ΣτΕ (Ολ) 2176/2004

Περίληψη: Ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων. Η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να ανακαλεί παράνομη διοικητική πράξη, όταν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται όμοιου περιεχομένου ατομική διοικητική πράξη, επειδή στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη της Διοίκησης που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα και, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα εντός ευλόγου χρόνου από την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης. Παράλειψη της Διοίκησης να ανακαλέσει παράνομη διοικητική πράξη, όταν στην περίπτωση αυτή συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας προσβλητή με αίτηση ακύρωσης. Αντίθετη μειοψηφία.

Αριθμός 2176/2004

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 7 Νοεμβρίου 2003 με την εξής σύνθεση: Χ. Γεραρής, Πρόεδρος, Η. Παπαγεωργίου, Π.Ζ. Φλώρος, Π. Χριστόφορος, Ι. Μαρή, Σ. Χαραλαμπίδης, Δ. Κωστόπουλος, Φ. Αρναούτογλου, Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Π. Πικραμμένος, Ν. Σκλίας, Θ. Παπαευαγγέλου, Α. Συγγούνα, Α. Γκότσης, Α. Ράντος, Ε. Δανδουλάκη, Ε. Σαρπ, Χ. Ράμμος, Σ. Χαραλάμπους, Π. Κοτσώνης, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Καραμανώφ, Ι. Μαντζουράνης, Α. Σακελλαροπούλου, Δ. Αλεξανδρής, Δ. Σκαλτσούνης, Κ. Βιολάρης, Σύμβουλοι, Π. Καρλή, Δ. Μακρής, Πάρεδροι. Γραμματέας ο Μ. Καλαντζής.

Για να δικάσει την από 2 Φεβρουαρίου 2000 αίτηση :

του ...., Υποστρατήγου της ΕΛ.ΑΣ. ε.α., κατοίκου ...., ο οποίος δεν παρέστη, αλλά εμφανίσθηκε στο ακροατήριο και δήλωσε ότι εγκρίνει την άσκηση του ενδίκου μέσου,

κατά του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, ο οποίος παρέστη με τον Ιω. Χατζηνέκουρα, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Η πιο πάνω αίτηση παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν της υπ' αριθ. 3500/2002 παραπεμπτικής αποφάσεως του Γ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να επιλύσει η Ολομέλεια το ζήτημα που αναφέρεται στην απόφαση.

Με την αίτηση αυτή ο αιτών επιδιώκει να ακυρωθεί η άρνηση της Διοικήσεως, η οποία εκδηλώθηκε με το υπ' αριθμ. 201635/13/5- θ΄/22.12.1999 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της παραπεμπτικής αποφάσεως από τον εισηγητή Σύμβουλο Γ. Παπαμεντζελόπουλο, η οποία αποτελεί και την εισήγηση του Τμήματος.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον αντιπρόσωπο του Υπουργού, ο οποίος ζήτησε την απόρριψη της υπό κρίση αιτήσεως.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως καταβλήθηκαν τα νόμιμα τέλη (διπλότυπο ... της ΔΟΥ Ενσήμων και Δικαστ. Εισπράξεων Αθηνών) και το παράβολο (γραμμάτιο Α. ...).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται από τον αιτούντα, Υποστράτηγο εν αποστρατεία της Ελληνικής Αστυνομίας, η ακύρωση της αρνήσεως της Διοικήσεως, η οποία εκδηλώθηκε με το υπ' αριθ. 201635/13/5θ΄/12.12.1999 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως, να επανεξετάσει την υπόθεση της κατά το έτος 1989 κρίσεώς του ως ευδοκίμως τερματίσαντος τη σταδιοδρομία του στο βαθμό του Ταξιάρχου και να ανακαλέσει ως μη νόμιμη τη σχετική πράξη, όπως ο ίδιος είχε ζητήσει με την υπ' αριθμ. 2073/3.2.1999 αίτησή του.

3. Επειδή, η υπόθεση εισάγεται προς εκδίκαση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου κατόπιν της υπ' αριθμ. 3500/2002 παραπεμπτικής αποφάσεως του Γ΄ Τμήματος λόγω της σπουδαιότητας ανακύψαντος ζητήματος, αναφερομένου στην υποχρέωση ανάκλησης παρανόμων διοικητικών πράξεων ομοίων προς δικαστικώς ακυρωθείσα (άρθρο 14 παρ. 2 περ. β΄ π.δ. 18/1989, Α΄ 8).

