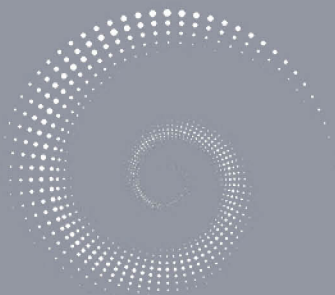


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 20 παρ. 2

ΗΛΙΑΣ ΚΟΥΒΑΡΑΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ ΚΑΙ ΔΙΔΗΜΟΝ ΤΕΛΕΣΟΥ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.or

Άρθρο 20

2. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του.

ΗΛΙΑΣ ΚΟΥΒΑΡΑΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλεξοπούλου Μ., *Λυσιπέλεια των λόγων ακυρώσεως: τα κριτήρια κατά τη νομολογία και το θετικό δίκαιο, ιδίως στο φορολογικό δίκαιο*, ΔιΔικ, 2021· Βενιζέλος Ε., *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1990· Βλάχου-Βλαχοπούλου Μ.-Χρ., *Μια αποτίμηση της ειδικής δικονομικής μεταχείρισης των φορολογικών και τελωνειακών διαφορών, κατά το άρθρο 79 παρ. 5 ΚΔΔ: Πρότυπο προς μίμηση ή παράδειγμα προς αποφυγή*, ΘΠΔΔ, 2022· Βρόντου Σ., *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία Συγκριτική μελέτη ελληνικού και γερμανικού δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2022· Γέροντας Α., *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2η έκδ., 2020· Γέροντας Α., *Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1986· Γώγος Κ., *Ο δικαστικός έλεγχος των διαδικαστικών τύπων στις φορολογικές διαφορές*, ΔιΔικ, 2019· Γώγος Κ., *Διαδικαστικά σφάλματα και ακύρωση των διοικητικών πράξεων*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017· Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 6η έκδ., 2014· Δαγτόγλου Π., *Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου (γγμδ.)*, ΝοΒ, 1979· Δελλής Γ., *Η κατοχύρωση του δικαιώματος παράστασης με συνήγορο στην πειθαρχική διαδικασία*, ΔτΑ, 2002· Δετσαρίδης Χ., σε Βλαχόπουλος Σπ. (επ.), *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017· Δετσαρίδης Χ., *Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του φορολογούμενου σε περιπτώσεις επιβολής προστίμου και η εφαρμογή της σε σχέση με την προβλεπόμενη διοικητική επίλυση της διαφοράς (Με αφορμή την ΣτΕΟΛ 2370/2007)*, ΕΔΔΔΔ, 2008· Δετσαρίδης Χ., *Το δικαίωμα του διοικουμένου σε προηγούμενη ακρόαση μετά τη ΣτΕ 2180/2013. Νέα προσέγγιση της νομολογίας ή επιβεβαίωση του ερμηνευτικού πλαισίου της ΟΛΣΤΕ 4447/2012*, ΔιΔικ, 2014· Διβάνη Χ., *Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία*, ΘΠΔΔ, 2013· Ευστρατίου Π.-Μ., *Το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας και των εννόμων συνεπειών των διαδικαστικών ελαττωμάτων*, ΕΔΔΔ, 2005· Ηλιοπούλου-Στράγγα Τ., *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018· Θεοχαροπούλου Ε., «*Νέοι Προσανατολισμοί στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία*», σε *Δημόσια Οικονομικά και Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013· Θεοχαροπούλου Ε., *Νέοι προσανατολισμοί στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία, με αφορμή και την απόφαση ΣτΕ 948/2012*, ΔΦΝ, 2012· Θεοχαροπούλου Ε., *Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία*, ΧρΙΔ, 2006· Καλλιγέρου Δ., *Η προηγούμενη ακρόαση ως δικαίωμα και ουσιώδης τύπος της διοικητικής διαδικασίας: πρόσφατες Νομολογιακές Εξελίξεις*, ΘΠΔΔ, 2016·

Καψάλη Β., *Διοικητική αποτελεσματικότητα, διαδικαστική νομιμότητα και ακυρωτική δίκη*, ΘΠΔΔ, 2016· Καψάλη Β., *Η δικονομική αλυσιτέλεια ως έκφραση μεθοδολογικής αμηχανίας. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 4447/2012*, ΘΠΔΔ, 2013· Καψάλη Β., *Η παραβίαση του δικαιώματος προς προηγούμενη ακρόαση ως αλυσιτελής προβαλλόμενος λόγος ακύρωσης: με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3382/2010*, ΘΠΔΔ, 2011· Κουβαράς Η., *Αποσόβηση των δογματικών ακυρώσεων και αρχή της οικονομίας της διοικητικής δράσης*, Διδικ, 2016· Κοϊμπτζόγλου Ι., *Σχόλιο στην ΣτΕΟΛ 2370/2007*, ΕφαρμΔΔ, 2007· Κουτσουπιά Μ.-Ω., *Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας στο μέλλον: Τεχνητή Νοημοσύνη στη Δημόσια Διοίκηση, μεταβολές και όρια*, ΕφαρμΔΔ, 2021· Λαζαράτος Π., *Περί του δικαιώματος ακρόασεως στην κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία*, ΕφημΔΔ, 2016· Λαζαράτος Π., *Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 3521/2015*, ΘΠΔΔ, 2016· Λαζαράτος Π., «Άρθρο 20 παρ. 2», σε Κασιμάτης Γ./Μαυριάς Κ. (επ.), *Ερμηνεία του Συντάγματος*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2003· Λαζαράτος Π., *Δικαίωμα ακρόασεως ενώπιον των διοικητικών αρχών και περιεχόμενο του ενδίκου βοηθήματος ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Με αφορμή την ΣτΕ 5711/1995, Δ 1997*, Λαζαράτος Π., *Η θεραπεία της ελλείψεως προηγούμενης ακρόασεως του ενδιαφερομένου στην ενδικοφανή προσφυγή*, Διδικ, 1993· Λαζαράτος Π., *Το δικαίωμα ακρόασεως στη διοικητική διαδικασία*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992· Λαζαράτος Π., *Αποτελεσματικότητα της Διοίκησης: Ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση*, ΤοΣ, 1991· Λαζαράτος Π., *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασεως του άρθρου 20, παρ. 2 κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων με τη βοήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών*, ΝοΒ, 1990· Μαραγκού Γ., *Παρατηρήσεις στην ΕΣΟΛ 2445/2007*, ΘΠΔΔ, 2008· Μαυρίδης Στ., *Η σχέση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και ενδικοφανούς προσφυγής υπό το καθεστώς του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (άρθρα 28 και 63 του Ν 4174/2013)*, ΘΠΔΔ, 2018· Μπάλτα Ε., *Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016· Μπάρμπας Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 7η έκδ., 2018· Νικολάκης Ν., σε Γκέρτσος Β./Πυργάκης Δ./Πρεβεδούρου Ε. (επ.), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2η έκδ., 2019· Οικονομίδης Ν., *Περί προηγούμενης ακρόασεως, με αφορμή τη ΣτΕ 2370/2007*, ΔΦΝ, 2007· Παπαδημητρίου Ε./Μάτσος Γ., *Σχόλιο στην ΣτΕΟΛ 2370/2007*, Αρμ., 2007· Παπαδημητρίου Σ., *Η προηγούμενη ακρόαση στη διαδικασία έκδοσης πράξεων επιβολής προστίμων του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων. Κρίση επί της υπ' αριθμ. 2370/2007 απόφασης της Ολομέλειας του ΣτΕ*, ΔΦΝ, 2007· Πετρόγλου Ι., *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης κατά τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, ΕΔΚΑ, 2002· Πρεβεδούρου Ε., *Οι ελαττωματικές διοικητικές πράξεις*, ΘΠΔΔ, 2022· Πρεβεδούρου Ε., *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3521/2015*, ΘΠΔΔ, 2016· Πρεβεδούρου Ε., *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.)*, ΘΠΔΔ, 2013· Πρεβεδούρου Ε., *Η σχέση διοικητικής διαδικασίας και δικαστικού ελέγχου στην κοινοτική έννομη τάξη*, ΕφημΔΔ, 2006· Ρώτης Β., «Η περιπέτεια του άρθρου 20 § 2 του Συντάγματος», σε *Συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, 1986· Σακελλαρίου Ν., *Το δικαίωμα ακρόασεως και η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων*, ΤοΣ, 1994· Σιούτη Γ., σε Γέροντας Α./Λύτρας Σ./Παυλόπουλος Π./Σιούτη Γ./Φλογαίτης Σ., *Διοικητικό δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 5η έκδ., 2022· Σοϊλεντάκης Π., *Παραδεκτό και βάσιμο της λυσιτελούς προβολής της προηγούμενης ακρόα-*

σης, ΔιΔικ, 2019· Σοϊλεντάκης Ν., σε Σπυρόπουλος Φ./Κοντιάδης Ξ./Ανθόπουλος Χ./Γεραπετρίτης Γ., *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017· Σπηλιωτόπουλος Ε./Παυλόπουλος Π., *Προϋποθέσεις νόμιμης άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου κ.λπ.* (γγμδ.), ΝοΒ, 1988· Στασινόπουλος Μ., *Το δικαίωμα υπερασπίσεως των πολιτών κατά το άρθ. 20 του Συντάγματος*, ΕΔΔΔ, 1988· Στασινόπουλος Μ., *Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, εκδ. Αφοί Ρόδη, Αθήνα, 1974· Στασινοπούλου Αικ., *Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου*, ΕΔΔΔ, 1976· Στεργίου Α., *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 4η έκδ., 2022· Σωτηροπούλου Ν., *Η προηγούμενη ακρόαση των ασφαλισμένων*, ΔτΚΑ, 2021· Τάχος Α., *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999)*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 4η έκδ., 2009· Τάχος Α., *Η απολογία στο πειθαρχικό δίκαιο των οργάνων του Κράτους και των ΝΠΔΔ*, ΔιΔικ, 1995· Τζαναβάρη Ν., *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 434/2020 – Η λυσιτελής προβολή λόγου φορολογικής προσφυγής περί παραβίασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ΔΕΕ*, 2022· Τσαμαρδίνος Αντ., *Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στις διοικητικές διαφορές ουσίας*, ΔΦΝ, 2007· Τσαρούχας Δ., *Το δικαίωμα ακρόασης στο πεδίο των διοικητικών φορολογικών κυρώσεων. Παρατηρήσεις με αφορμή τη ΣτΕΟΛ 2370/2007*, ΔΕΕ, 2007· Τσιγαρίδας Β., *Οι αλυσιτελώς προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης στο μεταίχμιο της συνταγματικής νομιμότητας*, ΘΠΔΔ, 2013· Χιώλος Κ., *Η Συνταγματική επιταγή της προηγούμενης ακρόασης του Ενδιαφερομένου*, ΕΔΔΔΔ, 2003· Χρυσόγονος Κ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 3η έκδ., 2006· Χρυσόγονος Κ./Βλαχόπουλος Σπ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 4η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2017· Ψυχογιός Θ., *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ ΟΛ 4447/2012*, ΘΠΔΔ, 2012· Kapsali V., *Les droits des administrés dans la procédure administrative non contentieuse – Étude comparée des droits français et grec*, LGDJ, 2015.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|--|----|
| I. Συστηματική ένταξη του άρθ. 20 παρ. 2 του Σ | 4 |
| 1. Συνταγματική ρύθμιση | 4 |
| Α. Ιστορική κατοχύρωση | 5 |
| Β. Νομοθετική εφαρμογή | 7 |
| 2. Υπερεθνικές νομικές βάσεις | 8 |
| Α. ΕΣΔΑ | 8 |
| Β. Δίκαιο ΕΕ | 9 |
| II. Περιεχόμενο της διάταξης | 11 |
| 1. Νομική φύση-σκοπός | 11 |
| 2. Πρακτικές συνέπειες της συνταγματικής κατοχύρωσης της προηγούμενης ακρόασης | 14 |
| 3. Φορείς – Αποδέκτες | 16 |
| Α. Υποκείμενα του δικαιώματος | 16 |
| Β. Αποδέκτες | 17 |
| 4. Πεδίο εφαρμογής | 17 |

| | |
|--|-----------|
| Α. Ατομικές διοικητικές πράξεις | 17 |
| Β. Ευθέως βλαπτικές για τον ενδιαφερόμενο | 18 |
| Γ. Άπαξ και επανειλημμένη άσκηση του δικαιώματος | 18 |
| 5. Προηγούμενη ακρόαση | 19 |
| Α. Χρόνος διενέργειας της ακρόασης | 19 |
| Β. Εκ των υστέρων ακρόαση | 21 |
| Γ. Ακρόαση μέχρι το πέρας της ενδικοφανούς διαδικασίας | 22 |
| 6. Διαδικαστικές διατυπώσεις | 24 |
| Α. Τύπος της κλήσης σε ακρόαση | 24 |
| Β. Χρονικό πλαίσιο τήρησης του τύπου | 24 |
| Γ. Πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου | 25 |
| Δ. Λοιπές διατυπώσεις | 26 |
| III. Περιορισμοί με βάση τη λυσιτέλεια του τύπου | 28 |
| 1. Κατ' αποτέλεσμα τήρησης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης | 28 |
| 2. Συνδρομή διακριτικής ευχέρειας για τη Διοίκηση | 29 |
| 3. Η εξέλιξη της αντίληψης περί διαδικαστικών τύπων | 32 |
| Α. Αδιέξοδα από τη φορμαλιστική εφαρμογή των τύπων και σύγχρονη προσέγγιση | 32 |
| Β. Η σχετικοποίηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης | 33 |
| Γ. Αποτίμηση της νεώτερης αντίληψης | 36 |

I. ΣΥΣΤΗΜΑΤΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΟΥ ΑΡΘ. 20 ΠΑΡ. 2 ΤΟΥ Σ.

1. Συνταγματική ρύθμιση

- 1 Η προηγούμενη ακρόαση, ως δικαίωμα και ως αρχή¹, κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά σε συνταγματικό επίπεδο υπό την σκέπη του άρθ. 20 του ισχύοντος Συντάγματος (1975), το οποίο προβλέπει την επέκταση της προηγούμενης ακρόασης από

¹ Δύο είναι οι συναφείς κλασσικές μονογραφίες στις οποίες μπορεί να εμβαθύνει ο μελετητής του δικαίου: Το έργο του Μ. Στασινόπουλου, *Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, 1974, το οποίο συνέγραψε επί μια τετραετία από τη βίαιη απομάκρυνσή του από τη θέση του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας τον Ιούνιο του 1969 έως την παλινόρθωση της Δημοκρατίας, αφιερώνοντάς το «εις τους αναπολογήτως κρινομένους ανά τον κόσμο». Κατά δεύτερο, η πληρέστατη μονογραφία του Καθηγητή Π. Λαζαράτου, *Το δικαίωμα ακρόασεως στη διοικητική διαδικασία*, 1992, συντάκτη, μεταξύ άλλων, του μετέπειτα άρθ. 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ο προβληματισμός για το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης θερμάνθηκε εκ νέου την τελευταία δεκαετία, στα πλαίσια μιας μεγάλης συζήτησης για τις συνέπειες από την παραβίαση των διαδικαστικών τύπων. Βλ. συναφώς Κ. Γώγο, *Διαδικαστικά σφάλματα και ακύρωση των διοικητικών πράξεων*, 2017· Ν. Kapsali, *Les droits des administrés dans la procédure administrative non contentieuse – Étude comparée des droits français et grec*, 2015, και πρόσφατα Σ. Βρόντου, *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασεως στη φορολογική διαδικασία. Συγκριτική μελέτη ελληνικού και γερμανικού δικαίου*, 2022.

τη δικαστική (παρ. 1) στη διοικητική διαδικασία (παρ. 2)². Η συνταγματική (και όχι απλώς νομοθετική) κατοχύρωση της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί, τουλάχιστον ως προς τη γενικότητα και πανηγυρικότητα της διατύπωσής της, «παγκόσμια πρωτοπορία»³. Αντίστοιχου περιεχομένου ρυθμίσεις βρίσκονται πάντως και στο ισπανικό⁴ και το πορτογαλικό Σύνταγμα, γεγονός που θα μπορούσε ενδεχομένως να αποδοθεί στα ιστορικά κοινά πρόσφατα δικτατορικά βιώματα των χωρών του ευρωπαϊκού νότου.

A. Ιστορική κατοχύρωση

Πολύ πριν τη συνταγματική κατοχύρωση, ειδικά νομοθετήματα που προέβλεπαν διοικητικές διαδικασίες οι οποίες κατέληγαν στην επιβολή κυρώσεων και γενικότερα στην έκδοση δυσμενών διοικητικών πράξεων, ανέκαθεν προέβλεπαν την υποχρέωση προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου⁵. Η πρώτη ως τόσο νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν είχε συναγάγει από τις προβλέψεις αυτές ευρύτερη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου⁶. Κατ' εξαίρεση, η προηγούμενη ακρόαση θεωρούταν γενική αρχή αποκλειστικά στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, υπό τη μορφή της κλήσης του πειθαρχικώς διωκόμενου σε απολογία πριν από την επιβολή πειθαρχικής ποινής⁷. Από τη δεκαετία του 1960, γίνεται στη νομολογία σταδιακά λόγος για την ανάγκη τήρησης των εγγυήσεων που διέπουν την επιβολή πειθαρχικών ποινών και σε άλλες περιπτώσεις επιβολής δυσμενών διοικητικών μέτρων, όπως, για παράδειγμα, σε περίπτωση παράβασης όρων τεθέντων σε άδειες

2

² Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2015, σελ. 276, αρ. 615. Επισημάνθηκε συναφώς ότι η παραπομπή της παρ. 2 στην παρ. 1 του άρθ. 20 του Σ. μέσω του συμπλεκτικού συνδέσμου «και» διαφωτίζει εν μέρει σε κρίσιμα νομικά ζητήματα τον ερμηνευτή του δικαίου σε σχέση με το περιεχόμενο του δικαιώματος ακρόασης, εγείρει εντούτοις και δυσσεπίλυτα ερμηνευτικά ζητήματα. Βλ. Π. Λαζαράτο, «Άρθρο 20 παρ. 2», σε Γ. Κασσιμάτης/Κ. Μαυριάς (επ.), *Ερμηνεία του Συντάγματος*, 2003, σελ. 5.

³ Π. Λαζαράτος, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 5 και 106 επ., για αναλυτική θεώρηση του δικαιώματος στο συγκριτικό δίκαιο.

⁴ Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, 2018, σελ. 538.

⁵ Ν. Νικολάκης, σε Β. Γκέρτσος/Δ. Πυργάκης/Ε. Πρεβεδούρου (επ.), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2019, αρ. περ. 2-3· Ν. Σοϊλεντάκης, σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 495 επ.

⁶ ΣτΕ Ολ. 434/1936· ΣτΕ Ολ. 276/1962.

