



Διοικητικό Δίκαιο

Λήξη ισχύος διοικητικής πράξης, ανάκληση διοικητικής πράξης

Αν. Καθηγήτρια Ευγ. Β. Πρεβεδούρου
Νομική Σχολή Α.Π.Θ.



Άδειες Χρήσης

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό υπόκειται σε άδειες χρήσης Creative Commons.
- Για εκπαιδευτικό υλικό, όπως εικόνες, που υπόκειται σε άλλου τύπου άδειας χρήσης, η άδεια χρήσης αναφέρεται ρητώς.



Χρηματοδότηση

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό έχει αναπτυχθεί στα πλαίσια του εκπαιδευτικού έργου του διδάσκοντα.
- Το έργο «Ανοικτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης» έχει χρηματοδοτήσει μόνο τη αναδιαμόρφωση του εκπαιδευτικού υλικού.
- Το έργο υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και από εθνικούς πόρους.



Περιεχόμενο κανονιστικής πράξης

- Αναφορά περί κάλυψης δαπάνης
- Νομολογία





Επαναληπτικές παρατηρήσεις

Λήξη ισχύος διοικητικής πράξης

- Τρόποι λήξης:
 - Πάροδος χρονικής περιόδου ισχύος της πράξης.
 - Εξάντληση της ρύθμισης της πράξης. Πράξεις που επιτρέπουν μία συγκεκριμένη ενέργεια: π.χ. οικοδομική άδεια.
 - Έκλειψη αντικειμένου της πράξης. Π.χ. θάνατος διορισθέντος υπαλλήλου.
 - Εξαφάνιση πράγματος που αφορά η ατομική ρύθμιση της πράξης.
 - Κατάργηση της πράξης.
 - Ανάκληση της πράξης.
 - Παραίτηση του αποδέκτη εφόσον το επιτρέπει ο νόμος.



Ανάκληση διοικητικών πράξεων: εισαγωγικά

- Το άρθρο 21 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας θεσπίζει, αρκετά ελλειπτικά, διαδικαστικούς κανόνες σχετικά με την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων όσον αφορά το αρμόδιο όργανο (παρ. 1) και την τηρητέα διοικητική διαδικασία (παρ. 2), χωρίς, όμως, να αποσαφηνίζει αρκετά και κρίσιμα θέματα.
- Στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, παρά την μεγάλη πρακτική και θεωρητική σημασία της, δεν ρυθμίζεται εξαντλητικά στον νόμο. Οι κανόνες που τη διέπουν αποτυπώθηκαν σε γενικές αρχές του δικαίου, οι οποίες διατυπώθηκαν βαθμιαία και συστηματοποιήθηκαν από τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων και πρωτίστως του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).
- Σε κάποιες περιπτώσεις, ο ίδιος ο νομοθέτης ρύθμισε τη διαδικασία της ανάκλησης με κανόνες γενικής ή ειδικής εφαρμογής. Παραδείγματα.



(συνέχεια)

- Δύο είναι οι βασικές συνταγματικές αρχές που διέπουν, πολλές φορές διά της μεταξύ τους σύγκρουσης, την ανάκληση των διοικητικών πράξεων: η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η οποία, ως έκφανση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, απαιτεί τη διατήρηση σε ισχύ ευμενούς για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξης και η αρχή της νομιμότητας, η οποία επιβάλλει την απουσία κάθε παράνομης διοικητικής πράξης από την έννομη τάξη.
- Οι κανόνες που διέπουν την ανάκληση είναι αποτέλεσμα της στάθμισης αυτών των αρχών.
- Ο ιδιαίτερος ρόλος του δημοσίου συμφέροντος.



