και στην αξιοπιστία της κρατικής δράσεως, βάσει της οποίας προέβη σε κάποιες ενέργειες ή στην οποία στήριξε προσδοκίες²⁵.
4. Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει υιοθετήσει, σε Συστάσεις της Επιτροπής Υπουργών, θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ δημοσίων αρχών και πολιτών. Η υιοθέτηση των αρχών αυτών είναι απόρροια πολιτικής συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και επομένως δεν αποτελούν κανονιστικά κείμενα, όμως έχουν ηθική αξία καθώς παρακινούν τα κράτη να τις λαμβάνουν υπόψη κατά τη θέσπιση του νομοθετικού πλαισίου και τη διαμόρφωση πολιτικών, όπως και να λειτουργούν ως κατευθύνσεις στην καθημερινή πρακτική της διοίκησης²⁶. Στη Σύσταση CM/Rec(2007)7 της Επιτροπής Υπουργών με τίτλο «Χρηστή διοίκηση», η αρχή της ασφάλειας δικαίου αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές, η οποία συνίσταται στο ότι «οι διοικητικές αποφάσεις που λαμβάνονται από τις δημόσιες αρχές πρέπει να είναι προβλέψιμες προκειμένου τα άτομα να δρουν αναλόγως. Δεν έχουν αναδρομική ισχύ εκτός αν προβλέπεται από το νόμο ή αν είναι προς όφελος των ατόμων». Η αρχή ασφάλειας του δικαίου είναι θεμελιώδης για τη δημόσια εμπιστοσύνη στο δικαστικό σύστημα και το Κράτος Δικαίου, συνάπτεται δε με την αρχή της νομιμότητας που είναι σύμφυτη με την

²¹ Ε. Πρεβεδούρου, «Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18865>, τελευταία πρόσβαση 04.10.2021.

²² ΔΕΚ απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1967, Neumann, Συλλογή 1965-1968, σελ. 649.

²³ ΔΕΚ απόφαση της 4ης Ιουλίου 1973, Συλλογή 1972-1973, σελ. 597.

²⁴ Ε. Πρεβεδούρου, ό.π. σελ. 3.

²⁵ Ε. Πρεβεδούρου, ό.π. σελ. 3.

²⁶ Council of Europe, *The Administration and You. A handbook, Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*, Strasburg, 2018, σελ. 6.

ιδέα της προβλεψιμότητας. Η ασφάλεια δικαίου επιτάσσει, επιπλέον, όπως οι κανόνες δικαίου είναι σαφείς, ακριβείς και προβλέψιμοι, ώστε τα άτομα να αντιλαμβάνονται τα όρια των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεών τους απέναντι στις δημόσιες αρχές²⁷. Η εξεταζόμενη αρχή περιλαμβάνεται στις κατευθυντήριες αρχές που έχουν καταστρώσει τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης, διότι αναδεικνύεται στη νομολογία του ΕΔΔΑ, το οποίο έχει δεχθεί ότι είναι σύμφυτη με την ΕΣΔΑ, καθότι στο προοίμιό της διακηρύσσεται ότι το Κράτος Δικαίου, του οποίου εκδήλωση είναι η αρχή της ασφάλειας δικαίου, αποτελεί κοινή παράδοση των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης²⁸.

III. Ο ΝΟΜΟΘΕΤΗΣ ΩΣ ΑΠΟΔΕΚΤΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

1. Η συνταγματική και ενωσιακή αρχή της ασφάλειας δικαίου απευθύνεται πρωτίστως στον νομοθέτη, κοινό και κανονιστικό, ο οποίος έχει, κατά το Σύνταγμα, την αρμοδιότητα για τη θέσπιση κανόνων δικαίου και επομένως φέρει την ευθύνη για την ορθή εφαρμογή της εν λόγω αρχής στο κρίσιμο πεδίο της νομοθέτησης. Ο νομοθέτης ρυθμίζει με κανόνες δικαίου την τάξη της κοινωνίας στην οποία ασκεί εξουσία, τη συμπεριφορά και τις σχέσεις του ατόμου ως πολίτη και συναλλασσόμενου, αντλεί δε την ύλη του από τις διαρκείς κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις που καθιστούν αναγκαία τη συνεχή αναπροσαρμογή των κανόνων σε κρίσιμα πεδία της ανθρώπινης δραστηριότητας²⁹. Η πρωταρχία της ευθύνης του νομοθέτη θεμελιώνεται στο ότι η Βουλή είναι το κατεξοχήν νομιμοποιημένο όργανο του κράτους, διότι προέρχεται από τη λαϊκή ετυμηγορία, και ως εκ τούτου εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία, η δε ψήφιση των νόμων αποτελεί κορυφαία αρμοδιότητα που προσδιορίζει τη δράση των δύο άλλων πολιτειακών λειτουργιών, εκτελεστικής και δικαστικής, καθώς η διοίκηση και τα δικαστήρια καλούνται να ερμηνεύσουν και να εφαρμόσουν το τεθειμένο από το νομοθετικό όργανο δίκαιο³⁰. Ο νόμος συνιστά το σπουδαιότερο εργαλείο νομιμοποίησης και ελέγχου της κρατικής εξουσίας, το θεμέλιο του δημοκρατικού Κράτους Δικαίου³¹. Περαιτέρω, η άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης βασίζεται στην, κατά το άρθρο 43 του Συντάγματος, νομοθετική εξουσιοδότηση που παρέχεται από τον τυπικό νόμο στην εκτελεστική λειτουργία για τη ρύθμιση συγκεκριμένων ζητημάτων εντός των ορίων που αυτή θέτει³². Επομένως, μέρος της ευθύνης για τη νομοθέτηση επωμίζονται όργανα ανήκοντα στην εκτελεστική λειτουργία, ήτοι Κυβέρνηση και Διοίκηση, στο πλαίσιο που ορίζει το Σύνταγμα³³. Η ύπαρξη ενός πλαισίου οργανωτικού και κανονιστικού, το οποίο είναι σαφές και προβλέψιμο, γεννά την αναγκαία εμπιστοσύνη στα υποκείμενα και υπηρετεί όχι μόνο την αρχή της νομιμότητας αλλά και την αρχή της αποτελεσματικότητας, καθώς διαθέτει ποιοτικά χαρακτηριστικά που διασφαλίζουν σταθερότητα καταστάσεων³⁴.
2. Το Σύνταγμα δεν κάνει ρητή αναφορά στην καλή νομοθέτηση, αλλά είναι προφανές ότι η

²⁷ Council of Europe, *The Administration and You. A handbook, Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*, Strasbourg, 2018, σελ. 6.

²⁸ ΕΔΔΑ Marckx κατά Βελγίου.

²⁹ Δ. Κυριαζής-Γουβέλης, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, Αθήναι, 1981, σελ. 191 επ.

³⁰ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Σάκκουλας, 2021, σελ. 108 επ.

³¹ Π.-Μ. Ευστρατίου, *Συστηματικά Θεμέλια του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Δικαίου*, Σάκκουλας, 2016, σελ. 75.

³² Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τ. 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 53 επ.

³³ Γ. Δεληγιάννης, «Σκέψεις για την έννοια και τον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 Ι*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1979, σελ. 583 επ.

³⁴ Γ. Δελλής, *Δήμος και Αγορά*, Ευρασία, 2018, σελ. 226.

ορθολογική νομοπαραγωγική διαδικασία αποτελεί σκοπό συνταγματικού επιπέδου, συνδεδεμένη με την αρχή του Κράτους Δικαίου υπό την ειδικότερη έκφραση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, όπως επίσης και με τη συνταγματική αρχή της διαφάνειας. Άλλωστε, συνταγματικές διατάξεις κατοχυρώνουν συγκεκριμένα μέσα καλής νομοθέτησης. Ειδικότερα, το Σύνταγμα προβλέπει σειρά από αιτιολογικές εκθέσεις και γνωμοδοτήσεις, οι οποίες πρέπει να συνοδεύουν την κατάθεση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου στη Βουλή. Πρόκειται για την κατά το άρθρο 74 παρ. 1 Σ. αιτιολογική έκθεση, την κατά το άρθρο 75 παρ. 1 και 2 Σ., έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για την επιβάρυνση του προϋπολογισμού, την κατά το άρθρο 75 παρ. 3 Σ. έκθεση του Υπουργού Οικονομικών και του εκάστοτε αρμόδιου υπουργού για την κάλυψη των δαπανών, την κατά το άρθρο 73 παρ. 2 Σ. γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, ενώ στην καλή νομοθέτηση αποσκοπεί και η παγίως παραβιαζόμενη διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 που απαγορεύει την κατάθεση των νομοσχεδίων που περιέχουν άσχετες διατάξεις με το κύριο αντικείμενο³⁵.

