

## **Η ακύρωση των διοικητικών πράξεων λόγω μη ακρόασης του διοικουμένου. Υπερβολή ή αναγκαιότητα;**

**Θεόδωρου Γ. Ψυχογιού,  
Νομικού Συμβούλου του Κράτους**

### **I. Πρόλογος.**

Τα τελευταία χρόνια γινόμαστε συχνότατα μάρτυρες της εναγώνιας προσπάθειας της Πολιτείας να θεσπίσει διατάξεις, που αποβλέπουν στην «επιτάχυνση και αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας» τόσο στο χώρο της πολιτικής και ποινικής δίκης όσο και στο χώρο της διοικητικής δίκης.

Ωστόσο, οι νομοθετικές αυτές επιλογές, που αποτελούν καρπό πανικού, εξ αιτίας του πράγματι μεγάλου όγκου των εκκρεμών δικαστικών υποθέσεων, δεν θα πρέπει, ασφαλώς, να φτάνουν μέχρι του σημείου να μετατρέπονται σε υπερβολές, που καταργούν στην πράξη την εξαιρετικά λεπτή γραμμή μεταξύ της επιδιωκόμενης «επιτάχυνσης» και της ενδεχόμενης «αποψίλωσης» δικονομικών δικαιωμάτων.

Συγχρόνως, όμως, δεν πρέπει να λησμονείται ότι ένας μεγάλος αριθμός διοικητικών διαφορών γεννιέται (ή μάλλον ξαναγεννιέται), εξ αιτίας της, κατά κανόνα, αυτεπάγγελτης ακύρωσης διοικητικών πράξεων, λόγω πλημμελειών της διαδικασίας που τηρήθηκε πριν ή κατά την έκδοση των πράξεων αυτών, εξαιτίας παραβάσεων ουσιώδους τύπου αυτής, ανεξάρτητα αν οι εν λόγω πλημμέλειες είχαν προκαλέσει βλάβη στον διοικούμενο.<sup>1</sup> Η, για τον παραπάνω λόγο, δικαστική ακύρωση των διοικητικών πράξεων αντανακλά την απόλυτη αντίληψη που κυριάρχησε κατά τον 19<sup>ο</sup> και το μεγαλύτερο μέρος του 20<sup>ου</sup> αιώνα στην ευρωπαϊκή αλλά και στην ημέτερη νομολογία και θεωρία, σύμφωνα με την οποία η νομιμότητα της ίδιας της πράξης συνδέεται άρρηκτα με τη νομιμότητα της όλης διαδικασίας έκδοσής της, τυχόν απόκλιση από την οποία δεν αποκαθίσταται παρά μόνο με την ακύρωση της πράξης (βλ. Π. Ευστρατίου, Το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας και των εννόμων συνεπειών των διαδικαστικών ελαττωμάτων, ΕΔΔΔΔ, 2005, σελ. 245 επόμε.).

Η Διοίκηση, ως γνωστόν, μετά την ως άνω ακύρωση, διατηρεί, κατά κανόνα, το δικαίωμα επανέκδοσης της ακυρωθείσης πράξης, «θεραπεύοντας» τη διαδικαστική πλημμέλεια, που αποτέλεσε την αιτία της ακυρωτικής δικαστικής κρίσης, κατά συμμόρφωση προς τα οριζόμενα στη ακυρωτική απόφαση (βλ. ΣτΕ 1752/11, 283/10, 274/10, 1376/09, 1298/09, 187/03, 5133/95 κλπ.). Η επανέκδοση, όμως, της διοικητικής

---

<sup>1</sup> Υπενθυμίζεται εδώ ότι εξαίρεση εισήγαγε ο ν. 3900/10, άρθρ. 20§1, για τις φορολογικές διαφορές, αξιώνοντας τη ρητή επίκληση και απόδειξη συνδρομής βλάβης του διοικουμένου εξαιτίας της πλημμέλειας της πράξης, βλ. άρθρο 79§5β' Κ.Δ.Δ., κατ' αντιστοιχία προς τη διάταξη του άρθρου 159 περ. 3 ΚΠολΔ.

