

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ:

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

I. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ

- A. Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη σε καλόπιστο πολίτη
- B. Συμπεριφορά της Διοίκησης που δημιουργεί εμπιστοσύνη
 - α) ατομικές διοικητικές πράξεις
 - β) διοικητική πρακτική
 - γ) νομοθετική λειτουργία
 - δ) δικαστική λειτουργία

II. ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΚΑΙ ΤΥΠΙΚΗ ΙΣΧΥΣ

III. ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

- A) ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ
- B) ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ
- Γ) ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ
- Δ) ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ:

IV. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΕΚ

V. Η ΑΡΧΗ ΣΕ ΑΛΛΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ

- A) ΓΕΡΜΑΝΙΑ
- B) ΓΑΛΛΙΑ
- Γ) ΑΓΓΛΙΑ

IV. Η ΑΡΧΗ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

- A. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1960
 - B. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1970
 - Γ. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1980
 - Δ. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1990
 - Ε. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 2000
- #### **V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

I. ΠΡΟΛΟΓΟΣ:

Όπως γίνεται δεκτό στην ελληνική αλλά και στη διεθνή έννομη τάξη, μεταξύ των κανόνων του διοικητικού δικαίου περιλαμβάνονται και οι γενικές αρχές. Πρόκειται για αρχές, οι οποίες δεν απαντώνται ρητά διατυπωμένες σε γραπτό κείμενο συντάγματος ή κοινής νομοθεσίας, πλην όμως, προκύπτουν από το σύνολο της νομοθεσίας¹ και στις περισσότερες των περιπτώσεων διαπλάθονται από τα δικαστήρια, όταν δεν υφίσταται συγκεκριμένη συνταγματική ή νομοθετική διάταξη που να ρυθμίζει το κρινόμενο ζήτημα². Δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο τέτοιου είδους γενικές αρχές, μετά τη νομολογιακή τους επεξεργασία, να ενσωματώνονται στην έννομη τάξη και να μεταπλάθονται σε γραπτούς κανόνες δικαίου³.

Μία βασική διάκριση που γίνεται στη θεωρία⁴ είναι μεταξύ των υπερνομοθετικής ισχύος γενικών αρχών, που πηγάζουν από το Σύνταγμα και δεσμεύουν τον κοινό νομοθέτη και αυτών που έχουν υπονομοθετική ισχύ και δεσμεύουν τη διοίκηση μόνο όταν δεν υπάρχει ρητή αντίθετη βούληση του νομοθέτη. Οι πρώτες πραγματοποιούν τις περί του Κράτους Δικαίου και Νομιμότητας συνταγματικές διατάξεις, ενώ οι δεύτερες απλώς πληρούν τα κενά του κοινού νόμου⁵. Οι υπερνομοθετικής ισχύος γενικές αρχές αναφέρονται στη συγκρότηση και αρμοδιότητα των ανώτατων κυρίως πολιτειακών οργάνων του κράτους (οργάνωση του πολιτεύματος) και στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών, συμπληρώνοντας διατάξεις του συντάγματος, για το λόγο δε αυτό έχουν αυξημένη τυπική ισχύ έναντι του νόμου, ενώ οι υπονομοθετικής ισχύος γενικές αρχές αναφέρονται κυρίως στην οργανωτική λειτουργία και δράση της διοίκησης και συμπληρώνουν διατάξεις διοικητικών νόμων, έναντι των οποίων έχουν μειωμένη

¹ Σχ. Ε. Σπηλιωτόπουλος: «Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου», εκδ.10^η, 2000, σελ.79.

² Σχ. Α. Τάχος: «Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητας εις το διοικητικόν δίκαιον», 1973, σελ. 102.

³ Παράδειγμα χαρακτηριστικό, η γενική αρχή της προτέρας ακροάσεως των διοικουμένων σε περίπτωση επιβολής σε βάρος τους δυσμενών διοικητικών μέτρων, η οποία αρχικά καθιερώθηκε από την πάγια νομολογία του ΣΤΕ (ΣΤΕ 1816/1969, 1783/1972) και στη συνέχεια ενσωματώθηκε στο άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος.

⁴ Βλ., μεταξύ άλλων, Δ.Παπανικολαΐδη «Σύστημα Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα, 1992, σελ. 249 επ.

⁵ Βλ. Μ. Στασινόπουλου: «Αι γενικαί αρχαί του διοικητικού δικαίου, η καταγωγή και η νομική αξία των», ΕΔΔΔ, 1973

τυπική ισχύ. Τέτοιου είδους γενικές αρχές αναφέρονται κυρίως σε οργανωτικά ζητήματα της διοίκησης, όπως για παράδειγμα στη συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία των σύνθετων διοικητικών οργάνων.

Αντικείμενο διαπραγμάτευσης της παρούσας εργασίας είναι μία γενική αρχή, που έχει πλέον ρητά αναγνωρισθεί ότι έχει συνταγματική θεμελίωση, παρ' ότι δεν αναφέρεται ρητώς στο ελληνικό Σύνταγμα, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη έναντι του κράτους. Πρόκειται για γενική αρχή που συνιστά, χωρίς διάθεση υπερβολής, έναν ακρογωνιαίο λίθο στο οικοδόμημα του Κράτους Δικαίου, δεδομένου ότι καθιστά κανόνα την προστασία του πολίτη έναντι της ευμετάβλητης διοικητικής νομοθεσίας και πρακτικής. Οι πολίτες πρέπει να μπορούν να εμπιστεύονται τη στάση της πολιτείας και να στηρίζουν σε αυτή τις επιλογές τους. Σκοπός της εν λόγω αρχής είναι κατά κύριο λόγο η αποτροπή αιφνιδιασμού του διοικούμενου, που θα απέβαινε επιζήμιος για τα έννομα συμφέροντά του ή άλλως θα προσέβαλε τα ατομικά του δικαιώματα. Είναι εύκολο να αντιληφθεί κανείς πώς συμπλέκεται η αρχή αυτή με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και αντιλαμβάνεται με ευκολία, επίσης, το λόγο για τον οποίο η αρχή αυτή συνδέεται, ως έννοια είδους προς έννοια γένους, με την συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου.

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι, πέραν από το να αναδειχθεί η, ήδη εγνωσμένη, σημασία της αρχής αυτής του διοικητικού δικαίου, η οποία έχει πλέον, υπό τα δεδομένα του σύγχρονου νομικού πολιτισμού, αναχθεί σε συνταγματικά κατοχυρωμένη γενική αρχή, να διερευνηθεί η ενδιαφέρουσα πορεία της εν λόγω αρχής στη νομολογία των δικαστηρίων της χώρας μας, από τη δειλή εμφάνισή της στα πρώτα χρόνια, όταν ακόμη συνδεόταν άρρηκτα με την αρχή της χρηστής διοίκησης μέχρι σήμερα, που διακηρύσσεται ευθαρσώς και κατέχει σημαντική θέση στη συνταγματική νομολογία. Ταυτόχρονα, δεδομένου ότι η ελληνική νομολογία επηρεάστηκε, κατά την ευρεία αναγνώριση της ως άνω αρχής, από την κοινοτική νομολογία, επιχειρείται η παρουσίαση ορισμένων από τις πιο γνωστές αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (εφεξής ΔΕΚ), αποφάσεις οι

οποίες αποτέλεσαν σταθμό στην επεξεργασία της υπό μελέτη αρχής. Πριν προχωρήσει η διερεύνηση της νομολογιακής πορείας της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, κρίθηκε σημαντικό να επιχειρηθεί μία θεωρητική εννοιολογική προσέγγισή της, να θεμελιωθεί νομικά και να εντοπιστεί η θέση της και η αλληλεπίδρασή της με άλλες πηγές του δικαίου και ιδίως με τις θεμελιώδεις γενικές αρχές τόσο του συνταγματικού όσο και του διοικητικού δικαίου.

Στα αναγκαία συμπεράσματα που θα εξαχθούν θα επιχειρηθεί μία απάντηση στο ζήτημα της νομικής θεμελίωσης της γενικής αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, ζήτημα μάλλον θεωρητικό και με λιγότερη πρακτική σημασία, όπως τουλάχιστον αναμένεται να αναφανεί από τη μελέτη, καθώς και στο ζήτημα του αν συγκρούεται τελικά ή αν διαπλέκεται η εν λόγω αρχή με τη γενική αρχή της νομιμότητας της σε μία διαδικασία στάθμισης, στην οποία σχεδόν πάντοτε προβαίνουν τα δικαστήρια κατά την εφαρμογή της. Τη μεγαλύτερη πρακτική σημασία έχει, τελικά, όπως θα αναφανεί, η προσφορά της συγκεκριμένης αρχής στη διεύρυνση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη, που στις περισσότερες των περιπτώσεων, αποτελεί το αδύναμο μέρος στη σχέση λεπτής ισορροπίας με το πανίσχυρο κράτος.

I. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ:

Η ακριβής τυποποίηση και ο προσδιορισμός της αρχής της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος παρουσιάζει μία αδυναμία που διαφάνηκε ήδη από τα πρώτα χρόνια που τα δικαστήρια επιχείρησαν να την εφαρμόσουν⁶. Είναι γνωστό ότι το ΣΤΕ, αλλά και τα υπόλοιπα δικαστήρια, προκειμένου να προσεγγίσουν εννοιολογικά την εν λόγω αρχή, έκαναν αρχικά αναφορά στις αρχές της αγαθής διοίκησης και της καλής πίστης⁷. Η αρχή της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης, στον πυρήνα τους, αναφέρονται σε ένα γενικότερο πνεύμα επιείκειας στην άσκηση της δημόσιας διοίκησης κατά τρόπο, ώστε να αναπτύσσεται ένα συναίσθημα ασφάλειας στους διοικουμένους που έρχονται αντιμέτωποι με την υπερέχουσα κρατική θέληση, η οποία εκφράζεται με τη θέσπιση αναγκαστικού δικαίου. Ωστόσο, οι προαναφερόμενες αρχές περιλαμβάνουν ένα ευρύτερο πλέγμα αρχών με σαφέστερο και ειδικότερο περιεχόμενο. Αναμφισβήτητα, η αρχή που ενδιαφέρει εν προκειμένω είναι μία ειδικότερη έκφανση των ανωτέρω γενικών αρχών. Ποιο είναι όμως το ακριβές της περιεχόμενο, ποια είναι τα στοιχεία που την προσδιορίζουν και την εξειδικεύουν; Τι ακριβώς προστατεύει η αρχή αυτή και έναντι ποιου κινδύνου;

Γίνεται γενικά αποδεκτό ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου προστατεύει την εύλογη πεποίθηση του καλόπιστου πολίτη ότι μία συγκεκριμένη πραγματική κατάσταση, ευμενής για τον ίδιο, που έχει δημιουργηθεί είτε από διοικητική πρακτική είτε από θεσμικό πλαίσιο, δεν πρόκειται να μεταβληθεί, ή αν επιβάλλεται να μεταβληθεί, να λαμβάνεται υπόψη η βλάβη που αυτός θα υποστεί.

A. Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη σε καλόπιστο πολίτη:

Το βασικό στοιχείο της αρχής είναι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του πολίτη που τελεί σε καλή πίστη. Στο κοινωνικό κράτος δικαίου η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη που τρέφει ο πολίτης

⁶ Βλ. ΓΚατρούγκαλου : «Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος», ΔιΔικ 1993, σελ. 944.

⁷ Για τις αρχές αυτές στο νομολογία του ΣΤΕ βλ. Ι.Σαρμά «Η διοικητική και συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας» Αθήνα, 1990, σελ. 20 επ.

απέναντι στην κρατική εξουσία είναι άξια σεβασμού και προστασίας. Ο όρος εμπιστοσύνη έχει κυρίως ψυχολογικό υπόβαθρο και πρόκειται για μία ενδιάθετη κατάσταση που συνίσταται σε σταθερή και ισχυρή πεποίθηση. Είναι δε η πεποίθηση αυτή δικαιολογημένη, όταν δημιουργείται στον καλόπιστο πολίτη, δηλαδή στο μέσο, καλοπροαίρετο και εχέφρονα πολίτη⁸, ο οποίος δεν παρέσυρε δολίως τη διοίκηση και ουσιαστικά διαμόρφωσε ο ίδιος, με ενέργειές του την πραγματική κατάσταση. Την εμπιστοσύνη δημιουργεί η πραγματική συμπεριφορά της κρατικής εξουσίας στις διάφορες εκφάνσεις της, ότι μία πραγματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί θα συνεχίζεται στο μέλλον με τον ίδιο τρόπο⁹.

Αντιθέτως, δεν προστατεύεται η μη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, όταν δηλαδή ο πολίτης, είναι σε θέση να προβλέψει ότι μία πραγματική κατάσταση μπορεί να ανατραπεί, με την υιοθέτηση νέας συμπεριφοράς εκ μέρους της διοίκησης, ώστε να βλάψει τα έννομα συμφέροντά του και να προστατευθεί αναλόγως. Σε περίπτωση, που μπορούσε να προβλέψει την ανατροπή της ευμενούς για τον ίδιο κατάστασης και δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα, τότε τελεί σε βαριά αμέλεια, οπότε η εμπιστοσύνη που επέδειξε δεν είναι προστατευόμενη πλέον από την έννομη τάξη¹⁰.

Β. Συμπεριφορά της Διοίκησης που δημιουργεί εμπιστοσύνη.

Όπως προαναφέρθηκε, την εμπιστοσύνη του πολίτη δημιουργεί η συμπεριφορά της κρατικής εξουσίας ότι μία πραγματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί θα συνεχίζεται στο μέλλον με τον ίδιο τρόπο. Πρόκειται είτε για διοικητική πρακτική είτε για κανονιστικό καθεστώς είτε για ατομική διοικητική πράξη, από τα οποία ο διοικούμενος αντλεί έννομα συμφέροντα. Πρέπει η πραγματική αυτή συμπεριφορά να έχει και σχετική χρονική διάρκεια, να είναι συνεχής και ομοιόμορφη, όπως από νωρίς τόνισε η νομολογία¹¹, έτσι ώστε να δημιουργεί σταθερή

⁸ Βλ. ΓΚατρούγκαλου: «Η προστασία της εμπιστοσύνης...», ο.π. υποσημ 4.

⁹ Βλ. Σ.Δεληκωστόπουλο: «Η προστασία της εμπιστοσύνης εν των διοικητικών δικαίων», Αθήνα, 1969, σελ. 25

¹⁰ Σχετική επί του θέματος η κοινοτική νομολογία για την υποχρέωση του οικονομικού φορέα να είναι σε θέση να προβλέψει την υιοθέτηση ενός κοινοτικού μέτρου που μπορεί να βλάψει τα έννομα συμφέροντά του, σχ. η Πρ. Ε.Κ. της 15-12-1984, Unifruit Hellas EPE, T-489/1993, ΔΕΛΤΙΟ 33/1994, σελ. 25

¹¹ Βλ. μεταξύ άλλων Ολ ΕΣ 359/88, ΝοΒ 37, σελ. 965

πεποίθηση στον διοικούμενο ότι δεν πρόκειται να μεταβληθεί. Σε τι, όμως, ακριβώς συνίσταται η συμπεριφορά της Διοίκησης;

α) ατομικές διοικητικές πράξεις:

Κλασικό παράδειγμα αποτελούν οι ατομικές διοικητικές πράξεις, που εξατομικεύουν γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου, έχουν ή πρέπει να έχουν, κατ' αρχήν, χρονική διάρκεια και να παράγουν τα έννομα αποτελέσματά τους μέχρι να καταργηθούν ή να ανακληθούν. Οφείλουν να έχουν διάρκεια, έτσι ώστε να δημιουργείται ασφάλεια δικαίου στον πολίτη και σταθερότητα των έννομων διοικητικών καταστάσεων, αλλά και να προσαρμόζονται σε μεταβολές προς χάριν του δημόσιου συμφέροντος¹² και χάριν της αρχής της νομιμότητας. Έτσι, η διοίκηση έχει δικαίωμα¹³ να ανακαλεί ακόμη και επωφελή για τον αποδέκτη της ατομική διοικητική πράξη, είτε γιατί είναι η πράξη αυτή είναι παράνομη είτε γιατί, καίτοι νόμιμη, υφίσταται σοβαρός λόγος, για τον οποίο πρέπει να ανακληθεί, όπως η επιγενόμενη παρανομία της¹⁴ ή για λόγους δημόσιου συμφέροντος¹⁵.

Πλην όμως, η ανάκληση των διοικητικών πράξεων υπακούει στην έννομη τάξη σε κάποιους κανόνες, που προστατεύουν ακριβώς αυτή τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του πολίτη. Οι ατομικές διοικητικές πράξεις, για παράδειγμα, δεν ανακαλούνται, έστω και αν είναι παράνομες, εάν παρέλθει εύλογος χρόνος από την έκδοσή τους¹⁶, ή δεν ανακαλούνται λόγω απλής μεταβολής των αντιλήψεων της διοίκησης ως προς τα πράγματα¹⁷. Όλες οι ανωτέρω αρχές προήλθαν από τη

¹² Βλ. Α. Μανιτάκη «Γνωμοδότηση. Ανάκληση διοικητικής άδειας και αρχή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», Αρμ. 1984, σελ. 185

¹³ Βλ. τις ρυθμίσεις του ΑΝ 261/1968, ΦΕΚ Α' 112, σύμφωνα με το άρθρο μόνο του οποίου ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες εκδόθηκαν κατά παράβαση νόμου ανακαλούνται ελεύθερα τουλάχιστον μέσα σε μία πενταετία, ανεξάρτητα από την κτήση ιδιωτικών δικαιωμάτων. Οι ρυθμίσεις του νόμου αυτού έχουν επικριθεί έντονα από τη θεωρία για το γεγονός ότι προστατεύουν υπέρμετρα την ανακλητική εξουσία της διοίκησης, ενώ στην αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης του ιδιώτη αποδίδεται πολύ μικρή σημασία.

¹⁴ Για την ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων, βλ. αντί άλλων : Π.Λαζαράτο: «Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων, Τόμοι Ι και ΙΙ, Αθήνα 1996. Για την ανάκληση παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, βλ. : Β. Καράκωστα: «Η διάψευση της εμπιστοσύνης του πολίτη στους ορισμούς ουσιαστικού νόμου, με την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης», Ε.Δ.Δ. 1985, σελ. 289 επ.

¹⁵ Βλ. Δ. Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου: «Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων», Τιμητικός Τόμος ΣΤΕ 1982, σελ. 355-395

¹⁶ Στον Α.Ν.261/1968 εύλογος χρόνος ανάκλησης των παράνομων διοικητικών πράξεων θεωρείται η πενταετία

¹⁷ Βλ. Δ. Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου: «Το δημόσιο συμφέρον...». ο.π., σελ. 382

νομολογιακή επεξεργασία των σχετικών ζητημάτων. Η ελληνική νομολογία είναι εμφανώς επηρεασμένη από την αντίστοιχη γερμανική, τα πορίσματα της οποίας κατέστησαν θετικό δίκαιο στο γερμανικό κώδικα διοικητικής διαδικασίας (άρθρο 48). Τη ρύθμιση του ζητήματος στην ελληνική νομοθεσία συναντούμε στον Α.Ν. 599/1968, νομοθέτημα για το οποίο θα γίνει λόγος κατωτέρω και του οποίου η αυστηρότητα ως προς τον καθορισμό της πενταετίας, ως εύλογο χρόνο ανάκλησης των παράνομων πράξεων επικρίθηκε έντονα.

β) διοικητική πρακτική

Ένα από τα βασικά πεδία εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι η πρακτική την οποία ακολουθεί η διοίκηση, από την οποία δημιουργούνται συγκεκριμένες εντυπώσεις στους διοικούμενους. Πρόκειται για θετική ενέργεια της Διοίκησης, από την οποία προκαλείται εύλογη πεποίθηση στον πολίτη για τη νομιμότητα ή μη μίας ενέργειάς του. Χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής της αρχής αυτής στο πεδίο των εντυπώσεων που δημιουργεί η πρακτική της διοίκησης είναι η περίπτωση του *de facto* διοικητικού οργάνου, του οργάνου δηλαδή εκείνου του οποίου ο φορέας διορίσθηκε ή ανακηρύχθηκε παράνομα, πλην όμως, κατά γενική πεποίθηση, θεωρούνταν νόμιμος ο διορισμός του ή του οποίου η για οποιοδήποτε λόγο έκπτωση από την κατοχή της διοικητικής του θέσης δεν ήταν γενικά γνωστή¹⁸. Σε όλες τις προαναφερόμενες περιπτώσεις, οι πράξεις του ανωτέρω οργάνου δεν είναι διοικητικές, αλλά απλές ιδιωτικές. Ωστόσο, η ανάγκη προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του κοινού στις διοικητικές πράξεις, δεν επιτρέπει να θεωρούνται άκριτα όλες οι προαναφερόμενες πράξεις ως ανύπαρκτες¹⁹.

