

# Νεότερες εξελίξεις ως προς τον περιορισμό της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση

(με αφορμή την απόφαση ΣΤΕ 2151/2014 7μ)

**Ευγενία Β. Πρεβεδούρου**

Αν. Καθηγήτρια Νομικής ΑΠΘ

**Σωτήριος Κ. Κυβέλος**

Δ.Ν., Δικηγόρος

## I. Εισαγωγικά

Το περιεχόμενο του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο της αίτησης ακύρωσης έγκειται στην άρση της διατάραξης που προκάλεσε στις έννομες σχέσεις των ενδιαφερομένων η παράνομη πράξη ή παράλειψη της Διοίκησης. Βάσει της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς τη δικαστική απόφαση την οποία υπέχει, κατά τη ρητή διατύπωση του άρθρου 95 § 5 του Συντάγματος, η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε όλες τις ενέργειες που απαιτούνται για την αποκατάσταση των εννόμων συμφερόντων των θιγόμενων και την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη ή παράλειψη (II).

Ωστόσο, κατά την τελευταία δεκαετία, η εμπέδωση της αρχής της ασφάλειας δικαίου φαίνεται να αποτελεί βασική προτεραιότητα του νομοθέτη και της δικαστικής εξουσίας, ενίοτε, μάλιστα, σε βάρος της αρχής της νομιμότητας ή του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Στο πνεύμα ακριβώς αυτό, η δυνατότητα του διοικητικού δικαστή να περιορίζει τα αναδρομικά αποτελέσματα των ακυρωτικών του αποφάσεων κερδίζει σταθερά έδαφος στις έννομες τάξεις<sup>1</sup> που επηρεάστηκαν από το γαλλικό μοντέλο διοικητικής δικαιοσύνης<sup>2</sup>. Ήδη, ο Έλληνας νομοθέτης, με τον ν. 4274/2014, «θετικοποίησε» την ασφάλεια δικαίου σε δικονομικό επίπεδο,

---

1. Ε. Πρεβεδούρου, Νομοθετικές πρωτοβουλίες και νομολογιακές εξελίξεις στον περιορισμό των αναδρομικών αποτελεσμάτων ακυρωτικής δικαστικής απόφασης, ΘΠΔΔ 6/2014, σ. 570 επ.

2. Κατοχυρώθηκε ρητά στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 264, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 231 ΕΚ, βλ. *Cremer*, in *Calliess/Ruffert*, EUV-AEUV, Kommentar, C.H. Beck, 2011, Art. 264, αρ. περ. 3-6· *Dorr*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, C.H. Beck, 2014, Art. 264 AEUV, αρ. περ. 13, 14) και διαπλάστηκε νομολογιακά από τον Γάλλο ακυρωτικό δικαστή με τη γνωστή απόφαση CE 11 mai 2004, Association AC!. Χαρακτηριστικός της τάσης αυτής ο τίτλος της μελέτης του Β. *Seiller*, *L'illégalité sans l'annulation*, AJDA 2004, σ. 963.

αφήνοντας στον ακυρωτικό δικαστή την ευχέρεια περιορισμού του απόλυτου αναδρομικού αποτελέσματος της απόφασής του<sup>3</sup>. Αυτό σημαίνει ότι ο ακυρωτικός δικαστής, εκτιμώντας τις περιστάσεις, μπορεί να ορίσει ότι δεν θα ανατραπούν συγκεκριμένες πραγματικές καταστάσεις που είχαν δημιουργηθεί υπό την ισχύ της ακυρωθείσας διοικητικής πράξης. Στην ίδια κατεύθυνση είχε ήδη κινηθεί και η νομολογία, αποδεχόμενη, υπό το πρίσμα της γενικότερης προβληματικής της επέμβασης του νομοθέτη στα έργα της δικαστικής εξουσίας, «την άρση ή τον περιορισμό της συνταγματικής υποχρέωσης της Διοίκησης για συμμόρφωσή της προς ήδη εκδοθείσες ακυρωτικές αποφάσεις», υπό την προϋπόθεση της συνδρομής εξαιρετικών περιστάσεων (III). Οι εξελίξεις αυτές, που νομιμοποιούνται, κατ' αρχήν, ως εκφάνσεις της ασφάλειας δικαίου, αποτελούν δε εκδήλωση «ρεαλιστικής προσέγγισης» του δικαστή, εγείρουν, πάντως, επιφυλάξεις ως προς τη σταδιακή υποβάθμιση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και του γενικού ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακύρωσης, καθόσον η προστασία που μπορεί να παρασχεθεί στον διοικούμενο θα είναι μερική και όχι πλήρης και αποτελεσματική. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η απόφαση ΣτΕ 2151/2014 (IV).

