Neapolis University

HEPHAESTUS Repository **http://hephaestus.nup.ac.cy**

School of Law and Social Sciences Articles

1984

þÿ “ ½ É ¼ ¿ ´ Ì Ä · Ã ·

Manitakis, Antonis

þÿ ‘ Á ¼ µ ½ Ì À ¿ Å » ¿ Â

http://hdl.handle.net/11728/6700

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository

ΑΝΤΩΝΗ ΜΑΝΙΤΑΚΗ
ΚΑΘΗΓΗΤΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ

Ανάτυπο από το περιοδικό
Αρμενοπουλος
Έτος 38 τεύχος 3

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ
1984

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ

Αντώνη Μανιτάκη, Καθηγητή του Συνταγματικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Με απόφαση του Υπουργείου Συγκοινωνικών εγκρίθηκε η εκτέλεση από τον ΟΣΕ επιβατικής συγκοινωνίας επί της τακτικής λεωφορειακής γραμμής Αθηνών - Μονάχου (αριθ. Φ. 204/14920/427, 29.5. 1978). Με διμερή σύμβαση που καταρτίστηκε μεταξύ του ΟΣΕ και της Touring, θυγατρικής εταιρίας των γερμανικών σιδηροδρόμων, συμφωνήθηκε η συνεταιρική εκμετάλλευση της παραπάνω λεωφορειακής γραμμής. Ανάμεσα στους όρους της σύμβασης υπήρχε ρήτρα, που όριζε ότι η σύμβαση ήταν δυνατόν να λυθεί αν το Υπουργείο Συγκοινωνιών μιας από τις δύο χώρες αποφάσιζε την αφαίρεση της άδειας εκτέλεσης της λεωφορειακής γραμμής. Λίγους μήνες αργότερα υπογράφηκε τριμερής σύμβαση μεταξύ της Touring, του ΟΣΕ και της ελληνικής εμπορικής εταιρίας Atlantic Tours, με την οποία οι δύο πρώτοι συμβαλλόμενοι ανέθεσαν στον τρίτο την εκμετάλλευση της γραμμής έναντι «μισθώματος», πάγιου ποσοστού επί του κομίστρου. Στην τριμερή αυτή σύμβαση, που τροποποιούσε την αρχική διμερή, προβλεπόταν ότι η διάρκειά της ήταν απεριόριστη και ότι καταγγελία επιτρεπόταν μόνο για αποχρώντες λόγους, μεταξύ των οποίων αναφέρονταν ρητά λόγοι σχετικοί με την άδεια που είχε χορηγηθεί. Η λύση της σύμβασης θα επερχόταν στο τέλος του έτους της καταγγελίας, εφ' όσον είχε προηγηθεί εξάμηνη προειδοποίηση.

Με την υπ' αριθ. Φ. 204/13571/808, 14.4 83 απόφασή του το Υπουργείο Συγκοινωνιών αφαίρεσε από τον ΟΣΕ την άδεια εκτέλεσης της επιβατικής συγκοινωνίας στην ανωτέρω λεωφορειακή γραμμή «προκειμένου να εξεταστούν επί νέας βάσεως οι συνθήκες και οι όροι εκμετάλλευσής της». Η ανάκληση ίσχυε ένα μήνα μετά τη λήψη της απόφασης.

Ερωτάται: αν είναι σύννομη η άμεση ανάκληση διοικητικής άδειας για λόγους δημοσίου συμφέροντος, όταν θίγονται κεκτημένα βάσει συμβάσεως δικαιώματα τρίτων.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ

