



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



**εκδδα**

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Επιβλέπουσα:**

**Ελένη Καλαμπάκου**

**Σπουδαστής:**

**Εμμανουήλ Δαγαλάκης**

**ΑΘΗΝΑ - 2020**

**Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας**

ΕΣΔΔΑ

Εμμανουήλ Δαγαλάκης, ©, 2020

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

## **ΔΗΛΩΣΗ**

«Δηλώνω ρητά, ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής»

Αθήνα, 16/09/2020

Εμμανουήλ Δαγαλάκης

Υπογραφή

## **Ευχαριστίες**

Ευχαριστώ την επιβλέπουσά μου, κα Ελένη Καλαμπάκου, για την πολύτιμη συμβολή της και τις οδηγίες της καθ'όλη τη διάρκεια συγγραφής της παρούσας εργασίας.

Ευχαριστώ επίσης την οικογένειά μου καθώς και το στενό φιλικό μου περιβάλλον για τη βοήθεια και την στήριξη που μου προσφέρει καθημερινά.

## Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου όπως αυτό διαμορφώνεται μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Επιχειρείται να αποτυπωθεί η δυναμική νομολογιακή προσέγγιση ενός εκ των θεμελιωδέστερων μέσων άμυνας που διαθέτει ο πολίτης στις σχέσεις του με τη διοίκηση και να καταδειχθεί η σημασία προάσπισής του στο πλαίσιο ενός αποτελεσματικού κράτους δικαίου.

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, ενώ, επίσης, ρυθμίζεται από το άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Συνίσταται στη δυνατότητα που διαθέτει ο διοικούμενος να υποβάλει τις αντιρρήσεις του και να διατυπώσει τους ισχυρισμούς του πριν από την έκδοση βλαπτικής για τα συμφέροντά του διοικητικής πράξης ή επιβολής ορισμένου δυσμενούς διοικητικού μέτρου.

Στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας παρουσιάζεται η θεσμική θωράκιση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης αλλά και η σταδιακή οριοθέτησή του, όπως προκύπτει από τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Παρουσιάζονται, στη συνέχεια, οι επιμέρους πτυχές του δικαιώματος που παράλληλα αποτελούν αξιώσεις του διοικουμένου για την αποτελεσματική άσκησή του και, έπειτα, περιγράφονται τόσο οι προϋποθέσεις που νομολογιακά έχουν τεθεί για την εφαρμογή του δικαιώματος όσο και οι οφειλόμενες ενέργειες της διοίκησης σε περίπτωση παραβίασής του.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας, μελετάται η τάση συρρίκνωσης της προστατευτικής εμβέλειας του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Εφορμώντας, κατά κύριο λόγο, από το πρωτογενές υλικό που παρέχει η πλούσια νομολογία του Δικαστηρίου, και στο οποίο βασίστηκε η παρούσα εργασία, διερευνώνται οι κυριότεροι λόγοι περιορισμού του δικαιώματος, ήτοι λόγω της φύσης της διοικητικής πράξης ή μέτρου, της συνδρομής επειγουσών περιπτώσεων εξαιτίας ύπαρξης

κινδύνου ή επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, και, τέλος, εξαιτίας της ύπαρξης δικονομικών φραγμών.

Η εργασία καταλήγει σε μία συνοπτική αποτίμηση της εφαρμογής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης από το ΣτΕ, διατυπώνοντας ορισμένες σκέψεις σχετικά με τη νομολογιακή διάπλασή του στο πλαίσιο της σύγχρονης διοικητικής πραγματικότητας.

#### **Λέξεις κλειδιά:**

Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Συμβούλιο της Επικρατείας, δυσμενής διοικητική πράξη, άμυνα διοικουμένου, προϋποθέσεις άσκησης δικαιώματος, περιορισμοί δικαιώματος

### **Abstract**

The scope of this essay is to present the right of previous hearing, as it has been formed through the Council of State's case-law. An attempt is made to capture the dynamic case – law approach of one of the most fundamental means that the citizen has in his relations with the administration and to demonstrate the importance of defending himself within the framework of an effective rule of law.

The right of previous hearing is enshrined in article 20 par. 2 of the Constitution while it is also regulated by article 6 of the Code of Administrative Procedure. It consists in the possibility that the administrator has to submit his objections and formulate his claims before the issuance of of an administrative act that is harmful to his interests or of an unfavorable administrative measure.

The first part of this paper presents the institutional shielding of the right to be heard and its gradual delimitation, as it results from the decisions of the Council of State. Next, the individual aspects of the right are presented, which at the same time constitute claims, of the administrator for the effective exercise of his right. Then, both the conditions that have been set by law for the application of the right and the actions of the administration in case of violation are described.

In the second part of the paper, the tendency of shrinking the protective force of the right to be heard by the Council of State under the claim of achieving even greater administrative effectiveness, is studied. Applying, mainly, from the primary material provided by the large case law of the Council , and on which the present work was based, the main reasons for the restriction of the right are considered, especially, the nature of the administrative act or measure, emergency assistance, due to risk or huge public interest, and, finally, due to the existence of procedural barriers.

The essay concludes with a brief assessment of the application of the right of previous hearing by the Council of State, formulating some thoughts on its case law in the context of modern administrative reality.

**Key words:**

Right of previous hearing, Council of State, harmful administrative act, administrator's claims, conditions about the right application, restrictions of the right



### Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

Αρ.	Άρθρο
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΙΚΑΤΣΑ	Διαπανεπιστημιακό Κέντρο Αναγνώρισης Τίτλων Σπουδών Αλλοδαπής
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔεφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΔΔσίας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΕΕΛΠΝΟ	Κέντρο Ειδικών Λοιμώξεων και Πρόληψης Νοσημάτων
ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΕ	Πράξη Επιβολής Εισφορών
ΠΕΠΑΕ	Πράξη Επιβολής Προστίμου Ακαταχώριστων Εργαζομένων
ΠΕΠΕΕ	Πράξη Επιβολής Πρόσθετης Επιβάρυνσης Εισφορών
Συντ.	Σύνταγμα

ΣτΕ

ΣτΕΟΛ

Τμ.

ΥΚ

Συμβούλιο της Επικρατείας

Ολομέλεια Συμβουλίου της Επικρατείας

Τμήμα

Υπαλληλικός Κώδικας

## Πίνακας περιεχομένων

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	9
Εισαγωγή.....	12
ΜΕΡΟΣ Α: Η κατοχύρωση και οριοθέτηση του δικαιώματος.....	14
1. Από τη νομολογική στη θεσμική θωράκιση του δικαιώματος.....	14
1.1. Η πορεία προς τη συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση.....	14
1.2. Η σύσταση του δικαιώματος.....	16
1.3. Οι φορείς και οι αποδέκτες του δικαιώματος.....	18
2. Οι επιμέρους πτυχές του δικαιώματος στη νομοθεσία και τη νομολογία.....	20
2.1. Η έγγραφη κλήση προς ακρόαση.....	20
2.2. Η ενημέρωση από τη διοίκηση.....	21
2.3. Η αξίωση για αποτελεσματική διατύπωση των ισχυρισμών.....	23
2.4. Η παρέλευση εύλογου χρόνου μεταξύ της ακρόασης και της λήψης του δυσμενούς μέτρου.....	24
3. Η σταδιακή οριοθέτηση του δικαιώματος και οι συνέπειες παραβίασής του από τη διοίκηση.....	26
3.1. Πεδίο εφαρμογής.....	26
3.2. Πρόκληση θετικής βλάβης στον διοικούμενο.....	27
3.3. Η μη υποβολή προηγούμενης αίτησης από τον διοικούμενο.....	28
3.4. Η συμμόρφωση της διοίκησης στον τύπο της προηγούμενης ακρόασης.....	29
ΜΕΡΟΣ Β: Από την οριοθέτηση του δικαιώματος στον δραστικό περιορισμό του.....	31
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	31
4. Η νομική μορφή της προσβαλλόμενης πράξης ως προϋπόθεση για την ικανοποίηση του δικαιώματος.....	33
4.1. Ο όρος περί άσκησης διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και υπαίτιας συμπεριφοράς.....	33
4.2. Οι προβαλλόμενες ενστάσεις από τη θεωρία και τη νομολογία.....	37
5. Οι επείγουσες περιπτώσεις και η ερμηνεία τους από το ΣτΕ.....	42
5.1. Η ανάγκη αποτροπής κινδύνου και η ύπαρξη επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος .....	42
5.2. Η υποχώρηση του δικαιώματος στην περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 14 του Ν. 2523/1997.....	45
6. Δικονομικοί περιορισμοί ή διεύρυνση του ακυρωτικού ελέγχου;.....	51
6.1. Ο μη αυτεπάγγελτος έλεγχος της παράβασης του δικαιώματος.....	51
6.2. Η απόφαση 4447/2012: «η αλυσιτέλεια» στην προβολή παραβίασης του δικαιώματος.....	52
6.3. Η αμφιλεγόμενη σύνδεση της «αλυσιτέλειας» με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.....	56
Συμπεράσματα.....	60
Βιβλιογραφικές Αναφορές.....	64

## Εισαγωγή

Ένα από τα χαρακτηριστικά της δράσης της δημόσιας διοίκησης είναι η εμφάνισή της στην καθημερινότητα των πολιτών τόσο υπό την ρυθμιστική της μορφή, και ειδικότερα μέσω της παραγωγής πλείστων κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων, όσο και υπό την ελεγκτική- κυρωτική φύση της. Και στις δύο περιπτώσεις, συχνά η συνέπεια είναι η επέμβασή της στην σφαίρα των ατομικών ελευθεριών των διοικούμενων. Το πλαίσιο αυτό δράσης της δημόσιας διοίκησης εμφορείται μεν από την βούληση ικανοποίησης του δημόσιου συμφέροντος και θωρακίζεται από την αρχή της νομιμότητας, γεννά, ωστόσο, ταυτόχρονα την ανάγκη ατομικής προστασίας του διοικούμενου, τα συμφέροντα του οποίου πιθανώς να θίγονται από την δράση αυτή, οδηγώντας ακόμα και σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων του. Μία από τις διαδικαστικές εγγυήσεις που παρέχουν έναν στοιχειώδη αλλά ζωτικής σημασίας τρόπο υπερασπίσεως έναντι των αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης, ιδίως, δε, όσων προβλέπουν ρυθμιστικής ή κυρωτικής φύσεως μέτρα, ενσαρκώνεται στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.

Εντούτοις, η λιτή και ανεπιφύλακτη υπέρ του νόμου συνταγματική καθιέρωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο άρθρο 20 παρ. 2 δεν σημαίνει την απεριόριστη ικανοποίησή του. Είναι αλήθεια ότι, παρατηρώντας τη νομολογία των δικαστηρίων μας, και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), η επιδίωξη ενίσχυσης της θέσης του διοικούμενου και η παροχή της δυνατότητας σε αυτόν να λάβει τον λόγο σε περίπτωση διακινδύνευσης των συμφερόντων του συναντά την διαχρονική ανάγκη αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης με την ταχεία και αποδοτική διεκπεραίωση του τεράστιου όγκου υποθέσεων που αυτή αντιμετωπίζει. Πράγματι, η πλούσια νομολογία του ΣτΕ ανέλαβε τον πολύ σημαντικό ρόλο, συμπληρώνοντας τον νομοθέτη, να υποδείξει τον τρόπο πραγμάτωσης του ατομικού δικαιώματος στο πλαίσιο της ενεργής διαδικαστικής του διάστασης, από την άλλη πλευρά, ωστόσο, εισήγαγε ορισμένες προϋποθέσεις που συνέτειναν σε έναν αμφιλεγόμενο περιορισμό του.

Η παρούσα εργασία καταπιάνεται με την ουσιαστική πραγμάτωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ιδωμένη κυρίως υπό την ερμηνευτική σκοπιά του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου της χώρας μας. Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο αυτής, θα γίνει

αναφορά στην σταδιακή καθιέρωση της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου προ της έκδοσης δυσμενών διοικητικών μέτρων και θα επιχειρηθεί η ανάδειξη της ιδιότητας φύσης της, τόσο ως ατομικού δικαιώματος όσο και ως ουσιώδους διαδικαστικού τύπου. Στο δεύτερο κεφάλαιο, θα αναλυθούν οι επιμέρους πτυχές του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, οι οποίες μετουσιώνονται σε αξιώσεις του ενδιαφερόμενου προς την διοίκηση ως προς την εξασφάλιση συγκεκριμένων διαδικαστικών σταδίων που αποσκοπούν στην πληρότητα της υπεράσπισής του.

Στο τρίτο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί η παρουσίαση της οριοθέτησης του δικαιώματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας, η οποία έχει συμβάλει τα μέγιστα στην διαμόρφωση της εμβέλειάς του εντός του πλαισίου της διοικητικής διαδικασίας και, εν πολλοίς, εισάγει τις προϋποθέσεις εφαρμογής της προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκδοση των δυσμενών διοικητικών πράξεων.

Εισαγόμενοι στο δεύτερο μέρος της εργασίας, από το τέταρτο έως και το έκτο κεφάλαιο θα δοθεί έμφαση στη νομολογιακή τάση συστολής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης από το Συμβούλιο της Επικρατείας, τους λόγους που αυτή διενεργείται καθώς και το κατά πόσον κρίνεται δικαιολογημένη η υποχώρηση της ουσιαστικής νομιμότητας και της πληρότητας της δικαστικής προστασίας έναντι της ταχύτητας και αποτελεσματικότητας των διοικητικών διαδικασιών. Ειδικότερα, θα επιχειρηθεί η διερεύνηση τριών βασικών κατηγοριών οι οποίες τείνουν στον περιορισμό του δικαιώματος: της φύσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, της συνδρομής επειγουσών περιπτώσεων ή επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, καθώς και της εισαγωγής δικονομικών προϋποθέσεων, προκειμένου το δικαίωμα να ασκηθεί αποτελεσματικά.

Τέλος, έπειτα από τη συνοπτική αποτύπωση της εφαρμογής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης από το ΣτΕ, διατυπώνονται ορισμένες σκέψεις σχετικά με τη νομολογιακή διάπλυσή του και τις δυσκολίες που μια τέτοια διαδικασία εμπεριέχει στο πλαίσιο της σύγχρονης διοικητικής πραγματικότητας.

## ΜΕΡΟΣ Α: Η κατοχύρωση και οριοθέτηση του δικαιώματος

### 1. Από τη νομολογιακή στη θεσμική θωράκιση του δικαιώματος

#### 1.1. Η πορεία προς τη συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, όπως ειπώθηκε ήδη, προσφέρει τη δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις θέσεις του ενώπιον της διοικητικής αρχής που προτίθεται να λάβει ένα δυσμενές για τα συμφέροντά του μέτρο. Πρόκειται, ουσιαστικά, για συμμετοχή των διοικουμένων πριν το τελικό στάδιο έκδοσης της διοικητικής πράξης, μέσω της δυνατότητας να διατυπώνουν απευθείας την βούλησή τους στο αρμόδιο διοικητικό όργανο. Η διαδικασία αυτή δεν λαμβάνει χώρα σε περίπτωση ψήφισης τυπικού νόμου ή προ της έκδοσης κανονιστικών πράξεων<sup>1</sup> λόγω του ακαθόριστου αριθμού προσώπων που αυτές αφορούν, ενώ δεν χωρεί επίσης σε περιπτώσεις έκδοσης ευμενών ατομικών διοικητικών μέτρων για τον διοικούμενο λόγω απουσίας του δικαιολογητικού λόγου άμυνάς του.

Οι απαρχές του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης δεν συναντώνται, όπως θα αναμενόταν, στις διατάξεις του θετού διοικητικού δικαίου, αλλά σε μία από τις γενικές αρχές του, δηλαδή στους κανόνες δικαίου που δεν αναγράφονται ρητά στα νομοθετικά κείμενα, αλλά προκύπτουν από το σύνολο και το πνεύμα του ισχύοντος δικαίου, αποτυπώνοντας την αρχή «μηδενί δικάσεις πριν αμφοίν μύθον ακούσεις» (Σπηλιωτόπουλος, 2007, σ.170). Για την προοδευτική όμως καθιέρωσή του ως ατομικού δικαιώματος, δεν αρκούσε απλά και μόνο η εκπόρευσή του από τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, αλλά συντέλεσε επίσης σε πολύ μεγάλο βαθμό η νομολογιακή αναγνώρισή του μέσα από τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων, και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, ήδη από τα πρώτα χρόνια ιδρύσεως του. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η υποχρέωση για κλήση του πειθαρχικώς διωκόμενου υπαλλήλου σε απολογία πριν από την επιβολή πειθαρχικής ποινής<sup>2</sup> παρόλο που τα Συντάγματα των

---

1 ΣτΕ 1558/2015, ΣτΕ Ολ. 3692/2009

2 ΣτΕ Ολ 666/1930, ΣτΕ Ολ 492/1934, ΣτΕ Ολ 1256/1952.

περιόδων εκείνων (του 1927 και του 1952) δεν περιείχαν καμία σχετική αναφορά. Επισημαίνεται, πάντως, ότι κατά το χρονικό εκείνο διάστημα των σχετικών αποφάσεων, το δικαίωμα ακρόασης περιοριζόταν μόνο στην αναφερόμενη αυτή περίπτωση, χωρίς να καλύπτει τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων εις βάρος των υπαλλήλων.

Καθοριστικές για την εδραίωση και γενίκευση του δικαιώματος αποτέλεσαν δύο αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά τη δεκαετία του 1960. Με την υπ' αριθμόν ΣτΕ Ολ 2306/1964 (υπό το Σύνταγμα του 1952), κρίθηκε ότι η προηγούμενη ακρόαση οφείλει να επιβάλλεται πριν από τη λήψη εν γένει δυσμενών διοικητικών μέτρων, ανοίγοντας τον δρόμο για την εμπέδωση του δικαιώματος ως γενική διοικητική αρχή. Η ρητή, δε, αναγνώριση οιονεί υπερνομοθετικής ισχύος του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης (**Πρεβεδούρου**, 2020) επήλθε με τις κομβικές αποφάσεις 1811-1831/1969 του ΣτΕ, μεσούντος του δικτατορικού καθεστώτος, με τις οποίες κρίθηκαν παράνομες οι απολύσεις είκοσι ενός δικαστικών λειτουργών, τονίζοντας στο σκεπτικό τους ότι το δικαίωμα ακρόασης αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δικαίου, διασφαλίζουσα το στοιχειώδες δικαίωμα υπερασπίσεως και εφαρμοζόμενο «εν πάση ευνομούμενη Πολιτεία».

Οι αποφάσεις αυτές αποτέλεσαν επί της ουσίας το έναυσμα για την ενσωμάτωση του δικαιώματος λίγα χρόνια αργότερα, στο μεταπολιτευτικό πλέον Σύνταγμα του 1975. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 20 παρ. 2 ορίζεται ότι «το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του». Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η διαδικασία ψήφισης του άρθρου 20 Συντ.<sup>3</sup> αποτέλεσε μία από τις λίγες κοινοβουλευτικές διεργασίες, κατά τις οποίες δεν σημειώθηκε καμία αντίρρηση ή αντίθετη γνώμη από την αντιπολίτευση, γεγονός που αναβάθμιζε την κρατικοδικαιϊκή - ασχέτως ιδεολογικοπολιτικής κατεύθυνσης - αποστολή του δικαιώματος και υποδήλωνε την καινοτομία που επιχειρούσε να εισαγάγει στις διοικητικές διαδικασίες (**Πρεβεδούρου**, 2020). Ενδεικτική είναι η σύνδεση που ορθά διαγνώστηκε ήδη από τις πρωτόλειες αναφορές του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης εντός του Κοινοβουλίου, εν προκειμένω της τελεολογικής λειτουργίας του με τον σεβασμό της ανθρώπινης αξίας και

3 Πριν την καθιέρωσή του στο εν λόγω άρθρο, είχε διατυπωθεί αυτούσιο στο άρθρο 21 του Σχεδίου Κυβέρνησης που κατέθεσε η Κυβέρνηση στην Βουλή την 7η Ιανουαρίου 1975.

προσωπικότητας που εδράζει στο άρθρο 2 παρ.1 του Συντάγματος. Η διαπίστωση αυτή ασφαλώς απέρρευε από την ανάγκη απαγκίστρωσης των πρόσφατων δικτατορικών πρακτικών καταπίεσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και επεδίωκε την ανύψωση του δικαιώματος υπεράσπισης του πολίτη ενώπιον των διοικητικών αρχών σε «ιερό καθήκον»<sup>4</sup> για την Πολιτεία (Διβάνη, 2013).