⁷ Βλ. ενδ. ΣτΕ Ολ. 666/1930: «(κ)ατά την παγίως γενομένην δεκτὴν ἀρχὴν δικαίου ἡ ἐπιβολὴ πειθαρχικῆς ποινῆς ἀνευ προηγουμένης κλήσεως τοῦ διωκόμενου εἰς ἀπολογία, εἶναι παράνομος καὶ ἀν ἔτι ὁ νόμος δὲν ἐπιβάλλει τοιαύτην κλήσιν, ἐκτός ἐάν υφίστανται ἐναντία διάταξις, ἐπερχομένης ἀκυρότητος τῆς ὅλης πειθαρχικῆς διαδικασίας»· ΣτΕ 948/1931· ΣτΕ Ολ. 492/1934· Ολ. 1256/1952, 358/1953, 2649/1964.

λειτουργίας βιομηχανικών επιχειρήσεων ή πριν τη διακοπή λειτουργίας εκμετάλλευσης, με την επιφύλαξη ότι λόγοι δημοσίου συμφέροντος δεν επέβαλαν την άμεση λήψη του μέτρου⁸.

- 3 Σε υπερνομοθετική αρχή αναγορεύθηκε τελικά η προηγούμενη ακρόαση με τις περίφημες ομόφωνες αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ 1811- 1831/1969⁹. Με τις αποφάσεις αυτές ακυρώθηκαν αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και βασιλικά διατάγματα απόλυσης 21 δικαστικών λειτουργών, με τα οποία το καθεστώς των συνταγματαρχών επιχείρησε εκκαθαρίσεις μη αρεστών δικαστικών¹⁰. Κατά τη Μεταπολίτευση, η συνταγματική κατοχύρωση της προηγούμενης ακρόασης θεωρήθηκε φυσική συνέπεια της σημασίας της¹¹, γεγονός που προκύπτει από την απουσία συζήτησης επί του άρθ. 20 παρ. 2, τόσο ενώπιον της αρμόδιας Επιτροπής όσο και ενώπιον της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων¹². Ως πρόσθετα, πέραν του άρθ. 20 παρ. 2 του Σ., συνταγματικά θεμέλια του δικαιώματος ακρόασης έχουν προταθεί η αξία του ανθρώπου¹³, η αρχή της διοικητικής

⁸ ΣτΕ Ολ. 2306/1964· ΣτΕ Ολ. 2976/1966· ΣτΕ Ολ. 3485/1971· ΣτΕ 3459/1974· Βλ. και Μ. Στασινόπουλο, *Το δικαίωμα υπερασπίσεως*, ό.π., σελ. 79.

⁹ «*Το δικαίωμα ακροάσεως παντός κρινομένου προσώπου, αποτελεί γενικωτέραν και θεμελιώδη αρχήν του δικαίου, διασφαλίζουσιν το στοιχειώδες δικαίωμα υπερασπίσεως, και εφαρμοστέαν κατ' αρχήν εν πάση ευνομούμενη Πολιτεία... σταθμιζομένου του άκρως επαχθούς χαρακτήρος του εν τη Συντ. Πράξει ΚΔ' προβλεπομένου μέτρου της απολύσεως ισθίων δικαστικών λειτουργών και δη δια τους εν αυτή προβλεπομένους σοβαρούς λόγους απολύσεως, ως και της εν τη αυτῇ Συντ. Πράξει ΚΔ' ενυπαρχούσης ρητής αξιώσεως όπως ενεργηθή, προ της απολύσεως, έρευνα των στοιχείων των αναφερομένων εις τους κρινομένους δικαστικούς λειτουργούς, συνάγεται... ότι εν τη Συντ. Πράξει ΚΔ' ενυπάρχει επιταγή όπως το δικαίωμα παντός κρινομένου όπως τύχη και απλής έστω ακροάσεως πριν ή αποφασισθή η απόλυσίς του, παραμείνη σεβαστόν και απαραβίαστον...».*

¹⁰ Τα οποία εκδόθηκαν δυνάμει της ΚΔ'/1968 συντακτικής πράξης της δικτατορίας «περί εξυγιάνσεως της Τακτικής Δικαιοσύνης» (Α' 118/28.05.1968). Οι εν λόγω αποφάσεις δεν έτυχαν βεβαίως εφαρμογής, αλλά αποτέλεσαν την αιτία περαιτέρω εκκαθαρίσεων εντός του ΣτΕ. Για το ιστορικό των αποφάσεων αυτών, βλ. Μ. Στασινόπουλο, *Το δικαίωμα υπερασπίσεως*, ό.π., σελ. 9, 182-3· Idem, *Το δικαίωμα υπερασπίσεως των πολιτών κατά το άρθρο 20 του Συντάγματος*, ΕΔΔΔ, 1988, σελ. 5 επ.

¹¹ Β. Ρώτης, «Η περιπέτεια του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος», σε Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, 1986, σελ. 335 επ. (394).

¹² Βλ. συναφώς, Π. Λαζαράτο, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 7, όπου και επισημαίνεται η εσφαλμένη παραπομπή της Επιτροπής του Συντάγματος στο άρθ. 19 παρ. 4 του Γερμανικού Συντάγματος, το οποίο όμως κατοχυρώνει αποκλειστικά το δικαίωμα δικαστικής προστασίας· Ν. Νικολάκη, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, ό.π., παρ. 3· Αικ. Στασινοπούλου, *Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος ακροάσεως του διοικουμένου*, ΕΔΔΔ, 1976, σελ. 165 επ. (168-9). Η πρώτη απόφαση που πλέον επικαλείται ευθέως το άρθ. 20 παρ. 2 Σ. είναι η ΣτΕ 657/1976, για την ακύρωση απόφασης νομάρχη περί αφαίρεσης άδειας κυκλοφορίας και πινακίδων.

¹³ Μ. Στασινόπουλος, *Το δικαίωμα υπερασπίσεως*, ό.π., σελ. 58.

αποτελεσματικότητας¹⁴, η αρχή του κράτους δικαίου αλλά και τα επιμέρους ουσιαστικά δικαιώματα των ενδιαφερόμενων πολιτών κατά το *status activus processualis* τους¹⁵. Πράγματι τα θεμελιώδη δικαιώματα διαθέτουν και μια διαδικαστική όψη, απαιτούν δηλαδή τη διαμόρφωση της διοικητικής διαδικασίας από τον νομοθέτη, κατά τρόπο που προάγει τον σεβασμό και την προστασία του δικαιώματος¹⁶.

Β. Νομοθετική εφαρμογή

Υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975, με ειδικούς διοικητικούς νόμους θεσπίζονται πλέον πιο συστηματικά διατυπώσεις για την τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης στην εκάστοτε ειδική διαδικασία¹⁷. Κορυφαίο, ωστόσο, γεγονός αποτελεί αναμφίβολα η πρόβλεψη γενικής εφαρμογής του δικαιώματος στο άρθρ. 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔιαδ), το εύρος εφαρμογής του οποίου συμπίπτει, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Ν. 2690/1999¹⁸, με εκείνο της συνταγματικής διάταξης¹⁹

4

¹⁴ Η οποία με τη σειρά της βρίσκει ερείσματα στην αρχή της νομιμότητας, της ισότητας ενώπιον του νόμου και της αναλογικότητας, βλ. Π. Λαζαράτο, *Αποτελεσματικότητα της Διοίκησης: Ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση*, ΤοΣ, 1991, σελ. 509 επ.

¹⁵ Π. Λαζαράτος, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 8· Α. Γέροντας, *Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων*, 1986, σελ. 114.

¹⁶ Βλ. Κ. Γώγο, *Διαδικαστικά σφάλματα*, ό.π., σελ. 59 και τις εκεί πλούσιες παραπομπές στη γερμανική θεωρία, καθώς και σελ. 62, όπου τα τελευταία χρόνια διαπιστώνεται στο γερμανικό διοικητικό δίκαιο μια απομείωση της διαδικαστικής όψης των συνταγματικών δικαιωμάτων.

¹⁷ ΣτΕ 4972/2014, 1567, 4199/2015.

¹⁸ Σύμφωνα με τη σχετική εισηγητική έκθεση: «Με το άρθρο 6 [ρ]υθμίζεται η άσκηση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος ακρόασης από τις διοικητικές αρχές (άρθρο 20 παρ. 2), με την κλήση του διοικουμένου να διατυπώσει τις απόψεις του. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, αφ' ενός να λάβει γνώση του συνόλου των στοιχείων του φακέλου και αφ' ετέρου να προβεί σε ανταπόδειξη. Από την αιτιολογία που συνοδεύει τη διοικητική πράξη, η οποία εκδίδεται σχετικώς, πρέπει να προκύπτει η τήρηση της διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των ισχυρισμών του διοικουμένου, χωρίς να είναι αναγκαία η διατύπωση κρίσης γι' αυτούς. Επίσης, καθιερώνεται η αρχή του επικαίρου του τύπου αυτού της διαδικασίας. Στην παρ. 3 προβλέπεται για πρώτη φορά η, κατ' εξαίρεση, δυνατότητα παράλειψης της κλήσης του διοικουμένου σε περίπτωση ανάγκης λήψης δυσμενούς μέτρου για την αποτροπή επικείμενου κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, επιβάλλεται η κλήση του διοικουμένου σε ακρόαση μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες από τη λήψη του μέτρου. Αν, μετά την ακρόαση αυτή, αλλάξουν οι απόψεις της διοικητικής αρχής για τη σκοπιμότητα ή τη νομιμότητα του μέτρου, αυτή οφείλει, χωρίς καθυστέρηση, να προβεί σε νέα ρύθμιση, με την ανάκληση ή τροποποίηση του μέτρου που είχε επιβληθεί. Αν το προαναφερόμενο διάστημα των δεκαπέντε (15) ημερών παρέλθει άπρακτο, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, δηλαδή χωρίς να υπάρχει ανάγκη έκδοσης σχετικής πράξης [...]».

¹⁹ Βλ. ΣτΕ 3811/2012, 2164/2017.

και δεν διευρύνει το πεδίο της²⁰. Όπως πλέον γίνεται δεκτό, η διάταξη αποδίδει γενική αρχή, η οποία διέπει εν γένει την τήρηση της διαδικασίας ακρόασης κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων επιβολής κυρώσεων²¹.

- 5 Ο Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας (ΚΦΔ)²² προβλέπει στο άρθ. 28 παρ. 1, ως ειδικότερη εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης²³, ότι η φορολογική διοίκηση κοινοποιεί στον φορολογούμενο εγγράφως σημείωμα διαπιστώσεων με τα αποτελέσματα του φορολογικού ελέγχου και τον προσωρινό διορθωτικό προσδιορισμό φόρου, ο δε φορολογούμενος έχει τη δυνατότητα να διατυπώσει «εγγράφως» τις απόψεις του εντός είκοσι (20) ημερών από την «κοινοποίηση» της έγγραφης γνωστοποίησης. Αντίστοιχα, στο άρθ. 62 παρ. 4 του ίδιου Κώδικα, ορίζεται ότι ο φορολογούμενος ή το ευθυνόμενο πρόσωπο καλείται εγγράφως από τον Γενικό Γραμματέα να υποβάλλει, εντός ισόχρονης προθεσμίας, ενδεχόμενες αντιρρήσεις του σχετικά με επικείμενη έκδοση πράξης επιβολής προστίμων, με εξαίρεση τις υποχρεώσεις καταβολής προστίμων για διαδικαστικές παραβάσεις, καθώς και για πρόστιμα, τα οποία προκύπτουν και επιβάλλονται κατά τον άμεσο, διοικητικό, εκτιμώμενο ή προληπτικό προσδιορισμό του φόρου.

2. Υπερεθνικές νομικές βάσεις

A. ΕΣΔΑ

- 6 Στο σύστημα του Συμβουλίου της Ευρώπης, η προηγούμενη ακρόαση θεωρείται προεχόντως διάσταση της δίκαιης δίκης, απορρέουσα από το άρθ. 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ και δεσμεύουσα κάθε «δικαστήριο». Δεδομένης ωστόσο της αυτόνομης και σχετικής έννοιας του τελευταίου, η αρχή τυγχάνει εφαρμογής και σε διοικητικές αρχές οι οποίες επιβάλλουν κυρώσεις και ποινές που συνιστούν «κατηγορία ποινικής φύσης»²⁴. Ειδικά στο πλαίσιο πειθαρχικών διαδικασιών, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου περιλαμβάνει, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με το άρθ. 6 παρ. 3 της ΕΣΔΑ, και την ευχέρεια του εγκαλουμένου να ζητήσει τη συμπαράσταση του πληρεξουσίου δικηγόρου του κατά τη διαδικασία ενώπιον των πειθαρχικών εν γένει συμβουλίων, ακόμα και στην περίπτωση που η εκάστοτε ειδική νομοθεσία δεν προβλέπει την τήρηση του εν λόγω τύπου ή ρητώς την αποκλείει²⁵.

²⁰ ΣτΕ 2612/2003 (7μ), 920/2017, 1118/2019.

²¹ ΣτΕ 2925/2017.

²² Ν. 4174/2013.

²³ ΔΕΑ 1605/2022.

²⁴ Βλ. ΣτΕ Ολ. 3319/2010 και 189/2007, με πλούσιες παραπομπές στη νομολογία του ΕΔΔΑ επί των σχετικών ζητημάτων.

²⁵ ΣτΕ Ολ. 2152/2000· ΣτΕ 2420/2018· 2632/2011· Βλ. και Γ. Δελλή, *Η κατοχύρωση του δικαιώματος*

B. Δίκαιο ΕΕ

Στα πλαίσια των λεγόμενων δικαιωμάτων άμυνας που κατοχυρώνονται στο άρθρ. 41 παρ. 2 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, πριν την επιβολή κυρώσεων²⁶ και γενικότερα τη λήψη ατομικών δυσμενών μέτρων, προβλέπεται το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση (στ. α΄) από κοινού με το δικαίωμα πρόσβασης στον διοικητικό φάκελο (στ. β΄) και την υποχρέωση αιτιολόγησης των διοικητικών αποφάσεων (στ. γ΄)²⁷. Το δικαίωμα ακρόασης, το οποίο και πριν από την ψήφιση του Χάρτη είχε αναγνωρισθεί από τη νομολογία του ΔΕΕ ως γενική αρχή του κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου²⁸, συνδέεται οργανικά με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου (άρθρ. 47)²⁹ και εγγυάται στον καθένα τη δυνατότητα να καθιστά γνωστή, λυσιτελώς και ουσιαστικώς, την άποψή του κατά τη διάρκεια της σχετικής διοικητικής διαδικασίας³⁰.

Η άσκηση του δικαιώματος ακρόασης αφενός συμβάλλει στην κατά το δυνατόν ακριβέστερη και ορθότερη εξέταση του φακέλου και εξακρίβωση των πραγματικών περιστατικών και, αφετέρου, διασφαλίζει την αποτελεσματική προστασία του ενδιαφερομένου³¹. Ειδικότερα, διασφαλίζει ότι κάθε βλαπτική απόφαση λαμβάνεται εν πλήρη

παράστασης με συνήγορο στην πειθαρχική διαδικασία, ΔτΑ, 2002, σελ. 887 επ.

²⁶ ΔΕΕ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, C-791/19, 17.07.2021, σκ. 204· Akzo Nobel Chemicals και Akcros Chemicals κατά Επιτροπής κ.λπ., C-550/07 P, 14.09.2010, σκ. 92.

²⁷ «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. 2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως: α) Το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της [...]».

²⁸ Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων, ό.π., σελ. 538.

²⁹ Η αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου κατ' άρθρ. 47 του ΧΘΔ προϋποθέτει ότι ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να γνωρίζει το αιτιολογικό της απόφασης της διοικητικής αρχής που τον αφορά, ώστε να έχει τη δυνατότητα να υπερασπιστεί τα δικαιώματά του υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες και να αποφασίσει, έχοντας γνώση όλων των στοιχείων, αν είναι σκόπιμο να προσφύγει στον αρμόδιο δικαστή. Βλ. ΔΕΕ, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, 16.05.2017, σκ. 84. Για τον λειτουργικό σύνδεσμο μεταξύ διαδικαστικών εγγυήσεων και έννομης προστασίας στο ενωσιακό δίκαιο, ιδίως τη σχέση μεταξύ διαδικαστικών κανόνων και ενεργητικής νομιμοποίησης, καθώς και τη σχέση διαδικαστικών εγγυήσεων και πυκνότητας του δικαστικού ελέγχου, βλ. Ε. Πρεβεδούρου, *Η σχέση διοικητικής διαδικασίας και δικαστικού ελέγχου στην κοινοτική έννομη τάξη*, ΕφημΔΔ, 2006, σελ. 249 επ.· R. Wahl, «Das Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht in europäischer Sicht», σε Hill/Pitschas (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsverfahren*, 2004, σελ. 357 επ.

³⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, σκ. 205, *Sacko*, C-348/16, 26.07.2017, σκ. 34.

³¹ Βλ. αναλυτικά Ε. Πρεβεδούρου, *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικα-*

γνώσει της κατάστασης, παρέχοντας στην αρμόδια αρχή τη δυνατότητα να διορθώσει ένα λάθος ή στον ενδιαφερόμενο να προβάλει στοιχεία της προσωπικής του κατάστασης που συνηγορούν υπέρ του να ληφθεί η απόφαση, να μη ληφθεί ή να έχει το τάδε ή το δείνα περιεχόμενο³².

- 9 Αποδέκτη του δικαιώματος αποτελούν, σύμφωνα με το γράμμα της διάταξης, αποκλειστικά τα θεσμικά και άλλα όργανα της Ένωσης και όχι τα κράτη-μέλη³³. Οστόσο και οι εθνικές διοικητικές αρχές των κρατών-μελών έχουν υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας κατά την έκδοση αποφάσεων οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης³⁴. Η τήρηση του δικαιώματος επιβάλλεται σε κάθε διαδικασία δυνάμενη να καταλήξει στην έκδοση βλαπτικής πράξης, ακόμα και αν η εφαρμοστέα στην εκάστοτε συγκεκριμένη περίπτωση ενωσιακή νομοθεσία δεν προβλέπει ρητώς τη συγκεκριμένη διοικητική διατύπωση³⁵. Στο δικαίωμα ακρόασης στοιχεί υποχρέωση της Διοίκησης να μελετά με τη δέουσα προσοχή τις παρατηρήσεις που υπέβαλε ο ενδιαφερόμενος, να εξετάζει με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα κρίσιμα στοιχεία της υπόθεσης και να αιτιολογεί εμπεριστατωμένα την απόφασή της ώστε να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να κατανοήσει τους λόγους απόρριψης της αίτησής του³⁶.
- 10 Στις περιπτώσεις που δεν καθορίζονται από το δίκαιο της Ένωσης ούτε οι συνθήκες εντός των οποίων πρέπει να διασφαλίζεται ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής ούτε οι συνέπειες της μη τήρησης των δικαιωμάτων αυτών, στο εθνικό δίκαιο απόκειται ο καθορισμός των εν λόγω συνθηκών και συνεπειών, αρκεί τα μέτρα που θεσπίζονται προς την κατεύθυνση αυτή να είναι της ίδιας τάξεως με εκείνα που ισχύουν για τους ιδιώτες σε ανάλογες καταστάσεις εθνικού δικαίου (αρχή της ισοδυναμίας) και να μην καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται από την έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας)³⁷.

στηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), ΘΠΔΔ, 2013, σελ. 918 επ.

³² ΔΕΕ, *Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (EYED)*, C-187/19 P, 04.06.2020, σκ. 69· *Kamino*, C-129, 130/2013, 03.07.2014, σκ. 38.

³³ ΔΕΕ, *Υ S κ.λπ.*, C-141/12 και C-372/12, 17.07.2014, σκ. 67· *Cicala*, C-482/10, 21.12.2011, σκ. 28.

³⁴ ΔΕΕ, *PI κατά Landespolizeidirektion Tirol*, C-230/18, 08.05.2019, σκ. 80· ΔΕΕ, *Mukarubega*, C-166/13, 05.11.2014, σκ. 50· *G. και R.*, C-383/13 PPU, 10.09.2013, σκ. 35.

³⁵ *Mukarubega*, ό.π., σκ. 49· *Sabou*, C-276/12, 22.10.2013, σκ. 38· *Sopropé*, C-349/07, 18.12.2008, σκ. 36-38· *G. και R.*, ό.π., σκ. 32· Βλ. και Χ. Δετσαρίδη, σε Σπ. Βλαχόπουλος (επ.), *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 2017, σελ. 767 επ. (772).

³⁶ *PI κατά Landespolizeidirektion Tirol*, ό.π., σκ. 79.

³⁷ *SC C.F. SRL κατά A.J.F.P.M.*, C-430/19, 04.06.2020, σκ. 34· *Mukarubega*, ό.π., σκ. 51· *Sopropé*,

Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, το δικαίωμα ακρόασης δεν παρίσταται απόλυτο αλλά επιδέχεται περιορισμούς, υπό τον όρο ότι αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπούς γενικού συμφέροντος την επίτευξη των οποίων επιδιώκει το οικείο μέτρο και δεν συνιστούν, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρα και αφόρητη επέμβαση που θίγει την ίδια την ουσία των κατ' αυτό τον τρόπο κατοχυρούμενων δικαιωμάτων³⁸. Για τον λόγο αυτό, η προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας συνεπάγεται τη δικαστική ακύρωση της απόφασης που εκδόθηκε κατά το πέρας της σχετικής διοικητικής διαδικασίας μόνο στην περίπτωση που, αν δεν υπήρχε η παρατυπία αυτή, η εν λόγω διαδικασία θα μπορούσε, ενδεχομένως έστω, να καταλήξει σε διαφορετικό αποτέλεσμα³⁹. Το αποδεικτικό βάρος που επιρρίπτεται στον προσφεύγοντα δεν εκτείνεται μέχρι την υποχρέωση να αποδείξει ότι η απόφαση του οικείου θεσμικού οργάνου της Ένωσης θα ήταν διαφορετική, αλλά μόνον ότι το ενδεχόμενο αυτό δεν αποκλείεται απολύτως⁴⁰, ζήτημα βεβαίως που εκτιμάται σε συνάρτηση με τις πραγματικές και νομικές περιστάσεις της εκάστοτε συγκεκριμένης υπόθεσης⁴¹. Η ως άνω λειτουργική ανάγνωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης από το ΔΕΕ ενέπνευσε, όπως θα αναδειχθεί κατωτέρω⁴², και την εξέλιξη της εγχώριας νομολογίας ως προς το περιεχόμενο του άρθρ. 20 παρ. 2 του Σ.

II. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ

1. Νομική φύση–σκοπός

Στο άρθρ. 20 παρ. 2 του Σ. κατοχυρώνεται ατομικό δικαίωμα⁴³ με status positivus⁴⁴ και παράλληλα ουσιώδης διαδικαστικός τύπος⁴⁵, άλλως, θεμελιώδης κανόνας της διοικητικής διαδικασίας⁴⁶. Ως διαδικαστικό δικαίωμα, η προηγούμενη ακρόαση αποσκοπεί, όπως και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, στην προστασία άλλων ουσιαστικών δικαιωμάτων και συμφερόντων του διοικουμένου έναντι των διοικητικών αρχών. Δεδομένης της λειτουργίας αυτής, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης εντάσσεται, από κοινού με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και τα λοιπά δικαιώματα συμμε-

ό.π., σκ. 38· *G. και R.*, ό.π., σκ. 35.

³⁸ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας*, ό.π., σκ. 207· *Sacko*, ό.π., σκ. 38.

³⁹ *SC C.F. SRL κατά A.J.F.P.M.*, ό.π., σκ. 35· *Kamino*, ό.π., σκ. 79.

⁴⁰ ΔΕΕ, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά RQ*, C-831/18 P, 18.06.2020, σκ. 106· *P. Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware Co. Ltd*, C-141/08, 01.10.2009, σκ. 94.

⁴¹ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά RQ*, ό.π., σκ. 107· *G. και R.*, ό.π., σκ. 40.

⁴² Βλ. προηγούμενως, υποσημ. 3.

⁴³ ΣτΕ 921/2012 (7μ), 1191/2016, 2703/2017, 555/2019 κ.ά.

⁴⁴ Κ. Χρυσόγονος/Σπ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 502.

⁴⁵ ΣτΕ Ολ. 869/2018· ΣτΕ 1863/2019.

⁴⁶ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 278, αρ. 623.

τοχής του ιδιώτη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων από τη Διοίκηση⁴⁷, στα λεγόμενα δικαιώματα άμυνας ή υπερασπίσεως⁴⁸. Το δικαίωμα δεν διαθέτει αυτοτέλεια, υπό την έννοια τουλάχιστον ότι θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο ευθείας αγωγής, αλλά επάγεται, καταρχήν, ακυρότητα της διοικητικής πράξης, η οποία εκδόθηκε κατά παράβασή του⁴⁹. Το γεγονός ωστόσο ότι μια διοικητική πράξη ή παράλειψη ακυρώθηκε για τυπικό λόγο (μη τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης) δεν διασπά τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της παρανομίας και της ζημιάς που υπέστη ο ενδιαφερόμενος για όσο χρόνο εφαρμόσθηκε η παράνομη διοικητική πράξη⁵⁰.

- 13 Ως τύπος, η προηγούμενη ακρόαση συμβάλλει καθοριστικά στη διοικητική αποτελεσματικότητα, προλαμβάνοντας, χάρη στην ενημέρωση της Διοίκησης, την έκδοση ακυρωτέων ή άστοχων απλώς πράξεων⁵¹. Κατά τούτο λειτουργεί ως «φίλτρο της αυθαιρεσίας»⁵² και των σφαλμάτων εν γένει της Διοίκησης⁵³, εκκαθαρίζοντας το πραγματικό υλικό της υπόθεσης⁵⁴.
- 14 Εξάλλου, μέσα από την παροχή στον διοικούμενο, τον οποίο αφορά η δυσμενής διοικητική πράξη, της δυνατότητας να προβάλλει ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού οργάνου ισχυρισμούς ικανούς να επηρεάσουν το περιεχόμενο της πράξης ύστερα από διαφορετική εμφάνιση ή εκτίμηση του πραγματικού υλικού⁵⁵, η προηγούμενη ακρόαση λειτουργεί νομιμοποιητικά για το διοικητικό έργο, συμβάλλοντας καθοριστικά στην αποδοχή του από τους διοικούμενους⁵⁶. Η προστατευτική, η ειρηνευτική και η νομιμο-

⁴⁷ Όπως για παράδειγμα η συμμετοχή στη διαβούλευση, η διαδικασία ενστάσεων στην πολεοδομική νομοθεσία, η συνέντευξη υποψηφίου για κατάληψη δημόσιας θέσης.

⁴⁸ Κ. Γώγος, *Διαδικαστικά σφάλματα*, ό.π., σελ. 55-56.

⁴⁹ Μ. Στασινόπουλος, *Το δικαίωμα υπερασπίσεως*, ό.π., σελ. 87.

⁵⁰ Πρβλ. ΣτΕ 4022/2015.

⁵¹ ΣτΕ 2972/2014: «*Η προηγούμενη αυτή ακρόαση, η οποία και τα συμφέροντα του υπαλλήλου, κατά του οποίου απειλείται απόλυση, προστατεύει και την υπηρεσία εξυπηρετεί, από την άποψη της πληρέστερης ενημέρωσής της, επιβάλλεται από το Σύνταγμα ως ουσιώδης τύπος της σχετικής διαδικασίας, προκειμένου να καταλήξει η Διοίκηση στην κρίση περί απολύσεως του υπαλλήλου*». Βλ. Π. Λαζαράτο, *Το δικαίωμα ακρόασεως στη διοικητική διαδικασία*, ό.π., σελ. 467· Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 278, αρ. 622· Κ. Γώγο, *Διαδικαστικά σφάλματα*, ό.π., σελ. 283, 285 επ.· Χ. Δετσαρίδη, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 772· Γ. Σιούπη, σε Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούπη/Σ. Φλογαίτης, *Διοικητικό δίκαιο*, 2022, σελ. 216· Β. Καψάλη, *Διοικητική αποτελεσματικότητα, διαδικαστική νομιμότητα και ακυρωτική δίκη*, ΘΠΔΔ, 2016, σελ. 744 επ.

⁵² Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο δημόσιο δίκαιο*, σελ. 119.

⁵³ Π. Λαζαράτος, *Το δικαίωμα ακρόασεως στη διοικητική διαδικασία*, ό.π., σελ. 173.

⁵⁴ Κ. Γώγος, *Διαδικαστικά σφάλματα*, ό.π., σελ. 57.

⁵⁵ ΣτΕ 567/2020, 1183/2017, 926/2015.

⁵⁶ Πρβλ. Α. Γέροντα, *Η συμμετοχή των πολιτών*, ό.π., σελ. 163.

ποιοτική λειτουργία της ακρόασης πρέπει να σταθμίζονται συνολικά και ισόρροπα σε κάθε τελεολογική προσέγγιση του άρθ. 20 παρ. 2 Σ.⁵⁷.

Η συχνή αναφορά νομολογίας και θεωρίας σε «αρχή» της προηγούμενης ακρόασης έχει την έννοια ότι η συνταγματική διάταξη επιτάσσει τη σχετική μεν απλώς πραγμάτωσή της στον μέγιστο όμως δυνατό βαθμό (optimum), κατ' αντιδιαστολή προς τους απλούς κανόνες οι οποίοι συνίστανται σε «πραγματικά», τα οποία είτε εκπληρώνονται πλήρως με αποτέλεσμα να επέρχονται οι αντίστοιχες συνέπειες είτε δεν εκπληρώνονται καθόλου⁵⁸.

Ως δικαίωμα προς ανάπτυξη απόψεων, το δικαίωμα ακρόασης παρίσταται ευρύτερο από ένα δικαίωμα απλής γνωστοποίησης στη διοικητική αρχή των κρίσιμων για την περίπτωση του ενδιαφερόμενου πραγματικών δεδομένων, ενώ, εξάλλου, δεν καταλαμβάνει μόνο πραγματικά περιστατικά αλλά και την επίκληση αποδεικτικών στοιχείων καθώς και την ανάπτυξη νομικών απόψεων⁵⁹. Το δικαίωμα ακρόασης εγγυάται όμως και μια αφηρημένη δυνατότητα επίδρασης του θιγομένου στο περιεχόμενο της διοικητικής πράξης⁶⁰. Υπό αυτήν την έννοια, θεμελιώνει υποχρέωση της διοικητικής αρχής η οποία δεν εξαντλείται στην παθητική πληροφόρηση για τις απόψεις του ενδιαφερομένου, αλλά περιλαμβάνει επίσης την κριτική τους αντιμετώπιση και αξιολόγηση κατά τη διαδικασία λήψης της απόφασης⁶¹.

Ως προνομιακό πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος ακρόασης υποστηρίζεται η κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία⁶², όπου τούτο γίνεται αντιληπτό ως ένα ευρύτερο δικαίωμα επαφής, διαφώτισης και αμοιβαίων εξηγήσεων παράλληλα δε ως θεσμική εγγύηση για την προστασία της κοινωνικής ασφάλισης⁶³. Λόγω του κοινωνικού χαρακτήρα της

⁵⁷ Π. Λαζαράτος, *Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία*, ό.π., σελ. 176-7.

⁵⁸ Π. Λαζαράτος, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 14· Πρβλ. επίσης, για τη σύγκρουση νόμου με γενικές αρχές, Μ. Στασινόπουλο, *Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, ό.π. σελ. 46.

⁵⁹ Π. Λαζαράτος, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 11, 16-19, ο οποίος επισημαίνει (11) την αντιδιαστολή με το άρθ. 28 του γερμανικού Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που αναφέρεται σε δικαίωμα ακρόασης επί των σημαντικών για την απόφαση γεγονότων [*«Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern»*].

⁶⁰ Κ. Γώγος, *Διαδικαστικά σφάλματα*, ό.π., σελ. 57· Πρβλ. τη ΣτΕ Ολ. 4447/2012: «ώστε να μπορέσει να επηρεάσει τη λήψη από το όργανο της σχετικής απόφασης».

⁶¹ Π. Λαζαράτος, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 11.

⁶² Π. Λαζαράτος, *Περί του δικαιώματος ακρόασης στην κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία*, ΕφημΔΔ, 2016, σελ. 325 επ.

⁶³ Α. Στεργίου, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, 2022, σελ. 1440, αρ. 29· Ν. Σωτηροπούλου, *Η προηγούμενη ακρόαση των ασφαλισμένων*, ΔτΚΑ, 2021, σελ. 288.

αναφερόμενης διαδικασίας, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι ισχύει εν αμφιβολία υπέρ του δικαιώματος ακρόασης⁶⁴.

- 18 Σύμφωνα με την κλασική θεωρία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, παρίσταται ανεπίτρεπτη η γενική παραίτηση από το δικαίωμα πριν την εμφάνιση των συγκεκριμένων συνθηκών για την *in concreto* άσκσή του, ενώ αντίθετα, παρίσταται επιτρεπτή η παραίτηση από συγκεκριμένη περίπτωση άσκσής του⁶⁵.

2. Πρακτικές συνέπειες της συνταγματικής κατοχύρωσης της προηγούμενης ακρόασης

- 19 Το άρθρ. 20 παρ. 2 του Σ. τίθεται ως διάταξη άμεσης εφαρμογής⁶⁶, ιδρύοντας ευθεία εκ του Συντάγματος υποχρέωση της Διοίκησης για τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης⁶⁷. Τούτο έχει τις εξής πρακτικές συνέπειες:
- 20 α) Τη μη δυνατότητα αποκλεισμού του τύπου με νόμο⁶⁸.
- 21 β) Την υποχρέωση τήρησης του τύπου ακόμα και στις περιπτώσεις που «*η ειδική, εκάστοτε, νομοθεσία δεν το προβλέπει ρητώς*»⁶⁹, καθόσον το τυχόν σχετικό νομοθετικό κενό καλύπτεται από το Σύνταγμα⁷⁰.
- 22 γ) Τον έλεγχο συνταγματικότητας της εκάστοτε διοικητικής νομοθεσίας που προβλέπει –ανεξαρτήτως ειδικότερης ονομασίας– την τήρηση του τύπου της προηγούμε-

⁶⁴ Π. Λαζαράτος, *Περί του δικαιώματος ακρόασης στην κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία*, ό.π., σελ. 325.

⁶⁵ Π. Λαζαράτος, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 14.

⁶⁶ Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2006.

⁶⁷ Χ. Δετσαρίδης, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 772. Για τις παλαιότερες προσεγγίσεις, βλ. Αικ. Στασινοπούλου, *Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου*, ό.π., σελ. 167.

⁶⁸ Βλ. ενδ. ΣτΕ Ολ. 2370/2007, με την οποία κρίθηκε ως μη σύμφωνη προς το άρθρ. 20 παρ. 2 Σ. η διάταξη του άρθρ. 36 παρ. 7 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, σύμφωνα με την οποία το σημείωμα που εκδίδεται μετά το πέρας του ελέγχου από τη φορολογική αρχή δεν αποτελούσε στοιχείο της διαδικασίας για τη σύνταξη της έκθεσης ελέγχου ή της πράξης επιβολής προστίμου. Βλ. συναφώς Χ. Δετσαρίδη, *Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του φορολογούμενου σε περιπτώσεις επιβολής προστίμου και η εφαρμογή της σε σχέση με την προβλεπόμενη διοικητική επίλυση της διαφοράς (Με αφορμή την ΣτΕ Ολ. 2370/2007)*, ΕΛΔΔΔ, 2008, σελ. 853· Ι. Κοϊμπζόγλου, *Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 2370/2007*, ΕφαρμΔΔ, 2007, σελ. 624 επ· Ε. Παπαδημητρίου/Γ. Μάτσος, *Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 2370/2007*, Αρμ 2007, σελ. 1973 επ· Βλ. επίσης ΣτΕ Ολ. 2152/2000, κατά την οποία η ρητή απαγόρευση συμπαράστασης δικηγόρου στις συνεδριάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων, ως ειδική έκφανση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, αντίκειται στο άρθρ. 20 παρ. 2 Σ., καθώς και Γ. Σιούτη, *Διοικητικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 222.

⁶⁹ ΣτΕ 2972/2014, 251/2009, 1185/2001 (7μ)· ΣτΕ Ολ. 2141/1993· Βλ. Κ. Χρυσόγονο/Σπ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 503· Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 277, αρ. 621.

⁷⁰ ΣτΕ 3143/2000, 1381/1997.

νης ακρόασης με μέτρο το άρθ. 20 παρ. 2 Σ., ιδίως ως προς το αν οι θεσπιζόμενες διατυπώσεις παρίστανται υπέρμετρα περιοριστικές ή αν η τήρηση του τύπου προβλέπεται κατά τρόπο αναποτελεσματικό σε σχέση με τον λειτουργικό σκοπό της προηγούμενης ακρόασης⁷¹.

