

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

ΠΡΩΤΟ ΤΜΗΜΑ

ΥΠΟΘΕΣΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ Γ. ΚΟΚΚΙΝΑΚΗΣ – ΔΗΛΟΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΗ  
Α.Τ.Ε. ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ  
(Προσφυγή αριθ. 45826/11)

ΑΠΟΦΑΣΗ

ΣΤΡΑΣΒΟΥΡΓΟ  
20 Οκτωβρίου 2016

*Η απόφαση αυτή θα καταστεί τελεσίδικη σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 44 § 2 της Σύμβασης. Μπορεί να υποστεί μικροαλλαγές ως προς την μορφή.*

**Στην υπόθεση Ελευθέριος Γ. Κοκκινάκης – Δήλος Κυκλοφοριακή Α.Τ.Ε.  
κατά Ελλάδα,**

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (πρώτο τμήμα),  
συνεδριάζοντας σε δικαστικό τμήμα, η σύνθεση του οποίου έχει ως εξής:

Mirjana Lazarova Trajkovska, *πρόεδρος*,  
Ledi Bianku,  
Λίνος-Αλέξανδρος Σισιλιάνος,  
Aleš Pejchal,  
Robert Spano,  
Pauliine Koskelo,  
Tim Eicke, *δικαστές*,  
και Abel Campos, *γραμματέας τμήματος*,  
Αφού διασκέφθηκε σε δικαστικό συμβούλιο στις 20 Σεπτεμβρίου 2016,  
Εκδίδει την ακόλουθη απόφαση, η οποία ελήφθη την πιο πάνω ημερομηνία:

## ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

1. Η υπόθεση έχει εισαχθεί με μία προσφυγή (αριθ. 45826/11) στρεφόμενη κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας και με την οποία ένα φυσικό πρόσωπο και δύο νομικά πρόσωπα των οποίων τα ονόματα αναγράφονται στο παράρτημα προσέφυγαν ενώπιον του Δικαστηρίου στις 13 Ιουλίου 2011 δυνάμει του άρθρου 34 της Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών («η Σύμβαση»).
2. Οι προσφεύγοντες εκπροσωπήθηκαν από τους κυρίους Γ. Καρύδη και Β.-Σ. Χριστιανό, δικηγόρους του συλλόγου της Αθήνας. Η ελληνική κυβέρνηση («η Κυβέρνηση») εκπροσωπήθηκε από τους εντεταλμένους του αντιπροσώπου της, κυρία Κ. Παρασκευοπούλου, πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κυρία Μ. Σκορίλα, δικαστική αντιπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.
3. Οι προσφεύγοντες ισχυρίζεται ειδικότερα ότι έπесαν θύματα παραβίασης των άρθρων 6 § 1 της Σύμβασης και 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1.
4. Στις 30 Ιανουαρίου 2013, η προσφυγή κοινοποιήθηκε στην Κυβέρνηση.

## ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

### Ι. ΟΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

#### **Α. Το πλαίσιο της υπόθεσης**

5. Η πρώτη προσφεύγουσα είναι μία κοινοπραξία αποτελούμενη από τον δεύτερο και την τρίτη από τους προσφεύγοντες. Με δύο πράξεις του, αυτήν με αριθμό 2740 της 7 Δεκεμβρίου 1995 και εκείνη με αριθμό 561 της 5 Μαρτίου 1996, το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου Αθηναίων κατακύρωσε στην πρώτη προσφεύγουσα

μία σύμβαση εγκατάστασης και εκμετάλλευσης των χρονομετρητών και των παρκομέτρων της πόλης για λογαριασμό του Δήμου Αθηναίων.

6. Με την με αριθμό 1934/1998 απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας, συνεδριάζον σε ολομέλεια, ακύρωσε τις πράξεις κατακύρωσης της πιο πάνω αναφερόμενης σύμβασης καθώς και τους όρους παραχώρησης εκ μέρους του Δήμου Αθηναίων στον πρώτο προσφεύγοντα για την εκμετάλλευση αυτής της αγοράς. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, αφενός, ότι η πράξη κατακύρωσης δεν είχε ληφθεί από το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου Αθηναίων με την απαιτούμενη πλειοψηφία των δύο τρίτων και, αφετέρου, ότι η παραχώρηση της εκμετάλλευσης των χρονομετρητών και των παρκομέτρων στηριζόταν σε διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων οι οποίες ήταν αντισυνταγματικές, δεδομένου ότι στην κοινοπραξία αποδόθηκαν αστυνομικές αρμοδιότητες συνιστάμενες στην επιβολή προστίμων και στην δυνατότητα ακινητοποίησης των οχημάτων των παραβατών.

### **B. Η επίδικη διαδικασία**

7. Στις 7 Μαΐου 1999, οι προσφεύγοντες προσέφυγαν ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου Αθηνών με αγωγή αποζημίωσης κατά του Δήμου Αθηναίων και του ελληνικού Δημοσίου. Ζητούσαν δυνάμει του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα να αποζημιωθούν ειδικότερα για την υλική ζημία που υπέστησαν και την απώλεια ευχερειών λόγω της ακύρωσης της πιο πάνω αναφερόμενης σύμβασης από την απόφαση αριθ. 1934/1998 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ειδικότερα, υποστήριζαν ότι η πρόωγη διάρρηξης της σύμβασης η οποία είχε καταταριστεί με τον Δήμο Αθηναίων ισοδυναμούσε με αιφνίδια και απρόβλεπτη μεταβολή των συνθηκών επί των οποίων η πρώτη προσφεύγουσα είχε στηρίξει την επιχειρηματική δραστηριότητά της.

8. Στις 28 Σεπτεμβρίου 2000, το διοικητικό πρωτοδικείο Αθηνών απέρριψε το σκέλος της αγωγής που αφορούσε το ελληνικό Δημόσιο, αφού θεώρησε ότι οι προσφεύγοντες δεν μπορούσαν να σωρεύσουν μέσα στο ίδιο δικόγραφο αξιώσεις στρεφόμενες ταυτόχρονα εναντίων των δύο εναγομένων. Όσον αφορά το σκέλος της αγωγής που στρεφόταν κατά του Δήμου Αθηναίων, το διοικητικό πρωτοδικείο Αθηνών παρέπεμψε την υπόθεση ενώπιον του διοικητικού εφετείου (απόφαση αριθ. 7317/2000). Η απόφαση αυτή κατέστη τελεσίδικη.

9. Στις 19 Δεκεμβρίου 2001, το διοικητικό εφετείο Αθηνών κήρυξε εαυτό αναρμόδιο και παρέπεμψε την υπόθεση ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου Αθηνών (απόφαση αριθ. 6173/2001).

10. Στις 28 Αυγούστου 2003, με προδικαστική απόφασή του, το διοικητικό πρωτοδικείο Αθηνών απέρριψε την αγωγή ως απαράδεκτη ως προς τον δεύτερο και την τρίτη των προσφευγόντων. Έκρινε ότι αυτοί στερούνταν ενεργητικής νομιμοποίησης στο μέτρο που είχαν καταθέσει το ένδικο μέσο ως μέλη της πρώτης προσφεύγουσας και όχι κατά τρόπο αυτόνομο. Το δικαστήριο αυτό διέταξε επίσης την προσκομιδή αποδείξεων (απόφαση αριθ. 10648/2003).

11. Στις 29 Οκτωβρίου 2004, το διοικητικό πρωτοδικείο δέχθηκε εν μέρει την αγωγή. Ειδικότερα, αφού αναφέρθηκε στην σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, έκρινε ότι, προκειμένου να αποφανθεί επί της αποζημίωσης, έπρεπε να υπολογίσει την διαφορά μεταξύ της παρούσας περιουσιακής κατάστασης της πρώτης προσφεύγουσας και εκείνης στην οποία αυτή θα βρισκόταν αν το ζημιόγνο γεγονός, ήτοι η κατάρτιση και η μερική εκτέλεση της επίδικης σύμβασης, δεν είχε λάβει χώρα.

12. Το διοικητικό πρωτοδικείο έκρινε ότι ο Δήμος Αθηναίων ήταν υπαίτιος για την ζημία την οποία υπέστη η πρώτη προσφεύγουσα λόγω της ακύρωσης της επίδικης σύμβασης. Δέχθηκε ότι η ζημία αυτή αντιστοιχούσε ειδικότερα στην επένδυση για την αγορά και την εγκατάσταση των χρονομετρητών και των παρκομέτρων, στους μισθούς των υπαλλήλων καθώς και τις αποζημιώσεις απόλυσης. Ταυτόχρονα, το δικαστήριο αυτό έλαβε υπόψη το κέρδος που πραγματοποιήθηκε από την ενδιαφερόμενη κατόπιν της μερικής εκτέλεσης της σύμβασης και κατέληξε ότι τα πραγματοποιηθέντα κέρδη αντιστάθμιζαν την υποστάσα ζημία.

13. Επίσης, το διοικητικό πρωτοδικείο απέρριψε τα αιτήματα αποζημίωσης στην βάση του διαφυγόντος κέρδους και του αδικαιολόγητου πλουτισμού του Δήμου Αθηναίων. Τέλος, έκανε δεκτό το αίτημα της πρώτης προσφεύγουσας να της επιδικαστεί το ποσό που προέκυπτε από τους τόκους, υπολογιζόμενους επί του αρχικού επενδυθέντος κεφαλαίου, αν αυτή το είχε καταθέσει σε λογαριασμό ταμιευτηρίου. Αναγνώρισε έτσι σε αυτήν την βάση ότι ο Δήμος Αθηναίων όφειλε 452.283,57 ευρώ στην πρώτη προσφεύγουσα ως αποζημίωση για την ζημία την οποία υπέστη (απόφαση αριθ. 12658/2004).

14. Στις 26 Δεκεμβρίου 2004 και στις 28 Ιανουαρίου 2005, τόσο οι προσφεύγοντες όσο και ο Δήμος Αθηναίων άσκησαν έφεση.