Έννοια και χαρακτηριστικά της ανάκλησης

- Ανάκληση είναι η μερική ή ολική άρση της ισχύος διοικητικής πράξης, για το μέλλον ή αναδρομικώς με την έκδοση άλλης νεότερης.
- Η πράξη που ανακαλείται είναι η ανακαλούμενη και η πράξη που ανακαλεί την προηγούμενη ονομάζεται ανακλητική.
- Ανάκληση υπάρχει στην περίπτωση που η ανακλητική πράξη αναφέρεται άμεσα ή έμμεσα στα δεδομένα της ανακαλούμενης. Με άλλα λόγια, η ανάκληση επέρχεται για λόγους που ανάγονται στην ανακαλούμενη πράξη.
- Πράξη εντελώς αυτοτελής που ανατρέπει ή περατώνει μια νομική κατάσταση η οποία δημιουργήθηκε με προηγούμενη διοικητική πράξη δεν είναι ανάκληση παλαιάς αλλά νέα πράξη (actus contrarius), πράξη αντίθετου περιεχομένου. ά. 13 παρ. 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.



(συνέχεια)

- Όπως προκύπτει από τον ανωτέρω ορισμό, η ανάκληση μπορεί να έχει αναδρομική ισχύ ή να ισχύει ex nunc. Στη δεύτερη περίπτωση, το ζήτημα που ρυθμιζόταν με την ανακαλούμενη πράξη αφήνεται αρρύθμιστο. Διάκριση ανάκλησης και κατάργησης της πράξης.
- Γίνεται κατανοητό ότι η ανάκληση αφορά, κατ' αρχήν, μόνο τις ατομικές διοικητικές και όχι τις κανονιστικές πράξεις. Οι τελευταίες καταργούνται για το μέλλον.
- Η νομολογία του ΣτΕ έχει αποσαφηνίσει από νωρίς ότι το ανακλητικό αποτέλεσμα δεν είναι ανάγκη να αποτυπώνεται ρητά στην ανακλητική πράξη αλλά μπορεί να συνάγεται από τη ρύθμιση που επιβάλλει





Προϋποθέσεις ανάκλησης

Ανάκληση παράνομων πράξεων: 1) παράνομες ευμενείς πράξεις

- Έννοια της παρανομίας.
- Σύγκρουση αρχής της νομιμότητας (που επιβάλλει την ανάκληση) και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης (που επιτάσσει τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς πράξης).
- Άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968: ο κανόνας που εφαρμόζεται όσον αφορά την ανάκληση των παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων επιτρέπει την ανάκληση των παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, που προσδιορίζεται στην πενταετία, ακόμη και αν οι εν λόγω πράξεις χαρακτηρίζονται από τις σχετικές διατάξεις ως οριστικές ή ανέκκλητες.



(συνέχεια)

- Κατά την έννοια της διάταξης αυτής, η Διοίκηση δεν κωλύεται να ανακαλέσει παράνομη πράξη εντός πενταετίας από την έκδοσή της από την ύπαρξη καλής πίστης του διοικουμένου, υπέρ του οποίου έχει εκδοθεί η εν λόγω πράξη, και ανάγκης προστασίας της δημιουργηθείσας σ' αυτόν εμπιστοσύνης ή για τον λόγο ότι η βλάβη που επέρχεται σ' αυτόν από την ανάκληση είναι δυσαναλόγως μεγαλύτερη από το όφελος για το δημόσιο συμφέρον ούτε υποχρεούται να συνεκτιμήσει τα στοιχεία αυτά πριν αποφασίσει αν θα ανακαλέσει ή όχι την πράξη.
- Προϋπόθεση για την εφαρμογή του σχετικού χρονικού περιορισμού είναι ο διοικούμενος, υπέρ του οποίου έχει εκδοθεί η πράξη, να μην «παρέσυρε» το διοικητικό όργανο στην έκδοσή της με απατηλές ενέργειες. Και αντίστροφα: ο χρονικός περιορισμός του ανακλητού των παράνομων ευμενών πράξεων δεν ισχύει όταν το διοικητικό όργανο παρασύρθηκε στην έκδοση της πράξης από απατηλή ενέργεια του διοικουμένου που επωφελείται από την πράξη.
- Ο χρονικός αυτός περιορισμός παύει να ισχύει σε δύο ακόμη περιπτώσεις: α) όταν υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την ανάκληση της πράξης και β) όταν η ανάκληση γίνεται για λόγους συμμόρφωσης προς το περιεχόμενο ακυρωτικής απόφασης του ΣτΕ (ή διοικητικού δικαστηρίου), που ακύρωσε την κανονιστική (συνηθέστερα) ή την ατομική πράξη στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε η προς ανάκληση διοικητική πράξη.