3. Πρόβλημα του σύγχρονου δικαίου είναι η πολυνομία, η οποία επηρεάζει την αρχή της ασφάλειας δικαίου, καθώς προκαλεί αβεβαιότητα στους πολίτες ως προς το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, η οποία επιτείνεται λόγω και των αντιφάσεων που παρατηρούνται συχνά μεταξύ των διατάξεων. Η πολυνομία έχει ως δικαιολογητική βάση: α) τον ρόλο του κράτους στη σύγχρονη οικονομία και κοινωνία που γίνεται ολοένα πιο παρεμβατικός και ρυθμιστικός, β) την ανάγκη θέσπισης νέων ρυθμίσεων σε ένα δυναμικά μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον³⁶, γ) τον εξειδικευμένο τεχνικό χαρακτήρα των προβλημάτων που επιζητούν ρύθμιση, δ) τη διεθνοποίηση των εθνικών νομοθεσιών και την ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁷. Με τα δεδομένα αυτά η θέσπιση πολλών ρυθμίσεων στο σύγχρονο κράτος παρίσταται ως ένα σημείο αναγκαία, αποκτά όμως χαρακτηριστικά παθογένειας όταν αρνητικοί παράγοντες πολλαπλασιάζουν ανεξέλεγκτα τις ρυθμίσεις κατά παραγνώριση βασικών αρχών που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία του κράτους, όπως οι αρχές της ασφάλειας δικαίου, του ορθολογισμού και της αποτελεσματικότητας. Τέτοιοι παράγοντες είναι κυρίως: α) το χαμηλό επίπεδο του κομματικού ανταγωνισμού και εν γένει της κουλτούρας του πολιτικού συστήματος που βασίζεται στις πελατειακές σχέσεις, β) οι ανεπάρκειες και η ευθυνοφοβία του διοικητικού μηχανισμού που οδηγούν διαρκώς στη θέσπιση νέων ρυθμίσεων, γ) η πρόχειρη αντιμετώπιση ζητημάτων δημόσιας πολιτικής με συνέπεια να εισάγονται εσπευσμένα και χωρίς σχέδιο ρυθμίσεις, οι οποίες την επόμενη ημέρα χρειάζονται αλλαγή³⁸.
4. Με την πολυνομία συνδέεται στενώς η κακονομία. Τα δύο αυτά φαινόμενα σχετίζονται και αλληλοτροφοδοτούνται. Η πρώτη έχει ποσοτικό μέγεθος και η δεύτερη ποιοτικό. Η πολυνομία είναι ικανή, αλλά όχι αναγκαία, συνθήκη για την πρόκληση της κακονομίας. Όταν βέβαια παρατηρείται νομικός πληθωρισμός, αυξάνονται οι πιθανότητες αντιφατικών ρυθμίσεων ή νοηματικών κενών στη νομοθεσία³⁹. Εκδηλώσεις της κακονομίας είναι οι αλληλοσυγκρουό-

³⁵ Σ. Βλαχόπουλος, «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής-Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, Πρακτικά συνεδρίου 28-29.4.2017, Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 29 επ.

³⁶ Π. Παυλόπουλος, «Η σύγχρονη σχετικότητα του κανόνα δικαίου και οι επιπτώσεις της στο νομοθετικό έργο», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, ό.π., σελ. 5.

³⁷ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα*, Διανέοσις, 2017, σελ. 41 επ.

³⁸ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σελ. 51 επ.

³⁹ Ι. Συμεωνίδης, «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, ό.π., σελ. 120.

μενες και αντιφατικές ρυθμίσεις, η επικάλυψη των ρυθμίσεων, η μη εναρμόνιση της ρύθμισης προς συνταγματικούς ή άλλους αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνες δικαίου⁴⁰, η ανεπεξέργαστη μεταφορά ευρωπαϊκών οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη, η εσφαλμένη χρήση νομικής ορολογίας, οι γλωσσικές κακοτεχνίες κ.λπ.⁴¹.

5. Προς την κατεύθυνση της αντιμετώπισης του φαινομένου της πολυνομίας και της κακονομίας δημοσιεύτηκε ο ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης», που αποσκοπεί στη βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, τη μείωση των διοικητικών βαρών και την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου. Μεταξύ των αρχών της καλής νομοθέτησης, όπως ορίζονται στο άρθρο 2, είναι και η ασφάλεια δικαίου. Σημαντικές παράμετροι του νόμου είναι ο ρυθμιστικός προγραμματισμός της κυβέρνησης που επιβάλλει σε κάθε υπουργό να δηλώνει τον αριθμό και το αντικείμενο των σχεδίων νόμων που προτίθεται να εισαγάγει στη Βουλή, η εκ των υστέρων αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των νόμων μετά από μια τριετία εφαρμογής τους, η μείωση της υφιστάμενης νομοθεσίας μέσα από την απλούστευση και την κωδικοποίηση, καθώς και η δημιουργία γραφείων νομοθετικής πρωτοβουλίας στα υπουργεία με σκοπό την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων του νόμου. Ακολούθησε ο ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος, ο οποίος προβλέπει στο άρθρο 58 ότι η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται με την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, όπως είναι ιδίως: α) η αναλογικότητα, β) η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, γ) Η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, δ) η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της ρύθμισης, ε) η διαφάνεια μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με αυτές κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία), στ) η ασφάλεια δικαίου. Παράλληλα, προβλέπεται ένας μηχανισμός αξιολόγησης του παραχθέντος νομοθετικού έργου επί τη βάση του οποίου αποφασίζονται οι τροποποιήσεις της νομοθεσίας μετά την πάροδο ικανού χρονικού διαστήματος⁴².
6. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν εμποδίζει τον νομοθέτη να προχωρήσει σε μεταβολές, τις οποίες κρίνει απαραίτητες προς εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου, έστω και αν το μέχρι τότε ισχύον καθεστώς ήταν ευνοϊκό για κατηγορίες πολιτών. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε τα ανωτέρω στις αποφάσεις 6 και 7/1999, επταμελούς σύνθεσης του Γ΄ Τμήματος, με αντικείμενο την κατάργηση της επετηρίδας των εκπαιδευτικών και την εισαγωγή διαδικασίας εξετάσεων. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι η μακρόχρονη διατήρηση της ισχύος ενός ευνοϊκού για ορισμένη κατηγορία προσώπων νομοθετικού καθεστώτος δεν αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, πρόσκομμα για τη μεταβολή του. Ο συνταγματικός νομοθέτης, όπου θέλησε να θεσπίσει περιορισμούς στο περιεχόμενο της ρυθμιστικής δράσης του κοινού νομοθέτη, εκφράστηκε ρητά και ειδικά (άρθρο 78 παρ. 2 του Συντάγματος). Ένας γενικός περιορισμός της νομοθετικής λειτουργίας, που θα στηριζόταν μόνο στο επισφαλές κριτήριο του ευνοϊκού για ορισμένη κατηγορία προσώπων χαρακτήρα μιας υφιστάμενης ρύθμισης, θα κατέληγε, ενόψει της ευρύτητάς του, στη διαιώνισή της. Ο περιορισμός αυτός θα οδηγούσε στην παράλυση της

⁴⁰ Φ. Δωρής, «Μορφές κακής νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, επιπτώσεις στην απονομή της δικαιοσύνης και προτάσεις για την ορθολογική αντιμετώπιση των αιτίων της», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, ό.π., σελ. 138.

⁴¹ Β. Σκουρής, «Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους», στον ίδιο: *Προσανατολισμοί στο δημόσιο δίκαιο*, Σάκκουλας, 1999, σελ. 59 επ.· Ι. Καμτσίδου, «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης», σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, ό.π., σελ. 101.

⁴² Α. Παπατόλιας, *Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους*, Σάκκουλας, 2021, σελ. 163 επ.

- δράσης του νομοθέτη και στη ματαίωση της, κατά το Σύνταγμα, αποστολής του να ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις σύμφωνα με τις επιταγές του δημοσίου συμφέροντος, όπως διαμορφώνονται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες. Η ίδια νομολογιακή θέση διατυπώνεται σε πολεοδομικές υποθέσεις, σύμφωνα με την οποία δεν επιβάλλεται από την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης η διαιώνιση ευνοϊκών ρυθμίσεων για τις χρήσεις γης εκτός σχεδίου, διότι τούτο θα οδηγούσε στη ματαίωση της υποχρέωσης του νομοθέτη να ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα κατ' εκτίμηση των επιταγών του δημοσίου συμφέροντος, εκπληρώνοντας την υποχρέωσή του για προστασία του φυσικού περιβάλλοντος (ΣτΕ 3755/2009, 2607/2005).
7. Η νομολογία των δικαστηρίων έχει συμβάλει αποφασιστικά στην εμπέδωση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, ερμηνεύοντας διατάξεις που αφορούν την ανάπτυξη της δραστηριότητας των πολιτών στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας. Ιδιαίτερη σημασία έχει προσδώσει η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, διαμορφωθείσα με πρακτικά κατά την επεξεργασία προεδρικών διαταγμάτων, στην προστασία των μαθητών από τις μεταβολές, οι οποίες επέρχονται με προεδρικά διατάγματα στα σχολικά προγράμματα, τον τρόπο αξιολόγησης των μαθητών, τις εξετάσεις και γενικότερα το περιεχόμενο των μαθητικών σπουδών. Έχει παγίως κριθεί ότι τα σχέδια π.δ. για τα ανωτέρω ζητήματα πρέπει να αποστέλλονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας πριν από την έναρξη του σχολικού έτους, τούτο δε απορρέει από τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της προστασίας της εμπιστοσύνης των διοικουμένων και αποσκοπεί στον αποκλεισμό αιφνιδιασμού μαθητών και διδασκόντων. Επομένως, αν οι σχετικές ρυθμίσεις αποστέλλονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας μετά την έναρξη του σχολικού έτους, τότε οι ως άνω αρχές κωλύουν την έναρξη της ουσιαστικής ισχύος και εφαρμογής τους κατά τη διάρκεια του ίδιου σχολικού έτους, εκτός και αν είναι ευμενέστερες για τους μαθητές ή αν αφορούν μόνο διαδικαστικά θέματα (ΠΕ 60/2010, 209/2009, 55/2008, 55/2007, 202/2000 κ.ά. Βλ. και ΣτΕ 3814/1990, 1678/1974, 1247/2008, 881/1993). Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, προς χάριν της προστασίας του πολίτη, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο νόμος είτε δεν περιέχει καθόλου διατάξεις για κατηγορία προσώπων κατά τη μετάβαση από ένα καθεστώς σε άλλο είτε περιέχει μεταβατικές διατάξεις που χρήζουν συμπλήρωσης διά της ερμηνείας. Έτσι, έχει κριθεί ότι αν θεσπίζονται νέες χρήσεις γης για ακίνητα περιοχής, διαφορετικές από τις μέχρι τότε ισχύουσες, χωρίς να περιλαμβάνεται πρόβλεψη μεταβατικής διάταξης για ακίνητα στα οποία υπάρχουν νομίμως διαφορετικές χρήσεις με βάση το προηγούμενο κανονιστικό καθεστώς, οι προϋφιστάμενες χρήσεις δεν επηρεάζονται αλλά συνεχίζονται για όσο χρόνο προέβλεπε το προηγούμενο καθεστώς ή ατομική διοικητική πράξη που τις είχε επιτρέψει (ΣτΕ 2172/2006). Επίσης, έχει γίνει δεκτό ότι κατά την έννοια μεταβατικών διατάξεων, ερμηνευόμενων ενόψει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, άδεια άσκησης επαγγέλματος χορηγείται σε εκείνους οι οποίοι έχουν ήδη εγγραφεί, κατά τη δημοσίευση του νέου νόμου που μεταβάλλει το νομοθετικό καθεστώς, προς απόκτηση μεταπτυχιακού τίτλου και αποκτήσουν τον τίτλο εντός ευλόγου χρόνου από τη δημοσίευση του νέου νόμου (ΣτΕ 113/2005).
8. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ως αντισυνταγματικές διατάξεις νόμου που θεώρησε ότι έχουν τεθεί κατά παράβαση των αρχών του Κράτους Δικαίου και της ασφάλειας δικαίου. Ειδικότερα, στην απόφαση της Ολομέλειας 1738/2017 κρίθηκε ότι η αρχή της ασφάλειας του δικαίου, η οποία απορρέει από την αρχή του Κράτους Δικαίου και ιδίως από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 εδ. α' Σ. και ειδικότερη εκδήλωση της οποίας αποτελεί η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, επιβάλλει ιδίως τη σαφήνεια και την