15. Στις 11 Νοεμβρίου 2005, το διοικητικό εφετείο Αθηνών επικύρωσε την απόφαση αριθ. 12658/2004. Κήρυξε την αγωγή αποζημίωσης απαράδεκτη ως προς τον δεύτερο και την τρίτη των προσφευγόντων αφού σημείωσε ότι αυτοί είχαν ασκήσει την αγωγή ως μέλη της πρώτης προσφεύγουσας και όχι κατά τρόπο αυτόνομο (απόφαση αριθ. 3695/2005).

16. Όσον αφορά την ουσία, απέρριψε την έφεση την οποία άσκησε η πρώτη προσφεύγουσα και έκανε δεκτή εκείνη του Δήμου Αθηναίων. Ειδικότερα, το διοικητικό εφετείο Αθηνών δέχθηκε ότι, κατ'αρχήν, είχε αποδειχθεί η εξωσυμβατική ευθύνη του Δήμου Αθηναίων με την έννοια του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα εξαιτίας του γεγονότος ότι, μετά από την εκτέλεσή της για ένα διάστημα δύο ετών περίπου, η δημόσια σύμβαση είχε ακυρωθεί παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό τις αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφαλείας δικαίου σε βάρος των προσφευγόντων.

17. Προκειμένου για την αποζημίωση, το διοικητικό εφετείο σημείωσε κατ'αρχήν ότι η πρώτη προσφεύγουσα ζητούσε 1.282.994.532 δραχμές (3.765.208 ευρώ περίπου) ως αποζημίωση για την ζημία που προκλήθηκε από την ακύρωση της σύμβασης από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ήτοι την ζημία την οποία αυτή υπέστη εξαιτίας της απώλειας του κεφαλαίου το οποίο επενδύθηκε για την εκτέλεσή της. Διαπίστωσε ότι η πρώτη προσφεύγουσα είχε αποδεχθεί ότι, εξαιτίας της μερικής εκτέλεσης της επίδικης σύμβασης για ένα διάστημα δύο ετών περίπου, είχε πραγματοποιήσει κέρδη ίσα προς την υποστάσα ζημία, ήτοι 1.308.578.492 δραχμές (3.840.289 ευρώ περίπου). Το Δικαστήριο αυτό έκρινε ότι οι πραγματοποιηθείσες εισπράξεις και η υποστάσα χρηματική ζημία τελούσαν υπό αιτιώδη συνάφεια με το ζημιολόγο στοιχείο εν προκειμένω, ήτοι την κατάρτιση και την εκτέλεση επί ένα διάστημα μιας άκυρης σύμβασης. Κατά συνέπεια, το πιο πάνω αναφερόμενο χρηματικό κέρδος έπρεπε να αφαιρεθεί από το ποσό που ζητούσε η πρώτη προσφεύγουσα για την υποστάσα ζημία. Σε αυτήν την βάση, το διοικητικό εφετείο συνεπέρανε ότι η ζημία την οποία υπέστη η πρώτη προσφεύγουσα είχε αντισταθμιστεί από τα επιτευχθέντα κέρδη και ότι οι αξιώσεις του για την αιτία αυτή είχαν αποσβεσθεί.

18. Όσον αφορά το διαφυγόν κέρδος, το διοικητικό εφετείο, αφού αναφέρθηκε στα άρθρα 914, 297 και 298 του Αστικού Κώδικα καθώς και στην σχετική νομολογία των εθνικών δικαστηρίων, έκρινε ότι δεν ήταν δυνατή η αξίωση αποζημίωσης για απώλεια ευκαιρίας στην βάση μιας σύμβασης η οποία είχε εν τω μεταξύ κριθεί

ανενεργή. Το δικαστήριο αυτό σημείωσε ότι, στην αντίθετη περίπτωση, η ενδιαφερόμενη θα μπορούσε να ζητήσει την αποζημίωσή της για τα κέρδη τα οποία θα προέκυπταν από μία παράνομη δραστηριότητα.

19. Επίσης, το διοικητικό εφετείο απέρριψε επίσης ως αβάσιμο το αίτημα της πρώτης προσφεύγουσας, προβληθέν επικουρικώς, να της επιδικαστεί ένα ποσό 440.722.912 δραχμές (1.293.391 ευρώ περίπου), το οποίο φέρεται να προκύπτει από την επένδυση του ποσού των 1.308.578.492 δραχμές (3.840.289 ευρώ περίπου) που δαπανήθηκε για την εκτέλεση της σύμβασης σε αμοιβαία κεφάλαια σταθερής απόδοσης για το διάστημα από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1996 μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1998. Το διοικητικό εφετείο έκρινε ότι το αίτημα αυτό ήταν, πρώτα απ'όλα, αναπόδεικτο, διότι η πρώτη προσφεύγουσα δεν είχε αποδείξει ότι είχε στην διάθεσή της το σύνολο του ποσού αυτού την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1996 και ότι, κατά συνέπεια, δεν μπορούσε να προβεί στην αγορά μεριδίων ίσης αξίας των κεφαλαίων αυτών.

20. Τέλος, το διοικητικό εφετείο απέρριψε ως αβάσιμο το αίτημα της πρώτης προσφεύγουσας να της επιδικαστεί το ποσό των 1.581.187.680 δραχμών (4.640.316 ευρώ περίπου) στην βάση του αδικαιολόγητου πλουτισμού, εξαιτίας των ποσών που εισπράχθηκαν από τον Δήμο Αθηναίων για τα πρόστιμα για παράνομη στάθμευση τα οποία επιβλήθηκαν κατά την επίδικη περίοδο. Ειδικότερα, το διοικητικό εφετείο σημείωσε, αφ'ενός, ότι η πρώτη προσφεύγουσα δεν είχε αποδείξει ότι τα ποσά αυτά είχαν εισπραχθεί, ισχυρισμό τον οποίο από την πλευρά του ο Δήμος Αθηναίων απέκρουε επικαλούμενος ότι τα πρωτότυπα των κλήσεων δεν του είχαν υποβληθεί ποτέ από την πρώτη προσφεύγουσα. Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με το διοικητικό εφετείο, στην περίπτωση του αδικαιολόγητου πλουτισμού, μόνον τα άτομα κατά των οποίων είχαν εκδοθεί κλήσεις θα μπορούσαν να αξιώσουν νομίμως την επιστροφή των ποσών ως αχρεωστήτως καταβληθέντων.

21. Στις 17 Απριλίου 2006, οι προσφεύγοντες κατέθεσαν αίτηση αναιρέσεως κατά της απόφασης αριθ. 3695/2005. Μετά από πολλές αναβολές της συζήτησης, στις 21 Μαρτίου 2011 το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε την αίτηση αναιρέσεως και επικύρωσε την απόφαση του διοικητικού εφετείου (απόφαση αριθ. 866/2011). Όσον αφορά τον δεύτερο και την τρίτη των προσφευγόντων, επικύρωσε την απόρριψη της αγωγής τους λόγω έλλειψης ενεργητικής νομιμοποίησης.

22. Ως προς την ουσία, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι η αποζημίωση η οφειλόμενη από το Δημόσιο ή ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, στην βάση των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα,

περιελάμβανε την διαφορά μεταξύ της περιουσιακής κατάστασης του προσώπου το οποίο υπέστη ζημία μετά την επέλευση του ζημιογόνου γεγονότος και εκείνης στην οποία αυτό θα βρισκόταν αν το ζημιογόνο γεγονός δεν είχε λάβει χώρα. Αν, εν τούτοις, από το ζημιογόνο γεγονός προέκυψε κάποια ωφέλεια ευρισκόμενη σε αιτιώδη συνάφεια με αυτό, η ζημία την οποία το πρόσωπο υπέστη πραγματικά είναι εκείνη που υπολογίστηκε μετά από αφαίρεση της ωφέλειας αυτής.

23. Το Συμβούλιο της Επικρατείας προσέθεσε ότι, σε περίπτωση που η ευθύνη του Δημοσίου οφειλόταν σε μία πράξη ευνοϊκή για τον θιγέντα, αλλά η οποία εκδόθηκε χωρίς να πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, η ευθύνη αυτή επεκτεινόταν στην *damnum emergens* (άμεση ζημία) που περιελάμβανε τόσο την αποκατάσταση του περιουσιακού *status quo ante* του ζημιωθέντος προσώπου (ως αν η παράνομη πράξη δεν υπήρξε ποτέ) όσο και τα κέρδη που το τελευταίο θα είχε πραγματοποιήσει αν δεν είχε στηριχθεί στο κύρος της πράξης. Στην περίπτωση αυτή, μία αποζημίωση για *lucrum cessans* (διαφυγόν κέρδος) δεν είναι νοητή.

24. Το Συμβούλιο της Επικρατείας τόνισε ειδικότερα ότι τα δικαστήρια της ουσίας είχαν ορθώς λάβει υπόψη τα κέρδη που είχαν πραγματοποιηθεί από την κοινοπραξία προκειμένου να υπολογίσει την αποζημίωσή της, πολύ περισσότερο αφού αυτή είχε επιβεβαιώσει ότι είχε πραγματοποιήσει κέρδη κατά την διάρκεια της μερικής εκτέλεσης της σύμβασης. Εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις ώστε να ληφθούν ταυτόχρονα υπόψη η ζημία και το κέρδος πληρούνταν αφού τόσο η μία όσο και το άλλο είχαν την ίδια αιτία, ήτοι την παράνομη ανάθεση αστυνομικών αρμοδιοτήτων στην κοινοπραξία. Όθεν, μία τέτοια ταυτόχρονη θεώρηση δεν ήταν αντίθετη προς την καλή πίστη. Το Συμβούλιο της Επικρατείας τόνισε επίσης ότι έπρεπε να ληφθεί υπόψη το σύνολο των εισπράξεων που είχαν πραγματοποιηθεί από την δραστηριότητα της κοινοπραξίας και όχι μόνον τα καθαρά κέρδη της τελευταίας, αφού οι μικτές εισπράξεις ήταν εκείνες οι οποίες θα χρησιμοποιούνταν, μεταξύ άλλων, για την απόσβεση της επένδυσης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέληξε ότι αυτός ο τρόπος προσέγγισης προκειμένου να καθοριστεί κατά πόσον η προσφεύγουσα έπρεπε ή όχι να εισπράξει αποζημίωση δεν ήταν αντίθετη προς το άρθρο 17 της Σύμβασης ή το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1.