Αντίθετα, η συνταγματική περιωπή της προηγούμενης ακρόασης ως ουσιαστικού τύπου της διαδικασίας δεν συνεπάγεται και υποχρέωση, αλλά ούτε καν και ευχέρεια, του ακυρωτικού δικαστή που επιλαμβάνεται της διαφοράς να εξετάσει αυτεπαγγέλτως την τήρηση του τύπου⁷². Τη θέση αυτή στηρίζει η νομολογία του ΣτΕ στις εξής προκείμενες:

α) Η αυτεπάγγελτη εξέταση της παραβίασης του άρθ. 20 παρ. 2 Σ. δεν προβλέπεται σε καμία συνταγματική διάταξη ή διάταξη νόμου. 24

β) Η προηγούμενη ακρόαση δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των ουσιαστικών τύπων της διαδικασίας που συνάπτονται με την οργάνωση της Διοίκησης, ώστε να ανάγονται στη δημόσια τάξη, οι οποίοι και μόνο εξετάζονται αυτεπαγγέλτως. 25

γ) Το γεγονός ότι η υποχρέωση της προηγούμενης ακρόασης επιβάλλεται από συνταγματική διάταξη και στοιχείο σε ατομικό δικαίωμα δεν συνεπάγεται και την υποχρέωση αυτεπάγγελτου ελέγχου παραβίασης της συνταγματικής αυτής διάταξης, δεδομένου ότι, κατά το άρθ. 93 παρ. 4 Σ., η υποχρέωση αυτή αφορά μόνο στην εξέταση της συμφωνίας του εφαρμοστέου, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, νόμου προς το Σύνταγμα, δηλαδή στον έλεγχο του κύρους του κανόνα δικαίου, και δεν εκτείνεται στο διαφορετικό ζήτημα του ελέγχου της τήρησης των εφαρμοστέων συνταγματικών κανόνων κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων. Υπό την αντίθετη εκδοχή, «τα Δικαστήρια θα όφειλαν να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως εάν συντρέχει παραβίαση όχι μόνο του κατοχυρούμενου από το άρθ. 20 παράγρ. 2 του Συντάγματος 26

⁷¹ Για παράδειγμα, έχει κριθεί ότι ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθ. 20 παρ. 2 Σ., η πρόβλεψη στον ν. 1892/1990 υποχρέωσης κλήτευσης του φερομένου ως κυρίου αυθαίρετης κατασκευής εντός δάσους, χωρίς να υφίσταται διαφοροποίηση μεταξύ της κλήτευσης και της προηγούμενης ακρόασης ως προς το κανονιστικό τους περιεχόμενο (ΣτΕ 2160/2007, 3451/2007, 3615/2011).

⁷² ΣτΕ 3718/2003 (7μ). Σε μια από τις πρώτες εφαρμογές της συνταγματικής διάταξης το ΣτΕ είχε θεωρήσει, στα πλαίσια ακυρωτικής διαφοράς, την προηγούμενη ακρόαση ως αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενο ουσιαστικό τύπο της διαδικασίας (ΣτΕ 3920/1979), χωρίς πάντως η νομολογία αυτή να επαναληφθεί έκτοτε. Ομοίως, στο πεδίο των ουσιαστικών πειθαρχικών διαφορών, το Συμβούλιο έκρινε παγίως ότι η απολογία του πειθαρχικώς εγκαλουμένου αποτελεί ουσιαστικό τύπο της διαδικασίας αυτεπαγγέλτως ερευνώμενο (ΣτΕ 383/1986, 1650/1990, 3598/1995, 459/1996 κ.ά.). Μεταστρέφοντας όμως εν συνεχεία τη νομολογία του, το Δικαστήριο κρίνει πλέον ότι οι ρυθμίσεις περί απολογίας του Υπαλληλικού Κώδικα δεν συνιστούν κανόνες δημόσιας τάξης, αλλά συνδέονται με τα συμφέροντα του πειθαρχικώς εγκαλουμένου, τα οποία ενδέχεται να θιγούν από την ακύρωση της πειθαρχικής ποινής και από την ανεπιθύμητη για τον ίδιο επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας, στο πλαίσιο της οποίας είναι δυνατή η χειρότερηση της θέσης του (ΣτΕ 3190/1996 (7μ), 988/2001).

ατομικού δικαιώματος, αλλά κάθε ατομικού δικαιώματος καθώς επίσης και κάθε εφαρμοστέας συνταγματικής διάταξης»⁷³. Αντίστοιχα στις διαφορές ουσίας, από τα άρθρ. 79 παρ. 1 και 3, 95 και 97 του ΚΔΔ, προκύπτει σαφώς ότι η προηγούμενη ακρόαση δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των τύπων που εξετάζονται αυτεπαγγέλτως⁷⁴.

3. Φορείς – Αποδέκτες

A. Υποκείμενα του δικαιώματος

- 27 Φορέας του δικαιώματος είναι κάθε φυσικό πρόσωπο, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, καθώς και κάθε νομικό πρόσωπο, ανεξαρτήτως της έδρας του, το οποίο αναγνωρίζεται από την έννομη τάξη ως υποκείμενο ουσιαστικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων⁷⁵. Υποκείμενο αποτελούν και οι ενώσεις (ομάδες, κοινότητες) προσώπων, ανεξάρτητα από το αν έχουν αποκτήσει νομική προσωπικότητα, εφόσον κανόνες δικαίου τους αναγνωρίζουν ουσιαστικά δικαιώματα (του δημόσιου ή του ιδιωτικού δικαίου) και αντίστοιχες υποχρεώσεις. Τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου θεωρούνται φορείς του δικαιώματος μόνον όταν πρόκειται για προστασία δικαιωμάτων του κοινού δικαίου ή για εξατομικευμένη προσβολή συνταγματικών εγγυήσεων, όπως ιδίως του δικαιώματος «διοικητικής αυτοτέλειας» των οργανισμών τοπικής ή ειδικής αυτοδιοίκησης και της διοίκησης των τοπικών ή «ειδικών» υποθέσεων από τους ίδιους⁷⁶.
- 28 Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης έχει μόνο ο ενδιαφερόμενος, ο φορέας δηλαδή των δικαιωμάτων ή συμφερόντων σε βάρος του οποίου «λαμβάνεται» μια διοικητική ενέργεια ή μέτρο και όχι και το πρόσωπο στα συμφέροντα του οποίου ενδεχομένως αντανακλά το εν λόγω μέτρο⁷⁷. Για τον προσδιορισμό του συγκεκριμένου υποκειμένου του δικαιώματος ορθότερο κριτήριο παρίσταται αυτό του εννόμου συμφέροντος για την προσβολή της επικείμενης διοικητικής πράξης, με κρίσιμο χρόνο αυτόν της κλήσης σε ακρόαση⁷⁸. Δεν αποκλείεται πάντως ορισμένη πράξη να έχει αρκούντως άμεσες συνέπειες σε πρόσωπα πέραν του αποδέκτη της, για τον οποίον ενδέχεται να είναι ευμενής. Στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα πρόσωπα αυτά

⁷³ ΣτΕ 3718/2003 (7μ). Για την έκταση του αυτεπαγγέλτου ελέγχου, βλ., αντί πολλών, Β. Τσιγαρίδα, *Η αρχή iura novia curia στη Διοικητική Δίκη*, 2021, σελ. 366 επ.

⁷⁴ ΣτΕ 3403/2010, 718/2011, 921/2012 (7μ), 3167/2013, 3490/2015.

⁷⁵ Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 477· Χ. Δετσαρίδη, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 773.

⁷⁶ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 282, αρ. 630.

⁷⁷ *Ibidem*, αρ. 631.

⁷⁸ Π. Λαζαράτος, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 15.

αποτελούν φορείς του δικαιώματος⁷⁹ υπό την έννοια ότι δεν αποτελούν τρίτους, αλλά μέρη της διαδικασίας⁸⁰.

Β. Αποδέκτες

Αποδέκτη του δικαιώματος, άλλως φορέα της υποχρέωσης, αποτελεί η Διοίκηση, 29 νοούμενης ως τέτοιας πέραν του Δημοσίου, των πάσης φύσεως ΝΠΔΔ, των ΝΠΙΔ με διφυή νομικό χαρακτήρα και κάθε προσώπου εν γένει που ασκεί δημόσια εξουσία⁸¹. Για τον λόγο αυτό, δεν αρκεί η τυχόν ακρόαση του ενδιαφερομένου σε παράλληλη ποινική διαδικασία⁸². Συντάκτης της κλήσης σε ακρόαση δεν απαιτείται να είναι η αρμόδια για την έκδοση της δυσμενούς πράξης αρχή⁸³, θα πρέπει ωστόσο να προκύπτει κατά τρόπο σαφή ότι οι απόψεις του ενδιαφερομένου περιήλθαν τελικά στο αποφασίζον όργανο⁸⁴. Όπως το δικαίωμα αναφοράς έτσι και το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης απευθύνεται αποκλειστικά στις διοικητικές αρχές και δεν αναπτύσσει τριτενέργεια⁸⁵.

4. Πεδίο εφαρμογής

Α. Ατομικές διοικητικές πράξεις

Ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης αφορά καταρχήν την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων και όχι κανονιστικών, οι οποίες εκ της φύσεώς τους παρίστανται γενικές και απευθύνονται σε απροσδιόριστο αριθμό προσώπων⁸⁶. Πολλώ δε μάλλον δεν νοείται, για τον ίδιο λόγο, τήρηση του τύπου πριν από την έκδοση νόμου⁸⁷. Ουσιώδη διαφορά παρουσιάζουν οι περιπτώσεις που ο νομοθέτης απαιτεί τη συμμετοχή φυσικών και νομικών προσώπων στη διαμόρφωση του περιεχομένου της κανονιστικής πράξης, η συμμετοχή δε αυτή συνιστά όρο της νομιμότητάς τους⁸⁸. Κλασική περίπτωση αποτελεί η συμμετοχή τρίτων ενδιαφερομένων στη διαβούλευση που υποχρεωτικά λαμβάνει χώρα πριν από την περιβαλλοντική αδειοδότηση⁸⁹, η μη

⁷⁹ Χ. Δετσαρίδης, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 773.

⁸⁰ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 282, αρ. 631.

⁸¹ Κ. Χρυσόγονος/Σπ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 508· Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 477· Χ. Δετσαρίδης, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 773.

⁸² ΣτΕ 3245/2002 (7μ).

⁸³ ΣτΕ 2211/2015.

⁸⁴ ΣτΕ 1105/2008, 3830/2009.

⁸⁵ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 283, αρ. 633.

⁸⁶ ΣτΕ 177/2018, 3424/2017 (7μ)· ΣτΕ Ολ. 1558/2015.

⁸⁷ Ν. Σοϊλεντάκης, *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, ό.π.

⁸⁸ ΣτΕ 61/2019, σκ. 14.

⁸⁹ ΣτΕ 1037/2022 (7μ), 674/2018 (7μ).

τήρηση της οποίας αποτελεί επίσης παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας⁹⁰. Η συμμετοχή αυτή έχει στόχευση ευρύτερη σε σχέση με τον θεσμό της προηγούμενης ακρόασης, καθόσον αποβλέπει στην αποτροπή, στο πλαίσιο των αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης, τυχόν βλαπτικών για το περιβάλλον συνεπειών, τις οποίες επωμίζονται και οι ενδιαφερόμενοι τρίτοι⁹¹.

Β. Ευθέως βλαπτικές για τον ενδιαφερόμενο

- 31 Αντίθετα, η υποχρέωση τήρησης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης επιβάλλεται πριν από τη λήψη συγκεκριμένου μέτρου ή ενέργειας ευθέως βλαπτικού για τα συμφέροντα του αποδέκτη της πράξης⁹². Έτσι, τέτοια υποχρέωση δεν υφίσταται, κατά την κρατούσα αντίληψη, στις περιπτώσεις που η Διοίκηση παραλείπει ή αρνείται τη χορήγηση δικαιώματος ή τη δημιουργία νέας νομικής κατάστασης⁹³. Περαιτέρω, η νομολογία θεωρεί ότι δεν συντρέχει υποχρέωση κλήσης σε ακρόαση πριν την έκδοση πραγματοπαγών πράξεων, όπως τα πρωτόκολλα κατεδάφισης αυθαιρέτων εντός αιγιαλού και παραλίας και εντός δασών ή δασικών εκτάσεων⁹⁴, καθώς και στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, με το σκεπτικό ότι «*ρυθμίζεται εξαντλητικά τόσο η διαδικασία επίλυσης των διαφορών που τυχόν ανακύπτουν όσο και τα δικαιώματα του αναδόχου, ενόψει και της ανάγκης ταχείας περάτωσης των σχετικών διαφορών*»⁹⁵.

Γ. Άπαξ και επανειλημμένη άσκηση του δικαιώματος

- 32 Κατά κανόνα, η ακρόαση ασκείται άπαξ και δεν απαιτείται εκ νέου ακρόαση αν η επικείμενη διοικητική πράξη αποτελεί αναγκαία συνέχεια ή συνέπεια προγενέστερης αυτής, επί της οποίας παρασχέθηκε στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις του⁹⁶. Η αρμόδια αρχή δεν είναι υποχρεωμένη να καλεί τον ενδιαφερόμενο

⁹⁰ ΣτΕ 1339/2021: «*η προβλεπόμενη [...] δημοσιοποίηση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων έχει ως στόχο την ενημέρωση των ενδιαφερομένων και την παροχή σε αυτούς της δυνατότητας υποβολής τεκμηριωμένων προτάσεων ώστε να καταστεί δυνατή η επιλογή των βέλτιστων λύσεων. Για τον λόγο αυτό η δημοσιοποίηση της Μ.Π.Ε. αποτελεί ουσιώδη τύπο για την έκδοση της απόφασης έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων [...]*», ΣτΕ 2242/2020.

⁹¹ Ν. Νικολάκης, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, ό.π., αρ. περιθ. 12.

⁹² Στην περίπτωση που δυσμενής διοικητική πράξη έχει περισσότερους αποδέκτες, η μη κλήση σε ακρόαση ενός από αυτούς προβάλλεται χωρίς έννομο συμφέρον (εκ συμφέροντος τρίτου) από άλλον που κλήθηκε (ΣτΕ 1175/2015, 171/2013).

⁹³ ΣτΕ 1905/1977.

⁹⁴ ΣτΕ 1049/2017, 3225/2015, 2612/2003 (7μ).

⁹⁵ ΣτΕ 1822/2010.

⁹⁶ Μ. Στασινόπουλος, *Το δικαίωμα υπερασπίσεως*, ό.π., σελ. 233.

πριν από κάθε επόμενη της ακρόασης συνεδρίασή της⁹⁷ ή σε κάθε επόμενο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας⁹⁸. Ομοίως η αρμόδια αρχή δεν είναι υποχρεωμένη να καλέσει εκ νέου τον ενδιαφερόμενο πριν από την έκδοση νέας δυσμενούς πράξης, η οποία ερείδεται στα ίδια πραγματικά περιστατικά με άλλη, πριν από την έκδοση της οποίας ο ενδιαφερόμενος είχε ήδη ακουστεί⁹⁹, εκτός εάν μετά την ακρόαση λάβει χώρα μεταβολή της πραγματικής βάσης¹⁰⁰. Εκ νέου άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ενδέχεται πάντως να παρίσταται επιβεβλημένη σε περίπτωση εμφάνισης νεότερων στοιχείων, τα οποία μεταβάλλουν άρδην την πραγματική και νομική βάση επί της οποίας η Διοίκηση στήριξε τον νομικό της προσανατολισμό¹⁰¹.

Άσκηση του δικαιώματος για κλήση προς παροχή εξηγήσεων απαιτείται και στην περίπτωση κατά την οποία η παραβατική συμπεριφορά αποτελεί έρεισμα για την έκδοση σε βάρος του ίδιου προσώπου πράξης με διαφορετικό ρυθμιστικό περιεχόμενο, όπως για παράδειγμα πράξης εξωλογιστικού προσδιορισμού του εισοδήματός του, κατόπιν απόρριψης των βιβλίων και στοιχείων του ως ανεπαρκών ή ανακριβών¹⁰². Στις περιπτώσεις αυτές, η νομολογία δέχεται εξαίρεση μόνο εάν έχει ήδη κοινοποιηθεί στον επιτηδευματία σημείωμα με τις διαπιστώσεις του ελέγχου σχετικά με τις ανεπάρκειες ή ανακρίβειες των βιβλίων και στοιχείων του, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 5 του άρθ. 30 του ΚΒΣ¹⁰³. Δεν παρίσταται πάντως, τουλάχιστον σε αφαιρετικό επίπεδο, αβάσιμη η παρατήρηση στον κανόνα της άπαξ υποχρέωσης προηγούμενης ακρόασης του φορολογούμενου¹⁰⁴ ότι ο θιγόμενος πρέπει να έχει αντίληψη για τις διαφορετικές συνέπειες που μπορεί να έχουν σε βάρος του οι εκάστοτε διαπιστούμενες παραβάσεις¹⁰⁵.

33

5. Προηγούμενη ακρόαση

A. Χρόνος διενέργειας της ακρόασης

Για τη λυσιτελή άσκηση του δικαιώματος, η κλήση σε ακρόαση θα πρέπει να προηγείται της έκδοσης της δυσμενούς πράξης, ώστε ο ενδιαφερόμενος να είναι πράγματι σε θέση να επηρεάσει, μέσω της επιχειρηματολογίας του όσον αφορά το πραγματικό υλικό, το περιεχόμενό της¹⁰⁶, να είναι με άλλα λόγια εφικτός ο επηρεασμός της αρμό-

34

⁹⁷ ΣτΕ 3872/2007.

⁹⁸ ΣτΕ 5660/1996 (7μ). Βλ. όμως και ΣτΕ 3403/2006.

⁹⁹ Πρβλ. ΣτΕ 1197/2010.

¹⁰⁰ Πρβλ. ΣτΕ 2698/2014.

¹⁰¹ Πρβλ. Σ. Βρόντου, *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία*, ό.π., σελ. 516.

¹⁰² ΣτΕ 1821/2021, 567/2020.

¹⁰³ ΣτΕ 1821/2021, 567/2020, 1621/2017 (7μ).

¹⁰⁴ ΔΕΑ 3589/2017· Πρβλ. ΔΕΑ 1632/2020.

¹⁰⁵ Σ. Βρόντου, *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία*, ό.π.

¹⁰⁶ ΣτΕ 1854/2021· ΣτΕ Ολ. 4447/2012.

διας αρχής¹⁰⁷. Παράλληλα, η επίδοση της κλήσης πρέπει να λαμβάνει χώρα κατόπιν συγκέντρωσης του υλικού από τη Διοίκηση και την ωρίμανση της υπόθεσης, ώστε ο διοικούμενος να διαθέτει τη δυνατότητα να υποβάλλει τις απόψεις του επί όσο το δυνατόν πιο συγκεκριμένων δεδομένων¹⁰⁸. Κατά συνέπεια, ενδεδειγμένος χρόνος για τη διενέργεια της προηγούμενης ακρόασης στην εκάστοτε διοικητική διαδικασία είναι εκείνος κατά τον οποίον τα πραγματικά περιστατικά που θεμελιώνουν τον εφαρμοστέο κανόνα είναι επαρκώς διευκρινισμένα από τη Διοίκηση και έχει διαμορφωθεί έποψη του περιεχομένου της επικείμενης πράξης, όχι όμως και οριστική κρίση της Διοίκησης επ' αυτού¹⁰⁹.

- 35 Περιπτωσιολογικά έχει γίνει δεκτό ότι ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης τηρήθηκε σε περιπτώσεις για παράδειγμα που αιτήσεις υπό έκδοση κρατουμένου περιήλθαν στο Υπουργείο Δικαιοσύνης πολύ πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης πράξης «σε χρόνο δηλαδή που επέτρεψε την πλήρη συνεκτίμησή τους, και, συνεπώς, οι περιεχόμενοι σε αυτές ισχυρισμοί του ετέθησαν προσηκόντως υπ' όψιν του αρμόδιου Υπουργού»¹¹⁰ ή

¹⁰⁷ Π. Λαζαράτος, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 12.