1. Η ισχύς των διοικητικών πράξεων, εφ' όσον από το νόμο, το περιεχόμενο ή το αντικείμενο της ίδιας της πράξης δεν προκύπτει τίποτα άλλο, είναι κατ' αρχήν διαρκής. Αυτό σημαίνει ότι κάθε διοικητική πράξη, ατομική ή κανονιστική, εξακολουθεί να παράγει έννομα αποτελέσματα, εφόσον η διοίκηση με νεώτερή της πράξη δεν αποφασίσει να την καταργήσει ή να την ανακαλέσει. (Για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων βλέπε από ελληνική βιβλιογραφία Η λ. Κυριακοπούλου, Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον, Β', 1961, σ. 403 επ., Γ. Παπαχατζή, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, 1976, σ. 518, Επ. Σπηλιωτοπούλου, Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, 1981, σ. 171 επ., Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, α', 1977, σ. 186. Ακόμη Μ. Στασινοπούλου, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, 1971, σ. 396 επ. και 441 επ., Θ. Τσάτσου, Η προς ανάκλησιν των ιδίων πράξεων εξουσία της Διοικήσεως, Μελέται Διοικητικού Δικαίου, σ. 9 επ., Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Το δημόσιον συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων, Τιμητικός τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΙΙ 1982, σ. 355-395 και Πρ. Παυλοπούλου, Η ανάκληση ανακλήσεως εκτελεστής διοικητικής πράξεως ΕΔΔ 1980·235 επ. Από την ξένη βιβλιογραφία, G. Vedel, Droit Administratif 1980[7], σ. 270, André de Laubadère, Droit administratif, 1967[4], t. I, 283, F. Bataillier, Les «beati possidentes» du droit administratif (Les actes unilateraux créateurs de privilèges), Revue du Droit Public 1965.1051, J. M. Auby, L'abrogation des actes administratifs, A.J.D.A. 1967.131, E. Guil-

lon, et P. Bringuier, Le pouvoir de retrait des actes administratifs, A.J.D.A. 1978.300, R. Alessi, Principi di diritto administrativo, Milano, Giuffrè, 1966, σ. 400, A. Sandulli, Manuale di diritto administrativo, Napoli 1970, σ. 430, C. Vitta, Diritto administrativo, Torino 1961, σ. 458, Er. Forsthoff, Traité de droit administratif allemand, Bruxelles, Bruyland, 1969, σ. 397).

Η ανάκληση, η οποία συγχέεται συνήθως με την κατάργηση και χρησιμοποιείται με την έννοια της τελευταίας, ισχύει ex nunc για το μέλλον, όταν ανακαλείται νόμιμη διοικητική πράξη, ενώ έχει αναδρομική ισχύ (ex tunc), όταν αφορά παράνομη διοικητική πράξη. (Για τη διάκριση και τις διαφορές που υπάρχουν στη θεωρία σχετικά με το θέμα αυτό βλέπε Ε. Σπηλιωτοπούλου, ό.π., 171-172, Γ. Παπαχατζή, ό.π., σ. 519-520 και G. Vedel, ό.π., σ. 271 και A. de Laubadère, ό.π., σ. 283-285 και Forsthoff ως προς τη γερμανική θεωρία, η οποία χρησιμοποιεί διαφορετικό κριτήριο διάκρισης από τη γαλλική).

Αλλά οι ατομικές διοικητικές πράξεις υπόκεινται, όπως και οι κανονιστικές, αν και σε μικρότερο βαθμό και κάτω από διαφορετικούς όρους, σ' ένα θεμελιώδη νόμο, που διέπει τη δράση γενικά της διοίκησης: στο νόμο της μεταβολής και της προσαρμοστικότητας. Η διοικητική λειτουργία οφείλει να είναι συνεχής και αδιάλειπτη και να υπηρετεί το γενικό συμφέρον κατά τρόπο ενεργό. Οφείλει εξ άλλου, εφαρμόζοντας το νόμο σε ατομικές περιπτώσεις, να προσαρμόζεται στις εκάστοτε παρουσιαζόμενες συνθήκες. Η ανάγκη της προσαρμογής είναι έκδηλη στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας γενικότερα, η οποία καλείται να εκτελεί το νόμο σε συνθήκες που συνεπώς μεταβάλλονται και να τον προσαρμόζει στις ιδιαίτερες κάθε φορά περιστάσεις. Η εξυπηρέτηση αυτή του γενικού συμφέροντος κάτω από μεταβαλλόμενες συνθήκες προσδίδει ένα χαρακτήρα προσωρινότητας σε κάθε οριστική απόφαση της διοίκησης, η οποία αναγκάζεται συχνά να επανέλθει στην απόφασή της και να την επανεξετάσει υπό το φως των νέων εξελίξεων. Η ανάγκη λοιπόν της μεταβολής και προσαρμογής της διοικητικής δράσης επιβάλλει τον κανόνα του ανακλητού κατ' αρχήν των ατομικών διοικητικών πράξεων.