25. Επίσης, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι το διοικητικό εφετείο είχε ορθώς απορρίψει το αίτημα της πρώτης προσφεύγουσας για την επιδίκαση αποζημίωσης για το διαφυγόν κέρδος: δεδομένου ότι η ευθύνη του Δήμου Αθηναίων απορρέει από την αντισυνταγματική ανάθεση αστυνομικών αρμοδιοτήτων στην

κοινοπραξία και χωρίς την απαιτούμενη πλειοψηφία των δύο τρίτων, αυτή δεν μπορούσε να αξιώσει, στην βάση των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, διαφυγόντα κέρδη λόγω μη εκτέλεσης της σύμβασης. Ο καθορισμός της έκτασης της υποχρέωσης αποζημίωσης ανάλογα με την αιτιολογία της ευθύνης της διοίκησης δεν αντέβαινε στο άρθρο 17 της Σύμβασης και στο άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1.

26. Η απόφαση καθαρογράφηκε και θεωρήθηκε στις 21 Ιουνίου 2011.

## **II. ΤΟ ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ Η ΠΡΑΚΤΙΚΗ**

### **A. Ο Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα**

27. Τα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα:

#### **Άρθρο 105**

«Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών.»

#### **Άρθρο 106**

«Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή των άλλων νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους.»

28. Η διάταξη αυτή καθιερώνει την έννοια της ειδικής αδιοπραξίας δημοσίου δικαίου, εισάγοντας την εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου. Η ευθύνη αυτή προκύπτει από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις. Οι πράξεις αυτές μπορούν να είναι όχι μόνον δικαιοπραξίες, αλλά και υλικές πράξεις της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων κατ'αρχήν και των μη εκτελεστών πράξεων.

### **B. Ο Αστικός Κώδικας**

29. Οι εφαρμοστέες διατάξεις του Αστικού Κώδικα έχουν ως εξής:

#### **Άρθρο 297**

«Ο υπόχρεος σε αποζημίωση οφείλει να την παράσχει σε χρήμα. Αντί για χρηματική αποζημίωση το δικαστήριο μπορεί, εκτιμώντας τις ειδικές περιστάσεις, να διατάξει την αποκατάσταση της προηγούμενης κατάστασης, εφόσον η αποζημίωση με τον τρόπο αυτό δεν προσκρούει στο συμφέρον του δανειστή.»

#### **Άρθρο 298**

«Η αποζημίωση περιλαμβάνει τη μείωση της υπάρχουσας περιουσίας του δανειστή (θετική ζημία), καθώς και το διαφυγόν κέρδος. Τέτοιο κέρδος λογίζεται εκείνο που προσδοκά κανείς με πιθανότητα σύμφωνα με τη συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων ή τις ειδικές περιστάσεις και ιδίως τα προπαρασκευαστικά μέτρα που έχουν ληφθεί.»

#### **Άρθρο 914**

«Όποιος ζημιώσει άλλον παράνομα και υπαίτια έχει υποχρέωση να τον αποζημιώσει.»

### **Γ. Ο νόμος 4055/2012**

30. Ο νόμος αυτός, τιτλοφορούμενος «δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής», τέθηκε σε ισχύ στις 2 Απριλίου 2012. Τα άρθρα 53 έως 58 του προαναφερομένου νόμου εισάγουν μία νέα αποζημιωτική προσφυγή η οποία στοχεύει στην επιδίκαση δίκαιης ικανοποίησης λόγω της αδικαιολόγητης παράτασης μιας διοικητικής δίκης. Το άρθρο 55 § 1 ορίζει:

«Η αίτηση ασκείται ανά βαθμό δικαιοδοσίας και εντός προθεσμίας έξι (6) μηνών από τη δημοσίευση της οριστικής απόφασης του δικαστηρίου, η οποία εκδόθηκε μετά από δίκη για την οποία ο αιτών παραπονείται ότι υπήρξε υπέρβαση της εύλογης διάρκειας αυτής. (...)»

### **ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΝΟΜΟ**

#### **Ι. ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΠΙΚΑΛΟΥΜΕΝΗΣ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 1 ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟΥ ΑΡΙΘ. 1**

31. Οι προσφεύγοντες παραπονούνται για τις αποφάσεις οι οποίες εκδόθηκαν από τα διοικητικά δικαστήρια που επιλήφθηκαν της επίδικης υπόθεσης και ισχυρίζονται ότι δεν αποζημιώθηκαν για την ζημία που υπέστησαν λόγω της ακύρωσης της σύμβασης η οποία είχε καταταριστεί. Επικαλούνται το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1, το οποίο έχει ως εξής:

«Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου, όρους.

Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέση εν ισχύϊ νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων.»

#### **A. Επί του παραδεκτού**

32. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η εν λόγω αγωγή αποζημίωσης κηρύχθηκε απαράδεκτη από όλα τα επιληφθέντα εθνικά δικαστήρια όσον αφορά τον δεύτερο και την τρίτη των προσφευγόντων, ελλείψει αυτονόμου εννόμου συμφέροντος να προσφύγουν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Ειδικότερα τα δικαστήρια αυτά διαπίστωσαν ότι ο δεύτερος και η τρίτη των προσφευγόντων δεν είχαν ασκήσει την αποζημιωτική αγωγή στα ονόματά τους αλλά μόνον ως μέλη της πρώτης προσφεύγουσας. Υπενθυμίζοντας ότι η έννοια του «θύματος» γίνεται αντιληπτή κατά τρόπο αυτόνομο και ανεξάρτητο από τους κανόνες του εθνικού δικαίου όπως αυτός της ενεργητικής νομιμοποίησης (*Gorraix Lizarraga και λοιποί κατά Ισπανίας*, αριθ. 62543/00, § 35, CEDH 2004-III), το Δικαστήριο σημειώνει ότι, με την απόρριψη της αγωγής τους ως απαράδεκτης, τα εθνικά δικαστήρια δέχθηκαν στην πράξη ότι ο δεύτερος και η τρίτη των προσφευγόντων δεν θίγονταν άμεσα από την επίδικη κατάσταση, αλλά μόνον ως μέλη της κοινοπραξίας που είναι η πρώτη προσφεύγουσα.

33. Δεδομένου ότι η αποζημιωτική αγωγή κηρύχθηκε παραδεκτή στην περίπτωση της πρώτης προσφεύγουσας και ότι οι αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων επί του ζητήματος της υλικής ζημίας που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας υπόθεσης την αφορούσαν αποκλειστικά, το Δικαστήριο θεωρεί ότι ο δεύτερος και η τρίτη των προσφευγόντων δεν έχουν την ιδιότητα του άμεσου ή έμμεσου θύματος με την έννοια του άρθρου 34 της Σύμβασης. Έπεται ότι η αιτίαση αυτή, στο μέτρο που προβάλλεται από τον δεύτερο και την τρίτη των προσφευγόντων, είναι ασύμβατη *ratione materiae* προς το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 με την έννοια του άρθρου 35 § 3 και πρέπει να απορριφθεί κατ'εφαρμογήν του άρθρου 35 § 4.

34. Εξάλλου, στο μέτρο που η παρούσα αιτίαση αφορά την πρώτη προσφεύγουσα, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι αυτή δεν είναι προδήλως αβάσιμη με

την έννοια του άρθρου 35 § 3 α) της Σύμβασης. Σημειώνει επίσης ότι αυτή δεν προσκρούει σε κάποιο λόγο απαραδέκτου. Πρέπει επομένως να κηρυχθεί παραδεκτή ως προς αυτήν.

## **B. Επί της ουσίας**

### *1. Οι θέσεις των διαδίκων*

#### **α) Οι προσφεύγοντες**

35. Οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι η σύμβαση που συνάφθηκε μεταξύ της πρώτης προσφεύγουσας και του Δήμου Αθηναίων γέννησε για την πρώτη δικαιώματα οικονομικού περιεχομένου. Η απρόβλεπτη ακύρωση μετά από δύο έτη περίπου της νομικής βάσης της σύμβασης αυτής παραβίασε τις συνταγματικές αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου και απετέλεσε μία αυτόνομη βάση ευθύνης για τον Δήμο η οποία είναι κατ'αυτούς το έρεισμα της αποκατάστασης της ζημίας την οποία υπέστη η πρώτη προσφεύγουσα. Εν κατακλείδι, οι προσφεύγοντες εκτιμούν ότι η έννοια της «περιουσίας» καλύπτει εν προκειμένω τόσο την *damnum emergens* (άμεση ζημία), ήτοι την δαπάνη της επένδυσης για τον πάγιο εξοπλισμό και τις λειτουργικές δαπάνες της εν λόγω επιχείρησης, όσο και το *lucrum cessans* (διαφυγόν κέρδος), ήτοι τα κέρδη τα οποία θα απεκόμιζε η πρώτη προσφεύγουσα κατά την συνήθη πορεία των πραγμάτων.