Άλλο παράδειγμα συμπεριφοράς της διοίκησης που δημιουργεί εμπιστοσύνη, από το φορολογικό κυρίως δίκαιο, αποτελεί η πρακτική της διοίκησης, σχετικά με την ερμηνεία των φορολογικών νόμων και η μεταβολή της ερμηνείας με τον αναδρομικό καταλογισμό φόρων. Η αρχή της νομιμότητας του φόρου επιβάλλει τη βεβαίωση του φόρου

¹⁸ Βλ. Π.Δαγτόγλου: «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 3^η έκδοση (ειδική εκτύπωση για χρήση των φοιτητών), Αθήνα 1992, σελ. 263

¹⁹ Σύμφωνα, με το άρθρο 20 παρ. 3 του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα (Ν.2683/1999, ΦΕΚ Α' 19), οι πράξεις του δημόσιου υπαλλήλου, πριν ανακληθεί ο διορισμός του θεωρούνται έγκυρες.

στην τελευταία περίπτωση, πλην όμως, όπως έκρινε η νομολογία²⁰, όταν η φορολογική αρχή με θετική της ενέργεια, όπως με την έκδοση εγκυκλίων, υπέδειξε στο φορολογούμενο συγκεκριμένη συμπεριφορά, δεν μπορεί στη συνέχεια να μεταβάλλει άποψη ως προς τη νομιμότητα της συμπεριφοράς που υπέδειξε και να επιβάλλει πρόστιμο ή να καταλογίσει φόρο.²¹ Επίσης, σχετικά με τις «υποσχέσεις» της διοίκησης, τα δικαστήρια δέχονται ότι γεννούν τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου²². Φυσικά αντιλαμβάνεται κανείς ότι, εν προκειμένω, πρόκειται για θετικές ενέργειες της διοίκησης (έκδοση εγκυκλίων) και όχι για απλή ανοχή μίας συμπεριφοράς παράνομης.

Βεβαίως θα μπορούσε να τεθεί υπό συζήτηση και το ζήτημα κατά πόσο η επί μακρόν ανοχή (παράλειψη ενέργειας) μίας παράνομης συμπεριφοράς του καλόπιστου διοικουμένου από τη διοίκηση, ανοχή η οποία του δημιούργησε την εντύπωση ότι ήταν νόμιμη η συμπεριφορά του αυτή, μπορεί να προστατευθεί από την έννομη τάξη. Σίγουρα δεν μπορεί να προστατευθεί η εμπιστοσύνη που στηρίζεται στη διατήρηση μίας ανώμαλης κατάστασης, όπως έχει διακηρυχθεί από το ΣΤΕ²³. Πάντως, έχουν καταγραφεί περιπτώσεις όπου τουλάχιστον το ΣΤΕ δέχθηκε να προστατεύσει διοικούμενο που στηρίχθηκε στην επί μακρόν ανοχή της διοίκησης. Σε στάδιο προσωρινής δικαστικής προστασίας, η Επιτροπή Αναστολών του ΣΤΕ δέχθηκε την αίτηση αναστολής σφράγισης αποθήκης ξυλείας, η οποία λειτουργούσε χωρίς άδεια για μεγάλο χρονικό διάστημα (περίπου 4 έτη), χωρίς η διοίκηση να προβεί σε καμία ενέργεια σε βάρος του ιδιοκτήτη και χορήγησε την αιτούμενη αναστολή, αφού προηγουμένως βέβαια έλεγξε ότι δεν συνέτρεχαν λόγοι δημόσιου συμφέροντος που θα συνηγορούσαν στην αντίθετη κρίση²⁴. Αλλά και παλαιότερα, σε υπόθεση πολιτογράφησης, όπου η διοίκηση αμέλησε επί χρόνια να ζητήσει την προσαγωγή των απαραίτητων στοιχείων για την πολιτογράφηση, κρίθηκε ότι δεν μπορούσε να αξιώσει την προσαγωγή των στοιχείων αυτών από τον διοικούμενο²⁵.

²⁰ ΣΤΕ 1473/1985, 915/1980

²¹ Βλ. Κ.Φινοκαλιώτη, «Φορολογικό Δίκαιο», Β΄ Έκδοση, Αθήνα Θεσσαλονίκη 1999, σελ 121 επ.

²² Βλ. ΑΠ 1170/1980, ΝοΒ 1987 29, σελ. 573, που αναλύεται κατωτέρω στο κεφάλαιο για τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων

²³ Βλ. ΣΤΕ 610/1989 για την κατεδάφιση αυθαιρέτου κτίσματος

²⁴ ΕΑ ΣΤΕ 218/2002, δημ στη ΝΟΜΟΣ- intracom βάσεις νομικών δεδομένων

²⁵ Βλ. ΣΤΕ 501/1946 σε Γ.Κατρούγκαλο: «Η προστασία της εμπιστοσύνης..», οπ.π., σελ. 958

Άλλο παρόμοιο παράδειγμα διοικητικής πρακτικής συναντούμε στο κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο, όπου προστατεύεται ο καλόπιστος ασφαλισμένος. Όπως έχει κριθεί²⁶, δεν μπορεί ο ασφαλιστικός φορέας που εισέπραττε επί μακρόν και χωρίς αντίρρηση τις ασφαλιστικές εισφορές, να αρνείται, με την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, την ύπαρξη ασφαλιστικού δικαιώματος, όπως το δικαίωμα της σύνταξης. Πάντως, διεξοδικότερη επί του θέματος ανάλυση θα γίνει κατά την επισκόπηση της νομολογίας του ΣΤΕ και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων.

γ) νομοθετική λειτουργία

Στη συμπεριφορά τη διοίκησης θα μπορούσαμε να εντάξουμε και τη νομοθετική λειτουργία; Κατ' αρχήν, δεν αμφισβητείται η ελευθερία του νομοθέτη να ρυθμίζει τις καταστάσεις κατά το δοκούν. Μπορεί, όμως, με νόμο αναδρομικής ισχύος να ανατρέψει μία ευμενή κατάσταση του διοικουμένου; Κατ' αρχήν, όπως ορίζεται και στο άρθρο 2 του Αστικού Κώδικα, «ο νόμος ορίζει για το μέλλον και δεν έχει αναδρομική δύναμη». Όπως έχει γίνει δεκτό από τη θεωρία²⁷ η διάταξη αυτή του Αστικού Κώδικα εκφράζει μία γενικότερη αρχή που την υιοθετεί και το Σύνταγμα, το οποίο προστατεύει την εμπιστοσύνη του διοικουμένου σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως με την απαγόρευση αναδρομικής ισχύος του ποινικού νόμου, τη γενική αρχή *nullum crimen nulla poena sine lege*, που εκφράζεται στο άρθρο 7 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά και την αρχή της μη αναδρομικότητας των φορολογικών νόμων που εκφράζεται στο άρθρο 78 παρ. 2, διάταξη που αποσκοπεί στην αποτροπή σώρευσης των φορολογικών βαρών, γεγονός που μπορεί να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομική κατάσταση των φορολογουμένων²⁸. Πλην, όμως, δεν υπάρχει ρητή διάταξη απαγόρευσης της αναδρομικής ισχύος του νόμου. Ζήτημα δεν τίθεται με τους λεγόμενους νόθου αναδρομικότητας²⁹, δηλαδή νόμους που ναι μεν ρυθμίζουν γεγονός αναγόμενο στο παρελθόν, πλην όμως

²⁶ ΣΤΕ 3392/1989, ΔΕΝ 46, σελ. 717

²⁷ Βλ. Δ.Τσάτσος: «Συνταγματικό Δίκαιο», Τόμος Α', Θεωρητικό Θεμέλιο, Αθήνα 1985, σελ. 232. Αντίθετη άποψη έχει εκφράσει ο Α. Μάνεσης «Θεωρία και Πράξη», σελ. 267

²⁸ Βλ. Ν. Χατζητζανή: «Εγχειρίδιον Γενικών Αρχών Φορολογικού Δικαίου», Αθήνα 1991, σελ. 69

²⁹ Βλ. Δ.Τσάτσος: «Συνταγματικό ...», οπ.π. σελ. 230

δεν θίγουν έννομες συνέπειες που είχαν αναπτυχθεί, παρά μόνο από το χρονικό σημείο της έκδοσης και μετά. Ζήτημα τίθεται με τους γνήσια αναδρομικούς νόμους. Ακριβώς στο σημείο αυτό έχει εφαρμογή η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη, η οποία θέτει φραγμό στην προοπτική μη ανατροπής ήδη δημιουργημένων έννομων σχέσεων ή καταστάσεων. Ο πολίτης δικαιούται να προστατευθεί αν στήριξε ορισμένη πράξη του στο ισχύον νομοθετικό καθεστώς, συνδέοντάς την με ορισμένα ευνοϊκά αποτελέσματα, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι έχει δικαίωμα στο αμετάβλητο της νομοθεσίας, δικαιούται, όμως προστασίας από αιφνίδιες και αδικαιολόγητες μεταβολές³⁰.

Περαιτέρω, ένας νέος κανόνας δικαίου με ισχύ για το μέλλον μπορεί να έχει ως περιεχόμενο την κατάργηση ή δυσμενή τροποποίηση έννομων συμφερόντων ή δικαιωμάτων. Ποια είναι τα όρια του νομοθέτη και πώς προσδιορίζονται δεν είναι ευχερές να διατυπωθεί, πλην όμως η νομολογία έχει επιχειρήσει, να οριοθετήσει την ελευθερία του νομοθέτη, με γνώμονα την προστασία των ατομικών αγαθών, όπως η προστασία της περιουσίας, την οποία κανείς μπορεί να στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας³¹, κάνοντας λόγο για κεκτημένα δικαιώματα, όπως είναι τα περιουσιακά³², ειδικότερος λόγος για τα οποία θα γίνει κατωτέρω στην ανάλυση της ελληνικής νομολογίας. Στην προστασία της περιουσίας, υπό την ανωτέρω έννοια, η συνεισφορά της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ανθρώπου είναι μεγάλη, εάν αναλογιστεί κανείς και τη μέχρι σήμερα ισχύουσα παραδοσιακή και συντηρητική αντίληψη για την έννοια της προστατευόμενης ιδιοκτησίας³³.

³⁰ Βλ. γνωμοδότηση Α. Μανιτάκη: «Η συνταγματικότητα διάταξης νόμου που τροποποιεί όρους υφιστάμενης ιδιωτικής σύμβασης (μίσθωσης) και καταργεί ρήτρα περί διαιτησίας», σε Ελλ.Δ/νη 1991, σελ. 483

³¹ Χαρακτηριστική και πρωτοπόρος η απόφαση της Ολ. ΑΠ 40/1998, δημοσιευμ. σε ΔιΔικ 1999, σελ. 230, για το σεβασμό της περιουσίας, στην οποία περιλαμβάνονται και τα ενοχικά δικαιώματα και για την αντισυνταγματικότητα της με νομοθετική ρύθμιση κατάργησης αξίωσης για χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης από αδίκημα περί τύπου

³² Χαρακτηριστική περίπτωση η Ολ. ΣΤΕ 542/1999, δημοσιευμένη σε ΔιΔικ 1999, σελ. 661, για την αντισυνταγματικότητα αναδρομικής νομοθετικής ρύθμισης για τη θέσπιση απόσβεσης απαιτήσεων τρίτων για τις οποίες εκδόθηκαν τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις ή αποφάσεις που εκκρεμούσαν ενώπιον του αναιρετικού δικαστηρίου

³³ Σχετικά με το ζήτημα της έννοιας «περιουσία» και «ιδιοκτησία» βλ., μεταξύ άλλων, τις μελέτες του Β.Καράκωστα: «Περιουσία και υπερνομοθετική προστασία της», δημοσιευμ. σε Δ.Φ.Ν. 2005, σελ. 580 και Κ. Χορομίδη: «Η επίδραση της νομολογίας του ΕΔΔΑ στην έκταση της αποζημίωσης και στη διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης», δημοσιευμ. σε Δίκη 2005, σελ. 927

δ) δικαστική λειτουργία

Έχει εκφραστεί και η άποψη³⁴ ότι μέσα στην έννοια της διοίκησης υπό την ευρεία της έννοια, που γίνεται εν προκειμένω δεκτή, εντάσσονται και τα δικαστήρια, τα οποία με τις αποφάσεις τους, όταν μάλιστα αυτές έχουν αναδρομική ισχύ, δεν πρέπει να αιφνιδιάζουν τους διαδίκους. Έχει ακόμα διατυπωθεί³⁵ η σκέψη ότι η μεταστροφή της νομολογίας έχει συνέπειες που προσεγγίζουν με αυτές ενός αναδρομικού ή ερμηνευτικού νόμου. Για την αποφυγή τέτοιων καταστάσεων τα δικαστήρια σε ορισμένες χώρες εφαρμόζουν ενδιαφέρουσες μεθόδους, όπως στον Καναδά, όπου ο δικαστής εφαρμόζει τη νεότερη νομολογία σταδιακά, δηλαδή εφαρμόζει την παλαιά νομολογία, εξαγγέλοντας ταυτόχρονα ότι στο μέλλον δεν θα κρίνει με τον ίδιο τρόπο, ή στο Βέλγιο, όπου όταν κρίνεται ένας νόμος αντισυνταγματικός, ορίζει το δικαστήριο, από πότε θα αρχίσουν τα αποτελέσματα της απόφασής του³⁶. Η πρακτική αυτή των δικαστηρίων είναι απόλυτα συνυφασμένη με την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

³⁴ Βλ. Δ.Μανιώτη: «Η προστασία της εμπιστοσύνης των διαδίκων από την αναδρομική ισχύ των μεταστροφών της νομολογίας» σε: Μνήμη Ν.Βερβεσού, Αθήνα 1991, σελ. 241

³⁵ Βλ. Π.Παραρά: «Σύνταγμα 1975-Corpus III, Αθήνα 1999, σελ. 389

³⁶ Βλ. Π.Παραρά: ΔτΑ Ι, 2003, σελ.18-19

II. ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΚΑΙ ΤΥΠΙΚΗ ΙΣΧΥΣ:

Από τα όσα μέχρι τώρα έχουν αναφερθεί δεν μπορεί παρά να γίνει δεκτό ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έχει συνταγματική θεμελίωση³⁷. Δε θα μπορούσε, άλλωστε, να γίνει δεκτή η αντίθετη εκδοχή, γιατί, σε μία τέτοια περίπτωση, θα συνιστούσε αρχή κατώτερης του νόμου τυπικής ισχύος, που διατυπώθηκε απλώς για να συμπληρώσει νομοθετικό κενό³⁸, χωρίς, ωστόσο, να δεσμεύει το νομοθέτη σε όσα ανωτέρω αναφέρθηκαν. Σε μία τέτοια περίπτωση, όμως, η αρχή θα έχανε τη σημασία της στην προστασία του πολίτη, ο οποίος συχνότατα βάλλεται στα έννομα συμφέροντά του από αιφνίδιες και απρόβλεπτες νομοθετικές μεταβολές.

Η δογματική θεμελίωση της αρχής της εμπιστοσύνης στο θεμελιώδη νόμο του κράτους οφείλεται κυρίως στη γερμανική θεωρία και νομολογία. Η αρχή πρωτοεμφανίστηκε στη δεκαετία του '50 στη νομολογία του γερμανικού Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, με αφορμή την ανάκληση παράνομων, πλην ευμενών για τους πολίτες, διοικητικών πράξεων και ακολούθησε η νομολογία του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, που εφάρμοσε την αρχή σε σχέση με την εξουσία του νομοθέτη να θεσπίζει νόμους αναδρομικής ισχύος³⁹. Ο πολίτης πρέπει να προστατευθεί έναντι της εκ των υστέρων νομοθετικής επανεκτίμησης πραγματικών καταστάσεων. Η προστασία του πολίτη απορρέει από τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας της εμπιστοσύνης που αποτελούν ειδικότερες εκφάνσεις της αρχής του κράτους δικαίου, οι οποίες κατοχυρώνονται στο Θεμελιώδη Νόμο (άρθρα 20 παρ. 3 και 28 παρ. 1).

Εξ άλλου, το νομικό θεμέλιο της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη μπορεί άνετα να αναζητηθεί στο κοινοτικό δίκαιο. Είναι γνωστό ότι οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου

³⁷ Για το ζήτημα της συνταγματικής θεμελίωσης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, πρβλ., αντί άλλων, ΓΚατρούγκαλου: «Η προστασία της εμπιστοσύνης..», οπ.π. σελ. 962-965

³⁸ Βλ. Μ. Στασινόπουλου: «Αι γενικαί αρχαί ...», οπ.π., σελ. 123

³⁹ Βλ. Κ.Χρυσόγονου-Γ.Πινακίδη: «Η αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης στο γερμανικό δημόσιο δίκαιο», ΔτΑ, 2003,Ι, σελ. 34 επ.

συνιστούν μία ιδιόμορφη πηγή του εν λόγω δικαίου⁴⁰, οι οποίες καθιερώνονται από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κυρίως στο πεδίο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και είναι κοινές στα δίκαια των κρατών-μελών. Πρόκειται για άγραφες αρχές, οι οποίες προκύπτουν από το σύνολο και το πνεύμα του κοινοτικού δικαίου, όπως εκφράζεται στο πρωτογενές (ιδρυτικές Συνθήκες) και δευτερογενές (Κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις) κοινοτικό δίκαιο, αλλά και στα επί μέρους δίκαια των κρατών μελών. Έτσι, αν και συχνά προέρχονται από τα κράτη μέλη, γίνεται δεκτό ότι οι εν λόγω αρχές αποτελούν, μαζί με το πρωτογενές δίκαιο, ένα είδος «συντάγματος» της Κοινότητας⁴¹, που υπερισχύουν έναντι του εθνικού δικαίου⁴² και δεσμεύουν όλα τα εθνικά πολιτειακά όργανα. Μία από τις βασικότερες γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, είναι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη, αρχή την οποία το Δικαστήριο διακήρυξε, στηριζόμενο στην αποστολή που του αναθέτει το άρθρο 220 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, να εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της Συνθήκης⁴³. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, η οποία θα αναλυθεί διεξοδικότερα κατωτέρω, μία έννομη κατάσταση, για τη διατήρηση της οποίας ο ιδιώτης μπορούσε εύλογα να πιστεύει, δεν μπορεί νόμιμα να μεταβληθεί αιφνιδίως με διοικητικά μέτρα, εκτός αν την απρόοπτη μεταβολή επιτάσσει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Η εν λόγω γενική αρχή παίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών στην Κοινότητα και μαζί με την αρχή της ασφάλειας του δικαίου αποτελούν θεμελιώδεις πηγές του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

Όσον αφορά την Ελλάδα, στη νομολογία, μέχρι πρόσφατα, γινόταν λόγος για την αναγνώριση της ανάγκης σταθερότητας των νομικών καταστάσεων⁴⁴, αλλά και για τα ατομικά δικαιώματα. Από τις

⁴⁰ Βλ. Π.Στάγγο –Ε.Σαχτεκίδου: «Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2000, σελ. 196

⁴¹ Βλ. Π.Δαγτόγλου: «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», Αθήνα 1985, σελ. 41

⁴² C 26/62, Van Gend en Loos, ΔΕΚ 21-9-1983, σελ.1983, σελ. 2633.

⁴³ Βλ. Ε.Πρεβεδούρου: «Η κοινοτική αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεως των εννόμων τάξεων», ΔτΑ 2003,Ι, σελ. 179

⁴⁴ ΣΤΕ 2193/1983, ΝοΒ 1983, σελ. 589, ΣΤΕ 55/1979, τοΣ 1979, σελ. 290

απόψεις που έχουν εκφραστεί θεωρητικά, πιο ασφαλής φαίνεται η άποψη που θεμελιώνει την αρχή στη γενικότερη αρχή του Κράτους Δικαίου⁴⁵, συνδυάζοντάς την, έτσι, τόσο με την αρχή της νομιμότητας όσο και με τα ατομικά δικαιώματα. Το κοινωνικό κράτος δικαίου αυτοπεριορίζεται, όταν λαμβάνει υπόψη του τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των πολιτών στις ενέργειες των οργάνων του, ώστε να μην εκτρέπεται σε αυθαιρεσία. Πλέον, και τα δικαστήρια δέχονται ότι η αρχή της εμπιστοσύνης απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου⁴⁶. Ωστόσο, αναλυτικά επί του θέματος της νομολογιακής αντιμετώπισης θα γίνει λόγος κατωτέρω.