προβλέψιμη εφαρμογή των εκάστοτε θεσπιζομένων κανονιστικών ρυθμίσεων και πρέπει να τηρείται με ιδιαίτερη αυστηρότητα, όταν πρόκειται για διατάξεις που μπορούν να έχουν σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις στους ενδιαφερόμενους, όπως είναι οι διατάξεις που προβλέπουν την επιβολή επιβαρύνσεων υπό τη μορφή φόρων, τελών, εισφορών και οποιασδήποτε φύσεως κυρώσεων για παράβαση των σχετικών διατάξεων. Η ως άνω θεμελιώδης αρχή, η οποία εξυπηρετεί σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, επιτάσσει η κατάσταση του διοικουμένου, όσον αφορά την εκ μέρους του τήρηση των κανόνων της σχετικής με τις ανωτέρω επιβαρύνσεις νομοθεσίας, να μη μπορεί να τίθεται επ' αόριστον εν αμφιβόλω. Συνακόλουθα, για την επιβολή επιβαρύνσεων υπό τη μορφή φόρων, τελών, εισφορών και σχετικών κυρώσεων απαιτείται να προβλέπεται προθεσμία παραγραφής, η οποία, προκειμένου να εκπληρώνει τη συνιστάμενη στη διασφάλιση της ως άνω αρχής λειτουργία της, πρέπει να ορίζεται εκ των προτέρων και η διάρκειά της να είναι επαρκώς προβλέψιμη από τον διοικούμενο, μετά δε τη λήξη της να μην είναι πλέον δυνατή η επιβολή εις βάρος του διοικουμένου ούτε της σχετικής οικονομικής επιβαρύνσεως (φόρου, τέλους, εισφοράς) ούτε οποιασδήποτε σχετικής κυρώσεως. Για να είναι δυνατή δε η (εκ των προτέρων) πρόβλεψη της διάρκειας της παραγραφής, πράγμα που συμβάλλει και στη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης των διοικουμένων προς τη Διοίκηση, αλλά και το κράτος γενικότερα, η λήξη της παραγραφής πρέπει να προσδιορίζεται στον νόμο συγκεκριμένα, εν αναφορά με συγκεκριμένο χρονικό σημείο, και να μην εξαρτάται από ενέργειες δημοσίας αρχής⁴³.

IV. Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΑΠΟΔΕΚΤΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

1. Η Διοίκηση είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων. Η ατομική διοικητική πράξη συνιστά το κύριο μέσο με το οποίο η Διοίκηση επιτελεί το έργο της και εκπληρώνει την, κατά το Σύνταγμα, αποστολή της⁴⁴. Η διοικητική πράξη είναι δημιουργήμα της έννοιας της Πολιτείας δικαίου, καθώς η Διοίκηση καθορίζει εκ των προτέρων με ποιο τρόπο πρέπει να εφαρμοστεί ο νόμος στην ατομική περίπτωση, με αυτή δε τη νομική δήλωση βουλήσεως δεσμεύεται τόσο η ίδια όσο και ο διοικούμενος. Η δέσμευση του διοικουμένου συνίσταται στο ότι υπάγεται εφεξής σε έναν ατομικό κανόνα δικαίου επί τη βάση του οποίου πραγματοποιούνται υλικές ενέργειες οι οποίες κατευθύνονται στην πραγμάτωση του περιεχομένου της διοικητικής πράξης. Η δέσμευση της Διοίκησης συνίσταται στο ότι ενεργεί σύμφωνα με το περιεχόμενο της πράξης, ρυθμίζοντας αναλόγως τις υλικές ενέργειες των οργάνων της, και απέχει από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς τη δηλωθείσα βούλησή της⁴⁵.
2. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου αποκτά πεδίο εφαρμογής στην περίπτωση της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, διότι το «ανακλητό» των διοικητικών πράξεων εμπεριέχεται στη φύση του έργου της Διοίκησης, ως τμήματος της εκτελεστικής λειτουργίας του κράτους, που είναι δράση αδιάλειπτη και ενεργή⁴⁶. Ως ανάκληση νοείται η διαδικασία η οποία καταλήγει στην έκδοση μιας νέας διοικητικής πράξης, δυνάμει της οποίας αίρεται η ισχύς μιας έτερης διοικητικής πράξης είτε αναδρομικά είτε για το μέλλον. Με την ανάκληση, η ανακαλούμενη διοικητική πράξη εξαφανίζεται και παύει να παρέχει νόμιμη βάση για περαιτέρω διοικητικές ενέργειες, ενώ το πρόσωπο το οποίο η πράξη αφορά έρχεται στη νομική θέση στην οποία θα τελούσε

⁴³ Βλ. και τις ΣτΕ 1508/2002, 3173/2014.

⁴⁴ Δ. Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2005, σελ. 337.

⁴⁵ Μ. Δ. Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, Αθήναι, 1957, σελ. 216-217.

⁴⁶ Γ. Παπαχατζής, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, Αθήναι, 1983, σελ. 670.

χωρίς την έκδοση αυτής⁴⁷. Το γεγονός ότι η διοικητική πράξη είναι μονομερής δεν σημαίνει ότι η ανάκλησή της επαφίεται στην απόλυτη ευχέρεια της Διοίκησης, καθώς σε ένα Κράτος Δικαίου τόσο η έκδοση όσο και η ανάκληση υπόκεινται σε κανόνες. Οι κανόνες αυτοί ερείδονται στο Σύνταγμα και στην έννομη τάξη, έχουν δε αποκρυσταλλωθεί στη νομολογία, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η διάπλαση των κανόνων αποτελεί σύνθεση των εξής αρχών: α) της νομιμότητας που επιβάλλει στη Διοίκηση την ανάκληση κάθε παράνομης διοικητικής πράξης, β) της ασφάλειας δικαίου, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη και της καλής πίστης που επιβάλλουν τη διατήρηση των ευμενών διοικητικών πράξεων. Ειδικότερα, η αρχή της προστασίας της καλής πίστης προστατεύει τον διοικούμενο, εφόσον αποδεικνύεται η καλοπιστία του, έναντι της διοίκησης η οποία οφείλει να απέχει από ενέργειες που ανατρέπουν τη δημιουργηθείσα υπέρ αυτού κατάσταση, ιδίως όταν έχει παρέλθει μακρύς χρόνος⁴⁸. Αντιθέτως, η ύπαρξη δόλου στο πρόσωπο του διοικούμενου επιτρέπει στη διοίκηση την ανάκληση της παράνομης πράξης χωρίς χρονικό περιορισμό⁴⁹ (ΣτΕ 3177, 719/2015, 2942/2012, 2132/2008, 3159/1998, 6428/1995, 869/1994, 2429/1992 κ.ά.), γ) της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης⁵⁰. Η ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων προβλέπεται ήδη στο άρθρο 21 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (:ΚΔΔ), στις παρ. 1 και 2 του οποίου υπάρχουν ορισμοί για την αρμοδιότητα του οργάνου και αντίστοιχα για τη διαδικασία, δηλαδή τίθενται μόνον διαδικαστικοί κανόνες⁵¹.

3. Για την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων γίνονται από τη νομολογία ορισμένες θεμελιώδεις διακρίσεις: α) ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων, β) ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων. Όταν οι ως άνω πράξεις, παράνομες και νόμιμες, είναι ευμενείς για τον διοικούμενο, εμφανίζεται με έντονο τρόπο η σύγκρουση μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και των αρχών της ασφάλειας δικαίου, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης. Εξάλλου, στην περίπτωση ανάκλησης παράνομης δυσμενούς διοικητικής πράξης παρατηρείται μεν σύμπτωση των συμφερόντων της Διοίκησης και του διοικούμενου, όμως δεν αποκλείεται με την ανακαλούμενη πράξη να έχουν δημιουργηθεί δικαιώματα τρίτων ή νομικές καταστάσεις, οι οποίες δεν επιτρέπεται να ανατραπούν λόγω παρόδου μεγάλου χρόνου από την έκδοση της ανακαλούμενης.
4. Ως προς την ανάκληση των παράνομων ευμενών πράξεων, ο συγκερασμός των ως άνω αντίθετων αρχών αποτυπώθηκε από τον νομοθέτη ήδη με τον α.ν. 261/1968 που προβλέπει τον εύλογο χρόνο εντός του οποίου μπορεί να ανακληθεί παράνομη ευμενής πράξη, ο οποίος δεν μπορεί να είναι μικρότερος της πενταετίας⁵². Εξαιρετικά σημαντική για την ασφάλεια δικαίου και την προστασία του διοικούμενου είναι η απόφαση 602/2003 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία η δυσμενής ατομική διοικητική πράξη που δεν δημοσιεύεται δεν επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι εκείνου τον οποίο αφορά, παρά μόνον από την κοινοποίησή της προς αυτόν ή τουλάχιστον από τη γνώση του. Ο κανόνας αυτός έχει ως συνέπεια πράξη ανακλητική προηγούμενης ευμενούς, από την οποία είχαν απορреύσει δικαιώματα σε καλόπιστο διοικούμενο, να μην επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι

⁴⁷ Η. Κυριακόπουλος, *Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον Β΄*, Θεσσαλονίκη, 1961, σελ. 418.