¹⁰⁸ Π. Λαζαράτος, *Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία*, ό.π., σελ. 213· Ε. Σπηλιωτόπουλος/Π. Παυλόπουλος, *Προϋποθέσεις νόμιμης άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου κ.λπ.* (γνμδ.), ΝοΒ, 1988, σελ. 335 επ. (337). Αξιωματημένη είναι η συναφής νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί καταλογισμού ελλείμματος σε δημόσιο υπόλογο. Με τις 2576 και 2586/2006 αποφάσεις, οι οποίες επικυρώθηκαν με την 2445/2007 απόφαση της Ολομέλειας κρίθηκε ότι η παροχή της δυνατότητας στον υπόλογο να εκθέσει τις απόψεις του πρέπει να είναι αποτελεσματική, δηλ. να διενεργείται, αφού προηγουμένως τεθεί υπόψη του ο πλήρης φάκελος της υπόθεσης, ώστε να μπορεί αυτός να αμυνθεί. Αν κατά τον χρόνο κλήτευσης του υπολόγου για αναπλήρωση του ελλείμματος δεν έχουν τεθεί υπόψη του όλα τα κρίσιμα στοιχεία, τότε, αν αυτός τα ζητήσει με αίτησή του, η Διοίκηση οφείλει να του τα χορηγήσει και να του παράσχει εύλογο χρόνο για να αναπτύξει τις απόψεις του. Η πορισματική έκθεση πρέπει να τίθεται υπόψη του υπολόγου πριν από την πρόσκληση για αναπλήρωση του ελλείμματος και σε κάθε περίπτωση, πριν από την έκδοση της καταλογιστικής πράξης, χωρίς η τυχόν κατάθεση του υπολόγου που έχει ληφθεί από τον οικονομικό επιθεωρητή να καλύπτει την άσκηση του τύπου. Βλ. συναφώς αναλ., Ε. Μπάλα, *Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα*, 2016, σελ. 114 επ. (117)· Ν. Μπάρμπα, *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, 2018, σελ. 252· Παρατηρήσεις Γ. Μαραγκού στην ΕΣΟΛ 2445/2007, ΘΠΔΔ, 2008, σελ. 1034 επ.

¹⁰⁹ Σ. Βρόντου, *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία*, ό.π., σελ. 515.

¹¹⁰ ΣτΕ 49/2021, όπου και ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα η θέση της μειοψηφίας: «από τις εφαρμοστέες διατάξεις του εσωτερικού και του διεθνούς δικαίου επιβάλλεται να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των περιστάσεων κάθε συγκεκριμένης υπόθεσης, μεταξύ άλλων δε [...] και τα της οικογενειακής κατάστασης του εκζητουμένου, στοιχείο δηλαδή κατ' εξοχήν υποκειμενικό, η περί του οποίου ακρόαση εμπίπτει κατά τρόπο χαρακτηριστικό στο γράμμα και τον σκοπό της εν λόγω συνταγματικής διατάξεως. Περαιτέρω, κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, ανεξάρτητα αν και υπό ποιες προϋποθέσεις η αποτελεσματική άσκηση

που στην αίτηση περί μεταβολής της φορολογικής κατοικίας του αιτούντος εξετίθεντο οι απόψεις του «και, συνεπώς, οι περιεχόμενοι σε αυτήν ισχυρισμοί του ετέθησαν υπό όψιν της φορολογικής αρχής»¹¹¹.

Επί σύνθετης διοικητικής ενέργειας, η νομολογία αντιμετωπίζει περιπτώσιολογικά τον ακριβή χρόνο που επιβάλλεται η τήρηση του τύπου, ήτοι έως πριν την έκδοση της τελικής διοικητικής πράξης, με την οποία ολοκληρώνεται η σχετική διοικητική διαδικασία ή πριν την έκδοση συγκεκριμένης ενδιάμεσης πράξης. Κρίσιμος παράσταται οπωσδήποτε ο χρόνος που η Διοίκηση διαμορφώνει αποκρυσταλλωμένη πλέον αντίληψη για τα πραγματικά δεδομένα της υπόθεσης και ο χρόνος άσκησης διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους των διοικητικών οργάνων που συμμετέχουν στην διαδικασία έκδοσης της διοικητικής πράξης, με την έννοια ότι παρίσταται αλυσιτελής η άσκηση του δικαιώματος επί οργάνου που απλώς εκδίδει κατά δεσμία αρμοδιότητα την τελική πράξη¹¹².

36

Β. Εκ των υστέρων ακρόαση

Η εκ των υστέρων, ήτοι μετά την έκδοση της δυσμενούς πράξης, ακρόαση του ενδιαφερομένου, η οποία συντελείται συνήθως μέσα από διοικητικές προσφυγές¹¹³ ή τη διοικητική επίλυση της διαφοράς¹¹⁴, δεν καλύπτει, καταρχήν, τη συνταγματική απαίτηση¹¹⁵. Κατ' εξαίρεση δεν απαιτείται, σύμφωνα με το άρθρ. 6 παρ. 3 του ΚΔΔιαδ, κλήση σε ακρόαση, όταν το δυσμενές μέτρο λαμβάνεται για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος¹¹⁶. Εφόσον είναι δυνατή η μεταβολή της

37

του θα επέβαλλε και τη φυσική παρουσία του διοικουμένου ενώπιον της Διοικήσεως, πάντως, για να κριθεί ότι έχει ικανοποιηθεί, προϋποτίθεται ότι η ίδια η Διοίκηση έχει προκαλέσει την ακρόαση και εν πάση περιπτώσει έχει αποβλέψει σ' αυτήν και την έχει λάβει υπόψη».

¹¹¹ ΣτΕ 977/2020· Πρβλ. ΣτΕ 3811/2012, 3349/2011.

¹¹² ΣτΕ 477/2002: «Συνεπώς, τηρήθηκε ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης, ο οποίος προβλέπεται κατά το στάδιο της διαδικασίας ενώπιον του ΕΣΡ και όχι ενώπιον του Υπουργού (πρβλ. ΣΕ 2544/99). Η ακρόαση εξ άλλου κατά το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας θα ήταν αλυσιτελής, αφού η πράξη του ΕΣΡ συνιστά απόφαση, η οποία δεσμεύει τον Υπουργό Τύπου και ΜΜΕ ο δε τελευταίος έχει την εξουσία να προβεί μόνο σε έλεγχο νομιμότητας της πράξης αυτής, κατά την έκδοση της αποφάσεώς του, με την οποία ολοκληρώνεται η διαδικασία επιβολής της διοικητικής ποινής (ΣΕ 2544/99)». Βλ. και σε αντίθετη κατεύθυνση, ΣτΕ Ολ. 2053/1977.

¹¹³ ΣτΕ Ολ. 4447/2012.

¹¹⁴ ΣτΕ Ολ. 2370/2007, 2180/2013 (7μ).

¹¹⁵ ΣτΕ 567/2020· ΣτΕ Ολ. 2370/2007.

¹¹⁶ Σε αρκετές περιπτώσεις, ειδικές διατάξεις προβλέπουν την εκ των υστέρων άσκηση του δικαιώματος, βλ. για παράδειγμα τις ισχύουσες κατά το παρελθόν διατάξεις του άρθρ. 63 του ν. 3431/2006, οι οποίες πρόβλεπαν αυτοτελές διαδικαστικό στάδιο, κατά το οποίο η Ε.Ε.Τ.Τ. υποχρεούταν να καλέσει τη θιγόμενη επιχείρηση να εκθέσει τις απόψεις της εν σχέσει προς τις προϋποθέσεις

κατάστασης που ρυθμίσθηκε, η Διοίκηση οφείλει να καλέσει τον ενδιαφερόμενο εντός δεκαπέντε ημερών από τη λήψη του δυσμενούς μέτρου, να εκφράσει τις απόψεις του, άλλως το μέτρο παύει αυτοδικαίως να ισχύει «χωρίς άλλη ενέργεια»¹¹⁷.

- 38** Η συνδρομή εκείνων των λόγων επείγοντος, καθώς και του ιδιαίτερου δημόσιου συμφέροντος, που δικαιολογεί τη μη τήρηση, στη συγκεκριμένη περίπτωση, του τύπου της προηγούμενης ακρόασης, κατ' εφαρμογή του άρθ. 6 παρ. 3 του ΚΔΔιαδ, πρέπει να προκύπτει είτε από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης είτε από τη φύση του πράγματος¹¹⁸. Η Διοίκηση πάντως δεν μπορεί να επικαλεσθεί εκ των υστέρων την ανάγκη άμεσης λήψης του δυσμενούς μέτρου, χωρίς την προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου¹¹⁹.
- 39** Από τις ανωτέρω περιπτώσεις πρέπει να διακρίνεται η περίπτωση της μη εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 3 ΚΔΔιαδ λόγω εφαρμογής ειδικότερων διατάξεων, οι οποίες αποκλείουν την ακρόαση ακόμα και μετά τη λήψη του μέτρου. Οι διατάξεις αυτές ελέγχονται βεβαίως ως προς τη συμφωνία τους προς το άρθ. 20 παρ. 2 Σ., υπό την έννοια της πρόβλεψης αντίστοιχων εγγυήσεων¹²⁰.

Γ. Ακρόαση μέχρι το πέρας της ενδικοφανούς διαδικασίας

- 40** Το άρθ. 6 παρ. 4 του ΚΔΔιαδ ορίζει emphatically ότι υποχρέωση κλήσης σε προηγούμενη ακρόαση συντρέχει και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή πράξη διατάξεις προβλέπουν τη δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής κατ' αυτής¹²¹. Με την πολυσυζητηθείσα

λήψεως των προσωρινών μέτρων, καθώς και να προτείνει «μέτρα αποκατάστασης» (βλ. συναφώς ΣτΕ 2361/2011).

¹¹⁷ ΣτΕ 1505/2003. Η διάταξη αυτή, ως γενική, δεν ισχύει όταν υφίστανται ειδικότερες διατάξεις, οι οποίες ρυθμίζουν κατά τρόπο διαφορετικό τη διαδικασία και την προθεσμία για την εκ των υστέρων κλήση σε ακρόαση, η οποία (προθεσμία) δεν αποκλείεται να μην αντιστοιχεί σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, αλλά να αναφέρεται σε εύλογο, κατά τις περιστάσεις, χρόνο (ΣτΕ 397/2015, 2361/2011). Βλ. και Γ. Σιούτη, *Διοικητικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 222.

¹¹⁸ Βλ. ΣτΕ 2191/2010, 4169/2011, 474/2012, 1877-9/2016. Αντίστοιχα, το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι συγχωρείται η παράλειψη ακρόασης του φυσικού ή νομικού προσώπου, εις βάρος των συμφερόντων του οποίου εκδίδεται πράξη των οργάνων της ΕΕ, όταν τούτο επιβάλλεται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως η ασφάλεια και η προστασία των διεθνών σχέσεων της Ένωσης και των κρατών-μελών (ΔΕΕ, *Yassin Abdullah Kadi*, C-402/05P και C-415/05P, 03.09.2008) ή η προστασία της δημόσιας υγείας (ΔΕΚ *Dokter*, C-28/05, 15.06.2006).

¹¹⁹ ΣτΕ 1877-9/2016 (7μ).

¹²⁰ ΣτΕ 296/2019, 4199, 1567, 1587/2015· Ν. Νικολάκης, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, ό.π., αρ. περιθ. 44.

¹²¹ Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ΚΔΔιαδ: «Στην παρ. 4 ορίζεται ότι η άσκηση του δικαιώματος εξακολουθεί να είναι υποχρεωτική για τη Διοίκηση όταν προβλέπεται διοικητική προσφυγή (ειδική ή ενδικοφανής). Η διάταξη αυτή είναι αντίθετη προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, οδηγεί όμως σε πληρέστερη εφαρμογή της σχετικής συνταγματικής επιταγής και σε πληρέστερη

στη θεωρία ΣτΕ Ολ. 4447/2012¹²² έγινε δεκτό ότι εφόσον προβλέπεται ενδικοφανής διαδικασία, το πέρας της οποίας ορίζει και το σημείο της λήξης της διοικητικής διαδικασίας, η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου «καλύπτεται», όταν, βάσει της συγκεκριμένης ειδικής νομοθεσίας που διέπει την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης, προβλέπονται, πέραν της αρχικής προηγούμενης ακρόασης, και ένα ή περισσότερα στάδια ενδικοφανούς διαδικασίας ενώπιον ανωτέρων οργάνων και εφόσον ο ενδιαφερόμενος ασκήσει την ή τις ενδικοφανείς προσφυγές και προβάλλει τους κρίσιμους, κατ' αυτόν, ισχυρισμούς που δεν προέβαλε πριν την έκδοση της αρχικής πράξης¹²³. Η θεώρηση υπολαμβάνει ότι οριστική εκτελεστή πράξη αποτελεί η τελικώς εκδιδόμενη μετά την άσκηση από τον ενδιαφερόμενο της ενδικοφανούς προσφυγής και συνεπώς, υπό αυτήν την έννοια, έχει ακουσθεί ο ενδιαφερόμενος.

Το δεδομένο της ΣτΕ Ολ. 4447/2012, οι παραδοχές τις οποίες ακολουθεί έκτοτε η νομολογία, δημιουργεί ευλόγως την εντύπωση δραστηκής αποδυνάμωσης της παρ. 4 του άρθ. 6 του ΚΔΔιαδ¹²⁴. Η οριοθέτηση αλλά και πρακτική εναρμόνιση του ως άνω νομολογιακού κανόνα με την αδιάσπικτη διατύπωση του ΚΔΔιαδ είναι εφικτή υπό τον ακόλουθο κανόνα που κείται κατ' ουσίαν εκτός του ρυθμιστικού πεδίου του ΚΔΔιαδ. Η έλλειψη της πρωτοβάθμιας ακρόασης θεραπεύεται εφόσον¹²⁵:

α) Η ενδικοφανής προσφυγή ασκήθηκε πράγματι στην επίδικη περίπτωση και δεν προβλέπεται απλώς από τη νομοθεσία. 42

β) Ο ενδιαφερόμενος προβάλλει με το δικόγραφο της ενδικοφανούς προσφυγής τους κρίσιμους ισχυρισμούς που δεν προέβαλε πριν την έκδοση της αρχικής πράξης (ακρόαση της δευτεροβάθμιας διαδικασίας). 43

γ) Ο ενδιαφερόμενος δεν παραπονέθηκε λυσιτελώς για την έλλειψη προηγούμενης 44

προστασία του διοικουμένου».

¹²² Το εφαρμοστέο στην υπόθεση καθεστώς αφορούσε χρόνο πριν την εφαρμογή του ΚΔΔιαδ, η κρίση της ωστόσο επαναλήφθηκε αμέσως σε αποφάσεις (βλ. συναφώς, ΣτΕ 4918/2012). Βλ. συναφώς, Δ. Καλλιγέρου, *Η προηγούμενη ακρόαση ως δικαίωμα και ουσιαστικός τύπος της διοικητικής διαδικασίας: πρόσφατες Νομολογιακές Εξελίξεις*, ΘΠΔΔ, 2016, σελ. 443 επ. (457). Β. Καψάλη, *Η δικονομική αλυσιτέλεια ως έκφραση μεθοδολογικής αμηχανίας. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 4447/2012*, ΘΠΔΔ, 2013, σελ. 817. Ε. Θεοχαροπούλου, *Νέοι προσανατολισμοί στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία*, ΔΦΝ, 2012, σελ. 1107 επ.· Θ. Ψυχογιού, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 4447/2012*, ΘΠΔΔ, 2012, σελ. 1146 επ.

¹²³ Βλ. συναφώς Ε. Πρεβεδούρου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3521/2015*, ΘΠΔΔ 2016, σελ. 566 επ.· Γ. Σιούπη, *Διοικητικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 217. Στ. Μαυρίδη, *Η σχέση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και ενδικοφανούς προσφυγής υπό το καθεστώς του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (άρθρα 28 και 63 του Ν 4174/2013)*, ΘΠΔΔ, 2018, σελ. 893 επ.

¹²⁴ Ε. Πρεβεδούρου, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3521/2015*, ό.π., σελ. 569.

¹²⁵ Π. Λαζαράτος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3521/2015*, ΘΠΔΔ, 2016, σελ. 931 επ. (932).

ακρόασης στην πρωτοβάθμια διαδικασία, διότι τότε εφαρμόζεται το άρθρο 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ.

- 45 Το άρθ. 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ διατηρεί λοιπόν πεδίο εφαρμογής σε περίπτωση που: α) Ο ενδιαφερόμενος δεν ακουστεί στην πρωτοβάθμια διαδικασία και παραλείψει παραδεκτώς το στάδιο της ενδικοφανούς προσφυγής, επειδή δεν ενημερώθηκε επ' αυτής ορθώς και πλήρως, προβάλλει δε λυσιτελώς παράβαση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ενώπιον του δικαστή, καθόσον το άρθρο εφαρμόζεται πλήρως στην πρωτόβαθμη διαδικασία ακόμα και όταν προβλέπεται ενδικοφανής διαδικασία, η οποία εν προκειμένω νομίμως παρελείφθη και β) ο ενδιαφερόμενος δεν ακουστεί στην πρωτοβάθμια διαδικασία και ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή παραπονούμενος λυσιτελώς για την έλλειψη προηγούμενης ακρόασης σε αυτή¹²⁶.

6. Διαδικαστικές διατυπώσεις

A. Τύπος της κλήσης σε ακρόαση

- 46 Η κλήση για άσκηση του δικαιώματος ακρόασης πρέπει να περιβάλλεται τον έγγραφο τύπο, σε αυτή δε να προσδιορίζεται κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο¹²⁷, αν και όχι απαραίτητα λεπτομερή και εξαντλητικό¹²⁸, το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας, στην οποία πρόκειται να καταλήξει η οικεία διοικητική διαδικασία, καθώς και ο τόπος και ο χρόνος (ημέρα και ώρα) που πρόκειται να λάβει χώρα η ακρόαση. Πράγματι, η υπεράσπιση των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του καλούμενου σε ακρόαση καθίσταται λυσιτελής, μόνο εάν αυτός γνωρίζει τους λόγους για τους οποίους πρόκειται να εκδοθεί η δυσμενής γι' αυτόν πράξη¹²⁹, σε γλώσσα κατανοητή από τον ίδιο¹³⁰. Προηγούμενη ακρόαση πάντως δεν απαιτείται όταν η διεύθυνση της κατοικίας ή διαμονής του διοικούμενου είναι άγνωστη και, επομένως, η κλήση καθίσταται ανέφικτη¹³¹.
- 47 Η κλήση δεν απαιτείται να λαμβάνει συγκεκριμένο, πανηγυρικό χαρακτήρα¹³² ούτε

¹²⁶ Ibidem, σελ. 933. Άλλως, σύμφωνα με τον Καθηγητή, η νομολογία προβαίνει σε τελολογική συστολή του άρθ. 6 παρ. 4 του ΚΔΔιαδ, γενόμενου δεκτού ότι οι διατάξεις περί προηγούμενης της αρχικής πράξης ακρόασης εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, εκτός αν η ενδικοφανής προσφυγή ασκήθηκε πράγματι και ο προσφεύγων δεν προέβαλε λυσιτελώς την έλλειψη της πρωτοβάθμιας ακρόασης, ενώ προέβαλε αντιθέτως τους κρίσιμους ισχυρισμούς που δεν είχε προβάλλει πριν την έκδοση της αρχικής πράξης.