## II. Το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς ακυρωτική απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 95 § 5 του Συντάγματος

Η νομολογία δέχεται παγίως ότι, κατά τις διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος και των παραγράφων 4, 5 του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989, η ακύρωση διοικητικής πράξης επαναφέρει την υπόθεση στον χρόνο έκδοσής της και διέπεται, κατ' αρχήν, από το νομικό και πραγματικό καθεστώς που ίσχυε τότε και όχι από το ισχύον κατά τον χρόνο κατά τον οποίο λαμβάνουν χώρα οι ενέργειες συμμόρφωσης προς την ακυρωτική απόφαση<sup>4</sup>. Πρόκειται για τη λεγόμενη «πλήρη ή δυναμική αποκατάσταση»<sup>5</sup>.

3. Ηλ. Κουβαράς, Ν. 4274/2014. Οι νέες διατάξεις για την ακυρωτική δίκη: Η θετικοποίηση σε οικονομικό επίπεδο της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ΘΠΔΔ 8-9/2014, σ. 718-741 (724).

4. ΣτΕ 2040/2013: «η προσβαλλόμενη πράξη, λόγω του αναδρομικού αποτελέσματος των ακυρωτικών αποφάσεων, ανατρέχει στο χρόνο εκδόσεως της αρχικής πράξεως που ακυρώθηκε με την προαναφερθείσα απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η δε Διοίκηση συμμορφούμενη προς την ακυρωτική απόφαση, έχει υποχρέωση, μη περιοριζόμενη χρονικώς, όχι μόνο να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφισταμένη νομικώς τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε, αλλά και με θετικές ενέργειες να χωρήσει στην αναμόρφωση της νομικής καταστάσεως που δημιουργήθηκε στο μεταξύ, βάσει της πράξεως που ακυρώθηκε, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις σχετικές στο μεταξύ εκδοθείσες πράξεις ή εκδίδοντας άλλες με αναδρομική ισχύ, για να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση στην οποία θα ευρίσκοντο αν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη. Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της Διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελομένης ακυρώσεως, δηλαδή από το είδος και την φύση της ακυρούμενης πράξεως, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις για τα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στο αιτιολογικό της αποφάσεώς του, δημιουργώντας δεδουλευμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση». Βλ. και ΣτΕ 783/2012, 2309/2009, 2558/2009 (7μ), 748/2007, 2228/2005, 3627/2004, 1871/2004, 2130/2002, 3454/2002.

5. Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Αι συνέπειες της ακυρώσεως της διοικητικής πράξεως έναντι