⁴⁸ Θ. Τσάτσος, *Παραδόσεις Διοικητικού Δικαίου*, Αθήναι, 1971, σελ. 73.

⁴⁹ Γ. Παπαχατζής, *Μελέται επί του δικαίου των διοικητικών διαφορών*, Αθήναι, 1961, σελ. 406.

⁵⁰ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2014, σελ. 306-307.

⁵¹ Κ. Καλόνομος, «Άρθρο 21», σε: Στ. Δ. Μαυρίδη (επιμ.), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999). Κώδικας Πρόσβασης στα Δημόσια Έγγραφα (Π. Δ. 28/2015)*, Σάκκουλας, 2019, σελ. 695.

⁵² Γ. Σιούτη, «Η μονομερής δράση της Δημόσιας Διοίκησης», σε: Α. Γέροντα/Σ. Λύτρα/Π. Παυλόπουλο/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαίτη, *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2018, σελ. 294.

τούτου, αν δεν του κοινοποιηθεί ή αν δεν περιέλθει σε γνώση του. Όταν, όμως, έχει περάσει ο εύλογος χρόνος μέσα στον οποίο είναι, κατά τις γενικές αρχές του δικαίου, δυνατή η ανάκληση των παρανόμων πράξεων, χωρίς να του έχει κοινοποιηθεί η ανακλητική αυτή πράξη και χωρίς να έχει λάβει γνώση της, η μετά τον χρόνο αυτό κοινοποίηση ή γνώση της πράξης έχει ως συνέπεια αυτή να αρχίζει να παράγει τα αποτελέσματά της έναντι του καλόπιστου τούτου διοικούμενου σε χρόνο που αποδοκιμάζουν οι γενικές αρχές. Όπως οι γενικές αρχές, που απορρέουν από την έννοια του Κράτους Δικαίου, δεν επιτρέπουν στη 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 διοικούμενους μετά την πάροδο εύλογου χρόνου, ώστε να μην αιφνιδιάζεται εκείνος που στηρίχθηκε σε δεδομένη συμπεριφορά της, έτσι οι ίδιες γενικές αρχές για τους ίδιους λόγους δεν επιτρέπουν στη 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.

Στη Σύσταση CM/Rec(2007)7 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, η ανάκληση των διοικητικών πράξεων θεωρείται ως κλασικό πεδίο της αρχής της ασφάλειας δικαίου και για τούτο επισημαίνεται ότι σε περίπτωση κατά την οποία η Διοίκηση αποφασίζει να ανακαλέσει παράνομη πράξη της, δεν πρέπει να παραβιάζει την ως άνω αρχή και μάλιστα όταν θίγονται κτηθέντα δικαιώματα του διοικουμένου. Με βάση τα ανωτέρω, η Σύσταση σημειώνει ότι η ανάκληση επιτρέπεται μόνον όταν η ανακαλούμενη πράξη είναι παράνομη και είτε δεν υφίσταται προστατευτέα νόμιμη προσδοκία του διοικούμενου είτε το δημόσιο συμφέρον προτάσσεται σε σχέση με τα δικαιώματα και τα συμφέροντά του. Περαιτέρω, κατά την ίδια Σύσταση, νόμιμη διοικητική πράξη μπορεί να ανακληθεί μόνον εφόσον δεν υφίσταται νόμιμη προσδοκία του διοικούμενου για διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης ή οι συνθήκες έχουν μεταβληθεί και το δημόσιο συμφέρον προτάσσεται έναντι των δικαιωμάτων και συμφερόντων του διοικούμενου που επιβάλλουν τη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης⁵³.

5. Όπως δέχεται θεωρία και νομολογία, ο κανόνας που διέπει το καθεστώς των νόμιμων διοικητικών πράξεων είναι το μη ανακλητό, προκειμένου να μη διαταράσσονται διοικητικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί με νόμιμο τρόπο. Ο κανόνας αυτός κάμπτεται σε ορισμένες περιπτώσεις εφόσον συντρέχουν λόγοι οι οποίοι αίρουν το «αμετάκλητο» των νόμιμων διοικητικών πράξεων. Οι λόγοι αυτοί είναι δυνατό να ενυπάρχουν στο περιεχόμενο της πράξης, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις που τίθεται όρος ή διατυπώνεται επιφύλαξη ανάκλησης. Ο όρος είναι πρόσθετος ορισμός με τον οποίο η διοικητική αρχή χορηγεί στον ιδιώτη ευμενή πράξη, εφόσον τηρεί ορισμένες υποχρεώσεις που μπορούν να συνίστανται σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή. Συνεπώς, το υπέρ του διοικουμένου επωφελές έννομο αποτέλεσμα της διοικητικής πράξης συνάπτεται προς ορισμένη υποχρέωση αυτού⁵⁴. Η ανάκληση της πράξης λόγω μη εκπλήρωσης όρου πρέπει να υπακούει στην αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή επιβάλλεται όταν ο διοικούμενος αδρανεί τελείως ως προς την εκπλήρωση του όρου⁵⁵. Από την άλλη, η Διοίκηση μπορεί να εκδώσει διοικητική πράξη υπό την επιφύλαξη της ανάκλησης και της εντεύθεν αναιρέσης των εννόμων αποτελεσμάτων, εφόσον εκλείψουν νόμιμες προϋποθέσεις διατήρησης της ισχύος

⁵³ Council of Europe, *The Administration and You. A handbook, Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*, Strasbourg, 2018, σελ. 17.

⁵⁴ Δ. Κόρσος, «Πρόσθετοι ορισμοί εν τη διοικητική πράξει», σε: *Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 I*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1979, σελ. 106.

⁵⁵ ΣτΕ 262/1982, 2744/1984, 944/1985, 3214/1988.

της. Οι πρόσθετοι ορισμοί σχετικοποιούν τη νομική θέση του διοικούμενου και προκαλούν αβεβαιότητα όσον αφορά την ισχύ της πράξης στο μέλλον. Η προσθήκη των πρόσθετων ορισμών επιδρά στην κλασική λειτουργία των διοικητικών πράξεων, που βασίζεται στην παραγωγή έννομων συνεπειών με δεσμευτική ισχύ και διάρκεια στον χρόνο, καθώς δημιουργεί μια κατάσταση εκκρεμότητας που δεν είναι συμβατή με το Δημόσιο Δίκαιο⁵⁶. Αυτή η εκκρεμότητα έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της ασφάλειας δικαίου και για τούτο οι πρόσθετοι ορισμοί πρέπει να τίθενται στις απολύτως αναγκαίες περιπτώσεις προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, ενώ κατηγορίες πράξεων, λόγω της φύσης τους, είναι ανεπίδεκτες πρόσθετων ορισμών⁵⁷. Ο πρόσθετος ορισμός για να είναι επιτρεπτός πρέπει να συμβιβάζεται προς τη διέπουσα την πράξη διάταξη και να συντελεί στην πραγμάτωση του σκοπού στον οποίο αποβλέπει, τυχόν δε προσθήκη παράνομου ορισμού θεωρείται ως μη υφιστάμενη και η πράξη παραμένει χωρίς αυτήν, εκτός αν η παράνομη προσθήκη επιδρά σε ολόκληρη την πράξη⁵⁸.

Περαιτέρω, ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξης είναι επιτρεπτή όταν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, η επίκληση των οποίων πρέπει να ερείδεται σε ειδική αιτιολογία προκειμένου να διασφαλίζεται ο διοικούμενος από τον κίνδυνο της αυθαιρεσίας λόγω της ρευστότητας της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, λόγοι δημοσίου συμφέροντος μπορεί να δικαιολογούν την ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξης, έστω και αν δημιουργήθηκαν διοικητικές καταστάσεις και παρήλθε εύλογος χρόνος ή δεν επήλθε μεταβολή των πραγματικών συνθηκών επί των οποίων στηρίχθηκε η έκδοση της πράξης⁵⁹. Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η ανάκληση των διοικητικών πράξεων χωρεί για λόγους νομιμότητας και όχι για διαφορετική εκτίμηση των αυτών πραγματικών συνθηκών. Εξαιρεση από τη γενική αρχή δικαιολογείται μόνον όταν κατά την αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, οπότε επιτρέπεται η επανεκτίμηση του συμφέροντος τούτου και η ανάκληση και των νόμιμων ακόμα διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 3310/2006, 2554/2005, 259/2005, 3011/2000, 4284/1999, 3818/1987, 441/984, 3476/1981).

6. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει από μακρού χρόνου διαμορφώσει τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου⁶⁰ ότι η Διοίκηση δεν έχει, καταρχήν, υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, για τις οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία προσβολής ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς (ΣτΕ 1748/2016 Ολομ. 2666/2013, 2227/2008, 2176, 2177/2004 Ολομ.). Περαιτέρω, σύμφωνα με τις σχετικές με την ανάκληση των διοικητικών πράξεων γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, πράξη διά της οποίας εκδηλώνεται άρνηση της Διοίκησης να ανακαλέσει προηγούμενη εκτελεστή πράξη της δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα, παρά μόνον εάν εκδοθεί μετά νέα ουσιαστική έρευνα της υπόθεσης, η οποία στηρίζεται σε εκτίμηση νέων στοιχείων (βλ. ΣτΕ 4393, 4394/2013, 3562/2013, 2666/2013, 172/2012, 4632/2011, 2227/2008, 2632/2006, 4596/2005, 2785/2003 7μ., 3693/2001), ενώ και η σιωπηρή απόρριψη εκ μέρους της Διοικήσεως αιτήματος ανακλήσεως διοικητικής πράξεως τοιαύτης φύσεως δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, υπό την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 (ΣτΕ 2666/2013, 2227/2008, πρβλ. ΣτΕ 3714/1999, 3252/1998, 754/1992). Με την απόφαση 2176/2004 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας

⁵⁶ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί στη διοικητική πράξη*, Σάκκουλας, 1993, σελ. 226.

⁵⁷ Δ. Κόρσος, «Πρόσθετοι ορισμοί εν τη διοικητική πράξει», σε: *Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 I*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1979, σελ. 113.

⁵⁸ Η. Κυριακόπουλος, *Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον*, Β' Γενικό Μέρος, Θεσσαλονίκη, 1961, σελ. 380.

⁵⁹ Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, «Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων», σε: *Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 II*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1979, σελ. 360.

⁶⁰ Η. Κουβαράς, *Η Διοικητική Δικαιοσύνη ως δικαιοτελεστική λειτουργία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 177.

εισήχθη εξαίρεση από την ως άνω γενική αρχή σύμφωνα με την οποία στις περιπτώσεις 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 στη Διοίκηση αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής αποφάσεως 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 απονεμόμενης από τον νομοθέτη διακριτικής ευχέρειας ή δέσμιας αρμοδιότητας για την έκδοσή της, κατ' εκτίμηση: α) των λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκλησή της, β) της ανάγκης προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που κτήθηκαν καλοπίστως από την εφαρμογή της και γ) του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοσή της. Σύμφωνα με την απόφαση της Ολομέλειας, εφόσον η Διοίκηση, κατ' εκτίμηση των ανωτέρω προϋποθέσεων, προβεί στην ανάκληση της πράξης που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν ανίσχυρης διάταξης, η ενέργεια αυτή δεν αντιστρατεύεται την ανάγκη ασφάλειας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, αλλά αντιθέτως είναι σύμφωνη προς τις αρχές του Κράτους Δικαίου, της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης και της χρηστής διοίκησης, οι οποίες δεν ανέχονται τη διατήρηση σε ισχύ νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαίου⁶¹. Τυχόν δε παράλειψη της Διοίκησης να ανακαλέσει την παράνομη πράξη, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως.

V. ΤΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ ΩΣ ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

- Κατά το άρθρο 87 παρ. 1 Σ. περιεχόμενο της δικαιοδοτικής λειτουργίας είναι η απονομή της δικαιοσύνης, η οποία είναι έργο των δικαστηρίων που συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές, οι οποίοι απολαμβάνουν λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας. Οι δικαστές αντλούν την αρμοδιότητά τους ευθέως από το Σύνταγμα και ως εκ τούτου είναι άμεσα όργανα του κράτους, που ασκούν κρατική λειτουργία. Οι δικαστικές αποφάσεις αποτελούν πράξεις της Πολιτείας και εκτελούνται στο όνομα του ελληνικού λαού (άρθρο 26 παρ. 3 Σ.). Η έννομη προστασία από τα δικαστήρια αποτελεί αφενός αντικειμενική οργανωτική υποχρέωση της Πολιτείας και αφετέρου θεμελιώδες δικαίωμα του «καθένα» κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Σ.⁶². Η απονομή της δικαιοσύνης βασίζεται στον θεσμό της δίκης, ο οποίος διαμορφώθηκε ιστορικά προς αποφυγή της αυτοδικίας και εξασφάλισης της εφαρμογής των κανόνων δικαίου στην κοινωνική ζωή μέσω ενός συνόλου δικαίως ρυθμισμένων ενεργειών που αποβλέπει στην επίλυση των διαφορών⁶³. Ένας από τους θεμελιώδεις σκοπούς της δίκης είναι η ασφάλεια δικαίου, η οποία εκδηλώνεται σε δύο επίπεδα⁶⁴: στο πρώτο επίπεδο λειτουργεί στη συγκεκριμένη διαφορά, υπό την έννοια ότι η δίκη οδηγεί σε αυθεντική διάγνωση της αληθινής νομικής κατάστασης και επιλύει τελειωτικά τη διαφορά μεταξύ των προσώπων που έλαβε

⁶¹ Γ. Σιούτη, «Η διοικητική πράξη», σε: Α. Γέροντα/Σ. Λύτρα/Π. Παυλόπουλο/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαίτη, *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2018, σελ. 218.

⁶² Δ. Θ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο. Τόμος Β΄, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1992, σελ. 461.

⁶³ Κ. Μπέης, *Μαθήματα Πολιτικής Δικονομίας-Εισαγωγή στη δικονομική σκέψη*, Αφοί Π. Σάκκουλα 1981, σελ. 101.

⁶⁴ Κ. Κεραμεύς, *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο Ι*, Σάκκουλας, 1983, σελ. 7.

χώρα η δίκη, αποκαθιστώντας έτσι την κοινωνική ειρήνη στο ποσοστό που διαταράχθηκε από τη γέννηση της διαφοράς. Στο δεύτερο επίπεδο, μόνη η θεσμοθέτηση της δίκης εμποδώνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στην εφαρμογή της έννομης τάξης και προάγει ψυχολογικά την ασφάλεια δικαίου, καθώς όλοι γνωρίζουν ότι τυχόν μη συμμόρφωση οποιουδήποτε στις δικαιοδικές επιταγές μπορεί να έχει ως συνέπεια την προσφυγή του θιγομένου στη δικαιοσύνη, προκειμένου με τη δύναμη του κρατικού καταναγκασμού να αποκατασταθεί η έννομη τάξη⁶⁵.

2. Μολονότι οι δικαστικές αποφάσεις περιορίζονται στην επίλυση της συγκεκριμένης διαφοράς και ούτε θέτουν ούτε ερμηνεύουν κανόνες δικαίου με δεσμευτική ενέργεια έναντι πάντων, εκτός των εξαιρέσεων που προβλέπει το Σύνταγμα, η επίδρασή τους κατά την κρίση άλλων υποθέσεων όμοιων (ή και παρόμοιων) από τα δικαστήρια είναι πολύ σημαντική, ενώ συντελούν στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης, στην εξέλιξη της κοινωνικής ζωής και εν τέλει στη δικαιοδική συνείδηση των ανθρώπων που ζουν σε μια ορισμένη κοινωνία⁶⁶. Το ουσιαστικό χαρακτηριστικό της δικαιοδοτικής λειτουργίας εντοπίζεται στη συλλογιστική διαδικασία, μέσω της οποίας λαμβάνεται η απόφαση, η οποία αποτυπώνεται στον νομικό συλλογισμό. Ο κανόνας δικαίου αποτελεί τη μείζονα πρόταση του νομικού συλλογισμού, τα δε πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης τίθενται ως ελάσσονα πρόταση του συλλογισμού. Η αξία του νομικού συλλογισμού συνίσταται στο ότι ο δικαστής υποβάλλεται σε διανοητική αυτοπειθαρχία, διότι καλείται να ακολουθήσει μια εύλογη ακολουθία κρίσεων (νομικών και πραγματικών) προκειμένου να φθάσει σε αιτιολογημένο συμπέρασμα⁶⁷. Ο δικαστής, για να διατυπώσει τη μείζονα πρόταση, οφείλει να ανεύρει τον κανόνα δικαίου και να τον ερμηνεύσει με αναγωγή στην ενότητα του όλου συστήματος του ισχύοντος δικαίου και λαμβάνοντας υπόψη τις κοινωνικές συνέπειες της ερμηνευτικής λύσης που προκρίνει για το μέλλον. Ο δικαστής οφείλει να ισοζυγίσει όχι μόνο τις αντιτιθέμενες αξιώσεις των διαδίκων αλλά και τις αξιώσεις του παρελθόντος προς τις αξιώσεις του μέλλοντος, δηλαδή να προβάλλει την κρίση του στο μέλλον, προκειμένου να σταθμίσει την επιτυχία της δικαιοδοτικής λύσης⁶⁸. Οι κρίσεις περί του μέλλοντος, που υπερβαίνουν τη διαφορά μεταξύ των διαδίκων και καταλαμβάνουν και άλλες περιπτώσεις που αναφύονται με βάση το ίδιο νομικό πλαίσιο, διατυπώνονται κατά κανόνα στη μείζονα σκέψη και δημιουργούν οιονεί δικαστικά προηγούμενα που δεσμεύουν τα δικαστήρια στις μελλοντικές υποθέσεις⁶⁹. Όπως ορθά έχει επισημανθεί, η δικαιοδοτική λειτουργία δεν συνδέεται μόνο με το παρελθόν διά του αντικειμένου της, ήτοι της ανόρθωσης της παραβίασης του δικαίου από ορισμένη παρελθούσα συμπεριφορά, αλλά και με το ότι ο δικαστής επηρεάζεται από τις προγενέστερες νομολογιακές λύσεις, διότι, αν και θεωρητικώς ελεύθερος, αισθάνεται εν τούτοις δεσμευόμενος από τις προγενέστερες δικαιοδοτικές κρίσεις επί ομοίων υποθέσεων⁷⁰. Το κείμενο δίκαιο συνιστά γενική, αφηρημένη και απρόσωπη ρύθμιση και η νομολογία συμβάλλει αποφασιστικά στην ερμηνευτική αποκάλυψή του μέσω των βιοτικών σχέσεων που εξετάζει ο δικαστής επ' ευκαιρία εκδίκασης συγκεκριμένης υπόθεσης, αυτή δε η ερμηνευτική προσέγγιση που αποτυπώνεται στη μείζονα σκέψη του δικανικού συλλογισμού συνιστά ένα προηγούμενο, το οποίο δεν μπορεί να αγνοήσει ο δικαστής που καλείται να αποφανθεί για εκκρεμείς ή μελλοντικές υποθέσεις επί ομοίου αντικειμένου⁷¹.