4. Επειδή, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου η οποία έχει εφαρμογή εφ' όσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, η Διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, για τις οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία προσβολής ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς. Στις περιπτώσεις όμως κατά τις οποίες με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη για το λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη της Διοικήσεως που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, η αρχή αυτή κάμπτεται για τις λοιπές ομοίου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια διάταξη, εφ' όσον για την ανάκλησή τους υποβληθεί στη Διοίκηση αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής αποφάσεως του δικαστηρίου, από πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον. Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τη νομιμότητα της πράξεως και να προχωρήσει στην ανάκλησή της, εντός του πλαισίου της απονεμομένης από το νομοθέτη διακριτικής ευχέρειας ή δεσμίας αρμοδιότητος για την έκδοσή της, κατ' εκτίμηση των λόγων υπερτέρου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκλησή της, της ανάγκης προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που εκτήθησαν καλοπίστως από την εφαρμογή της και του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοσή της. Εφ' όσον η Διοίκηση, κατ' εκτίμηση των ανωτέρω προϋποθέσεων, προβεί στην ανάκληση της πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν ανίσχυρης διατάξεως, η ενέργεια αυτή δεν αντιστρατεύεται την ανάγκη ασφαλείας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, αλλ' αντιθέτως είναι σύμφωνη προς τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσεως της Διοικήσεως και της χρηστής διοικήσεως, οι οποίες δεν ανέχονται τη διατήρηση σε ισχύ νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαίου. Τυχόν δε παράλειψη της Διοικήσεως να ανακαλέσει, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, την παράνομη πράξη της, τεκμαιρομένη με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αιτήσεως του ενδιαφερομένου, συνιστά παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989. Κατά την ειδικότερη γνώμη του Συμβούλου Π.Ζ. Φλώρου, η υποχρέωση αυτή συντρέχει μόνο όταν η ακύρωση της ατομικής διοικητικής πράξεως έγινε για το λόγο ότι αυτή στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου, όχι όμως και όταν στηρίχθηκε σε κανονιστική πράξη της Διοικήσεως που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, δεδομένου ότι ο δικαιολογητικός λόγος της κατά τα ανωτέρω αποκλίσεως από τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, δηλαδή η αυξημένη τυπική ισχύς και εντεύθεν η σπουδαιότητα του παραβιασθέντος κανόνα δικαίου, δεν συντρέχει στην ειδικότερη αυτή περίπτωση. Εξ άλλου, κατά την ειδικότερη γνώμη του Συμβούλου Δ. Σκαλτσούνη, η υποχρέωση αυτή συντρέχει μόνο όταν η ακυρωτική ομοίου περιεχομένου διοικητικής πράξεως δικαστική απόφαση προέρχεται από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεδομένου ότι μόνο στην περίπτωση αυτή αποτρέπεται, κατ' αρχήν, ο κίνδυνος εκδόσεως αντιφατικών επί του θέματος αποφάσεων και ο συνακόλουθος κίνδυνος υποχρεώσεως της Διοικήσεως να προβεί σε αλληλοσυγκρουόμενες, υποχρεωτικές εν τούτοις, ενέργειες. Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Ηλ. Παπαγεωργίου, Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Αικ. Συγγούνα, Α. Γκότσης, Ελ. Δανδουλάκη, Σ. Χαραλάμπους και Κ. Βιολάρης, προς τη γνώμη των οποίων ετάχθη και ο Πάρεδρος Δ. Μακρής, οι οποίοι διατύπωσαν την εξής γνώμη : Oι γενικές αρχές του δικαίου συνάγονται από το σύνολο της νομοθεσίας, διαπιστώνονται δε απλώς και διατυπώνονται από τα δικαστήρια, στο πλαίσιο της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών, κατά το άρθρο 26 του Συντάγματος. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει σχεδόν από της ιδρύσεώς του δεχθεί τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου περί ευχερείας της Διοικήσεως να ανακαλεί παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις της, όχι όμως και περί υποχρεώσεώς της προς τούτο, εκτός εάν τέτοια υποχρέωση επιβάλλεται βάσει κανόνα δικαίου ή αν η ανάκληση είναι αναγκαία για τη συμμόρφωση προς ακυρωτική δικαστική απόφαση (Σ.τ.Ε. 712/1936, 264/1951, 1801/1958, 1662/1959, 1886/1961 κ.ά.), κάμψη δε της γενικής αυτής αρχής έγινε δεκτή μόνο για ορισμένες περιπτώσεις κοινωνικής ασφαλίσεως (Σ.τ.