Ειδικότερα, η υποχρέωση της Διοίκησης για συμμόρφωση συνίσταται στην έκδοση των αναγκαίων διοικητικών πράξεων α) για την αποκατάσταση της νομικής και πραγματικής κατάστασης που θα υπήρχε εάν η πράξη που ακυρώθηκε δεν είχε εκδοθεί ή η παράλειψη που ακυρώθηκε δεν είχε συντελεσθεί και β) για τη δημιουργία των νομικών καταστάσεων σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου των οποίων η παράβαση επέφερε την ακύρωση της πράξης ή παράλειψης<sup>6</sup>. Επομένως, όταν αυτό απαιτείται για την αποκατάσταση της νομικής ή πραγματικής κατάστασης, κατά την επανάληψη της πράξης που ακυρώθηκε λόγω εσφαλμένης εφαρμογής των κανόνων με βάση τους οποίους εκδόθηκε ή κατά την έκδοση της πράξης που παραλείφθηκε, η νέα πράξη της Διοίκησης πρέπει να έχει αναδρομική ισχύ<sup>7</sup>. Περαιτέρω, εάν πρόκειται για ακύρωση ευμενούς πράξης, η πλήρης αποκατάσταση εμπεριέχει, αφενός, την αναδρομική άρση των ωφελημάτων που παρασχέθηκαν στον ενδιαφερόμενο και την αναδρομική υποβολή σε υποχρεώσεις που θα του επιβάλλονταν εάν δεν είχε εκδοθεί η πράξη, αφετέρου, την αναδρομική απαλλαγή από υποχρεώσεις. Στην περίπτωση ακύρωσης δυσμενούς πράξης, στην πλήρη αποκατάσταση περιλαμβάνεται η αναδρομική αποκατάσταση ωφελημάτων, πράγμα που σημαίνει ότι ο δικαιωθής υπάλληλος πρέπει να τύχει αναδρομικώς όλων των ωφελημάτων που θα είχε λάβει εάν δεν είχε μεσολαβήσει η έκδοση της ακυρωθείσας πράξης, όπως της πλασματικής ανασύστασης της σταδιοδρομίας του<sup>8</sup> και της αναδρομικής καταβολής των αποδοχών, επιδομάτων και άλλων χρηματικών ωφελημάτων που συνδέονται με τη θέση του<sup>9</sup>. Σε περίπτωση ακύρωσης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η Διοίκηση πρέπει να προβεί το ταχύτερο στην έκδοση της πράξης προσδίδοντάς της μάλιστα αναδρομική ισχύ. Η έκδοση πράξης μετά από ακύρωση παράλειψης

---

της Διοικήσεως κατόπιν ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως, 1980, σ. 231, 266. Περαιτέρω, ενδεικτική, κατ'ανάγκη, ελληνική βιβλιογραφία για το θέμα της συμμόρφωσης της Διοίκησης: Φ. Βεγλερή, Η συμμόρφωση της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1934· Χ. Δετσαρίδη, Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: Η συνταγματική αναθεώρηση, ο Ν 3068/2002 και οι κανόνες της ΕΣΔΑ, ΕφημΔΔ 2008, σ. 848· Χ. Διβάνη, Η συμμόρφωση της διοικήσεως με τις δικαστικές αποφάσεις κατά την νομολογία, ΘΠΔΔ 12/2010, σ. 1269· Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Το δεδικασμένο των αποφάσεων των Διοικητικών Δικαστηρίων, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2002· Στ. Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, ΤοΣ 2007, σ. 813.

6. Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 2, Νομική Βιβλιοθήκη, 13<sup>η</sup> έκδοση, 2010, πλαγ. 569· Π. Λαζαράτου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2013, πλαγ. 1134 επ.· Πρ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, πλαγ. 817 επ.· Α.Ράντου/Ν.Παπασπύρου, Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006. Βλ. και ΣτΕ 748/2009, 2887/2008.

7. ΣτΕ 3761/2013, 2557/2006, 3531/1999, 2909/1994.

8. ΣτΕ 2310/1994.

9. ΣτΕ 2622/2014, 100/2011, ΔΕφΑΘ 2453/1993. Βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλου, Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, σε: Τιμητικό τόμο για τα 75 χρόνια του ΣτΕ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, σ. 875-887.

είναι αναγκαία, δεδομένου ότι, στην ελληνική έννομη τάξη, ο ακυρωτικός δικαστής δεν μπορεί να αναπληρώσει τη Διοίκηση ούτε να της απευθύνει διαταγές<sup>10</sup>. Συνεπώς, η ακύρωση της άρνησης δεν ισοδυναμεί με χορήγηση άδειας ούτε η ακύρωση παράλειψης προαγωγής ισοδυναμεί με προαγωγή. Εν προκειμένω, βεβαίως, εφόσον πρόκειται για πράξεις διακριτικής ευχέρειας, η συμμόρφωση έγκειται σε νέα κρίση και απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας όμως θα καθοριστεί από την ίδια τη Διοίκηση<sup>11</sup>.