⁶⁵ Ν. Κ. Ανδρουλάκης, *Θεμελιώδεις έννοιες της ποινικής δίκης*, Π. Ν. Σάκκουλας, 2012, σελ. 5.

⁶⁶ Κ. Κεραμείς, «Οι δικαιοδοτικοί μηχανισμοί», στον ίδιο, *Νομικές Μελέτες II*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1994, σελ. 31.

⁶⁷ Κ. Σταμάτης, *Μεθοδολογία του Δικαίου*, Σάκκουλας, 2019, σελ. 74.

⁶⁸ Ν. Μπουρόπουλος, *Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας*, Το Νομικόν, 1951, σελ. 31.

⁶⁹ Κ. Κεραμείς, «Η αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων», σε: *Νομικές Μελέτες II*, ό.π., σελ. 67.

⁷⁰ Ν. Μπουρόπουλος, ό.π., σελ. 30.

⁷¹ Δ. Κόρρος, «Ο δικαστής ως νομοθέτης», σε: *Επιστημονική Επετηρίς ΠΑΣΠΕ*, Αθήνα, 1980, σελ. 348.

3. Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, γίνεται δεκτό ότι η παγίωση της νομολογίας υπηρετεί την αρχή της ασφάλειας δικαίου⁷², διότι τα πρόσωπα τα οποία σκοπεύουν να αιτηθούν δικαστική προστασία γνωρίζουν τις δικαιοδοτικές κρίσεις των δικαστηρίων, ιδίως των ανωτάτων, επί των ζητημάτων που πρόκειται να θέσουν με τα ένδικα βοηθήματα και έτσι μπορούν να προβλέψουν την εξέλιξη και των δικών τους υποθέσεων. Τούτο σημαίνει πρακτικά ότι η δικαιοδοτική κρίση δεν μεταβάλλεται με βάση τα δικαστήρια ή τους δικαστές που θα δικάσουν τις συγκεκριμένες υποθέσεις, καθώς υπάρχει ένα οιονεί δεσμευτικό προηγούμενο, προερχόμενο κυρίως από τις αποφάσεις των ανωτάτων δικαστηρίων, το οποίο θα ακολουθηθεί, εφόσον ισχύει και εφαρμόζεται το ίδιο νομικό πλαίσιο και δεν υπάρχουν ουσιώδεις διαφορές στην ελάχιστο πρόταση⁷³. Στο πλαίσιο κριτικής, έχει υποστηριχθεί ότι οι νομολογιακές κρίσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας διαθέτουν μεν μεγάλη επιχειρηματολογική σπουδαιότητα και οι πληρεξούσιοι δικηγόροι αναφέρονται σε αυτές ως έχουσες δεσμευτική δύναμη ισοδύναμη με αυτή του τυπικού νόμου, ενώ η Διοίκηση τις λαμβάνει σοβαρά υπόψη, όμως τα παραπάνω προκαλούν την εντύπωση ότι πρόκειται για υποχρεωτικό νομολογιακό προηγούμενο, χωρίς πολλές φορές να εξετάζεται αν πράγματι αυτό το προηγούμενο μπορεί να εφαρμοστεί στη συγκεκριμένη περίπτωση με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της⁷⁴.

Αξίζει εδώ να τονισθεί ότι ειδικά η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει σπουδαία συμβολή στην εμπέδωση της αρχής της ασφάλειας δικαίου και από μια άλλη οπτική: διαμόρφωσε ιστορικά, από το 1929, νομολογιακούς κανόνες σε πεδία όπου δεν υπήρχε θετό δίκαιο, με συνέπεια να εμπλουτισθεί με εξαιρετικά δημιουργικό τρόπο η αρχή της νομιμότητας κατά τη δράση της Διοίκησης⁷⁵. Οι νομολογιακοί κανόνες διαπλάστηκαν με έμπνευση από το πνεύμα της καθόλου έννομης τάξης και τις αρχές του φιλελεύθερου-δημοκρατικού πολιτεύματος και για αυτό διακρίνονται για τον συγκερασμό δύο αγαθών: της προστασίας του πολίτη από αυθαιρεσίες της Διοίκησης και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος⁷⁶. Τέτοιοι κανόνες εμφανίζονται ιδίως στα πεδία του δημοσιούπαλληλικού δικαίου, των συλλογικών οργάνων της Διοίκησης, της διοικητικής διαδικασίας, είναι δε αξιοσημείωτο ότι ο νομοθέτης μετέτρεψε τους κανόνες αυτούς σε θετό δίκαιο, όπως στον κώδικα δημοσίων υπαλλήλων και στον κώδικα διοικητικής διαδικασίας, ενισχύοντας έτι περαιτέρω την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

4. Στις πρόσφατες αποφάσεις 800-802/2021 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας το Δικαστήριο μετέβαλε τη νομολογία του σε σχέση με την αστική ευθύνη που γεννάται από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των δικαστών οι οποίες βλάπτουν τον πολίτη και γεννούν αξίωση αποζημίωσης. Ειδικότερα, ενώ με την απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1501/2014 είχε γίνει δεκτό ότι η αποζημίωση του πολίτη από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας επιβάλλεται, όπως και για τα άλλα όργανα της Πολιτείας, από το άρθρο 4 παρ. 5 Σ., εφαρμόζεται δε αναλογικά το άρθρο 105

⁷² ΣτΕ 4439/2012 «Η μη επιδεχόμενη [...] αμφισβητήσεως αρχή, ότι η παγίωση της νομολογίας εξυπηρετεί την ασφάλεια δικαίου, που αποτελεί βασικό σκοπό της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας ως Ανωτάτου Δικαστηρίου».

⁷³ Κ. Κακούρης, «Δικαιοδοτική λειτουργία-δικαιοδοτικό λειτουργήμα», σε: *Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 I*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1979, σελ. 498-499.

⁷⁴ Κ. Στρατηλάτης, «Η επίκληση της νομολογίας στο Διοικητικό Δίκαιο και στη νομική επιστήμη γενικότερα», σε: *Τιμητικό Τόμο για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σελ. 687-688.

⁷⁵ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τ. 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 66.

⁷⁶ Γ. Σακκάς, «Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας εις την διαμόρφωσιν του θετού δικαίου», σε: *Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 I*, ό.π., 1979, σελ. 293 επ.

ΕισΝΑΚ μέχρις ότου ο νομοθέτης θεσπίσει ειδικές διατάξεις για την ευθύνη των δικαστικών λειτουργιών, διότι το Σύνταγμα δεν ανέχεται να μένουν ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της Πολιτείας χωρίς αποζημίωση, στις ως άνω αποφάσεις κρίθηκε ότι το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ δεν μπορεί να εφαρμοστεί ούτε κατ' αναλογία και επομένως μέχρι να ρυθμίσει το ζήτημα ο νομοθέτης δεν μπορεί να ζητηθεί από τους πολίτες αποζημίωση για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των δικαστικών οργάνων. Το Δικαστήριο στις αποφάσεις αυτές περιέλαβε ειδική σκέψη για τη μεταστροφή της νομολογίας επί ζητημάτων ερμηνείας κανόνων του θετικού δικαίου και δέχθηκε ότι αποτελεί φαινόμενο σύμφυτο με το δικαιοδοτικό έργο και αναγκαίο μέσο για την περαιτέρω εξέλιξή της, τα δε δικαστήρια διαθέτουν την εξουσία προς πραγματοποίησή της. Κατά συνέπεια, η νομολογιακή μεταστροφή δεν παραβιάζει τις απορρέουσες από το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης – από τις οποίες άλλωστε δεν απορρέει δικαίωμα στη σταθερότητα της νομολογίας⁷⁷, παρά μόνον εάν αυτή παρίσταται αυθαίρετη ή παντελώς στερούμενη αιτιολογίας⁷⁸. Εξάλλου, σύμφωνα με το Δικαστήριο, οι ως άνω αρχές, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με την αρχή της δίκαιης δίκης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 Σ. και στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, ουδόλως υποχρεώνουν τα δικαστήρια σε χρονική μετάθεση των εννόμων συνεπειών που συνεπάγεται η νομολογιακή μεταστροφή και, ειδικότερα, στην εφαρμογή των κανόνων και αρχών που αποτελούν το αντικείμενό της στις εκκρεμείς κατά τη δημοσίευση της απόφασης που την επιφέρει υποθέσεις, εκτός εάν η μεταστροφή αφορά α) σε ζητήματα παραδεκτού του ασκηθέντος ενδίκου μέσου⁷⁹, β) σε δικαιώματα, αξιώσεις ή εύλογες προσδοκίες, οι οποίες ερείδονται επί παγιωθείσας νομολογίας και καθίστανται, για τον λόγο αυτό, άξιες προστασίας παρά τη μεταστροφή που συνεπάγεται την εφεξής μη αναγνώρισή τους. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση, δεν νοείται άμεση εφαρμογή κανόνα αποτελούντος προϊόν νομολογιακής μεταστροφής κατά παραβίαση της αρχής της προβλεψιμότητας⁸⁰.