36. Επίσης, οι προσφεύγοντες εκτιμούν ότι η απουσία αποζημίωσης της προσφεύγουσας κοινοπραξίας μετά την ακύρωση της επίδικης σύμβασης παραβίασε την έννοια της δίκαιης ισορροπίας που πρέπει να υφίσταται μεταξύ του δικαιώματος προστασίας της περιουσίας και του γενικού συμφέροντος. Ειδικότερα, οι προσφεύγοντες εκτιμούν ότι η Κυβέρνηση εν προκειμένω απλώς αναπαράγει τις θέσεις που υιοθετήθηκαν από τα αρμόδια εθνικά δικαστήρια και ότι τούτο αντανakλά μόνον την οπτική του εθνικού δικαστή επί του εν λόγω ζητήματος. Οι προσφεύγοντες σημειώνουν ειδικότερα ότι το διοικητικό εφετείο δεν έπρεπε να συμψηφίσει την ζημία την οποία υπέστη η προσφεύγουσα κοινοπραξία με το πραγματοποιηθέν κέρδος, διότι αυτά τα δύο δεν απέρρεαν από την ίδια αιτία: οι εισπράξεις που πραγματοποιήθηκαν προέκυπταν από τις δικές της δυνάμεις και από την επένδυση των κεφαλαίων της στην εν λόγω επιχείρηση, ενώ η υποστάσα ζημία ήταν η συνέπεια της απρόβλεπτης *ex tunc* ακύρωσης της σύμβασης η οποία είχε καταταριστεί με τον Δήμο Αθηναίων κατά κατάφωρη παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Επίσης, οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι τα διοικητικά δικαστήρια

δεν έπρεπε να λάβουν υπόψη τις ακαθάριστες εισπράξεις, αλλά το καθαρό κέρδος που αποκόμιζε η προσφεύγουσα κοινοπραξία. Σημειώνουν επίσης ότι το διοικητικό εφετείο παρέλειψε να λάβει υπόψη την παραβίαση της αρχής της καλής πίστης, αφού η δαπάνη της επένδυσης για την αγορά και την εγκατάσταση του πάγιου εξοπλισμού, η μίσθωση των αναγκαίων χώρων και τα έξοδα διαφήμισης πραγματοποιήθηκαν με την προοπτική της προκαθορισθείσας διάρκειας της επίδικης σύμβασης.

37. Όσον αφορά το διαφυγόν κέρδος, οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι αυτό δεν αφορά ένα κέρδος προερχόμενο από παράνομη δραστηριότητα, αλλά το κέρδος που η προσφεύγουσα κοινοπραξία θα πραγματοποιούσε με βεβαιότητα αν ο Δήμος Αθηναίων δεν είχε επιδείξει υπαίτια και παράνομη συμπεριφορά. Εν γένει, οι προσφεύγοντες εκτιμούν ότι η απόρριψη της αποζημιωτικής αγωγής τους από τα διοικητικά δικαστήρια στηρίζεται πάνω σε μία τυπολατρική διάκριση μεταξύ των εννοιών *lucrum cessans* και *damnum emergens*, γεγονός το οποίο διέρρηξε την δίκαιη ισορροπία η οποία πρέπει να εξασφαλίζεται μεταξύ της προκληθείσας ζημίας και της αποζημίωσης που οφείλεται εξαιτίας της υπαίτιας συμπεριφοράς του Δήμου Αθηναίων.

## **β) Η Κυβέρνηση**

38. Η Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι οι περισσότερες αξιώσεις των προσφευγόντων δεν αποτελούσαν «περιουσία» με την έννοια του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1. Σημειώνει ότι μετά την ακύρωση με την απόφαση αριθ. 1934/1998 του Συμβουλίου της Επικρατείας της σύμβασης η οποία είχε καταταριστεί με τον Δήμο Αθηναίων, αυτή θεωρήθηκε άκυρη *ex tunc*. Κατά συνέπεια, η συμβατική σχέση μεταξύ της εν λόγω κοινοπραξίας και του Δήμου Αθηναίων ανατράπηκε στο σύνολό της αναδρομικά, ήτοι θεωρήθηκε ως μηδέποτε ισχύσασα. Η Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, εκτός από τις αξιώσεις της πρώτης προσφεύγουσας λόγω της υποστάσας ζημίας, οι υπόλοιπες αξιώσεις της, και ιδιαίτερα η σχετική με το διαφυγόν κέρδος, δεν είχαν επαρκή βάση στο εθνικό δίκαιο και, συνεπώς, δεν αναφέρονταν σε «περιουσία» με την έννοια του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1.

39. Η Κυβέρνηση υπενθυμίζει κατ'αρχήν ότι, σύμφωνα με την νομολογία του Δικαστηρίου, εναπόκειται πρωταρχικά στις εθνικές αρχές, και ιδιαίτερα στα δικαστήρια, να ερμηνεύουν το εθνικό δίκαιο. Έτσι κατ'αυτήν το Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα να υποκαταστήσει την ερμηνεία του σ'εκείνη που πραγματοποιήθηκε από τα εθνικά δικαστήρια. Κατά την άποψη της Κυβέρνησης, τα διοικητικά

δικαστήρια απλώς εφήρμοσαν εν προκειμένω το εφαρμοστέο δίκαιο και την νομολογία περί αποζημίωσης εξ αδικοπραξίας.

40. Σύμφωνα με την Κυβέρνηση, λόγω της *ex tunc* ακυρότητας της εν λόγω σύμβασης, η καταβλητέα αποζημίωση μπορούσε, σύμφωνα με τις αρχές του δικαιώματος σε αποζημίωση, να καλύψει την ζημία που υπέστη η πρώτη προσφεύγουσα λόγω του ότι η καλή πίστη της ως προς την εκτέλεση της σύμβασης είχε διαψευστεί. Όμως δεν θα μπορούσε να αφορά ενδεχόμενα κέρδη στην περίπτωση που η σύμβαση αυτή θα είχε εκτελεστεί κατά την συνήθη πορεία των πραγμάτων.

41. Τέλος, η Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, όπως ρητώς δέχθηκαν τα εθνικά δικαστήρια, τόσο η ζημία την οποία υπέστη η πρώτη προσφεύγουσα όσο και το κέρδος που αυτή απεκόμισε είχαν ταυτόσημη αιτία, ήτοι της εκ μέρους της εκτέλεση μιας σύμβασης που καλόπιστα θεωρούσε έγκυρη. Η Κυβέρνηση προσθέτει ότι οι προσφεύγοντες ελαχιστοποιούν μία άλλη πλευρά της παρούσας υπόθεσης, δηλαδή το γεγονός ότι, συνάπτοντας την επίδικη σύμβαση με τον Δήμο Αθηναίων, αυτοί αναλάμβαναν έναν συγκεκριμένο κίνδυνο ως προς την καλή εκτέλεσή της, ο οποίος είναι σύμφυτος με οποιαδήποτε επιχειρηματική δραστηριότητα.

## *2. Η εκτίμηση του Δικατηρίου*

### **α) Επί της ύπαρξης μιας «περιουσίας» με την έννοια του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1**

42. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι ένας προσφεύγων δεν μπορεί να επικαλεστεί μία παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 παρά μόνον στο μέτρο που οι αποφάσεις τις οποίες καταγγέλλει αναφέρονται στην «περιουσία» του με την έννοια της διάταξης αυτής. Η έννοια της «περιουσίας» μπορεί να περιλάβει τόσο την «υφιστάμενη περιουσία» όσο και περιουσιακές αξίες, συμπεριλαμβανομένων και των απαιτήσεων, δυνάμει των οποίων ο προσφεύγων μπορεί να ισχυριστεί ότι έχει τουλάχιστον μία «θεμιτή προσδοκία» να αποκτήσει την πραγματική απόλαυση ενός δικαιώματος κυριότητας (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein κατά Γερμανίας* [GC], αριθ. 42527/98, §§ 82-83, CEDH 2001-VIII, και *Gratzinger και Gratzingerova κατά Δημοκρατίας της Τσεχίας* (déc.) [GC], αριθ. 39794/1998, § 69, CEDH 2002-VII). Εξάλλου, ως προς την έννοια της «θεμιτής προσδοκίας», το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι όταν το σχετικό περιουσιακό συμφέρον ήταν του επιπέδου της απαίτησης, δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως μία «περιουσιακή αξία» παρά μόνον όταν υπήρχε επαρκής βάση στο εθνικό δίκαιο, για παράδειγμα όταν αυτή επιβεβαιωνόταν από την καλώς

παγιωμένη νομολογία των δικαστηρίων (*Korecký κατά Σλοβακίας* [GC], αριθ. 44912/98, § 52, CEDH 2004-IX).

43. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η κατάρτιση της επίδικης σύμβασης δημιούργησε στην πρώτη προσφεύγουσα την θεμιτή προσδοκία της απόλαυσης ενός περιουσιακού δικαιώματος, ήτοι του ανταλλάγματος που προκύπτει από την εκτέλεση της σύμβασης αυτής. Έπεται ότι η μη πραγματοποίηση αυτής της θεμιτής προσδοκίας γέννησε στην πρώτη προσφεύγουσα αξιώσεις για αποζημίωση. Οι αξιώσεις αυτές στηρίζονταν πάνω σε μία στερεή και επαρκή νόμιμη βάση στο εθνικό δίκαιο: μπορούσε να αξιώσει αποζημίωση στην βάση των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα και του άρθρου 914 του Αστικού Κώδικα. Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι το διοικητικό εφετείο Αθηνών δέχθηκε ότι, κατ'αρχήν, η εξωσυμβατική ευθύνη του Δήμου Αθηναίων είχε αποδειχθεί με την έννοια του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, εξαιτίας του γεγονότος ότι, μετά την υλοποίησή της για ένα χρονικό διάστημα, η εν λόγω δημόσια σύμβαση είχε ακυρωθεί παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό τις αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου σε βάρος της προσφεύγουσας κοινοπραξίας.

44. Τα στοιχεία αυτά επαρκούν στο Δικαστήριο προκειμένου να μπορούν να χαρακτηριστούν οι απαιτήσεις της πρώτης προσφεύγουσας έναντι του Δήμου Αθηναίων ως «περιουσιακή αξία» για τους σκοπούς του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1.

### **β) Επί της ύπαρξης μιας παρέμβασης**

45. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι, κατόπιν της απόρριψης της αγωγής της από τα διοικητικά δικαστήρια, η πρώτη προσφεύγουσα βρίσκεται ενώπιον της αδυναμίας να τύχει αποζημίωσης για την ζημία την οποία υπέστη λόγω της ακυρότητας της εν λόγω σύμβασης, γεγονός το οποίο συνιστά αναμφίβολα παρέμβαση στο δικαίωμά της για σεβασμό της περιουσίας της. Αυτή η παρέμβαση δεν αντιστοιχεί ούτε με μία απαλλοτρίωση ούτε με ένα μέτρο ρύθμισης της χρήσης της περιουσίας και πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα της πρώτης φράσης του πρώτου εδαφίου του άρθρου 1.