### **III. Η σταδιακή πορεία συρρίκνωσης της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς ακυρωτική απόφαση**

Ένα πρώτο ρήγμα στον απόλυτο κανόνα του άρθρου 95 § 5 του Συντάγματος προκλήθηκε με τον εκτελεστικό νόμο 3068/2002<sup>12</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του νόμου αυτού, προβλέπεται μόνο χρηματική κύρωση όταν η παράλειψη συμμόρφωσης είναι αδικαιολόγητη, με συνέπεια να παρέχεται εμμέσως η δυνατότητα στη Διοίκηση να διατηρήσει νομικές ή πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργήσει οι ακυρωθείσες παράνομες πράξεις ή παραλείψεις της. Παράλληλα, με το άρθρο 4 του ιδίου νόμου τέθηκαν σημαντικοί περιορισμοί στο δικαίωμα εκτέλεσης κατά του Δημοσίου. Η συρρίκνωση του δικαιώματος εκτέλεσης κατά του Δημοσίου έγινε ακόμη πιο έντονη μετά την προσθήκη νέας παραγράφου στο ανωτέρω άρθρο 4, με το άρθρο 326 § 5 του ν. 4072/2012<sup>13</sup>, με την οποία ορίστηκε, για πρώτη φορά, ότι η εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων ή άλλων εκτελεστών τίτλων, που υπόκεινται σε ένδικα μέσα ή βοηθήματα και από τους οποίους απορρέει χρηματική υποχρέωση του Δημοσίου, διενεργείται ύστερα από προσκόμιση εκ μέρους του δικαιούχου ισόποσης με την απαίτησή του κατά του Δημοσίου εγγυητικής επιστολής τραπεζής<sup>14</sup>.

Δεύτερο ρήγμα στον ανωτέρω κανόνα επέφερε ο Έλληνας ακυρωτικός δικαστής. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενίοτε, δεν αρκέστηκε στην αναπομπή της υπόθεσης στη Διοίκηση, αλλά περιέγραψε ειδικότερα σε ποιες ενέργειες θα έπρεπε να

---

10. Αντίθετα, στη γαλλική έννομη τάξη, προβλέπεται νομοθετικά, από το 1995, η εξουσία του διοικητικού δικαστή να απευθύνει «διαταγές» στη Διοίκηση (*injonctions*), υποδεικνύοντας τα μέτρα στα οποία απαιτείται να προβεί προς διασφάλιση της πλήρους συμμόρφωσής της με το περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης (loi n° 95-125, της 8.2.1995).

11. Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 2, Νομική Βιβλιοθήκη, 13<sup>η</sup> έκδοση, 2011, πλαγ. 569.

12. Επ. Σπηλιωτόπουλου, Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, ό.π., σ. 886-887.

13. Ν. 4072/2012 «Ρύθμιση θεμάτων Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 86/11.4.2012).

14. Για την επίμαχη διάταξη διατυπώθηκε γνώμη περί αντισυνταγματικότητάς της με το πρακτικό 9/2013 της Διοικητικής Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας [για το πρακτικό βλ. ΘΠΔΔ 1/2014, σ. 27, με παρατηρήσεις Ε. Πρεβεδούρου/Σ. Κυβέλου].

προβεί η Διοίκηση για να συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή<sup>15</sup>. Οι συγκεκριμένες παρεμβάσεις είχαν ήπιο τόνο, εντάσσονται στο κλασικό δικαιοδοτικό έργο και αποσκοπούν στη διευκόλυνση της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς το περιεχόμενο της απόφασης με την παροχή συγκεκριμένων κατευθύνσεων. Αντίθετα, στην περίπτωση του περιορισμού του αναδρομικού αποτελέσματος της ακυρωτικής απόφασης, στον οποίο προέβαινε ήδη από το 2004 ο Γάλλος ακυρωτικός δικαστής, ο στόχος είναι η μη ανατροπή των παγιωμένων καταστάσεων που δημιουργήθηκαν εξαιτίας της παράνομης πράξης<sup>16</sup>. Εν προκειμένω, δηλαδή, ο ίδιος ο δικαστής περιορίζει χρονικά το περιεχόμενο της συμμόρφωσης της Διοίκησης, οι ενέργειες της οποίας δεν χρειάζεται να αναχθούν στον χρόνο έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης. Η ελληνική νομολογία δέχθηκε ρητά τη συνταγματικότητα του περιορισμού των συνεπειών της ακυρωτικής απόφασης και, συνακολούθως, της υποχρέωσης της Διοίκησης προς συμμόρφωση, υπό το πρίσμα της εφαρμογής νόμων με αναδρομική ισχύ σε έννομες σχέσεις που έχουν κριθεί με δικαστικές αποφάσεις. Χαρακτηριστικές συναφώς είναι η ΟλΣτΕ 161/2010<sup>17</sup> και, στη συνέχεια, η ΑΕΔ 14/2013<sup>18</sup>, με την οποία κρίθηκαν τα εξής: *«είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η ρύθμιση από τον νομοθέτη με νέους κανόνες δικαίου, και κατά τρόπο διαφορετικό, εννόμων σχέσεων που έχουν γεννηθεί και δικαιωμάτων που έχουν αποκτηθεί βάσει διατάξεων προϊσχύσαντων κανόνων δικαίου, ακόμη και αν οι έννομες σχέσεις ή τα δικαιώματα κρίνονται ενώπιον των δικαστηρίων ή έχουν αναγνωρισθεί με τελεσίδικες ή αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω κανόνες έχουν γενικό χαρακτήρα και δεν ρυθμίζουν μεμονωμένη σχέση. Ειδικότερα, δεν αποκλείεται από τα άρθρα 4 § 1, 20 § 1, 26, 94 § 1 και 95 του Συντάγματος, με τα οποία κατοχυρώνονται οι αρχές της ισότητας, της διάκρισης των λειτουργιών, του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, ειδικότερη εκδήλωση του οποίου αποτελούν τα κατά τα άρθρα 94 και 95 ασκούμενα ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας ένδικο μέσα της προσφυγής ουσίας και της αίτησης ακύρωσης, η θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων, που καταλαμβάνουν εκκρεμείς επί προσφυγών ουσίας ή αιτήσεων ακύρω-*