Μία ενδιαφέρουσα άποψη⁴⁷ στηρίζει τη συνταγματική θεμελίωση της αρχής της εμπιστοσύνης στη θεωρία της στάθμισης. Δεδομένου ότι η στάθμιση λαμβάνει χώρα επί αρχών του ίδιου ιεραρχικώς επιπέδου και, ενόψει του ότι η εν λόγω αρχή συγκρούεται και σταθμίζεται με την αρχή της νομιμότητας, υφίσταται ανάγκη συνταγματικής κατοχύρωσής της. Η στάθμιση διενεργείται μέσω της αρχής της αναλογικότητας και αρχής της πρακτικής αρμονίας ως αρχές στάθμισης αγαθών. Η συνταγματικά προστατευόμενη αρχή της εμπιστοσύνης βρίσκεται πάντα στον αντίθετο πόλο της αρχής της νομιμότητας και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος. Έτσι, η ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξης είναι νόμιμη, όταν το δημόσιο συμφέρον που επιβάλλει την ανακλητική πράξη υπερिσχύει κατά τη στάθμιση με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, ενώ είναι παράνομη, όταν κατά τη στάθμιση υπερिσχύει η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης⁴⁸. Τη μέθοδο της στάθμισης εφαρμόζει κατεξοχήν και ο κοινοτικός δικαστής, μέθοδος η οποία καλείται «μέθοδος ανάλυσης σε δύο στάδια»⁴⁹ και η οποία συνίσταται στην εξέταση, σε ένα πρώτο στάδιο, της συνδρομής των προϋποθέσεων της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και, σε ένα δεύτερο στάδιο, του κατά πόσον η προστασία του διοικουμένου πρέπει

⁴⁵ Γ. Κατρούγκαλου: «Η προστασία της εμπιστοσύνης...», οπ.π. σελ. 964

⁴⁶ ΣΤΕ 330/1192, 703/1990 και η πιο πρόσφατη ΣΤΕ 1508/2002

⁴⁷ Βλ. Π.Λαζαράτο: «Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της Διοικήσεως», ΔτΑ, 2003, Ι, σελ. 135

⁴⁸ Βλ. Π.Λαζαράτο: «Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων Ι», σελ. 131-2 και την εκεί υποσημ.79

⁴⁹ Βλ. Ε.Πρεβεδούρου: «Η κοινοτική αρχή...», οπ.π. σελ.190

να υποχωρήσει ενώπιον υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος, δηλαδή του γενικότερου συμφέροντος της Κοινότητας.

III. ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ:

Α) ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ:

Η αρχή της εμπιστοσύνης της προστατευόμενης εμπιστοσύνης είναι δύσκολο να διακριθεί από την αρχή του κράτους δικαίου, δεδομένου ότι, όπως προαναφέρθηκε η τελευταία αρχή έχει ευρύ περιεχόμενο με ειδικότερες εκφάνσεις και συγκεκριμενοποιείται με άλλες γενικές αρχές πιο συγκεκριμένου περιεχομένου. Στη θεωρία δεν υπάρχει ομοφωνία για την ακριβή έννοια του κράτους δικαίου. Γενικά, εκλαμβάνεται ως πολιτική αρχή τυπικής δομής του κράτους. Στο Κράτος Δικαίου, το σύνολο της κρατικής εξουσίας ασκείται σύμφωνα με κανόνες δικαίου που εφαρμόζονται. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη λειτουργία του κράτους δικαίου είναι η εφαρμογή ειδικότερων αρχών, από τις οποίες οι πιο βασικές είναι : α) η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, β) η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, γ) η αρχή της υπαγωγής της δράσης της διοίκησης λειτουργίας στο δικαστικό έλεγχο και δ) η αρχή της αναγνώρισης θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών⁵⁰. Από τη σκοπιά της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, κράτος δικαίου νοείται το σύστημα των τυπικών εγγυήσεων υπέρ των ελευθεριών του ατόμου, νοούμενο ως αναπόσπαστο όλο με τις συνταγματικές ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν την ανθρώπινη αξία⁵¹. Στο κράτος δικαίου όλα τα δικαιώματα τελούν υπό την εγγύησή του, γεγονός το οποίο σημαίνει ότι όλα τα κρατικά όργανα είναι υποχρεωμένα να διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση αυτών. Επομένως, βασική προϋπόθεση για τη λειτουργία του Κράτους Δικαίου συνιστά η καλλιέργεια στοιχειώδους εμπιστοσύνης μεταξύ της Πολιτείας και των πολιτών της. Επομένως, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης συνιστά μία ειδικότερη έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου.

Β) ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ

Προκειμένου να καλλιεργηθεί η σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ της Πολιτείας και των πολιτών της απαραίτητη προϋπόθεση είναι να υφίσταται στοιχειώδης κατάσταση ασφάλειας δικαίου. Ασφάλεια

⁵⁰ Βλ. Α. Τάχο: «Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητας εις το διοικητικόν δίκαιον», Θεσσαλονίκη 1973, σελ. 26-7

⁵¹ Βλ. Δ. Τσάτσο: «Συνταγματικό Δίκαιο Α», Αθήνα 1985, σελ. 121

δικαίου σημαίνει σημαίνει σταθερότητα, συνέπεια, σαφήνεια των γενικών ή ατομικών κανόνων δικαίου και συνεπάγεται τη σταθερότητα αλλά και την προβλεψιμότητα των νομικών καταστάσεων και των πραγματικών καταστάσεων που δημιουργούνται ή μπορεί να δημιουργηθούν, αποκλείοντας τις αιφνίδιες και απροσδόκητες μεταβολές⁵², τις συχνές τροποποιήσεις των κανόνων δικαίου και την πολυνομία, επιβάλλοντας, τέλος, την ποιότητα στη διατύπωση των νομοθετικών κειμένων. Η αρχή της ασφάλειας του δικαίου απαιτεί κατά βάση αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος και κατοχύρωση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων αλλά και του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο ελέγχεται η κρατική εξουσία από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες. Γίνεται αντιληπτό ότι η αρχή της ασφάλειας του δικαίου και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης συμπορεύονται, αν και η δεύτερη είναι ειδικότερη και συγκεκριμενοποιεί την πρώτη, αφού στο πεδίο της ισχύος των κανόνων δικαίου, με τους οποίους θεμελιώνονται έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα, επιτάσσει τη διατήρηση των κανόνων αυτών. Έτσι, με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης η αρχή της ασφάλειας του δικαίου αποκτά υποκειμενική υπόσταση και παρέχει προστασία στον πολίτη, αφού τα έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα που έχει αποκτήσει θα διατηρηθούν και στο μέλλον.

Γ) ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ:

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, η διοικητική δράση περιορίζεται εντός του πλαισίου των κανόνων της δεδομένης έννομης τάξης, με σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού συμφέροντος⁵³. Κάθε ενέργεια ή παράλειψη των διοικητικών οργάνων πρέπει να στηρίζεται σε ουσιαστικό κανόνα δικαίου. Εάν ο κανόνας δικαίου επιβάλλει στη διοίκηση ορισμένη δράση, τότε αυτή οφείλει να ενεργήσει και τυχόν παράλειψή της ελέγχεται ως παράνομη. Εάν ο κανόνας δικαίου επιτρέπει στη διοικητική δράση να πραγματοποιηθεί κατά διακριτική ευχέρεια, τότε η διοίκηση οφείλει να ενεργήσει εντός ορίων τα οποία

⁵² Βλ. Ε.Σπηλιωτόπουλο: «Η ασφάλεια του δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δημόσιων δικαιωμάτων στο ελληνικό δίκαιο», σε ΔτΑ, Ι, 2003, σελ. 23 επ.

⁵³ Βλ. Α. Τάχο: «Σύγχρονοι Τάσεις...», οπ.π.σελ. 112 επ.

θέτει ο ίδιος ο νομοθέτης ή οι γενικές αρχές του δικαίου, όπως η αρχή της χρηστής διοίκησης και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Επομένως, η υπό εξέταση αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί ειδικότερη έκφανση και μερικότερο στοιχείο της αρχής της νομιμότητας.

Δ) ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ:

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας η διοίκηση οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με τους εκάστοτε ισχύοντες κανόνες δικαίου. Ωστόσο, κατά την εφαρμογή των κανόνων δικαίου, τα διοικητικά όργανα επιβάλλεται να ασκούν τις αρμοδιότητές τους, σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, όπως επιτάσσει η αρχή της χρηστής διοίκησης, ώστε να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές καταχρηστικές ερμηνευτικές λύσεις και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις⁵⁴. Η διοίκηση οφείλει να ενεργεί με αγαθή κρίση, ενόψει της εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος, αλλά και με πνεύμα επιείκειας που διέπει την έννομη τάξη, ώστε να προστατεύεται ο διοικούμενος. Η αρχή της χρηστής διοίκησης βρίσκει κυρίως την εφαρμογή της στις περιπτώσεις διακριτικής ευχέρειας, όπου, ναι μεν ο κανόνας δικαίου θέτει τα βασικά κριτήρια για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης, ωστόσο, η διοίκηση έχει ευρύ πεδίο δράσης, το οποίο περιορίζεται από τα λεγόμενα άκρα νόμιμα όρια, που θέτει η ανάγκη προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, ο σκοπός των εφαρμοστέων διατάξεων και αρχές όπως αυτή της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη. Με την ανωτέρω έννοια, η αρχή της χρηστής διοίκησης απορρέει από την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και αποτελεί ουσιαστικά το άθροισμα και τη συνισταμένη άλλων μερικότερων αρχών, όπως είναι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου⁵⁵.

⁵⁴ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο: «Εγχειρίδιο...», οπ.π. σελ. 100

⁵⁵ Βλ. Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου: «Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτων καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του ΕΣ», σε Τιμ. Τόμο για τα 150 χρόνια του ΕΣ, 1984, σελ. 325 επ., 331, 333 επ.

IV. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΕΚ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ

Η νομολογία του ΔΕΚ διαμόρφωσε μία σειρά από γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, εμπνευσμένες από τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών⁵⁶, μεταξύ των οποίων και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, για την οποία από πολύ νωρίς⁵⁷ το Δικαστήριο έκρινε ότι «αποτελεί τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξης, και η παραβίασή της συνιστά παράβαση της Συνθήκης Ίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Έτσι, το ΔΕΚ ανήγαγε τη συγκεκριμένη αρχή σε αρχή συνταγματικού δικαίου. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, «μία έννομη κατάσταση της οποίας τη διατήρηση μπορούσε ο ιδιώτης ευλόγως να εμπιστεύεται, δεν μπορεί να μεταβληθεί νομίμως με αιφνίδια μέτρα, εκτός αν την απρόοπτη μεταβολή επιτάσσει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον»⁵⁸. Τη συγκεκριμένη γενική αρχή επικαλείται το ΔΕΚ, προκειμένου να προστατεύσει τους κοινοτικούς πολίτες από τις δυσμενείς συνέπειες της μεταβολής του κανονιστικού πλαισίου των έννομων σχέσεων τους στα πλαίσια εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, όπου η ανάγκη εξέλιξης καθίσταται εντονότερη, δεδομένου ότι ρυθμίζονται κατεξοχήν οικονομικές σχέσεις.

Στις πρώτες του αποφάσεις, το ΔΕΚ ασχολήθηκε με τη νομιμότητα ανάκλησης των ατομικών διοικητικών πράξεων από τις οποίες γεννώνται δικαιώματα, υπονοώντας την ανάγκη προστασίας της εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη διατήρηση κεκτημένης νομικής κατάστασης⁵⁹. Ρητώς αναγνωρίστηκε το πρώτον η αρχή στην απόφαση της 13-7-1965⁶⁰, όπου κρίθηκε ότι η αρμόδια αρχή έχει τη δυνατότητα να ανακαλέσει αναδρομικά παράνομη πράξη της, από την οποία απορρέει δικαίωμα υπέρ του αποδέκτη, πλην όμως πρέπει να εξετάζεται τυχόν αξίωση του ιδιώτη για την προστασία της εμπιστοσύνης που

⁵⁶ Βλ. Α. Μακαρούνη: «Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη: όψεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού και ελληνικού δικαίου», ΔιΔικ 1997, σελ. 2

⁵⁷ Βλ. ΔΕΚ απόφαση της 3-5-1978, 112/77, Torfer, συλλογή νομολογίας 1978, σελ. 325

⁵⁸ Βλ. Π.Δαγτόγλου: «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», 1985, σελ. 163

⁵⁹ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου: «Η κοινοτική αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης», σε ΔΤΑ, Ι, 2003, σελ. 173

⁶⁰ Υπόθεση Lemmerz-Werke, Συλλογή νομολογίας ΔΕΚ 1965-1968, σελ. 157

επέδειξε στη διατήρηση ισχύος της συγκεκριμένης διοικητικής πράξης, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται ασφάλεια δικαίου.

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν εφαρμόστηκε από το ΔΕΚ μόνο στο πεδίο των ατομικών διοικητικών πράξεων αλλά και στους γενικούς κανόνες δικαίου αναφορικά με το ζήτημα της αναδρομικότητας της ισχύος τους. Επί ζητημάτων προσβολής σταθερών έννομων καταστάσεων από την εφαρμογή γενικών πράξεων κοινοτικών οργάνων, ελέγχεται η παραβίαση της αρχής της εμπιστοσύνης σε στάθμιση με το συμφέρον της Κοινότητας προς άμεση εφαρμογή της νέας ρύθμισης⁶¹. Ωστόσο, προστατεύεται μόνο η εμπιστοσύνη που επιδεικνύει ο συνετός και επιμελής διοικούμενος, ο οποίος δε θα μπορούσε να υπολογίσει τη νέα ρύθμιση⁶², όπως για παράδειγμα στην περίπτωση πληροφοριών, οι οποίες είναι ικανές να ενημερώσουν τους ενδιαφερόμενους σχετικά με τις ενδεχόμενες μεταβολές, όπως η δημοσίευση σχετικών προτάσεων της Επιτροπής για έκδοση νέου κανονισμού ή η δημοσίευση ανακοινώσεων στην επίσημη εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή η ενημέρωση των αρμόδιων τοπικών αρχών των κρατών μελών, από τις οποίες είναι εφικτή η ενημέρωση των ενδιαφερομένων. Παρατηρείται ότι το ΔΕΚ εφαρμόζει μία διαδικασία στάθμισης συμφερόντων, όπου από τη μία πλευρά τίθεται το ιδιωτικό συμφέρον του πολίτη που δικαιολογημένα εμπιστεύθηκε τον ισχύον κοινοτικό καθεστώς, ενώ από την άλλη πλευρά αντιπαρατίθεται το κοινοτικό συμφέρον που συνδέεται με την αρχή της αποτελεσματικότητας της δράσης των κοινοτικών οργάνων ιδίως στο πλαίσιο της κοινής αγοράς με σκοπό την αναπροσαρμογή στις νέες οικονομικές συνθήκες.

⁶¹ Βλ. Υπόθεση Westzucker, Απόφαση 4-7-1973, 1/73, συλλογή νομολογίας 1972/1973, σελ. 597, σχετικά με την επιστροφή λόγω εξαγωγών για ήδη χορηγηθείσες άδειες εξαγωγών και την εφαρμογή κανονισμού επί πιστοποιητικού προκαθορισμού του ποσού της επιστροφής τα οποία χορηγήθηκαν πριν από την έναρξη εφαρμογής της ισχύος του εν λόγω κανονισμού.

⁶² Υπόθεση Amylum, Απόφαση της 30-9-1982, 108/81, συλλογή νομολογίας 1982, σελ. 3107, όπου τέθηκε το ζήτημα της εφαρμογής κανονισμού για την εφαρμογή καθεστώτος ποσοτώσεων παραγωγής στους τομείς ζάχαρης και ισογλυκόζης, με αναδρομική ισχύ. Το ΔΕΚ δέχθηκε ότι οι καλά πληροφορημένοι τόσο για την αγορά όσο και για τις πιθανές νομοθετικές εξελίξεις οικείοι επιχειρηματίες γνώριζαν την πρόθεση θέσπισης ποσοτώσεων στην παραγωγή, ως μέτρων σταθεροποίησης των οικείων αγορών και επομένως ο νέος κανονισμός, έστω αναδρομικής ισχύος, δεν θα μπορούσε να τους αιφνιδιάσει. Σχ. σε Ε. Πρεβεδούρου, Δ 29, σελ. 682

Πλούσια είναι η νομολογία του ΔΕΚ στο πεδίο της αναζήτησης παροχών που χορηγήθηκαν αχρεωστήτως, δηλαδή κατά παράβαση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Το ζήτημα ανέκυψε στην επιστροφή ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία, όπου η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ή άλλες γενικές αρχές, όπως της ασφάλειας δικαίου, που ισχύουν σε ένα κράτος μέλος, θέτουν φραγμό στην επιστροφή των ενισχύσεων. Το ΔΕΚ έκρινε ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν περιορίζει την ελευθερία των αρμόδιων εθνικών αρχών να εφαρμόζουν, κατά τη διαδικασία της αναζήτησης αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών με βάση κοινοτική ρύθμιση, τους περιορισμούς που απορρέουν από την εφαρμογή των γενικών αρχών που αναγνωρίζονται από την έννομη τάξη του κράτους μέλους⁶³. Πάντως, στον τομέα των ενισχύσεων το ΔΕΚ δεν παρουσιάστηκε ιδιαίτερα πρόθυμο να δεχτεί την παραβίαση της εν λόγω αρχής⁶⁴. Προφανώς ήταν τέτοιο το μέγεθος των παράνομων ενισχύσεων που συνέτεινε στην αυστηρότητα της συγκεκριμένης νομολογίας.

Εξ άλλου, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης δεν νοείται από το ΔΕΚ ως αυτοτελής αρχή, αλλά συνήθως συνδέεται με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, ως ειδικότερη έκφασή της με την οποία κατά κάποιον τρόπο υποκειμενικοποιείται η αρχή αυτή⁶⁵. Η ασφάλεια του δικαίου αποκτά ουσιαστικό περιεχόμενο απέναντι στον πολίτη, όταν προστατεύεται η εμπιστοσύνη που αυτός επέδειξε στο ισχύον κανονιστικό δίκαιο. Η αρχή της ασφάλειας του δικαίου στη νομολογία του ΔΕΚ συνεπάγεται τη σαφήνεια των κανόνων δικαίου και τη σταθερότητα των έννομων καταστάσεων. Μέχρι το 1973 η νομολογία του ΔΕΚ επικαλούνταν αποκλειστικά την αρχή της ασφάλειας του δικαίου για να προστατεύσει τους πολίτες από τις συνέπειες των νομοθετικών μεταβολών που επηρέαζαν δυσμενώς τις δημιουργηθείσες έννομες σχέσεις⁶⁶. Σταδιακά το ΔΕΚ συνδέει την αρχή της ασφάλειας του δικαίου με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Το δικαίωμα να διατυπώνονται σαφώς οι κανόνες

⁶³ Βλ. υπόθεση Lippische Hauptgenossenschaft, 119/1979 και 112/1980, Συλλογή 1980/I, σελ. 257

⁶⁴ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου: «Η κοινοτική ...», οπ.π., σελ. 175

⁶⁵ Βλ. ΔΕΚ απόφαση της 23-10-1986, 142/85, Schwiering, Συλλογή 1972-1973, σελ. 1986

⁶⁶ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου: «Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», Δ29, σελ. 675

δικαίου τίθεται παράλληλα στο δικαίωμα των πολιτών να μην αλλάζουν οι νόμοι, επηρεάζοντας τις έννομες σχέσεις και καταστάσεις που δημιουργήθηκαν βάσει της πεποίθησης ότι ο νόμος δεν αλλάζει, εκτός εάν εμφανίζεται αδήριτη ανάγκη αλλαγής.

Ωστόσο, το ΔΕΚ εμφανίστηκε ιδιαίτερα φειδωλό στο να δεχτεί ότι συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις που αυτό έθεσε για την εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Αυτό δικαιολογείται κατά κάποιον τρόπο από την ολοένα συχνότερα εμφανιζόμενη ανάγκη της λήψης αποφάσεων στον οικονομικό τομέα, όπως για παράδειγμα στον τομέα της γεωργίας και της κοινής αγροτικής πολιτικής, από τα λοιπά όργανα των Κοινοτήτων, ανάγκη που καλύπτεται ιδιαίτερα συχνά με αιφνίδιες αλλαγές. Η απροθυμία που επέδειξε το ΔΕΚ στην ευρεία αναγνώριση περί συνδρομής των προϋποθέσεων παράβασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης οφείλεται και στη στάθμιση στην οποία αυτό προέβη με την αρχή της νομιμότητας, που επιβάλλει την αρχή της ασφάλειας δικαίου, ιδωμένη από την αντικειμενική της πλευρά, δηλαδή την εφαρμογή του εκάστοτε κανόνα δικαίου και την προσαρμογή του στις εξελίξεις, ανεξάρτητα από τις αρνητικές συνέπειες επί των ιδιωτικών συμφερόντων.