Αρκετά χρόνια μετά τη συνταγματική καθιέρωση του δικαιώματος, εισήχθη και ως κανόνας του κοινού δικαίου στο άρθρο 6 του Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» στην παρ.1 του οποίου, αναφέρεται ότι «*οι διοικητικές αρχές πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικά ως προς τα σχετικά ζητήματα*».

Σημειώνεται, περαιτέρω, πως το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης κατοχυρώνεται και σε υπερεθνικό επίπεδο, και ειδικότερα στο άρθρο 41 παρ. 2 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο οποίο επισημαίνεται «*το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του*» ως μερικότερη έκφανση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης. Αλλά και στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήδη από πολύ νωρίς τονίστηκε ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων του αμυνόμενου συνιστά θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου<sup>5</sup>, με την περισσότερη έμφαση βέβαια να δίδεται στη δυνατότητα πρόσβασης του ενδιαφερομένου στα έγγραφα τα οποία ελήφθησαν υπόψη πριν την έκδοση της δυσμενούς πράξης (Πρεβεδούρου, 2013)<sup>6</sup>.

## 1.2. Η σύσταση του δικαιώματος

Προσεγγίζοντας τη φύση του δικαιώματος ακρόασης, τόσο στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος όσο και στο άρθρο 6 του ΚΔΔσίας, συγκεκριμενοποιείται καταρχήν το περιεχόμενό του, το οποίο συνίσταται στην υποχρέωση των διοικητικών αρχών πριν από

4 Η έκφραση αυτή χρησιμοποιήθηκε από τον τότε Υπουργό Δικαιοσύνης Κ. Στεφανάκη κατά την εισήγησή του προ της ψήφισης του άρθρου 21 του Σχεδίου Συντάγματος.

5 Βλ. ΔΕΕ 22η Νοεμβρίου 2012, C-277/11 M.M κατά Minister for Justice, Ireland και Attorney General, σκέψη 87.

6 ΔΕΚ 18η Οκτωβρίου 1989, 374/87 Orkem κατά Επιτροπής, σκέψη 32.



κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα ζητήματα που τον απασχολούν. Υπό τη ρητή αυτή κατοχύρωσή του, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης επιδιώκει να εξυπηρετήσει δύο βασικούς στόχους, σύμφωνα με τον καθηγητή Δαγτόγλου. Πρώτον, να αναβαθμίσει τον διοικούμενο από αντικείμενο σε υποκείμενο της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου, συμβάλλοντας στην προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειάς του και προσδίδοντάς του έναν ρόλο ενεργούς συμμετοχής στην διοικητική διαδικασία, περιορίζοντας τον παθητικό του ρόλο ως απλού δέκτη των κυρωτικών ή ρυθμιστικών διοικητικών μέτρων που λειτουργούν ενάντια στα συμφέροντά του (Δαγτόγλου, 1997). Δεύτερον, ως προς την οπτική της διοικήσεως, αναδεικνύεται η ειρηνευτική λειτουργία του δικαιώματος, καθώς στόχος είναι να διασφαλισθεί η καλύτερη ενημέρωσή της σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά της εκάστοτε περίπτωσης, κάτι που θα συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του δικαιώματος και στην αποφυγή άσκοπων περαιτέρω καθυστερήσεων μέσω άσκησης προσφυγών ή άλλων ενδίκων μέσων (Δαγτόγλου, 1997).

Παράλληλα, με βάση όσα έχουν υποστηριχθεί τόσο στην θεωρία όσο και στη νομολογία, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης διαθέτει διπλή όψη. Αφενός, είναι ατομικό με αρνητική μορφή (*status negativus*), ήτοι ως αντικείμενό του ορίζεται η αποχή του κράτους από κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του ενδιαφερόμενου, πριν ο τελευταίος αποκτήσει τη δυνατότητα να ακουσθεί (Βλαχόπουλος και Χρυσόγονος, 2017)<sup>7</sup>. Αφετέρου, η ρητή συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος έχει ως επακόλουθο να λαμβάνει η προηγούμενη ακρόαση τον χαρακτήρα του ουσιώδους τύπου για την έκδοση της διοικητικής πράξης, τόσο στις περιπτώσεις που ο νόμος σιωπά, όσο και στις περιπτώσεις τυχόν ρητού νομοθετικού αποκλεισμού της, με συνέπεια η παράλειψή της να καθιστά άκυρη τη δυσμενή διοικητική ενέργεια ή μέτρο (Πρεβεδούρου, 2020).<sup>8</sup>

---

7 ΣτΕ 921/2012, ΣτΕ 555/2019

8 ΣτΕ 1877/2016, ΣτΕ 869/2018, ΣτΕ 3745/2007

Η προστασία στην οποία κατατείνει το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αποτελεί λογική προέκταση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται στο ίδιο συνταγματικό άρθρο (20 παρ. 1 Συντ.), θεμελιώνοντας τα εργαλεία άμυνας του πολίτη έναντι της κρατικής εξουσίας. Παράλληλα, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης συνδέεται και με την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, η οποία αποτελεί ουσιαδώς συστατικό του κράτους δικαίου. Ειδικότερα, η δυνατότητα που έχει ο ενδιαφερόμενος να αναπτύξει στα διοικητικά όργανα τις απόψεις του βοηθά τα τελευταία να κατανοήσουν καλύτερα την υπάρχουσα πραγματική και νομική κατάσταση και τελικά να υπαγάγουν τα πραγματικά περιστατικά της εξεταζόμενης υπόθεσης στον ορθό νομικό κανόνα, περιορίζοντας, έτσι, σε μεγάλο βαθμό την έκδοση πράξεων που δεν έχουν έρεισμα στον νόμο ( Μπέης, 2006).

### **1.3. Οι φορείς και οι αποδέκτες του δικαιώματος**

Φορέας του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι οποιοδήποτε φυσικό πρόσωπο, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια ή την κατοικία του, αλλά και οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο, ανεξάρτητα από τον τόπο της έδρας του (Δαγτόγλου, 1997). Ως προς τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σύμφωνα με τον καθηγητή Δαγτόγλου, αυτά αποτελούν φορείς του δικαιώματος μόνο όταν πρόκειται για προστασία δικαιωμάτων του κοινού δικαίου ή για εξατομικευμένη προσβολή συνταγματικών εγγυήσεων, όπως κυρίως του δικαιώματος της «διοικητικής αυτοτέλειας» των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και του δικαιώματος της «πλήρους αυτοδιοικήσεως» των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (Δαγτόγλου, 1997). Διευκρινίζεται ότι δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης έχει μόνο ο ενδιαφερόμενος τον οποίο αφορά η προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη της διοίκησης διαθέτοντας έννομο συμφέρον, ενώ τρίτα άτομα που δεν καταλαμβάνονται από τις συνέπειες της πράξης δεν δύνανται να ωφεληθούν από την άσκηση του δικαιώματος (Δαγτόγλου, 1997).

Ως αποδέκτης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ορίζεται κάθε διοικητική αρχή που ασκεί δημόσια εξουσία, ακόμα και νομικά πρόσωπα διφυούς χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα η Τράπεζα της Ελλάδος, οι πράξεις των οποίων θεωρούνται εκτελεστές και

προσβάλλονται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας (Διβάνη, 2013).

## 2. Οι επιμέρους πτυχές του δικαιώματος στη νομοθεσία και τη νομολογία

Από την ανάγνωση της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2 και του άρθρου 6 του ΚΔΔσίας, σε συνδυασμό με την διαχρονική ερμηνεία που δίνει η νομολογία στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι αυτό καταστρώνεται σε διάφορες εκφάνσεις – αξιώσεις του διοικούμενου, οι οποίες ταυτόχρονα συνιστούν μία δέσμη υποχρεώσεων από την πλευρά της διοίκησης ούτως ώστε το δικαίωμα αυτό να ικανοποιείται αποτελεσματικά.

Πιο συγκεκριμένα:

### 2.1. Η έγγραφη κλήση προς ακρόαση

Ο διοικούμενος, προκειμένου να μπορέσει να ασκήσει το δικαίωμα της ακρόασης απρόσκοπτα, οφείλει να λάβει από τη διοίκηση σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 ΚΔΔσίας έγγραφη κλήση<sup>9</sup>, απαραίτητα στοιχεία της οποίας καθίστανται η τοποθεσία και η ημερομηνία της ακρόασης<sup>10</sup>, αρκεί δε να προσδιορίζεται από το περιεχόμενο του εγγράφου το αντικείμενο του προς λήψη μέτρου ή ενέργειας προκειμένου να παρασχεθεί στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να αναπτύξει λυσιτελώς τις απόψεις του (Λαζαράτος, 1992). Μάλιστα, ως προς αυτό, η νομολογία έχει δεχθεί ότι αρκεί η περιγραφή των ουσιωδέστερων στοιχείων που αφορούν την παράβαση και συγκροτούν το ιστορικό της, αποτελώντας το αντικείμενο της προηγούμενης ακρόασης, και δεν απαιτείται η επακριβής αναφορά επί του εγγράφου της κλήσης των νομικών διατάξεων που παραβιάστηκαν από τον διοικούμενο ούτε οι επαπειλούμενες κυρώσεις εις βάρος του<sup>11</sup>.

Πάντως, για το πόσο σαφές θα πρέπει να καθίσταται στην πρόσκληση το διοικητικό μέτρο ή η ενέργεια εις βάρος του διοικούμενου, λαμβάνεται υπόψη η φύση της κάθε

9 Ο έγγραφος τύπος πάντως δεν τηρείται πάντοτε κυρίως στο πεδίο των διοικητικών συμβάσεων με γνώμονα την ταχεία διεκπεραίωση των διαφορών που προκύπτουν από αυτές, ώστε να αρκεί η προφορική κλήση για ακρόαση για παροχή εξηγήσεων, ΣτΕ 2381/2009.

10 Βλ. ωστόσο και ΣτΕ 3675/2015 η οποία δεν ακολουθεί την πάγια αυτήν νομολογιακή θέση και αναφέρει ότι η αναγραφή ημερομηνίας και ώρας στην σχετική κλήση «έχει νόημα μόνον στην περίπτωση προφορικής ακρόασης και, επομένως, τυχόν παράλειψη αναγραφής των ως άνω στοιχείων δεν ήταν κρίσιμη, εν προκειμένω, εφόσον εχώρησε έγγραφη αναφορά της αναιρεσιούσης, με την οποία πληρώθηκε ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης».

11 Βλ. ΣτΕ 2729/2019 όπου αρκεί για το παραδεκτό της κλήσης η αναφορά σε ενδεχόμενη παράβαση και όχι με βεβαιότητα τελεσθείσα, επίσης ΣτΕ 898/2015, ΣτΕ 3708/2015

περίπτωσης και τα δεδομένα που τη συγκροτούν. Έτσι, έχει κριθεί ότι «*αρκεί η γνωστοποίηση στην επιχείρηση, η οποία απειλείται με κυρώσεις για παράβαση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, των κύριων πραγματικών και νομικών στοιχείων που μπορούν να επισύρουν πρόστιμο, όπως η σοβαρότητα και η διάρκεια της παραβάσεως, προκειμένου να πληρούται η υποχρέωση σεβασμού του δικαιώματος ακρόασης, υπό την έννοια ότι παρέχονται, πάντως σε αυτήν τα αναγκαία στοιχεία για να αμυνθεί έναντι όχι μόνον της διαπίστωσης της παράβασης αλλά και της επιβολής προστίμου*»<sup>12</sup>. Αντιθέτως, κρίθηκε ότι παραδεκτά προβάλλεται ως λόγος ακύρωσης η μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασης όταν στο έγγραφο της κλήσης για ακρόαση αναφέρεται παράβαση διαφορετική από την τελικώς διαπιστωθείσα.<sup>13</sup> Επιπλέον, κρίθηκε ότι επιβάλλεται εκ νέου τήρηση του τύπου προηγούμενης ακρόασης, και άρα εκ νέου κλήση του διοικούμενου σε αυτήν, όταν για οποιονδήποτε λόγο μεταβληθεί η νομική βάση στην οποία στηρίζεται η δυσμενής διοικητική πράξη, εφόσον από την μεταβολή αυτή προκύπτουν νέα νομικά ζητήματα για τα οποία ο ενδιαφερόμενος οφείλει να τοποθετηθεί<sup>14</sup>.

Σημειώνεται ότι η κλήση για ακρόαση θα πρέπει να κοινοποιείται στον διοικούμενο πέντε ημερολογιακές ημέρες πριν από την ημερομηνία της ακρόασης, βάσει του άρθρου 6 παρ. 2 ΚΔΔσίας, ενώ οποιασδήποτε φύσης πλημμέλειες της κλήσης, καλύπτονται, εφόσον ο διοικούμενος παραστεί ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής και ασκήσει ανεπιφύλακτα το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης<sup>15</sup>.

## **2.2. Η ενημέρωση από τη διοίκηση.**

Δυνάμει της διάταξης 6 παρ. 2 εδάφιο γ' του ΚΔΔσίας, ο διοικούμενος δικαιούται να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη. Πρακτική συνιστώσα της εν λόγω αξίωσης καθίσταται κατ' αρχήν το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του φακέλου της υπόθεσης, προϋπόθεση αναγκαία για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης (Νικολάκης, 2019). Για τη γνώση των

---

12 ΣτΕ 1677/2014

13 Βλ. ΣτΕ 2778/2018 όπου η κλήση αναφερόταν σε τηλεοπτική επιχείρηση για συγκεκαλωμένη διαφήμιση, αλλά τελικώς επιβλήθηκε κύρωση για απρεπή και μη καλαίσθητη εκφορά λόγου

14 ΣτΕ 1059/2019

15 ΣτΕ 901/2017, ΣτΕ 1478/2013, ΣτΕ 4060/2012.

στοιχείων του φακέλου και την αποτελεσματική πρόσβαση σε αυτό, ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να υποβάλει σχετική αίτηση στην διοίκηση<sup>16</sup>.

Εσχάτως, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας φαίνεται να εισάγει μια επιπρόσθετη δικονομική προϋπόθεση και συγκεκριμένα αυτήν της επίκλησης βλάβης από τη μη χορήγηση εγγράφων, στοιχείο που μάλλον περιορίζει την εμβέλεια της σχετικής αξίωσης από τον διοικούμενο. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την υπ' αριθμόν 908/2018 απόφαση του ΣτΕ, αναφέρεται ότι *«ανεξαρτήτως του αν τυχόν παράλειψη χορήγησης αντιγράφων αιτηθέντων εγγράφων θα στοιχειοθετούσε λόγο ακύρωσης των προσβαλλόμενων πράξεων, πάντως εν προκειμένω, δεν προκύπτει ότι η αιτούσα υπέστη βλάβη στο δικαίωμα αποτελεσματικής υπεράσπισης των εννόμων συμφερόντων της, εκ του γεγονότος ότι δεν της χορηγήθηκαν εξ αρχής αντίγραφα των επίμαχων εγγράφων»*. Εξάλλου, τόσο σε εγχώριο επίπεδο όσο και σε ευρωπαϊκό, έχει κριθεί ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του φακέλου της επίμαχης υπόθεσης υποχωρεί όταν προβάλλεται το επιχειρηματικό απόρρητο άλλων επιχειρήσεων καθώς αξιολογείται ως σημαντική η ανάγκη διαφυλάξεώς του, η οποία άλλωστε τυγχάνει και προστατευτέα στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε επίπεδο γενικής αρχής αυτού<sup>17</sup>.

Επίσης, το δικαίωμα πρόσβασης στον διοικητικό φάκελο δύναται να ικανοποιηθεί άπαξ πριν την διενέργεια της ακρόασης και δεν δημιουργεί υποχρέωση στην διοίκηση να κοινοποιήσει έγγραφα που συντάχθηκαν μετά από αυτήν και τα οποία τίθενται υπό επεξεργασία για τη διαμόρφωση της τελικής κρίσης και την τυχόν έκδοση της διοικητικής πράξης<sup>18</sup>

---

16 ΣτΕ 2365/2013, ΣτΕ 2345/2005

17 Απόφ. ΔΕΕ της 29.3.2012, C-1/11, Interseroh Scrap and Metals Trading, ΣτΕ 2447/2012

18 ΣτΕ 454/2019

### 2.3. Η αξίωση για αποτελεσματική διατύπωση των ισχυρισμών.

Η πλήρης ικανοποίηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης συνδέεται με την αποτελεσματική άσκησή του, γεγονός που προϋποθέτει την ενημέρωση του διοικουμένου από τον φάκελο που έχει σχηματισθεί για την υπόθεσή του, την προσήκουσα κλήση του από πλευράς διοίκησης όπως ανωτέρω αναφέρθηκε καθώς και την απρόσκοπτη διατύπωση των ισχυρισμών του προς υπεράσπιση των συμφερόντων του (**Πρεβεδούρου, 2020**). Τονίζεται ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, προβάλλεται έναντι της εκδίδουσας την πράξη διοικητικής αρχής και δεν μπορεί να ανατραπεί από την διεξαγωγή τυχόν παράλληλων διαδικασιών για το ίδιο επίμαχο συμβάν, όπως για παράδειγμα η υπόθεση να έχει αχθεί ενώπιον ποινικών ή πολιτικών δικαστηρίων<sup>19</sup>. Σημειώνεται, επίσης, ότι έκφανση της αποτελεσματικής διατύπωσης ισχυρισμών εκ μέρους του διοικουμένου αποτελεί η δυνατότητα παράστασής του με συνήγορο ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής (**Λαζαράτος, 1992**).

Ωστόσο, το Συμβούλιο της Επικρατείας σε πολλές αποφάσεις του έχει συγχωρήσει τη μη τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης, σε περιπτώσεις που η διοικητική πράξη διαθέτει παρακολουθηματικό χαρακτήρα και έχει ήδη χωρήσει ακρόαση στη διοικητική πράξη που αποτελεί το νόμιμο έρεισμά της (**Πρεβεδούρου, 2020**). Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η έκδοση πρωτοκόλλου ειδικής αποζημίωσης για την κατεδάφιση αυθαιρέτου εντός δάσους. Αυτή η πράξη είναι παρακολουθηματικού χαρακτήρα, καθώς ακολουθεί την έκδοση διαταγής για την κατεδάφιση του αυθαιρέτου. Επομένως, συγχωρείται η μη λήψη προηγούμενης ακρόασης εφόσον αυτή έχει ληφθεί ως διαδικασία που αποτέλεσε το νόμιμο έρεισμά της, ήτοι την έκδοση διαταγής κατεδάφισης αυθαίρετης κατασκευής<sup>20</sup>. Το ως άνω σκεπτικό προφανώς υιοθετήθηκε για λόγους που σχετίζονται με την οικονομία και την ταχύτητα των διαδικασιών, εφόσον ο διοικούμενος δεν θα είχε κάτι νέο να προσθέσει σε περίπτωση που κλητευόταν εκ νέου προς ακρόαση πριν τον καθορισμό της ειδικής αποζημίωσης. Συνεπώς, εφόσον η ειδική αποζημίωση συνδέεται άρρηκτα με τη γνώση του ενδιαφερομένου περί χαρακτηρισμού του κτήματος ως αυθαιρέτου και κατεδαφιστέου, οι ισχυρισμοί του αναγκαστικά θα αλληλεπικαλύπτονταν.

19 ΣτΕ 1346/2019

20 ΣτΕ 302/2018, ΣτΕ 4780/2014, ΣτΕ 3478 -9/2013.

Τέλος, πέρα από το αν είναι αποτελεσματική ή όχι η διατύπωση των ισχυρισμών του ενδιαφερομένου, αυτοί οφείλουν να ληφθούν υπόψη από τη διοίκηση. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 εδ. δ' ΚΔΔσίας «η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης»<sup>21</sup>. Η εκπλήρωση, δηλαδή της εν λόγω διαδικασίας προκύπτει από το αιτιολογικό της προσβαλλόμενης πράξης, όπου θα πρέπει να αναφέρονται οι ουσιώδεις ισχυρισμοί του διοικουμένου και οι λόγοι απόρριψής τους από το αρμόδιο διοικητικό όργανο.