Ε. 3042/1970). Η ανωτέρω γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, υιοθετηθείσα σιωπηρώς και από το νομοθέτη για πολλά έτη, καθιερώθηκε στον κλάδο του διοικητικού δικαίου. Εξ άλλου, το Σύνταγμα του έτους 1975 δεν περιέλαβε διάταξη περί του αντιθέτου, υπό την ισχύ του δε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (με την απόφαση 2282/1992) δέχθηκε ότι κάμψη της ανωτέρω γενικής αρχής είναι δυνατή μόνο βάσει ρητής, ειδικής και ανενδοίαστης προβλέψεως του νομοθέτη και δεν δύναται να συναχθεί από το όλο πνεύμα και το σκοπό των συνταγματικών διατάξεων. Σχετική διάταξη δεν περιελήφθη ούτε στο αναφερόμενο στο ως άνω θέμα νομοθέτημα για τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999, Α΄ 45) ούτε στο αναθεωρημένο κείμενο του Συντάγματος του έτους 2001, με συνέπεια την επιβεβαίωση της ανωτέρω γενικής αρχής. Αν και το περιεχόμενο των γενικών αρχών του δικαίου δεν είναι αυστηρώς προσδιορισμένο και πρέπει να επαναπροσδιορίζεται στο πλαίσιο των κανόνων που συνθέτουν εκάστοτε την έννομη τάξη, ωστόσο είναι δεδομένο ότι οι θεσμοί της δικαστικής προσβολής διοικητικών πράξεων εντός ορισμένης προθεσμίας και του δεδικασμένου που απορρέει από τις δικαστικές αποφάσεις δεν έχουν υποστεί μεταβολή, δεν προκύπτει δε η ύπαρξη άλλου κανόνα δικαίου που να επιβάλλει απόκλιση από την ως άνω γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και να δικαιολογεί μεταβολή της νομολογίας. Τουναντίον, πρόσφατες ρυθμίσεις ενισχύουν τη γενική αυτή αρχή. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις των άρθρων 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 του αναθεωρημένου Συντάγματος του έτους 2001, καθώς και των άρθρων 196 κ. επ. του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999, Α΄ 97), αλλά και οι διατάξεις του π.δ. 18/1989 προσδιορίζουν με σαφήνεια τις συνέπειες των δικαστικών αποφάσεων, χωρίς να προβλέπουν επέκταση των αποτελεσμάτων τους σε άλλες (τυχόν όμοιες) περιπτώσεις που δεν απετέλεσαν αντικείμενο της κριθείσης διαφοράς. Συνεπώς, η ανωτέρω γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία έγινε δεκτή και από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (απόφαση 14ης Σεπτεμβρίου 1999, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Assi Domn Kraft Products AB κ.λπ., υπόθ. C-310/97P) και απηχεί την κρατούσα αντίληψη στα Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως για την υπεροχή της αρχής της ασφάλειας δικαίου έναντι της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως και της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων, εξακολουθεί να ισχύει και δεν κάμπτεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες συντρέχουν οι προϋποθέσεις που αναφέρονται από την κρατήσασα γνώμη, περαιτέρω δε εναπόκειται στο νομοθέτη να θεσπίσει διαφορετική ρύθμιση. Μειοψήφησε επίσης ο Σύμβουλος Φ. Αρναούτογλου, ο οποίος διατύπωσε τη γνώμη ότι, κατά γενική αρχή του δικαίου, όταν η Διοίκηση διαπιστώνει την παρανομία πράξεως που εξέδωσε, δεν έχει διακριτική ευχέρεια αλλά υποχρέωση να την ανακαλέσει, προς αποκατάσταση της τρωθείσης νομιμότητας. Το αντίθετο, το να αποφασίζει η ίδια αν και πότε, βάσει των δικών της κριτηρίων, θα ανακαλέσει την παράνομη πράξη της, θα αντέβαινε όχι μόνο στην ίδια την έννοια του κράτους δικαίου αλλά και στη συνταγματική αρχή της ισότητας. Η ως άνω δε υποχρέωση της Διοικήσεως αφορά κάθε παράνομη πράξη της, ανεξαρτήτως του λόγου της παρανομίας και της τυχόν δικαστικής ή μη διαπιστώσεώς της, δεδομένου ότι η έννοια της νομιμότητας είναι ενιαία. Ωστόσο η παράλειψη της Διοικήσεως να συμμορφωθεί, επί υποβολής αιτήματος διοικουμένου περί ανακλήσεως μιας παράνομης πράξεώς της, στην ως άνω υποχρέωσή της, ενώ έχει ενδεχομένως άλλες συνέπειες (αποζημιώσεως κ.λπ.), πάντως δεν μπορεί να ελεγχθεί στα πλαίσια προσβολής της κατά τους όρους του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989. Και τούτο, γιατί συνιστά επιβεβαίωση της ατομικής διοικητικής πράξεως, ο έμμεσος έλεγχος της οποίας θα οδηγούσε ευθέως σε καταστρατήγηση της θεσπισμένης από το άρθρο 46 του π.δ. 18/1989 αποκλειστικής προθεσμίας ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως. Συνεπώς, κατά την άποψη αυτή, δεν προσβάλλεται παραδεκτώς μια τέτοια παράλειψη.

5. Επειδή, μετά την επίλυση του παραπεμφθέντος σ' αυτή ζητήματος, η Ολομέλεια κρίνει, κατ' άρθρο 14 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989, ότι η υπόθεση πρέπει να παραπεμφθεί προς εκδίκαση στο Γ΄ Τμήμα.

Διά ταύτα

Επιλύει το κατά το σκεπτικό ζήτημα.

Παραπέμπει την υπόθεση προς εκδίκαση στο Γ΄ Τμήμα.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 14 Νοεμβρίου 2003 και στις 27 Φεβρουαρίου 2004 και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 26ης Ιουλίου 2004.

Ο Πρόεδρος Ο Γραμματέας

Χρ. Γεραρής Μ. Καλαντζής