Έτσι, δικαιολογείται το γεγονός ότι είναι σπάνιες οι περιπτώσεις όπου το ΔΕΚ διαπίστωσε τη συνδρομή των προϋποθέσεων για την εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Η αντιμετώπιση της συγκεκριμένης γενικής αρχής από το ΔΕΚ αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο το Δικαστήριο «δανείστηκε» κανόνα του εθνικού δικαίου και τον μετασχημάτισε κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να είναι σύμφωνος με την κοινοτική αντίληψη. Μάλιστα η συγκεκριμένη νομολογία του ΔΕΚ δέχθηκε έντονες επικρίσεις για το ότι ουσιαστικά απογύμνωσε το ουσιαστικό περιεχόμενο της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, όπως αυτό διαμορφώθηκε στα πλαίσια της εθνικής προστασίας. Πάντως, είναι γεγονός ότι στο κοινοτικό δίκαιο τα απειλούμενα ιδιωτικά συμφέροντα υποχωρούν ευκολότερα σε σχέση με το υπερέχον κοινοτικό συμφέρον, αν ληφθεί υπόψη ότι η νομολογία του ΔΕΚ είναι προσανατολισμένη

στην εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου⁶⁷ από τη σκοπιά της προσαρμοστικότητάς του στις σύγχρονες οικονομικές εξελίξεις.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι στο κοινοτικό δίκαιο η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί κλασικό παράδειγμα αλληλεπίδρασης των εθνικών έννομων τάξεων μεταξύ τους και με την κοινοτική έννομη τάξη⁶⁸. Η σχέση κοινοτικού και εθνικού δικαίου των κρατών μελών είναι αμφιμερής, δεδομένου ότι αρχικά το κοινοτικό δίκαιο δανείστηκε αρχές που ήταν κοινές στα κράτη μέλη, τις οποίες ενσωμάτωσε στην κοινοτική έννομη τάξη, εμπλουτίζοντας ή τροποποιώντας αυτές, μεταπλάθοντας, έτσι, νέες κοινοτικές αρχές, οι οποίες επανεισάγονται ή εισάγονται το πρώτον στα κράτη μέλη⁶⁹. Όπως προαναφέρθηκε, τη συγκεκριμένη γενική αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης το ΔΕΚ τη δανείστηκε από τις εθνικές έννομες τάξεις, κυρίως τη γερμανική, στο πεδίο της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, όσον αφορά τουλάχιστον το περιεχόμενο και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής. Πάντως το ΔΕΚ δεν υιοθέτησε άκριτα τις εθνικές λύσεις των κρατών μελών ως προς την πρακτική εφαρμογή της συγκεκριμένης αρχής, αλλά προσάρμοσε το περιεχόμενό της κατά τρόπο που να εξυπηρετεί καλύτερα τους σκοπούς της Κοινότητας⁷⁰. Έτσι, και τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εφαρμόζουν κατά τον ίδιο τρόπο την κοινοτική αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κάθε φορά που καλούνται να εφαρμόσουν κοινοτικό κανόνα δικαίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα⁷¹ αποτελεί η διαφορά που ανέκυψε στα γερμανικά δικαστήρια για τη χορήγηση ενίσχυσης από ομόσπονδο κράτος σε εταιρία, παρά τις αντίθετες προειδοποιήσεις της Επιτροπής περί ασυμβατότητας της ενίσχυσης προς το κοινοτικό δίκαιο, η οποία τελικά αξίωσε την επιστροφή της ενίσχυσης ως αχρεωστήτως καταβληθείσας. Η εταιρία δικαιώθηκε από τα εθνικά δικαστήρια, επικαλούμενη παράβαση της αρχής της δικαιολογημένης

⁶⁷ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου: «Η κοινοτική ...», οπ.π., σελ. 229 επ.

⁶⁸ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου: «Η κοινοτική ...», οπ.π., σελ. 235

⁶⁹ Βλ. Α. Μακαρούνη: ««Η αρχή της προστατευόμενης...», οπ.π., σελ.2

⁷⁰ Βλ. προτάσεις γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση Hoogovens, C14/61, συλλογή νομολογίας 1954-1964, σελ. 779

⁷¹ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου: «Η κοινοτική ...», οπ.π., σελ.208

εμπιστοσύνης, αρχής που σταθερά και πάγια εφάρμοζε η γερμανική νομολογία. Ωστόσο, όταν η υπόθεση έφτασε σε επίπεδο αναίρεσης στο Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο και αυτό απηύθυνε προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ τα πράγματα άλλαξαν. Συγκεκριμένα, το ΔΕΚ, κατά παρέκκλιση των όσων γίνονταν δεκτά από τα γερμανικά δικαστήρια για την ανάκληση διοικητικών πράξεων υπό το πρίσμα της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, έκρινε ότι ήταν δέσμια η αρμοδιότητα της εθνικής αρχής για την ανάκληση της ενίσχυσης, εφόσον η τελευταία ήταν αντίθετη με το κοινοτικό δίκαιο⁷². Όπως προαναφέρθηκε, η νομολογία αυτή του ΔΕΚ επικρίθηκε έντονα, καθόσον θεωρήθηκε εκτοπισμός του εθνικού διοικητικού δικαίου. Σε άλλες εθνικές έννομες τάξεις η επίδραση του κοινοτικού δικαίου ως προς την εφαρμογή της εν λόγω αρχής είναι ακόμη πιο ενδιαφέρουσα. Για παράδειγμα στη Γαλλία, όπου παραδοσιακά δεν αναγνωρίζεται ως γενική αρχή και όπου υπάρχει μία παραδοσιακή προσκόλληση στην αρχή της νομιμότητας, υιοθετώντας, πάντως, λύσεις που αντιστοιχούν στις επιταγές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης⁷³. Ο Γάλλος δικαστής, όταν καλείται να εφαρμόσει κοινοτικό δίκαιο, είναι υποχρεωμένος να εφαρμόσει τη γενική αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, την ισχύ της οποίας αρνείται όταν εφαρμόζει αμιγώς εθνικό δίκαιο. Ωστόσο, συζητείται έντονα η μεταστροφή της γαλλικής νομολογίας. Έτσι, παρατηρείται πώς η κοινοτική νομολογία επηρεάζει βελτιωτικά τους εθνικούς μηχανισμούς εγγύησης του κράτους δικαίου.

⁷² ΔΕΚ απόφαση της 20-3-1997, C-24/95, Alcan, συλλογή νομολογίας 1997, σελ. I-1591

⁷³ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου «Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη Γαλλία», σε ΔτΑ, Ι, 2003, σελ. 259

V. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΣΕ ΆΛΛΑ ΚΡΑΤΗ

A) ΓΕΡΜΑΝΙΑ:

Η χώρα στην οποία πρωτοδιατυπώθηκε η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ήταν η Γερμανία⁷⁴. Με αφορμή την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων, αναπτύχθηκε μία ευνοϊκή για τους διοικούμενους νομολογία του Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, όσον αφορά τις επωφελείς διοικητικές πράξεις, νομολογία η οποία αποτυπώθηκε τελικά σε γραπτό κανόνα δικαίου στο γερμανικό κώδικα διοικητικής διαδικασίας. Σύμφωνα με τον ανωτέρω κανόνα, η ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξης είναι κατ' αρχήν ανεπίτρεπτη. Κατ' εξαίρεση μόνο επιτρέπεται υπό προϋποθέσεις, όπως η μη εκπλήρωση όρου υπό τον οποίο εκδόθηκε η πράξη, η μεταβολή του πραγματικού ή νομοθετικού θεμελίου της πράξης, η εξυπηρέτηση του Δημόσιου συμφέροντος⁷⁵. Η ανάκληση παράνομης, έστω και επωφελούς για το διοικούμενο, διοικητικής πράξης είναι, κατ' αρχήν, επιτρεπτή, επιβαλλόμενη από λόγους δημόσιου συμφέροντος. Ωστόσο, το δημόσιο συμφέρον σταθμίζεται κάθε φορά με την προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη. Το Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο εφάρμοσε κατ' εξοχή τη διαδικασία της στάθμισης μεταξύ της ανάγκης προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος στην αποκατάσταση της πληγείσας νομιμότητας. Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο επηρεάστηκε άμεσα από το γερμανικό στον τομέα της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων.

Τη νομολογία αυτή, ακολούθησε στη συνέχεια και το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, προκειμένου να ελέγξει την ελευθερία του νομοθέτη να προσδίδει αναδρομική ισχύ στους γενικούς και απρόσωπους νόμους, με δυσμενές περιεχόμενο για τον πολίτη. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, κατ' αρχήν, η αναδρομικότητα του νόμου είναι επιτρεπτή, γίνεται, όμως, περαιτέρω διαχωρισμός μεταξύ

⁷⁴ Βλ. σχ. τη μελέτη των Κ.Χρυσόγονου-Γ.Πινακίδη: «Η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης στο γερμανικό δημόσιο δίκαιο», σε ΔτΑ, Ι, 2003, σελ. 33-49

⁷⁵ Βλ. Π.Λαζαράτο: «Ανάκληση νόμιμων...Ι», οπ.π., σελ. 65 επ.

«γνήσιας» και «μη γνήσιας» αναδρομικότητας⁷⁶. Στην περίπτωση της γνήσιας αναδρομής, τα πραγματικά περιστατικά έχουν ολοκληρωθεί στο παρελθόν και έχουν δημιουργηθεί συγκεκριμένες έννομες συνέπειες, πλην όμως, ο νομοθέτης επιφέρει για το μέλλον νέες έννομες συνέπειες, χωρίς να έχουν μεταβληθεί τα πραγματικά περιστατικά. Στην περίπτωση της μη γνήσιας αναδρομής, ο νομοθέτης, ναι μεν μεταβάλλει το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, πλην όμως, εξαρτά τη μεταβολή από την επέλευση νέων πραγματικών περιστατικών. Η πρώτη περίπτωση ελέγχεται ως αντισυνταγματική, ενώ η δεύτερη επιτρέπεται. Η συγκεκριμένη νομολογία αποτυπώθηκε στο Θεμελιώδη Νόμο, με πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα την απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος των ποινικών νόμων, διάταξη από την οποία εμπνεύστηκε και ο Έλληνας συνταγματικός νομοθέτης.

Όσον αφορά τη γερμανική θεωρία, η κρατούσα άποψη υποστηρίζει ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης θεμελιώνεται στην αρχή του κράτους δικαίου, όπως αυτή είναι ρητώς κατοχυρωμένη στο Θεμελιώδη Νόμο. Επειδή, δεν αναγνωρίζεται η αυτοτέλεια της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έναντι της αρχής του κράτους δικαίου, η αρχή αυτή αποκτά μία επικουρική σχέση με τις ρητές διατάξεις που κατοχυρώνουν θεμελιώδη δικαιώματα (περιουσία, επαγγελματική ελευθερία). Μόνο όπου δεν υπάρχει ρητή προστατευτική διάταξη, γίνεται επίκληση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία τελικά επιτελεί μία βοηθητική λειτουργία, χωρίς, ωστόσο, να χάνει τίποτε σε σχέση με την εγγυητική της λειτουργία.

B) ΓΑΛΛΙΑ:

Στη Γαλλία παραδοσιακά δεν γίνεται λόγος ούτε στη θεωρία ούτε στη νομολογία για την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και αναγνωρίζεται κυρίως η αρχή της νομιμότητας απέναντι στην οποία τίθεται ως ισότιμος αντισταθμιστικός πόλος η αρχή της ασφάλειας του δικαίου⁷⁷. Όσον αφορά την ελευθερία του νομοθέτη να θεσπίζει νόμους

⁷⁶ Για το ζήτημα της γνήσιας και μη γνήσιας αναδρομικότητας νόμου στην ελληνική θεωρία βλ., μεταξύ άλλων, Ν. Παπαντωνίου: «Γενικές αρχές του αστικού δικαίου», 1983, σελ. 24 επ.

⁷⁷ Βλ. Π.Λαζαράτου: «Ανάκληση παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και στο δίκαιο των κρατών μελών της ΕΟΚ», σε Δ 24, σελ. 425 επ.

αναδρομικής ισχύος, η απαγόρευση της αναδρομικότητας ισχύει μόνο στο γαλλικό αστικό κώδικα, και παράλληλα από το Συνταγματικό Δικαστήριο έχει κριθεί ότι η απόλυτη απαγόρευση της αναδρομικότητας ισχύει μόνο στον τομέα του ποινικού δικαίου, όσον δε αφορά την αναδρομικότητα των φορολογικών νόμων έχει κριθεί ότι η αναδρομική εφαρμογή του φορολογικού νόμου δεν μπορεί να θίγει δικαιώματα του φορολογούμενου που έχουν αναγνωριστεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση και δεν μπορεί να αφορά υπέρογκα ποσά των οποίων η απαίτηση συνεπάγεται προσβολή της ιδιοκτησίας⁷⁸.

Στο πεδίο της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων ισχύει ως γενικός κανόνας η δυνατότητα της *ex nunc* ανάκλησης απεριόριστα, υπό τον όρο του σεβασμού των κεκτημένων δικαιωμάτων⁷⁹. Νόμιμες διοικητικές πράξεις μπορούν να ανακληθούν ελεύθερα για το μέλλον, εφόσον είναι κανονιστικές, ενώ στην περίπτωση των ατομικών διοικητικών πράξεων τίθεται το ζήτημα εάν δημιουργούνται δικαιώματα για τον πολίτη οπότε γεννώνται όρια στη δυνατότητα ανάκλησης⁸⁰, υπέρ του πολίτη. Αντιθέτως, οι παράνομες διοικητικές πράξεις ανακαλούνται ελεύθερα αναδρομικά, εάν όμως απορρέουν δικαιώματα για τον πολίτη η ανάκληση είναι δυνατή μόνο στην περίπτωση που η πράξη μπορεί να προσβληθεί ενώπιον των δικαστηρίων, ενώ εάν καταστεί δικαστικώς απρόσβλητη δεν μπορεί πλέον να ανακληθεί. Γίνεται αντιληπτό ότι εν προκειμένω τα περιθώρια της ανακλητικής εξουσίας της διοίκησης στενεύουν στο χρονικό διάστημα λίγων μηνών που απαιτείται, προκειμένου να καταστεί δικαστικώς απρόσβλητη μία διοικητική πράξη, διευρύνεται όμως η προστασία της εμπιστοσύνης του ιδιώτη.

Υπό το πρίσμα της ένταξης του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό δίκαιο τέθηκε ο προβληματισμός του κατά πόσον είναι σκόπιμο να διατυπωθεί ρητά πλέον η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Η γαλλική νομολογία αλλά και θεωρία φαίνονται να είναι επιφυλακτικές, αν ληφθεί υπόψη ότι τα ζητήματα που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής

⁷⁸ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου: «Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη Γαλλία» σε ΔτΑ, Ι, 2003, σελ. 261

⁷⁹ Βλ. Π.Λαζαράτου: «Ανάκληση παράνομης ευμενούς...», οπ.π., σελ. 426

⁸⁰ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου: «Η αρχή της δικαιολογημένης...», οπ.π., σελ. 265

της αρχής έχουν ήδη επιλυθεί βάσει παρεμφερών εννοιών και αρχών, όπως για παράδειγμα η αρχή των κεκτημένων δικαιωμάτων που αναφέρθηκε προηγουμένως, τα δε γαλλικά δικαστήρια αναγνωρίζουν ρητά την αρχή μόνο σε περίπτωση που καλούνται να εφαρμόσουν κοινοτικό δίκαιο. Υπάρχει όμως και ο αντίλογος⁸¹, το βασικό επιχείρημα του οποίου είναι ότι η προαναφερόμενη πρακτική του εθνικού δικαστή να εφαρμόζει την αρχή στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και να μην αναγνωρίζει την ύπαρξή της σε διαφορές αμιγώς εθνικού δικαίου οδηγεί σε αδικαιολόγητο κατακερματισμό της έννομης τάξης, στερώντας τη δυνατότητα στην αρχή αυτή να συνεισφέρει στην αποτελεσματικότερη προστασία του διοικουμένου σε περιπτώσεις όπου το γαλλικό δίκαιο παρουσιάζει κενά.

Γ) ΑΓΓΛΙΑ:

Στην Αγγλία δεν αναγνωρίζεται ρητά η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου⁸², γίνεται όμως αναφορά σε αρχές με παρεμφερές περιεχόμενο, όπως η αρχή του estoppel και των legitimate expectations⁸³. Σύμφωνα με την αρχή των legitimate expectations ή, άλλως, των νόμιμων προσδοκιών, όταν η διοικητική αρχή προτίθεται να μεταβάλει πάγια πρακτική της ή να μην πραγματοποιήσει υπόσχесή της οφείλει να ακούσει προηγουμένως τους διοικουμένους, όπως στην περίπτωση μεταβολής των όρων εργασίας όπου κρίθηκε ότι η διοίκηση οφείλε να ακούσει προηγουμένως τις απόψεις των συνδικάτων των εργαζομένων⁸⁴. Όσον αφορά την αρχή του estoppel αποτελεί στην πραγματικότητα μεταφορά ρύθμισης του ιδιωτικού δικαίου στο διοικητικό δίκαιο. Η διοίκηση δεν μπορεί να επικαλεστεί σε βάρος του ιδιώτη δικό της σφάλμα, όπως τυπικά διαδικαστικά σφάλματα ή ελαττωματικές μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων. Επίσης, η αγγλική νομολογία έχει αναπτύξει ορισμένες βασικές αρχές παραπλήσιες με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης όσον αφορά την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με τις οποίες απαγορεύεται η αναδρομική ανάκληση παράνομων διοικητικών

⁸¹ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου: «Η αρχή της δικαιολογημένης...», οπ.π., σελ. 327

⁸² Principle of consistency

⁸³ Βλ. σχετικά, αντί άλλων: Richard Clayton: 'Legitimate expectations policy and the principle of consistency', The Cambridge Law Journal, Volume 62, Issue 01, Mar. 2003, pp 93-105

⁸⁴ Council of Civil Service Union against Minister of the Civil Service

πράξεων, εκτός αν υπάρχει ρητή αντίθετη νομοθετική πρόβλεψη ή αν η έκδοση της πράξης στηρίχθηκε σε δόλια ενέργεια του διοικουμένου.

VI. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

Α. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1960:

Η πορεία της αντιμετώπισης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη από τα ελληνικά δικαστήρια στα χρόνια που πέρασαν μέχρι σήμερα είναι ενδιαφέρουσα και παρουσιάζει διακυμάνσεις και παλινδρομήσεις. Τα δικαστήρια δεν αναγνώρισαν εξ αρχής όχι μόνο την αυτονομία της συγκεκριμένης αρχής, αλλά ούτε και την ίδια την ύπαρξή της, συγχέοντας την έννοιά της με αρχές παραπλήσιου πλην όμως διαφορετικού περιεχομένου.

Κατά τη δεκαετία του 1960 δεν παρατηρείται σε καμία δικαστική απόφαση ρητή αναφορά της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στη μείζονα σκέψη του δικανικού συλλογισμού, τα προσδιοριστικά δε στοιχεία αυτής αποδίδονται σε πιο διαδεδομένες γενικές αρχές, οι οποίες, ωστόσο, διαθέτουν ευρύτερο περιεχόμενο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ΣΤΕ 2441/1966 (β' Τμήμα)⁸⁵. Η υπόθεση που απασχόλησε το δικαστήριο αφορούσε τη δυνατότητα της φορολογικής αρχής να επιβάλλει αναδρομικά φόρο, επιρριπτόμενο στην κατανάλωση, όταν από τη συμπεριφορά της αρχής δημιουργήθηκε σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση στο φορολογούμενο ότι δεν υπόκειται στο φόρο, εξαιτίας δε αυτής της συμπεριφοράς, ο τελευταίος δεν επέρριψε το φόρο στους καταναλωτές. Εν προκειμένω, το δικαστήριο, αφού έλαβε υπόψη του ότι η αναδρομική επιβολή του φόρου θα επέφερε «επικίνδυνη ανωμαλία» στη λειτουργία της επιχείρησης του φορολογουμένου, την έκρινε παράνομη ως αντίθετη στην γενικότερη αρχή της χρηστής διοίκησης. Ωστόσο, από τα στοιχεία της υπόθεσης γίνεται αντιληπτό ότι επρόκειτο για κλασική περίπτωση όπου είχε έδαφος εφαρμογής η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του καλόπιστου διοικουμένου που στηρίχθηκε σε διοικητική πρακτική. Παρόμοιες αποφάσεις ακολούθησαν⁸⁶, κατ' επίκληση της αρχής της χρηστής διοίκησης, με αποτέλεσμα τη νομολογιακή διαμόρφωση

⁸⁵ Δημοσιευμένη σε ΝοΒ 1967, σελ. 282

⁸⁶ Σχ. οι ΣΤΕ 1387/1989 σε ΕΝαυτΔ 18, σελ. 59, 215/1988 σε ΔΦΝ 42, σελ. 1059, 1984/1987 σε ΔιοικΔνη 26, σελ. 78, 391/1986 (Ολομ.) σε ΝοΒ 34, σελ. 936. Περισσότερα για τη σημασία των ανωτέρω αποφάσεων βλ. σε Λ. Θεοχαρόπουλο «Η συμβολή του ΣΤΕ εις την διαμόρφωσιν εγγυήσεων υπέρ των φορολογουμένων», σε τιμητικό Τόμο ΣΤΕ 1979, σελ. 434

ορισμένων βασικών εγγυήσεων προστασίας του καλόπιστου φορολογουμένου. Χαρακτηριστικό των ανωτέρω αποφάσεων είναι ότι το δικαστήριο έθεσε έναν ουσιώδη όρο, που δεν συναντούμε συχνά στην εφαρμογή της ως άνω αρχής και συγκεκριμένα το οικονομικό στοιχείο της πρόκλησης ζημίας στην επιχείρηση. Το συγκεκριμένο οικονομικό στοιχείο, όπως θα αναδειχθεί κατωτέρω, εφαρμόζει ως στοιχείο του εννοιολογικού προσδιορισμού της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης κατεξοχήν το Ελεγκτικό Συνέδριο στις αποφάσεις του.