(συνέχεια)

- Η πενταετία αποτελεί το ελάχιστο και όχι το μέγιστο όριο του ευλόγου χρόνου ανάκλησης των παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων με αποτέλεσμα η διοίκηση να μην εμποδίζεται να ανακαλέσει πράξη μετά την πάροδο μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος π.χ. όταν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος.
- Είναι σαφές ότι αυτή η πρακτική, που νομιμοποιείται από τη ρύθμιση του α.ν. 261/1968 αλλά και την ερμηνεία του ΣτΕ, εγείρει ζητήματα αντισυνταγματικότητας λόγω παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.
- Άλλες έννομες τάξεις: Γερμανία, Γαλλία.



Ανάκληση παράνομων πράξεων: 2) παράνομες δυσμενείς πράξεις

- Η κατηγορία των παράνομων δυσμενών πράξεων δεν προκαλεί ιδιαίτερα προβλήματα καθώς αποτελεί ένα παράδειγμα σύμπτωσης τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού συμφέροντος ή, αλλιώς, του σκοπού της διοίκησης και της βούλησης του ιδιώτη.
- Έτσι, η ανάκλησή τους επιτρέπεται χωρίς κανέναν περιορισμό εκτός αν η ανάκληση απαγορεύεται ρητά από τον νόμο ή εμποδίζεται από δικαιώματα τρίτων ή νομικές καταστάσεις, που λόγω της παρόδου μεγάλου χρονικού διαστήματος από τη σύστασή τους δεν μπορούν να ανατραπούν.



Ανάκληση νόμιμων πράξεων: 1) νόμιμες ευμενείς πράξεις

- Η περίπτωση των νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων είναι αντίστροφη από αυτή των παράνομων δυσμενών. Και αυτό γιατί υπέρ της διατήρησης της ισχύος τους, και άρα κατά της ανάκλησής τους, συνηγορούν τόσο η αρχή της νομιμότητας, η οποία, με έναν τρόπο εκφράζει το δημόσιο συμφέρον, όσο και το συμφέρον του ιδιώτη.
- Είναι απόλυτα εύλογη, λοιπόν, η νομολογιακή διαμόρφωση του κανόνα ότι οι νόμιμες ευμενείς διοικητικές πράξεις δεν ανακαλούνται.



(συνέχεια): εξαιρέσεις

- α) Ανάκληση πράξης υπό όρο λόγω μη εκπλήρωσης του όρου
- β) Ανάκληση πράξης υπό επιφύλαξη ανάκλησης λόγω πλήρωσης του πραγματικού της ανάκλησης.
- γ) Ανάκληση πράξης σε περίπτωση συμφωνίας του διοικουμένου. Εδώ εντάσσονται οι περιπτώσεις που ο διοικούμενος επιθυμεί την ανάκληση πράξης με επιδίωξη την έκδοση νέας ευμενέστερης.
- δ) Ανάκληση για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Σημειώνεται ότι η συνδρομή δημοσίου συμφέροντος πρέπει να αιτιολογείται ειδικά στην ανακλητική πράξη λόγω της (εγγενούς) αοριστίας της έννοιας και της εύλογης «καχυποψίας» που την συνοδεύει όταν αξιοποιείται από τη διοίκηση στο πλαίσιο εξαιρέσεων από τους γενικούς κανόνες που διέπουν έναν θεσμό (όπως είναι η ανάκληση νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων).
- ε) Ανάκληση λόγω μεταβολής νομικών και πραγματικών συνθηκών που αποτέλεσαν τη βάση έκδοσης της πράξης. Δεδομένου ότι μεγάλος αριθμός ειδικών νομοθετικών διατάξεων αντιμετωπίζει τη μεταγενέστερη της εκδόσεως της πράξεως μεταβολή των πραγματικών δεδομένων ως αυτοτελή λόγο ανακλήσεως, είναι ευχερής η συναγωγή και η διαμόρφωση της σχετικής γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου.