15. ΣτΕ 3065/2007, 1333/2004, 165/2004.

16. Ε. Πρεβεδούρου, Περιορισμός των αναδρομικών αποτελεσμάτων δικαστικής απόφασης η οποία ακυρώνει ατομική διοικητική πράξη, ΕφημΔΔ 1/2009, σ. 75-86.

17. Σκέψη 12.

18. Με την απόφαση αυτή ήρθη η αμφισβήτηση για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα του άρθρου 28 του ν. 2685/1999, σύμφωνα με το οποίο θεωρούνται έγκυρες οι μετοχές που προήλθαν από τις αυξήσεις του μετοχικού κεφαλαίου των υπαχθεισών στον ν. 1386/1983 εταιρειών, πλην το δικαίωμα των παλαιών μετόχων εξαντλείται στην πλήρη αποκατάσταση της ζημίας τους δι' αγωγής, λόγω έκδοσης αντίθετων αποφάσεων του ΣτΕ (ΟλΣτΕ 161/2010) και του ΑΠ (ΟΛΑΠ 13/2001). Ειδικότερα, με την απόφαση ΟλΣτΕ 161/2010, το ΣτΕ έκρινε ότι η διάταξη του άρθρου 28 § 1 του ν. 2685/1999, κατά το μέρος που αφορά εκκρεμείς αιτήσεις ακύρωσης ή προσφυγές ουσίας κατά υπουργικών αποφάσεων, εκδοθεισών κατά τα άρθρα 8 § 8 και 10 § 1 του ν. 1386/1983, είναι αντισυνταγματική.