Η εξουσία όμως αυτή ανάκλησης των νόμιμων διοικητικών πράξεων, που αναγνωρίζεται στη διοίκηση, δεν επιτρέπεται να ασκείται έτσι ώστε να οδηγεί σε ανασφάλεια δικαίου, σε ανατροπή δηλαδή ενόμων καταστάσεων με τρόπο απότομο και αδικαιολόγητο και ιδίως αναπάντεχο για τους διοικουμένους. Η ασφάλεια του δικαίου, θεμελιώδης αξίωση κάθε κράτους δικαίου, εξειδικεύεται στο χώρο του διοικητικού δικαίου με τη διάπλαση από τη θεωρία και νομολογία της αρχής της σταθερότητας των εννόμων καταστάσεων ή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στις διοικητικές πράξεις και στις έννομες συνέπειες που δημιουργούνται απ' αυτές. (Βλ. σχετικά Πρ. Δαγτόγλου, ό.π., σ. 177, P. Le Mire, La stabilité des situations juridiques et l'évolution de la jurisprudence relative au retrait et à l'abrogation des actes administratifs, A.J.D.A. 1980.203 (112 επ.) και Fr. Hubeau, Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, Cahiers du Droit Européen 1983.143). Η αρχή αυτή έρχεται να συμπληρώσει και να διευρύνει τη θεωρία των κεκτημένων δικαιωμάτων και να καλύψει καταστάσεις που δεν καλύπτονται από εκείνη. Λογικά εντάσσεται στην αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, την οποία και υπηρετεί με ιδιαίτερη συνέπεια. Η διοίκηση δεσμεύεται από τις αρχές αυτές, εφόσον θεωρούνται ειδικότερες εκφάνσεις της αρχής της νομιμότητας από την οποία άλλωστε απορρέουν. Οφείλει, κατά συνέπεια, να ενεργεί με τρόπο που να μην κινδυνεύουν να ανατραπούν, χωρίς αποχρώντα λόγο δημοσίου συμφέροντος, έννομες καταστάσεις ή ευνοϊκά για το διοικούμενο αποτελέσματα. Η γαλλική θεωρία και νομολογία έχουν μάλιστα διαπλάσει την αρχή του απρόσβλητου των ατομικών αποτελεσμάτων μιας διοικητικής πράξης· (βλ. A. de Laubadère, ό.π., σ. 283 μαζί με τις εξαιρέσεις).

Οι ενέργειες, επομένως, της διοίκησης οριοθετούνται από την αρχή της σταθερότητας των εννόμων διοικητικών καταστάσεων, και επομένως δεν επιτρέπεται η ανάκληση μιας διοικητικής πράξης να προσβάλλει την εμπιστοσύνη που οι αποδέκτες της διοικητικής απόφασης δικαιολογημένα τρέφουν απέναντι στην κατάσταση δικαίου που έχει δημιουργηθεί από αυτήν. Την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έχει αποδεχτεί και η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, θεωρώντας την ως μία από τις θεμελιώδεις αρχές της Κοινοτικής έννομης τάξης. (Βλέπε ΔΕυρΚ 5 Ιουνίου 1973, Επιτροπή εναντίον Συμβουλίου, 81/72, ΣυλλΝ 1973.575, ΔΕυρΚ 14 Μαΐου 1975, C.N.T.A., 74/74 ΣυλλΝ 1973.533, ΔΕυρΚ 3 Μαΐου 1978, Toepfer, 112/77, ΣυλλΝ 1978.1019, ΔΕυρΚ 5 Απριλίου 1979, Ratti 148/78 ΣυλλΝ 1979.1629 και ΔΕυρΚ 5 Μαΐου 1981, Dürbeck, 112/80, ΣυλλΝ 1981.1095 και παρουσίαση της νομολογίας από Fr. Hubeau, ό.π., σ.

143 επ.). Το δικαστήριο θεωρεί ότι υπάρχει προσβολή στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, όταν το μέτρο τίθεται αμέσως σε ισχύ χωρίς προειδοποίηση και χωρίς μεταβατική περίοδο, καταλαμβάνοντας εξ απροόπτου ακόμη και έναν πληροφορημένο διοικούμενο, και δε δικαιολογείται από ένα άμεσο και επιτακτικό δημόσιο συμφέρον.