Ανάκληση νόμιμων πράξεων: 2) νόμιμες δυσμενείς πράξεις

- Σε αντιδιαστολή προς τον κανόνα του αμετακλήτου των νόμιμων ευμενών πράξεων, οι νόμιμες δυσμενείς ανακαλούνται ελεύθερα υπό την επιφύλαξη της αρχής της νομιμότητας, της προστασίας εννόμων συμφερόντων τρίτων προς τους οποίους οι πράξεις είναι ευμενείς και των ειδικών νομοθετικών διατάξεων που χαρακτηρίζουν ορισμένες πράξεις ως αμετάκλητες ή περιέχουν αποκλειστική απαρίθμηση των λόγων ανάκλησης.



Ανάκληση κανονιστικών πράξεων

- Οι κανονιστικές πράξεις καταργούνται ή τροποποιούνται με νεότερη κανονιστική πράξη, η οποία εκδίδεται βάσει της ισχύουσας ή νεότερης νομοθετικής εξουσιοδότησης.
- Η αναδρομική κατάργηση ή τροποποίηση κανονιστικής πράξης επιτρέπεται βάσει σχετικής ρητής νομοθετικής εξουσιοδότησης.
- Σε ορισμένες περιπτώσεις, ωστόσο, γίνεται δεκτό ότι υφίσταται δυνατότητα ανάκλησης κανονιστικής πράξης, όταν η τελευταία είναι παράνομη, για λόγους ασφάλειας δικαίου, εντός σύντομου χρονικού διαστήματος.



Αρμοδιότητα για την ανάκληση

- Αρμόδιο όργανο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης, κατά το άρθρ. 21 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας είναι εκείνο που την εξέδωσε ή εκείνο που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διάταξης, αρμόδιο για την ανάκληση είναι τόσο το όργανο που εξέδωσε την ανακαλούμενη πράξη όσο και, σε περίπτωση μεταβολής της αρμοδιότητας το όργανο που έχει πλέον την αρμοδιότητα για να την εκδώσει.
- Η διατύπωση του νόμου προκαλεί πρόβλημα ως προς την ασφάλεια δικαίου και, συνεπώς, την ενότητα της έννομης τάξης καθώς η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια για την ανάκληση των πράξεών της και υπάρχει περίπτωση διαφορετικής εκτίμησης μεταξύ των δύο οργάνων. Το πρόβλημα έγκειται ακριβώς στο γεγονός ότι, σε περίπτωση μεταβίβασης αρμοδιότητας, τη σχετική αρμοδιότητα για την ανάκληση διαθέτουν τόσο το όργανο που εξέδωσε την πράξη όσο και αυτό που έχει, πλέον, την αρμοδιότητα να την εκδώσει.
- Έκδοση διοικητικής πράξης από αναρμόδιο όργανο: μία σύνθετη προβληματική. Νομολογία.



Διακριτική ευχέρεια ως προς την ανάκληση

- Η νομολογία του ΣτΕ δέχεται πάγια ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου ότι η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια να ανακαλεί παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις της για τις οποίες παρήλθε η προθεσμία προσβολής τους ή οι οποίες έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς, όχι όμως και υποχρέωση προς τούτο, εκτός αν αυτή επιβάλλεται βάσει κανόνα δικαίου ή αν η ανάκληση είναι αναγκαία για τη συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση.
- Λοιπές εξαιρέσεις από τον κανόνα: α) απόφαση του ΑΕΔ με αναδρομική ισχύ, β) ανάκληση όμοιων προς ακυρωθείσα διοικητικών πράξεων, γ) πράξεις κοινωνικής ασφάλισης.