σης δίκης και επηρεάζουν την έκβαση τους, είναι δε δυνατόν να συνεπάγονται ακόμη και την άρση ή τον περιορισμό της συνταγματικής υποχρέωσης της Διοίκησης για συμμόρφωσή της προς ήδη εκδοθείσες ακυρωτικές αποφάσεις, εφόσον οι ρυθμίσεις αυτές είναι γενικής εφαρμογής, υπαγορεύονται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και δεν προσβάλλουν τον πυρήνα και την ουσία του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, σεβόμενες την αρχή της αναλογικότητας». Στο ίδιο πνεύμα κινείται η ειδικότερη γνώμη που διατύπωσαν μέλη του Δικαστηρίου στην απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 2192/2014, με την οποία κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι περικοπές αποδοχών και συντάξεων στρατιωτικών και σωμάτων ασφαλείας: «θα έπρεπε στην προκειμένη περίπτωση, κατόπιν σταθμίσεως της φύσεως της προσβαλλομένης κανονιστικής αποφάσεως, το περιεχόμενο της οποίας εξαντλείται στο παρελθόν, του συμφέροντος των αιτούντων και των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος, να αποφασισθεί η προσωρινή διατήρηση των αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης ... αποφάσεως του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, καθ' ο μέρος αυτή κρίθηκε παράνομη, και, κατ' επέκταση, η κατά χρόνο μετάθεση των αποτελεσμάτων της ακυρώσεως της εν λόγω .... αποφάσεως και της εξ αυτής απορρέουσας σχετικής υποχρεώσεως συμμορφώσεως της Διοικήσεως στην αρχή του επομένου, από την δημοσίευση της δικαστικής αποφάσεως, ημερολογιακού έτους ..., χρονικό σημείο από το οποίο η δικαστική απόφαση παράγει, πλέον, πλήρη αποτελέσματα. Και τούτο προκειμένου αφενός μεν να μην ανατραπούν ο υπό εκτέλεση προϋπολογισμός ... και, ενδεχομένως, οι ήδη εκτελεσθέντες προϋπολογισμοί των [προηγούμενων] ετών... και να μην τεθεί σε κίνδυνο η επίτευξη των στόχων δημοσιονομικής προσαρμογής για τα αντίστοιχα έτη, ενόψει και του σοβαρού δημοσιονομικού κόστους λόγω του μεγάλου αριθμού των στρατιωτικών εν γένει υπαλλήλων, αφετέρου δε να παρασχεθεί στην Διοίκηση επαρκής χρόνος για την εξέταση του ενδεχομένου λήψεως μεταβατικού χαρακτήρα ή άλλων εναλλακτικών μέτρων ισοδύναμου δημοσιονομικού αποτελέσματος»<sup>19</sup>. Εν προκειμένω, ο περιορισμός των αναδρομικών αποτελεσμάτων της ακυρωτικής απόφασης συνδέεται ρητά με τον περιορισμό της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Τελικώς, ο νομοθέτης, επηρεαζόμενος από την αντίστοιχη νομολογία του γαλλικού Conseil d'Etat, αλλά και από την ανωτέρω κρίση του ΑΕΔ, υιοθέτησε, για πρώτη φορά<sup>20</sup>, ρητό δικονομικό κανόνα περί δυνατότητας περιορισμού των αναδρομικών αποτελεσμάτων ακυρωτικής απόφασης, προσθέτοντας με το άρθρο 22 του ν. 4274/2014 στην § 3 του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989 νέα παράγραφο 3β', η οποία ορίζει τα εξής: «Σε περίπτωση αιτήσεως ακυρώσεως που στρέφεται κατά διοικητικής πράξεως, το δικαστήριο, σταθμίζοντας τις πραγματικές καταστάσεις που έχουν

---

19. Σκέψη 24.

20. Η μόνη αντίστοιχη δυνατότητα προβλέπεται ως κανόνας συνταγματικής περιωπής στο άρθρο 100 § 4 εδ. β' του Συντάγματος, το οποίο ορίζει τα εξής: «Διάταξη νόμου, που κηρύσσεται αντισυνταγματική, είναι ανίσχυρη από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης ή από τον χρόνο που ορίζεται με την απόφαση».

δημιουργηθεί κατά το χρόνο εφαρμογής της, ιδίως δε υπέρ των καλόπιστων διοικουμένων, καθώς και το δημόσιο συμφέρον, μπορεί να ορίσει ότι τα αποτελέσματα της ακύρωσης ανατρέχουν σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο του χρόνου έναρξης της ισχύος της και σε κάθε περίπτωση προγενέστερο του χρόνου δημοσίευσης της απόφασης». Ωστόσο, για την τελευταία αυτή διάταξη εκφράζονται εύλογοι ενδοιασμοί, δεδομένου ότι η ρύθμιση αφήνει περιθώριο μετατροπής της αίτησης ακύρωσης σε ένδικο βοήθημα παροχής μερικής μόνο δικαστικής προστασίας, ιδίως μάλιστα σε περιπτώσεις που η καθυστέρηση απονομής δικαιοσύνης, η οποία επέτρεψε και τη δημιουργία μη δυνάμενων να ανατραπούν πραγματικών καταστάσεων, ανήκει στο πεδίο ευθύνης του Δημοσίου<sup>21</sup>.