2. Αλλά κι η δική μας επιστήμη και νομολογία όχι μόνο δεν αγνοεί, αλλά και τονίζει την ανάγκη «της κατοχύρωσης της σταθερότητος και της ασφαλείας των εκ των πράξεων της διοικητικής αρχής δημιουργηθεισών καταστάσεων», όταν ιδίως «εθεμελιώθησαν καλοπίστως έννομα συμφέροντα των πολιτών τοιαύτης εκτάσεως και φύσεως», ώστε η ανατροπή των εννόμων αυτών καταστάσεων να προσκρούει στις αρχές της εύρυθμης και χρηστής διοίκησης (βλ. ολ.ΣτΕ 790/1967 ΕΔΔ 1967.76, ολ.ΣτΕ 542/1969. Βλ. και ΣτΕ 2346/78 και 55/79, ΤοΣ 1979.290 και 293, Σχόλιο Ν. Σακελλαρίου, Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης εις την θεωρίαν και νομολογίαν. Πρβλ. και ΣτΕ 2193/1983 ΝοΒ 1983.589.

Η συμφιλίωση των δύο αυτών αρχών, της ικανοποίησης του δημοσίου συμφέροντος από τη μια, με το σεβασμό της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου από την άλλη, γίνεται ακόμα πιο επιτακτική σήμερα που η διοίκηση παρεμβαίνει συνεχώς στην οικονομική ζωή και επηρεάζει αισθητά τις ιδιωτικές έννομες σχέσεις.

Η εξουσία που διαθέτει, επομένως, κάθε διοικητική αρχή, να ανακαλεί, να αίρει ή να καταργεί για το μέλλον, μερικώς ή ολικώς, το περιεχόμενο μιας ατομικής διοικητικής πράξης, εφόσον δεν είναι παράνομη, δεν είναι ούτε απεριόριστη ούτε αυθαίρετη. Υπόκειται σε ορισμένους κανόνες που διαμόρφωσε η θεωρία, καθοδηγούμενη από τη νομολογία, με βάση τις αρχές που σημειώθηκαν πιο πάνω. Οι κανόνες αυτοί κινούνται βασικά γύρω από δύο βασικούς άξονες: α) τη δημιουργία ή μη από τη διοικητική πράξη που ανακαλείται δικαιωμάτων, και β) την πραγματική συνδρομή λόγου δημοσίου συμφέροντος.

Έτσι, σύμφωνα με ένα πρώτο κανόνα, η αρχή του ανακλητού των ατομικών διοικητικών πράξεων κάμπτεται, όταν θεμελιώθηκαν πάνω σ' αυτήν δικαιώματα αστικής ή διοικητικής φύσης· ενώ, σύμφωνα με ένα άλλο κανόνα, η ανάκληση διοικητικής πράξης δεν είναι δυνατόν να εμποδιστεί, όταν επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος (βλέπε σχετικά Ηλ. Κυριακοπούλου, ό.π., 407-408, Γ. Παπαχατζή, ό.π., 523, Δαγτόγλου, ό.π., 187, Σπηλιωτόπουλου, ό.π., σ. 173 και ΣτΕ 1522/61, 2277/61, 453/68, 975/76, 2190/78. Ακόμη ολ.ΑΠ 490/1968 ΝοΒ 27.24 και ΕφΝαυπλ 176/1973 ΝοΒ 1974.79 και Πορίσματα Νομολογίας ΣτΕ 1929-1959, σ. 201).