### **γ) Επί της αιτιολογίας της παρέμβασης**

46. Δεν αμφισβητείται ότι η επίδικη παρέμβαση «προβλεπόταν από τον νόμο» όπως το απαιτεί το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 και επεδίωκε έναν θεμιτό

σκοπό, ήτοι, όπως μεταξύ άλλων σημειώθηκε από τα εθνικά δικαστήρια, την εξασφάλιση μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της προσήκουσας αποζημίωσης της πρώτης προσφεύγουσας χωρίς ταυτόχρονα αυτή να πλουτίσει κατά τρόπο παράνομο σε βάρος του Δήμου Αθηναίων.

47. Το Δικαστήριο είναι εν τούτοις αρμόδιο να εξετάσει, υπό το φως του γενικού κανόνα του άρθρου αυτού, κατά πόσον τηρήθηκε μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και των δικαιωμάτων της πρώτης προσφεύγουσας. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει προς τούτο ότι η μέριμνα της εξασφάλισης μιας «δίκαιης ισορροπίας» μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και των επιταγών των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου αντανakλάται στην δομή ολόκληρου του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 και οδηγείται από την ανάγκη μιας εύλογης σχέσης αναλογικότητας μεταξύ των χρησιμοποιηθέντων μέσων και του διωκόμενου σκοπού (βλέπε, μεταξύ άλλων, *Vistiņš και Perepjolkins κατά Λετονίας* [GC], αριθ. 71243/01, §§ 108-109, 25 Οκτωβρίου 2012, *Ruspoli Morenes κατά Ισπανίας*, αριθ. 28979/07, § 36, 28 Ιουνίου 2011). Η επαλήθευση της ύπαρξης μιας τέτοιας ισορροπίας απαιτεί μια συνολική εξέταση των διαφόρων συμφερόντων που διακυβεύονται.

48. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι μία ευρεία ευελιξία αφήνεται συνήθως στις εθνικές αρχές να λαμβάνουν γενικά μέτρα οικονομικής ή κοινωνικής φύσης (βλέπε, για παράδειγμα, *Carson και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], αριθ. 42184/05, § 61, CEDH 2010). Επί πλέον, το Δικαστήριο έχει περιορισμένη αρμοδιότητα να επαληθεύει την τήρηση του εθνικού δικαίου (*Håkansson και Sturesson κατά Σουηδίας*, 21 Φεβρουαρίου 1990, § 47, série A no. 171-A) και δεν έχει ως αποστολή του να υποκαθίσταται στα εθνικά δικαστήρια. Εναπόκειται πρωταρχικά στις εθνικές αρχές, και ιδιαίτερα στα δικαστήρια, να ερμηνεύουν την εθνική νομοθεσία (*Waite και Kennedy κατά Γερμανίας* [GC], αριθ. 26083/94, § 54, CEDH 1999-I).

49. Εν τούτοις, ο ρόλος του Δικαστηρίου είναι να διερευνά κατά πόσον τα αποτελέσματα στα οποία κατέληξαν τα εθνικά δικαστήρια είναι συμβατά με τα δικαιώματα που εγγυώνται η Σύμβαση και τα Πρωτόκολλά της. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι, ανεξάρτητα από την σιωπή του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 ως προς τις δικονομικές απαιτήσεις, μία δικαστική διαδικασία σχετική με το δικαίωμα στον σεβασμό της περιουσίας πρέπει επίσης να προσφέρει στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο μία επαρκή ευκαιρία να εκθέσει την υπόθεσή του στις αρμόδιες αρχές προκειμένου να αμφισβητήσει πραγματικά να μέτρα που προσβάλλουν τα

δικαιώματα που εγγυάται η διάταξη αυτή. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η ικανοποίηση της προϋπόθεσης αυτής, πρέπει να εξετάζονται οι εφαρμοστέες διαδικασίες από γενική άποψη (βλέπε *Capital Bank AD κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 49429/99, § 134, CEDH 2005-XII (αποσπάσματα), *Ζαφρανάς κατά Ελλάδας*, αριθ. 4056/08, § 36, 4 Οκτωβρίου 2011).

50. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι είναι σύνηθες στον κόσμο των επιχειρήσεων ότι, μετά από μία διοικητική διαδικασία για την απόκτηση μιας άδειας άσκησης μιας συγκεκριμένης εμπορικής δραστηριότητας, η ληφθείσα άδεια μπορεί μεταγενέστερα να ακυρωθεί από τα δικαστήρια για διάφορους λόγους. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο εργολήπτης του οποίου η άδεια ακυρώθηκε με τον τρόπο αυτό, ενώ η εμπορική δραστηριότητα στην οποία αυτός είχε επενδύσει σημαντικά ποσά είχε ήδη στρώσει και ήταν επικερδής, μπορεί να βρεθεί σε δυσάρεστη θέση διότι θα υποχρεωθεί να διακόψει την δραστηριότητα αυτή, μερικές φορές μάλιστα οριστικά, όταν αποδεικνύεται ότι η διοικητική πράξη με την οποία του χορηγήθηκε η άδεια ήταν παράνομη. Αν ο εργολήπτης ουδόλως εμπλέκεται στην έκδοση της παράνομης διοικητικής πράξης, είναι θεμιτό να μπορεί να στραφεί κατά του Κράτους και να ζητήσει αποζημίωση στην βάση της εξωσυμβατικής ευθύνης του τελευταίου. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι μία τέτοια δυνατότητα υφίσταται στην ελληνική έννομη τάξη και ότι η πρώτη προσφεύγουσα την εκμεταλλεύτηκε εν προκειμένω.

51. Στην παρούσα περίπτωση, η ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων διεκδίκηση της αποζημίωσής του εξαιτίας της ακύρωσης της σύμβασης η οποία είχε καταρτισθεί με τον Δήμο Αθηναίων οδήγησε το διοικητικό εφετείο στο να απορρίψει την σχετική αγωγή αποζημίωσης, απόφαση η οποία στην συνέχεια επικυρώθηκε με την απόφαση αριθ. 866/2011 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το Δικαστήριο οφείλει επίσης να εξετάσει το ζήτημα του κατά πόσον, αποφασίζοντας με τον τρόπο αυτό, τα αρμόδια δικαστήρια τήρησαν την δίκαιη ισορροπία η οποία πρέπει να επικρατεί μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών της προστασίας του δικαιώματος του ενδιαφερομένου στον σεβασμό της περιουσίας του.

52. Το Δικαστήριο σημειώνει κατ'αρχήν ότι τα διοικητικά δικαστήρια αναγνώρισαν εν προκειμένω την αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης του Δήμου Αθηναίων εξαιτίας του γεγονότος ότι η επίδικη σύμβαση ακυρώθηκε αναδρομικά ελλείψει συμφωνίας ειδικότερα με ορισμένες συνταγματικές διατάξεις. Δέχθηκαν επίσης ότι αυτή η απρόβλεπτη ανατροπή της κατάσταση μετά από δύο έτη εκτέλεσης της σύμβασης, ενώ η πρώτη προσφεύγουσα είχε πιστέψει στην συνταγματικότητα της

νομικής βάσης της σύμβασης, προσέβαλε τις αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου.

53. Όσον αφορά την ζημία την οποία υπέστη λόγω της απώλειας του κεφαλαίου που επενδύθηκε για την εκτέλεση της σύμβασης, το διοικητικό εφετείο διαπίστωσε κατ'αρχήν ότι η πρώτη προσφεύγουσα είχε αποδεχθεί κατά την διάρκεια της διαδικασίας ενώπιόν του ότι είχε εισπράξει ένα κέρδος ίσο προς την εν λόγω ζημία στην διάρκεια της μερικής εκτέλεσης της εν λόγω σύμβασης για ένα διάστημα δύο ετών περίπου. Τόσο το διοικητικό εφετείο όσο και, στην συνέχεια, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκαν ότι το κέρδος που πραγματοποίησε και η περιουσιακή ζημία που υπέστη η πρώτη προσφεύγουσα διατηρούσαν μία αιτιώδη συνάφεια με το ζημιογόνο στοιχείο εν προκειμένω, ήτοι την κατάρτιση και την εκτέλεση για μία ορισμένη περίοδο μιας άκυρης σύμβασης. Στην βάση της διαπίστωσης αυτής, τα δύο δικαστήρια κατέληξαν ότι τα κέρδη έπρεπε να αφαιρεθούν από το διεκδικούμενο από την πρώτη προσφεύγουσα ποσό για την ζημία την οποία αυτή υπέστη και, κατά συνέπεια, οι αξιώσεις της για την αιτία αυτή δεν είχαν πλέον αντικείμενο.

54. Όσον αφορά το διαφυγόν κέρδος, το Δικαστήριο σημειώνει ότι, αφού αναφέρθηκε στο εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, το διοικητικό εφετείο κατέληξε ότι η αποζημίωση για απώλεια ευκαιριών στην βάση μιας σύμβασης η οποία είχε εν τω μεταξύ κριθεί ανενεργή δεν ήταν δυνατή εξαιτίας του γεγονότος ότι ο ενδιαφερόμενος θα μπορούσε με τον τρόπο αυτό να ζητήσει την αποζημίωσή του για κέρδη τα οποία θα προέκυπταν από παράνομη δραστηριότητα. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι η απόρριψη αυτού του αιτήματος της πρώτης προσφεύγουσας στηριζόταν στο εφαρμοστέο δίκαιο για την αποζημίωση λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης και ήταν επαρκώς αιτιολογημένη.

55. Το Δικαστήριο δεν εντοπίζει σε αυτόν τον συλλογισμό τον υιοθετηθέντα από το διοικητικό εφετείο κάποια ένδειξη αυθαιρεσίας που να έχει ως συνέπεια την διάρρηξη της «δίκαιης ισορροπίας» που πρέπει να υπάρχει μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών της προστασίας του δικαιώματος του ενδιαφερομένου στον σεβασμό της περιουσίας του.