πράξης έχει ως αναπόφευκτη συνέπεια να επιβαρύνει την ήδη 'ασθμαίνουσα' δημόσια διοίκηση με νέες, επαναλαμβανόμενες, διαδικασίες, ενώ, στη συνέχεια, ανοίγει ένα νέο κύκλο δικαστικών αγώνων, με αποτέλεσμα την περαιτέρω διόγκωση του ήδη διογκωμένου αριθμού των εκκρεμών διοικητικών δικών (τόσο ακυρωτικών όσο και ουσιαστικών).<sup>2</sup>

Μέσα από το σύντομο αυτό σημείωμα, στα πλαίσια μιας ιδιαίτερης οπτικής, αλλά πάντα με γνώμονα το αδιαπραγμάτευτο *desideratum* για πληρότητα και αποτελεσματικότητα της απονεμόμενης δικαστικής προστασίας, θα επιχειρηθεί κριτική προσέγγιση της ακυρωτικής παρέμβασης των διοικητικών δικαστηρίων, εξαιτίας της μη τήρησης του τύπου της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, που, ως γνωστόν, αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου υπαγορευόμενη, σήμερα, από τα άρθρα 20§2 του Συντάγματος και 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/99).

## **II. Προβληματισμοί ως προς τις συνέπειες από την ακύρωση της διοικητικής πράξης.**

1. Ως γνωστόν, η παράλειψη της διοικητικής αρχής να καλέσει τον διοικούμενο και να ακούσει τις απόψεις του πριν από την έκδοση της εις βάρος του δυσμενούς διοικητικής πράξης, αποτελεί, πλην ορισμένων εξαιρέσεων,<sup>3</sup> βασική αιτία πάρα πολλών ακυρωτικών δικαστικών αποφάσεων, λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσης της διοικητικής πράξης. Στο σημείο αυτό αξίζει να παρατηρηθεί ότι, ενώ η συντριπτική πλειονότητα των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας θεωρεί ανεπίτρεπτο τον αυτεπάγγελτο δικαστικό έλεγχο της έλλειψης διοικητικής ακρόασης, χωρίς τη ρητή προβολή σχετικού ακυρωτικού λόγου από τον θιγέντα διοικούμενο (βλ. ΣτΕ 718/11, 1270/11, 467/10, 3403/10, 3997/08, 3718/03 κ.α.), εντούτοις πολλά δικαστήρια της ουσίας προχωρούν στην αυτεπάγγελτη διερεύνηση της τήρησης της διαδικασίας διοικητικής ακρόασης και στην εντεύθεν ακύρωση της σχετικής διοικητικής πράξης.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Όποιος έχει διαβάσει το βιβλίο του Μένη Κουμανταρέα «Ο ωραίος λοχαγός», που γέρασε επιδιώκοντας τη δικαίωσή του μέσα από συνεχείς και αλληπάλληλες ακυρωτικές δίκες, καταλαβαίνει ακριβώς περί τίνος πρόκειται.

<sup>3</sup> Π.χ. στις περιπτώσεις, που δεν τίθεται ζήτημα επιμέτρησης του προστίμου από τη διοικητική αρχή ή υπαιτιότητας εκ μέρους του διοικουμένου, η νομολογία δεν αξιώνει την τήρηση της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης (βλ. ολΣτΕ 2370/07, ΣτΕ 2029/10, 2030/10 κλπ.). Άλλωστε, κατά την κλασική και πάγια νομολογιακή θέση, δεν τίθεται ζήτημα προηγούμενης ακρόασης, όταν η Διοίκηση εκδίδει την πράξη βάσει αντικειμενικών και όχι υποκειμενικών δεδομένων (βλ. ΟλΣτΕ 88/11, ΣτΕ 190/11, 564/11 κλπ., με πρώτη απόφαση την υπ' αριθμ. 2594/77).

<sup>4</sup> Ορισμένες αποφάσεις, μάλιστα, αγγίζουν τα όρια της υπερβολής, ακυρώνοντας μεγάλους καταλογισμούς, χωρίς να συντρέχουν οι προς τούτο απαιτούμενες προϋποθέσεις (όπως η υπαιτιότητα του διοικουμένου ή η δυνατότητα επιμέτρησης της κύρωσης κλπ., ως ορίζει η σχετική