Η ανάκληση μιας διοικητικής πράξης περιορίζεται, άρα, κατ' αρχήν από την ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων ή εννόμων καταστάσεων που δημιουργήθηκαν ευθέως από την ανακλητέα πράξη. Η έννοια του προστατευόμενου δικαιώματος βαίνει μάλιστα όλο και διευρυνόμενη και δεν περιορίζεται στην προστασία μόνο των διοικητικής φύσεως ή ιδιωτικού δικαίου δικαιωμάτων, αλλά περιλαμβάνει κάθε έννομη κατάσταση, σχέση ή ιδιότητα, ακόμη και κατάσταση πραγματική που έχει δημιουργηθεί από την έκδοση της υπό ανάκληση διοικητικής πράξης. Άδεια για ανέγερση οικοδομής ή για άσκηση επαγγέλματος ή άδεια για ιδιωτική εκμετάλλευση δημόσιου ή κοινόχρηστου χώρου δεν είναι δυνατόν να ανακληθεί, όταν η ανάκλησή της επιφέρει τέτοια ανατροπή της έννομης κατάστασης, που προσκρούει στις αρχές της χρηστής διοίκησης (ΣτΕ 790/1967 ΕΔΔ 1967.76. Αναλυτικότερα για το ζήτημα της προστασίας των κεκτημένων δικαιωμάτων των τρίτων σε συνάρτηση με την αρχή της εύρυθμης διοίκησης βλέπε Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως, 1980, σ. 184 επ., όπου και σχετική νομολογία).

Η φροντίδα για την προστασία των δικαιωμάτων που νόμιμα κτήθηκαν είναι ακόμη πιο έντονη, όταν πρόκειται για δικαιώματα τρίτων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει νομολογήσει ότι «αι νόμιμοι πράξεις της διοικήσεως, εξ ών εκτήθησαν δικαιώματα τρίτων, δεν υπόκεινται εις ανάκλησιν» (2006/61, 1976/62, 453/68). Ακόμη και οι παράνομες διοικητικές πράξεις δεν υπόκεινται σε ανάκληση, έστω και αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όταν «θίγονται δημιουργηθέντα υπέρ τρίτων δικαιώματα και ανατρέπονται πραγματικές καταστάσεις που δημιουργήθηκαν με την πάροδο του χρόνου» (ΣτΕ 2115/1963, 2789/65). Κατά τη νομολογία, αποκλείεται η ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης, ακόμη και αν η διοίκηση παρασύρθηκε στην έκδοση της εν λόγω πράξης από δόλια ενέργεια του διοικουμένου «...εν ῃ περιπτώσει τρίτοι, ουδεμίαν έχοντες ανάμιξιν εις τας απατηλάς ενεργείας του ωφεληθέντος, απέκτησαν καλοπίστως και δη τῃ συμπράξει της διοικήσεως δικαιώματα» (ΣτΕ 872, 980, 988, 1341, 1551/64, 2115/63, 2789/65 και 925/1975. Ακόμη ΑΠ 341/1979 ΝοΒ 1979.1305).

Ο σεβασμός των δικαιωμάτων των τρίτων, που έχουν ως πηγή τους μια νόμιμη ή και παράνομη διοικητική πράξη, επιβάλλεται από την αρχή της

σταθερότητας των εννόμων καταστάσεων, καθώς και της προστασίας του καλόπιστου τρίτου. Άξιο προστασίας είναι κάθε δικαίωμα ή έννομη κατάσταση ευνοϊκή για τον τρίτο, ανεξάρτητα από τον τρόπο με τον οποίο δημιουργήθηκε. Εμπίπτουν σίγουρα στην κατηγορία αυτή τα συμβατικά δικαιώματα που τυχόν κτήθηκαν μεταξύ τρίτου και δικαιούχου διοικητικής άδειας, ο οποίος είχε παραχωρήσει το δικαίωμα εκμετάλλευσής της. Η διοίκηση δεν απαλλάσσεται στην προκειμένη περίπτωση από την ευθύνη να προστατεύει και να μη θίγει τις έννομες καταστάσεις που δημιουργήθηκαν, όταν ιδίως έχει συμπράξει στη δημιουργία τους, ή τις έχει ανεχτεί, ή πάντως όφειλε να τις γνωρίζει.

Ο τρίτος, εφόσον κρίνει ότι θίγονται έννομα συμφέροντά του, δικαιούται να επιδιώξει τη δικαστική προστασία των προσβάλλοντας την ανάκληση της διοικητικής άδειας. Νομιμοποιείται να το κάνει με βάση το άρθρο 47 του ν.δ. 170/1973. (Βλέπε σχετικά Β. Σκουρή, Η άσκηση αιτήσεων ακυρώσεως από τρίτους, Τιμητικός τόμος Συμβουλίου Επικρατείας, Ι, σ. 371 επ. 374, 387-8).