Αρκετές αποφάσεις της περιόδου αυτής ασχολούνται με το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας της ανάκλησης παράνομων διοικητικών πράξεων μετά την παρέλευση εύλογου χρόνου και ενώ έχουν απορρεύσει δικαιώματα για το διοικούμενο, χωρίς ωστόσο να γίνεται και πάλι ρητή αναφορά στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης⁸⁷, αλλά στην αρχή της χρηστής διοίκησης.

B. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1970:

Κατά τη δεκαετία του 1970 αρχίζει να εμφανίζεται στη νομολογία του ΣΤΕ η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη ως ξεχωριστή γενική αρχή, έχουσα δική της υπόσταση. Στην απόφαση ΣΤΕ 2346/1978⁸⁸, όπου τέθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας νόμου, με τον οποίο μεταβλήθηκε το καθεστώς χορήγησης αδειών κυκλοφορίας δ.χ. αυτοκινήτων, γίνεται λόγος για την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία πηγάζει από το κράτος δικαίου, χωρίς, ωστόσο, να αναγνωρίζεται η *in concreto* εφαρμογή της στις κρινόμενες περιπτώσεις, με αντίθετη ενδιαφέρουσα μειοψηφία. Σύμφωνα με τη μειοψηφία αυτή, όταν επέρχεται νομοθετική μεταβολή σε καθεστώς υπό το οποίο δημιουργήθηκαν καλοπίστως υπέρ των διοικουμένων έννομες καταστάσεις που επάγονται για αυτούς αξιόλογα οικονομικά βάρη, επιβάλλεται ο νομοθέτης να διασφαλίζει, με μεταβατική ρύθμιση, την προστασία τους ή να προβλέπει τρόπο χρηματικής τους αποζημίωσης. Ωστόσο, ο κανόνας είναι ότι τα

⁸⁷ «Δεν επιτρέπεται η ανάκληση παράνομης ατομικής διοικητικής πράξης από την οποία απέρρευσαν δικαιώματα υπέρ καλόπιστων τρίτων, μετά την πάροδο εύλογου χρόνου από την έκδοσή της, εκτός εάν, μεταξύ άλλων, η πράξη προσκρούει σε κανόνες δημόσιας τάξης» (ΣΤΕ 756/1961, 94/1962, 2294/1967)

⁸⁸ Δημοσιευμ. στο ΤοΣ, 1979, σελ. 280

δικαστήρια εξακολουθούν να αποφεύγουν να κατονομάσουν ρητά την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, προσφεύγοντας σε άλλες λύσεις.

Σε μία σειρά αποφάσεις του ΣΤΕ αλλά και του Αρείου Πάγου⁸⁹, της ίδιας περιόδου, γίνεται αναφορά στην αρχή της χρηστής διοίκησης, σε σχέση με την προστασία των καλόπιστων ασφαλισμένων, όταν εκ των υστέρων αμφισβητούνται τα ασφαλιστικά τους δικαιώματα. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι σε περίπτωση κατά την οποία ο ασφαλιστικός οργανισμός αποδέχθηκε την εγγραφή κάποιου ως ασφαλισμένου και εισέπραττε ανεπιφύλακτα τις ασφαλιστικές εισφορές, χωρίς να συντρέχει απατηλή ενέργεια του ασφαλισμένου, ο οποίος κατέβαλε κανονικά τις εισφορές του θεωρώντας καλόπιστα ότι υπάγεται στην ασφάλιση ορισμένου Ταμείου, δεν μπορεί ο ασφαλιστικός φορέας, μετά πάροδο μακρού χρόνου, και μάλιστα κατά το χρόνο επέλευσης της ασφαλιστικής περιπτώσεως, να αμφισβητήσει την ιδιότητα του ασφαλισμένου. Κρίθηκε ότι μία τέτοια πρακτική της διοίκησης «αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοικήσεως, οι οποίες υποχρεώνουν σε σεβασμό των δημιουργικών δικαιωμάτων πραγματικών καταστάσεων, που προκύπτουν με την ανοχή και σύμπραξη της Διοικήσεως, εφ' όσον δεν αντιβαίνουν στη δημοσία τάξη και δεν εδημιουργήθησαν με δολία ενέργεια του διοικουμένου». Σήμερα γίνεται λόγος για την αρχή της τυπικής ασφάλισης, βασικής αρχής του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου, που στηρίζεται ακριβώς στην ανάγκη προστασίας της εμπιστοσύνης του καλόπιστου ασφαλισμένου.

Γ. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1980:

Στη δεκαετία του 1980 τα ελληνικά δικαστήρια παρουσιάζονται διχασμένα ως προς την αναγνώριση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη. Άλλοτε την αναγνωρίζουν ρητώς, άλλοτε απαρνούνται τελείως την ύπαρξη τέτοιας αρχής. Μία ενδιαφέρουσα απόφαση της περιόδου αυτής ανήκει στον πάντα πρωτοπόρο στα ζητήματα αυτά, σε σχέση με τα άλλα ανώτατα δικαστήρια, Άρειο Πάγο. Στην ΑΠ 1170/1980⁹⁰ τέθηκε το ζήτημα της προστασίας επιχείρησης

⁸⁹ Βλ. ΣΤΕ 3249/1979, 3604/1973, 2772/1972, 1854/1970, Α.Π.16/1977 σε ΝοΒ 25, σελ. 954

⁹⁰ Δημοσιευμ. στο ΝοΒ29, σελ. 537

που στηρίχθηκε σε γνωστοποιήσεις υπουργικών αποφάσεων που έγιναν από τη διοίκηση για επιδότηση της εξαγωγής τοματοπολτού και προέβη σε σχετικές εξαγωγές, πλην όμως η διοίκηση αρνήθηκε να της καταβάλει το χρηματικό ποσό της επιδότησης, με την αιτιολογία ότι οι ανωτέρω υπουργικές αποφάσεις περί επιδοτήσεων ήταν παράνομες, καθόσον ουδέποτε δημοσιεύθηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Το δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης υποχρεώνει τη Διοίκηση να ασκεί τα καθήκοντά της με χρηστότητα, το οποίο, εν προκειμένω, σημαίνει ότι, όταν υπόσχεται μία παροχή για την εκτέλεση ορισμένης πράξης, δεν μπορεί έπειτα να την αρνείται στους καλόπιστους διοικούμενους, προβάλλοντας το άκυρο της απόφασής της. Έτσι, υποχρέωσε το Δημόσιο σε αποζημίωση του εξαγωγέα που στηρίχθηκε στις ανακοινώσεις της διοίκησης και, με αυτό τον τρόπο, προσέθεσε ένα ακόμη λιθάρι στο νομολογιακό οικοδόμημα της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, έστω και αν δεν την αναγνώρισε ρητά.

Στην απόφαση ΣΤΕ 2112/1984⁹¹ γίνεται ρητή αναφορά στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και κρίνεται ότι αντίκειται σε αυτή η στέρηση σε μη πτυχιούχους αγιογράφους της δυνατότητας να αναλαμβάνουν παραγγελίες έργων ζωγραφικής για λογαριασμό κρατικών υπηρεσιών, νπδδ, ιερών ναών κ.λπ., δυνατότητα που χορηγείται με τις υπό κρίση διατάξεις μόνο σε τακτικά μέλη του Επιμελητηρίου Εικαστικών Τεχνών, καθιερώνοντας ταυτόχρονα δυσχερή και μακροχρόνια διαδικασία για την απόκτηση του πτυχίου. Εν προκειμένω, ήταν πιο προφανής η παράβαση του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος περί οικονομικής ελευθερίας, πλην όμως το δικαστήριο προχώρησε περαιτέρω και έκανε αναφορά στην προστασία της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η οποία απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, που έχει συνταγματική κατοχύρωση. Εν προκειμένω παραβιάστηκε η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των μη πτυχιούχων αγιογράφων, οι οποίοι ασκούσαν επί μακρόν την τέχνη της αγιογραφίας ως βιοποριστικό επάγγελμα και με τις διατάξεις του κρινόμενου νόμου δεν λαμβανόταν πρόνοια για την επαγγελματική τους κατηγορία, που

⁹¹ Δημοσιευμ. σε περίληψη σε θεματικά ευρετήρια 1984 ΣΤΕ

στερούνταν τα αυξημένα προσόντα του νόμου αυτού. Ταυτόχρονα, το δικαστήριο έλεγξε αν συνέτρεχε σπουδαίος λόγος δημόσιου συμφέροντος που θα επέβαλε τις σχετικές ρυθμίσεις, έτσι ώστε να προβεί στην αναγκαία στάθμιση, πλην όμως τέτοιος λόγος δεν ανέκυπτε, κατά προφανή τουλάχιστον τρόπο.

Αντιθέτως, σε μία άλλη περίπτωση, σε σχετική στάθμιση που έγινε, θεωρήθηκε υπέρτερη η ανάγκη προστασίας του δημόσιου συμφέροντος σε σχέση με την προστατευόμενη εμπιστοσύνη του πολίτη, στην οποία πάντως δεν προσδόθηκε συνταγματική θεμελίωση. Στην απόφαση ΣΤΕ 2193/1982⁹², εξετάστηκε η νομιμότητα κανονιστικής διοικητικής πράξης, δηλαδή της απόφασης της Νομισματική Επιτροπή σχετικά με τον καθορισμό των τόκων των δανείων που δίνουν οι Τράπεζες και συγκεκριμένα τη δυνατότητα να μεταβάλλονται τα επιτόκια των πιστώσεων, ώστε να δοθεί η δυνατότητα να αυξηθούν τα επιτόκια καταθέσεων, μετά την ξαφνική άνοδο του πληθωρισμού. Η αύξηση των επιτοκίων με την κανονιστική διοικητική πράξη της Επιτροπής, κρίθηκε ότι, δεν προσβάλλει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών που ήδη είχαν συνάψει διαρκείς συμβάσεις, εφόσον συνέτρεχε επιτακτικός λόγος δημόσιου συμφέροντος.

Στην απόφαση ΣΤΕ 2934/1984⁹³ κρίθηκε ότι η ετήσια αποκλειστική προθεσμία από την άφιξη στην Ελλάδα και η μη πρόβλεψη παράτασης αυτής από το νόμο, για την αναγνώριση προϋπηρεσίας στην Τουρκία στους ομογενείς για την αναγνώριση ασφαλιστικών και δη συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων στο ΙΚΑ, δεν παραβιάζει κανένα δικαίωμα αναγνωρισμένο από το Σύνταγμα, ούτε και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Το δικαστήριο, στην προκείμενη περίπτωση, έκρινε ότι κανένα συνταγματικώς αναγνωρισμένο δικαίωμα ή γενική αρχή δεν εμποδίζει τον κοινό νομοθέτη να θέτει προϋποθέσεις για την άσκηση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων. Στο ίδιο πνεύμα κινείται και η απόφαση ΣΤΕ 1166/1989, με την οποία κρίθηκε ότι το συνταξιοδοτικό δικαίωμα κρίνεται επί τη βάση του νομοθετικού καθεστώτος που ισχύει κατά το χρόνο

⁹² Δημοσιευμ. σε ΝοΒ 1983, σελ. 589

⁹³ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ ΚΖ, σελ. 335

επέλευσης της ασφαλιστικής περίπτωσης, πριν δε επέλθει αυτή μόνο προσδοκία αποκτάται για λήψη σύνταξης, η οποία όμως δεν προστατεύεται από το Σύνταγμα ή από γενική αρχή του δικαίου. Έτσι, ο νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δεν κωλύονται να προβαίνουν, μετά από στάθμιση των υφιστάμενων συνθηκών, στη ρύθμιση του ύψους των συντάξεων, χωρίς να προσβάλλεται η εμπιστοσύνη του πολίτη προς το κράτος. Πρόκειται για νομολογία που παγιώθηκε με το πέρασμα του χρόνου και η οποία στηρίζεται σε μία αφανή στάθμιση μεταξύ της ανάγκης προστασίας των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και προσδοκιών των ασφαλισμένων και της ανάγκης διατήρησης της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών ταμείων για τις επερχόμενες γενιές των εργαζομένων.

Ρητώς αναγνωρίστηκε όχι μόνο η ύπαρξη της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αλλά και η συνταγματική της καθιέρωση από το πρωτοπόρο Πέμπτο Τμήμα του ΣΤΕ σε Πρακτικό Επεξεργασίας Διατάγματος. Συγκεκριμένα, στο ΠΕ 967/1985⁹⁴, κρίθηκε ότι δεν αντίκειται στη συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ο εκ των υστέρων καθορισμός όρων αρτιότητας οικοπέδων, κατά τρόπο ώστε οικόπεδα που θεωρούνταν άρτια παλαιότερα και δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις αρτιότητας με βάση τις νέες διατάξεις να παύσουν να θεωρούνται πλέον άρτια, αν και υπήρχε αντίθετη εισήγηση υπέρ της αντίθεσης στη συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.

Θετική προς την αποδοχή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ήταν η απόφαση ΣΤΕ 1602/1987⁹⁵, με την οποία κρίθηκε ότι η νομοθετική πρόβλεψη του προελέγχου μελετών για την έκδοση οικοδομικών αδειών, διενεργούμενου κατά ειδικά προσδιοριζόμενη διαδικασία, έχει ως σκοπό την εξυπηρέτηση των ενδιαφερομένων πολιτών, παρέχοντας σε αυτούς τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν έναν ορθότερο προγραμματισμό. Πρόκειται για επιταγή που επιβάλλει η αρχή της εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη Διοίκηση. Επίσης, στη ΣΤΕ 3309/1986⁹⁶ όπου τέθηκε το ζήτημα συνταγματικότητας νόμου που

⁹⁴ Δημοσιευμ. στο ΤοΣ 11, σελ. 542

⁹⁵ Δημοσιευμ. σε περίληψη σε Θεματικά Ευρητήρια ΣΤΕ 1987

⁹⁶ Δημοσιευμ. σε περίληψη σε Θεματικά Ευρητήρια ΣΤΕ 1987

απαγορεύει τη χορήγηση νέων αδειών ίδρυσης ιδιωτικών κλινικών, κρίθηκε ότι, ενόψει των αρχών του κράτους δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, πρέπει να ανανεώνεται η άδεια σε κλινική, της οποίας η ανέγερση είχε ξεκινήσει πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, είχε δε σημειωθεί σημαντική πρόοδος στην ανέγερση, από την οποία διαπιστώθηκε σοβαρή πρόθεση των ενδιαφερομένων για την ολοκλήρωση του έργου.

Αντιθέτως, οπισθοδρόμηση παρατηρήθηκε στο ζήτημα της αναγνώρισης από το ΣΤΕ της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, ως αρχής κατοχυρωμένης στο Σύνταγμα, στην 2753/1988⁹⁷ απόφασή του, με την οποία έκρινε επί υποθέσεως που αφορούσε τη συνταγματικότητα νομοθετικής διάταξης, που αυξάνει τις αποδοχές των κληρικών και δεν καταλαμβάνει τους κληρικούς εκπαιδευτικούς. Το ΣΤΕ απέκλεισε με σαφή και κατηγορηματικό τρόπο τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, κρίνοντας ότι «η αρχή αυτή δεν καθιερώνεται ευθέως από το Σύνταγμα, ούτε βρίσκει έρεισμα στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κράτους δικαίου και επομένως δεν μπορεί να κατισχύσει του νόμου ή να καταλύσει συγκεκριμένη διάταξη νόμου με σαφή έννοια».

Εξ άλλου, με αφορμή το ζήτημα της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων και την κατίσχυση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης έναντι των διατάξεων του Α.Ν. 261/1988 για το χρόνο της ανάκλησης κρίθηκε από το ΣΤΕ⁹⁸ ότι ναι μεν η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης συνάγεται από το Σύνταγμα, οριοθετείται, όμως, κάθε φορά από το νομοθέτη εντός των συνταγματικών πλαισίων, η δε ρύθμιση του ως άνω νόμου, σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται ελεύθερα η ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων εντός πενταετίας, η οποία θεωρείται πάντοτε εύλογος χρόνος, βρίσκεται εντός των οικείων συνταγματικών πλαισίων.

Αντιφατική στο ζήτημα της αναγνώρισης υπερνομοθετικής ισχύος στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης παρουσιάζεται, κατά την περίοδο αυτή και η νομολογία των δικαστηρίων της ουσίας.

⁹⁷ Δημοσιευμ. στο ΤοΣ 1989, σελ. 149

⁹⁸ ΣΤΕ 4090-91/1987, 3477/1987 δημοσιευμ. σε περίληψη σε Θεματικά Ευρητήρια ΣΤΕ 1987

Χαρακτηριστικό παράδειγμα μη αποδοχής της υπερνομοθετικής ισχύος αποτελεί η 258/1988 απόφαση του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Κομοτηνής⁹⁹, με την οποία γίνεται δεκτό, στη μείζονα σκέψη της, ότι γενικές αρχές, όπως η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, δεν μπορούν να κατισχύσουν διάταξης νόμου. Στον αντίποδα στέκει η 266/1988 απόφαση του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Ναυπλίου¹⁰⁰, με την οποία κρίθηκε ότι η άρνηση της διοίκησης να συμμορφωθεί σε απόφαση του ΣΤΕ, αντιβαίνει, μεταξύ άλλων, στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η οποία θεμελιώνεται στη συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου. Η τελευταία απόφαση, δείχνει το πώς άρχισε να επηρεάζει τη δικαστική κρίση η σχετική ανάπτυξη της θεωρίας γύρω από το ζήτημα της συνταγματικής προέλευσης της συγκεκριμένης αρχής και της τυπικής ισχύος της¹⁰¹. Το ίδιο ως άνω δικαστήριο, με την 58/1989 απόφασή του¹⁰², έκρινε ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου επιβάλλει στον εκάστοτε ασφαλιστικό φορέα να καθιστά προσιτά στον ασφαλισμένο, κατά τρόπο σαφή και απλό, τα εκάστοτε ασφαλιστικά του δεδομένα. Μία ακόμη ενδιαφέρουσα απόφαση, πολιτικού δικαστηρίου αυτή τη φορά, αποτελεί η 94/1986 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Χαλκίδας¹⁰³, που έκρινε επί νομιμότητας πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής από δημόσιο κτήμα, ότι οι λόγοι δημόσιου συμφέροντος που επιβάλλουν την έκδοσή του υποχωρούν, όταν θίγονται δικαιώματα καλόπιστων τρίτων, που θεμελιώνουν δικαιώματα αστικής ή διοικητικής φύσης, κρίση η οποία στηρίχθηκε τόσο στην αρχή ασφάλειας δικαίου όσο και στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, απόφαση, επίσης, εμφανώς επηρεασμένη από το διάλογο που είχε ήδη ξεκινήσει στη θεωρία του διοικητικού δικαίου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε παρόμοιες υποθέσεις, κάνει λόγο για παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης. Χαρακτηριστικές

⁹⁹ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ 1989, σελ. 171

¹⁰⁰ Δημοσιευμ. σε Δίκη 20, σελ. 114

¹⁰¹ Βλ. Σ. Δεληκωστόπουλο: «Η προστασία...», οπ.π. και Σ. Παππά «Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης», μελέτη δημοσιευμ. στη Διοικητική Μεταρρύθμιση 1987, σελ. 90

¹⁰² Δημοσιευμ. στη ΔιΔικ 1990, σελ. 1079

¹⁰³ Δημοσιευμ. σε Αρμενοπ. 1986, σελ. 1110

αποφάσεις της περιόδου αυτής αποτελούν η ΕΣ 515/1986¹⁰⁴ και η 1057/1987¹⁰⁵, σύμφωνα με τις οποίες, σε υποθέσεις καταλογισμού μισθωτού ή συνταξιούχου για αχρεώστητη είσπραξη μισθού ή σύνταξης, κρίθηκε ότι, εφόσον ο μισθωτός ή ο συνταξιούχος εισέπραττε καλόπιστα το ποσό αυτό, είχε δηλαδή σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση ότι νομίμως εισέπραττε, παρήλθε δε ικανό χρονικό διάστημα και συντρέχει οικονομική αδυναμία επιστροφής του ποσού, από την εκτίμηση της προσωπικής, οικογενειακής και περιουσιακής του κατάστασης, τότε ο τυχόν καταλογισμός του αντίκειται στις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης. Πρόκειται πλέον για πάγια νομολογία του ΕΣ, η οποία στηρίζεται στη βάση εφαρμογής της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, πλην όμως θέτει ένα επί πλέον αυστηρό κριτήριο για την εφαρμογή της, την οικονομική αδυναμία του αχρεωστήτως εισπράξαντος υπαλλήλου ή συνταξιούχου για την επιστροφή του ποσού, η οποία πρέπει να συνεπάγεται απρόβλεπτες οικονομικές συνέπειες, με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης. Η επί το αυστηρότερο θεώρηση της αρχής από το ΕΣ, με την προσθήκη του προαναφερόμενου οικονομικού στοιχείου, δικαιολογείται από το γεγονός ότι το δικαστήριο αυτό επιτελεί ένα κατεξοχήν δημοσιονομικό σκοπό και είναι προσηλωμένο στην προστασία του δημόσιου χρήματος.