Εν πάση περιπτώσει, το φαινόμενο της ακύρωσης διοικητικών πράξεων για λόγους, που οφείλονται στη μη τήρηση των άρθρων 20§2 του Συντ/τος και 6 του ν. 2690/99 έχει πάρει τεράστιες διαστάσεις, με συνέπεια να ματαιώνεται επί μακρό χρονικό διάστημα η υλοποίηση της βούλησης της διοικητικής μηχανής, γεγονός που, ευλόγως, επιφέρει σοβαρά προβλήματα στην ομαλή λειτουργία τόσο της δημόσιας διοίκησης όσο και της εθνικής οικονομίας. Η διοικητική αρχή είναι υποχρεωμένη να αφιερώσει και πάλι πολύτιμο χρόνο για την επανέκδοση της ακυρωθείσας πράξης, ο διοικούμενος υποβάλλεται εκ νέου σε ψυχοφθόρες δικαστικές περιπέτειες και δαπάνες, ενώ τα δικαστήρια επωμίζονται ξανά το δύσκολο έργο να επιλύσουν τη νέα διαφορά, που αναφύεται μετά την επανέκδοση της διοικητικής πράξης.

2. Το ερώτημα, λοιπόν, που ανακύπτει εύλογα και σχετίζεται άμεσα με την αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας, είναι το εξής: Πράγματι, η παράλειψη της διοικητικής αρχής να καλέσει προς ακρόαση τον διοικούμενο, πρέπει να οδηγεί στην απόλυτη δικαστική κύρωση, που είναι η αχρήστευση της σχετικής διοικητικής πράξης με την κήρυξη αυτής ως άκυρης ή θα πρέπει να επιφέρει άλλου είδους συνέπειες (π.χ. την επιβολή πειθαρχικών ή και χρηματικών κυρώσεων στον πλημμελώς ενεργήσαντα υπάλληλο), χωρίς, όμως, να ματαιώνεται η εκφρασθείσα βούληση του διοικητικού οργάνου; Γιατί, αλήθεια, τη στιγμή που ο φάκελος της υπόθεσης, με όλες τις αιτιάσεις και τα επιχειρήματα του διοικουμένου (που, κατά τεκμήριο, θα πρόβαλε αυτός στη διοικητική αρχή, κατά την ακρόασή του) ευρίσκονται, πλέον, στα χέρια του Δικαστηρίου, αυτό ακυρώνει την πράξη απεκδυόμενο της εξουσίας που του παρέχει ο νόμος να δώσει οριστική και ουσιαστική λύση στη διαφορά, κατ' επίκληση της παράλειψης ακρόασης του διοικουμένου, μόνο και μόνο για να επανέλθει ο φάκελος στη διοίκηση, προκειμένου να ακούσει τις ίδιες απόψεις που έχουν ήδη εκφραστεί με πληρότητα στο Δικαστήριο;

### **III. Η εν τοις πράγμασι λειτουργικότητα του θεσμού.**

Επισκοπώντας την εντελώς πρακτική – και θάλεγα πραγματιστική – πλευρά του ζητήματος, διαπιστώνουμε με βεβαιότητα ότι ακόμη και στις περιπτώσεις, που η διαδικασία της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης τηρείται ευλαβικά, οι μεταβολές της στάσης της διοικητικής αρχής, λόγω των απόψεων που εξέφρασε ο διοικούμενος, είναι σχεδόν μηδενικές (βλ. Ν. Οικονομίδη, Περί προηγούμενης ακροάσεως, με αφορμή τη Σ.τ.Ε.

---

νομολογία). Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η αυτεπάγγελτη ακύρωση πολλών και σημαντικών φορολογικών καταλογισμών, με την αιτιολογία ότι οι διοικούμενοι, οι οποίοι δεν προσκόμισαν τα βιβλία τους προς έλεγχο, αν και είχαν κληθεί νομίμως προς τούτο, έπρεπε να κληθούν εκ νέου από τη φορολογική αρχή για να εξηγήσουν για ποιο λόγο αδυνατούν να προσκομίσουν τα βιβλία τους(!), ενώ, ευλόγως, είχαν κάθε δυνατότητα να το πράξουν μετά την αρχική πρόσκλησή τους (βλ. ΔΠρωτΑθ 785-790/10, 851-854/10, 14783-14787/10, 14791,4,7/10).