Η τριγωνική επομένως σχέση, Διοίκησης, δικαιούχου της άδειας και υπέρ ού η παραχώρηση τρίτου, συνθέτει μια έννομη κατάσταση άξια προστασίας, η οποία διέπεται από τις αρχές της σταθερότητας των διοικητικών αποφάσεων και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στα αποτελέσματα των αποφάσεων αυτών. Με την έννοια αυτή, ο σεβασμός από τη διοίκηση των συμβατικών δικαιωμάτων του τρίτου εξομοιώνεται με υποχρέωση σεβασμού «κεκτημένου» δικαιώματος και ορθώνει νόμιμο εμπόδιο στην άμεση και απρόοπτη ανάκληση της διοικητικής άδειας, στην απρόβλεπτη ανατροπή δηλαδή εννόμων καταστάσεων, ανατροπή που αποτελεί λύση ανεπιεική και αντίθετη προς την αρχή της χρηστής διοίκησης.

3. Το απρόσβλητο των ατομικών διοικητικών πράξεων, με τις οποίες δημιουργούνται δικαιώματα, ή από τις οποίες κτήθηκαν δικαιώματα υπέρ τρίτων, δεν σημαίνει βέβαια, ότι οι έννομες αυτές καταστάσεις είναι αμετακίνητες ή άθικτες και ότι η διοίκηση δεσμεύεται εσαεί και αδυνατεί οριστικά να επανέλθει στην αρχική απόφασή της. Η διοίκηση δεν απώλεσε οριστικά την εξουσία ανάκλησης των πράξεών της. Η αρχή όμως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στις διοικητικές πράξεις και στο νομικό καθεστώς που δημιουργούν, υποχρεώνει τη διοίκηση να ενεργεί με τρόπο δεσμευμένο ή οριοθετημένο από τη διαδικασία και τους όρους που προβλέπει η νομοθεσία και προδιαγράφει η έννομη σχέση ή κατάσταση που έχει δημιουργηθεί. Η διοίκηση δεν διαθέτει πλέον διακριτική ευχέρεια, αλλά μια ρυθμισμένη αρμοδιότητα, την οποία ασκεί σε καθορισμένα έννομα πλαίσια (A. de Laubadère, ό.π., 286, Le Mire, ό.π., σ. 212), CE I fevrier 1980, Conclusions A. Bacquet, A.J.D.A. 1981.43).

Ξεκινώντας απ' αυτή τη βάση, η νομολογία έχει αποδεχτεί ορισμένες εξαιρέσεις από τον κανόνα του μη ανακλητού των διοικητικών πράξεων που έχουν δημιουργήσει δικαιώματα, μεταξύ των οποίων την πρώτη θέση κατέχει η δυνατότητα ανάκλησης για λόγους δημοσίου συμφέροντος. (Για τις εξαιρέσεις από τον κανόνα του ανακλητού βλέπε Η.Λ. Κυριακοπούλου, ό.π., σ. 409 και Γ. Παπαχατζή, ό.π., σ. 521 επ. Ειδικά για την ανάκληση για λόγους δημοσίου συμφέροντος Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων, στον Τιμητικό τόμο Συμβουλίου της Επικρατείας Ι, 1982, σ. 355-395). Επιτρέπεται, επομένως, η ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων και αν ακόμη απέρρευσαν δικαιώματα υπέρ των διοικουμένων, όταν τούτο επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. (Βλ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, ό.π., σ. 377 και την εκεί αναφερόμενη νομολογία του ΣτΕ 616/66, 1269/66, 542/69, 3547/72, 975/76, 2190/78, 1268/74, 2133-2135/74, 1788/75, 3065/74).

Γίνεται έτσι αποδεκτό, ότι οι πράξεις της διοίκησης που ανάγονται στην άσκηση διοικητικής αστυνομίας και αποβλέπουν στην προστασία της δημόσιας τάξης (ΣτΕ 820-822/66) ή της δημόσιας υγείας, καθώς και οι διοικητικές άδειες ιδιωτικής χρήσης κοινόχρηστων δημοσίων ή δημοτικών πραγμάτων, όπως είναι οι άδειες εκμετάλλευσης καφενείου σε δημοτικό πάρκο, σε αιγιαλούς ή δημοτική πλατεία, έχουν χαρακτήρα προσωρινότητας και είναι κατά κανόνα ανακλητές.