56. Από την πλευρά του, με μία απόφαση επί της αρχής, το Συμβούλιο της Επικρατείας επιβεβαίωσε την έκταση της ευθύνης του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που απορρέει από την ακύρωση μιας πράξης ευνοϊκής για τον διοικούμενο. Έκρινε ότι η αποζημίωση η οποία οφειλόταν από αυτά, στην βάση των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα,

περιελάμβανε την διαφορά μεταξύ της περιουσιακής κατάστασης του ζημιωθέντος προσώπου μετά την επέλευση του ζημιογόνου γεγονότος και εκείνης στην οποία αυτό θα βρισκόταν αν το ζημιογόνο γεγονός δεν είχε λάβει χώρα. Αν, παρά ταύτα, από το γεγονός αυτό προέκυπτε και μία ωφέλεια, η οποία θα βρισκόταν σε αιτιώδη συνάφεια με αυτό, το ύψος της πραγματικής θα ήταν εκείνο που προκύπτει μετά από αφαίρεση της ωφέλειας αυτής.

57. Το Συμβούλιο της Επικρατείας προσέθεσε ότι, σε περίπτωση κατά την οποία η ευθύνη του Δημοσίου οφειλόταν σε μία πράξη ευνοϊκή για το ζημιωθέν πρόσωπο, αλλά η οποία εκδόθηκε χωρίς να πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, η ευθύνη αυτή επεκτεινόταν στην *damnum emergens* (άμεση ζημία) που περιελάμβανε τόσο την αποκατάσταση του περιουσιακού *status quo ante* του ζημιωθέντος προσώπου όσο και τα κέρδη που το τελευταίο θα είχε πραγματοποιήσει αν δεν είχε στηριχθεί στο κύρος της πράξης. Στην περίπτωση αυτή, το Συμβούλιο της Επικρατείας υπογράμμισε ότι μία αποζημίωση για *lucrum cessans* (διαφυγόν κέρδος) δεν ήταν νοητή.

58. Κατά την άποψη του Δικαστηρίου, οι αιτιολογίες που διέλαβαν τα αρμόδια δικαστήρια προκειμένου να απορρίψουν το αίτημα αποζημίωσης λόγω της ζημίας την οποία υπέστη η πρώτη προσφεύγουσα ήταν λογικές και, σε κάθε περίπτωση, δεν ήταν αυθαίρετες. Προς τούτο, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι τα ζητήματα που σχετίζονται με αποζημιώσεις εταιρειών για ζημίες Συμβούλιο της Επικρατείας που υπέστησαν από υπαιτιότητα της διοίκησης αφορούν την ερμηνεία του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου και ότι το Δικαστήριο έχει περιορισμένη αρμοδιότητα στο ζήτημα αυτό (πιο πάνω παράγραφος 48). Ελλείπει πειστικών στοιχείων που θα μπορούσαν να το οδηγήσουν να αποστεί από τις διαπιστώσεις ως προς τα πραγματικά περιστατικά και τον νόμο των διοικητικών δικαστηρίων επί του ζητήματος αυτού, το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει την ερμηνεία του σε εκείνη του εθνικού δικαστή.

59. Λαμβανομένων υπόψη των προηγούμενων, η διαδικασία η οποία ακολουθήθηκε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν διέρρηξε την «δίκαιη ισορροπία» που πρέπει να υφίσταται μεταξύ των απαιτήσεων δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών της προστασίας του δικαιώματος του ενδιαφερομένου στον σεβασμό της περιουσίας του.

60. Κατά συνέπεια, δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1.

## II. ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΠΙΚΑΛΟΥΜΕΝΗΣ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 6 § 1 ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

61. Οι προσφεύγοντες παραπονούνται ότι η διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων παραγνώρισε την αρχή της «λογικής προθεσμίας» όπως προβλέπεται από το άρθρο 6 § 1 της Σύμβασης. Τα εφαρμοστέα αποσπάσματα της διάταξης αυτής έχουν ως εξής:

«Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα όπως η υπόθεσίς του δικασθή (...) εντός λογικής προθεσμίας υπό (...) δικαστηρίου (...), το οποίον θα αποφασίση (...) επί των αμφισβητήσεων επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του αστικής φύσεως (...)»

### A. Επί του παραδεκτού

62. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι διαδικασία ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο εξέτασε την υπόθεση σε τελευταίο βαθμό, περατώθηκε στις 21 Μαρτίου 2011 με την απόφαση αριθ. 866/2011. Όθεν, η διαδικασία αυτή δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του νόμου 4055/2012 σχετικά με την δίκαιη ικανοποίηση λόγω της υπέρβασης της λογικής προθεσμίας μιας διαδικασίας ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (βλέπε πιο πάνω παράγραφο 25). Έπεται ότι κανένα ζήτημα ως προς την εξάντληση των εθνικών ενδίκων μέσων δεν τίθεται εν προκειμένω.

63. Επίσης, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι, για να έχει εφαρμογή το άρθρο 6 § 1 υπό το αστικό σκέλος του, πρέπει να υπάρχει μία «αμφισβήτηση» ενός «δικαιώματος» το οποίο κάποιος μπορεί να επικαλεστεί, τουλάχιστον κατά τρόπο υπερασπίσιμο, ως αναγνωρισμένο από το εθνικό δίκαιο (*Vilho Eskelinen και λοιποί κατά Φινλανδίας* [GC], αριθ. 63235/00, § 40, CEDH 2007-II). Πρέπει να πρόκειται για μία «αμφισβήτηση» πραγματική και σοβαρή. Μπορεί να αφορά τόσο την ίδια την ύπαρξη ενός δικαιώματος όσο και την έκταση ή τον τρόπο άσκησής του. Εξάλλου, η έκβαση της διαδικασίας πρέπει να είναι άμεσα καθοριστική για το «εν λόγω δικαίωμα αστικής φύσεως» (βλέπε, μεταξύ πολλών άλλων, *Frydlender κατά Γαλλίας* [GC], αριθ. 30979/96, § 27, CEDH 2000-VII, και *Sporrong και Lönnroth κατά Σουηδίας*, 23 Σεπτεμβρίου 1982, § 81, série A nr. 52). Το Δικαστήριο θεωρούσε πάντοτε ότι ένας ανεπαίσθητος δεσμός μακρινών επιπτώσεων δεν αρκεί για να θέσει σε εφαρμογή το άρθρο 6 § 1 (βλέπε, μεταξύ πολλών άλλων, *Αθανάσογλου και λοιποί κατά Ελβετίας* [GC], αριθ. 27644/95, § 43, CEDH 2000-IV, πιο πάνω αναφερόμενη *Gorraiz*

*Lizarraga και λοιποί, § 43, Taskin και λοιποί κατά Τουρκίας, αριθ. 46117/99, 10 Νοεμβρίου 2004, § 130).*

64. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι, όπως έκριναν τα επιληφθέντα διοικητικά δικαστήρια, ο δεύτερος και η τρίτη των προσφευγόντων στερούνταν ενεργητικής νομιμοποίησης στο μέτρο που είχαν καταθέσει την αγωγή τους αποκλειστικά ως μέλη της πρώτης προσφεύγουσας και όχι με αυτόνομο τρόπο. Στην βάση αυτή, η αγωγή αποζημίωσης απορρίφθηκε ως απαράδεκτη ως προς αυτούς. Έτσι, η απόρριψη της εν λόγω αγωγής στον βαθμό που τους αφορούσε ήταν προβλέψιμη και ο δεύτερος και η τρίτη των προσφευγόντων δεν είχαν πιθανότητα να αναστρέψουν την επίδικη κατάσταση για την οποία παραπονούνται εν προκειμένω (βλέπε, προς την κατεύθυνση αυτή, *Αστικός Οικοδομικός Συνεταιρισμός Νέα Κωνσταντινούπολις κατά Ελλάδας (déc.)*, αριθ. 3780/02, 20 Ιανουαρίου 2005). Πράγματι, λόγω του ότι η αποζημιωτική αγωγή ήταν καταδικασμένη σε αποτυχία ως προς αυτούς, η εν λόγω διαφορά στερούνταν οποιουδήποτε διακυβεύματος που αυτό θα μπορούσε να έχει γι' αυτούς.

65. Το Δικαστήριο εκτιμά κατά συνέπεια ότι η «αμφισβήτηση» που προβλήθηκε ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων από τον δεύτερο και την τρίτη των προσφευγόντων δεν ήταν ούτε «πραγματική» ούτε «σοβαρή» κατά τρόπο ώστε το άρθρο 6 § 1 της Σύμβασης δεν έχει εφαρμογή. Συνεπώς, συντρέχει λόγος απόρριψης αυτού του τμήματος της αιτίας κατ'εφαρμογήν του άρθρου 35 §§ 3 και 4 της Σύμβασης.

66. Επίσης, το Δικαστήριο θεωρεί ότι όσον αφορά την πρώτη προσφεύγουσα, η αιτίαση η ελκόμενη από την διάρκεια της παρούσας διαδικασίας δεν είναι προδήλως αβάσιμη με την έννοια του άρθρου 35 § 3 α) της Σύμβασης και δεν προσκρούει σε οποιονδήποτε άλλο λόγο απαραδέκτου. Πρέπει επομένως να κηρυχθεί παραδεκτή.

## **B. Επί της ουσίας**

### *1. Περίοδος που πρέπει να ληφθεί υπόψη*

67. Η περίοδος που πρέπει να ληφθεί υπόψη άρχισε στις 7 Μαΐου 1999, με την κατάθεση της αγωγής ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου Αθηνών και έληξε στις 21 Μαρτίου 2011, ημερομηνία κατά την οποία δημοσιεύθηκε η απόφαση αριθ. 866/2011 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Συνεπώς διήρκεσε έντεκα έτη και δέκα μήνες περίπου για τρεις βαθμούς δικαιοδοσίας.

## 2. Λογική διάρκεια της διαδικασίας

68. Η πρώτη προσφεύγουσα εκτιμά ότι η διάρκεια της διαδικασίας ήταν υπερβολική. Η Κυβέρνηση το αμφισβητεί αναφερόμενη ειδικότερα στην πολυπλοκότητα της διαδικασίας και σε διάφορα χρονικά διαστήματα που υποστηρίζουν δεν πρέπει να της καταλογιστούν.

69. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι ο λογικός χαρακτήρας της διάρκειας μιας διαδικασίας πρέπει να εκτιμάται ιδίως υπό το φως των συνθηκών της υπόθεσης και λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων που έχουν καθιερωθεί από την νομολογία του, και ιδίως της πολυπλοκότητας της υπόθεσης, της συμπεριφοράς του προσφεύγοντος και των αρμοδίων αρχών, καθώς και του διακυβεύματος της διαφοράς για τους ενδιαφερόμενους (βλέπε, μεταξύ πολλών άλλων, *Βασίλειος Αθανασίου και λοιποί κατά Ελλάδας*, αριθ. 50973/08, 21 Δεκεμβρίου 2010).

70. Το Δικαστήριο έχει χειριστεί πολλές φορές υποθέσεις που θέτουν ζητήματα παρόμοια με εκείνα της προκείμενης περίπτωσης και έχει διαπιστώσει την παραβίαση του άρθρου 6 § 1 της Σύμβασης (βλέπε την πιο πάνω αναφερόμενη απόφαση *Βασίλειος Αθανασίου*).

71. Αφού εξέτασε όλα τα στοιχεία που του υποβλήθηκαν, το Δικαστήριο θεωρεί ότι η Κυβέρνηση θεωρεί ότι η Κυβέρνηση δεν εξέθεσε κάποιο γεγονός ή επιχείρημα ικανό να οδηγήσει σε ένα διαφορετικό συμπέρασμα στην παρούσα περίπτωση. Αν και η διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον του διοικητικού εφετείου δεν ήταν υπερβολική, το Δικαστήριο σημειώνει ότι εκείνη ενώπιον του διοικητικού εφετείου και του Συμβουλίου της Επικρατείας εκτάθηκε σε περισσότερα από πέντε και τέσσερα έτη αντίστοιχα. Εν κατακλείδι, η διάρκεια των δώδεκα ετών περίπου για τρεις βαθμούς δικαιοδοσίας ήταν υπερβολική και δεν ανταποκρίνεται στην απαίτηση της «λογικής προθεσμίας».

72. Συνεπώς, υπήρξε παραβίαση του άρθρου 6 § 1.

## III. ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 41 ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

73. Σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 41 της Σύμβασης,

«Εάν το Δικαστήριο κρίνει ότι υπήρξε παραβίαση της Σύμβασης ή των Πρωτοκόλλων της, και αν το εσωτερικό δίκαιο του Υψηλού Συμβαλλόμενου Μέρους δεν επιτρέπει παρά μόνο ατελή εξάλειψη των συνεπειών της παραβίασης αυτής, το Δικαστήριο χορηγεί, εφόσον είναι αναγκαίο, στον παθόντα δίκαιη ικανοποίηση.»

## **A. Ζημία**

74. Όσον αφορά την προκληθείσα υλική ζημία, οι προσφεύγοντες αξιώνουν 3.897.438,08 ευρώ (EUR) για την άμεση ζημία και 50.646.821 EUR για το διαφυγόν κέρδος. Επίσης, ζητούν επικουρικώς ένα ποσό 1.293.390,81 EUR που αντιστοιχεί στους τόκους τους οποίους θα είχαν εισπράξει αν είχαν επενδύσει το ποσό που δαπανήθηκε για την εκτέλεση της επίδικης σύμβασης σε αμοιβαία κεφάλαια σταθερού εισοδήματος. Όσον αφορά την ηθική βλάβη, οι προσφεύγοντες ζητούν από κοινού 150.000 και 60.000 EUR για την παραβίαση των άρθρων 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 και 6 § 1 της Σύμβασης αντίστοιχα.

75. Η Κυβέρνηση εκτιμά ότι οι αξιώσεις των προσφευγόντων είναι αβάσιμες και υπερβολικές. Υποστηρίζει ότι μία διαπίστωση παραβίασης των εν λόγω δικαιωμάτων θα συνιστούσε αφ'εαυτής μία δίκαιη ικανοποίηση. Όσον αφορά ειδικότερα την υπέρβαση της λογικής προθεσμίας, εκτιμά ότι το ποσό που θα επιδικαστεί δεν μπορεί να υπερβεί τα 2.400 EUR.

76. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι διαπίστωσε μόνον παραβίαση του άρθρου 6 § 1 για υπέρβαση της λογικής προθεσμίας όσον αφορά την πρώτη προσφεύγουσα. Θεωρεί ότι μπορεί να υπολογιστεί μόνον μία αποζημίωση για ηθική βλάβη για την αιτία αυτή και ότι συντρέχει λόγος να της επιδικαστεί το ποσό των 6.500 EUR για την ηθική βλάβη που υπέστη, πλέον οποιουδήποτε ποσού το οποίο μπορεί να οφείλεται ως φόρος.

## **B. Έξοδα και δικαστική δαπάνη**

77. Οι προσφεύγοντες ζητούν συνολικά το ποσό των 21.451,75 EUR, στην βάση τιμολογίου, για τα έξοδα και την δικαστική δαπάνη ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου.

78. Η Κυβέρνηση θεωρεί ότι το ποσό αυτό είναι υπερβολικό.

79. Σύμφωνα με την νομολογία του Δικαστηρίου, ένας προσφεύγων μπορεί να επιτύχει την καταβολή των εξόδων και της δικαστικής δαπάνης μόνον στο μέτρο που θα αποδειχθεί το πραγματικό και η αναγκαιότητά τους και ο λογικός χαρακτήρας του ύψους τους (*Creangă κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 29226/03, § 130, 23 Φεβρουαρίου 2012). Λαμβάνοντας υπόψη το έγγραφο που έχει στην διάθεσή του και τα προαναφερόμενα κριτήρια, καθώς και ότι η αιτίαση η ελκόμενη από το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 δεν κατέληξε σε διαπίστωση παραβίασης, το Δικαστήριο κρίνει

ότι συντρέχει λόγος επιδίκασης στην πρώτη προσφεύγουσα 1.000 EUR για τα έξοδα και την δικαστική δαπάνη, πλέον οποιουδήποτε ποσού το οποίο μπορεί να οφείλεται ως φόρος.

### **Γ. Τόκοι υπερημερίας**

80. Το Δικαστήριο κρίνει προσήκον να ευθυγραμμίσει το επιτόκιο των τόκων υπερημερίας με το επιτόκιο της οριακής χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, προσυζητημένο κατά τρεις εκατοστιαίες μονάδες.

### **ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ, ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ**

1. *Κηρύσσει*, ομόφωνα, την προσφυγή παραδεκτή ως προς τις αιτιάσεις που έλκονται από το άρθρο 6 § 1 και το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1, όσον αφορά την πρώτη προσφεύγουσα, και απαράδεκτη κατά τα λοιπά.
2. *Αποφαίνεται*, ομόφωνα, ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 6 § 1 της Σύμβασης,
3. *Αποφαίνεται*, με ψήφους έξι έναντι μιας, ότι δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1,
4. *Αποφαίνεται*, ομόφωνα,
  - (α) ότι το εναγόμενο Κράτος οφείλει να καταβάλει στην πρώτη προσφεύγουσα, εντός τριών μηνών από την ημέρα κατά την οποία η απόφαση θα καταστεί τελεσίδικη σύμφωνα με το άρθρο 44 § 2 της Σύμβασης, τα ακόλουθα ποσά:
    - i) 6.500 EUR (έξι χιλιάδες πεντακόσια ευρώ) πλέον οποιουδήποτε ποσού που μπορεί να οφείλεται για τον φόρο, για την ηθική βλάβη,
    - ii) 1.000 EUR (χίλια ευρώ) πλέον οποιουδήποτε ποσού που μπορεί να οφείλεται για τον φόρο, για έξοδα και δικαστική δαπάνη,
  - (β) ότι από την λήξη της πιο πάνω προθεσμίας και μέχρι την καταβολή, τα ποσά αυτά θα προσυζητηθούν με έναν απλό τόκο με επιτόκιο ίσο προς εκείνο της οριακής χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, προσυζητημένο κατά τρεις εκατοστιαίες μονάδες.
5. *Απορρίπτει*, με ψήφους έξι έναντι μιας, το αίτημα δίκαιης ικανοποίησης κατά τα λοιπά.

Συντάχθηκε στα γαλλικά και στην συνέχεια κοινοποιήθηκε εγγράφως στις 20 Οκτωβρίου 2016, κατ'εφαρμογήν του άρθρου 77 §§ 2 και 3 του κανονισμού του Δικαστηρίου.

(υπογραφή)

Abel Campos

Γραμματέας

(υπογραφή)

Mirjana Lazarova Trajkovska

Πρόεδρος

Στην παρούσα απόφαση έχει επισυναφθεί, σύμφωνα με τα άρθρα 45 § 2 της Σύμβασης και 74 § 2 του κανονισμού, την έκθεση της αντίθετης γνώμης του δικαστή Σισιλιάνου.

M.L.T. (υπογραφή)

A.C. (υπογραφή)

## ΑΝΤΙΘΕΤΗ ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗ ΣΙΣΙΛΙΑΝΟΥ

1. Λυπάμαι διότι δεν είμαι σε θέση να συνταχθώ με το συμπέρασμα της πλειοψηφίας σύμφωνα με το οποίο δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 εν προκειμένω.

2. Είναι αληθές ότι, σύμφωνα με την παγιωμένη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία ορθά υπενθυμίζεται από την απόφαση, «μία ευρεία ευελιξία αφήνεται συνήθως στις εθνικές αρχές να λαμβάνουν γενικά μέτρα οικονομικής ή κοινωνικής φύσης (...). Επί πλέον, το Δικαστήριο έχει περιορισμένη αρμοδιότητα να επαληθεύει την τήρηση του εθνικού δικαίου (...) και δεν έχει ως αποστολή του να υποκαθίσταται στα εθνικά δικαστήρια. Εναπόκειται πρωταρχικά στις εθνικές αρχές, και ιδιαίτερα στα δικαστήρια, να ερμηνεύουν την εθνική νομοθεσία» (παράγραφος 48 της απόφασης, παραλειπομένων των παραπομπών). Πρόκειται για την παραδοσιακή επιβεβαίωση της αρχής της επικουρικότητας.