#### **2.4. Η παρέλευση εύλογου χρόνου μεταξύ της ακρόασης και της λήψης του δυσμενούς μέτρου**

Προκειμένου να αποφεύγονται άσκοποι αιφνιδιασμοί του διοικουμένου και δυσχέρειες που αφορούν την προετοιμασία της άμυνάς του, έχει καθιρωθεί ένας «προστατευτικός» για εκείνον όρος, ήτοι το υιοθετούμενο δυσμενές μέτρο να λαμβάνεται μέσα σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόασή του, υπό την έννοια της μη υπέρβασης των ακραίων χρονικών ορίων<sup>22</sup>. Τούτο προκύπτει, καταρχήν, από το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 6 παρ. 2 ΚΔΔσίας το οποίο αναφέρει ότι «το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρόνο από την ακρόαση του ενδιαφερομένου». Πάντως, εν τη απουσία ρητής νομοθετικής πρόβλεψης που να ορίζει ποιο είναι το χρονικό περιθώριο που θα πρέπει να τηρηθεί μεταξύ των δύο ενεργειών, ο καθορισμός του επαφίεται στην εκτίμηση των δικαστηρίων, τα οποία προσμετρώντας κάθε φορά τα πραγματικά δεδομένα της εκάστοτε περίπτωσης, καταλήγουν σε διαφορετικές αποφάσεις. Για τη διευκόλυνσή τους, οι δικαστικές αρχές φαίνεται να εισάγουν ένα κριτήριο προσδιορισμού των ακραίων χρονικών ορίων για το οποίο λαμβάνεται υπόψη αφενός η γνώση από τον διοικουμένο ότι η υπόθεσή του βρίσκεται σε στάδιο έρευνας και συνεπώς δεν παρατηρείται κίνδυνος αιφνιδιασμού του, και ,αφετέρου, η δυνατότητα που του έχει παρασχεθεί να παραθέσει τις απόψεις του και να αντικρούσει την υπό διαμόρφωση κρίση της διοίκησης (Νικολάκης, 2019). Πάντως, και σε αυτήν την περίπτωση, φαίνεται να εισάγεται το δικονομικό κριτήριο

21 ΣτΕ 1394/2009, ΣτΕ 1027/2002

22 ΣτΕ 2925/2017, ΣτΕ 1967/2011.



της ύπαρξης βλάβης στο πρόσωπο του διοικουμένου από την παραβίαση του εύλογου χρόνου, βλάβη η οποία συνεπάγεται την δυσχέραση της άσκησης των δικαιωμάτων άμυνας του<sup>23</sup>

Έτσι, έχει κριθεί δυνάμει της υπ' αριθμόν 2684/2014 απόφασης ΣτΕ ότι η μεσολάβηση ενός έτους από την ακρόαση της διοικουμένης ενώπιον της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της πράξης επιβολής προστίμου, υπερβαίνει προδήλως κατά τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 2 ΚΔΔσίας τα όρια του «εύλογου» χρόνου με αποτέλεσμα η προσβληθείσα πράξη της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς να καταστεί ανεπίκαιρη και ανεπιτήδεια να πετύχει τον νόμιμο σκοπό της. Παρόμοια έκρινε η ΣτΕ 1989/2013 απόφαση, η οποία έκανε δεκτό λόγο ακύρωσης για υπέρβαση εύλογου χρόνου (21 μήνες) μεταξύ της ακρόασης και του επιβληθέντος προστίμου από την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ) λαμβάνοντας υπόψη την ύπαρξη εξειδικευμένου προσωπικού εντός της Ε.Ε.Τ.Τ, αντικείμενο εργασιών του οποίου αποτελεί η τηλεπικοινωνιακή και ταχυδρομική νομοθεσία. Αντιθέτως, πάλι σε ένδικη υπόθεση μεταξύ διοικουμένου και Ε.Ε.Τ.Τ κρίθηκε ότι το χρονικό διάστημα 14 μηνών δεν υπερβαίνει τα ακραία εύλογα όρια μεταξύ της ακρόασης της εταιρίας - διοικουμένου και του επιβληθέντος σε αυτήν δυσμενούς μέτρου από την διοικητική αρχή λόγω της πολυπλοκότητας της υπόθεσης. Συγκεκριμένα, υφίστατο μεγάλος αριθμός περιπτώσεων μη καταβολής ποινικών ρητρών από την εταιρεία σε τουλάχιστον δέκα επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, επομένως κρίθηκε ότι εύλογα απαιτήθηκε αρκετός χρόνος για την έρευνα και μελέτη όλων των επίμαχων συμβάσεων από την Ε.Ε.Τ.Τ πριν αυτή επιβάλει τη σχετική κύρωση<sup>24</sup>.

---

23 ΣτΕ 2925/2017

24 ΣτΕ 2674/2013

### 3. Η σταδιακή οριοθέτηση του δικαιώματος και οι συνέπειες παραβίασής του από τη διοίκηση.

Αν και η γραμματική διατύπωση τόσο του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος όσο και του άρθρου 6 του ΚΔΔσίας, απαιτούν να παρέχεται από τη διοίκηση η δυνατότητα στον διοικούμενο προηγούμενης ακρόασης απλά και μόνο πριν τη λήψη δυσμενούς εις βάρος του διοικητικού μέτρου ή απόφασης, η νομολογία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και, ιδίως του ΣτΕ, έχει διαμορφώσει τόσο το πεδίο εφαρμογής του και τις προϋποθέσεις για την παραδεκτή άσκηση όσο και τις οφειλόμενες ενέργειες της διοίκησης σε περίπτωση παραβίασής του.

#### 3.1. Πεδίο εφαρμογής

Όπως ειπώθηκε και ανωτέρω, η λήψη προηγούμενης ακρόασης πρέπει να σχετίζεται με την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης<sup>25</sup>. Κατ' εξαίρεση, τον κανόνα αποκλεισμού από το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης των κανονιστικών πράξεων διαρρηγνύει η κατά το παρελθόν διαμορφωθείσα νομολογιακή απαίτηση προηγούμενης ακρόασης των οικολογικών οργανώσεων, ιδίως δε των ενδιαφερομένων για την προστασία της άγριας πανίδας, πριν από την έκδοση κανονιστικής απόφασης για τη ρύθμιση της θήρας για κάθε κυνηγετικό έτος<sup>26</sup>.

Περαιτέρω, εκτός του πεδίου εφαρμογής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ανήκουν οι εγκύκλιοι, οι οποίες - παρέχοντας οδηγίες για την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή νεοπαγών διατάξεων- αφορούν κατεξοχήν τον εσωτερικό κανονισμό της διοίκησης, για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν ήδη οι τυπικοί και ουσιαστικοί νόμοι (Λαζαράτος, 1992) Επίσης, οι κυβερνητικές πράξεις οι οποίες έχουν έντονο πολιτικό χαρακτήρα και είτε ρυθμίζουν τη σύνδεση της νομοθετικής εξουσίας με την εκτελεστική και τη δικαστική είτε αφορούν τις διεθνείς σχέσεις της χώρας, εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου του ΣτΕ σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 (Πανταζάτος, 2017). Έχει γίνει επίσης δεκτό, ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν τυγχάνει εφαρμογής στο πεδίο δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, όπου ρυθμίζεται εξαντλητικά τόσο η

<sup>25</sup> ΣτΕ 177/2018, ΣτΕ 324/2017, ΣτΕΟλ 1558/2015, ΣτΕ 3176/2012

<sup>26</sup> Έτσι ΣτΕ 1592/1998, ΣτΕ 1174/1994

διαδικασία επίλυσης των διαφορών που τυχόν ανακύπτουν όσο και τα δικαιώματα του αναδόχου, ενόψει και της ανάγκης ταχείας περαίωσης των εν λόγω διαφορών<sup>27</sup>.

Τέλος, σημειώνεται ότι σε αρκετές περιπτώσεις που άπτονται του υπαλληλικού δικαίου, οι γενικές διατάξεις περί προηγούμενης ακρόασης, δεν έχουν εφαρμογή λόγω των ειδικότερων διατάξεων που προβλέπονται στον Υπαλληλικό Κώδικα, οι οποίες περιέχουν παρόμοιες διαδικαστικές εγγυήσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρόβλεψη σε απολογία του υπαλλήλου για πειθαρχικά παραπτώματα βάσει των διατάξεων 134 και 135 ΥΚ<sup>28</sup>.

### 3.2 Πρόκληση θετικής βλάβης στον διοικούμενο.

Έχει ορθώς επισημανθεί ότι το δικαίωμα ακρόασης εγγυάται μια αφηρημένη επίδραση του θιγόμενου στο περιεχόμενο της διοικητικής πράξης προς αποτροπή της βλάβης των ουσιαστικών δικαιωμάτων του, και όχι αυτοτελώς την επικοινωνία του ιδιώτη με τη δημόσια διοίκηση (Γώγος, 2017). Συγκεκριμένα, η δυσμενής διοικητική πράξη ή το δυσμενές διοικητικό μέτρο απαιτείται να επιφέρει θετική βλάβη στα συμφέροντα ή δικαιώματα του ενδιαφερομένου, ώστε παραδεκτά να διενεργείται η ακρόασή του πριν από τη λήψη τους<sup>29</sup>. Προϋποτίθεται, επομένως θετική ενέργεια της διοίκησης, και όχι η βλάβη να προκαλείται δια παραλείψεως της ή άρνησής της να χορηγήσει στον διοικούμενο ορισμένο δικαίωμα ή μία νέα ευνοϊκή γι αυτόν νομική κατάσταση<sup>30</sup>.

Σημειώνεται ότι το χρονικό σημείο της λήψης της προηγούμενης ακρόασης βρίσκεται πριν από την έκδοση της άμεσα βλαπτικής για τα συμφέροντα του ενδιαφερόμενου πράξης, μόνο δηλαδή εάν δεν υφίσταται άλλο στάδιο διοικητικής διαδικασίας στο οποίο αυτός μπορεί να διατυπώσει τις απόψεις του πριν επιβληθεί το δυσμενές εις βάρος του μέτρο (Πρεβεδούρου, 2020). Επιπλέον, έχει γίνει δεκτό ότι η θετική βλάβη πρέπει να προκαλείται στα συμφέροντα του αποδέκτη της και όχι τρίτων, ενώ, συναφώς, όταν η δυσμενής διοικητική πράξη έχει περισσότερους αποδέκτες, η μη

---

27 ΣτΕ 1822/2010.

28 ΣτΕ 1930/2018, ΣτΕ 3009/2017, ΣτΕ3351/2015

29 ΣτΕ 1175/2015, ΣτΕ 171/2013

30 ΣτΕ 1905/1977

κλήση σε ακρόαση ενός από αυτούς προβάλλεται χωρίς έννομο συμφέρον από αυτόν που κλήθηκε.<sup>31</sup>

### **3.3. Η μη υποβολή προηγούμενης αίτησης από τον διοικούμενο.**

Τέλος, πάγια η νομολογία έχει κρίνει ότι σε περίπτωση αυτοπρόσωπης εμφάνισης του διοικουμένου και υποβολής αιτήσεως επί της οποίας διατυπώνει τις απόψεις του, ώστε η διοίκηση να διαμορφώσει την κρίση της για το συγκεκριμένο θέμα, αλλά η αίτηση απορρίπτεται, δεν επιβάλλεται προηγούμενη ακρόαση πριν την απόρριψη της αίτησης διότι ο διοικούμενος έχει ήδη προβάλλει τους ισχυρισμούς προς υπεράσπιση των συμφερόντων του με την υποβληθείσα αίτηση<sup>32</sup>. Αντίστοιχα, έχει γίνει στο παρελθόν δεκτό ότι το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. αναφέρεται σε διοικητικές διαδικασίες οι οποίες κινούνται αυτεπαγγέλτως από τις διοικητικές αρχές και όχι κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου.<sup>33</sup>

Για παράδειγμα, σε υποθέσεις που απασχολούν συχνότατα τη δημόσια διοίκηση και άπτονται του φορολογικού δικαίου, το ΣτΕ, με την πρόσφατη υπ' αριθμόν 87/2019 απόφασή έκρινε ότι τέτοια αίτηση αποτελεί η φορολογική δήλωση Ως συνέπεια, σε μεταγενέστερη εις βάρος του διοικουμένου έκδοση δυσμενούς φύλλου ελέγχου για μη κάλυψη τεκμαρτής δαπάνης, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης για τον φορολογούμενο έχει καλυφθεί, αφού σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης αυτός είχε την δυνατότητα να συνυποβάλει με τη δήλωσή του τα στοιχεία εκείνα που κάλυπταν ή μειώναν την τεκμαρτή δαπάνη. Συνεπώς,, οι ισχυρισμοί ή τα πραγματικά στοιχεία που επιθυμούσε να διατυπώσει ο διοικούμενος υποβλήθηκαν με τη φορολογική δήλωση, με αποτέλεσμα να μην επιβάλλεται υποχρέωση κλήσης του σε προηγούμενη ακρόαση. Η συγκεκριμένη παραδοχή, πάντως, καθίσταται εν τέλει άκρως αυστηρή για τον φορολογούμενο, με δεδομένο ότι η δήλωση φορολογίας εισοδήματος αποτελεί ένα προδιαμορφωμένο ηλεκτρονικό έντυπο στο οποίο ο φορολογούμενος απλά παραθέτει αριθμητικά ποσά σε αντίστοιχους κωδικούς χωρίς δυνατότητα περαιτέρω διευκρινήσεων των στοιχείων που έχει υποβάλει, ενώ δεν λαμβάνεται υπόψη ούτε η πολυπλοκότητα των

31 ΣτΕ 1175/2015

32 Οι περιπτώσεις αυτές προέρχονται κυρίως από το δίκαιο των αλλοδαπών επί αιτήσεών τους για ανανέωση άδειας παραμονής, βλ. ΣτΕ 1635/2018, ΣτΕ 715/2015, ΣτΕ 3811/2012 κ.ά.

33 ΣτΕ 1905/1977

φορολογικών διατάξεων οι οποίες διαρκώς μετεξελίσσονται, με συνέπεια να καθίσταται δύσκολο για τον διοικούμενο να γνωρίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του (Ματθαίου, 2015).

#### **3.4. Η συμμόρφωση της διοίκησης στον τύπο της προηγούμενης ακρόασης.**

Η προσβαλλόμενη πράξη της διοίκησης καθίσταται ακυρωτέα από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ή το Συμβούλιο της Επικρατείας, σε περίπτωση που κριθεί ότι από τα στοιχεία της υπόθεσης, δεν τηρήθηκε ο ουσιώδης τύπος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου προκειμένου να εκφράσει τις απόψεις του ως προς την αποδοθείσα σε αυτόν παράβαση, σύμφωνα με τα άρθρα 20 παρ. 2 Συντ. και 6 ΚΔΔσίας. Προς συμμόρφωση με το περιεχόμενο της ακυρωτικής απόφασης, η διοίκηση καλείται να επαναλάβει την διοικητική διαδικασία τηρώντας τον εν λόγω ουσιώδη τύπο και είτε να εμμένει στην αρχική θέση της σχετικά με την έκδοση του δυσμενούς μέτρου, είτε να τη διαφοροποιήσει, κατ' αποδοχή ενδεχομένως των ισχυρισμών του ενδιαφερομένου που θα είχαν προβληθεί κατά την ακρόασή του<sup>34</sup>.

Περαιτέρω, από τις διατάξεις των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος, 198 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και 50 παρ.4 και 5 του π.δ. 18/1989, προκύπτει ότι η διοίκηση, μετά την έκδοση ακυρωτικής απόφασης, υποχρεούται να συμμορφωθεί προς αυτήν και μάλιστα, όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο την ακυρωθείσα πράξη, αλλά να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που δημιουργήθηκε αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις εν τω μεταξύ εκδοθείσες πράξεις ή εκδίδοντας αυτές με αναδρομική ισχύ, προκειμένου να επαναφέρει τα πράγματα στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν αν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη (Νικολάκης, 2019). Το ειδικότερο, δε, περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της Διοίκησης προσδιορίζονται από το αντικείμενο της ακύρωσης, δηλαδή από το είδος και τη φύση της ακυρωθείσας πράξης, καθώς και από την κρίση επί των διοικητικής φύσεως ζητημάτων που περιέχονται στην απόφαση του Δικαστηρίου και δημιουργούν δεδικασμένο ως προς

---

34 ΣτΕ 357/2019

την συγκεκριμένη περίπτωση<sup>35</sup>. Εξάλλου, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, η ακύρωση διοικητικής πράξης ή παράλειψης επαναφέρει την υπόθεση στον χρόνο εκδόσεως ή συντελέσεώς της<sup>36</sup>.

Τέλος, σημειώνεται ότι εφόσον η διοίκηση επανερχόμενη τηρήσει τον ουσιώδη τύπο της προηγούμενης ακρόασης, σε περίπτωση νέας αίτησης ακυρώσεως από τον διοικούμενο δεν είναι παραδεκτή η προβολή πλημμελειών της διαδικασίας προηγούμενης ακρόασης, οι οποίες ήταν δυνατόν να προβληθούν με την αρχική αίτηση αλλά δεν προβλήθηκαν<sup>37</sup>.

---

35 ΣτΕ 879/2017

36 ΣτΕ 2902/2015, ΣτΕ 2324/2014, ΣτΕ 4016/2012

37 Έτσι η ΣτΕ 1918/2016, η οποία έκρινε ότι απαραδέκτως προβάλλεται αναρμοδιότητα του οργάνου, ενώπιον του οποίου ο ενδιαφερόμενος εξέθεσε τις απόψεις του και το οποίο, κατά την ακυρωτική απόφαση, δεν είχε τηρήσει τον ουσιώδη τύπο της προηγούμενης απόφασης.

## **ΜΕΡΟΣ Β: Από την οριοθέτηση του δικαιώματος στον δραστικό περιορισμό του.**

### **Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Έγινε λόγος προηγουμένως για τη φύση και τους σκοπούς που επιθυμεί να ικανοποιήσει το συνταγματικώς κατοχυρωμένο ατομικό δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης. Η υπεράσπιση των συμφερόντων του διοικουμένου και η δυνατότητα άμυνας απέναντι σε δυσμενείς εις βάρος του διοικητικές πράξεις πριν αυτές, εν τέλει, επιβληθούν αποτελούν μια από τις σημαντικότερες θεσμικές εγγυήσεις σε ένα κράτος δικαίου. Όπως, ωστόσο, παρατηρείται όχι μόνο σε εγχώριο αλλά και σε ενωσιακό επίπεδο, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν συνιστά απόλυτη επιταγή αλλά δύναται να περιοριστεί, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί όντως ανταποκρίνονται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει το επίμαχο μέτρο και δεν αποτελούν, ενόψει των επιδιωκόμενων σκοπών, υπέρμετρα και επαχθή επέμβαση που θα προσέβαλε την ίδια την ουσία των διασφαλιζόμενων δικαιωμάτων (Πρεβεδούρου, 2013). Η επιχειρηματολογία για την όχι πάντοτε εφικτή ικανοποίηση του εν λόγω δικαιώματος θεμελιώνεται στο ότι η καθολική εφαρμογή του στον τεράστιο όγκο των παραγόμενων ατομικών διοικητικών πράξεων επιφέρει ποικίλες καθυστερήσεις στην ουσιαστική διεκπεραίωση των υποθέσεων και συγκρούεται με την αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης, η οποία συνίσταται στην οικονομία χρόνου και μέσων, στην ευελιξία και την ταχύτητα, κατά την πραγμάτωση των δημόσιων πολιτικών και της δημόσιας αποστολής των οργάνων της δημόσιας διοίκησης (Ανθόπουλος, 2015). Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις ο περιορισμός του δικαιώματος ακρόασης καθίσταται επιβεβλημένος, κυρίως όταν η φύση του μέτρου είναι ελεγκτική και αναγκαίο στοιχείο της οποίας είναι ο αιφνιδιασμός (π.χ. επιθεωρήσεις, κατ' οίκον έρευνες), συνεπώς η λήψη της προηγούμενης ακρόασης θα ματαίωνε τον σκοπό του διοικητικού μέτρου (Διβάνη, 2013).

Η σύγκρουση αυτή μεταξύ διοικητικής αποτελεσματικότητας και προάσπισης των συνταγματικώς κατοχυρωμένων μέσων άμυνας που διαθέτει ο διοικούμενος γίνεται εμφανής και μέσα από τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες έχουν συμβάλλει σε ορισμένες περιπτώσεις στον δραστικό περιορισμό του δικαιώματος.