¹²⁷ ΣτΕ 1105/2008, 3830/2009, 2972/2014.

¹²⁸ Πρβλ. ΣτΕ 1230/2011, 2848/2013.

¹²⁹ ΣτΕ 1105/2008, 3830/2009, 2972/2014.

¹³⁰ ΣτΕ 848/2007.

¹³¹ ΣτΕ 683/2002, 4262/1995.

¹³² Βλ. ενδεικτ. ΣτΕ 766, 3263/2005.

είναι υποχρεωτικό να αναγράφονται σε αυτήν οι παραβιασθείσες διατάξεις¹³³. Θα πρέπει, όμως, από το περιεχόμενό της να προκύπτει σαφώς ότι πρόκειται για ακρόαση του ενδιαφερομένου και, μάλιστα, ενόψει συγκεκριμένης ιδιότητας ή συμπεριφοράς του και όχι στο πλαίσιο άλλης διαδικασίας, όπως για παράδειγμα ένορκης διοικητικής εξέτασης¹³⁴.

Β. Χρονικό πλαίσιο τήρησης του τύπου

Με την κλήση σε ακρόαση πρέπει να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο επαρκής χρόνος προκειμένου να προετοιμάσει τις απόψεις του¹³⁵. Το άρθ. 6 παρ. 2 του ΚΔΔιαδ ορίζει ότι η κλήση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Η πρόβλεψη ενός ελάχιστου *minimum* προθεσμίας παρουσιάζει πλεονεκτήματα έναντι της οριζόντιας πρόβλεψης ενιαίας προθεσμίας προς ακρόαση, η οποία θα λειτουργούσε ισοπεδωτικά δεδομένων των σημαντικών αποκλίσεων και ιδιαιτεροτήτων που παρουσιάζουν οι εκάστοτε αναφεύμενες περιπτώσεις¹³⁶. Δεδομένη θα πρέπει να θεωρείται η δυνατότητα του ιδιώτη να αιτείται εύλογη παράταση της προθεσμίας ακρόασης επικαλούμενος στην αίτησή του τους λόγους που καθιστούν την παράταση αναγκαία.

Σύμφωνα με το τελ. εδ. της παρ. 2 του άρθ. 6 του ΚΔΔιαδ, η λήψη του δυσμενούς μέτρου πρέπει να λαμβάνει χώρα εντός διαστήματος από την ακρόαση του ενδιαφερομένου, το οποίο δεν υπερβαίνει τα ακραία εύλογα χρονικά όρια¹³⁷. Το εύλογο κρίνεται κατά περίπτωση, με κριτήρια τις περιστάσεις της εκάστοτε υπόθεσης και, ιδίως, την πολυπλοκότητα του προς διερεύνηση πραγματικού, τον αριθμό των εμπλεκόμενων προσώπων και των ανακυπτόντων ζητημάτων ερμηνείας των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου¹³⁸, το δυσχερές και πολύπλοκο των τιθέμενων νομικών και πραγματικών

¹³³ ΣτΕ 3708/2015.

¹³⁴ ΣτΕ 1432/2005.

¹³⁵ ΣτΕ 1381/1997, 715/2013.

¹³⁶ Πρβλ. Π. Λαζαράτο, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 21.

¹³⁷ ΣτΕ 1967/2011, 2758/2015, 2922, 2925/2017, 1213/2018.

¹³⁸ ΣτΕ 2922, 2925/2017: «Για τον προσδιορισμό, άλλωστε, των ως άνω ακραίων ευλόγων ορίων, πρέπει να ληφθεί, επίσης, υπ' όψιν ότι με την τήρηση της διαδικασίας ακρόασης το ελεγχόμενο πρόσωπο γνωρίζει ότι η υπόθεσή του βρίσκεται σε στάδιο διερεύνησης και, συνεπώς, δεν υφίσταται, κατ' αρχήν, κίνδυνος αιφνιδιασμού του από τη λήψη του εις βάρος του δυσμενούς μέτρου, ενώ, περαιτέρω, του έχει ήδη δοθεί η δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις του και να επικαλεσθεί στοιχεία προς αντίκρουση των αποδιδόμενων παραβάσεων. Ούτε, άλλωστε, ο αιτών ισχυρίζεται, εν προκειμένω, ότι η πάροδος του ως άνω χρονικού διαστήματος είχε ως συνέπεια να δυσχερανοθεί στην άσκηση των δικαιωμάτων άμυνάς του.».

ζητημάτων, σε συνδυασμό με τα διδάγματα της κοινής πείρας¹³⁹. Σε κάθε περίπτωση η ακρόαση πρέπει να είναι επίκαιρη, να υπάρχει δηλαδή χρονικός σύνδεσμος μεταξύ ακρόασης και έκδοσης της πράξης¹⁴⁰.

Γ. Πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου

- 50 Η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης προϋποθέτει την πρόσβαση του ενδιαφερομένου στον πλήρη φάκελο της υπόθεσης, προκειμένου ακριβώς αυτός να δύναται να προετοιμασθεί κατάλληλα για τη διατύπωση των απόψεών του¹⁴¹. Ειδικά η φορολογική διοίκηση υποχρεούται μεν να κοινοποιεί στον φορολογούμενο τις προσωρινές πράξεις διορθωτικού προσδιορισμού φόρου εισοδήματος μετά του σχετικού σημειώματος διαπιστώσεων του ελέγχου, όχι όμως και τα τυχόν έγγραφα ή εκθέσεις ελέγχου άλλων αρχών, επί των οποίων, κατόπιν εκτίμησής τους, θεμελίωσε τα συμπεράσματά της, των οποίων ο φορολογούμενος δύναται, σύμφωνα με το άρθρο 28 του ΚΦΔ, να ζητήσει να λάβει οποτεδήποτε γνώση¹⁴².
- 51 Όσες από τις πράξεις που αφορούν τις σχέσεις της Ελλάδας με ξένα κράτη δεν αποτελούν κυβερνητικές πράξεις, με αποτέλεσμα τη μη υπαγωγή τους σε ακυρωτικό έλεγχο¹⁴³, ελέγχονται μεν όσον αφορά την άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, υφίσταται όμως έντονο δημόσιο συμφέρον, συνιστάμενο στη μη διατάραξη ή την εξυπηρέτηση των διεθνών σχέσεων της χώρας, το οποίο δικαιολογεί, κατ' αρχήν, τη μη πρόσβαση του ενδιαφερομένου στο σύνολο των στοιχείων του φακέλου, εφόσον αυτά έχουν χαρακτηριστεί απόρρητα¹⁴⁴. Περιορισμοί είναι δυνατόν επίσης να προκύπτουν από ειδικότερες διατάξεις, όπως τη νομοθεσία για το επιχειρηματικό απόρρητο¹⁴⁵. Κατά μία άποψη, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν επιβάλλει την πρόσβαση και σε έγγραφα της Διοίκησης που συνετάγησαν μετά και την ακρόαση του ενδιαφερομένου και τα οποία αξιοποιούνται για την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης¹⁴⁶. Θα πρέπει όμως να θεωρηθεί ως ορθότερο ο δικαστής να προβαίνει σε περιπτώσιολογική, με βάση τις περιστάσεις, εκτίμηση για το αν τα έγγραφα της Διοίκησης που συνετάγησαν μετά και την ακρόαση του ενδιαφερομένου έχρηζαν

¹³⁹ ΣτΕ 1967/2011 (7μ), 715/2013.

¹⁴⁰ Πρβλ. Π. Λαζαράτο, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 28.

¹⁴¹ ΣτΕ 807/2011 (7μ), 1795/2012.

¹⁴² ΣτΕ 2630/2004, 2633/2003, 352/2000· ΔΕΑ 1605/2022.

¹⁴³ ΣτΕ Ολ. 22/2007.

¹⁴⁴ ΣτΕ 302/2016.

¹⁴⁵ ΣτΕ 860/2019· ΔΕΕ, *Interseroh Scrap and Metals Trading*, C-1/11, 29.03.2012, σκ. 43· ΔΕΚ *Varec*, C-450/06, 14.02.2008, σκ. 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

¹⁴⁶ Ν. Νικολάκης, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, ό.π., αρ. περ. 35.

γνώσης εκ μέρους του, υπό την έννοια ότι θα μπορούσε αυτός να εισφέρει στοιχεία κρίσιμα εν τέλει στη διαμόρφωση του περιεχομένου της πράξης¹⁴⁷.

Δ. Λοιπές διατυπώσεις

Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης δεν επιβάλλει στη διοικητική αρχή να καλέσει 52 τον ενδιαφερόμενο να εκθέσει τις απόψεις του και προφορικά¹⁴⁸ ούτε επιβάλλει την αυτοπρόσωπη ή δι' εκπροσώπου παράσταση ενώπιον των συνεδριάσεων κατά τις οποίες διατυπώνονται γνωμοδοτήσεις ή λαμβάνονται οι τελικές αποφάσεις της Διοίκησης, αλλά αρκεί η υποβολή υπομνήματος¹⁴⁹. Εξαιρέση από τον κανόνα αυτό γίνεται δεκτή στις κάθε είδους πειθαρχικές διαδικασίες, όπου ο εγκαλούμενος διαθέτει την ευχέρεια να ζητά ενώπιον των πειθαρχικών εν γένει συμβουλίων συμπάρσταση του πληρεξουσίου δικηγόρου του¹⁵⁰.

Η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης αρκεί να προκύπτει από τα λοιπά 53 στοιχεία του φακέλου και δεν απαιτείται να περιγράφεται με λεπτομέρεια στο σώμα της προσβαλλομένης απόφασης¹⁵¹. Στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος εκφράσει προφορικώς τις απόψεις του, θα πρέπει η υπηρεσία να συντάσσει σχετικό πρακτικό, το οποίο συνυπογράφεται από αυτόν, ώστε να είναι δυνατός ο δικαστικός έλεγχος της προσήκουσας τήρησης της εν λόγω διαδικασίας¹⁵². Ενδεχόμενες πάντως πλημμέλειες της διαδικασίας της κλήσεως προς ακρόαση καλύπτονται, εφόσον ο ενδιαφερόμενος παραστεί ενώπιον της αρμοδίας διοικητικής αρχής και ασκήσει ανεπιφυλάκτως το δικαίωμα ακρόασης¹⁵³.

¹⁴⁷ Πρβλ. ΣτΕ 454/2019: «οι... διατάξεις του Κανονισμού Ακρόασεων [...] δεν παραβιάζουν το δικαίωμα άμυνας και προηγούμενης ακρόασης του διωκόμενου, εκ μόνου του λόγου ότι δεν προβλέπουν την κοινοποίηση του τελικού πορίσματος στους ενδιαφερομένους, δοθέντος, μάλιστα, ότι η αναιρεσείουσα δεν παραθέτει τους ισχυρισμούς που θα είχε προβάλει ή τα αποδεικτικά στοιχεία που θα είχε προσκομίσει ως προς το ζήτημα του ύψους του προτεινόμενου προστίμου, που αποτελεί το μοναδικό στοιχείο το οποίο, όπως συνολογεί και η ίδια, διαφοροποιείται σε σχέση με το κοινοποιηθέν σε αυτή σχέδιο πορίσματος».

¹⁴⁸ ΣτΕ 2524/1992.

¹⁴⁹ ΣτΕ 977/2020, 3744/2009. Contra ο Π. Λαζαράτος, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 29-30, κατά τον οποίο στα πλαίσια τελεολογικής ερμηνείας του άρθρ. 20 παρ. 2 του Σ., πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο διοικούμενος έχει σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα να παρίσταται σε διοικητική διαδικασία και να ασκεί το δικαίωμα ακρόασής του δια δικηγόρου.

¹⁵⁰ ΣτΕ Ολ. 2152/2000· ΣτΕ 2420/2018.

¹⁵¹ ΣτΕ 3590/2014, 3830/2009.

¹⁵² ΣτΕ 4874/2013. Η σχετική έκθεση εκ μέρους της Διοίκησης πρέπει να συντάσσεται, καταρχήν, κατά ή αμέσως μετά τη διενέργειά της, εκτός αν για εξαιρετικούς λόγους αυτό δεν είναι εφικτό, οπότε απαιτείται να γίνεται σχετική αιτιολογημένη μνεία στην έκθεση (ΣτΕ 1027/2002).

¹⁵³ ΣτΕ 555/2019.

III. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗ ΛΥΣΙΤΕΛΕΙΑ ΤΟΥ ΤΥΠΟΥ

54 Παρά το ανεπιφύλακτο της συνταγματικής διάταξης, η κανονιστική εμβέλεια του άρθ. 20 παρ. 2 του Σ. περιορίστηκε σημαντικά στην πορεία των χρόνων με κριτήριο τη λυσιτελή άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Μια τέτοια εξέλιξη παρίστατο αναπόφευκτη αλλά και αναγκαία, καθόσον κάθε δικαίωμα οφείλει να εναρμονίζεται πρακτικά με τις λοιπές συνταγματικές διατάξεις. Ο μετριασμός λοιπόν της απόλυτης διατύπωσης του συνταγματικού κειμένου – η οποία αποδίδεται, ως ήδη εκτέθηκε σε ιστορικούς λόγους– αποτελεί αναπόδραστη προσαρμογή της διάταξης στην πραγματικότητα της διοικητικής δράσης¹⁵⁴. Μέσα από διαδοχικές δικονομικές, κυρίως όμως νομολογιακές –άλλοτε σιωπηρές και άλλοτε πανηγυρικές– προσεγγίσεις, το κανονιστικό εύρος του άρθ. 20 παρ. 2 του Σ. έχει αναδιαταχθεί στα όρια του λειτουργικού σκοπού του.

1. Κατ' αποτέλεσμα τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης

55 Προηγούμενη ακρόαση δεν απαιτείται στις περιπτώσεις που η προσβαλλόμενη πράξη εκδίδεται κατόπιν αίτησης του ενδιαφερομένου, ο οποίος συμμετέχει, με τον τρόπο αυτό, στη διοικητική διαδικασία και αναπτύσσει τις απόψεις του¹⁵⁵, εκτός ενδεχομένως της περίπτωσης που η αίτηση ήταν όλως τυπική και η άρνηση αποδοχής της προσβάλλει ατομικό δικαίωμα¹⁵⁶. Ως αίτηση νοείται και η φορολογική δήλωση, με την οποία ο φορολογούμενος συμπράττει στην έκδοση του οικείου εκκαθαριστικού σημειώματος ή πράξης προσδιορισμού του φόρου¹⁵⁷. Αντίθετα, πριν από την έκδοση πράξης επιβολής προστίμου για παραβάσεις του ΚΒΣ, η Διοίκηση οφείλει να καλεί σε ακρόαση

¹⁵⁴ Όπως αρκετά νωρίς είχε επισημανθεί από την Ολομέλεια του ΕΣ, η γενική εφαρμογή του άρθ. 20 παρ. 2 δημιουργεί πραγματικό αδιέξοδο στη Διοίκηση, επιβραδύνει τη δράση των διοικητικών οργάνων και οδηγεί σε αδρανοποίηση της κρατικής μηχανής. Βλ. ΕΛΣυν πρακτ. Ολ. 36ης Γεν. Συν./26.11.1986. Η ένταση των περιορισμών στο άρθ. 20 παρ. 2 του Σ. οδήγησαν τη θεωρία να κάνει λόγο, έστω καθ' υπερβολή, για «ενδιαφέρουσα περίπτωση νομολογιακής παιδοκτονίας, στο βαθμό που η νομολογία καθιέρωσε και η νομολογία αποκαθήλωσε το άρθρο 20 παρ. 2». Ε. Βενιζέλος, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, 1990, σελ. 143· Κ. Χρυσόγονος/Σπ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 508.

¹⁵⁵ ΣτΕ 1635/2018, 1803/2016, 715/2015, βλ. και ΔΕΕ, *Global Steel Wire κ.λπ. κατά Επιτροπής*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-457/16 P και C-459/16 P έως C-461/16 P, 26.10.2017.

¹⁵⁶ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 279, αρ. 626.

¹⁵⁷ Βλ. ΣτΕ 87/2019 για μερικό φύλλο ελέγχου, ΣτΕ 4744/2012 για προσωρινό φύλλο ελέγχου, πρβλ. ΣτΕ 68/2011 (7μ) για ΦΠΑ, βλ. και Ε. Θεοχαροπούλου, «Νέοι Προσανατολισμοί στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία», σε *Δημόσια Οικονομικά και Δίκαιο*, 2013, σελ. 43 επ.· Κριτική στην αντίληψη ότι η προηγούμενη ακρόαση καλύπτεται από τη φορολογική δήλωση, η Σ. Βρόντου, *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία*, ό.π., σελ. 518.

τον φερόμενο ως παραβάτη, προκειμένου να εκθέσει τις απόψεις του στην αρμόδια διοικητική αρχή¹⁵⁸. Ομοίως, σε περίπτωση απόρριψης των βιβλίων και στοιχείων ως ανεπαρκών ή ανακριβών, με συνέπεια τον εξωλογιστικό προσδιορισμό του φόρου, κρίθηκε ότι θα πρέπει να επιδίδεται σημείωμα κατ' άρθ. 30 παρ. 5 του ΚΒΣ με τις αποδιδόμενες παραβάσεις πριν τη σύνταξη της έκθεσης ελέγχου και την έκδοση της καταλογιστικής πράξης¹⁵⁹.

2. Συνδρομή διακριτικής ευχέρειας για τη Διοίκηση

Η άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης έχει έδαφος μόνο αν το ζήτημα αν θα εκδοθεί η πράξη ή πώς θα διαμορφωθεί το περιεχόμενό της δεν εξαντλείται κατά νόμον στη διάγνωση περί της συνδρομής αμιγώς αντικειμενικών προϋποθέσεων¹⁶⁰, αλλά καταλείπεται κατ' αρχήν στο διοικούμενο πεδίο προβολής κρίσιμων πραγματικών ισχυρισμών από τη σφαίρα της υποκειμενικής του κατάστασης και συμπεριφοράς¹⁶¹. Ως εκ τούτου, πεδίο προβολής ουσιωδών ισχυρισμών από την υποκειμενική σφαίρα του διοικουμένου υφίσταται, μεταξύ άλλων, στις περιπτώσεις:

α) Κυρώσεων για την επιβολή των οποίων προβλέπεται ρητώς υπαιτιότητα¹⁶².