Δ. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1990:

Στις αρχές της δεκαετίας το πέμπτο τμήμα του ΣΤΕ, προεδρεύοντας του Δ.Δεκλερή, πρωτοπορεί ακόμη μία φορά σε Πρακτικό Επεξεργασίας, προσδίδοντας ρητώς συνταγματική περιωπή στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και ιεραρχώντας την πάνω από τις διατάξεις νόμου. Συγκεκριμένα, στο ΠΕ 703/1990¹⁰⁶, τέθηκε το ζήτημα συνταγματικότητας των διατάξεων του Ν.1892/1990 και του υπό επεξεργασία σχετικού σχεδίου διατάγματος αναφορικά με την κατάργηση του Τμήματος Διπλωματικής Κατεύθυνσης της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ενόσω φοιτούσαν ακόμη σπουδαστές, οι οποίοι δεν είχαν ολοκληρώσει τις σπουδές τους και καταλαμβάνονταν

¹⁰⁴ Δημοσιευμ. σε ΝοΒ 1988, σελ. 827

¹⁰⁵ Δημοσιευμ. σε ΕΕργΔ, σελ. 1034, βλ. και ΕΣ 945/1987 σε ΑρχΝ 34, σελ. 558

¹⁰⁶ Δημοσιευμ. σε ΔιΔικ 1991, σελ. 379

από τις εν λόγω διατάξεις. Το ΣΤΕ, πριν κάνει λόγο για παράβαση οποιασδήποτε άλλης συνταγματικής διάταξης, αναφέρθηκε στην αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος, δίνοντας τον ορισμό της, σύμφωνα με τον οποίο ο κοινός νομοθέτης δεσμεύεται να τηρεί τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει. Η αρχή αυτή, ναί μεν δεν θεσπίζεται ρητά στο Σύνταγμα, αποτελεί, όμως, αναγκαία και λογική συνέπεια της αρχής του κράτους δικαίου, η οποία, επίσης, δεν θεσπιζόταν ακόμη στο Σύνταγμα, αλλά συναγόταν από πολλές άλλες διατάξεις, όπως τα άρθρα 1 παρ. 3, 4 έως 25, 25, 87, 93, 94 και 95. Επίσης, το ΣΤΕ δεν παρέλειψε να αναφερθεί στην αναγνώριση της αρχής από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αναφερόμενο στην υπόθεση R. Kovar Clunet, 1977. Κατέληξε, έτσι, ότι, όποια διάταξη νόμου ή κανονιστικής πράξης έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της προστασίας του πολίτη, υποχωρεί, καθίσταται ανίσχυρη και ανεφάρμοστη. Το συγκεκριμένο Πρακτικό Επεξεργασίας αποτέλεσε σταθμό στη νομολογιακή αναγνώριση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και ίσως την πιο ολοκληρωμένη μορφή ανάλυσης της αρχής σε δικαστική απόφαση.

Πάντως, το ΣΤΕ την εποχή αυτή δεν τηρεί ομοιόμορφη στάση ως προς την αναγνώριση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Στην ΣΤΕ 3523/1992¹⁰⁷ σε ολομέλεια, τέθηκε το ζήτημα της μεταβολής επί το δυσμενέστερο με τυπικό νόμο του ύψους του κόστους παραγωγικής επένδυσης που μπορούσε να τύχει κρατικής ενίσχυσης, σε σχέση με τις επενδύσεις που ήδη είχαν υπαχθεί στο προγενέστερο καθεστώς. Κρίθηκε ότι, εν προκειμένω, δεν συνέτρεχε περίπτωση εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, δεδομένου ότι υπό το συγκεκριμένο πραγματικό δεν συνέτρεχε περίπτωση υπαγωγής στο προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, χωρίς το ΣΤΕ, καίτοι σε ολομέλεια, να λάβει συγκεκριμένη θέση για το συνταγματικό χαρακτήρα της αρχής αυτής, αφήνοντας ανοιχτό το ζήτημα της ύπαρξης ή μη τέτοιας συνταγματικής αρχής. Στην 263/1993¹⁰⁸ απόφαση κρίθηκε το ζήτημα κατά πόσον νόμος ο οποίος μετέβαλε επί το δυσμενέστερο τη μεταγραφή φοιτητών του εξωτερικού σε ελληνικά πανεπιστήμια,

¹⁰⁷ Δημοσιευμ. στο ΤοΣ 18, σελ. 568, με σχετικά σχόλια του Ι.Γράβαρη, Παρέδρου του ΣΤΕ

¹⁰⁸ Δημοσιευμ. σε ΝΟΜΟΣ

εισάγοντας το σύστημα των εξετάσεων που δεν ίσχυε πριν και κατελάμβανε και φοιτητές, οι οποίοι είχαν υποβάλει αίτημα μεταγραφής με το προϊσχύσαν καθεστώς, προσέβαλε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης προς το κράτος. Το ΣΤΕ έκρινε ότι η αρχή αυτή δεν είναι συνταγματικώς κατοχυρωμένη και δεν μπορεί σε κάθε περίπτωση να εφαρμοστεί σε περιπτώσεις που έχουν ρυθμιστεί από το νόμο. Βέβαια, εν προκειμένω, το ζήτημα που απασχόλησε το δικαστήριο ήταν ότι με τις διατάξεις του νέου νόμου καθιερωνόταν ένα νέο σύστημα μεταγραφών που ανταποκρινόταν στην συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της αξιοκρατίας και ίσως πιο ενδεδειγμένη θα ήταν η λύση της στάθμισης μεταξύ της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των φοιτητών και της αξιοκρατικής εισαγωγής στα ελληνικά πανεπιστήμια, επέλεξε, όμως, να θεωρήσει ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έχει κατώτερη του τυπικού νόμου τυπική ισχύ.

Στην ΣΤΕ 2888/1997¹⁰⁹ τέθηκε το ζήτημα της προηγούμενης παράνομης τακτικής της διοίκησης και κατά πόσον από αυτή την τακτική απέρρεαν δικαιώματα για το μέλλον, με βάση της αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Ειδικότερα, στο ζήτημα της εισαγωγής σε σχολές Ιδρυμάτων Ανώτατης Εκπαίδευσης, όπου βάση για την εισαγωγή ετέθη ο βαθμός 5 και καθιερώθηκε σύστημα εισαγωγής των υποψηφίων κατά σειρά βαθμολογίας, πλην όμως στα προηγούμενα ακαδημαϊκά έτη εισήχθησαν υποψήφιοι με χαμηλότερο βαθμό της βάσης, το ΣΤΕ έκρινε ότι τυχόν παράνομη εισαγωγή φοιτητών τα προηγούμενα ακαδημαϊκά έτη δεν μπορεί να θεωρηθεί θετική ενέργεια, η μη συνέχιση της οποίας συνιστά παράβαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, ενώ εξ άλλου δεν νοείται ισότητα στην παρανομία. Με την απόφαση αυτή, πάντως, αφού διευκρινίστηκε ότι για την εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν αρκεί θετική, αλλά απαιτείται και νόμιμη ενέργεια της διοίκησης, αφέθηκε ανοικτή η δυνατότητα επανατοποθέτησης του ζητήματος της συνταγματικής θεμελίωσης της εν λόγω αρχής, δεδομένου ότι το δικαστήριο δεν ήταν απερίφραστα αρνητικό στην αναγνώρισή της.

¹⁰⁹ Δημοσιευμ. σε ΝΟΜΟΣ

Την ίδια εποχή το Ελεγκτικό Συνέδριο παραμένει αρνητικό στην αναγνώριση της υπερνομοθετικής ισχύος της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Στην Ε.Σ. 619/1992¹¹⁰, σε ολομέλεια, αποφάνθηκε ότι η αρχή αυτή δεν καθιερώνεται ευθέως από το Σύνταγμα, ούτε βρίσκει έρεισμα στην αρχή του κράτους δικαίου και, συνεπώς, δεν μπορεί να κατισχύσει του νόμου ή να καταλύσει διάταξη νόμου. Στην προκείμενη περίπτωση, τέθηκε ζήτημα σχετικά με διατάξεις νόμου που ναι μεν αναγνώριζαν πλασματική υπηρεσία ως πραγματική για τη συνταξιοδότηση υπαλλήλων, όχι όμως και για τον προσδιορισμό του μισθολογικού τους κλιμακίου. Είναι φανερό ότι η αυστηρότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου πηγάζει από το σκοπό της θεραπείας του δημόσιου χρήματος που προασπίζεται, πλην όμως, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η αιτιολογία δεν πείθει, δεδομένου ότι από τα πραγματικά περιστατικά δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή της αρχής, όπως η σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση του πολίτη.

Τα δικαστήρια της ουσίας εμφανίζονται επίσης διχασμένα στην αναγνώριση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, στάση η οποία οφείλεται στο γεγονός ότι το ΣΤΕ ακόμη δεν έχει λάβει σαφή θέση επί του θέματος σε επίπεδο δικαστικού σχηματισμού. Το Διοικητικό Πρωτοδικείο Ναυπλίου, στην 138/1993¹¹¹ απόφασή του, κρίνοντας επί του θέματος κατά πόσο ήταν νόμιμος εκ μέρους του ΙΚΑ ο καταλογισμός υποθηκοφύλακα για εκπρόθεσμη αγορά ενσήμεων υπαλλήλων του, όταν το ίδιο το ΙΚΑ επί μακρόν εισέπραττε τις εισφορές, χωρίς καμία υπόδειξη ή παρατήρηση, εδραιώνοντας με την τακτική αυτή την πεποίθηση στον υποθηκοφύλακα περί του νόμιμου τρόπου καταβολής των εισφορών. Το δικαστήριο αποφάνθηκε, εμφανώς επηρεασμένο από τη σχετική θεωρία που αναπτύχθηκε¹¹², ότι η διοίκηση οφείλει να ενεργεί, σύμφωνα με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη έναντι σχέσης ή κατάστασης που δημιουργήθηκε από τη συμπεριφορά των οργάνων της,

¹¹⁰ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ 1993, σελ. 662

¹¹¹ Δημοσιευμ. σε Διδικ 1994, σελ. 1162

¹¹² Γ. Κατρούγκαλος «Η προστασία...», οπ.π. και Στ. Δεληκωστόπουλος «Η αρχή της προστασίας...», οπ.π.

αρχή η οποία απορρέει ευθέως από το Σύνταγμα και κυρίως από τη διάταξη του άρθρου 2 που αφορά το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου. Αντιθέτως, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών στην 11692/1994¹¹³ απόφασή του, δικάζοντας επί εκλογικής διαφοράς για τις εκλογές των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων του 1994, όπου τέθηκε ο ισχυρισμός ότι η ανακατανομή της χωρικής αρμοδιότητας της τότε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών- Πειραιώς, που πραγματοποιήθηκε με νόμο αναδρομικής ισχύος προσέβαλε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, έκρινε ότι η αρχή αυτή δεν απέρρεε από την αρχή του κράτους δικαίου, δεν είχε συνταγματική ισχύ και δεν έθιγε, σε κάθε περίπτωση, κάποιο ρητώς κατοχυρωμένο δικαίωμα, βασιζόμενο σε προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς.

Παρατηρούμε ότι η διακύμανση της νομολογίας όσον αφορά την αναγνώριση της συνταγματικής ισχύος της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι πραγματικά μεγάλη, ωστόσο, πλέον τα δικαστήρια, ρητώς αναγνωρίζουν την αρχή αυτή καθώς και την αυτοτέλειά της σε σχέση με την αρχή της χρηστής διοίκησης ή την αρχή του κράτους δικαίου, με τις οποίες δημιουργούνταν εννοιολογική σύγχυση τα προηγούμενα έτη.

Ε. ΔΕΚΑΕΤΙΑ 2000:

Αφού στην προηγούμενη δεκαετία δημιουργήθηκε το κατάλληλο κλίμα και αφέθηκε ανοιχτό το ζήτημα για την αναγνώριση αυξημένης τυπικής ισχύος στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και ενώ η θεωρία του διοικητικού δικαίου είχε προχωρήσει εμφανώς, όπως αναφέρθηκε σε σχετικό προηγούμενο κεφάλαιο, τα ελληνικά δικαστήρια ήταν πλέον ώριμα για μία νέα τοποθέτηση επί του θέματος.

Στη ΣΤΕ 2522/2000¹¹⁴ όπου τέθηκε το ζήτημα της απαγόρευσης από τη Διοίκηση της γειτνίασης εγκαταστάσεων παραγωγής σακχάρου σταφυλής και οινοποιείων κατά τρόπο επιτρέποντα την εσωτερική του επικοινωνία, κρίθηκε ότι όταν η γειτνίαση είχε παλαιότερα επιτραπεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες, ακολούθως δε η Διοίκηση, μεταβάλλοντας τις απόψεις της, έκρινε ότι η εκ παραλλήλου λειτουργία δεν ήταν νόμιμη, δεν μπορούσε να απαγορευτεί αμέσως την λειτουργία των εν

¹¹³ Δημοσιευμ. σε ΔιΔικ 1995, σελ. 376

¹¹⁴ Δημοσιευμ. σε ΔτΑ Τόμος Ι 2003, σελ. 333

λόγω εγκαταστάσεων, αλλά όφειλε προηγουμένως να εξετάσει, κατ' ενάσκηση δεσμίας αρμοδιότητας και όχι διακριτικής εξουσίας, αν οι εγκαταστάσεις μπορούσαν να διαχωρισθούν κατά τρόπο που να αποκλείει την εσωτερική τους επικοινωνία, παρέχοντας προς τούτο τον αναγκαίο κατά τις περιστάσεις χρόνο συμμορφώσεως στην επιχείρηση. Μόνο δε αν ο ανωτέρω διαχωρισμός των εγκαταστάσεων δεν είναι εφικτός, ή αν αποδειχθεί ατελέσφορος, μπορεί η Διοίκηση να απαγορεύσει την λειτουργία της εγκαταστάσεως ή τη σχετική δραστηριότητα. Με την απόφαση αυτή, το ΣΤΕ έθεσε νέα διάσταση στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, επί μεταβολής των απόψεων της Διοίκησης, υποχρεώνοντας αυτή να παρέχει τον αναγκαίο χρόνο συμμόρφωσης των διοικουμένων στα νέα δεδομένα που έθεσε η ίδια και μάλιστα όχι κατά διακριτική ευχέρεια, αλλά κατά δέσμια εξουσία.

Στη ΣΤΕ 2201/2001¹¹⁵ απασχόλησε το ζήτημα της νομιμότητας κλήσης για στράτευση αποφοίτου ΑΕΙ, συμπληρώσαντος το 29^ο έτος της ηλικίας του, ο οποίος πήρε αναβολή κατάταξης στις ένοπλες δυνάμεις ως πτυχιούχος ΑΕΙ, προκειμένου να πραγματοποιήσει μεταπτυχιακές σπουδές και διδακτορική διατριβή, εν τω μεταξύ, όμως μεταβλήθηκε επί το δυσμενέστερο το νομοθετικό καθεστώς και καθόρισε ανώτατο όριο ηλικίας αναβολής από τη στράτευση το 29^ο έτος, έναντι του 30^{ου} που ίσχυε, όταν ο ανωτέρω ξεκίνησε την εκπόνηση της διδακτορικής του διατριβής. Το ΣΤΕ εφάρμοσε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και έκρινε ότι, στην προκείμενη περίπτωση, εφαρμοστέο ήταν το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, παρ'ότι αυτό είχε πλέον καταργηθεί. Με την απόφασή του αυτή, το ΣΤΕ αναγνώρισε έμμεσα την υπέρτερη τυπική ισχύ της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έναντι του νόμου, δεδομένου ότι εφάρμοσε προϊσχύσασα και ήδη καταργηθείσα νομοθετική διάταξη, προκειμένου να προασπίσει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη πολίτη που ζήτησε τη δικαστική προστασία.

Στο Πρακτικό Επεξεργασίας 30/2001¹¹⁶, το ΣΤΕ, σε ολομέλεια, όπου τέθηκε υπό επεξεργασία σχέδιο προεδρικού διατάγματος, με το

¹¹⁵ Δημοσιευμ. σε ΝΟΜΟΣ

¹¹⁶ Δημοσιευμ. σε ΔτΑ, Τόμος Ι, 2003, σελ. 339, με σημείωμα Γ. Κατρούγκαλου

οποίο προτεινόταν προς έγκριση πολεοδομική μελέτη ιδιοκτησίας ομάδας ιδιωτών, δυνάμει ρύθμισης τυπικού νόμου, που επέτρεπε την πολεοδόμηση περιοχών με ιδιωτική πρωτοβουλία, ανέκυψε το ζήτημα της σύγκρουσης εξίσου προστατευόμενων έννομων αγαθών, του περιβάλλοντος και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος. Η αρχική ρύθμιση πολεοδόμησης αντικαταστάθηκε με νέα αυστηρότερη, που σκοπό είχε τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη, υπήρχε, όμως, μεταβατική διάταξη για την εφαρμογή του παλαιότερου νομοθετικού καθεστώτος σε οικιστικές εκτάσεις στις οποίες είτε ήδη είχε υποβληθεί φάκελος δικαιολογητικών είτε είχε εκδοθεί ήδη πράξη έγκρισης οικιστικής καταλληλότητας. Το ΣΤΕ, εφαρμόζοντας την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, σταθμίζοντάς την και με την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος, έκρινε νόμιμη τη μεταβατική ρύθμιση για την περίπτωση που είχε ήδη εκδοθεί πράξη έγκρισης της οικιστικής καταλληλότητας, αφού στην περίπτωση αυτή είχε δημιουργηθεί στους ενδιαφερόμενους ιδιώτες η εύλογη πεποίθηση ότι η ιδιοκτησία τους ήταν κατάλληλη για οικιστική χρήση και ότι μπορούσαν να προχωρήσουν στο επόμενο στάδιο πολεοδομικής μελέτης, ενώ, στην περίπτωση της υποβολής απλώς και μόνο ενός φακέλου, το ΣΤΕ έκρινε ότι δεν δημιουργούνταν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στον πολίτη, καθόσον δεν αυτός δεν γνώριζε, όταν υπέβαλε τα δικαιολογητικά, εάν η αίτησή του θα γινόταν δεκτή.

Σταθμό στη νομολογία του ΣΤΕ αποτέλεσε η 1508/2002¹¹⁷ απόφασή του, η οποία ασχολήθηκε με το ζήτημα της συνταγματικότητας της αναδρομικής ισχύος νομοθετικών διατάξεων. Μέχρι τότε ήταν πάγια και σταθερή η νομολογία του ΣΤΕ σχετικά με τη δυνατότητα του νομοθέτη να προσδίδει αναδρομική ισχύ σε κανόνες δικαίου, καταλαμβάνοντας ακόμη και εκκρεμείς στα δικαστήρια υποθέσεις, με εξαίρεση τους ποινικούς, ψευδοερμηνευτικούς και φορολογικούς νόμους¹¹⁸. Η συγκεκριμένη υπόθεση αφορούσε τη συνταγματικότητα νομοθετικής διάταξης που παρέτεινε το χρόνο παραγραφής ήδη παραγεγραμμένων αξιώσεων του Δημοσίου κατά ιδιωτών. Το ΣΤΕ προέβη σε σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της

¹¹⁷ Δημοσιευμ. σε ΔιΔικ 33, σελ. 1097, με παρατηρήσεις Δ. Μπέη

¹¹⁸ Μεταξύ άλλων, ΣΤΕ 2802/1991, σε ΕΔΚΑ ΛΔ, σελ. 310

διάταξης, προσδίδοντάς της την έννοια ότι κατελάμβανε μόνο τις αξιώσεις του Δημοσίου, οι οποίες δεν είχαν παραγραφεί, όχι, όμως και τις ήδη παραγεγραμμένες αξιώσεις, διότι στην περίπτωση αυτή, τίθενται εκποδών οι συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, οι οποίες απορρέουν από το τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Σύμφωνα με την ίδια απόφαση, η αναδρομική ρύθμιση θα ήταν, κατ' εξαίρεση, θεμιτή, εάν η εμπιστοσύνη του πολίτη δεν ήταν πραγματικά δικαιολογημένη, οπότε δε θα ήταν και άξια προστασίας.