2370/07, Δ.Φ.Ν. 2007, σελ. 1872)<sup>5</sup>. Ειδικά, στις φορολογικές διαφορές η διοικητική ακρόαση, που, ως γνωστόν, λαμβάνει χώρα μετά τις ελεγκτικές διαπιστώσεις και πριν από την έκδοση της καταλογιστικής πράξης, δεν οδηγεί σχεδόν ποτέ στην αποτροπή έκδοσης της πράξης αυτής.<sup>6</sup> Αντίθετα, κατά τη διαδικασία διοικητικής επίλυσης της διαφοράς, όπου υπάρχει σαφέστερο και ασφαλέστερο θεσμικό πλαίσιο (ως προς το ποσοστό μείωσης των προστίμων, των προσθέτων φόρων κλπ.), οι σημειούμενες μεταβολές των εκδοθεισών καταλογιστικών πράξεων είναι κατά πολύ συνηθέστερες. Δεν πρέπει να μας διαφεύγει, άλλωστε, ότι στις φορολογικές διαφορές, η διοίκηση υποχρεούται σήμερα να απασχοληθεί πέντε (5) φορές, για κάθε καταλογιστική πράξη, προκειμένου να προβεί στην ακρόαση του διοικουμένου, δηλαδή μία φορά πριν από την έκδοση της πράξης, άλλη μία μετά την έκδοσή της στο πλαίσιο της διοικητικής επίλυσης και άλλες τρεις φορές στο πλαίσιο του λεγόμενου δικαστικού συμβιβασμού!

Πάντως, η ίδια μηδαμινή αποτελεσματικότητα καταγράφεται και κατά τη διαδικασία της διοικητικής ακρόασης επί των καταλογιστικών πράξεων διαφόρων Ν.Π.Δ.Δ., όπως του Ι.Κ.Α και λοιπών ασφαλιστικών Οργανισμών, αλλά και των Ο.Τ.Α. κ.ο.κ.

#### **IV. Οι προβληματισμοί της σύγχρονης νομολογίας. Προϋποθέσεις και προτάσεις ως προς την ακύρωση της διοικητικής πράξης.**

1. Με γνώμονα, λοιπόν, την ήδη σωρευθείσα εμπειρία (την οποία, κατά τη διαμόρφωση της νομολογίας και της νομοθεσίας, δεν πρέπει να παραβλέπουμε), αλλά και ενόψει της σκληρής πραγματικότητας των υπέρμετρα βεβαρημένων Δικαστηρίων και διοικητικών υπηρεσιών, που άγει στη χρόνια διατήρηση των εκκρεμοτήτων, επιβάλλεται να αναχθούμε σε μία νέα, σύγχρονη αλλά και πραγματιστική θεώρηση τόσο των προϋποθέσεων που συνθέτουν τη συγκεκριμένη παράβαση, όσο, κυρίως, του είδους των κυρωτικών συνεπειών, εξαιτίας της μη τήρησης της διαδικασίας της διοικητικής ακρόασης.

2. Στο πλαίσιο του πιο πάνω προβληματισμού, αξίζει οπωσδήποτε να μνημονευτεί η νέα νομολογιακή θεώρηση, ως προς τις προϋποθέσεις

---

<sup>5</sup> Συγκεκριμένα, ο Εφέτης Δ.Δ. Ν. Οικονομίδης επισημαίνει χαρακτηριστικά, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Αξίζει, νομίζω, να επισημανθεί ότι οι διοικητικοί δικαστές, ακυρώνοντας πλήθος διοικητικών πράξεων για έλλειψη προηγούμενης ακρόασης, αισθανόμαστε πιθανώς ικανοποίηση για σωστή εκπλήρωση της αποστολής μας. Όμως, ας μην παραβλέπομε ότι το τελικό αποτέλεσμα είναι απλώς η καθυστέρηση διεκπεραίωσης των υποθέσεων, αφού η διοίκηση, όπως όλοι αντιλαμβανόμαστε από την εμπειρία μας, ουδέποτε (πλην ίσως σπάνιων περιπτώσεων, που επιβεβαιώνουν τον κανόνα) μεταβάλλει τις απόψεις της, αλλά επιμένει πεισματικά σ' αυτές, όσο πειστικές κι αν είναι οι απόψεις των ενδιαφερομένων».

<sup>6</sup> Ως γνωστόν, η πρακτική αυτή τηρείται κατά τα τελευταία χρόνια από τις φορολογικές αρχές, ύστερα από τη (μετά από πολλές δεκαετίες) απροσδόκητη μεταστροφή της νομολογίας, που αξίωσε την ακρόαση του διοικουμένου πριν από την έκδοση της καταλογιστικής πράξης, δεχόμενη ότι η διαδικασία συμβιβασμού που έπεται αυτής δεν ικανοποιεί το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης (βλ. ολστΕ 2370 -71/07).