Κριτήριο για την τάση συρρίκνωσης της προστατευτικής εμβέλειας του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης φαίνεται να αποτελεί η στάθμισή του με άλλα έννομα προστατευόμενα αγαθά ή αρχές, όπως για παράδειγμα η εισπραξιμότητα των δημόσιων εσόδων, η δημόσια τάξη και ασφάλεια, η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος κ.ά. Κρίσιμος καθίσταται, περαιτέρω, ο χρονικός παράγοντας, υπό την έννοια της ταχύτερης δυνατής διεκπεραίωσης υποθέσεων των οποίων η καθυστέρηση συνεπάγεται την έντονη διακύβευση του δημοσίου συμφέροντος, καθώς επίσης προσμετρώνται - χωρίς ρητή αναφορά στο σκεπτικό των αποφάσεων - γνωστές παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (μη επαρκές εξειδικευμένο προσωπικό, έντονη γραφειοκρατία, δύσκαμπτες διαδικασίες στο εσωτερικό των δημόσιων οργανισμών), οι οποίες καθιστούν δυσχερή την τυπική και ουσιαστική πραγμάτωση του δικαιώματος ακρόασης σε όλες τις περιπτώσεις του πεδίου εφαρμογής του.

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, χρήσιμη θα καταστεί η επισκόπηση ορισμένων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας στην αναζήτηση των περιπτώσεων συστολής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, αλλά και των δικαιολογητικών λόγων που την προκαλούν.



#### **4. Η νομική μορφή της προσβαλλόμενης πράξης ως προϋπόθεση για την ικανοποίηση του δικαιώματος.**

##### **4.1. Ο όρος περί άσκησης διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και υπαίτιας συμπεριφοράς**

Μία προϋπόθεση που νομολογιακά έχει θεωρηθεί ως απαραίτητη για την παραδεκτή άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι να μην καταλείπεται δέσμια αρμοδιότητα στην διοίκηση για την επιβολή της δυσμενούς πράξης ή του δυσμενούς μέτρου στην βάση αντικειμενικών δεδομένων, αλλά αυτή να ασκείται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας (Δαγτόγλου, 1997). Σχετικά ασφαλές κριτήριο για την αναγνώριση διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους της διοίκησης αποτελεί η ίδια η γραμματική διατύπωση της εκάστοτε νομοθετικής διάταξης, επί της οποίας αναφέρονται όροι όπως «δύναται», «δικαιούται», «κρίνει», «ενεργεί κατά την κρίση της» (Δαγτόγλου, 1997). Η ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους της διοίκησης επικρατεί ως επί το πλείστον στις περιπτώσεις που καθίσταται σημαντική η εκτίμηση της υποκειμενικής συμπεριφοράς του διοικουμένου, οπότε είναι σημαντικό να του δοθεί η δυνατότητα να διατυπώσει τις απόψεις του για τη συγκεκριμένη περίπτωση και να πείσει την διοίκηση, ούτως ώστε το προς λήψη μέτρο να μην επικυρωθεί (Πρεβεδούρου, 2020).

Περαιτέρω, σύμφωνα με την πάγια νομολογιακή ερμηνεία που προσδίδει το Συμβούλιο της Επικρατείας στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, *«επιβάλλεται ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας η προηγούμενη κλήση του διοικουμένου προς έκθεση των απόψεών του και προς παροχή εξηγήσεων πριν από κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων του ή συμφερόντων του μετά την λήψη υπ' όψιν δεδομένων τα οποία ανάγονται σε υπαίτια συμπεριφορά του»<sup>38</sup>*. Στο πλαίσιο αυτό, επιχειρώντας μια σύντομη περιοδολόγηση στις αποφάσεις του ΣτΕ, έχει κριθεί ότι η ανάκληση τοποθέτησης Διευθύνοντος Συμβούλου σε ΝΠΔΔ με το αιτιολογικό της πλημμελούς εκτέλεσης των καθηκόντων του λόγω της υπαίτιας συμπεριφοράς του προσκρούει στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντ, εφόσον δεν έχει τηρηθεί ο ουσιώδης τύπος της

---

38 ΣτΕ 4508/2011, ΣτΕ 3745/2007, ΣτΕ 2426/2007, ΣτΕ 1647/2006

προηγούμενης ακρόασης.<sup>39</sup> Παρομοίως, το δικαίωμα αυτό χωρεί, ενδεικτικά, σε περιπτώσεις ανάκλησης άδειας πωλητή λαϊκών αγορών λόγω διαπληκτισμού<sup>40</sup>, σε υπόθεση για μη μονιμοποίηση δοκίμου δημοσίου υπαλλήλου λόγω δυσμενούς αξιολόγησης ουσιαστικών προσόντων και πειθαρχικών εκκρεμοτήτων<sup>41</sup>, ανάκλησης προσωρινής άδειας διαμονής για λόγους επικινδυνότητας της δημόσιας τάξης από υπαιτιότητα του διοικούμενου<sup>42</sup>, διακοπής επιχορήγησης προγράμματος ΟΑΕΔ λόγω μη προσήκουσας εκπλήρωσης των όρων αυτού<sup>43</sup>, σε πράξη επιβολής εισφορών (ΠΕΕ) και πράξης πρόσθετης επιβάρυνσης εισφορών (ΠΕΠΕΕ) σε εργοδότη για απασχόληση ανασφάλιστων εργαζομένων<sup>44</sup>, σε επιβολή πράξης προστίμου για παράβαση διατάξεων του π.δ. 186/1992 περί «Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων»<sup>45</sup> ή λοιπών φορολογικών παραβάσεων, κ.ά.

Αντιθέτως, σύμφωνα και πάλι με τη νομολογία του ΣτΕ, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης μπορεί και να απαλειφθεί, όταν ενυπάρχει δέσμια ενάσκηση αρμοδιότητας εκ μέρους της διοίκησης για την επιβολή της δυσμενούς διοικητικής πράξης. Και τούτο, διότι το διοικητικό όργανο δεν θα μπορούσε να ενεργήσει αλλιώς εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις έκδοσης της δυσμενούς πράξης, και ούτε ο ενδιαφερόμενος δύναται να επιδράσει στην διαμόρφωση της κρίσης του (**Πρεβεδούρου**, 2020). Με άλλα λόγια, ο δέσμιος χαρακτήρας της διοικητικής αρμοδιότητας θα πρέπει να ενυπάρχει μόνο όταν το διοικητικό όργανο δεν διαθέτει, κατά την διαδικασία λήψης της απόφασης, κανένα περιθώριο εκτίμησης του πραγματικού της υπόθεσης, αλλά υποχρεούται στην έκδοση της απόφασης με το συγκεκριμένο περιεχόμενο που ορίζει ο νόμος συνεπεία της απλής διαπίστωσης των πραγματικών περιστατικών (**Καψάλη**, 2013). Έτσι, υπό αυτό το σκεπτικό, έχει κριθεί ότι δεν είναι υποχρεωτική η λήψη προηγούμενης ακρόασης σε απόφαση αποκλεισμού από δημόσιο διαγωνισμό διότι το ποσό της προσφερόμενης εγγυητικής επιστολής από την αιτούσα ήταν μικρότερο από το οριζόμενο στην

---

39 ΣτΕ 239/2012

40 ΣτΕ 1246/2004

41 ΣτΕ 2972/2014

42 ΣτΕ 3076/2002

43 ΣτΕ 3382/2010

44 ΣτΕ 404/2016

45 ΣτΕ 567/2020, ΣτΕ 2383/2012, ΣτΕΟλ 2370/2007

διακήρυξη<sup>46</sup>, κατά την ανάκληση άδειας παραμονής αλλοδαπού λόγω πλαστών δικαιολογητικών<sup>47</sup>, για έκπτωση αιρετού άρχοντα έπειτα από αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση<sup>48</sup>, για επιβολή προστίμου σε εκχέρσωση έκτασης που κηρύχθηκε ως αναδασωτέα,<sup>49</sup> για κύρωση σε αυθαίρετη τοποθέτηση υπαίθρια διαφήμιση<sup>50</sup> κ.ά.

Συναφής νομολογιακή παραδοχή, σύμφωνα με την οποία δεν επιβάλλεται η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου, αποτελούν οι περιπτώσεις λήψης του δυσμενούς μέτρου βάσει *αντικειμενικών κριτηρίων*, μη επηρεαζόμενων κατά το νόμο από την υποκειμενική συμπεριφορά του ή όταν πρόκειται για πραγματοπαγείς πράξεις (Νικολάκης, 2019). Με διαφορετικά λόγια, η επιβολή της επίμαχης δυσμενούς διοικητικής πράξης λαμβάνει χώρα απλά και μόνο με τη διαπίστωση παραβίασης από τον διοικούμενο των αντικειμενικών προϋποθέσεων που θέτει κάθε φορά η οικεία νομοθετική διάταξη, παράβαση που είναι χαρακτηριστικά γνωστή ως «τυπική» (Πρεβεδούρου, 2020). Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η ανάκληση ευνοϊκής για τον διοικούμενο παράνομης διοικητικής πράξης εντός εύλογου χρόνου από την έκδοσή της, διότι δεν συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοσή της. Στην περίπτωση αυτή η αντίθεση στο νόμο αποτελεί αντικειμενικό κριτήριο για την ανάκληση της ευνοϊκής πράξης, επομένως δεν προκύπτει υποχρέωση της διοίκησης προς λήψη προηγούμενης ακρόασης<sup>51</sup>. Άλλες περιπτώσεις που η νομολογία ενέταξε στην κατηγορία αυτή, της ύπαρξης αντικειμενικών κριτηρίων για την έκδοση μιας πράξης και άρα της μη υποχρέωσης περί προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, αποτελούν ενδεικτικά η διαγραφή από τον πίνακα διοριστέων του ΑΣΕΠ<sup>52</sup> λόγω μη αναγνωρισμένου μεταπτυχιακού τίτλου από το ΔΙ.Κ.Α.Τ.Σ.Α, η κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης<sup>53</sup>, η αποβολή της δικηγορικής ιδιότητας λόγω

46 ΣτΕ 2394/2010

47 ΣτΕ 2749/2013

48 ΣτΕ 965/2018, ΣτΕ 1862/2017

49 ΣτΕ 3240/2014

50 ΣτΕ 100/2015

51 ΣτΕ 1118/2019 για ανάκληση άδειας λειτουργίας συνεργείου αυτοκινήτων λόγω παύσης ισχύος προϋποθέσεων που συνέδραμαν στην έκδοσή της ( μεταβολή εμβαδού δανειοδοτημένου χώρου και χρήση μη αδειοδοτημένων μηχανημάτων), ΣτΕ 1582/2010 για ανάκληση ιθαγένειας λόγω ανακρίβειας στοιχείων επί των οποίων είχε στηριχθεί η ανακληθείσα απόφαση, ΣτΕ 1013/2001 ανάκληση οικοδομικής άδειας λόγω αυθαίρετης κατασκευής, ΣτΕ 808/2013 για ανάκληση άδειας παραμονής αλλοδαπού λόγω καταδικαστικής απόφασης.

52 ΣτΕ 1607/2015, ΣτΕ 1902/2005

53 ΣτΕ 3771/1989

αμετάκλητης καταδίκης για ποινικό αδίκημα<sup>54</sup> η απαγόρευση δραστηριότητας εντός αρχαιολογικού χώρου για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος<sup>55</sup>, η κήρυξη δασικής έκτασης ως αναδασωτέας<sup>56</sup>, κ.ά.

Αξίζει να σημειωθεί ότι σε περιπτώσεις συνάρθρωσης δέσμιας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας καθίσταται υποχρεωτική η τήρηση τύπου της προηγούμενης ακρόασης, όταν εν προκειμένω η διοίκηση έχει την υποχρέωση να προχωρήσει στην έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης, αλλά έχει τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων κυρώσεων ή όταν προβλέπεται επιβολή προστίμου πλην όμως υφίστανται νόμιμα περιθώρια για την επιμέτρηση του προστίμου αυτού<sup>57</sup>, καθώς και όταν λαμβάνονται υπόψη οι συνθήκες τέλεσης της παράβασης, η βαρύτητα αυτής, καθώς και λοιποί παράγοντες που ασκούν επιρροή στον καθορισμό του προστίμου<sup>58</sup>.

Επιχειρώντας μια σύντομη αποτίμηση στις ανωτέρω προϋποθέσεις που εισήγαγε το ΣτΕ, και λαμβάνοντας υπόψη την εκτεταμένη περιπτωσιολογία που προκύπτει από την επισκόπηση των αποφάσεών του, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η επίκληση της δέσμιας αρμοδιότητας, ή εναλλακτικά η διαπίστωση της ύπαρξης υποχρέωσης για τη διοίκηση να εκδώσει μια πράξη με το συγκεκριμένο περιεχόμενο που ορίζεται από τον νόμο, συνιστά έναν από τους κυριότερους λόγους νομολογιακής συστολής του πεδίου εφαρμογής της προηγούμενης ακρόασης (Καψάλη, 2011). Είναι γεγονός ότι ο νόμος δεν είναι πάντοτε σαφής ως προς την άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας από την διοίκηση, ενώ εξίσου ασαφές αποτελεί το εύρος της έννοιας των αντικειμενικών δεδομένων και κριτηρίων βάσει των οποίων η τελευταία θα δράσει. Λαμβάνοντας υπόψη, μάλιστα, τα χαρακτηριστικά της άσκησης δέσμιας αρμοδιότητας ή διακριτικής ευχέρειας καθώς και τη φύση των ληπτέων υπόψη από τη διοικητική αρχή στοιχείων, μπορεί, εύκολα, να προκύψει το συμπέρασμα ότι το δικαίωμα ακρόασης παρουσιάζει πτυχές που μπορούν να διαφοροποιήσουν τη λειτουργία του ανά περίπτωση, με ότι αυτό συνεπάγεται για την

---

54 ΣτΕ 756/2006

55 ΣτΕ 3342/2017

56 ΣτΕ 2601/2016, ΣτΕ 2923/2012.

57 ΣτΕ 122/2009

58 Έτσι η ΣτΕ 2383/2012 σε περιπτώσεις φορολογικών παραβάσεων του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων. Επίσης, παρόμοια ΣτΕ 1073/2012 για παραβάσεις νομοθετικών διατάξεων εμπορίας και ποιότητας καυσίμων.

αποτελεσματικότητα της προστασίας που οφείλει, εκ του Συντάγματος, να προσφερθεί από τη διοίκηση στον διοικούμενο, αλλά και για την ικανοποίηση της ασφάλειας δικαίου (Τσιγαρίδας, 2013).

#### **4.2. Οι προβαλλόμενες ενστάσεις από τη θεωρία και τη νομολογία.**

Την τάση συσσώρευσης περιπτώσεων στη δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης ή στα φερόμενα ως αντικειμενικά κριτήρια βάσει των οποίων λαμβάνεται η απόφαση ώστε να μην καθίσταται υποχρεωτική η κλήση του διοικουμένου σε προηγούμενη ακρόαση προσπάθησε να περιορίσει πρώτη η υπ' αριθμόν 1183/2017 απόφαση του ΣτΕ. Στην υπόθεση το ΣτΕ κλήθηκε να κρίνει επί υπόθεσης στην οποία το δικαίωμα ακρόασης δεν έγινε σεβαστό από τη διοίκηση κατά την πράξη επιβολής προστίμου σε διοικούμενο για μη επικόλληση σημάτων σε παιγνιομηχανήματα. Χρήσιμη καθίσταται η προσέγγιση του σκεπτικού της εν λόγω απόφασης όπου αναφέρεται: *«Επειδή, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, με την έννοια που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και ρυθμίζεται, υπό αυτήν την έννοια, με τις ανωτέρω διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, συνίσταται στην δυνατότητα εκείνου για τον οποίον η διοίκηση άγεται, μεταξύ άλλων στην έκδοση πράξης βλαπτικής για τα συμφέροντά του, να εκθέσει σχετικά τις απόψεις του στην αρμόδια διοικητική αρχή έτσι ώστε να επηρεάσει την διαμόρφωση της κρίσης της ήδη στο στάδιο πριν τον σχηματισμό της και την έκδοση της πράξης. Συνέπεια της φύσης αυτής και του σκοπού του δικαιώματος είναι, αφενός μεν ότι η παραβίασή του δεν θεραπεύεται με την εκ των υστέρων παροχή στον ενδιαφερόμενο της δυνατότητας να ζητήσει την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης, αφετέρου δε ότι για να υπάρχει έδαφος άσκησης του πρέπει, πάντως να πρόκειται για πράξη για την οποία το ζήτημα αν θα εκδοθεί ή πως θα διαμορφωθεί το περιεχόμενό της να μην εξαντλείται κατά νόμον στην διάγνωση περί της συνδρομής αμιγώς αντικειμενικών στοιχείων, αλλά να καταλείπεται κατ' αρχήν στον διοικούμενο πεδίο προβολής κρίσιμων πραγματικών ισχυρισμών από την σφαίρα της υποκειμενικής του κατάστασης και συμπεριφοράς. Εξάλλου, πεδίο προβολής, κατά τ' ανωτέρω, ουσιωδών ισχυρισμών από την υποκειμενική σφαίρα του διοικουμένου και, συνακόλουθα, έδαφος άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, υφίσταται, μεταξύ*

άλλων, στις περιπτώσεις κυρώσεων για την επιβολή των οποίων προβλέπεται ρητώς υπαιτιότητα, ή για τον καθορισμό του ύψους των οποίων καταλείπεται στη διοίκηση ευχέρεια επιμέτρησης ανάλογα με την βαρύτητα και τις συνθήκες διάπραξης της παράβασης. Όχι όμως μόνο στις περιπτώσεις αυτές, αλλά και σε κάθε περίπτωση που προσάπτεται σε ορισμένο πρόσωπο παραβατική συμπεριφορά και επαπειλείται η επιβολή εις βάρος του της αντίστοιχης κύρωσης, ακόμα και αν το ύψος της τελευταίας είναι προκαθορισμένο στον νόμο χωρίς ευχέρεια επιμέτρησης από τη διοίκηση, η δε στοιχειοθέτηση της παράβασης παρουσιάζεται ως «τυπική». Διότι και στην περίπτωση αυτή ο φερόμενος ως παραβάτης δύναται πάντως να συμβάλει στην λήψη της νόμιμης απόφασης, αμφισβητώντας την ίδια την διάπραξη της παράβασης και προβάλλοντας προς τούτο ισχυρισμούς αναγόμενους στην υποκειμενική του σφαίρα και συνιστάμενους, μεταξύ άλλων σε διαφορετική- έναντι της διοικητικής αρχής- εμφάνιση ή εκτίμηση του πραγματικού υλικού της υπόθεσης».

Επί της ουσίας, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης, θα έπρεπε να ικανοποιείται όχι μόνο στις περιπτώσεις που εντοπίζεται υπαίτια συμπεριφορά του διοικούμενου κατά την τέλεση της πράξης εξαιτίας της οποίας επιβλήθηκε το δυσμενές διοικητικό μέτρο, αλλά σε κάθε περίπτωση, ακόμα και όταν η παράβαση συντελείται απλά και μόνο με τη διαπίστωση της παραβίασης των τυπικών προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος («τυπικές παραβάσεις»). Διότι, ακόμα και στις περιπτώσεις αυτές, στις οποίες ουσιαστικά η αρμοδιότητα της διοίκησης είναι δέσμια για την έκδοση της διοικητικής πράξης, ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να αμφισβητήσει τη διάπραξη της παράβασης, επικαλούμενος ό,τι για εκείνον θεωρείται κρίσιμο, ώστε να μεταβάλει ή να ανατρέψει την κρίση της διοικητικής αρχής. Το επιχείρημα αυτό, που ανέπτυξε η υπ' αριθμόν 1183/2017 απόφαση του ΣτΕ, μοιάζει πιο συμβατό με τη λιτή διατύπωση του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά και με το άρθρο 6 του ΚΔΔσίας, στα οποία δεν γίνεται διάκριση ανάλογα με το είδος ενάσκησης της αρμοδιότητας της διοίκησης, αντιθέτως κατοχυρώνουν το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης προ επιβολής κάθε δυσμενούς διοικητικού μέτρου.

Περαιτέρω, σε υπόθεση διοικουμένης η οποία δεν τήρησε βιβλία και στοιχεία αντίστοιχα του π.δ. 186/1992 περί «Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων», με συνέπεια τα βιβλία

της να απορριφθούν από τη διοικητική αρχή και να ακολουθήσει ο εξωλογιστικός προσδιορισμός των οικονομικών αποτελεσμάτων της κατά την επίμαχη διαχειριστική περίοδο, το ΣτΕ με την πολύ πρόσφατη υπ' αριθμόν 567/2020 απόφασή του, ακολουθώντας το σκεπτικό της με αριθμό 1183/2017 απόφασης, αναγνώρισε την ανάγκη προβολής ουσιωδών ισχυρισμών από την υποκειμενική σφαίρα της διοικουμένης μέσω του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, το οποίο οφείλει να ασκείται σε κάθε περίπτωση που προσάπτεται σε ορισμένο πρόσωπο παραβατική συμπεριφορά, ακόμα και σε αυτές κατά τις οποίες προβλέπεται δέσμια αρμοδιότητα επιβολής συγκεκριμένης πράξης από τη διοίκηση.