Στο ζήτημα της ανάκλησης παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων σημαντική ήταν η συνεισφορά της ΣΤΕ 602/2003¹¹⁹ σε ολομέλεια. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, τέθηκε το ζήτημα νομιμότητας νομαρχιακής απόφασης, με την οποία πολίτης ενεγράφη στα μητρώα αρρένων δήμου, από την ημερομηνία υποβολής δήλωσης για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας. Με τη διοικητική αυτή πράξη, ανακλήθηκε προηγούμενη όμοια, η οποία προσδιόριζε την εγγραφή από την ημερομηνία γέννησης του ενδιαφερομένου, χωρίς ωστόσο να προκύπτει, από τα στοιχεία του φακέλου ο χρόνος κοινοποίησης στον τελευταίο της δυσμενούς πράξης, βάσει της οποίας η εγγραφή στα μητρώα γινόταν από την ημερομηνία υποβολής δήλωσης και όχι από τη γέννηση. Το ΣΤΕ έκρινε ότι η δυσμενής ατομική διοικητική πράξη, που κατά νόμο δεν δημοσιεύεται, δεν επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι εκείνου τον οποίο αφορά, παρά μόνον από την κοινοποίησή της προς αυτόν, ή τουλάχιστον από την γνώση του. Ο κανόνας αυτός που, χωρίς να καθιστά την κοινοποίηση συστατικό στοιχείο της πράξεως, επιβάλλεται από την αρχή της φανεράς δράσης της Διοίκησης, έχει ως συνέπεια πράξη ανακλητική προηγούμενης ευμενούς, από την οποία είχαν απορρεύσει δικαιώματα σε καλόπιστο διοικούμενο, να μην επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι αυτού, αν δεν του κοινοποιηθεί ή, τουλάχιστον, αν δεν περιέλθει αποδεδειγμένα 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 της Διοικήσεως, χωρίς να του έχει κοινοποιηθεί η ανακλητική

¹¹⁹ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ 2003, σελ. 100

αυτή πράξη και χωρίς να έχει λάβει γνώση της, η μετά τον χρόνο αυτό κοινοποίηση ή γνώση της πράξεως έχει ως συνέπεια αυτή να αρχίζει να παράγει τα αποτελέσματά της έναντι του καλόπιστου τούτου διοικούμενου σε χρόνο που αποδοκιμάζουν οι ως άνω γενικές αρχές. Όπως οι γενικές αυτές αρχές, που απορρέουν από την έννοια του κράτους δικαίου, δεν επιτρέπουν στην Διοίκηση, εν όψει των αρχών της ασφάλειας του δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των πολιτών, να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της από τις οποίες γεννήθηκαν δικαιώματα σε καλόπιστους διοικούμενους μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, ώστε να μην αιφνιδιάζεται εκείνος που στηρίχθηκε σε δεδομένη συμπεριφορά της, έτσι έγινε δεκτό ότι οι ίδιες γενικές αρχές για τους ίδιους λόγους δεν επιτρέπουν στην Διοίκηση ούτε να αιφνιδιάζει τον διοικούμενο, κοινοποιώντας ή γνωστοποιώντας του και θέτοντας, έτσι, σε ισχύ, την ανακλητική της πράξη που είχε μεν εκδώσει μέσα στον ως άνω εύλογο χρόνο, χωρίς, όμως, και να πληροφορήσει τον ενδιαφερόμενο ώστε αυτή να αρχίσει έγκαιρα να παράγει ως προς αυτόν τα έννομα αποτελέσματά της. Επομένως, κατά τις γενικές αυτές αρχές, μια τέτοια πράξη που, έστω και αν εκδόθηκε μέσα στον εύλογο χρόνο, αρχίζει να παράγει τα έννομα αποτελέσματά της μετά την πάροδό του, καθίσταται ακυρωτέα. Η συγκεκριμένη απόφαση είναι πολύ σημαντική κυρίως για το λόγο ότι έθεσε μία νέα διάσταση στους μέχρι σήμερα ισχύοντες κανόνες ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, προσθέτοντας ακόμη έναν ουσιαστικό κανόνα για την προστασία των δικαιωμάτων του διοικουμένου και συγκεκριμένα την απαγόρευση ανάκλησης ευμενών παράνομων διοικητικών πράξεων, που ναι μεν εκδόθηκαν σε εύλογο χρόνο, πλην όμως δεν κοινοποιήθηκαν μετά την παρέλευση αυτού, έστω και αν η κοινοποίηση δεν συνιστά συστατικό στοιχείο της ατομικής διοικητικής πράξης.

Στροφή στη μέχρι τότε αυστηρή νομολογία του κάνει και το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο στην 110/2001¹²⁰ απόφασή του σε Ολομέλεια, έκρινε ότι, εφόσον ασφαλιστικός οργανισμός εισέπραττε ανεπιφύλακτα εισφορές εκ μέρους ασφαλισμένου, ο οποίος καλόπιστα

¹²⁰ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ 2001, σελ. 769

θεωρούσε ότι υπαγόταν σε αυτόν, η μετά την πάροδο μακρού χρόνου, και μάλιστα κατά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, αμφισβήτηση από τον οργανισμό της ιδιότητας του ασφαλισμένου, αντίκειται, μεταξύ άλλων, στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος, αρχή που αποτελεί λογική συνέχεια της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου. Η αρχή αυτή υποχρεώνει τόσο τη Διοίκηση όσο και το νομοθέτη να σέβονται τα δικαιώματα και τις πραγματικές καταστάσεις που δημιουργούνται από την ανοχή και τη σύμπραξη των υπηρεσιών, εφόσον δεν υπάρχει δόλος του διοικουμένου. Βέβαια, τα δικαστήρια της ουσίας, όπως προαναφέρθηκε, σε παρόμοιες υποθέσεις, αναδείχθηκαν πολύ τολμηρότερα από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο καθυστέρησε πραγματικά να αναγνωρίσει την εν λόγω αρχή.

Σημαντική, εξ άλλου, υπήρξε και η ΕΣ 373/2004¹²¹ σε ολομέλεια, όπου εξετάστηκε η συνταγματικότητα νομικής ρύθμισης που θέσπισε μισθολογική διαφοροποίηση μεταξύ των ερευνητών και των ειδικών λειτουργικών επιστημόνων που εργάζονται σε ερευνητικά κέντρα, ενώ, με βάση το προϊσχύσαν καθεστώς, είχαν εξομοιωθεί μισθολογικά οι δύο ανωτέρω κατηγορίες επιστημόνων. Το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε ότι η νεότερη ρύθμιση δεν αντέβαινε στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία δεν εμποδίζει το νομοθέτη να καθορίζει για το μέλλον κατά διάφορο τρόπο τις αποδοχές του προσωπικού του δημοσίου, συνεπώς και το βασικό μισθό. Ο νομοθέτης δε δεσμεύεται από τη για ορισμένο χρόνο διατήρηση της ισχύος ενός παρόμοιου για συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων προς άλλη νομοθετικού καθεστώτος, εφόσον σε κάθε περίπτωση δε μειώνονται οι συνολικές αποδοχές της κατηγορίας αυτής με τις προηγουμένως καταβαλλόμενες. Στην προκείμενη περίπτωση, το Ελεγκτικό Συνέδριο έθεσε διαχωριστική γραμμή μεταξύ της εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, την οποία αναγνωρίζει πλέον ρητά, και της ελευθερίας του νομοθέτη, ενόψει και της συνταγματικής αποστολής του να ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις, σύμφωνα με τις επιταγές του δημόσιου συμφέροντος, όπως αυτές διαμορφώνονται από τις εκάστοτε

¹²¹ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ 2005, σελ. 379

μεταβαλλόμενες συνθήκες. Σε παρόμοια υπόθεση¹²² το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε ότι το πεδίο εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να διευρυνθεί σε βαθμό που να κωλύει, γενικά, την εφαρμογή μίας νέας ρύθμισης επί των μελλοντικών αποτελεσμάτων καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί υπό το κράτος προηγούμενης ρύθμισης. Όριο στην ελευθερία του νομοθέτη συνιστά η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, η οποία, στην προκείμενη περίπτωση, θα παραβιαζόταν εάν, βάσει του νέου νομοθετικού καθεστώτος, μειώνονταν οι συνολικές αποδοχές του αιτούντος τη δικαστική προστασία.

Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, το Ελεγκτικό Συνέδριο υπαναχωρώντας οπισθοδρόμησε, θεωρώντας την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ως μία γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, κατώτερης τυπικής ισχύος από τον τυπικό νόμο. Στην 614/2002¹²³ τέθηκε το ζήτημα ακύρωσης πράξης διορισμού υπαλλήλου, που συνεπάγεται άμεση κατάλυση της δημοσιοϋπαλληλικής θέσης. Κρίθηκε ότι ο χρόνος που διανύθηκε στην υπηρεσία, με βάση το διορισμό αυτόν δεν αποτελεί χρόνο πραγματικής υπηρεσίας και δεν υπολογίζεται ως συντάξιμος, η δε αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος κάμπτεται σε περίπτωση αντίθεσής της με κανόνες δημόσιας τάξης. Πάντως, στη συγκεκριμένη περίπτωση, όπου ο υπάλληλος, παρ' ότι έλαβε γνώση της ακύρωσης του διορισμού του, εξακολουθούσε να παρέχει τις υπηρεσίες του, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι είχε εφαρμογή η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, αφού η εμπιστοσύνη του συγκεκριμένου υπαλλήλου δε θα μπορούσε να θεωρηθεί δικαιολογημένη, η δε συνέχιση παροχής υπηρεσιών ήταν δικό του πταίσμα, ανεξαρτήτως της ευθύνης της Διοίκησης που εξακολουθούσε να δέχεται τις συγκεκριμένες υπηρεσίες.

¹²² ΕΣ 2366/2004, σε ΕΔΚΑ 2005, σελ. 210, όπου κρίθηκε το ζήτημα συνταγματικότητας νομοθετικής ρύθμισης που έθεσε ως προϋπόθεση για την αναγνώριση ως συντάξιμης προϋπηρεσίας καθηγητών ΑΕ της ημεδαπής σε ομοταγή ΑΕΙ ή ερευνητικά κέντρα διεθνούς κύρους της αλλοδαπής, την καταβολή ασφαλιστικής εισφοράς υπέρ του δημοσίου που προβλέπεται για τους λοιπούς συνταξιοδοτούμενους από το δημόσιο υπαλλήλους

¹²³ Δημοσιευμ. σε Αρχ.Νομ. 2003, σελ. 118

Τα δικαστήρια της ουσίας ήδη είχαν αρχίσει να εφαρμόζουν την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ερμηνεύοντας υπό το πνεύμα της τις εφαρμοστέες διατάξεις, ιδίως στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης. Το Διοικητικό Εφετείο Πειραιά, στην 300/2001¹²⁴ απόφασή του, επί του ζητήματος του χρόνου έναρξης καταβολής της σύνταξης, ο οποίος, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, αρχίζει από την ημερομηνία αίτησης αναγνώρισης ημερών εργασίας και όχι από την ημερομηνία υποβολής της αρχικής αίτησης συνταξιοδότησης, εφόσον κατά το χρονικό αυτό σημείο δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις απονομής της σύνταξης, έκρινε ότι: Ενόψει του ότι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη επιβάλλει στις διοικητικές αρχές την υποχρέωση να καθιστούν προσιτά στους ασφαλισμένους τα εκάστοτε δεδομένα της ασφαλιστικής τους κατάστασης, κατά τρόπο σαφή και απλό, και όταν η καθυστέρηση υποβολής της αίτησης αναγνώρισης χρόνου στρατιωτικής θητείας οφείλεται σε πλημμελή ενημέρωση του ασφαλισμένου, η εν λόγω καθυστέρηση δεν μπορεί να αποβεί σε βάρος του τελευταίου, μεταθέτοντας το χρόνο έναρξης της δικαιούμενης συνταξιοδότησης.

Το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, στην 1240/2004¹²⁵ απόφασή του, έκρινε ότι ναι μεν η υποχρέωση του ΙΚΑ για καταβολή σύνταξης υπόκειται σε ετησία παραγραφή, η οποία αρχίζει από το τέλος του μήνα κατά τον οποίο η σύνταξη ήταν πληρωτέα και δεν ζητήθηκε από τον δικαιούχο, πλην όμως για να παραγραφεί η σχετική αξίωση του ασφαλισμένου, θα πρέπει να έχει προηγηθεί έγγραφη ενημέρωσή του από το ΙΚΑ, σχετικά με τη διαδικασία, τον τρόπο και τον χρόνο καταβολής των συνταξιοδοτικών παροχών, σύμφωνα με τις αρχές του κοινωνικού κράτους, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη και την αρχή της χρηστής διοικήσεως, ώστε να μην χάνονται δικαιώματα και αντίστοιχες παροχές λόγω ελλιπούς ή εσφαλμένης ενημέρωσης των ασφαλισμένων. Εξ άλλου, στην 1453/2004¹²⁶ απόφασή του, το ίδιο δικαστήριο, ερμηνεύοντας τις διατάξεις περί επικουρικής ασφάλισης του ΙΚΑ, σύμφωνα με τις αρχές του κράτους δικαίου και

¹²⁴ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ 2001, σελ. 932

¹²⁵ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ 2005, σελ. 785

¹²⁶ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ 2005, ΣΕΛ. 232

του κοινωνικού κράτους και ιδίως της αρχής περί προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη, έκρινε ότι από τις αρχές αυτές απορρέει η υποχρέωση των οργάνων των ασφαλιστικών φορέων, ενόψει της πολυπλοκότητας των νόμων που διέπουν τις ασφαλιστικές σχέσεις και της πολυνομίας, αφενός να ενημερώνουν ορθά, κατανοητά και με πληρότητα τον ασφαλισμένο σχετικά με την θεμελίωση ή μη συνταξιοδοτικού του δικαιώματος και αφετέρου να απονέμουν τις παροχές που δικαιούται ο ασφαλισμένος, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, μη στερώντας αυτόν από τις εν λόγω παροχές, λόγω ελλείψεως τυπικών ή διαδικαστικών προϋποθέσεων. Ως εκ τούτου, τα ασφαλιστικά όργανα οφείλουν, εφόσον υποπέσει στην αντίληψή τους ενδεχόμενο δικαίωμα ασφαλισμένου για κάποια παροχή, να ενεργούν δεόντως για την αναγνώρισή του ή στις περιπτώσεις που κρίνεται απαραίτητη η σύμπραξη του διοικούμενου, να τον ενημερώνουν και να τον καθοδηγούν σχετικά, ώστε να μην εγκαταλείπεται χωρίς τη δέουσα ασφαλιστική παροχή, όταν από άγνοια δεν υπέβαλε αίτηση ή δεν διατύπωσε εύστοχα το προς αναγνώριση αίτημά του.

Το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, επίσης, στην 794/2002¹²⁷ απόφασή του, προέβη σε στάθμιση μεταξύ της συνταγματικά επιβαλλόμενης προστασίας του περιβάλλοντος και συγκεκριμένα των δασών και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Έτσι, αφού έλαβε υπόψη του ότι η δραστηριότητα που ασκεί η δημόσια διοίκηση έχει πάντοτε ως σκοπό την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, σε συνθήκες που δεν παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας, ενόψει και της ανάγκης της προστασίας του διοικούμενου, έκρινε ότι, αφού η πολεοδομική αρχή παρέλαβε αίτηση και φάκελο για έκδοση οικοδομικής άδειας, εν γνώσει της ότι λείπει η βεβαίωση του Δασαρχείου, ότι η περιοχή που θα οικοδομηθεί δεν αποτελεί δασική έκταση και προχώρησε στον έλεγχο των δικαιολογητικών, χωρίς να τα επιστρέψει ως απαράδεκτα, προφανώς επειδή γνώριζε, ότι η περιοχή δεν είναι δασική, δικαιολογείται εμπιστοσύνη της αιτούσας άξια

¹²⁷ Δημοσιευμ. σε ΔιΔικ 2004, σελ. 416

προστασίας, στηριζόμενη στο ότι ο φάκελος δεν παρέμενε εκκρεμής αλλά προχωρούσε ο έλεγχός του και δεν επιστρεφόταν. Δεν επιτρέπεται η εκ των ακύρωση της οικοδομικής άδειας για μη προσκόμιση της βεβαίωσης της δασικής υπηρεσίας, διότι παραβιάζεται η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, εμπιστοσύνης που οικοδόμησε η πολεοδομική αρχή με την ανωτέρω συμπεριφορά της.

Σημαντική απόφαση δικαστηρίου ουσίας αποτέλεσε η 2409/2000¹²⁸ του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, που εφάρμοσε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο πεδίο των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία. Το ζήτημα που απασχόλησε το δικαστήριο αφορούσε στην επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών κοινοτικών χρηματοδοτήσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία. Εφαρμόζοντας σχετική νομολογία του ΔΕΚ, το δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, που απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, επιβάλλει, όταν η διοίκηση με τη δράση της προς το διοικούμενο δημιούργησε την εντύπωση ως προς την ύπαρξη ορισμένου δικαιώματός του, να μην αγνοεί τις πραγματικές καταστάσεις, που δημιουργήθηκαν κατ' αυτόν τον τρόπο και οφείλονται σε δικά της σφάλματα και να επιρρίπτει τη σχετική ευθύνη σε αυτόν. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, επί αχρεώστητης είσπραξης κοινοτικής χρηματοδότησης, η οποία οφείλεται σε πράξεις ή παραλείψεις του κράτους, αυτό ευθύνεται επικουρικά για την επιστροφή του ποσού της χρηματοδότησης, εάν δε η ευθύνη βαρύνει αποκλειστικά το κράτος, τότε έναντι της Κοινότητας ευθύνεται μόνο αυτό για την επιστροφή των ποσών που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως.

Το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας, στην 1093/2001¹²⁹ απόφασή του, έκρινε ότι, ναι μεν υπό τις ισχύουσες διατάξεις περί ΙΚΑ απαιτείται η υποβολή εκ μέρους του ασφαλισμένου προς τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΙΚΑ αίτησης, μέσα σε προθεσμία 12 μηνών από την τελευταία ασφάλιση του Ι.Κ.Α., προκειμένου να συνεχισθεί η προαιρετική ασφάλιση του ασφαλισμένου στο Ι.Κ.Α. - Τ.Ε.Α.Μ., όμως η απώλεια του δικαιώματος αυτού του ασφαλισμένου, επέρχεται μόνον

¹²⁸ Δημοσιευμ. σε ΔιΔικ 2001 σελ. 1073

¹²⁹ Δημοσιευμ. σε ΕΔΚΑ 2001, σελ. 598

όταν η τυχόν εκπρόθεσμη υποβολή της αιτήσεως αυτής, οφείλεται σε υπαιτιότητα του ασφαλισμένου, ενώ στην αντίθετη περίπτωση, δηλαδή όταν ο ασφαλισμένος, για λόγους που δεν οφείλονται σε συμπεριφορά αυτού, αλλά στον πολυπλοκότητα των σχετικών με την ασφαλιστική νομοθεσία ρυθμίσεων, στην άγνοια αυτού, της διαδικασίας, την οποία πρέπει να τηρήσει, για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων και συμφερόντων του και στην έλλειψη ενημέρωσης του ασφαλισμένου, από τα όργανα του ΙΚ.Α., για τα δεδομένα της ασφαλιστικής του κατάστασης, δεν τήρησε την δωδεκάμηνη προθεσμία τότε, όταν μάλιστα και ο υπολειπόμενος προς συμπλήρωση χρόνος είναι μικρός σε σχέση με τον συνολικώς απαιτούμενο χρόνο, βάσει των αρχών της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου, δεν μπορεί να προσαφθεί στον ασφαλισμένο οποιαδήποτε αμέλεια για τη μη τήρηση της παραπάνω προθεσμίας.

Το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας, επίσης, στην 13060/2003¹³⁰ απόφασή του, επί ζητήματος καταβολής δεδουλευμένων αποδοχών υπαλλήλου του Δημοσίου από υπερωριακή απασχόληση, που ορίστηκε με υπουργική απόφαση για την κάλυψη έκτακτων υπηρεσιακών αναγκών, έκρινε ότι, ναι μεν η καταβολή των συγκεκριμένων αποδοχών τελούσε υπό την αναβλητική αίρεση της έκδοσης σχετικής υπουργικής απόφασης, πλην όμως, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η υπουργική απόφαση δεν εκδόθηκε, με αποτέλεσμα να πλήττεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του υπαλλήλου, ο οποίος τελούσε υπό την εύλογη πεποίθηση ότι θα του καταβληθεί η οφειλόμενη αμοιβή για την υπερωριακή απασχόληση. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι αίρεται η αναβλητική αίρεση της έκδοσης υπουργικής απόφασης για την καταβολή των αποδοχών, στην οποία υποχρεούται ευθέως το Δημόσιο, κατ' εφαρμογή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη.

Τέλος, το ίδιο ως άνω δικαστήριο, στην 15536/2004¹³¹ απόφασή του, έκρινε ότι οι διατάξεις νόμου που επιβάλλουν ως διοικητικές κυρώσεις τη μη χορήγηση πιστοποιητικών και βεβαιώσεων που απαιτούνται για την κατάρτιση συμβολαιογραφικών πράξεων, τη μη

¹³⁰ Δημοσιευμ. σε ΝΟΜΟΣ

¹³¹ Δημοσιευμ. σε ΔιΔικ 2006, σελ. 148

παραλαβή φορολογικών δηλώσεων, την αναστολή έναντι του Δημοσίου των καταθέσεων και των λογαριασμών σε τράπεζες και πιστωτικά ιδρύματα, σε περίπτωση φορολογικών παραβάσεων σχετικά με την έκδοση, λήψη και χρήση εικονικών και πλαστών φορολογικών στοιχείων, κατά το μέρος που καταλαμβάνουν και παραβάσεις που τελέστηκαν πριν από την έναρξη ισχύος των εν λόγω διατάξεων, ελέγχονται ως αντισυνταγματικές και συγκεκριμένα διότι αντίκεινται στην αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Εν προκειμένω, κρίθηκε ότι προσβάλλεται η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του φορολογουμένου, του οποίου ανατρέπονται απρόοπτα οι καταστάσεις και οι έννομες σχέσεις και δικαιολογημένες προσδοκίες με αναδρομικής ισχύος διατάξεις για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων που περιορίζουν σημαντικά την οικονομική και επαγγελματική του ελευθερία. Η συγκεκριμένη απόφαση, πέραν της σημασίας της ως προς την αναγνώριση της φύσης διοικητικών κυρώσεων σε φορολογικού χαρακτήρα μέτρα και τη συνεπεία αυτής εφαρμογή κανόνων περί μη αναδρομικότητας¹³², αναγνωρίζει ευθέως ότι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης συνάγεται από το Σύνταγμα και την αξιοποιεί άμεσα για τον έλεγχο της συνταγματικότητας νομοθετικών διατάξεων.