β) Κυρώσεων οι οποίες επιβάλλονται μεν κατά δεσμία αρμοδιότητα, για τον καθορισμό όμως του ύψους των οποίων καταλείπεται στη Διοίκηση ευχέρεια επιμέτρησης

56

57

58

¹⁵⁸ ΣτΕ 1184/2017, βλ. ήδη άρθ. 62 παρ. 4 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας.

¹⁵⁹ Βλ. συναφώς, Κ. Φινοκαλιώτη, *Φορολογικό δίκαιο*, 2020, σελ. 181. Ειδικά στις φορολογικές διαφορές έχει γίνει δεκτό ότι για την άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης απαιτείται να επιδίδεται στον προσφεύγοντα σημείωμα με τις διαπιστώσεις του φορολογικού ελέγχου, σύμφωνα με το εδάφιο α' της παραγράφου 7 του άρθρου 36 του ΚΒΣ, με κλήση για παροχή εξηγήσεων, σε περίπτωση όπου αποδίδεται στον επιτηδευματία παράβαση συνιστάμενη στη μη τήρηση των προβλεπομένων βιβλίων και στοιχείων του ΚΒΣ. Μάλιστα, η άσκηση του δικαιώματος αυτού απαιτείται και στην περίπτωση κατά την οποία η παραβατική συμπεριφορά αποτελεί έρρισμα για την έκδοση σε βάρος του ίδιου προσώπου πράξης με διαφορετικό ρυθμιστικό περιεχόμενο και συγκεκριμένα πράξης εξωλογιστικού προσδιορισμού του εισοδήματός του κατόπιν απορρίψεως των βιβλίων και στοιχείων του ως ανεπαρκών ή ανακριβών. Γίνεται, ωστόσο, δεκτό ότι τούτο δεν χρειάζεται εάν έχει ήδη κοινοποιηθεί στον επιτηδευματία σημείωμα με τις διαπιστώσεις του ελέγχου σχετικά με τις ανεπάρκειες ή ανακρίβειες των βιβλίων και στοιχείων του, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 5 του άρθ. 30 του ΚΒΣ. Βλ. ΣτΕ 567/2020, 1621/2017 (7μ), πρβλ. ΣτΕ 2785/2019.

¹⁶⁰ ΣτΕ Ολ. 1685/2013· ΣτΕ 496/2020: «Τέτοια είναι κατ' αρχήν και η περίπτωση της –ανεξαρτήτως υπαιτιότητας, η οποία δεν συνιστά κατά νόμον κρίσιμο στοιχείο– παράλειψης υποβολής δήλωσης απόδοσης της ειδικής ασφαλιστικής εισφοράς υπέρ ΕΛ.Γ.Α., σε παρακράτηση της οποίας [...]υπεχρεούτο η αναιρεσεύουσα, όπως προέκυψε από τον έλεγχο των υποβληθεισών από την ίδια δηλώσεων φόρου εισοδήματος, Φ.Π.Α. και λοιπών φορολογικών αντικειμένων».

¹⁶¹ ΣτΕ 567/2020, 1183/2017· ΣτΕ Ολ. 1685/2013.

¹⁶² ΣτΕ Ολ. 2370/2007.

ανάλογα με τη βαρύτητα, τις συνθήκες διάπραξης της παράβασης καθώς και τις λοιπές περιστάσεις που ασκούν επιρροή στον προσδιορισμό του ύψους του επιβλητέου προστίμου¹⁶³.

- 59 γ) Όταν η υποχρεωμένη να προβεί στην έκδοση δυσμενούς διοικητικής πράξης Διοίκηση δύναται να επιλέξει μεταξύ περισσότερων κυρώσεων¹⁶⁴.
- 60 Κατά τη νεώτερη –και σαφώς ορθότερη– αντίληψη της νομολογίας, πεδίο άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης υπάρχει σε κάθε περίπτωση που προσάπτεται σε ορισμένο πρόσωπο παραβατική συμπεριφορά και επαπειλείται η επιβολή εις βάρος του αντίστοιχης κύρωσης, ακόμα και αν το ύψος της τελευταίας είναι προκαθορισμένο στον νόμο με «αντικειμενικά κριτήρια» χωρίς ευχέρεια επιμέτρησης, και η στοιχειοθέτηση της παράβασης παρουσιάζεται «ως τυπική». Τούτο γιατί και στην περίπτωση αυτή, ο φερόμενος ως παραβάτης δύναται, προασπιζόμενος τα δικαιώματα και συμφέροντά του, να συμβάλει στη λήψη νόμιμης απόφασης, αμφισβητώντας την ίδια τη 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 υπόθεσης¹⁶⁵.
- 61 Πεδίο άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι υφίσταται και στις περιπτώσεις που ναι μεν η έκδοση της πράξης δεν συνδέεται με την υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου και είναι κατά τον νόμο υποχρεωτική για τη Διοίκηση, εφόσον συντρέχουν τα αντικειμενικά δεδομένα που συγκροτούν το πραγματικό του κανόνα δικαίου, πλην η διαμόρφωση της διοικητικής κρίσης της περί συνδρομής ή όχι των δεδομένων αυτών βασίζεται σε τεχνικές κρίσεις, με αποτέλεσμα να παραμένει ανοικτό το ενδεχόμενο διαφορετικής έκθεσης των πραγματικών περιστατικών που διαμορφώνουν τις κρίσεις αυτές από τον αποδέκτη της¹⁶⁶.
- 62 Γενικότερα, μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις του άρθρ. 20 παρ. 2 του Σ. ναι μεν

¹⁶³ Βλ. ενδ., ΣτΕ 1399/2009, 4169/2011, 3359-3362/2014. Πρβλ. επίσης, ΣτΕ 530/2002, 346/2003. Τέτοια, πάντως, υποχρέωση δεν συντρέχει όταν η Διοίκηση επιβάλλει, τελικώς, το ελάχιστο πρόστιμο (ΣτΕ 672/2011 7μ.) ή την πλέον επιεική από τις προβλεπόμενες κυρώσεις, με συνέπεια η ακρόαση να παρίσταται αλυσιτελής.

¹⁶⁴ ΣτΕ 899/2018, 3219/2017.

¹⁶⁵ ΣτΕ Ολ. 4447/2012· ΣτΕ 1183/2017, 2913/2019, 2251/2020, αλλά και ΣτΕ 108/2022.

¹⁶⁶ Τέτοιες είναι για παράδειγμα οι περιπτώσεις που αφορούν τα τεχνικά, ιστορικά ή άλλα χαρακτηριστικά ενός κτιρίου, το οποίο ενδέχεται να χαρακτηριστεί διατηρητέο και τα οποία (χαρακτηριστικά) μπορούν να εκτεθούν και να αξιολογηθούν κατά τρόπο διαφορετικό από τους ενδιαφερόμενους. Βλ. Ν. Νικολάκη, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, ό.π., αρ. περ. 33 και την εκεί παρατιθέμενη εξαντλητική περιπτώσιολογία στη νομολογία του ΣτΕ, και συναφώς Κ. Χρυσόγονο/Σπ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 505· Γ. Σιούτη, *Διοικητικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 218.

επιτρέπουν τη μη πρόβλεψη συμμετοχής του ενδιαφερομένου σε διαδικασία κατά την οποία η κρίση των αρμοδίων οργάνων στηρίζεται αποκλειστικώς σε αντικειμενικά κριτήρια, δεν αποκλείουν, όμως, τη συμμετοχή αυτού, όταν τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της διαδικασίας και ο τρόπος κρίσεως των οικείων διοικητικών οργάνων το επιβάλλουν¹⁶⁷. Ειδικά επί ανάκλησης παράνομων διοικητικών πράξεων εντός ευλόγου χρόνου από την έκδοσή τους για τον λόγο ότι δεν συνέτρεχαν οι απαιτούμενες για την έκδοσή τους νόμιμες προϋποθέσεις, η νομολογία θεωρεί ότι δεν απαιτείται, κατ' αρχήν, προηγούμενη κλήση του διοικουμένου για ακρόαση, με το σκεπτικό ότι, στην περίπτωση αυτή, η ακρόαση δεν μπορεί να επιδράσει στη διαμόρφωση της κρίσης της Διοίκησης¹⁶⁸.

Το κατά πόσο μια δυσμενής διοικητική πράξη εκδίδεται στη βάση αντικειμενικών δεδομένων κρίνεται τελικά νομολογιακά και κατά περίπτωση¹⁶⁹. Για παράδειγμα, κατά την πρόσφατη νομολογία, η διάταξη του άρθ. 20 παρ. 2 του Σ. δεν έχει εφαρμογή επί κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή η κρίση για τη συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων και το ενδεδειγμένο της κήρυξης της απαλλοτρίωσης, καθώς και την έκταση αυτής, διαμορφώνεται επί τη βάση αντικειμενικών δεδομένων και κριτηρίων και ουδόλως συνδέεται προς την υποκειμενική συμπεριφορά των ενδιαφερόμενων ιδιοκτητών¹⁷⁰.

Προβληματισμό εγείρουν οι ολοένα και συχνότερες στα πλαίσια της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης πράξεις που εκδίδονται με αυτοματοποιημένη διοικητική διαδικασία. Μόνη η αυτοματοποίηση αυτή δεν συνεπάγεται και αυτόθροο αποκλεισμό της προηγούμενης ακρόασης με τη δικαιολογητική βάση ότι η τήρηση του τύπου δεν είναι ικανή να αναιρέσει το «ορθολογικό αποτέλεσμα που επιδιώκεται με τη χρησιμοποίηση των ηλεκτρονικών υπολογιστών»¹⁷¹. Μόνο επί διαδικασιών πλήρως

¹⁶⁷ ΣτΕ 574/2016· Πρβλ. ΣτΕ 2073/2009, 3437/2006 (7μ).

¹⁶⁸ ΣτΕ 1191/2016, 4476/2012. Κλασική τέτοιου είδους περίπτωση θεωρείται από τη νομολογία η ανάκληση ιθαγένειας λόγω ανακρίβειας των στοιχείων, επί των οποίων είχε στηριχθεί η ανακληθείσα απόφαση (ΣτΕ Ολ. 3222/2000, ΣτΕ 1921/2001, 3134/2003, 3904/2004, 1582/2010), αν και κάλλιστα θα μπορούσε να υποστηριχθεί και στην περίπτωση αυτή ότι θα είχαν πεδίο εφαρμογής ισχυρισμοί σχετικά με την εμφάνιση ή εκτίμηση του πραγματικού υλικού της υπόθεσης.

¹⁶⁹ Ν. Νικολάκης, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, ό.π., παρ. 15.

¹⁷⁰ ΣτΕ 1281/2020, 1128/2017 (σκ. 6), 2368/1999 (σκ. 3).

¹⁷¹ Βλ. Α Στεργίου, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, ό.π., σελ. 1443, άρ. 37, κατά τον οποίο το δικαίωμα ακρόασης αποτελεί την ασφαλιστική δικλείδα απέναντι στον μαζικό και απρόσωπο χαρακτήρα της αυτοματοποίησης· Ν. Σωτηροπούλου, *Η προηγούμενη ακρόαση των ασφαλισμένων*, ό.π., σελ. 290. Αντίστροφα, υποστηρίζεται πρόσφατα η διερεύνηση τυποποιημένων διαδικασιών προηγούμενης ακρόασης στις περιπτώσεις όπου οι αιτιάσεις ενός διοικουμένου είναι εφικτό να απαριθμηθούν αποκλειστικά, να καταγραφούν και να αλγοριθμοποιηθούν, βλ. Μ.-Ω. Κουτσουπιά, *Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας στο μέλλον: Τεχνητή Νοημοσύνη στη Δημόσια Διοίκηση, μεταβολές και όρια*,

αυτοματοποιημένων, στις οποίες πέραν από τον προγραμματισμό, καμιά άλλη ενέργεια δεν οφείλεται στον ανθρώπινο παράγοντα, θα μπορούσε να παρακαμφθεί η προηγούμενη ακρόαση¹⁷², με το επιχείρημα ότι το εφικτό από τεχνική άποψη της αλγοριθμοποίησης και τελικά της τυποποίησης συνηγορεί καθοριστικά υπέρ του αντικειμενικού χαρακτήρα των διαδικασιών. Ακόμα όμως και σε πλήρως αυτοματοποιημένες διαδικασίες, η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης δύναται να διαφυλαχθεί μέσω της πρόβλεψης αναβλητικής προθεσμίας για την ενεργοποίηση της αυτοματοποιημένης πράξης, μέσα στην οποία ο διοικούμενος θα έχει τη δυνατότητα να ασκήσει το δικαίωμα ακρόασης¹⁷³.

3. Η εξέλιξη της αντίληψης περί διαδικαστικών τύπων

A. Αδιέξοδα από τη φορμαλιστική εφαρμογή των τύπων και σύγχρονη προσέγγιση

- 65 Μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 2000, σε πλήθος περιπτώσεων, η παράβαση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης αποτέλεσε αντικείμενο καταχρηστικής επίκλησης από τους διοικουμένους, υπό την έννοια της ακύρωσης για παράβαση του τύπου σύνθετων διοικητικών διαδικασιών, χωρίς όμως οι ενδιαφερόμενοι να έχουν να εισφέρουν το ελάχιστο ουσιαστικό στοιχείο κατά την επανεκτίμηση των πραγματικών δεδομένων της υπόθεσης. Η εμμονή της νομολογίας στην τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης είχε ως συνέπεια την κατά κόρον μάταιη επανάληψη διοικητικών διαδικασιών, οι οποίες κατέληγαν στην έκδοση πράξεων ταυτόσημου περιεχομένου με τις ακυρωθείσες. Η αναστάτωση από τη σωρηδόν ακύρωση πράξεων, ιδίως της φορολογικής διοίκησης, υπονόμεισε καθοριστικά, στο μέτρο βεβαίως που της αναλογούσε, την εύρυθμη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, την οικονομία και την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης¹⁷⁴. Εξ ου και, όπως καταδεικνύει η ιστορική εμπειρία της οικονομικής κρίσης, η φορμαλιστική εφαρμογή του τύπου της προηγούμενης ακρόασης από τη νομολογία συγκαταλέγεται μεταξύ των παραγόντων υπονόμεισης μακροπρόθεσμα των ουσιαστικών δικαιωμάτων¹⁷⁵, στην προστασία των οποίων αυτός αξιωματικά προσβλέπει ως διαδικαστικό δικαίωμα.
- 66 Εμπνεόμενη από αντίστοιχες εξελίξεις στο συγκριτικό και ενωσιακό δίκαιο, η αντίληψη

ΕφαρμΔΔ 2021, σελ. 41 επ.

¹⁷² Βλ. Π. Λαζαράτο, *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του άρθρου 20, παρ. 2 κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων με τη βοήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών*, ΝοΒ, 1990, σελ. 427 επ.· Ν. Σωτηροπούλου, *Η προηγούμενη ακρόαση των ασφαλισμένων*, ό.π., σελ. 291.

¹⁷³ Βλ. Π. Λαζαράτο, «Άρθρο 20 παρ. 2», ό.π., σελ. 52-53.

¹⁷⁴ Βλ. σχετ. Η. Κουβαρά, *Η Διοικητική Δικαιοσύνη ως δικαιοτελεστική λειτουργία – Συμβολή στην αποτελεσματικότητα της Διοικητικής Δικαιοσύνης*, 2015, σελ. 289 επ.

¹⁷⁵ Η. Κουβαράς, *Αποσόβηση των δογματικών ακυρώσεων και αρχή της οικονομίας της διοικητικής δράσης*, ΔιΔικ, 2016, σελ. 321.

περί διαδικαστικών τύπων αρχίζει να διαφοροποιείται από τις αρχές τις δεκαετίας του 2010, χάριν αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης. Η αρχή της αποτελεσματικότητας είναι που επιβάλλει την απαλλαγή της Διοίκησης από μια διαδικαστική υποχρέωση όταν η τήρηση της τελευταίας στερείται νοήματος, υπό την έννοια ότι οι παρατηρήσεις του ενδιαφερομένου δεν μπορούν να επηρεάσουν το περιεχόμενο της τελικής απόφασης¹⁷⁶. Πλέον, γίνεται δεκτό ότι η μη τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης επιφέρει δικονομικές συνέπειες αποκλειστικά στις περιπτώσεις που η νομότυπη τήρησή του θα μπορούσε να οδηγήσει στην έκδοση διοικητικής πράξης διαφορετικού περιεχομένου. Άλλωστε, αν και η αρχή της νομιμότητας συνηγορεί, συνεπικουρούμενη από το άρθρ. 95 παρ. 1 περ. α) του Σ., υπέρ της ακύρωσης κάθε διαδικαστικά πλημμελούς διοικητικής πράξης, ο καθορισμός των συνεπειών για το κύρος της πράξης από την παραβίαση διαδικαστικών τύπων εναπόκειται στην ευχέρεια του νομοθέτη¹⁷⁷.

Β. Η σχετικοποίηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης

Σε θετικό επίπεδο, ειδικά για τις φορολογικές διαφορές, προβλέφθηκε στο άρθρο 79 παρ. 5 περ. β¹⁷⁸ του ΚΔΔ ότι η φορολογική πράξη ακυρώνεται για παράβαση διάταξης που ρυθμίζει τον τύπο ή τη διαδικασία έκδοσής της, μόνον αν ο προσφεύγων επικαλείται και αποδεικνύει βλάβη, η οποία δεν μπορεί να αποκατασταθεί διαφορετικά παρά μόνο με την ακύρωση της πράξης¹⁷⁹. Περαιτέρω, στις ακυρωτικές διαφορές, με τη 4447/2012¹⁸⁰ της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, και υπό την

67

¹⁷⁶ Β. Καψάλη, *Διοικητική αποτελεσματικότητα*, ό.π., σελ. 744.

¹⁷⁷ Κ. Γώγος, *Διαδικαστικά σφάλματα*, ό.π., σελ. 299· Πρβλ. άρθρ. 16 παρ. 1 ΚΔΔιαδ.

¹⁷⁸ Η οποία προστέθηκε με το άρθρο 20, παράγραφος 1 του νόμου 3900/2010 (Α΄ 213).

¹⁷⁹ Η διάταξη αυτή επικρίθηκε σε πρώτο χρόνο σφοδρά από τη θεωρία, βλ. Α. Γέροντα, *Η πρόσφατη μεταρρύθμιση της διοικητικής δικαιοσύνης (ν. 3900/2010)*, ΕφημΔΔ, 2011, σελ. 370 (377)· Χ. Δεσσαρίδης, *Ζητήματα συνταγματικότητας των διατάξεων του Ν. 3900/2010 που ρυθμίζουν τις φορολογικές διαφορές (οι τροποποιήσεις των άρθρων 6, 79 και 277 ΚΔΔ)*, ΕφημΔΔ, 2011, σελ. 407 (416)· Χ. Χρυσανθάκη, *Οι νέες ρυθμίσεις για τη διοικητική δίκη: Ο Ν. 3900/2010. Μία «ανοιχτή» επιστολή προς την Πολιτεία*, ΘΠΔΔ, 2010, σελ. 1325. Για μια πιο ψύχραιμη αποτίμηση, βλ. Κ. Γώγο, *Ο δικαστικός έλεγχος των διαδικαστικών τύπων στις φορολογικές διαφορές*, Διδικ, 2019, σελ. 930 επ.· Μ.-Χρ. Βλάχου-Βλαχοπούλου, *Μια αποτίμηση της ειδικής δικονομικής μεταχείρισης των φορολογικών και τελωνειακών διαφορών, κατά το άρθρο 79 παρ. 5 ΚΔΔ: Πρότυπο προς μίμηση ή παράδειγμα προς αποφυγή*, ΘΠΔΔ, 2022, σελ. 259 επ.