ακύρωσης της διοικητικής πράξης, λόγω παράβασης του δικαιώματος ακρόασης, που προκαλεί σημαντικό ρήγμα στην «άκαμπτη» και απόλυτη αντιμετώπιση του εν λόγω δικαιώματος. Συγκεκριμένα, με την υπ' αριθμ. **3382/10** απόφαση της επταμελούς σύνθεσης του Συμβουλίου της Επικρατείας (Δ' Τμήμα)<sup>7</sup> έγινε δεκτό ότι, για την ακύρωση της διοικητικής πράξης, δεν αρκεί η εκ μέρους του διοικουμένου απλή επίκληση της παράβασης του δικαιώματος διοικητικής ακρόασης, αλλά πρέπει να γίνεται και επίκληση κατά τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο της ύπαρξης κρίσιμων στοιχείων, **τα οποία, αν έθετε υπόψη της διοίκησης, θα οδηγούσαν σε διαφορετικό αποτέλεσμα** (το ζήτημα εκκρεμεί στην Ολομέλεια του πιο πάνω Δικαστηρίου, η κρίση του οποίου αναμένεται με ζωηρό ενδιαφέρον). Ήδη, από το Β' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έχουμε την έκδοση της υπ' αριθ. **948/12** απόφασής του, η οποία ευθυγραμμίζεται πλήρως με την ως άνω παραδοχή της απόφασης 3382/10.<sup>8</sup>

Σημειώνεται ότι των πιο πάνω αποφάσεων είχαν προηγηθεί και άλλες, παρόμοιες, αποφάσεις τόσο του ΣτΕ όσο και του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (βλ. ΣτΕ 3546/1994, 879/1998, 2002/2000, επίσης βλ και ΔΕΚ απόφαση της 21.3.1990, C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής, Συλλ. 1990, σελ. I-959, σκέψη 48, ΔΕΚ απόφαση της 5.10.2000, C-288/96 Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλ. 2000, σελ. I-8237, σκέψη 101, διάταξη του Προέδρου ΔΕΚ της 29.4.2005, C-404/04P-R, Technische Glaswerke Ilmenau κατά Επιτροπής, σκέψη 50, με τις οποίες κρίθηκε ότι η έκδοση της βλαπτικής για το πρόσωπο πράξης κατά παράβαση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, δεν συνεπάγεται ακυρότητα της πράξης παρά μόνον, εάν, χωρίς την πλημμέλεια αυτή, η οικεία διοικητική διαδικασία μπορούσε να καταλήξει σε διαφορετικό αποτέλεσμα).

Σαφώς αξιοσημείωτη είναι και η υπ' αριθμ. **530/2003** απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, με την οποία κρίθηκε ότι «*όταν προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως υποστατή διοικητική πράξη που έχει εκδοθεί κατά δεσμία αρμοδιότητα και έχει απορρίψει αίτημα διοικουμένου, είναι αλυσιτελής η έρευνα λόγων ακυρώσεως αναγομένων στη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση του οργάνου που την εξέδωσε ή γνωμοδότησε για την έκδοσή της, εφόσον ο αιτών δεν αμφισβητεί τα πραγματικά περιστατικά και το Δικαστήριο καταλήγει στην κρίση ότι δεν ήταν κατά νόμο επιτρεπτή η έκδοση της πράξεως με το αξιούμενο από τον αιτούντα περιεχόμενο. Και τούτο, διότι η ακύρωση της πράξεως για τον ως άνω τυπικό λόγο, δεν καταλείπει στη Διοίκηση, που οφείλει να κρίνει εκ νέου το εκκρεμές αίτημα υπό το ισχύον κατά τον χρόνο της ακυρωθείσης πράξεως*

<sup>7</sup> Βλ. εμπειριστατωμένα σχόλια της Δικηγόρου Β. Καψάλη, αναφορικά με τις κρίσεις της εν λόγω δικαστικής απόφασης στη Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, έτος 4<sup>ο</sup>, σελ. 395 επόμ. Επίσης, βλ. Ελ. Θεοχαροπούλου, Νέοι προσανατολισμοί στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία, ΔΦΝ 2012, σελ. 1107 επ.)

<sup>8</sup> Βλ. και την, ομοίου περιεχομένου, πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπ' αριθ. **2325/2012**.