Η κρίση πάντως της διοίκησης, ότι συντρέχουν πράγματι λόγοι δημοσίου συμφέροντος, πρέπει να είναι επαρκώς και ειδικώς αιτιολογημένη «υποκειμένη εις τον έλεγχον νομιμότητας του ΣτΕ τόσον από της απόψεως αν τα πραγματικά περιστατικά τα οποία επικαλείται η διοίκησις υπάγονται κατ' αρχήν εις την κατά νόμον έννοιαν του δημοσίου συμφέροντος και επαρκούν διά την θεμελίωσιν αυτού, όσον και από της απόψεως αν η κρίσις περί της συνδρομής των περιστατικών τούτων, ών γίνεται επίκλησις, ευρίσκει έρεισμα εις τα στοιχεία του φακέλλου» (ΣτΕ 2413/1971).

Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν αποτελεί λόγο δημοσίου συμφέροντος

η απλή μεταβολή των αντιλήψεων της αρχής, ως προς τα πραγματικά περιστατικά που αποτέλεσαν τη βάση της πράξης. Διαφορετική άρα εκτίμηση της διοίκησης, ως προς τα περιστατικά και τους όρους που την οδήγησαν να ενεργήσει ή απλή μεταβολή των αντιλήψεών της ως προς τη ρύθμιση μιας ατομικής κατάστασης, δεν μπορεί να αποτελέσει αυτοτελή λόγο ανάκλησης (Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, ό.π., 382, και την αναφερόμενη νομολογία: ΣτΕ 1422/62, 1663/62, 553, 542/69, 1376/71, 2020/71, 2413/71, 1168/74, 2802/75, 3859/75, 975/76, 1317/76, 4045/76). Κρίθηκε π.χ. ότι «είναι άκυρος η διοικητική ανάκλησις του εκδοθέντος και μεταγραφέντος παραχωρητρίου επί τη βάσει απλής διαφόρου εκτιμήσεως των πραγματικών όρων της εκδόσεώς του, ουχί μόνον ως προσβάλλουσα κεκτημένα, διά της ανακαλουμένης διοικητικής πράξεως, ιδιωτικά δικαιώματα και αντικειμένη εις τας αρχάς της χρηστής διοικήσεως» (ΕφΝαπλ 176/1973 ΝοΒ 1974.79).

Ακόμη και όταν η μεταβολή των αντιλήψεων της αρχής βασίζεται στη μεταβολή των πραγματικών περιστατικών, ακόμη και τότε, για να αποτελέσει νόμιμο λόγο ανάκλησης διοικητικής πράξης, θα πρέπει η μεταβολή να επιδρά ουσιωδώς στο δημόσιο συμφέρον (Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, ό. π., σ. 383).

4. Εφόσον η απλή μεταβολή των αντιλήψεων της αρχής δεν αποτελεί νόμιμο λόγο ανάκλησης, δεν θα μπορούσε a fortiori να αποτελέσει τέτοιο λόγο η ενδεχόμενη μεταβολή των αντιλήψεων, όπως είναι ο λόγος που επικαλείται το Υπουργείο Συγκοινωνιών, για να δικαιολογήσει την αφαίρεση από τον ΟΣΕ της άδειας εκμετάλλευσης της διεθνούς λεωφορειακής γραμμής Αθηνών - Μονάχου «προκειμένου να τεθούν επί νέας βάσεως οι συνθήκες και οι όροι εκμετάλλευσής της».

Η αφαίρεση κατ' αρχήν μιας άδειας, ως δυσμενής για τον διοικούμενο πράξη, θα έπρεπε να είναι πλήρως και ειδικώς αιτιολογημένη. Είναι όμως προφανές, ότι η προβαλλόμενη από τη Διοίκηση αιτιολογία δεν πληροί τα στοιχεία αυτά, αφού δεν προσδιορίζονται ειδικά οι νέες συνθήκες και βάσεις της εκμετάλλευσης, και είναι εξάλλου αδέβαιη ή ενδεχόμενη η μεταβολή των όρων εκμετάλλευσης, εφόσον το ζήτημα βρίσκεται ακόμη στο στάδιο της μελέτης.