Διαδικασία ανάκλησης

- Η διαδικασία ανάκλησης ρυθμίζεται ρητά στο άρθρ. 21 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που προβλέπει την τήρηση της διαδικασίας που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης εφόσον ανακαλείται πράξη νόμιμη ή παράνομη, ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών.
- Στις άλλες περιπτώσεις, όπου η ανάκληση λαμβάνει χώρα χωρίς να έχει προηγηθεί επανεκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, δεν απαιτείται (χωρίς να απαγορεύεται) να ακολουθηθεί η διαδικασία έκδοσης της πράξης.
- Ανάκληση για πλάνη περί τα πράγματα.
- Τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης;



Συνέπειες ανάκλησης

- Η βασική συνέπεια της ανάκλησης σχετίζεται με την άρση της ισχύος της ανακαλούμενης πράξης, η οποία, τοποθετείται χρονικά, στην περίπτωση των νόμιμων πράξεων, στην ημερομηνία έκδοσης της πράξης (ex nunc).
- Στην περίπτωση των παράνομων πράξεων, η ανάκλησή τους τις εξαφανίζει εξ υπαρχής ανατρέχοντας στον χρόνο έκδοσής τους και αποκαθιστώντας τη νομική κατάσταση που ίσχυε πριν την έκδοσή τους (ex tunc).
- Η ειδική περίπτωση των πράξεων με τις οποίες έχουν χορηγηθεί περιοδικές παροχές.
- Στην περίπτωση ανάκλησης ανακλητικής πράξης, η ανάκληση συνεπάγεται την αναβίωση της, παρανόμως ανακληθείσας, αρχικής πράξης και είναι πάντοτε επιτρεπτή χωρίς τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων έκδοσης της αρχικής πράξης και χωρίς την τήρηση της προβλεπόμενης από τον νόμο διαδικασίας για την έκδοση της πράξης .
- Στο πλαίσιο σύνθετης διοικητικής ενέργειας, καθεμία από τις πράξεις που την αποτελούν μπορεί να ανακληθεί από το αρμόδιο όργανο πριν από την έκδοση της τελικής, εφόσον είναι πλημμελής, οπότε αναβιώνει η εκτελεστότητα της αμέσως προηγούμενης πράξης



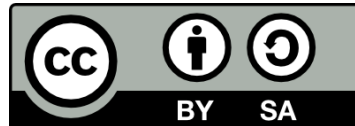
Σημείωμα Αναφοράς

Copyright Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Πρεβεδούρου Ευγενία.
«Διοικητικό Δίκαιο (Γενικό Μέρος). Λήξη ισχύος διοικητικής πράξης,
ανάκληση διοικητικής πράξης». Έκδοση: 1.0. Θεσσαλονίκη 2014. Διαθέσιμο
από τη δικτυακή διεύθυνση: <http://eclass.auth.gr/courses/OCRS329/>.



Σημείωμα Αδειοδότησης

Το παρόν υλικό διατίθεται με τους όρους της άδειας χρήσης Creative Commons Αναφορά - Παρόμοια Διανομή [1] ή μεταγενέστερη, Διεθνής Έκδοση. Εξαιρούνται τα αυτοτελή έργα τρίτων π.χ. φωτογραφίες, διαγράμματα κ.λ.π., τα οποία εμπεριέχονται σε αυτό και τα οποία αναφέρονται μαζί με τους όρους χρήσης τους στο «Σημείωμα Χρήσης Έργων Τρίτων».



Ο δικαιούχος μπορεί να παρέχει στον αδειοδόχο ξεχωριστή άδεια να χρησιμοποιεί το έργο για εμπορική χρήση, εφόσον αυτό του ζητηθεί.

[1] <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

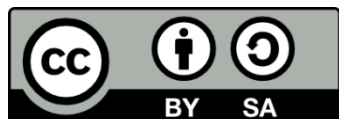




Τέλος Ενότητας

Επεξεργασία: Β. Τσιγαρίδας

Θεσσαλονίκη, 05.05.2014



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ, ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ



ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

Σημειώματα

Σημείωμα Ιστορικού Εκδόσεων Έργου

Το παρόν έργο αποτελεί την έκδοση 1.0.



Διατήρηση Σημειωμάτων

Οποιαδήποτε αναπαραγωγή ή διασκευή του υλικού θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει:

- το Σημείωμα Αναφοράς
- το Σημείωμα Αδειοδότησης
- τη δήλωση Διατήρησης Σημειωμάτων
- το Σημείωμα Χρήσης Έργων Τρίτων (εφόσον υπάρχει)

μαζί με τους συνοδευόμενους υπερσυνδέσμους.