#### **IV. Η απόφαση ΣτΕ (7μ) 2151/2014: επιφυλάξεις ως προς τον περιορισμό της εφαρμογής του άρθρου 95 § 5 του Συντάγματος**

Την ανωτέρω δυνατότητα του νομοθέτη να περιορίζει την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης για επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος αναγνωρίζει και η απόφαση ΣτΕ (7μ) 2151/2014, με την οποία κρίθηκε ότι δεν αντιβαίνουν προς το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ οι διατάξεις του Κώδικα του Προσωπικού Λιμενικού Σώματος που αποκλείουν από την κρίση για την προαγωγή στον βαθμό του Υποναυάρχου τους ήδη αποστρατευθέντες ή μη προαχθέντες στον βαθμό του Αρχιπλοιάρχου, οι οποίοι, στο πλαίσιο της διοικητικής τους αποκατάστασης σε συμμόρφωση προς ακυρωτική δικαστική απόφαση, λογίζονται εν ενεργεία κατά τον χρόνο της επίδικης κρίσης. Ειδικότερα, έγινε δεκτό ότι «από τις διατάξεις των άρθρων 4 § 1, 20 § 1, 25 § 1, 26, 94 § 1 και 95 του Συντάγματος, με τις οποίες κατοχυρώνονται οι αρχές της ισότητας, της διάκρισης των λειτουργιών, του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, ειδικότερη εκδήλωση του οποίου αποτελούν τα κατά τα άρθρα 94 και 95 ασκούμενα ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας ένδικα μέσα της προσφυγής ουσίας και της αίτησης ακύρωσης, δεν αποκλείεται η θέσπιση νομοθετικών διατάξεων, με τις οποίες εισάγεται περιορισμός της υποχρέωσης της Διοίκησης για συμμόρφωσή της προς ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις, εφόσον οι διατάξεις αυτές είναι γενικής εφαρμογής, υπαγορεύονται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, δεν προσβάλλουν τον πυρήνα του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας και σέβονται την αρχή της αναλογικότητας (βλ. σχετ. ΑΕΔ 14/2013). Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, τέτοιες νομοθετικές διατάξεις δεν αντίκεινται ούτε στις διατάξεις των άρθρων 6 § 1 της ΕΣΔΑ και 14 § 1 και 26 του ΔΣΑΠΔ. ... Εξάλλου, ενόψει και του ότι οι θιγόμενοι δύνανται να αξιώσουν την καταβολή αποζημίωσης και χρηματικής ικανοποίησης για τη ζημία και την ηθική βλάβη που υπέστησαν από την ακυρωθείσα παράνομη διοικητική πράξη, ο περιορισμός αυτός του δικαιώματος δικαστικής προστασίας δεν θίγει τον πυρήνα του εν λόγω δικαιώματος ούτε η βλάβη που υφίστανται τα

21. Ηλ. Κουβαράς, Ν. 4274/2014, Οι νέες διατάξεις για την ακυρωτική δίκη: Η θετικοποίηση σε οικονομικό επίπεδο της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ό.π., σ. 724.

υποκείμενα του δικαιώματος παρίσταται προδήλως δυσανάλογη σε σχέση με το όφελος που προκύπτει για το δημόσιο συμφέρον». Ο επιτακτικός σκοπός δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογεί τον περιορισμό της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης εντοπίζεται στην εύρυθμη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας, ειδικότερα δε στη διασφάλιση σταθερής συγκρότησης της ηγεσίας του Λιμενικού Σώματος, προς χάρη της ομαλής λειτουργίας του, ως στρατιωτικής υπηρεσίας, καθώς και στην επιλογή της ηγεσίας του Λ.Σ. από εν ενεργεία αξιωματικούς και όχι αποστρατευθέντες ή μη προαχθέντες κατά το παρελθόν, οι οποίοι είτε συνεπεία της αποστρατείας τους βρίσκονται συνήθως επί μακρό χρόνο εκτός των τάξεων του στρατεύματος, είτε υπηρετούν σε αυτό με βαθμό κατώτερο των κρινομένων.