Η φράση «προκειμένου να εξεταστούν επί νέας βάσεως οι όροι εκμεταλλεύσεως» υποδηλώνει ενδεχόμενη μεταβολή των αντιλήψεων της Διοίκησης, η οποία όμως δεν προδικάζει την τελική της κρίση, δηλώνει απλώς τις προθέσεις της. Η πρόθεση όμως της Διοίκησης να μεταβάλει τους όρους χορήγησης μιας άδειας, η εικαζόμενη δηλαδή μεταβολή της κρίσης ή των αντιλήψεών της πάνω σ' ένα θέμα, δεν είναι δυνατό να αποτελέσει, με βάση την υπάρχουσα νομολογία, λόγο δημοσίου συμφέροντος, που να δικαιολογεί την ανάκληση. Η διαφορετική εκτίμηση της αρχής θα έπρεπε να είναι ειδική, συγκεκριμένη και να συνάγεται από τα στοιχεία του φακέλλου. Και, πάντως, μια σχεδιαζόμενη απλώς μεταβολή των αντιλήψεων της αρχής, όσο σκόπιμη και αναγκαία και αν εμφανίζεται, δεν μπορεί να δικαιολογήσει την άμεση αφαίρεση της άδειας. Θα μπορούσε να αποτελέσει την αιτία για έγκαιρη ενημέρωση των ενδιαφερομένων και όσων αντλούν δικαιώματα, ότι μελετάται και επίκειται αλλαγή του νομικού καθεστώτος και ότι επομένως ενδείκνυται να λάβουν τα μέτρα τους. Η αφαίρεση της άδειας θα μπορούσε ακόμη να προσδιορίζει, ενόψει των υπαρχουσών καταστάσεων, μεταγενέστερο χρόνο ισχύος της.

Η διοίκηση γνώριζε, και πάντως όφειλε να γνωρίζει, τις έννομες καταστάσεις και τα δικαιώματα που είχαν δημιουργηθεί από την παραχώρηση της άδειας - ο ΟΣΕ είναι δημόσια επιχείρηση που βρίσκεται υπό τον απόλυτο έλεγχο του δημοσίου - και ήταν υποχρεωμένη να ενεργήσει, με βάση τις στοιχειώδεις αρχές του κράτους δικαίου, μέσα στα πλαίσια που προδιέγραφαν οι καταστάσεις αυτές ή τα δικαιώματα, σεβόμενη τα έννομα συμφέροντα που καλόπιστα απέκτησαν τρίτοι. Αντίθετη ενέργεια της διοίκησης θα επέφερε βίαιη ανατροπή μιας έννομης κατάστασης χωρίς αποχρώντα λόγο, που όχι μόνο θα προσέκρουε στις αρχές της εύρυθμης και χρηστής διοίκησης, αλλά θα μπορούσε να δικαιολογήσει και αγωγή για αποζημίωση. Μια τέτοια ενέργεια της διοίκησης παρίσταται αυθαίρετη και αναιτιολόγητη, εφόσον δεν γίνεται εξάλλου επίκληση λόγου δημοσίου συμφέροντος, που να εμφανίζει επείγοντα χαρακτήρα, ώστε να δικαιολογείται η άμεση ανάκληση. Άλλωστε, ο συγκεκριμένος λόγος που επικαλείται η διοίκηση «προκειμένου να τεθεί σε νέες βάσεις η εκμετάλλευση της γραμμής», φαίνεται να μην ανταποκρίνεται απόλυτα στην πραγματικότητα, αν στηριχθεί κανείς στις ανακοινώσεις του Υπουργείου στον τύπο, όπου γίνεται λόγος για «κακή χρήση της άδειας εκμετάλλευσης», για «παρατυπίες και παρανομίες κατά την εκτέλεση της γραμμής». Από τις δημοσιεύσεις του τύπου προκύπτει ακόμη, ότι σκοπός της αφαίρεσης της άδειας ήταν η καταγγελία και λύση της τριμερούς σύμβασης ΟΣΕ - Touring και Atlantic Tours. Το ίδιο συμπέρασμα προκύπτει και από τηλεγράφημα που έστειλε το αρμόδιο Υπουργείο στους Σιδηροδρόμους του Γερμανικού Κράτους, τους οποίους καλεί να συνάψουν νέα σύμβαση.