Η κατευθυνόμενη προς τη διεύρυνση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ερμηνεία των δύο ανωτέρω αποφάσεων δεν συνιστά τον κανόνα στη νομολογία του ΣτΕ που αφορά τις λεγόμενες «τυπικές παραβάσεις». Το ΣτΕ εντάσσει αυτές τις υποθέσεις σχεδόν μαζικά στην κατηγορία της ενάσκησης δέσμιας αρμοδιότητας ή των αντικειμενικών κριτηρίων<sup>59</sup>, με αποτέλεσμα να μην αναγνωρίζει στον διοικούμενο – παραβάτη το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.

Παράλληλα, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει κρίνει ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας του διοικουμένου συνιστά γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η οποία λαμβάνει χώρα σε κάθε περίπτωση που η διοίκηση προτίθεται να εκδώσει βλαπτική πράξη εις βάρος του προσώπου, ενώ ειδικά βάσει της αρχής αυτής ο διοικούμενος, του οποίου τα συμφέροντα θίγονται αισθητά, πρέπει να έχει τη δυνατότητα να γνωστοποιήσει λυσιτελώς την άποψή του σχετικά με τα στοιχεία επί των οποίων η διοίκηση σκοπεύει να στηρίξει την απόφασή της. Ωστόσο, πρέπει να γίνεται σεβαστή η αρχή της αυτονομίας των κρατών μελών όσον αφορά την εκτέλεση των διοικητικών διαδικασιών τους, ενώ *«κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η γενική αρχή του δικαίου*

59 Κλασσική περίπτωση τυπικής παράβασης για την νομολογία του ΣτΕ αποτελεί η πράξη επιβολής προστίμου ακαταχώριστων εργαζομένων (ΠΕΠΑΕ) με συνέπεια το Δικαστήριο να αρκείται στην διαπίστωση των τυπικών παραβάσεων των οικείων νομοθετικών διατάξεων (άρθρο 2 παρ. 1 ν. 2556/1997), μη εξετάζοντας την ύπαρξη υπαιτιότητας στο πρόσωπο του εργοδότη ή της εκ μέρους του τήρησης των λοιπών υποχρεώσεων που του επιβάλλονται εκ του νόμου ως προς την ασφαλιστική τακτοποίηση των μισθωτών του. Συνεπώς το επίδικο πρόστιμο επιβάλλεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και η κλήση για προηγούμενη ακρόαση δεν καθίσταται υποχρεωτική, ΣτΕ 322/2019. Επίσης τυπικές θεωρούνται πολλές από τις παραβάσεις της φορολογικής νομοθεσίας, βλ. ΣτΕ 119/2015, ΣτΕ 162/2009. Για περισσότερη περιπτωσιολογία βλ. επίσης υποενότητα 2.2.

*της Ένωσης περί σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας δεν αποτελεί απόλυτο δικαίωμα, αλλά μπορεί να περιέχει περιορισμούς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει το επίμαχο μέτρο και δεν αποτελούν, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση θίγουσα την ίδια την ουσία των ούτως διασφαλιζόμενων δικαιωμάτων»<sup>60</sup>.*

Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, τονίζεται ότι δυνάμει της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας οι ενδιαφερόμενοι, των οποίων τα συμφέροντα θίγονται, πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να διατυπώσουν λυσιτελώς την άποψή τους σχετικά με τα στοιχεία της πράξης επί των οποίων η διοίκηση θα στηριχθεί, χωρίς το δικαίωμα της άμυνάς τους να περιορίζεται από τη φύση ή το είδος της εκδιδόμενης διοικητικής πράξης (**Πρεβεδούρου**, 2013).

Επιπλέον, η έλλειψη δέσμευσης της διοίκησης να καλέσει τον ενδιαφερόμενο για άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στις περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας ή αντικειμενικών κριτηρίων, δημιουργεί έναν πρόσθετο προβληματισμό: τι συμβαίνει όταν, κατά τον νόμο, η έκδοση της διοικητικής πράξης, καθίσταται υποχρεωτική, πλην η διαμόρφωση της κρίσης της διοίκησης περί συνδρομής ή όχι των δεδομένων αυτών βασίζεται σε τεχνικές κρίσεις, η διασαφήνιση των οποίων απαιτεί την έκθεση των πραγματικών περιστατικών από τον αποδέκτη της πράξης (**Νικολάκης**, 2019);

Υπό αυτήν την έννοια, για παράδειγμα, είναι αυστηρή και άκρως αμφισβητήσιμη η καθιερωμένη διοικητική πρακτική της μη κλήσης σε ακρόασης του διοικουμένου σε περίπτωση χαρακτηρισμού κτιρίου ως διατηρητέου<sup>61</sup> λόγω ύπαρξης δέσμιας αρμοδιότητας. Διότι, τα τεχνικά, ιστορικά ή άλλα χαρακτηριστικά ενός κτιρίου το οποίο ενδέχεται να χαρακτηριστεί ως τέτοιο μπορούν να εκτεθούν και να αξιολογηθούν κατά τρόπο διαφορετικό από τον ενδιαφερόμενο, λαμβανομένου υπόψη ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αποβλέπει στην παροχή δυνατότητας σε αυτόν τον οποίο αφορά η δυσμενής διοικητική πράξη να προβάλλει συγκεκριμένους ισχυρισμούς ενώπιον του αρμόδιου

---

60 ΔΕΕ απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, Ispas C-298/16, σκέψη 26, 35.

61 ΣτΕ 4498/2011, ΣτΕ 3862/2004



διοικητικού οργάνου, ώστε να επηρεάσει τη λήψη από το όργανο αυτό της σχετικής απόφασης<sup>62</sup>.

Εν κατακλείδει, η ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας της διοίκησης στον βαθμό κατά τον οποίο δεν μπορεί να επηρεαστεί η διαμόρφωση της κρίσης της από τους διατυπωθέντες ισχυρισμούς του διοικούμενου, σύμφωνα με την νομολογία του ΣτΕ, μοιάζει ορθολογική στο πλαίσιο της επιθυμητής επιτάχυνσης των διοικητικών διαδικασιών και ταχύτερης διεκπεραίωσης των υποθέσεων που εκκρεμούν. Ωστόσο, η άκριτη υπαγωγή περιπτώσεων στην κατηγορία αυτή ή σε εκείνη των αντικειμενικών κριτηρίων, περιπτώσεις στις οποίες θα μπορούσε είτε να ιχνηλατηθεί υπαίτια συμπεριφορά του διοικούμενου, ακόμα και αν η παράβαση δύναται να θεωρηθεί ως «τυπική», είτε αποτυπώνεται αξιολογική κρίση (π.χ διατηρητέο κτίριο, προστασία δημοσίου συμφέροντος) χωρίς ο νομοθέτης να προβαίνει στον εννοιολογικό καθορισμό του σχετικού όρου, μοιάζει να συστέλλει την συνταγματικά κατοχυρωμένη απαίτηση του άρθρου 20 παρ.2 του Συντ και του άρθρου 6 ΚΔΔσίας.

Καταδεικνύεται, εξάλλου, ότι η σύνδεση αντικειμενικών κριτηρίων και δέσμιας αρμοδιότητας δεν καθίσταται πάντοτε προφανής, με συνέπεια τα πραγματικά περιστατικά που συγκροτούν την κάθε περίπτωση να χρήζουν στάθμισης τόσο με την συνδρομή υποκειμενικών στοιχείων του υπαιτίου κατά την τέλεση της πράξης όσο και με άλλες συνταγματικές αρχές, όπως για παράδειγμα με αυτήν της αναλογικότητας, πριν ο διοικούμενος αποστερηθεί των πολύτιμων μέσων άμυνας που διαθέτει ώστε να ανατρέψει τη δυσμενή για εκείνον διοικητική κρίση.

---

62 ΣτΕ Ολ. 4447/2012

## 5. Οι επείγουσες περιπτώσεις και η ερμηνεία τους από το ΣτΕ

### 5.1. Η ανάγκη αποτροπής κινδύνου και η ύπαρξη επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος

Μία ακόμα εξαίρεση στον κανόνα λήψης προηγούμενης ακρόασης του άρθρου 6 παρ.1 πριν από κάθε δυσμενή διοικητική ενέργεια ή μέτρο εισάγει η παρ. 3 του ίδιου άρθρου. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι *«Αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, είναι, κατ' εξαίρεση, δυνατή η, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η διοικητική αρχή, μέσα σε χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Αν η πιο πάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει».*

Απαραίτητο να επισημανθεί ότι, δεδομένης της εξαίρεσης που εισάγεται στην ως άνω διάταξη στην υποχρέωση σεβασμού του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, καθιερύεται για τη διοίκηση υποχρέωση να ενσωματώνει στην ίδια την αιτιολογία της εκδιδόμενης πράξης μνεία ότι αυτή επήλθε χωρίς την προηγούμενη κλήση του διοικούμενου να εκφράσει τις απόψεις του. Και τούτο, διότι η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου επιβάλλεται για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, έννοιες οι οποίες πρέπει να εξειδικεύονται από τη διοίκηση συγκεκριμένα (**Πρεβεδούρου**, 2020). Η διοίκηση ως εκ τούτου, δεν έχει τη δυνατότητα να επικαλεσθεί εκ των υστέρων, μετά δηλαδή την έκδοση της πράξης, την ανάγκη άμεσης λήψης του δυσμενούς μέτρου, χωρίς να προβεί στην προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου βάσει της παρ. 3 του άρθρου 6 ΚΔΔσίας. Έτσι, με την υπ' αριθμόν 1877/2016 απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας οδηγήθηκε στην ακύρωση πράξης της διοίκησης και, συγκεκριμένα, της αντικατάστασης του Προέδρου και των μελών Διοικητικού Συμβουλίου νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου (ΚΕΕΛΠΙΝΟ) για λόγους επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος (πλημμελούς εκτέλεσης καθηκόντων) διότι από το σκεπτικό της προσβαλλόμενης πράξης *«δεν προέκυπτε ότι ο Υπουργός Υγείας και ο*

*Αναπληρωτής Υπουργός Υγείας προέβησαν στην έκδοση αυτής χωρίς την προηγούμενη κλήση του αιτούντος να εκφράσει τις απόψεις του, διότι την άμεση αντικατάστασή του επέβαλλε συγκεκριμένο επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 του Κ.Δ.Δ, μάλιστα δε στην προσβαλλόμενη πράξη δεν γίνεται μνεία του άρθρου αυτού.»<sup>63</sup>*

Για τον καθορισμό των αόριστων εννοιών του «κινδύνου» και «επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος», η νομολογία του ΣτΕ κρίνει κατά περίπτωση και λαμβάνει υπόψη τόσο το περιεχόμενο της προσβαλλομένης πράξης όσο και το ιστορικό της κρινόμενης υπόθεσης. Όσον αφορά, δε, την έννοια του «επείγοντος» το ΣτΕ σε παλαιότερες αποφάσεις του<sup>64</sup> δέχθηκε ότι κριτήριο για την κατάφασή του είναι κατά πόσον η τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης θα μπορούσε να ματαιώσει τον σκοπό στον οποίο απέβλεψε ο νομοθέτης κατά τη θέσπιση του προσωρινού μέτρου. Έτσι, έχει κριθεί ότι σε εξαιρετικές και επείγουσες περιπτώσεις, και εφόσον υπάρχουν αποδείξεις, η παράβαση της νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών ενέχει άμεση σοβαρή και επικείμενη απειλή για τη δημόσια ασφάλεια, την δημόσια τάξη ή τη δημόσια υγεία ή δημιουργεί σοβαρά οικονομικά ή λειτουργικά προβλήματα σε άλλες επιχειρήσεις ή χρήσεις δικτύων ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η Ε.Ε.Τ.Τ μπορεί, προς αντιμετώπιση της κατάστασης και πριν τη λήψη οριστικής απόφασης να λαμβάνει προσωρινά μέτρα χωρίς προηγούμενη ακρόαση της θιγόμενης επιχείρησης<sup>65</sup>.

Αναφορικά με τους λόγους δημοσίου συμφέροντος, η υπ' αριθμόν 65/2020 απόφασης του ΣτΕ έκρινε ότι σε περίπτωση της ανάκλησης της πράξης εγκρίσεως από τον Υπουργό Πολιτισμού της ανέγερσης οικοδομής σε ακίνητο του διοικουμένου και κήρυξης της οικοδομής αυτής ως κατεδαφιστέας για το λόγο ότι, έπειτα από αναοριοθέτηση, επαφίεται σε αρχαιολογικό χώρο, και συγκεκριμένα στην Ακαδημία Πλάτωνος, η μη κλήση του διοικουμένου για προηγούμενη ακρόαση παρέλκει για λόγους δημοσίου συμφέροντος αναγόμενους στην προστασία του χώρου αυτού.

63 Με ταυτόσημο σκεπτικό η υπ' αριθμ. ΣτΕ 1431/2016 η οποία αφορούσε την πρόωγη λήξη θητείας του Προέδρου ΔΣ του Μετοχικού Ταμείου Στρατού.

64 ΣτΕ 2988/1984, ΣτΕ 2250/1985

65 Έτσι οι ΣτΕ 2467/2016, 2361/2011. Τονίζεται ρητά ωστόσο στο αιτιολογικό τους ότι μετά την λήψη των προσωρινών αυτών μέτρων προβλέπεται από τον νόμο ( άρθρο 63 παρ. 4 ν. 3431/2006) αυτοτελές διαδικαστικό στάδιο κατά το οποίο η Ε.Ε.Τ.Τ υποχρεούται να καλέσει την θιγόμενη επιχείρηση να εκθέσει τις απόψεις της και να προτείνει «μέτρα αποκατάστασης».

Επιπλέον, παρά την αοριστία των εννοιών του κινδύνου και του επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, η νομολογία έχει εμφανισθεί ορθώς αρνητική στην τάση διεύρυνσής τους από την ελληνική διοίκηση ως άλλοθι για την μη κλήση του διοικουμένου σε ακρόαση. Έτσι, με την απόφαση υπ' αριθμόν 4169/2011 του ΣτΕ σε πράξη επιβολής προστίμου της διοίκησης σε επιχείρηση για διακίνηση νοθευμένου πετρελαίου κίνησης, η μη κλήση της τελευταίας σε προηγούμενη ακρόαση για λόγους επιτακτικού συμφέροντος και η άμεση επιβολή της κύρωσης για την προστασία της δημόσιας υγείας συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου βάσει του άρθρου 6 παρ. 3 ΚΔΔσίας, διότι η χρηματική κύρωση από την φύση της εμμέσως μόνο αποτρέπει τη βλάβη της δημόσιας υγείας, και όχι αμέσως, ώστε να καθίσταται αναγκαία και η άμεση επιβολή της.

Επιπλέον, σε μια ακόμα περίπτωση το ΣτΕ, επιδεικνύοντας αντανακλαστικά, ακύρωσε απόφαση του Νομάρχη Δυτικής Αττικής περί οριστικής ανακλήσεως της άδειας παραγωγού – πωλητή Λαϊκών Αγορών λόγω διατάραξης καθ' οιονδήποτε τρόπο της αγοράς, χωρίς προηγουμένως να τον καλέσει να διατυπώσει τις απόψεις του για το επίδικο συμβάν. Με αυτόν τον τρόπο, η διοίκηση, σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης του ΣτΕ<sup>66</sup> αγνόησε διπλά τις διαδικαστικές προϋποθέσεις που απορρέουν από τις διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του ΚΔΔσίας. Αφενός, παραλείφθηκε η κλήση προς παροχή εξηγήσεων προ της εκδόσεως της προσβαλλόμενης νομαρχιακής πράξης, παρόλο που το συμβάν υπόκειται στις περιπτώσεις αξιολόγησης της υπαίτιας συμπεριφοράς του διοικουμένου (και όχι τυχόν δέσμιας αρμοδιότητας ή αντικειμενικών κριτηρίων). Αφετέρου, ενόψει της επίκλησης της παραγρ. 3 του άρθρου 6 του ΚΔΔσίας, δεν προκύπτει ότι συνέτρεχαν στην προκείμενη περίπτωση οι προϋποθέσεις εφαρμογής της διάταξης αυτής, καθώς ούτε η άμεση λήψη του επίμαχου δυσμενούς μέτρου ήταν αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, ούτε ο αιτών εκλήθη εντός 15 ημερών από την προσβαλλόμενη νομαρχιακή πράξη προκειμένου να εκφράσει τις απόψεις του.

---

66 ΣτΕ 1246/2004

## 5.2. Η υποχώρηση του δικαιώματος στην περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 14 του Ν. 2523/1997

Ιδιαίτερη περίπτωση που απασχολεί έντονα τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για την προστασία του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης αποτελεί το άρθρο 14 του Ν. 2523/1997 με τίτλο «*Διασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου σε περίπτωση φοροδιαφυγής*». Το άρθρο αυτό προβλέπει την άμεση, και άρα δίχως προηγούμενη ακρόαση, λήψη συγκεκριμένων μέτρων σε βάρος του φορολογουμένου στις ειδικώς αναφερόμενες σε αυτό περιπτώσεις<sup>67</sup>, εφόσον υφίστανται βάσιμες υποψίες περί μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγής.