3. Παρά ταύτα, μέσα στα όρια της αρχής αυτής, το Δικαστήριο έχει ως αποστολή του να ελέγξει κατά πόσον η εφαρμογή του εθνικού δικαίου στην προκείμενη υπόθεση σεβάστηκε τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που προστατεύονται από την Σύμβαση και τα Πρωτόκολλα, εν προκειμένω το δικαίωμα στην παρουσία.

4. Η ύπαρξη παρέμβασης δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους. Το ίδιο ισχύει για την νομική βάση της επίδικης παρέμβασης και τον διωκόμενο από αυτήν σκοπό (παράγραφοι 45-46 της απόφασης). Κατά συνέπεια, είναι σημαντικό να ερευνηθεί η αναλογικότητά της σε σχέση με τον διωκόμενο σκοπό και ειδικότερα κατά πόσον τηρήθηκε μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου.

5. Προς τούτο, θα σημειώσουμε πρώτα απ'όλα ότι τα διοικητικά δικαστήρια έχουν αναγνωρίσει εν προκειμένω ότι, κατ'αρχήν, η εξωσυμβατική ευθύνη του Δήμου Αθηναίων είχε αποδειχθεί εξαιτίας του γεγονότος ότι η εν λόγω σύμβαση είχε ακυρωθεί αναδρομικά λόγω της έλλειψης συμβατότητας ιδιαίτερα με ορισμένες συνταγματικές διατάξεις. Δέχθηκαν επίσης ότι αυτή η απρόβλεπτη ανατροπή της κατάστασης μετά από δύο έτη εκτέλεσης της σύμβασης, ενώ η πρώτη προσφεύγουσα είχε ορθώς πιστέψει στην συνταγματικότητα της νομικής βάσης της σύμβασης, παραβίασε τις αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου.

6. Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η αποζημίωση η οποία οφείλεται από το Δημόσιο ή από ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, στην βάση

των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα περιελάμβανε την διαφορά μεταξύ της περιουσιακής κατάστασης του προσώπου το οποίο υπέστη ζημία μετά την επέλευση του ζημιογόνου γεγονότος και εκείνης στην οποία αυτό θα βρισκόταν αν το ζημιόγνο γεγονός δεν είχε λάβει χώρα. Αν, εν τούτοις, από το ζημιόγνο γεγονός προέκυψε και κάποια ωφέλεια ευρισκόμενη σε αιτιώδη συνάφεια με αυτό, η ζημία την οποία το πρόσωπο υπέστη πραγματικά είναι εκείνη που υπολογίστηκε μετά από αφαίρεση της ωφέλειας αυτής. Το Συμβούλιο της Επικρατείας προσέθεσε ότι, σε περίπτωση που η ευθύνη του Δημοσίου οφειλόταν σε μία πράξη ευνοϊκή για τον θιγέντα, αλλά η οποία εκδόθηκε χωρίς να πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, η ευθύνη αυτή επεκτεινόταν στην *damnum emergens* (άμεση ζημία) που περιελάμβανε τόσο την αποκατάσταση του περιουσιακού *status quo ante* του ζημιωθέντος προσώπου (ως αν η παράνομη πράξη δεν υπήρξε ποτέ) όσο και τα κέρδη που το τελευταίο θα είχε πραγματοποιήσει αν δεν είχε στηριχθεί στο κύρος της πράξης. Στην περίπτωση αυτή, μία αποζημίωση για *lucrum cessans* δεν είναι νοητή.

7. Εφαρμόζοντας αυτές τις αρχές εν προκειμένω το Συμβούλιο της Επικρατείας επιβεβαίωσε την απόφαση του διοικητικού εφετείου. Συνεπέρανε ότι η πρώτη προσφεύγουσα δεν είχε δικαίωμα να εισπράξει αποζημίωση για διαφυγόν κέρδος. Ως προς την *damnum emergens*, το Συμβούλιο της Επικρατείας διευκρίνισε ειδικότερα ότι τα δικαστήρια της ουσίας είχαν ορθώς λάβει υπόψη τα κέρδη που πραγματοποίησε η κοινοπραξία προκειμένου να καθορίσει την ζημία της, πολύ περισσότερο αφού αυτή είχε επιβεβαιώσει ότι είχε πραγματοποιήσει κέρδη στην διάρκεια της μερικής εκτέλεσης της σύμβασης. Εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις ώστε να ληφθούν ταυτόχρονα υπόψη η ζημία και το κέρδος πληρούνταν αφού τόσο η μία όσο και το άλλο είχαν την ίδια αιτία, ήτοι την παράνομη ανάθεση αστυνομικών αρμοδιοτήτων στην κοινοπραξία.

8. Εν τούτοις, όταν η αρχή της νομιμότητας και εκείνη της ασφάλειας δικαίου, στην ειδικότερη πλευρά της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, βρίσκονται σε ανταγωνισμό, και όταν η πρώτη επικρατεί της δεύτερης μέσα στο πλαίσιο μιας δικαστικής απόφασης, όπως συνέβη εν προκειμένω με την ακύρωση της σύμβασης η οποία είχε συναφθεί μεταξύ της πρώτης προσφεύγουσας και του Δήμου Αθηναίων, η αναγνώριση της εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου και η δυνατότητα να τους επιδικαστεί αποζημίωση προσφέρουν κάποια επανόρθωση για την προσβολή των δικαιωμάτων του καλόπιστου διοικούμενου. Τούτο έχει ιδιαίτερη σημασία μέσα στο πλαίσιο των επιχειρήσεων, όταν ένας εργολήπτης έλαβε μία

διοικητική άδεια να αρκεί μια συγκεκριμένη εμπορική δραστηριότητα κατόπιν μιας διοικητικής διαδικασίας έχοντας την θεμιτή πεποίθηση ότι η επένδυσή του και η δραστηριότητά του εντάσσονταν μέσα στο πλαίσιο της νομιμότητας.

9. Κατά την άποψή μου, η ζημία την οποία υπέστη η κοινοπραξία και τα κέρδη που αυτή απέκρινε πραγματοποιήθηκαν σε εκτέλεση της σύμβασης είναι έννοιες εντελώς διαφορετικής φύσης και δεν μπορούν να προσφέρονται για συμψηφισμό ακόμη και αν είχαν την ίδια αιτία: η ζημία προέρχεται από την απώλεια της αρχικής επένδυσης για την λειτουργία της επιχείρησης, ενώ τα κέρδη είναι το προϊόν της δραστηριότητας της επιχείρησης αφού αυτή έχει καταστεί λειτουργική. Όθεν τα κέρδη που πραγματοποιήθηκαν από την πρώτη προσφεύγουσα ήταν το αποτέλεσμα της εργασίας και της επιμέλειας την οποία επέδειξε μέσα στο πλαίσιο της εκτέλεσης μιας σύμβασης που, στα μάτια της, είχε καταρτιστεί εγκύρως. Ο συμψηφισμός της ζημίας με τα κέρδη ισοδυναμεί με μία *de facto* κατάργηση της εργασίας της πρώτης προσφεύγουσας επί μία περίοδο δύο ετών.

10. Στην πράξη, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου συνδέεται αναπόσπαστα με το τεκμήριο του κύρους των πράξεων της διοίκησης. Μέχρις ότου μία διοικητική πράξη ακυρωθεί, αυτή τεκμαίρεται έγκυρη. Από αυτό εξαρτάται η ασφάλεια και η σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων.

11. Εν προκειμένω, σημειώνοντας ότι η πρώτη προσφεύγουσα είχε πραγματοποιήσει κέρδη στην διάρκεια των δύο ετών της εκτέλεσης της σύμβασης και ότι τα κέρδη αυτά αντιστάθμισαν την απώλεια του επενδυθέντος κεφαλαίου που αυτή υπέστη κατόπιν της ακύρωσης της σύμβασης, τα διοικητικά δικαστήρια την τιμώρησαν διπλά: όχι μόνον η ενδιαφερόμενη βρέθηκε σε αδυναμία να διεξαγάγει την δραστηριότητά της μέχρι την λήξη της σύμβασης, αλλά είδε να εκμηδενίζεται και οποιαδήποτε προσδοκία να αποζημιωθεί για την ακύρωση της σύμβασης η ευθύνη της οποίας ανήκε αποκλειστικά στο Δημόσιο. Το να αναγνωρίζεται από μία πλευρά η ζημιολόγος συμπεριφορά του Δημοσίου και, από την άλλη, αυτό να απαλλάσσεται από οποιαδήποτε έννομη συνέπεια επιβάλλοντας στην επιχείρηση να αναλάβει όλους τους κινδύνους που σχετίζονται με την λειτουργία της τελευταίας δεν φαίνεται σύμφωνο προς την «δίκαιη ισορροπία» η οποία πρέπει να υπάρχει μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών της προστασίας του δικαιώματος του ενδιαφερομένου στον σεβασμό της περιουσίας του.

12. Κατά συνέπεια, κατά την άποψή μου, υπήρξε παραβίαση, εν προκειμένω, του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1.

## **Παράρτημα**

### **Κατάλογος των προσφευγόντων**

1. «Ελευθέριος Γ. Κοκκινάκης – ΔΗΛΟΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΗ Α.Τ.Ε.», κοινοπραξία νομικών και φυσικών προσώπων, διεπόμενη από το ελληνικό δίκαιο και εδρεύουσα στην Αθήνα.
2. Ελευθέριος Γ. Κοκκινάκης, έλληνας υπήκοος, γεννηθείς το 1939.
3. «ΔΗΛΟΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΗ Α.Τ.Ε.», ανώνυμη εταιρεία ελληνικού δικαίου εδρεύουσα στην Αθήνα.

Ακριβής μετάφραση του συνημμένου

εγγράφου από τα γαλλικά.

Αθήνα, 16 Νοεμβρίου 2016

Ο μεταφραστής

Αλέξανδρος Πετροτσόπουλος