νομικό και πραγματικό καθεστώς, καμιά νομική ευχέρεια να εκδώσει νέα πράξη που θα ικανοποιεί το αίτημα του διοικουμένου».<sup>9</sup>

Είναι προφανές ότι η ανάλογη εφαρμογή της πιο πάνω νομολογιακής θέσης είναι επιτρεπτή και επί της ακυρωτικής αιτίασης για μη τήρηση της διαδικασίας προηγούμενης ακρόασης, εφόσον ο αιτών ή προσφεύγων δεν προβάλλει λόγους αμφισβητούντες τα πραγματικά περιστατικά που έλαβε υπόψη της η Διοίκηση κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης.

Δεν πρέπει, εξάλλου, να λησμονείται η συγκριτική αποτίμηση, που καταγράφεται από τον καθηγητή Π. Λαζαράτο στη μονογραφία του «Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία» (1992), σελ. 155, και κατά την οποία: «*Τόσο στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο όσο και στα δίκαια των κρατών μελών – συμπεριλαμβανομένου και του δικαίου των Η.Π.Α. – το δικαίωμα ακρόασης του θιγομένου, από μία δυσμενή διοικητική ενέργεια ή μέτρο, πολίτη δεν κατοχυρώνεται γενικά και ανεξαιρέτα, αλλά υπό περιορισμούς τελολογικά ή συστηματικά επιβεβλημένους (προϋποθέσεις – εξαιρέσεις). Στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο κυριαρχεί εντονότερα η τάση συρρίκνωσης της κανονιστικής εμβέλειας του δικαιώματος ακρόασης μέσω σταθμίσεως με άλλα έννομα προστατευόμενα αγαθά ή αρχές (εξαιρέσεις = συστηματική ερμηνεία)*».

3. Σε κάθε περίπτωση, δύναται να υποστηριχθεί ότι η ακύρωση της διοικητικής πράξης, λόγω μη τήρησης της πιο πάνω διαδικασίας, ειδικά στις δίκες επί διαφορών ουσίας, αποτελεί εκδήλωση υπερβολικής αλλά και απρόσφορης αυστηρότητας, αφού το Δικαστήριο έχει την εξουσία να κρίνει την υπόθεση τόσο κατά το νόμο όσο και κατά την ουσία, αποφεύγοντας να επιβάλει την «εσχάτη των ποινών» στην κρινόμενη διοικητική πράξη.

Η συγκεκριμένη παραδοχή δεν είναι οθνία προς την πάγια νομολογιακή στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν δικάζει ως Δικαστήριο ουσίας, αντιθέτως, μάλιστα, επικουρείται σημαντικά από αυτή. Συγκεκριμένα, το εν λόγω Δικαστήριο, στα πλαίσια των πειθαρχικών διαφορών, οι οποίες, ως γνωστόν, συνιστούν διαφορές ουσίας (όπως και οι φορολογικές), έχει κρίνει, κατ' επανάληψη, ότι οι αιτιάσεις, που στοχεύουν στην ακύρωση των πειθαρχικών αποφάσεων, λόγω πλημμελειών της αιτιολογίας τους, προβάλλονται **αλυσιτελώς** και δεν άγουν στην ακύρωση της πράξης, καθόσον το ΣτΕ, δικάζοντας ως Δικαστήριο ουσίας, δύναται να διαμορφώσει μόνο του την απαιτούμενη αιτιολογία, εκφέροντας δική του ουσιαστική κρίση, σχετικά με την τέλεση των πειθαρχικών παραπτωμάτων και την σοβαρότητά τους, **χωρίς να απαιτείται να καταφύγει στην κήρυξη της ακυρότητας της προσβαλλόμενης πειθαρχικής απόφασης** (βλ. Σ.τ.Ε. 898/2010, 3526/2006, 1889/2005, 2163/2004 κλπ.).

---

<sup>9</sup> Για σχόλια ως προς την εν λόγω απόφαση, βλ. Β. Καψάλη, ό.π.