Την εμβέλεια του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου σχετικά με την εν λόγω νομοθετική διάταξη φάνηκε να ρυθμίζει η υπ' αριθμόν 1103/-20.4.2012 εγκύκλιος του Υπουργείου Οικονομικών, η ανάγκη έκδοσης της οποίας προήλθε από την συστηματική άρνηση των φορολογικών διοικητικών αρχών να καλούν τον φερόμενο ως παραβάτη να διατυπώσει τους ισχυρισμούς του ενόψει της έκδοσης των δυσμενών μέτρων εις βάρος του (Ματθαίου, 2015). Σύμφωνα με την εγκύκλιο, τα μέτρα για τη διασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου, επειδή λαμβάνονται εξαιρετικά και λόγω του προληπτικού και επείγοντος χαρακτήρα τους, εξαιρούνται της διαδικασίας της τήρησης της προηγούμενης ακρόασης του φορολογουμένου, ενόψει του σκοπού της διάταξης, που αποτελεί επιτακτικό δημόσιο συμφέρον. Ωστόσο, τονίζει η εγκύκλιος ότι «*στις περιπτώσεις*

67 Συγκεκριμένα, στην παρ.1 της διάταξης αυτής προβλέπεται ότι «*Κάθε φορά που η φορολογική αρχή διαπιστώνει παραβάσεις, από τις οποίες βάσει ειδικής έκθεσης ελέγχου, προκύπτει ότι δεν έχει αποδοθεί συνολικά στο Δημόσιο ποσό πάνω από 150.000 Ευρώ από Φ.Π.Α, Φ.Κ.Ε, παρακρατούμενους και επιρριπτόμενους φόρους, τέλη και εισφορές, απαγορεύεται στις αρμόδιες δημόσιες οικονομικές υπηρεσίες να παραλαμβάνουν δηλώσεις ή να χορηγούν βεβαιώσεις ή πιστοποιητικά που απαιτούνται κατά τις κείμενες διατάξεις και ζητούνται από τον παραβάτη για την κατάρτιση συμβολαιογραφικών πράξεων μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων. Στην περίπτωση αυτή αναστέλλεται έναντι του Δημοσίου και το απόρρητο των καταθέσεων, των λογαριασμών, των κοινών λογαριασμών, των πάσης φύσεως επενδυτικών λογαριασμών, των συμβάσεων και πράξεων επί παραγώγων χρηματοοικονομικών προϊόντων και του περιεχομένου των θυρίδων του φορολογούμενου σε τράπεζες άλλα πιστωτικά ιδρύματα και δεσμεύεται το 50% αυτών. (...).*» Σύμφωνα επίσης με την παρ. 4, ορίζεται ότι «*Η ενέργεια αυτή της φορολογικής αρχής κοινοποιείται με αντίγραφο της σχετικής ειδικής έκθεσης ελέγχου συγχρόνως και στη Διεύθυνση Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, καθώς και στο φορολογούμενο στη γνωστή κατοικία του ή έδρα της επιχείρησής του, ο οποίος μπορεί να ζητήσει με αίτηση στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών μέσω της αρμόδιας για την έκδοση των πράξεων φορολογικής αρχής, την ολική ή μερική άρση των απαγορευτικών μέτρων. Κατά της απόφασης του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής κατά τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.*»

*αυτές εφαρμογή έχουν οι διατάξεις του εδαφίου β' της παρ. 3 του άρθρου 6 του ΚΔΔσίας και η αρμόδια φορολογική αρχή οφείλει να επιδίδει με απόδειξη στον υπόχρεο σε βάρος του οποίου εφάρμοσε τα διασφαλιστικά μέτρα κλήση για επιγενόμενη ακρόαση για τις διαπιστώσεις που καταγράφηκαν στην Ειδική Έκθεση Ελέγχου του άρθρου 14 του Ν. 2523/1997 εντός αποκλειστικής ημερομηνίας των 15 ημερών από την ημερομηνία εφαρμογής των μέτρων. Σε περίπτωση μη τήρησης της παραπάνω διαδικασίας εντός της προβλεπόμενης ημερομηνίας για την κλήση του ενδιαφερόμενου, η ενέργεια διασφάλισης των συμφερόντων του Δημοσίου παύει αυτοδικαίως να ισχύει, δηλαδή αίρονται στο σύνολό τους όλα τα εφαρμοσθέντα μέτρα».*

Εντούτοις, η συμμόρφωση της διοίκησης με το περιεχόμενο της ανωτέρω εγκυκλίου δεν επιτεύχθηκε, καθώς μάλλον παρέμενε ως απόλυτη προτεραιότητα η αποτροπή του κινδύνου απώλειας υψηλών φορολογικών εσόδων, με αποτέλεσμα η δικαστική ακύρωση των δυσμενών διοικητικών μέτρων που λαμβάνονταν εις βάρος των διοικουμένων χωρίς την ακρόασή τους να αποτελεί τη μόνη λύση. Το ΣτΕ, όμως, επικυρώνοντας την ανωτέρω διοικητική πρακτική, υιοθέτησε σε πολλές αποφάσεις το σκεπτικό ότι: *«η λήψη των προβλεπόμενων στο παραπάνω υπαγορεύεται από επείγοντες και επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος αναγόμενους στην διατήρηση των περιουσιακών στοιχείων του (φερόμενου ως) παραβάτη, ώστε να διασφαλίζεται η ικανοποίηση των αξιώσεων του Δημοσίου κατ' αυτού από τις σχετικές πράξεις επιβολής φόρων μετά των νομίμων προσαυξήσεων ή προστίμων. Επομένως, νομίμως επιβάλλονται τα εν λόγω μέτρα χωρίς κλήση του θιγόμενου σε προηγούμενη ακρόαση. Το δικαίωμα του θιγόμενου σε ακρόαση διασφαλίζεται με την προβλεπόμενη από την προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 14 παρ. 4 εδ. α' του Ν. 2523/1997 δυνάμει της οποίας η φορολογική αρχή κοινοποιεί στον φορολογούμενο την πράξη περί επιβολής σε βάρος του των μέτρων, ο δε θιγόμενος μπορεί να ζητήσει με αίτηση στον Υπουργό Οικονομικών την ολική ή μερική ανάκληση των μέτρων και ως εκ τούτου διατηρεί την ευχέρεια να εκθέσει κατά τρόπο λυσιτελή τις απόψεις και τις αντιρρήσεις του. Η εν λόγω διάταξη είναι μεταγενέστερη και ειδική σε σχέση με τις διατάξεις*

του άρθρου 6 παρ. 3 εδ. β' και γ' του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι οποίες, επομένως δεν τυγχάνουν εφαρμογής σε περίπτωση λήψης των παραπάνω μέτρων»<sup>68</sup>.

Είναι γεγονός ότι η εν λόγω νομολογιακή θέση απορρέει από την ανάγκη εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στη διασφάλιση καταβολής μεγάλων οφειλών προς το Δημόσιο, η είσπραξη των οποίων συμβάλλει στην εκπλήρωση των κρατικών σκοπών. Δυνάμει της εν λόγω νομοθετικής ρύθμισης, τα επαχθή μέτρα που επιβάλλονται εις βάρος του φερόμενου ως παραβάτη προσλαμβάνουν τον χαρακτήρα του επείγοντος και δικαιολογούν σύμφωνα με μεγάλη μερίδα της νομολογίας του ΣτΕ την απενεργοποίηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, χωρίς καν να αξιοποιείται το άρθρο 6 παρ. 3 του ΚΔΔσίας και η ακρόαση του διοικούμενου μετά τη λήψη των μέτρων (Παλαράς, 2008). Εντούτοις, κατά της συγκεκριμένης νομολογιακής τάσης σημειώνονται, έστω και μεμονωμένα, ορισμένες αξιοσημείωτες αντιρρήσεις.

Ειδικότερα, όπως έκρινε στο σκεπτικό της η με αριθμό 1674/2019 απόφαση του ΣτΕ, για την εξυπηρέτηση του σκοπού της ικανοποίησης των φορολογικών αξιώσεων του Δημοσίου, δεν θα πρέπει να αγνοείται η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Και τούτο, διότι ναι μεν οι διατάξεις αυτές αποβλέπουν, κατά τα προαναφερθέντα, στη διασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου, πλην όμως τα θεσπιζόμενα με αυτές μέτρα επιφέρουν σοβαρούς περιορισμούς στα περιουσιακά δικαιώματα και στην οικονομική ελευθερία των φορολογουμένων εις βάρος των οποίων λαμβάνονται, ενώ η λήψη αυτών στηρίζεται στα πορίσματα ελέγχου, πριν αυτά υιοθετηθούν από το αρμόδιο για την έκδοση της καταλογιστικής πράξης διοικητικό όργανο.

Πράγματι, η έλλειψη διαδικαστικών εγγυήσεων και, δη, του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης σε περιπτώσεις παράβασης της διάταξης 14 παρ. 4 του Ν. 2523/1997, φαίνεται να αγνοεί ότι το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει όχι μόνο τη διασφάλιση της μελλοντικής εισπράξεως φορολογικών αξιώσεων του Δημοσίου, αλλά και της συνέχισης της οικονομικής δραστηριότητας των φορολογούμενων, ακόμα και εκείνων που έχουν υποπέσει σε φορολογικές παραβάσεις. Διότι, έτσι, θα είναι σε θέση να εκπληρώσουν όχι μόνο τις φορολογικές αλλά και τις άλλες, οικονομικής φύσης

---

68 ΣτΕ 296/2019, ΣτΕ 1674/2019 ΣτΕ 1587/2015, ΣτΕ 397/2015 κ.ά.

υποχρεώσεις τους, και, συγχρόνως, να συμβάλλουν στην παραγωγή νέας φορολογητέας ύλης από την οποία θα προκύψουν νέα φορολογικά έσοδα για την κάλυψη των δημοσίων δαπανών και στο μέλλον (Φουφόπουλος, 2008)

Περαιτέρω, η κρατούσα θέση της νομολογίας σχετικά με την εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο πεδίο των περιπτώσεων του άρθρου 14 του ν. 2523/1997 εισάγει έναν νέο προβληματισμό: όχι μόνο ο έκτακτος και αναγκαίος χαρακτήρας των μέτρων υφίσταται ως δικαιολογητικός λόγος για την μη παροχή του δικαιώματος ακρόασης στον διοικούμενο, ούτε καν μέσω του άρθρου 6 παρ. 3 ΚΔΔσίας, αλλά το δικαίωμα τελικά εξομοιώνεται με την παροχή δυνατότητας προσφυγής (αίτησης) κατά της επιβολής τους ενώπιον του Υπουργού Οικονομικών, παρέχοντας στον φερόμενο ως παραβάτη τη δυνατότητα να αναπτύξει τους ισχυρισμούς και τις απόψεις του για την εις βάρος του κατάσταση. Πλην όμως δεν είναι πειστική αυτή η υποκατάσταση του δικαιώματος ακρόασης. Και τούτο διότι οι νομικές συνέπειες που επέρχονται σε κάθε περίπτωση είναι διαφορετικές, επηρεάζοντας τη θέση του διοικουμένου. Συγκεκριμένα, με το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης μέσω της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 3 ΚΔΔσίας ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει την κρίση της διοίκησης και να άρει τις δυσμενείς εις βάρος του αποφάσεις, διατυπώνοντας τους ισχυρισμούς του σε σύντομο χρονικό διάστημα (15 ημέρες από την επιβολή των μέτρων, τα οποία αίρονται αυτοδίκαια σε περίπτωση μη κλήσης). Αντιθέτως, όπως προκύπτει από το άρθρο 14 παρ. 5 του ν. 2523/1997, η προθεσμία άσκησης της αίτησης - προσφυγής καθώς και η άσκησή της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση του δυσμενούς μέτρου που επιβάλλει η διοίκηση, με συνέπεια τα χρηματικά ποσά του φερόμενου ως παραβάτη να παραμένουν δεσμευμένα έως το μακρινό χρονικό σημείο εκδίκασης σε πρώτο βαθμό της υπόθεσης από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Ελαχιστοποιείται, επομένως, ένας από τους κυριότερους σκοπούς του δικαιώματος ακρόασης, ήτοι η υπεράσπιση του ενδιαφερόμενου πριν την επικύρωση της εκδιδόμενης πράξης, ώστε να ανατραπούν εγκαίρως τα πραγματικά και νομικά αποτελέσματα που αυτή θα επιφέρει (Φουφόπουλος, 2008).

Καθίσταται σαφές, ως εκ τούτου, ότι η θέση του διοικουμένου κάθε άλλο παρά ευνοείται, όπως υποστηρίζει η κρινόμενη απόφαση, καθώς οι ισχυρισμοί του



διατυπώνονται το πρώτον με την κατάθεση της αίτησης προς τον Υπουργό Οικονομικών, χωρίς δυνατότητα, μάλιστα, μεταβολής του δυσμενούς μέτρου έως εκείνο το σημείο, διογκώνοντας έτσι τον προβληματισμό για τον περιορισμό του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της ακρόασης και τους σκοπούς που αυτό επιτελεί για *πρότερη* και όχι ύστερη υπεράσπιση. Εξάλλου, παραγνωρίζεται το γεγονός ότι τα επαχθή μέτρα που λαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 14 ν. 2523/1997 σχετίζονται με **υπαίτια** συμπεριφορά του διοικουμένου, ήτοι με παραβατική φορολογική συμπεριφορά, η οποία όμως ενδεχομένως να μην συντρέχει και να δύναται ο φορολογούμενος να το αποδείξει, εφόσον του δοθεί από τις αρμόδιες αρχές το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης. Άλλωστε, το εάν συντελέστηκαν οι παραβάσεις ή όχι που περιγράφει η εν λόγω νομοθετική διάταξη αποτελεί κρίση, προϋποθέτουσα νομική ανάλυση, στο ακριβές της οποίας ο φορολογούμενος μπορεί να συμβάλει, ώστε να παρίσταται αναγκαία η προηγούμενη ακρόασή του. Αντίθετα, η παράλειψή της στο όνομα του επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος συνεπάγεται την άμεση και αμέτοχη από την πλευρά του διοικουμένου λήψη των διασφαλιστικών μέτρων. (Φουφόπουλος, 2008).

Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι το σκεπτικό των αποφάσεων του ΣτΕ, όπως ανωτέρω αναφέρθηκε, δεν ξεφεύγει από το πλαίσιο που ακολουθεί και η νομολογία του ΔΕΕ, που έχει κρίνει κατ' εξακολούθηση ότι συγχωρείται η παράλειψη ακρόασης φυσικού ή νομικού προσώπου εις βάρος του οποίου έχουν επιβληθεί δυσμενείς πράξεις από τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εάν αυτό επιβάλλεται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος (Πρεβεδούρου, 2013). Ενδεικτικά, βάσει του σκεπτικού απόφασης του Δικαστηρίου<sup>69</sup> «τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας, δεν αποτελούν απόλυτα προνόμια, αλλά μπορούν να περιέχουν περιορισμούς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει το επίμαχο μέτρο και δεν αποτελούν, ενόψει, του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση που θα προσέβαλλε την ίδια την ουσία των ούτως διασφαλιζόμενων πραγμάτων.»

---

69 ΔΕΚ C-28/05 Dokter κλπ, EU:C:2006:408

Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο εισάγει το κριτήριο του σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας υπό τη λογική της προσφορότητας των μέτρων που λαμβάνονται σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ούτως ώστε, στερώντας από τον διοικούμενο τη δυνατότητα να διατυπώσει τις απόψεις του για τους περιορισμούς τους οποίους υφίσταται, η αναμενόμενη ωφέλεια από την πλευρά του Δημοσίου (είτε μεταφράζεται σε είσπραξη δημοσιονομικών εσόδων, είτε σε ασφάλεια της δημόσιας υγείας ή της δημόσιας τάξης) να μην ξεπερνά υπέρμετρα την βλάβη που τα μέτρα προκαλούν και η οποία μπορεί να ανάγεται στην ατομική σφαίρα δικαιωμάτων του διοικούμενου. (Πρεβεδούρου, 2013).

## 6. Δικονομικοί περιορισμοί ή διεύρυνση του ακυρωτικού ελέγχου;

### 6.1. Ο μη αυτεπάγγελτος έλεγχος της παράβασης του δικαιώματος

Παρά τη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, το ΣτΕ αλλά και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια έχουν κρίνει με τις αποφάσεις τους ότι δεν συντρέχει λόγος αυτεπάγγελτης εξέτασης της τήρησης του εν λόγω ουσιώδους τύπου από τις διοικητικές αρχές<sup>70</sup>. Και τούτο, διότι δεν υπάρχει ορισμένη ρητή συνταγματική ή νομοθετική διάταξη που να επιβάλλει την υποχρέωση εξέτασης αυτεπαγγέλτως ενός λόγου ακύρωσης αναφερόμενου σε παραβίαση του κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου. Υποστηρίζεται, άλλωστε, ότι η σταθερή αυτή σήμερα νομολογιακή τάση βρίσκεται, σύμφωνα και με την θεωρία, ευθυγραμμισμένη και με την συνταγματική επιταγή του άρθρου 93 παρ. 4 που υποχρεώνει τα δικαστήρια να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα. Συγκεκριμένα, οφείλουν να ελέγχουν εν προκειμένω σε κάθε περίπτωση το κύρος του κανόνα δικαίου που εξετάζεται και όχι να ελέγχουν την (μη) τήρηση των εφαρμοστέων συνταγματικών κανόνων κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων, όπως είναι ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης (Νικολάκης, 2019, σελ. 128). Υπό την αντίθετη εκδοχή, σύμφωνα με την άποψη αυτή, τα δικαστήρια θα όφειλαν να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως εάν συντρέχει παραβίαση όχι μόνο του κατοχυρωμένου από το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος ατομικού δικαιώματος, αλλά κάθε ατομικού δικαιώματος, καθώς επίσης και κάθε εφαρμοστέας συνταγματικής διάταξης (Νικολάκης, 2019, σελ. 128).

Επισημαίνεται ότι η μη δέσμευση των δικαστηρίων να ελέγξουν αυτεπαγγέλτως την τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης απορρέει και από το άρθρο 79 παρ. 1 και 3 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, στις διατάξεις του οποίου προβλέπονται περιοριστικά οι περιπτώσεις αυτεπάγγελτου δικαστικού ελέγχου προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης της διοίκησης, στις οποίες δεν περιλαμβάνεται η τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης<sup>71</sup>. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής

70 ΣτΕ235-6/2015, ΣτΕ 2545/2013, ΣτΕ 3718/2003, ΔεφΑθ 823/2012

71 Αυτές συγκεκριμένα είναι η αναρμοδιότητα ατομικού ή συλλογικού οργάνου, η πλημμελής κατά την νόμιμη βάση της προσβαλλόμενης πράξης και η παράβαση δεδικασμένου.

Ένωσης η παράβαση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης δεν αποτελεί λόγο δημόσιας τάξης ο οποίος να εμπίπτει στον αυτεπάγγελτο έλεγχο του δικαστή (Πρεβεδούρου, 2013). Συνεπώς, εναπόκειται στον διάδικο ο οποίος θεωρεί ότι έχει ζημιωθεί να προβάλει την προσβολή του δικαιώματός του ενώπιον του ΔΕΕ, χωρίς αυτό να είναι υποχρεωμένο να προχωρήσει αυτεπάγγελα στην αποκατάστασή του.

## **6.2. Η απόφαση 4447/2012: «η αλυσιτέλεια» στην προβολή παραβίασης του δικαιώματος**

Πέρα από τις ουσιαστικές προϋποθέσεις οι οποίες εδραιώθηκαν από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στον περιορισμό του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης συνέβαλε η εισαγωγή και μιας δικονομικής προϋπόθεσης: της νομολογιακής κατασκευής της αλυσιτέλειας. Ο όρος της νομικής «κατασκευής» συνίσταται στο ότι απουσιάζει οποιαδήποτε νομοθετική διάταξη για τον καθορισμό της έννοιας της αλυσιτέλειας, με αποτέλεσμα αυτή να απορρέει από την νομολογιακή της ερμηνεία και χρήση. Στα πλαίσια της διοικητικής δίκης, η αλυσιτέλεια ενός λόγου περιγράφεται σε γενικές γραμμές ως η άκαρπη επίκλησή του, η αδυναμία του εν προκειμένω να οδηγήσει στην ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης, ανεξαρτήτως της βασιμότητάς του (Δαγτόγλου, 1997)

Ο χαρακτηρισμός ως αλυσιτελούς του λόγου ακύρωσης της προσβαλλόμενης πράξης της διοίκησης λόγω μη τήρησης του ουσιώδους διαδικαστικού τύπου της προηγούμενης ακρόασης επήλθε με την υπ' αριθμόν 4447/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>72</sup>. Το ιστορικό της υπόθεσης επί της οποίας έκρινε η εν λόγω απόφαση αφορούσε πράξη του Διευθυντή Γραφείου Εργασίας του ΟΑΕΔ περί διακοπής της επιχορήγησης προγράμματος σε διοικούμενο με την αιτιολογία ότι αυτός δεν τηρούσε το πρόγραμμα. Πριν την έκδοση της εν λόγω πράξης, η διοίκηση (Γραφείο

---

<sup>72</sup> Είχε προηγηθεί η υπ' αριθμόν ΟλΣτΕ 530/2003 η οποία είχε κρίνει ότι όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται κατ' ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας, το πραγματικό της υπόθεσης δεν αμφισβητείται και η πράξη είναι νόμιμη κατά το περιεχόμενό της, παρέλκει η εξέταση τυπικών λόγων που αφορούν την εξωτερική νομιμότητα της πράξης, όπως η αναρμοδιότητα ή η κακή συγκρότηση ή σύνθεση του διοικητικού οργάνου.

Εργασίας ΟΑΕΔ) ουδέποτε κάλεσε τον διοικούμενο σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ.2 Συντ και 6 ΚΔΔσίας ώστε να διατυπώσει τους ισχυρισμούς του σχετικά με τη δυσμενή εις βάρος του πράξη, εντούτοις ο σχετικός λόγος ακύρωσης στο Δικαστήριο απορρίφθηκε ως αλυσιτελής. Και τούτο διότι κατά το σκεπτικό της πλειοψηφίας «η άσκηση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης αποβλέπει στην παροχή δυνατότητας για τον διοικούμενο, τον οποίο αφορά η δυσμενής πράξη να προβάλλει συγκεκριμένους ισχυρισμούς ενώπιον του αρμοδίου οργάνου ώστε να επηρεάσει τη λήψη από το όργανο αυτό της σχετικής απόφασης ύστερα από διαφορετική εμφάνιση ή εκτίμηση του πραγματικού υλικού ανεξαρτήτως του αν παρέχεται στον διοικούμενο αυτό η δυνατότητα να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή κατά της διοικητικής πράξεως. Συνεπώς, για το λυσιτελές της προβολής από τον διοικούμενο λόγου ακυρώσεως περί μη τήρησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση της δυσμενούς γι αυτόν πράξεως απαιτείται και η παράλληλη αναφορά των ισχυρισμών που αυτός θα προέβαλε ενώπιον της Διοικήσεως αν αυτός είχε κληθεί. Εξάλλου, όταν βάσει της συγκεκριμένης ειδικής νομοθεσίας που διέπει την έκδοση δυσμενούς διοικητικής πράξης, προβλέπονται, πέραν της αρχικής προηγούμενης ακρόασης, και ένα ή περισσότερα στάδια ενδικοφανούς διαδικασίας ενώπιον ανωτέρων οργάνων η μη τήρηση του προβλεπόμενου τύπου της προηγούμενης ακρόασης κατά την διαδικασία εκδόσεως της αρχικής πράξης καλύπτεται, εφόσον ο ενδιαφερόμενος ασκήσει την ή τις ενδικοφανείς προσφυγές και προβάλλει, τους κρίσιμους, γι αυτόν ισχυρισμούς που δεν προέβαλε πριν την έκδοση της αρχικής πράξεως.»<sup>73</sup>

Επί της ουσίας, το ΣτΕ κρίνει ότι για να είναι λυσιτελής η προβολή του λόγου ακύρωσης που σχετίζεται με την παράλειψη τήρησης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης, όταν δεν προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή<sup>74</sup>, ο διοικούμενος οφείλει να παραθέσει το πρώτον, ενώπιον του ΣτΕ, μαζί με το δικόγραφο της αίτησης ακύρωσης όλους τους κρίσιμους πραγματικούς ισχυρισμούς που θα προέβαλε ενώπιον της διοίκησης αν είχε κληθεί από αυτή.