¹⁸⁰ Βλ. ανωτ. υποσημ. 122, ΕΣΟΛ. 2325/2012, καθώς επίσης Β. Καψάλη, *Η παραβίαση του δικαιώματος προς προηγούμενη ακρόαση ως αλυσιτελώς προβαλλόμενος λόγος ακύρωσης: με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3382/2010*, ΘΠΔΔ, 2011, σελ. 395 επ.· Β. Τσιγαρίδα, *Οι αλυσιτελώς προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης στο μεταίχμιο της συνταγματικής νομιμότητας*, ΘΠΔΔ, 2013, σελ. 826 επ.

επίδραση της περιφνημής απόφασης του γαλλικού Conseil d'Etat *Danthy*¹⁸¹, έγινε δεκτό ότι, για το παραδεκτό λόγου περί παραβίασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, είναι απαραίτητο να εκτίθενται παραλλήλως και οι ουσιώδεις ισχυρισμοί¹⁸² που θα προέβαλε ο αιτών ενώπιον της Διοίκησης, αν είχε κληθεί¹⁸³. Η απαίτηση αυτή επεκτάθηκε σύντομα στις φορολογικές¹⁸⁴, στις κοινωνικοασφαλιστικές¹⁸⁵ και τελικά στο σύνολο των διαφορών ουσίας¹⁸⁶.

- 68 Στις περιπτώσεις λοιπόν που ο διοικούμενος δεν έχει διατυπώσει τις απόψεις του πριν την έκδοση δυσμενούς για αυτόν διοικητικής πράξης, οφείλει, για να επιτύχει την ακύρωσή της επί τη βάσει της έλλειψης προηγούμενης ακρόασης, να επικαλεσθεί ενώπιον του δικαστηρίου τους ισχυρισμούς που θα προέβαλλε στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας και να πείσει το δικαστήριο ότι αυτά τα στοιχεία θα *μπορούσαν* να ασκήσουν επιρροή στην εκτίμηση των πραγμάτων από τη Διοίκηση¹⁸⁷, οδηγώντας σε διαφορετική διάγνωση της υπόθεσης από τη διοικητική αρχή¹⁸⁸. Η διατύπωση των εν λόγω ισχυρισμών δεν χρειάζεται να λαμβάνει χώρα κατά τρόπο πανηγυρικό¹⁸⁹. Το λυσιτελές του λόγου ταυτίζεται στη νομολογία εν πολλοίς με το ουσιώδες των

¹⁸¹ CE *Danthy*, 23.12.2011, AJDA 2012, σελ. 195. Ο κανόνας πάντως αυτός συνοδεύτηκε από δύο εξαιρέσεις: Δεν εφαρμόζεται, αφενός, όταν η προβαλλόμενη διαδικαστική πλημμέλεια στέρησε τον ενδιαφερόμενο από κάποια εγγύηση (πράγμα που συμβαίνει σε περίπτωση προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας, όπως ιδίως του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης) και, αφετέρου, όταν επηρεάζει την αρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, βλ. Ε. Πρεβεδούρου, *Οι ελλατωματικές διοικητικές πράξεις*, ΘΠΔΔ, 2022, σελ. 131 επ. (144).

¹⁸² Ουσιώδεις λογίζονται οι ισχυρισμοί που θα μπορούσαν να ασκήσουν επιρροή στην εκτίμηση των πραγμάτων από τη Διοίκηση (ΣτΕ 2301/2015, 157/2017, 91/2018).

¹⁸³ ΣτΕ 325/2022· ΣτΕ 1162/2020 (7μ).

¹⁸⁴ ΣτΕ 2301/2015, 948/2012.

¹⁸⁵ ΣτΕ 2348-2350/2015· ΣτΕ 2180/2013· Βλ. και Χ. Δετσαρίδη, *Το δικαίωμα του διοικουμένου σε προηγούμενη ακρόαση μετά τη ΣτΕ 2180/2013. Νέα προσέγγιση της νομολογίας ή επιβεβαίωση του ερμηνευτικού πλαισίου της ΟλΣτΕ 4447/2012*, ΔιΔικ, 2014, σελ. 105.

¹⁸⁶ ΣτΕ 2646/2014.

¹⁸⁷ ΣτΕ 3578/2013, 1369/2014, 2301/2015, 689/2016, 1098/2016, 37/2017, 157/2017.

¹⁸⁸ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης*, ό.π., παρ. 30· Γ. Σιούτη, *Διοικητικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 222.

¹⁸⁹ ΣτΕ 88/2018, 2765/2019 (7μ)· Βλ. συναφώς Π. Σοϊλεντάκη, *Παραδεκτό και βάσιμο της λυσιτελούς προβολής της προηγούμενης ακρόασης*, ΔιΔικ 2019, σελ. 415 (419). Ενόψει δε της απαίτησης περί αναφοράς (έστω και μη πανηγυρικής) στα σχετικά δικάγραφα των ουσιωδών ισχυρισμών που ο διοικούμενος θα προέβαλλε ενώπιον της Διοίκησης, το διοικητικό δικαστήριο οφείλει, όταν κάνει δεκτό λόγο περί μη τήρησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, να διαλάβει σχετική ειδική κρίση περί της λυσιτελούς προβολής του (ΣτΕ 434, 437/2020, ΔΕΘΕΣ 249/2022). Βλ. συναφώς και Ν. Τζαναβάρη, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 434/2020 – Η λυσιτελής προβολή λόγου φορολογικής προσφυγής περί παραβίασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης*, ΔΕΕ, 2022, σελ. 272 επ.

ισχυρισμών του ενδιαφερομένου, υπό την έννοια ότι εξετάζεται εάν οι ισχυρισμοί που επρόκειτο να προβληθούν ήταν πράγματι σε θέση να επηρεάσουν το περιεχόμενο της δυσμενούς διοικητικής πράξης¹⁹⁰.

Αντίστοιχη ταύτιση δεν προκύπτει στη νομολογία του ΔΕΕ, κατά την οποία απαιτείται μεν η προβολή των ισχυρισμών, η επίδρασή τους, όμως, στο περιεχόμενο της πράξης αρκεί να είναι ενδεχόμενη¹⁹¹. Ενώπιον του ΔΕΕ, ο αιτών δεν απαιτείται να αποδείξει ότι η απόφαση του ευρωπαϊκού οργάνου θα ήταν απαραίτητα διαφορετική, αλλά μόνον ότι μια τέτοια πιθανότητα δεν μπορεί να αποκλειστεί απολύτως, διότι ο αιτών θα μπορούσε να οργανώσει καλύτερα την άμυνά του αν δεν υφίστατο η σχετική διαδικαστική παρατυπία¹⁹². Και ενώπιον πάντως των Δικαστηρίων της Ένωσης, δεν αρκεί μόνον η *προβολή επιχειρήματος*, αλλά απαιτείται να προβεί το Δικαστήριο, εν συνεχεία, σε *εκτίμηση του επιχειρήματος αυτού επί της ουσίας* προκειμένου να εξακριβώσει αν ήταν *ικανό να μεταβάλλει* την έκβαση της διοικητικής διαδικασίας¹⁹³.

Σύμφωνα λοιπόν με την κρατούσα πλέον αντίληψη, η ακύρωση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης και η επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας πρέπει να αποφεύγεται ως ανώφελη, όταν η άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι απρόσφορη να επιφέρει βελτίωση της έννομης θέσης του ενδιαφερομένου, όχι επειδή υφίσταται συναφώς μόνο μία νόμιμη λύση όπως επί πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας, αλλά επειδή προκύπτει ότι οι ισχυρισμοί του ενδιαφερομένου στερούνται ουσιώδους χαρακτήρα και άρα είναι ανίκανοι να επηρεάσουν το περιεχόμενο της διοικητικής απόφασης¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Υπό την έννοια αυτή, η νομολογία ταυτίζει, ενίοτε, τη λυσιτέλεια με το βάσιμο του λόγου (ΣτΕ 651, 1413, 2646/2014, 2348/2015· Πρβλ. όμως και ΣτΕ 2180/2013 (7μ), ΣτΕ Ολ. 2560/2015 Ολ.).

¹⁹¹ Βλ. στην κατεύθυνση αυτή ΣτΕ Ολ. 2560/2015· ΣτΕ 2180/2013 (7μ).

¹⁹² ΔΕΕ, *Επιτροπή κατά RQ*, ό.π., σκ. 106, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware κατά Συμβουλίου*, ό.π., σκ. 83 έως 104.

¹⁹³ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα της 15ης Ιουλίου 2021 στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Freistaat Bayern* (C-167/19 P), *Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV* κλπ (C-171/19 P), σκ. 185. Βλ. επίσης, ως προς τα κριτήρια εκτίμησης της λυσιτέλειας την ΕΣ, Ολ 2478/2020: «[...] δεν προκύπτει στην προκειμένη περίπτωση προφανής αλυσιτέλεια της τήρησης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης, δοθέντος ότι η αναιρεσίβλητη αρνείται με τους εκτενώς προβαλλόμενους λόγους της τη συνδρομή όχι μόνο των νομικών αλλά και των πραγματικών προϋποθέσεων για την επιβολή της επίμαχης δημοσιονομικής διόρθωσης, προβάλλει την επιτυχή περάτωση του σχετικού υποέργου και αμφισβητεί την ύπαρξη και σε κάθε περίπτωση τη βαρύτητα των αποδιδόμενων σε αυτή παρατυπιών, καθώς και την επίδρασή τους στην υλοποίηση του συνόλου του υποέργου, επικαλούμενη σχετικώς και αμετάκλητη αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, που κατά τους ισχυρισμούς της δεν είχε περιέλθει σε γνώση των αρμοδίων οργάνων πριν από την έκδοση της ως άνω απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης».

¹⁹⁴ Β. Καψάλη, *Διοικητική αποτελεσματικότητα*, ό.π., σελ. 749.

Γ. Αποτίμηση της νεώτερης αντίληψης

- 71 Αναμφίβολα, η ακύρωση της διοικητικής πράξης που πάσχει από διαδικαστικά σφάλματα παρίσταται ορθότερη από δικαιοκρατική άποψη, λειτουργεί δε παράλληλα παιδευτικά για τη Διοίκηση¹⁹⁵. Τα διαδικαστικά δικαιώματα δεν έχουν απλώς εργαλειακό χαρακτήρα, δεν σκοπούν δηλαδή αποκλειστικά στην προστασία ουσιαστικών συμφερόντων και νομικών καταστάσεων, αλλά διαθέτουν και αυτόνομο περιεχόμενο, προστατευτικό για τον ιδιώτη, που έγκειται στη συμμετοχή του στον καθορισμό του περιεχομένου της εκδοθησομένης απόφασης¹⁹⁶. Ιδίως όσον αφορά τον τύπο της προηγούμενης ακρόασης, η υποτίμηση του δικαίου της διοικητικής διαδικασίας επικρίνεται για τον λόγο ότι¹⁹⁷: α) Η θεραπεία των ελλείψεων της πρωτοβάθμιας διαδικασίας στη δευτεροβάθμια αφαιρεί, ως μη έδει, έναν βαθμό διαδικασίας και καταστρατηγεί τη συνταγματική απαίτηση περί «προηγούμενου» της ακρόασης, β) υπονομεύεται ο προστατευτικός, ο ειρηνευτικός και ο νομιμοποιητικός σκοπός της ακρόασης, οι οποίοι ικανοποιούνται μόνο με ακρόαση προ της αρχικής πράξης και γ) παραγνώνει την πρακτική σημασία του «άκουσον» πριν την έκδοση της πράξης και όχι εκ των υστέρων¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Κ. Γώγος, *Διαδικαστικά σφάλματα*, ό.π., σελ. 302.

¹⁹⁶ Ε. Πρεβεδούρου, *Η σχέση διοικητικής διαδικασίας και δικαστικού ελέγχου στην κοινοτική έννομη τάξη*, ό.π., σελ. 252. Ορθώς επισημαίνεται ότι «[...] το δόγμα της εργαλειακής μόνο λειτουργίας παραγνώνει την αυταξία των διαδικαστικών τύπων, η οποία διασφαλίζει την αποτελεσματική ενάσκηση των θεμελιωδών εννόμων αγαθών[...], το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας δεν υπηρετεί απλώς την ουσιαστική ορθότητα μίας απόφασης, αλλά την κατασκευάζει. Μία διαφορετική διαδικασία μπορεί σε γενικές γραμμές να οδηγήσει σε διαφορετικό αποτέλεσμα». W. Kahl, *Σύγχρονες εξελίξεις στο γερμανικό Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο* (μετφρ. Ν. Αθανασιάδου), ΔιΔικ, 2014, σελ. 1454 επ. (1473).

¹⁹⁷ Βλ. Π. Λαζαράτο, *Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 3521/2015*, ό.π., σελ. 933. Σε παλαιότερη μελέτη του, ο Καθηγητής είχε υποστηρίξει, εναλλακτικά προς την υποχρεωτική παραπομπή προς επανάληψη διαδικασίας στην περίπτωση μη τήρησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ενώπιον του αρχικού οργάνου, τη λύση της δυναμικής παραπομπής, εφόσον το επέλεγε ο διοικούμενος. Μια τέτοια δυνατότητα ικανοποιούσε και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, καθόσον ο διοικούμενος θα μπορούσε να αποφύγει επάλληλες διοικητικές διαδικασίες με ισχυρή πιθανότητα να λάβει, εν τέλει, διοικητική πράξη ομοίου περιεχομένου με την αρχική. Βλ. Π. Λαζαράτο, *Η θεραπεία της ελλείψεως προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου στην ενδικοφανή προσφυγή*, ΔιΔικ, 1993, σελ. 927 επ. (937-938).

¹⁹⁸ Τούτο έχει ιδιαίτερη σημασία κατά την έκδοση πράξεων από τη φορολογική διοίκηση ενόψει της αρχής της βεβαιότητας του φόρου, απόρροια της οποίας αποτελεί η αδυναμία του εκάστοτε οργάνου της φορολογικής διοίκησης να ανακαλέσει την ήδη εκδοθείσα πράξη του. Όπως επισημαίνεται, η ανάπτυξη εκ μέρους του φορολογουμένου των πραγματικών περιστατικών μετά την έκδοση της πράξης, εξαιτίας ακριβώς της ανωτέρω αδυναμίας, περιορίζει αν όχι εν όλω πάντως ουσιαστικά την πραγματική δυνατότητα του διοικουμένου να διαφωτίσει και να επηρεάσει τη φορολογική διοίκηση, βλ. Στ. Μαυρίδη, *Η σχέση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και ενδικοφανούς προσφυγής*, ό.π., σελ. 893 επ. (895).

Στο πρόβλημα λοιπόν των συνεπειών από την παραβίαση των διαδικαστικών τύπων θα πρέπει να συνεκτιμηθούν ως παράμετροι οι εξής: α) Τα διαδικαστικά ελαττώματα συνιστούν, όπως και τα ουσιαστικά, νομικά ελαττώματα και αποτελούν εξίσου παραβιάσεις της αρχής της νομιμότητας και, ως εκ τούτου, πρέπει καταρχήν να τυγχάνουν αντίστοιχης μεταχείρισης, β) η «βοηθητική λειτουργία» τους δεν επιτρέπεται να οδηγήσει σε μια υποβάθμιση της σημασίας τους και των συνεπειών από την παράβασή τους και γ) αντίστροφα, η σημασία της διαδικασίας δεν επιτρέπεται να οδηγήσει σε μια γενική υπερεκτίμηση των τύπων, σε μια «εκ προοιμίου ταύτιση της παραβίασής τους με προσβολή ατομικού δικαιώματος, αλλά ο νομοθέτης μπορεί να επιλέξει μέσα από ένα μεγάλο φάσμα κυρωτικών εναλλακτικών λύσεων, προκειμένου να αντιμετωπίσει με πρόσφορο τρόπο και σύμφωνα με την ένταση του ελαττώματος και τη νομική μορφή της διοικητικής δράσης την ποικιλομορφία των διαδικαστικών διατάξεων¹⁹⁹.

Παρά τα αναμφίβολα μειονεκτήματά της, η νεότερη προσέγγιση, κατά την οποία η διαδικαστική νομιμότητα υπηρετεί την ουσιαστική και η έννομη προστασία επικεντρώνεται στη διοικητική πράξη ως αποτέλεσμα της διαδικασίας²⁰⁰, φαίνεται τελικά να υπερέχει έναντι της παλαιότερης κατά το ότι εναρμονίζει πρακτικά κατά περίπτωση το άρθ. 20 παρ. 2 του Σ. με τις λοιπές συνταγματικές διατάξεις. Ζήτημα σε έναν βαθμό ενδεχομένως ανακύπτει από το ότι, με βάση τη ΣτΕ Ολ. 4447/2012, το βάρος απόδειξης της επίδρασης του διαδικαστικού ελαττώματος στο περιεχόμενο της διοικητικής πράξης φέρει ο αιτών δικαστική προστασία²⁰¹. Η ανάγκη σταθερότητας των διοικητικών σχέσεων και η κλιμακούμενη πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών δύναται να δικαιολογήσει την υπέρβαση των διαδικαστικών ελαττωμάτων, θα πρέπει όμως η «ρεαλιστική» αυτή προσέγγιση να αντισταθμίζεται με εντατικοποίηση του δικαστικού ελέγχου της ουσιαστικής νομιμότητας της διοικητικής πράξης²⁰².

72

¹⁹⁹ Π.-Μ. Ευστρατίου, *Το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας και των εννόμων συνεπειών των διαδικαστικών ελαττωμάτων*, ΕΔΔΔ, 2005, σελ. 245 (255).

²⁰⁰ Κ. Γώγος, *Διαδικαστικά σφάλματα*, ό.π., σελ. 304.

²⁰¹ Μ. Αλεξοπούλου, *Λυσιτέλεια των λόγων ακυρώσεως: τα κριτήρια κατά τη νομολογία και το θετικό δίκαιο, ιδίως στο φορολογικό δίκαιο*, ΔιΔικ, 2021, σελ. 725 επ. (733).

²⁰² Κ. Γώγος, *Διαδικαστικά σφάλματα*, ό.π., σελ. 318-325· Η. Κουβαράς, *Αποσόβηση των δογματικών ακυρώσεων*, ό.π., in fine.