5. Τα δικαστήρια οφείλουν να λαμβάνουν ιδιαίτερη πρόνοια για την εμπέδωση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ιδίως σε ζητήματα παραδεκτού από τα οποία εξαρτάται αν το δικαστήριο θα εισέλθει σε κρίση επί του βασίμου του ένδικου μέσου ή βοηθήματος, δηλαδή αν θα ερευνήσει την ουσία της διαφοράς και θα ακυρώσει ή θα απορρίψει. Το Συμβούλιο της Επικρατείας σε περιπτώσεις που μεταβάλλει νομολογία σε σχέση με ζητήματα παραδεκτού ενδίκων βοηθημάτων, με συνέπεια ένδικα βοηθήματα ασκηθέντα παραδεκτώς σύμφωνα με τα μέχρι τότε γενόμενα δεκτά νομολογιακώς να καθίστανται ήδη απαράδεκτα, δίδει στους διαδίκους, κατ' επίκληση των αρχών της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της αποτελεσματικότητας της παρεχομένης δικαστικής προστασίας, τη δυνατότητα να θεραπεύσουν το οφειλόμενο στη μεταβολή της νομολογίας απαράδεκτο⁸¹. Στο πλαίσιο αυτό, έχει κριθεί ότι ενόψει του ότι ο περιορισμός του δικαιώματος του αιτούντος για παροχή ένδικης προστασίας, ο οποίος ανάγεται στην τεκμηρίωση του εννόμου συμφέροντός του, δεν προέκυπτε με σαφήνεια από τις

⁷⁷ ΕΔΔΑ της 29.1.2019, *Orlen Lietuva Ltd. κατά Λιθουανίας*, 45849/13, σκ. 80.

⁷⁸ ΕΔΔΑ της 22.5.2018, *Jureša κατά Κροατίας*, 24079/11, σκ. 44, της 30.10.2010, της 12.1.2016, *Borg κατά Μάλτας*, 37537/13, σκ. 111, *S.S. Balikliçesme Beldesi Tarim Kalkinma Kooperatifi* και λοιποί κατά *Τουρκίας*, 35703/05, σκ. 28.

⁷⁹ ΣτΕ 3596/1971 Ολομ., 605/2008 Ολομ., 4304/2001, 1587/2007 7μ. 1023/2009 7μ., 1913/2010 7μ., 2436/2012 7μ., 2131/2015 1898/2016 7μ., 170/2017 7μ. κ.ά. ΕΔΔΑ της 26.5.2020, *Gil Sanjuan κατά Ισπανίας*, 48297/15, σκ. 36-44.

⁸⁰ ΕΔΔΑ της 26.5.2020, *Gil Sanjuan κατά Ισπανίας*, της 19.2.2013, *Petko Petkov κατά Βουλγαρίας*, 2834/06 σκ. 33, της 7.7.2011, *Serkov κατά Ουκρανίας*, 39766/05, σκ. 40.

⁸¹ ΣτΕ 3596/1971, 1439/2002, 1829/2002, 2475/2001, 4330/2001, 2056/2002, 3989/2005, 605/2008.

διατάξεις του π.δ. 18/1989, όπως έχουν εφαρμοσθεί από το Δικαστήριο, το οποίο έχει δεχθεί σε παρόμοιες περιπτώσεις προσβολής κανονιστικής πράξης διαφορετική θεμελίωσή του, η απόρριψη της αίτησης ως απαράδεκτης, χωρίς να χορηγηθεί στον αιτούντα η δυνατότητα θεραπείας της σχετικής έλλειψης, δεν θα ήταν συμβατή με τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 Σ.⁸² Για τον λόγο αυτό, το Δικαστήριο απέχει από τη διατύπωση οριστικής κρίσης, προκειμένου να παρασχεθεί στον αιτούντα η δυνατότητα να τεκμηριώσει νομίμως και επαρκώς το έννομο συμφέρον του. Όμως, από τη στιγμή που παγιώνεται η μεταστροφή της νομολογίας, ο αντίστοιχος περιορισμός του δικαιώματος του αιτούντος για παροχή ένδικης προστασίας προκύπτει πλέον κατά τρόπο σαφή και προβλέψιμο από τις διατάξεις του π.δ. 18/1989, όπως ερμηνεύθηκαν στις αποφάσεις του Δικαστηρίου και ως εκ τούτου η αίτηση απορρίπτεται⁸³.

Η διάρθρωση των δικαστηρίων, και ιδίως των ανωτάτων, σε τμήματα προκαλεί πάντως προβλήματα στο ενιαίο της ερμηνείας και εφαρμογής δικονομικών διατάξεων, με δυσμενείς συνέπειες στην ασφάλεια δικαίου των διαδίκων. Παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 25 παρ. 2 του π.δ. 18/1989, το οποίο ορίζει ότι υπομνήματα των διαδίκων κατατίθενται στη γραμματεία έξι πλήρεις ημέρες πριν από τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο, σε συνδυασμό με το άρθρο 33 του ίδιου π.δ., το οποίο ορίζει ότι η συζήτηση γίνεται αποκλειστικά βάσει των δικογράφων και εγγράφων που έχουν προσαχθεί προαποδεικτικώς. Ορισμένα Τμήματα του Συμβουλίου της Επικρατείας εφαρμόζουν πιστά την ως άνω διάταξη περί υποβολής του υπομνήματος έξι πλήρεις ημέρες πριν από τη δικάσιμο⁸⁴, ενώ άλλα δείχνουν ελαστικότητα στην εφαρμογή της. Αυτή η ελαστικότητα καθίσταται εμφανής σε πρόσφατη παραπεμπτική απόφαση του Γ' Τμήματος (ΣτΕ 575/2021), το οποίο επί προσφυγής του άρθρου 103 Σ. δέχθηκε κατά πλειοψηφία ότι, εφόσον εξετάζεται η υπόθεση κατά νόμο και ουσία, το Δικαστήριο υποχρεούται να λάβει υπόψη στοιχεία κρίσιμα, τα οποία έχουν προσκομιστεί με υπόμνημα προαποδεικτικώς, πριν δηλαδή τη συζήτηση της υπόθεσης, κατά το άρθρο 33 του π.δ. 18/1989, ανεξαρτήτως αν τα στοιχεία αυτά υποβλήθηκαν με υπόμνημα το οποίο δεν πληροί τους όρους του άρθρου 23 παρ. 2 του π.δ. 18/1989, διότι δεν κατατέθηκε έξι πλήρεις ημέρες πριν τη συζήτηση. Συνεπώς, κατά την άποψη αυτή, νομίμως προσκομίστηκαν το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου έγγραφα με υπόμνημα της προσφεύγουσας την προηγούμενη συζήτησης της προσφυγής. Κατά την άποψη της μειοψηφίας, βασικό κανόνα για την οργάνωση της διοικητικής, όπως και κάθε άλλης δίκης, αποτελεί η αρχή της κατ' αντιμωλία διεξαγωγής αυτής ή της εκατέρωθεν ακροάσεως των διαδίκων, η οποία απορρέει από τη –θεμελιώδη για την ορθή απονομή του δικαίου– αρχή της ισότητας των διαδίκων. Έκφραση της αρχής αυτής αποτελούν μεταξύ άλλων οι διατάξεις των άρθρων 25 παρ. 1 και 33 παρ. 1 του π.δ. 18/1989, οι οποίες επιβάλλουν αντιστοίχως την υποβολή υπομνημάτων από τους διαδίκους έξι πλήρεις ημέρες πριν από τη συζήτηση και τη διεξαγωγή της συζήτησης αποκλειστικά βάσει των δικογράφων και των εγγράφων που έχουν προσαχθεί προαποδεικτικώς. Οι διατάξεις αυτές, οι οποίες αποβλέπουν στην αποφυγή αιφνιδιασμού τόσο των διαδίκων όσο και του Δικαστηρίου και εφαρμόζονται αδιακρίτως είτε πρόκειται περί ακυρωτικής είτε περί ουσιαστικής διαφοράς, ερμηνευόμενες υπό το φως των ανωτέρω αρχών, έχουν την έννοια ότι αποδεικτικά στοιχεία τα οποία προσκομίζονται απαραδέκτως με υπόμνημα την προηγούμενη ημέρα της δικάσιμου δεν γίνονται δεκτά.

⁸² ΣτΕ 2069/2016, 3705/2015, 2131/2015, Ολομ. 1619/2012, 2436/2012 7μ.

⁸³ ΣτΕ 270/2020, 1898/2016 7μ., 2067-2068/2016 7μ., 2333-2337/2016 7μ., 170-171/2017 7μ., 1250-1253/2018, 1356/2018 7μ., 903/2019 7μ., 1675/2019 7μ.

⁸⁴ ΣτΕ 1898/2016 7μ., 2067-2068/2016 7μ., 2334-2337/2016 7μ., 170-171/2017 7μ., 2390/2017, 3067/2017, 1250/2018 7μ., 177/2020.