73 Το ζήτημα της δικονομικής εμπέλειας του λόγου παράλειψης της προηγούμενης ακρόασης σε ακυρωτική διαφορά παραπέμφθηκε στην εδώ σχολιαζόμενη απόφαση μέσω της ΣτΕ 3382/2010 (Δ' Τμήμα, 7μελής σύνθεση).

74 Η περίπτωση κατά την οποία προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή εξετάζεται στην αμέσως επόμενη υποενότητα.

Οφείλει να σημειωθεί ότι το σκεπτικό της απόφασης αυτής διαμόρφωσε ένα πολύ ισχυρό νομολογιακό προηγούμενο με συνέπεια την στο εξής σωρηδόν απόρριψη λόγων ακυρώσεων που στηρίζονται στην μη κλήση του διοικουμένου σε προηγούμενη ακρόαση, εφόσον αυτός δεν αναφέρει παράλληλα τους ισχυρισμούς που θα διατύπωνε ενώπιον της διοίκησης, εάν είχε κληθεί, και οι οποίοι είναι ουσιώδεις, υπό την έννοια ότι θα μπορούσαν να ασκήσουν επιρροή στην εκτίμηση των πραγμάτων από την αρμόδια διοικητική αρχή<sup>75</sup>.

Ο προβληματισμός που προκαλεί η ως άνω επιχειρηματολογία είναι εύλογος, καθώς ενισχύει έτι περισσότερο τον περιορισμό την εμβέλεια του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Αρχικά, υπό αυτό το νέο πρίσμα της αλυσιτέλειας, το ΣτΕ αποδυναμώνει την προστασία του δικαιώματος χωρίς να λαμβάνει καθόλου υπόψη τη φύση της διοικητικής αρμοδιότητας βάσει της οποίας εκδόθηκε η επίδικη πράξη, αν εκδόθηκε δηλαδή κατά δέσμια αρμοδιότητα και, ως εκ τούτου, ο διοικούμενος δεν θα μπορούσε να παραθέσει στοιχεία που να οδηγούν σε διαφορετικό αποτέλεσμα.

Εντούτοις, τα δεδομένα στην επίδικη περίπτωση είναι διαφορετικά: η πράξη διακοπής επιχορήγησης της Διεύθυνσης Γραφείου ΟΑΕΔ σε πρόγραμμα που αφορούσε διοικούμενο επιβλήθηκε *κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας* και κατόπιν αξιολογικής κρίσης της υπαίτιας συμπεριφοράς του («δεν τηρούσε το πρόγραμμα»). Σε μία τέτοια περίπτωση, η διοίκηση οφείλει κανονικά να καλέσει τον διοικούμενο σε προηγούμενη ακρόαση. Αντί, λοιπόν το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο να αρκεστεί στην παραβίαση εκ μέρους της διοίκησης της εν λόγω υποχρέωσης, συνδέει τη μη τήρησή της με τη δυνατότητα του διοικούμενου να προβάλει όλους τους κρίσιμους ισχυρισμούς το πρώτον με το δικόγραφο της αίτησης ακύρωσης. Προσθέτοντας την προϋπόθεση αυτή, το Συμβούλιο της Επικρατείας θέτει εν αμφιβόλω την ίσως ουσιωδέστερη διαδικαστική και τυπική λειτουργία του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, ήτοι τη δυνατότητα επίδρασής του στην διοικητική κρίση, ιδιαίτερα στην περίπτωση που η διοίκηση διαθέτει ευχέρεια εκτίμησης των δεδομένων της υπόθεσης, ανεξαρτήτως αν η ευχέρεια αυτή αποδεικνύεται μικρή ή μεγάλη (Καψάλη, 2013).

---

75 ΣτΕ 1256/2019, ΣτΕ 1397/2019, ΣτΕ 2739/2019, ΣτΕ 2216/2019 ΣτΕ 88/2018, ΣτΕ 966/2018, ΣτΕ 39/2017, ΣτΕ 492/2017, ΣτΕ 1098/2016, ΣτΕ 2301/2015, ΣτΕ 1369/2014 κ.ά.

Σύμφωνα, μάλιστα, με την υπ' αριθμόν 1168/2017 απόφαση του ΣτΕ, δεν μπορεί να συγχωρεθεί η παράλειψη της υποχρέωσης κλήσης του ενδιαφερόμενου σε προηγούμενη ακρόαση όταν τα γεγονότα στα οποία στηρίζεται η κρίση της διοίκησης για την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης πηγάζουν από την υπαίτια συμπεριφορά του. Ως συνέπεια, δεν είναι δυνατή η απόρριψη του σχετικού λόγου ακύρωσης ως αλυσιτελούς. Σημειώνεται, πάντως, ότι η εν λόγω απόφαση δεν αποδείχθηκε ικανή για να αντιστρέψει το ισχύον νομολογιακό ρεύμα του ΣτΕ που, όπως ειπώθηκε, διαμορφώθηκε μέσω της 4447/2012 απόφασής του με συνέπεια η απόρριψη των σχετικών λόγων ακύρωσης ως αλυσιτελών να αποτελεί τον ισχυρότερο και συχνότερο λόγο νομοτελειακού εν τέλει περιορισμού του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης.

Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη ότι η δίκη επί της οποίας εκδόθηκε η υπ' αριθμόν 4447/2012 ήταν ακυρωτική, εγείρεται προβληματισμός ως προς την προβολή το πρώτον ενώπιον του ΣτΕ όλων εκείνων των κρίσιμων ισχυρισμών από την πλευρά του διοικουμένου που θα είχε προβάλει στη διοίκηση, αν είχε ασκηθεί έγκαιρα το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης. Και τούτο, διότι η διατύπωση των κρίσιμων ισχυρισμών προϋποθέτει όχι μόνο την απλή παράθεσή τους επί του δικογράφου αλλά προφανώς και την ανάλυση - αιτιολόγησή τους ότι είναι τόσο σημαντικοί, που θα επηρέαζαν τη κρίση της διοίκησης αν αυτοί είχαν υποβληθεί έγκαιρα (**Καψάλη**, 2013). Αυτό όμως σημαίνει την υπεισέλευση του ακυρωτικού δικαστηρίου στην ουσιαστική εκτίμηση νομικών και πραγματικών περιστατικών, τα οποία κανονικά θα έπρεπε να έχει κρίνει η διοίκηση. Αυτή η ουσιαστική εκτίμηση είναι ανακόλουθη με την ακυρωτική φύση της αίτησης, κατά την εξέταση της οποίας το ΣτΕ δεν μπορεί να εισέλθει στην ουσία της υπόθεσης (**Καψάλη**, 2013). Η ανακολουθία, μάλιστα, αυτή διατυπώθηκε από μέλη του ΣτΕ στην ίδια απόφαση, τα οποία υποστήριξαν ότι στην ουσιαστική εκτίμηση των ισχυρισμών και στοιχείων που αποτελούν το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν μπορεί να προβεί το πρώτον ο ακυρωτικός δικαστής, η λυσιτέλεια, δε, και επομένως η δυνατότητα εξέτασέως του λόγου ακυρώσεως περί παραβάσεως του δικαιώματος ακρόασης δεν δύναται να συναρτάται με την παράλληλη αναφορά και των ισχυρισμών τους οποίους θα προέβαλλε ο αιτών ως διοικούμενος ενώπιον της διοίκησης.

### 6.3. Η αμφιλεγόμενη σύνδεση της «αλυσιτέλειας» με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής

Ένα δεύτερο σημείο προβληματισμού έγκειται στην προβληματική αξιοποίηση της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 4 του ΚΔΔσίας, όπου ορίζεται ότι οι διατάξεις της παρ. 1 και 2 του ίδιου άρθρου (ήτοι οι διατάξεις που ρυθμίζουν το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης καθώς και τον τύπο που αυτή πρέπει να ακολουθήσει) εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής. Αν και η στενή γραμματική διατύπωση της εν λόγω διάταξης μιλάει για *πρόβλεψη* άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής ή ειδικής προσφυγής, η νομολογία, πριν την έκδοση της σχολιαζόμενης απόφασης, σχεδόν πάγια είχε δεχθεί ότι η παράλειψη τήρησης της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, η οποία δεν καλύπτεται ούτε με την *άσκηση* εκ μέρους του διοικουμένου ενδικοφανούς προσφυγής κατά της εκδοθείσας σχετικής διοικητικής πράξης<sup>76</sup>.

Τη νομολογιακή αυτή τάση ανέτρεψε η ως άνω υπ' αριθμόν 4447/2012 απόφαση που έκρινε ότι «καλύπτεται» η παράλειψη τήρησης της προηγούμενης ακρόασης εφόσον στις σχετικές διατάξεις προβλέπονται ρητά ένα ή περισσότερα στάδια ενδικοφανούς διαδικασίας ή εφόσον ασκείται το προβλεπόμενο ένδικο βοήθημα όπου ο διοικούμενος προβάλλει τους κρίσιμους ισχυρισμούς που δεν είχε την ευκαιρία να προβάλει πριν την έκδοση της πράξης.

Στην άποψη αυτή αντιτάχθηκε μια ισχυρή μειοψηφία μελών της σύνθεσης η οποία επεσήμανε ότι η προηγούμενη ακρόαση συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, η μη τήρηση του οποίου καθιστά μη νόμιμη τη διοικητική πράξη. Ο τύπος δε αυτός δεν καλύπτεται από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία δύναται να προβλέπεται στην ειδική κατά περίπτωση νομοθεσία, διότι σκοπός του κατ' άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι να ακούσει η διοίκηση τον ενδιαφερόμενο πριν από την εκτέλεση δυσμενούς διοικητικής πράξης, η οποία φέρει το

---

76 ΣτΕ 2283/2012, ΣτΕ 3489/2011, ΣτΕ 2521/2011, ΣτΕ 2159/2009, ΟλΣτΕ 2370/2007



κριτήριο νομιμότητας και παράγει έννομες συνέπειες, ανεξαρτήτως αν κατ' αυτής μπορεί να ασκηθεί διοικητική προσφυγή οποιασδήποτε μορφής.

Αν και μόνο για σημειολογικούς λόγους, οφείλει να διευκρινισθεί ότι η εν λόγω απόφαση στηρίζεται σε νομοθετικό καθεστώς προ της εισαγωγής του άρθρου 6 παρ. 4 ΚΔΔσίας. Εντούτοις, δημιούργησε αξιόλογο νομολογιακό ρεύμα και μέσω κατοπινών της εν λόγω νομοθετικής διάταξης αποφάσεων, οι οποίες συγκλίνουν στην αποδυνάμωσή της, χρησιμοποιώντας εντέλει επιχειρηματολογία σχεδόν ταυτόσημη με εκείνη της υπ' αριθμόν 4447/2012<sup>77</sup>.

Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν και αποφάσεις οι οποίες κινούνται σε κατεύθυνση αντίθετη της σχολιαζόμενης. Συγκεκριμένα, με τις υπ' αρ. 2348/2015 και 2180/2013 αποφάσεις του ΣτΕ έγινε δεκτό ότι η υποχρέωση των ασφαλιστικών οργάνων να καλέσουν τον εργοδότη προς παροχή εξηγήσεων για υπαίτια μη απόδοση εκ μέρους του εργοδοτικών ασφαλιστικών εισφορών σε δύο εργαζόμενους<sup>78</sup> δεν μπορεί να αναπληρωθεί από τη δυνατότητα που έχει ο εργοδότης να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή, καθόσον η ακρόαση του ενδιαφερομένου πρέπει να λαμβάνει χώρα οπωσδήποτε πριν από τη λήψη του δυσμενούς εις βάρος του μέτρου, δηλαδή πριν από την έκδοση της αρχικής εκτελεστής πράξης από το αρμόδιο διοικητικό όργανο. Σε παρόμοιο κλίμα η υπ' αριθμόν 2383/2012 απόφαση του ΣτΕ από το πεδίο των φορολογικών διαφορών, η οποία επεσήμανε ότι η συμμόρφωση της φορολογικής αρχής προς την υποχρέωση της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί προϋπόθεση νομιμότητας της σχετικής διαδικασίας και δεν μπορεί να αναπληρωθεί από τη δυνατότητα που παρέχεται στον επιτηδευματία στον οποίο επιβλήθηκε το πρόστιμο να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή μετά την έκδοση της πράξης επιβολής προστίμου, επιδιώκοντας την εξαφάνιση ή την τροποποίησή της.

Η παρατηρούμενη νομολογιακή σύγχυση ως προς τη σύνδεση της μη υποχρεωτικής κλήσης του διοικουμένου προς ακρόαση και της πρόβλεψης δυνατότητας άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής κατά της δυσμενούς διοικητικής πράξης είναι εμφανής. Διότι στην απόφαση 4447/2012 η έννοια της «προηγούμενης» ακρόασης του διοικουμένου

77 Βλ. ΣτΕ 3521/2015, ΣτΕ 2180/2013

78 Η παράβαση αυτή έχει ως συνέπεια την έκδοση Πράξης Επιβολής Εισφορών (ΠΕΕ) και Πράξης Πρόσθετης Επιβολής Εισφορών (ΠΕΠΕΕ) από τα αρμόδια διοικητικά όργανα εις βάρος του υπαιτίου σύμφωνα με τις οικείες νομοθετικές διατάξεις.

διαστέλλεται ευρέως καθώς σημασία έχει ο ενδιαφερόμενος να δύναται να ακουστεί πριν από το πέρας της διοικητικής διαδικασίας στο σύνολό της (Καψάλη, 2013). Δηλαδή, εφόσον ο νομοθέτης επέλεξε να ενισχύσει τα στάδια διοικητικής προστασίας του διοικούμενου καθιερώνοντας έλεγχο μέσω πρόβλεψης ενδικοφανούς προσφυγής, η διοικητική διαδικασία ολοκληρώνεται με την απόφαση επί της ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία και εκφράζει την οριστική θέση της διοίκησης επί της υπόθεσης<sup>79</sup>.

Ωστόσο, υπό την εν λόγω οπτική, εκτός από το ότι παραβιάζεται η τήρηση του άρθρου 6 παρ.4 του ΚΔΔσίας, παραμερίζεται το γεγονός πως η τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης τίθεται ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού οργάνου με σκοπό να παρουσιάζονται από τον διοικούμενο τυχόν ισχυρισμοί και αποδεικτικά στοιχεία. Με τον τρόπο αυτό η πράξη που εκδίδεται είναι προϊόν εκτίμησης του συνόλου των στοιχείων του φακέλου, γεγονός που πρέπει να αποτυπώνεται στην αιτιολογία της. Αντίθετα, η υποκατάσταση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης από την προβολή κρίσιμων ισχυρισμών το πρώτον ενώπιον του οργάνου που εξετάζει την ενδικοφανή προσφυγή ή και ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων έρχεται σε αντίθεση τόσο με την αρχή της νομιμότητας όσο και με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας (Λαζαράτος, 1992). Και τούτο διότι δεν μπορεί να γνωρίζει το δικαστήριο πώς θα είχε αξιολογήσει η διοίκηση σε κάθε περίπτωση τα πραγματικά περιστατικά και τις αόριστες αξιολογικές έννοιες, αλλά αντιθέτως ο ρόλος του συνίσταται στην έρευνα του κατά πόσον ο νόμος καλώς ερμηνεύθηκε από την διοίκηση και αν τα πραγματικά περιστατικά υπήχθησαν στον ορθό ουσιαστικό κανόνα.

Συνοψίζοντας, η παραδοχή του σκεπτικού της πλειοψηφίας της υπ' αριθμόν 4447/2012 απόφασης μοιάζει να δημιουργεί ένα διπλό δικονομικό αδιέξοδο. Πρώτα στον διοικούμενο, από τον οποίο - υπό το εύσημο επιχείρημα της διοικητικής αποτελεσματικότητας - αποστερείται ένας βαθμός διαδικασίας, ήτοι το στάδιο υπεράσπισής του ενώπιον των διοικητικών αρχών. Αυτή η αποστέρηση έχει ως αντανακλαστικές συνέπειες τη δυσχέρανση της θέσης του (πρόσθετα έξοδα για νομική συνδρομή ενόψει της εκδίκασης της προσφυγής, μη αναστολή εκτέλεσης της

<sup>79</sup> Την σκέψη αυτή διατύπωσαν οι δικαστές της πλειοψηφίας επισημαίνοντας ότι οριστική διοικητική πράξη είναι η τελικώς εκδιδόμενη μετά την εξάντληση της ενδικοφανούς διαδικασίας.

προβαλλόμενης πράξης έως εκδίκασης προσφυγής). Και δεύτερον, στα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας, καθώς με την πρωτογενή εκτίμηση τεχνικών στοιχείων ή ουσιαστικών ζητημάτων που περιέχονται στους ισχυρισμούς του διοικούμενου προβαίνουν σε έλεγχο που πρώτα η διοίκηση όφειλε να διενεργήσει, όπως άλλωστε ρητά ορίζει το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντ., πριν σχηματίσει ολοκληρωμένη κρίση ενόψει της έκδοσης της δυσμενούς διοικητικής πράξης.

### **Συμπεράσματα**

Στο πλαίσιο ενός σύγχρονου κράτους δικαίου, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό μέσο άμυνας που διαθέτει ο διοικούμενος έναντι της διοίκησης, το οποίο συνίσταται στη δυνατότητά του να υποβάλλει τις αντιρρήσεις και τους ισχυρισμούς του κατά της επιβολής δυσμενών διοικητικών μέτρων που θίγουν ορισμένα συμφέροντά του.

Η ανάγκη κατοχύρωσης της υπεράσπισης του ενδιαφερόμενου από την έκδοση βλαπτικών διοικητικών πράξεων αναγνωρίστηκε λίγο μετά την εκδίωξη του δικτατορικού καθεστώτος και των πλείστων αυθαιρεσιών του, με συνέπεια το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης να ενσωματωθεί στο Σύνταγμα του 1975 και συγκεκριμένα στο άρθρο 20 παρ. 2. Η συστηματική ενσωμάτωση της προηγούμενης ακρόασης στο μέρος με τις ατομικές ελευθερίες του Συντάγματος στοχεύει στον εκδημοκρατισμό της διοικητικής διαδικασίας και την ανύψωση του διοικούμενου σε ενεργό υποκείμενό της, μέσω της ενίσχυσης της συμμετοχής του στην έκδοση των διοικητικών πράξεων που τον αφορούν. Δεν είναι τυχαία, άλλωστε, η καθιέρωση του δικαιώματος και σε υπερεθνικό επίπεδο μέσω της ειδικής πρόβλεψής του στο άρθρο 41 παρ.2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως έκφρασης του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης.

Πέρα από τη θέσπισή της ως δικαιώματος για τον ενδιαφερόμενο, η προηγούμενη ακρόαση αποτελεί ταυτόχρονα ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας, τον οποίο η διοίκηση υποχρεούται να τηρήσει, ώστε να μην ακυρώνονται οι πράξεις της. Το άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στις παρ. 1 και 2. ρυθμίζει την υποχρέωση αυτήν των διοικητικών οργάνων. Η αξίωση του διοικουμένου για λήψη έγγραφης κλήσης προς ακρόαση, για ενημέρωση σχετικά με τα στοιχεία του σχηματισθέντος φακέλου και πρόσβαση σε αυτά, για αποτελεσματική διατύπωση των ισχυρισμών ενώπιον των διοικητικών οργάνων καθώς και η παρέλευση εύλογου χρονικού διαστήματος από τη λήψη της ακρόασης έως την επιβολή του διοικητικού μέτρου, αποτελούν επιμέρους πτυχές του δικαιώματος, η πλήρωση των οποίων συμβάλλει στην εδραίωση της αρχής της

νομιμότητας της διοικητικής δράσης και στην ενίσχυση της επικοινωνίας διοικουμένου – διοίκησης που, αναμφίβολα, επιδρά στην αποδοτική εκπλήρωση του διοικητικού έργου.