Από την παραπάνω κρίσιμη διατύπωση της σχολιαζόμενης απόφασης συνάγεται, κατ' αρχάς, ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης, μολονότι αποτελεί ρητή επιταγή του άρθρου 95 § 5 του Συντάγματος, «υποβιβάζεται» σε πτυχή του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Απόρροια του «υποβιβασμού» αυτού είναι ότι η υποχρέωση σε συμμόρφωση, κατά τη συλλογιστική του Δικαστηρίου, είναι επιδεκτική νομοθετικών περιορισμών, εφόσον οι περιορισμοί αυτοί είναι «γενικής εφαρμογής, υπαγορεύονται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος... και σέβονται την αρχή της αναλογικότητας»<sup>22</sup>. Η συνέπεια όσων έγιναν δεκτά από το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι ότι ο εκάστοτε νομοθέτης δύναται να αναιρεί τον απόλυτο συνταγματικό κανόνα της χωρίς διαφοροποίηση υποχρέωσης της Διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις, παρά το γεγονός ότι από το ρητό περιεχόμενο της επίμαχης συνταγματικής διάταξης δεν φαίνεται να προκύπτει περιθώριο επιβολής περιορισμών στην υποχρέωση αυτή<sup>23</sup>. Εξάλλου, η σχετική επιφύλαξη που περιέχεται στο τελευταίο εδάφιο της § 5 του άρθρου 95 («*Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης*») δεν έχει το νόημα ότι η επιβαλλόμενη στη Διοίκηση υποχρέωση συμμόρφωσης υπόκειται σε επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Αντιθέτως, επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει τους νόμους που είναι αναγκαίοι, ώστε να εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη λειτουργία

---

22. Ήδη, σε παλαιότερο χρόνο, διάταξη ασφαλιστικού ταμείου που περιορίζει το αναδρομικό αποτέλεσμα αποκατάστασης αξιωματικών κατόπιν ακυρωτικής απόφασης κρίθηκε σύμφωνη με το άρθρο 95 § 5 Συντάγματος με τη ΣτΕ (7μ) 5017/1997: «... από την εκ του άρθρου 95 παράγραφο 5 του Συντάγματος απορρέουσα υποχρέωση συμμορφώσεως δεν κωλύεται ο νομοθέτης να θεσπίσει, εν όψει και του μνησθέντος άρθρου 22 παράγραφος 4 του Συντάγματος, περιορισμούς ως προς τις ασφαλιστικές συνέπειες της υπηρεσιακής αποκαταστάσεως των αξιωματικών χάριν της ομαλής λειτουργίας των ασφαλιστικών οργανισμών». Κατά τη μειοψηφούσα άποψη, πάντως, η εφαρμοστέα διάταξη είναι «ανίσχυρη ως αντιβαίνουσα τόσο στην συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας (άρθρο 4 Συντ.) όσο και στις διατάξεις του άρθρου 95 του Συντάγματος που επιβάλλουν την πλήρη αποκατάσταση των επανερχομένων συνεπεία δικαστικής ακυρωτικής αποφάσεως». Βλ. και ΣτΕ 716/2010.

23. Επ. Σπηλιωτόπουλου, Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, ό.π., σ. 875-887· Στ. Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, ό.π., σ. 813 επ.



των θεσμικών εγγυήσεων και η απόλαυση των συνταγματικών δικαιωμάτων και όχι να θέτει περιορισμούς σε έναν ρητό και απόλυτο συνταγματικό κανόνα, ο οποίος θα ήταν εφαρμοστέος και χωρίς την παρέμβαση του εκτελεστικού νομοθέτη<sup>24</sup>.

Πάντως, ανεξαρτήτως των επιφυλάξεων ως προς τη συνταγματικότητα τόσο των ρυθμίσεων του ν. 4274/2014 όσο και των νομοθετικών περιορισμών της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις, το αναδρομικό αποτέλεσμα της ακύρωσης και η «πλήρης ή δυναμική αποκατάσταση», που συνιστούν βασικές εγγυήσεις για τον διοικούμενο ως αντίδικο της νομικά υπερέχουσας Διοίκησης, θα πρέπει να παραμείνουν ο «κανόνας», ενώ ο περιορισμός τους να συνιστά πραγματική εξαίρεση<sup>25</sup>.

---

24. *Ι. Καμτσίδου*, Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2001, σ. 342-343.

25. *Ε. Πρεβεδούρου*, Νομοθετικές πρωτοβουλίες και νομολογιακές εξελίξεις..., ό.π., ΘΠΔΔ 6/2014, σ. 570 επ.