VI. ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ, ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

1. Η οργανωμένη σε κράτος κοινωνία ξεχωρίζει από άλλες μορφές ανθρώπινης ένωσης, μεταξύ άλλων, κατά το ότι είναι εκείνη που εξασφαλίζει με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο την ομαλότητα και τη διάρκεια της κοινωνικής συμβίωσης. Ομαλότητα και διάρκεια υπάρχουν μόνον όταν οι άνθρωποι μπορούν να έχουν εμπιστοσύνη ο ένας στον άλλον, τούτο δε επιτυγχάνεται με τη ρύθμιση των κοινωνικών σχέσεων από κανόνες. Ρύθμιση σημαίνει επιβολή ρυθμού, ήτοι ενός μέτρου που περιέχει το στοιχείο της τακτικά και ομοιόμορφα επαναλαμβανόμενης κίνησης, που επιδιώκει όχι μόνο οι πράξεις να είναι ομοιόμορφες κάθε φορά που οι συνθήκες εκδήλωσής τους είναι όμοιες, αλλά και ότι κανένας δεν επιτρέπεται να υπερβεί το προκαθορισμένο μέτρο και να αυθαιρετήσει σε βάρος των υπολοίπων⁸⁵. Το δίκαιο παρουσιάζεται ως σύνολο κανόνων και πράξεων, ήτοι κανόνων τεθειμένων διά πράξεων, το οποίο έχει πολυδιάστατο και πολύρροπο χαρακτήρα, καθώς επιχειρεί να ρυθμίσει την «*ασυλλήπτως πολύπτυχον σύνθεσιν της ανθρωπίνης κοινωνίας, και δη προς την αφαντάστως πολλαπλήν αλληλεπενέργειαν των συστατικών αυτής ανθρώπων και στάσεων αυτών*»⁸⁶. Οι κανόνες δικαίου εκφέρονται με τρόπο γενικό και αφηρημένο, αυτή δε η μορφή δεν είναι μια τυχαία γλωσσική επιλογή του νομοθέτη, αλλά συμβαδίζει με το πρωταρχικό αίτημα της ισοπολιτείας μεταξύ των ανθρώπων⁸⁷. Περαιτέρω, οι κανόνες δικαίου υποδηλώνουν έννοιες οι οποίες τυποποιούν παραστάσεις της νόησης, είναι δηλαδή προϊόν νοητικής αφαίρεσης και όχι απλώς άμεσης αισθητηριακής αντίληψης⁸⁸. Οι κανόνες δικαίου υπακούουν σε μια ορισμένη δικαιοτική τεχνική που επιδιώκει να προσδώσει κατάλληλη μορφή στην ύλη του δικαίου, ώστε το δίκαιο να γίνει αποτελεσματικότερο κατά την εφαρμογή, αυτή δε η τεχνική αναφέρεται στον νομοθετικό και τον δικανικό λόγο, αλλά και στον επιστημονικό⁸⁹. Η νομοθετική τεχνική περιλαμβάνει τα ζητήματα της συστηματικής κατάταξης της νομικής ύλης, της αποφυγής αντινομιών ή κενών κ.λπ., ενώ η τεχνική της δικαστικής απόφασης αναφέρεται στον τρόπο έκφρασης της νομοθετικής βούλησης με βάση το σχήμα του δικανικού συλλογισμού. Ορθά έχει παρατηρηθεί ότι η νομική γλώσσα διαθέτει προσληπτικότητα που βαίνει πέρα από τις σταθεροποιημένες γλωσσικές χρήσεις των εννοιών της, καθώς είναι ανοικτή σε νέες γλωσσικές χρήσεις, και πορώδης, ως προσφερόμενη σε εμπλουτισμό της με νέες και πρωτότυπες νοηματικές αποχρώσεις με συνέπεια να δίνει νέο φως στο ρυθμιστικό νόημα των διατάξεων και των αρχών του δικαίου, ακόμα και αν η γλωσσική τους εκφορά δεν έχει τροποποιηθεί νομοθετικά⁹⁰.
2. Τα ανωτέρω στοιχεία συγκροτούν το Κράτος Δικαίου, το περιεχόμενο του οποίου έχει αποκτήσει στην ιστορική διαδρομή νέα χαρακτηριστικά, καθώς δεν διαθέτει μόνον τυπική-διαδικαστική μορφή, δηλαδή αυτοπεριορισμό της κρατικής εξουσίας από νόμους που θεσπίζει το κοινοβούλιο και παροχή έννομης προστασίας στα άτομα που θίγονται από πράξεις και παραλείψεις οργάνων του κράτους ή ιδιωτών, αλλά προσλαμβάνει και ουσιαστική μορφή που τείνει να δημιουργήσει μια πιο δίκαιη Πολιτεία που διασφαλίζει ουσιαστικά δίκαιη μεταχείριση του ατόμου⁹¹. Έτσι, σκοπός του Κράτους Δικαίου γίνεται η ουσιαστική νομιμότητα που δεν περιορίζεται να συμφωνεί με το γράμμα του νόμου, αλλά επιδιώκει να ανταποκρίνεται με το πνεύμα του δικαίου, όπως

⁸⁵ Π. Σούρλας, *Justi atque injusti scientia. Μια εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1995, 29 επ.

⁸⁶ Κ. Ι. Δεσποτόπουλος, *Μελετήματα Φιλοσοφίας του Δικαίου*, Παπαζήσης, 2004, σελ. 39.

⁸⁷ Κ. Σταμάτης/Α. Τάκης, *Εισαγωγή στην επιστήμη του Δικαίου*, Σάκκουλας, 2018, σελ. 25.

⁸⁸ Κ. Σταμάτης, *Μεθοδολογία του Δικαίου*, Σάκκουλας, 2019, σελ. 58.

⁸⁹ Μ. Καράσης, *Δίκαιο και Αισθητική*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2004, σελ. 76· U. Neumann, *Θεωρία νομικής επιχειρηματολογίας*, επιμ. -μτφρ. Δ. Κιούπης/Τ. Τριανταφύλλου, Π.Ν. Σάκκουλας, 1996, σελ. 36 επ.

⁹⁰ Κ. Σταμάτης, *Σχολιασμός δικαστικής απόφασης*, Σάκκουλας, 2009, σελ. 7.

⁹¹ Δ.Θ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1982, σελ. 255.

αυτό αναδύεται από την έννομη τάξη μιας δημοκρατικής Πολιτείας. Αυτή η εξέλιξη οδηγεί στον τονισμό της πολιτικής πλευράς του Κράτους Δικαίου, καθώς οι προϋποθέσεις της πολιτικής δημοκρατίας εξασφαλίζονται από την ύπαρξη του Κράτους Δικαίου και η αδιατάρακτη λειτουργία του Κράτους Δικαίου θεμελιώνει την πραγματοποίηση της πολιτικής δημοκρατίας⁹².

3. Ουσιαστική έκφραση της αρχής του Κράτους Δικαίου αποτελεί η αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία λειτουργεί κατά τρόπο εξισορροπητικό και εκτείνεται στη δράση όλων των οργάνων του κράτους. Έτσι, δεν εμποδίζει μεν τον νομοθέτη να μεταρρυθμίζει τους κανόνες δικαίου, ανάλογα με τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου επί τη βάση των σύγχρονων εξελίξεων, όμως επιβάλλει προβλεψιμότητα και σαφήνεια των διατάξεων καθώς και αποφυγή αιφνιδιασμού των πολιτών σε κρίσιμα πεδία της δράσης του, ώστε να προστατεύεται η εμπιστοσύνη του ατόμου και της κοινωνίας στην Πολιτεία⁹³. Έτσι, ναι μεν η ασφάλεια δικαίου δεν μπορεί να παρλύσει τη νομοθετική δράση, όμως η σταθερότητα των νομικών καταστάσεων αποτελεί κρίσιμη παράμετρο που πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη από τον νομοθέτη κατά την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων⁹⁴. Περαιτέρω, η ασφάλεια δικαίου, υπό την ειδικότερη μορφή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, έχει ιδιαίτερη σημασία στο πεδίο της διοικητικής δράσης και συνδέεται στενά με τη χρηστή και εύρυθμη διοίκηση, η οποία όχι μόνο δεν συγκρούεται με την αρχή της νομιμότητας, αλλά αντιθέτως υπαγορεύεται από την ανάγκη ουσιαστικά δίκαιης μεταχείρισης των πολιτών⁹⁵. Τέλος, η ασφάλεια δικαίου απευθύνεται και στον δικαστή, το έργο του οποίου αρχίζει με την εισαγωγή ενώπιόν του μιας ατομικά προσδιορισμένης βιοτικής σχέσης ως προς την οποία το ένα από τα μέρη ζητεί την παροχή έννομης προστασίας. Έτσι, ο δικαστής καλείται να καλύψει την απόσταση μεταξύ της ατομικής περίπτωσης που έχει αχθεί προς κρίση και ενός από τους ισχύοντες στην έννομη τάξη κανόνες δικαίου που καλύπτει την εν λόγω περίπτωση⁹⁶. Η εύρεση του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου εξαρτάται από τα πράγματα τα οποία είναι κρίσιμα κατ' αναφορά προς ορισμένο κανόνα⁹⁷. Είναι προφανές ότι ο αιτών δικαστική προστασία, επικαλούμενος πραγματικά περιστατικά που υπήχθησαν στον συγκεκριμένο κανόνα δικαίου, ο οποίος ερμηνεύθηκε και εφαρμόστηκε κατά ορισμένο τρόπο από τη νομολογία, αναμένει από τον δικαστή να επαναλάβει την εξαχθείσα κρίση κατά τη διατύπωση του δικανικού του συλλογισμού και να καταλήξει στο ίδιο διατακτικό. Η προσδοκία αυτή του αιτούντος δικαστική προστασία φαίνεται να είναι καταρχήν εύλογη, δεν μπορεί όμως να οδηγήσει σε ακινησία τη δικαιοδοτική κρίση, δεδομένου ότι ο δικαστής οφείλει να παρακολουθεί τις κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις και να μεταβάλλει την κρίση του κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου επί ατομικής βιοτικής σχέσης, όταν διαπιστώνει ότι η ήδη διαπλασθείσα νομολογία δεν ανταποκρίνεται στα σύγχρονα δεδομένα. □

⁹² Γ. Δασκαλάκης, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα, 1971, σελ. 103.

⁹³ Χ. Δεσφαρίδης, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, Σάκκουλας, 2003, σελ. 8.

⁹⁴ Κ. Engisch, *Εισαγωγή στη νομική σκέψη*, μτφρ. Δ. Δ. Σπινέλλης, ΜΙΕΤ, 1999, σελ. 199.

⁹⁵ Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, «Οι αρχές της χρηστής και εύρυθμης Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου», σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983. Τιμητικός Τόμος*, Αθήνα, 1984, σελ. 339.

⁹⁶ Π. Σούρλας, *Δίκαιο και Δικανική κρίση*, ΠΕΚ, 2017, σελ. 799.

⁹⁷ Γ. Αγγελίδης, *Νομικά Σχεδιάσματα*, Αθήνα, 1976, σελ. 164.