Πολύ σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης επιτελεί το Συμβούλιο της Επικρατείας. Αρχικά, ελλείπει ειδικής νομοθετικής πρόβλεψης, συνέβαλε με τις αποφάσεις του στην οριοθέτηση του δικαιώματος και του πεδίου εφαρμογής του, καθώς και στην εισαγωγή ορισμένων προϋποθέσεων που συντελούν στην αποτελεσματική άσκηση του. Ακόμη όμως και μετά τη συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος, η ευρεία νομολογία του ΣτΕ επηρεάζει εν πολλοίς τον τρόπο με τον οποίο αυτό εφαρμόζεται στην καθημερινή διοικητική πρακτική. Έτσι, έχει γίνει δεκτό ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης χωρεί μόνο προ της έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων λόγω του εξατομικευμένου ρυθμιστικού ή κυρωτικού τους περιεχομένου, ενώ οι πράξεις αυτές θα πρέπει και να προξενούν θετική βλάβη στα δικαιώματα του διοικουμένου. Περαιτέρω, τα δυσμενή ατομικά διοικητικά μέτρα θα πρέπει να επιβάλλονται αυτεπάγγελτα από τη διοίκηση και όχι κατόπιν αίτησης του ενδιαφερομένου για έκδοση διοικητικής πράξης με ορισμένο περιεχόμενο, επί της οποίας αίτησης θα έχει υποβάλει όλους τους απαραίτητους ισχυρισμούς ή τα κρίσιμα για εκείνον πραγματικά περιστατικά.

Η ανάγκη ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης υπό την έννοια της ταχύτητας στην διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών και της αποδοτικότητάς της μέσω της εξοικονόμησης πόρων είχε, αναμφισβήτητα, συνέπειες στην εφαρμογή του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης στη διοικητική πρακτική. Εντοπίζοντας την ανάγκη αυτή, το Συμβούλιο της Επικρατείας προσδίδει έναν δυναμικό χαρακτήρα στις προϋποθέσεις εφαρμογής του δικαιώματος, εισάγοντας παράλληλα σοβαρούς περιορισμούς. Για παράδειγμα, η νομολογιακή παραδοχή περί χαλάρωσης του δικαιώματος όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται κατόπιν δέσμιας αρμοδιότητας ή συνδρομής αντικειμενικών στοιχείων άσχετων από την υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου συναντά αντιρρήσεις, καθώς δεν εξηγεί γιατί ο διοικούμενος πρέπει να έχει δικαίωμα ακρόασης μόνο για πράξεις που ο ίδιος υπαίτια τέλεσε ή συνδέονται άμεσα με το πρόσωπό του και όχι για όλα τα πραγματικά, αποδεικτικά και νομικά περιστατικά που

στηρίζουν την εις βάρος του διοικητική πράξη (Ματθαίου, 2015). Επιπλέον, η διάκριση αντικειμενικών και υποκειμενικών στοιχείων στην τέλεση της πράξης προκαλεί ασάφειες, δημιουργώντας την εντύπωση ότι η εφαρμογή του δικαιώματος συντελείται κατά το διοικητικό ή δικαστικό δοκούν, και όχι ενιαία, πριν από την έκδοση κάθε διοικητικής πράξης, όπως προκύπτει από το άρθρο 20 παρ.2 του Συντάγματος και από το άρθρο 6 παρ.1 του ΚΔΔσίας.

Πιο συνεκτική εμφανίζεται η νομολογία στο χειρισμό του δικαιώματος όταν ενυπάρχει η έννοια του κινδύνου ή του επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, καθώς το Δικαστήριο απαιτεί από τη διοίκηση να δικαιολογεί πειστικά τις παραπάνω έννοιες σε περίπτωση που η τελευταία τις επικαλείται για να μην καλέσει τον διοικούμενο σε προηγούμενη ακρόαση, ενώ η παρ. 3 του άρθρου 6 μοιάζει με ασφαλιστική δικλείδα για την ικανοποίηση, εν τέλει, του δικαιώματος. Σοβαρές εξαιρέσεις εμφανίζονται στο πεδίο φορολογικών διαφορών οι οποίες παρουσιάζουν κίνδυνο απώλειας οφειλών, σημαντικών για τον κρατικό φοροεισπρακτικό μηχανισμό (άρθρο 14 ν. 2523/1997). Η υποχώρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης δικαιολογείται από τους δικαστές ενόψει της διακινδύνευσης της εισπραξιμότητας δημοσίων εσόδων. Ωστόσο, η στάση αυτή προκαλεί σκεπτικισμό καθώς αποστερεί από τον φορολογούμενο σημαντικά μέσα άμυνας προ της λήψης εις βάρος του επαχθών μέτρων, δυνάμενων να επηρεάσουν σοβαρά τις εν γένει οικονομικές του δραστηριότητες.

Επιπλέον, η εισαγωγή από πλευράς του Δικαστηρίου δικονομικών φραγμών στην άσκηση του δικαιώματος υπό το πρίσμα της αλυσιτέλειας δυσχεραίνει ακόμα περισσότερο τη θέση του διοικουμένου, ο οποίος αντί να διαθέτει τη δυνατότητα να επηρεάσει την κρίση της διοίκησης μέσω της υποβολής κρίσιμων ισχυρισμών και πραγματικών στοιχείων πριν την τελική διαμόρφωσή της, καλείται να τους διατυπώσει για πρώτη φορά ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Η τάση αυτή, που δεν είναι αναντίρρητη από ορισμένες μεμονωμένες αποφάσεις, πέρα από το ότι συσκοτίζει τα όρια του δικαστικού ελέγχου, παραγνωρίζει το γεγονός ότι με αυτόν τον τρόπο οι συνέπειες της διοικητικής πράξης έχουν ήδη εκλυθεί, και το συνταγματικό δικαίωμα υπεράσπισης της θέσης του

ενδιαφερομένου έχει ουσιαστικά απενεργοποιηθεί μπροστά στο σκοπό επιτάχυνσης του διοικητικού μηχανισμού και της αποδοτικότητάς του.

Εν κατακλείδι, το Συμβούλιο της Επικρατείας, αν και κατ' επανάληψη διατυπώνει την έμφαση την οποία πρέπει να δίνει η διοίκηση στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ως ουσιώδη τύπο των διοικητικών διαδικασιών, προφανώς αφουγκράζεται και τις παθογένειες που αυτή αντιμετωπίζει και οι οποίες καθιστούν δύσκολο ή και ανέφικτο το σεβασμό στο ακέραιο του δικαιώματος, λαμβάνοντας υπόψη τον όγκο των δυσμενών ατομικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται. Κατά τη μελέτη της νομολογίας του, αντιλαμβάνεται κανείς έναν διαρκή και έντονο διάλογο εντός του Δικαστηρίου, που επιδιώκει μια ισορροπία ανάμεσα αφενός στην υπεράσπιση του διοικουμένου και της εγγύησης ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματός του και αφετέρου της ανάγκης ελάφρυνσης του ήδη αργόσυρτου κρατικού μηχανισμού και της ευελιξίας των διοικητικών διαδικασιών με αντανakλαστικές συνέπειες για το κοινωνικό σύνολο. Αυτό οδηγεί στην έκδοση αρκετών αντιφατικών μεταξύ τους, αποφάσεων και καθιστά δύσκολη την συνολική αποτίμηση της στάσης του Δικαστηρίου, αν δηλαδή τείνει στην προαγωγή του διαδικαστικού αυτού συνταγματικού δικαιώματος ή προς ένα διαρκή περιορισμό του που εντέλει το υποβαθμίζει.

Σε κάθε περίπτωση, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτελεί τον καθρέφτη της εφαρμογής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης από τα αρμόδια διοικητικά όργανα, τα οποία είναι και τα τελικώς υπεύθυνα για τον συντελούμενο περιορισμό του. Είτε, όμως, στην περίπτωση της διοικητικής εφαρμογής του, είτε στην περίπτωση του δικαστικού ελέγχου τήρησής του, το δικαίωμα αυτό αποτελεί μια ουσιώδη διαδικαστική εγγύηση για την υπεράσπιση του διοικουμένου και όχι ένα αναχρονιστικό στοιχείο που θέτει εμπόδια και καθυστερήσεις στην εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης.

## Βιβλιογραφικές Αναφορές

### Νομικό Πλαίσιο

Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης , 2000. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133501> [Πρόσβαση 7 Σεπτεμβρίου 2020].

Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 1950. Διαθέσιμο στο [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ELL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ELL.pdf) [ Πρόσβαση 7 Σεπτεμβρίου 2020].

Ν. 2523/1997 « Διοικητικές και Ποινικές κυρώσεις στη φορολογική νομοθεσία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 179/ 11-9-1997)

Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 45/9-3-1999).

Ν. 2717/1999 « Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας» ( ΦΕΚ Α΄ 97/ 17-5-1999).

Ν. 3431/2006 « Περί Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 13/ 3-2-2006).

Ν. 4057/2012 « Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (ΦΕΚ Α΄ 54/14-3-2012).

Π.Δ. 18/ 1989 « Κωδικοποίηση διατάξεων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (ΦΕΚ Α΄ 9/9-1-1989)

Π.Δ. 186/1992 « Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων» (ΦΕΚ Α΄ 84/26-05-1992).

### Βιβλιογραφία – Αρθρογραφία

Βλαχόπουλος, Σπ. - Χρυσόγονος, Κ., (2017). *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 4η αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη

Γώγος Κ., (2011). Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δεσμίας αρμοδιότητας. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, σελ. 396-431



- Δαγτόγλου, Π., (2005). *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, Τόμος Β΄, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Δαγτόγλου Π., (1997). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα
- Δετσαρίδης Χ., (2012). Παρατηρήσεις επί της ΔεφΑθ 3447/2011, *Διοικητική Δίκη*, σελ. 1149 – 1156.
- Διβάνη Χ., (2008). Η προηγούμενη ακρόαση στη διοικητική διαδικασία. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 1018 – 1021
- Καψάλη Β., (2013). Η δικονομική αλυσιτέλεια ως έκφραση μεθοδολογικής αμηχανίας. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ 4447/2012. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 817-825
- Καψάλη Β., (2011). Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ 3382/2010 Τμ. Δ΄ επταμ. απόφασης . *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 395-403
- Λαζαράτος Π., (1992). *Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα
- Λαζαράτος., (2008). Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ 3521/2015 Τμ. ΣΤ΄ απόφασης. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 931-933.
- Μουκίου Χ., (2003). Η αλυσιτέλεια του ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας. Αποτελεσματικότητα ή ελλειμματικότητα της δικαστικής προστασίας; *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, σελ. 1219 - 1254
- Νικολάκης Ν. (2019) Άρθρο 6 στο Β. Γκέρτσου/Ε. Πρεβεδούρου/ Δ. Πυργάκη *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Νομική Βιβλιοθήκη
- Σπηλιωτόπουλος Ε., (2007). *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Παλαράς Μ., (2008). Διασφάλιση συμφερόντων Δημοσίου (Διαδικαστικά και δικονομικά θέματα που προκύπτουν από τις διατάξεις του άρθρου 14 του Ν. 2523/1997). *ΛΟΓΙΣΤΗΣ*, σελ. 642-649
- Πανταζάτος Ι., (2017). Ο εννοιολογικός προσδιορισμός και η νομική κατάταξη των κυβερνητικών πράξεων στο Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο καθώς και στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, *Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 619-639

- Πρεβεδούρου Ε., (2016). Νομολογιακή αποδυνάμωση της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 4 του ΚΔΔιαδ: σχέση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και ενδικοφανούς προσφυγής. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 566-571
- Πρεβεδούρου Ε., (2016). Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ 3521/2015 Τμ. ΣΤ' απόφασης. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 918-934
- Πρεβεδούρου Ε., (2013). Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M.G. και N.R.). *Θεωρία και Πράξη Δημοσίου Δικαίου*, σελ. 918.
- Τάχος Α., (2008). *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9η έκδοση, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Τσιγαρίδας Β.Π., (2013). Οι αλυσιτελώς προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης στο μεταίχμιο συνταγματικής νομιμότητας. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 2180/2013. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 826-832
- Φουφόπουλος Γ., (2008). Επιβολή διασφαλιστικών μέτρων υπέρ του Δημοσίου και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, *Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας*, σελ. 1029-1036
- Ψυχογιός Θ., (2012). Η ακύρωση των διοικητικών πράξεων λόγω μη ακρόασης του διοικούμενου. Υπερβολή ή αναγκαιότητα; *ΛΟΓΙΣΤΗΣ*, σελ. 420 – 425.

### **Διαδικτυακή Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία**

- Ακριβοπούλου, Χρ., Ανθόπουλος, Χ., (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα. Διαθέσιμο στο <http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf> (Πρόσβαση την 11 Σεπτεμβρίου 2020).
- Ματθαίου Χρ., (2015). *Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης κατά τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στη φορολογική διαδικασία*. Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Διαθέσιμο στο <http://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/36338#page/1/mode/2up> [Πρόσβαση την 4 Σεπτεμβρίου 2020].

Μπέης, Κ., (1997). *Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης*. Διαθέσιμο στο <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=&mnu=3&id=19159> [Πρόσβαση την 8 Σεπτεμβρίου 2020].

Πουρνάρα Κωνστ., (2016). *Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης (άρθρα 20 παρ. 2 Σ.& 6 ΚΔΔ)*. Διαθέσιμο στο <http://efotopoulou.gr/to-dikeoma-tis-proigoumenis-akroasis-arthra-20-par-2-s-6-kddiad/> [ Πρόσβαση την 8 Σεπτεμβρίου 2020].

Πρεβεδούρου Ε., (2020). *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, διαδικτυακό μάθημα της 7-4-2020)*. Διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/to-dikaioma-proigoumenis-akroasis-ge-2/> [ Πρόσβαση την 8 Σεπτεμβρίου 2020 ].

Πρεβεδούρου Ε., (2013). *Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. 30-12-2013, 11-04-2016)*. Διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/to-dikaioma-proigoumenis-akroasis-ge/> [Πρόσβαση την 8 Σεπτεμβρίου 2020].

## Νομολογία

### Ενωσιακή:

C-298/16, *Ispas*, [2017] ECLI: EU:C:2017:843

C-277/11, *M.M κατά Minister for Justice, Equality and Law Reform*, [2012] ECLI: EU:C:2012:744

C-1/11, *Interseroh Scrap and Metals Trading*, [2012] ECLI: EU:C:2012:194

C-28/05, *Dokter κλπ.* [2006] ECLI: EU:C:2006:408

C-374/87, *Orkem κατά Επιτροπής*, [1989] ECLI: EU:C:1989:387

### Εθνική:

ΣτΕΟλ 1558/2015, ΣτΕ Ολ 4447/2012, ΣτΕ Ολ. 3692/2009, ΣτΕ Ολ 2370/2007, ΣτΕ Ολ 2306/1964, ΣτΕ Ολ 1256/1952, ΣτΕ Ολ 492/1934, ΣτΕ Ολ 666,/1930

ΣτΕ 567/2020, ΣτΕ 65/2020, ΣτΕ 2739/2019, ΣτΕ 2729/2019, ΣτΕ 2216/2019, ΣτΕ 1674/2019, ΣτΕ 1346/2019, ΣτΕ 1256/2019, ΣτΕ 1397/2019, ΣτΕ 1118/2019, ΣτΕ 1059/2019, ΣτΕ 555/2019, ΣτΕ 454/2019, ΣτΕ 357/2019, ΣτΕ 322/2019, ΣτΕ 296/2019, ΣτΕ 87/2019, ΣτΕ 2778/2018, ΣτΕ 1930/2018, ΣτΕ 1635/2018, ΣτΕ 966/2018, ΣτΕ 965/2018, ΣτΕ 908/2018, ΣτΕ 869/2018, ΣτΕ 302/2018, ΣτΕ 177/2018, ΣτΕ 155/2018, ΣτΕ 88/2018, ΣτΕ 3342/2017, ΣτΕ 3009/2017, ΣτΕ 2925/2017, ΣτΕ 1862/2017, ΣτΕ 1183/2017, ΣτΕ 1168/2017, ΣτΕ 901/2017, ΣτΕ 879/2017, ΣτΕ 492/2017, ΣτΕ 324/2017, ΣτΕ 39/2017, ΣτΕ 2601/2016, ΣτΕ 2467/2016, ΣτΕ 2415/2016, ΣτΕ 1918/2016, ΣτΕ 1877/2016, ΣτΕ 1431/2016, ΣτΕ 1098/2016, ΣτΕ 404/2016, ΣτΕ 3708/2015, ΣτΕ 3675/2015, ΣτΕ 3521/2015, ΣτΕ3351/2015, ΣτΕ 2902/2015, ΣτΕ 2301/2015, ΣτΕ 1587/2015, ΣτΕ 1558/2015, ΣτΕ 1175/2015, ΣτΕ 898/2015, ΣτΕ715/2015, ΣτΕ 397/2015, ΣτΕ235-6/2015, ΣτΕ 119/2015, ΣτΕ 100/2015, ΣτΕ 4780/2014, ΣτΕ 2972/2014, ΣτΕ 2684/2014, ΣτΕ 2324/2014, ΣτΕ 1677/2014, ΣτΕ 1369/2014, ΣτΕ 3240/2014, ΣτΕ 3478 -9/2013, ΣτΕ 2749/2013, ΣτΕ 2674/2013, ΣτΕ 2545/2013, ΣτΕ 2365/2013, ΣτΕ 2180/2013, ΣτΕ 1989/2013, ΣτΕ 1478/2013, ΣτΕ 808/2013, ΣτΕ 171/2013, ΣτΕ 4060/2012, ΣτΕ 4016/2012, ΣτΕ 3811/2012, ΣτΕ 3176/2012, ΣτΕ 2923/2012, ΣτΕ 2447/2012, ΣτΕ 2383/2012, ΣτΕ 2283/2012, ΣτΕ 1073/2012, ΣτΕ 921/2012, ΣτΕ 239/2012, ΣτΕ 4508/2011, ΣτΕ 4498/2011, ΣτΕ 4169/2011, ΣτΕ 3489/2011, ΣτΕ 3376/2011, ΣτΕ 2521/2011, ΣτΕ 2361/2011, ΣτΕ 1967/2011, ΣτΕ 3382/2010, ΣτΕ 2394/2010, ΣτΕ 1822/2010, ΣτΕ 1582/2010, ΣτΕ 2381/2009, ΣτΕ 2159/2009, ΣτΕ 1394/2009, ΣτΕ 162/2009, ΣτΕ 122/2009, ΣτΕ 3745/2007, ΣτΕ 2426/2007, ΣτΕ 2783/2006, ΣτΕ 1647/2006, ΣτΕ 1902/2005, ΣτΕ 2345/2005, ΣτΕ 1902/2005, ΣτΕ 3862/2004, ΣτΕ 1246/2004, ΣτΕ 3718/2003, ΣτΕ 3076/2002, ΣτΕ

1027/2002, ΣτΕ 1013/2001, ΣτΕ 1592/1998, ΣτΕ 1174/1994, ΣτΕ 3771/1989, ΣτΕ 2250/1985,  
ΣτΕ 2988/1984, ΣτΕ 1905/1977, ΣτΕ 1811-1831/1969  
ΔεφΑθ 823/2012

**Διαδικτυακές πηγές νομολογίας:**

Βάσεις Νομικών Δεδομένων “ΝΟΜΟΣ” [https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/nomos\\_frame.html](https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/nomos_frame.html)  
(Πρόσβαση την 15 Σεπτεμβρίου 2020)

Επίσημος Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης [https://europa.eu/european-union/law/find-case-law\\_el](https://europa.eu/european-union/law/find-case-law_el) (Πρόσβαση την 12 Σεπτεμβρίου 2020)



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης  
και Συνεργασίας

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ  
ΠΡΟΝΟΜΙΑΣ  
ΚΑΙ  
ΑΝΤΙΣΤΡΟΦΗΣ  
ΤΩΝΕΥ



ΕΣΠΑ  
2014-2020  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)  
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος  
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479  
[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)