Παρόμοια θέση της νομολογίας και στο ζήτημα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης θα ήταν όχι μόνον ευκαταία αλλά και απολύτως συμβατή τόσο προς τη φύση των ουσιαστικών διαφορών όσο και προς το θεσμικό ρόλο των δικαστηρίων της ουσίας, στην έννομη τάξη μας, ως δικαστηρίων πλήρους δικαιοδοσίας. Πιστεύω ακράδαντα ότι η θέση αυτή δεν αποτελεί επουδενί «τροχοπέδη» ή άρνηση δικαιωμάτων του διοικουμένου, ενώ συγχρόνως συμβάλλει καθοριστικά στην απονομή ταχείας, ουσιαστικής και αποτελεσματικής δικαιοσύνης από τα δικαστήρια της ουσίας. Από την άλλη πλευρά, ο διοικούμενος δεν κατατρώχεται από νέες σχοινοτενείς και χρονοβόρες διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες ούτε υποβάλλεται σε νέες δαπάνες, προκειμένου επί τέλους «να βρεί το δίκιο του». Συγχρόνως δε, η διοίκηση έχει γρήγορα στα χέρια της μια εκτελεστή δικαστική απόφαση που κρίνει επί της ουσίας της διαφοράς και γνωρίζει πλέον ξεκάθαρα «τι δέον γενέσθαι». Οι ατέλειωτες διοικητικές και δικαστικές εκκρεμότητες και διεγκυστίνδες, που καθιστούν τη χώρα μας δακτυλοδεικτούμενη στη διεθνή κοινότητα για τις αναποτελεσματικές της διαδικασίες και πρακτικές, θα πρέπει να επανεξεταστούν εκτός των πλαισίων της ακυρωτικής υπερβολής. Ασφαλώς, χωρίς εκπτώσεις στο επίπεδο του νομικού μας πολιτισμού, αλλά και χωρίς εμμονές σε ατελέσφορες διαδικαστικές επαναλήψεις, που δεν προσφέρουν καμία απολύτως υπηρεσία στην ομαλή λειτουργία μιας σύγχρονης έννομης τάξης και κοινωνίας, η οποία έχει κάθε δικαίωμα να αξιώνει λύσεις ταχείες και αποτελεσματικές, επί της ουσίας των διαφορών.<sup>10</sup>

## V. Επίμετρο.

Εν κατακλείδι, θα ήθελα να τονίσω ότι ο θεσμός της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης του διοικουμένου, όπου έχει κριθεί ως αναγκαίος, ασφαλώς και πρέπει να τηρείται με ευλάβεια, καθόσον συγκροτεί δικαίωμα συνταγματικώς κατοχυρωμένο, πλην, όμως, έχω τη γνώμη ότι ενδείκνυται να «απομυθοποιηθεί» η λειτουργικότητά του και κυρίως να συρρικνωθούν οι απόλυτες ακυρωτικές συνέπειες της μη τήρησής του, στις οποίες σαφώς καταγράφεται μια έκδηλη υπερβολή του δικαϊκού μας συστήματος. Η νομολογία κάνει ήδη τα πρώτα της βήματα προς την κατεύθυνση αυτή. Όμως η σημερινή πραγματικότητα και οι αναγκαιότητες που ανακύπτουν από τη σοβούσα, στη χώρα μας,

---

<sup>10</sup> Προς τη θέση αυτή στοιχείται και η άποψη του Καθηγητή Π. Ευστρατίου, όπως καταγράφεται με σαφήνεια στο προαναφερόμενο άρθρο του (σελ. 255,256): «Ακόμη και όπου αποδεδειγμένα λαμβάνει χώρα προσβολή ατομικού δικαιώματος, αυτό δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι επιβάλλεται οπωσδήποτε η αναγνώριση της νομικής δυνατότητας αυτοτελούς προσβολής της παραβιασθείσας διαδικαστικής διατάξεως ή ενός απόλυτου λόγου δικαστικής ακυρώσεως της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξεως.(.....). Όπως αποδεικνύεται, διαδικαστικά ελαττώματα δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν πάντοτε με την αναγνώριση λόγων ακυρώσεως της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξεως, αλλά μπορούν να επισύρουν άλλες ενδοδιοικητικές κυρώσεις ιεραρχικού διοικητικού ελέγχου ή διοικητικής εποπτείας ή να θεμελιώσουν σχετικές αξιώσεις αποζημιώσεως».

πολύπλευρη κρίση, πρέπει να αποτελέσουν το εφαλτήριο για ευρύτερους προβληματισμούς στο χώρο του δικαίου και κυρίως για ρηξικέλευθες και ρεαλιστικές λύσεις, που θα συμβάλουν στην ταχύτερη υπέρβασή της.\_