¹³² Βλ. σχετικές παραπομπές της απόφασης σε Αναστόπουλο-Φορτσάκη: «Φορολογικό Δίκαιο», Β΄ έκδοση, σελ. 514-515 και Α. Τάχο: «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Ζ΄ έκδοση, σελ. 580

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ:

Από όσα ανωτέρω αναφέρθηκαν, αντιλαμβάνεται κανείς πως ο σεβασμός της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί βασική συνιστώσα και θεμελιώδη παράμετρο του «Κράτους Δικαίου», θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος που διαπνέει όλη την έννομη τάξη και διαμορφώνει το περιεχόμενό της. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης συμπληρώνει το οικοδόμημα του Κράτους Δικαίου, προσθέτοντας το στοιχείο της διαφύλαξης της σταθερότητας των υφιστάμενων έννομων σχέσεων υπέρ του καλόπιστου πολίτη, ενόψει των οποίων διαμόρφωσε τη συναλλακτική και εν γένει κοινωνική του δράση.

Ως προς το ζήτημα της νομικής θεμελίωσης της αρχής της δικαιολογημένης προστασίας του πολίτη, αναφάνηκε, από όσα ανωτέρω έγιναν δεκτά, ότι η ρυθμιστική εμβέλεια της εν λόγω αρχής θα ήταν άκρως περιορισμένη, στην περίπτωση που δεν της αποδιδόταν υπερνομοθετική ισχύ και μάλιστα συνταγματική κατοχύρωση. Η αρχή δεν θα μπορούσε να παίζει τον εγγυητικό της ρόλο στη λειτουργία του κράτους υπό συνθήκες ασφάλειας δικαίου ως προς τον πολίτη, εάν αποτελούσε μια απλή γενική αρχή, κατώτερη του τυπικού νόμου. Το ρυθμιστικό της πεδίο θα περιοριζόταν στην περίπτωση που η διοίκηση ενεργούσε κατά διακριτική ευχέρεια, υποχρεώνοντάς τη να λαμβάνει υπόψη στις επιλογές της την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου, δε θα είχε όμως καμία εφαρμογή στην περίπτωση νομοθετικών ρυθμίσεων και στην περίπτωση της διοικητικής δράσης κατ' ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας, που θα ήταν απεριόριστες και χωρίς τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου. Έτσι, η θεωρία αρχικά και η νομολογία μετέπειτα προσέδωσαν στην αρχή συνταγματική περιωπή, αναγνωρίζοντας τη συνταγματική της κατοχύρωση, έστω και αν αυτή δεν αναφέρεται ρητά ακόμη και σήμερα στο συνταγματικό κείμενο. Η κρατούσα άποψη συνέδεσε την αρχή με την αρχή του κράτους δικαίου, υποστηρίζοντας ότι απορρέει από αυτή και αποτελεί ειδικότερη έκφρασή της, μία άποψη η οποία κέρδισε τελικώς έδαφος και στη νομολογία, αν και υποστηρίχθηκαν και άλλες απόψεις, που συνέδεσαν

την αρχή αυτή με την αρχή της προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Συντάγματος) ή με την αρχή της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη. Τελικά υποστηρίχθηκε και η άποψη ότι η αρχή αυτή έχει υπερνομοθετική ισχύ, καθόσον συνιστά νομικό κανόνα του κοινοτικού δικαίου που υπερισχύει του εθνικού. Όποια άποψη και αν δεχθεί κανείς δεν μπορεί να παραγνωρίσει τη σημασία της συνταγματικής κατοχύρωσης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη στο σύγχρονο κράτος δικαίου, όπου οι νομοθετικές εξελίξεις είναι ολοένα και αυξανόμενες, με αποτέλεσμα να δημιουργείται μία πολυνομία που διακυβεύει την ασφάλεια του δικαίου, προκαλώντας διακινδύνευση στα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα του πολίτη περισσότερο από κάθε άλλη φορά και όπου ο φραγμός, με σκοπό την προστασία του τελευταίου, δεν μπορεί παρά να έχει συνταγματική βάση και υπερνομοθετική ισχύ.

Ωστόσο, στο σύγχρονο κράτος, όπου η ανάγκη προσαρμογής στις ραγδαίες εξελίξεις, ιδίως τις οικονομικές, είναι αδήριτη, υφίσταται μία αντινομία. Από τη μία η ανάγκη προσαρμογής του νομικού συστήματος στις εξελίξεις και από την άλλη η ανάγκη διαφύλαξης της σταθερότητας υφιστάμενων έννομων σχέσεων, με άλλα λόγια, η αρχή της νομιμότητας και το αναφαίρετο συνταγματικό δικαίωμα του νομοθέτη να ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις και καταστάσεις, αντιμέτωπη με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία από τη σκοπιά του πολίτη αποτελεί την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης του εμπιστοσύνης στους ισχύοντες κανόνες και ρυθμίσεις. Στην πραγματικότητα πρόκειται για μία επιφανειακή αντινομία. Κατά την εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης διενεργείται μία αναγκαία διαδικασία στάθμισης συμφερόντων. Πρόκειται, στην πραγματικότητα, για μια στάθμιση αγαθών που έχουν συνταγματική κατοχύρωση. Από τη μία πλευρά τίθεται η προστατευόμενη εμπιστοσύνη του πολίτη στη σταθερότητα μίας νομικής κατάστασης και από την άλλη η θεραπεία του δημόσιου συμφέροντος που επιβάλλει τη λήψη ενός κρατικού μέτρου που ανατρέπει τη σταθερότητα αυτή. Η μέθοδος της στάθμισης ελέγχει κατά πόσον είναι συνταγματικώς ανεκτή, ως επιβαλλόμενη από υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, η

προσβολή της εμπιστοσύνης του ιδιώτη, ταυτόχρονα, όμως, όταν η προσβολή αυτή δεν είναι συνταγματικώς ανεκτή, επιβάλλεται η λήψη μέτρων προστασίας του ιδιώτη. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν εισάγει ως νομικό κανόνα την απόλυτη δέσμευση του νομοθέτη στη ρυθμιστική του δράση, προκαλώντας αδράνεια και παγίωση των δεδομένων, αλλά απευθύνεται σε ορισμένο αριθμό διοικουμένων, που επέδειξαν κάτω από συγκεκριμένες συνθήκες δικαιολογημένη εμπιστοσύνη και για τους οποίους περιορίζεται ο νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση για διατήρηση του προϊσχύοντος καθεστώτος μόνο για ορισμένη μεταβατική χρονική περίοδο ή για τη λήψη συγκεκριμένων αποζημιωτικών μέτρων, ανάλογα με τις επιταγές του δημόσιου συμφέροντος. Με τον τρόπο αυτό ο νομοθέτης κινείται ελεύθερα, όχι όμως αυθαίρετα, μεταβάλλοντας το εκάστοτε νομοθετικό καθεστώς και διαμορφώνοντάς το βάσει των διαρκώς μεταβαλλόμενων συνθηκών, προστατεύοντας ταυτόχρονα τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών και περαιτέρω την εμπιστοσύνη που επέδειξαν αυτοί, δηλαδή την προσδοκία στη διατήρηση συγκεκριμένων σχέσεων και καταστάσεων, προσδίδοντας αξιοπιστία στο νομικό σύστημα. Έτσι, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι η αρχή της νομιμότητας, ιδωμένη από την υποκειμενική της πλευρά.

Από τα παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη παίζει ένα εξόχως σημαντικό ρόλο στην προστασία του ατόμου, εκεί όπου τα παραδοσιακά ατομικά δικαιώματα διαθέτουν περιορισμένη προστατευτική εμβέλεια. Το Σύνταγμα προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα, μεταξύ των οποίων σημαντική θέση κατέχει το δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Πρόκειται για το ατομικό δικαίωμα που διακυβεύονται περισσότερο, όπως αναφάνηκε από την επισκόπηση της νομολογίας, όταν ο νομοθέτης αποφασίζει να μεταβάλει το ισχύον νομοθετικό καθεστώς και η προστασία του οποίου υποχωρεί έναντι του γενικού δημόσιου συμφέροντος. Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων δεν είναι απεριόριστη, υπόκειται σε συγκεκριμένους περιορισμούς, όπως η

προστασία υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος¹³³. Πώς, όμως, προστατεύεται η προσδοκία του διοικουμένου να διατηρήσει και στο μέλλον τα δικαιώματα ή ακόμη και τα έννομα συμφέροντα που απέκτησε; Ως γνωστόν, η προσδοκία διατήρησης ή απόκτησης στο μέλλον δικαιώματος δεν εμπεριέχεται στην έννοια της ιδιοκτησίας, κατά την κρατούσα τουλάχιστον άποψη της νομολογίας, που δεν προστατεύει τα ενοχικά δικαιώματα ως υπαγόμενα στο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας¹³⁴, αν και έχει εκφραστεί και αντίθετη άποψη υπό το φως της ΕΣΔΑ και του 1^{ου} Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (άρθρο 1 παρ. 1) και της σχετικής νομολογίας του ΕΔΔΑ¹³⁵, που κάνει λόγο για τη, διευρυμένη έναντι της «ιδιοκτησίας», έννοια της περιουσίας. Με τον κανόνα της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου παρέχεται η δυνατότητα προστασίας και της προσδοκίας διατήρησης αλλά και απόκτησης ακόμη δικαιωμάτων στο μέλλον¹³⁶. Αυτό συμβαίνει όταν ένας νέος κανόνας δικαίου έρχεται να ρυθμίσει δυσμενώς έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα που ήδη προβλέπονταν από ισχύοντες κανόνες δικαίου, καταργώντας ουσιαστικά την προσδοκία διατήρησης αυτών ή απόκτησης νέων που θα στηρίζονται στα ήδη κτηθέντα. Στην περίπτωση αυτή η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έρχεται να παίξει τον εγγυητικό της ρόλο, εξασφαλίζοντας ότι η νέα ρύθμιση θα ανταποκρίνεται προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου, κυρίως με τη διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος υπέρ του καλόπιστου διοικουμένου για την προστασία της περιουσίας του, όπου περιουσία μπορεί να είναι η μετά βεβαιότητας νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον δίκαιο, της απόκτησης ενός δικαιώματος στο μέλλον (π.χ. απόκτηση σύνταξης ή άλλη ασφαλιστική παροχή με την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου). Έτσι, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης λειτουργεί επικουρικά σε σχέση με

¹³³ Βλ. Π.Δαγτόγλου «Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα Α'», 1991, σελ. 140 επ.

¹³⁴ Σχ. ΣΤΕ 2705/1991, δημοσιευμ. Στο ΤοΣ 1991, σελ. 586 επ.

¹³⁵ Βλ. Ολομ. Α.Π. 40/1998, δημοσιευμ. σε ΝοΒ 1999, σελ. 705, σχετικά με τη συνταγματική προστασία του ενοχικού δικαιώματος: «στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα περιουσιακής φύσεως και τα κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα»

¹³⁶ Βλ. Ε.Σπηλιωτόπουλο: «Η ασφάλεια του δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δημόσιων δικαιωμάτων στο ελληνικό δίκαιο», οπ.π., σελ. 25 επ.

τα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα, ολοκληρώνοντας την προστασία που αυτά παρέχουν.

Επίσης, από την όλη έρευνα αναφάνηκε ο τρόπος με τον οποίο η ελληνική έννομη τάξη επηρεάστηκε από τη διεθνή ως προς την κατοχύρωση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Αρχικά η νομολογία εμφανίστηκε αρνητική ως προς την αναγνώριση της αρχής αυτής, ιδίως μάλιστα τα ανώτατα δικαστήρια και δη το ΣΤΕ και το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ ο Άρειος Πάγος και τα κατώτερα δικαστήρια ουσίας, εμφανώς επηρεασμένα από το διάλογο που είχε ήδη ξεκινήσει στη θεωρία, άρχισαν να εμπιστεύονται την εφαρμογή της αρχής αυτής ως νομικό κανόνα και μάλιστα αυξημένης τυπικής ισχύος. Πρόκειται για μία συντηρητική τάση που παρατηρείται στις ολομέλειες κυρίως των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας, η οποία καθόλου δεν ανταποκρίνεται στο ρόλο που αυτά καλούνται να παίξουν, θέτοντας τομές στην παραδοσιακή αντίληψη περί προστασίας των δικαιωμάτων του πολίτη. Είναι αλήθεια ότι η συγκεκριμένη αρχή κατοχυρώθηκε από πολύ νωρίς ρητά σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, αποτέλεσε δε θεμελιώδη κανόνα στο κοινοτικό δίκαιο και, παρότι θεωρήθηκε κεκτημένο του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού, στην Ελλάδα άργησε να κατοχυρωθεί σε συνταγματικό επίπεδο. Υπό την πίεση, όμως της σύγχρονης θεωρίας και του γεγονότος της πανηγυρικής αναγνώρισης της αρχής από το ΔΕΚ, ως αρχής του κοινοτικού δικαίου, αναγνωρίστηκε τελικά και στη Χώρα μας η υπερνομοθετική ισχύς της και η εγγυητική της λειτουργία στο σύγχρονο Κράτος Δικαίου. Πολύ σημαντικό ρόλο προς την κατεύθυνση αυτή έπαιξε η πλούσια νομολογία του ΔΕΚ ως προς την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, το ΔΕΚ εμπνεύστηκε αρχικά την αρχή αυτή από τις εθνικές έννομες τάξεις, κυρίως τη γερμανική, όπου η αρχή αναγνωριζόταν παραδοσιακά, στη συνέχεια, όμως τη μετεξέλιξε, διαμορφώνοντας μία κοινοτική αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να την εφαρμόσουν στις υποθέσεις που ενέπιπταν στο ρυθμιστικό πεδίο του κοινοτικού δικαίου, αλλά και εντάσσοντάς την σταδιακά στις εθνικές έννομες τάξεις με την εφαρμογή της ακόμη και σε υποθέσεις που δεν εμφάνιζαν στοιχεία

«κοινοτικότητας». Έτσι, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη συνιστά χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού που ονομάζεται «διεθνοποίηση» της έννομης τάξης¹³⁷ και των θετικών αποτελεσμάτων που μπορεί να έχει αυτή στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τις όποιες κρατικές επεμβάσεις σε εθνικό επίπεδο.

¹³⁷ Βλ. μεταξύ άλλων, Π.Παραρά: «Το κεκτημένο του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού (Τα όρια του αναθεωρητικού οργάνου στο χώρο των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων)», σε ΔτΑ 2001, σελ. 543 επ. και Γ. Παπαδημητρίου: «Η διεθνοποίηση και η κοινοτικοποίηση της δικαστικής προστασίας», σε ΝοΒ 1996, σελ. 569 επ.

Βιβλιογραφία:

- Αναστόπουλος-Φορτσάκης: «Φορολογικό Δίκαιο», Β΄ έκδοση
Π. Δαγτόγλου: «Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα Α΄»,
1991
- Π. Δαγτόγλου: «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 3^η έκδοση (ειδική
εκτύπωση για χρήση των φοιτητών), Αθήνα 1992
- Π. Δαγτόγλου: «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», Αθήνα 1985
- Σ. Δεληκωστόπουλος: «Η προστασία της εμπιστοσύνης εν των
διοικητικώ δικαίω», Αθήνα, 1969
- Π. Λαζαράτος: «Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων Ι»,
Α. Μάνεσης: «Θεωρία και Πράξη»,
Δ. Παπανικολαΐδης: «Σύστημα Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα,
1992
- Ν. Παπαντωνίου: «Γενικές αρχές του αστικού δικαίου», 1983
- Π. Παραράς: «Σύνταγμα 1975-Corpus III, Αθήνα 1999,
Ι.Σαρμάς: «Η διοικητική και συνταγματική νομολογία του
Συμβουλίου της Επικρατείας», Αθήνα, 1990
- Ε. Σπηλιωτόπουλος: «Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου», εκδ.10^η,
2000
- Π.Στάγγος –Ε.Σαχπεκίδου: «Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
και της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2000
- Α. Τάχος: «Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητας εις το
διοικητικόν δίκαιον», 1973
- Α. Τάχος: «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Ζ΄ έκδοση
- Δ. Τσάτσος: «Συνταγματικό Δίκαιο», Τόμος Α΄, Θεωρητικό
Θεμέλιο, Αθήνα 1985
- Κ.Φινοκαλιώτης: «Φορολογικό Δίκαιο», Β΄ Έκδοση, Αθήνα
Θεσσαλονίκη 1999
- Ν. Χατζητζανής: «Εγχειρίδιον Γενικών Αρχών Φορολογικού
Δικαίου», Αθήνα 1991

Αρθρογραφία:

Α. Θεοχαρόπουλος: «Η συμβολή του ΣΤΕ εις την διαμόρφωσιν εγγυήσεων υπέρ των φορολογουμένων», σε τιμητικό Τόμο ΣΤΕ 1979

Β.Καράκωστας: «Περιουσία και υπερνομοθετική προστασία της», δημοσιευμ. σε Δ.Φ.Ν. 2005, σελ. 580

Β. Καράκωστας: «Η διάψευση της εμπιστοσύνης του πολίτη στους ορισμούς ουσιαστικού νόμου, με την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης», Ε.Δ.Δ. 1985, σελ. 289 επ.

Γ. Κατρούγκαλος : «Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος», ΔιΔικ 1993, σελ. 944

Δ. Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου: «Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων», Τιμητικός Τόμος ΣΤΕ 1982

Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου: «Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτων καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του ΕΣ», σε Τιμ. Τόμο για τα 150 χρόνια του ΕΣ, 1984, σελ. 325 επ., 331, 333 επ.

Π.Λαζαράτος: «Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της Διοικήσεως», ΔτΑ, 2003, Ι

Π.Λαζαράτος: «Ανάκληση παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και στο δίκαιο των κρατών μελών της ΕΟΚ», σε Δ 24

Α. Μακαρούνη: «Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη: όψεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού και ελληνικού δικαίου», ΔιΔικ 1997

Α. Μανιτάκης: «Γνωμοδότηση. Ανάκληση διοικητικής άδειας και αρχή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», Αρμ. 1984

Α. Μανιτάκης: «Η συνταγματικότητα διάταξης νόμου που τροποποιεί όρους υφιστάμενης ιδιωτικής σύμβασης (μίσθωσης) και καταργεί ρήτρα περί διαιτησίας», σε Ελλ.Δ/νη 1991

Δ.Μανιώτης: «Η προστασία της εμπιστοσύνης των διαδίκων από την αναδρομική ισχύ των μεταστροφών της νομολογίας» σε: Μνήμη Ν.Βερβεσού, Αθήνα 1991

Γ. Παπαδημητρίου: «Η διεθνοποίηση και η κοινοτικοποίηση της δικαστικής προστασίας», σε ΝοΒ 1996

Σ. Παππάς: «Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης», μελέτη δημοσιευμ. στη Διοικητική Μεταρρύθμιση 1987

Π.Παραράς: «Το κεκτημένο του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού (Τα όρια του αναθεωρητικού οργάνου στο χώρο των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων)», σε ΔτΑ 2001

Ε.Πρεβεδούρου: «Η κοινοτική αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεως των εννόμων τάξεων», ΔτΑ 2003,Ι, σελ. 179

Ε. Πρεβεδούρου: «Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», Δ29

Ε.Σπηλιωτόπουλος: «Η ασφάλεια του δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δημόσιων δικαιωμάτων στο ελληνικό δίκαιο», σε ΔτΑ, Ι, 2003

Μ. Στασινόπουλος: «Αι γενικαί αρχαί του διοικητικού δικαίου, η καταγωγή και η νομική αξία των», ΕΔΔΔ, 1973

Κ. Χορομίδης: «Η επίδραση της νομολογίας του ΕΔΔΑ στην έκταση της αποζημίωσης και στη διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης», δημοσιευμ. σε Δίκη 2005,

Κ.Χρυσόγονος-Γ.Πινακίδης: «Η αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης στο γερμανικό δημόσιο δίκαιο», ΔτΑ, 2003,Ι, σελ. 34 επ.

Richard Clayton: 'Legitimate expectations policy and the principle of consistency', The Cambridge Law Journal, Volume 62, Issue 01, Mar. 2003, pp 93-105