

Μιχάλης Πικραμένος, Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, εκδόσεις Σάκκουλα, 2012

Περιεχόμενα

Η αρχή της νομιμότητας.....	4
Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης.....	4
Πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα και στοιχεία.....	5
Η αρχή της φανεράς δράσης της Διοίκησης	5
Η αρχή της διαφάνειας	6
Δέσμια αρμοδιότητα.....	6
Απολύτως δέσμια αρμοδιότητα.....	6
Διακριτική ευχέρεια	6
Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων.....	7
Ο αυτοέλεγχος της Διοίκησης	10
Η αρχή της αμεροληψίας της διοικητικής δράσης	10
Η αιτιολογία, στην εξυπηρέτηση της αποτελεσματικής έννομης προστασίας:	10
Εξωτερική και εσωτερική νομιμότητα της διοικητικής πράξης.....	11
Γνώμη – πρόταση	11
Η αιτιολογία επί σύνθετης διοικητικής ενέργειας.....	11
Η αιτιολογία των πράξεων επί διοικητικών προσφυγών	12
α. Ενδικοφανής προσφυγή	12
β. Ειδική διοικητική προσφυγή.....	12
Ειδική / πλήρης / προσήκουσα αιτιολογία.....	13
Νομικώς ουσιώδη στοιχεία.....	13
Αρχή της αναλογικότητας και Αιτιολογία	13
Σχέση γενικής αρχής δικαίου και κανόνα δικαίου.....	14
Γενικές ατομικές πράξεις	14
Εκτελεστές διοικητικές πράξεις	15
Νομοθετική εξουσιοδότηση.....	15
Διαπιστωτικές πράξεις	15
Ο Ακυρωτικός Δικαστικός Έλεγχος.....	15
Λόγοι ακυρώσεως	17
Π.Ο.Ν.Ε. - Πότε καθίσταται εκτελεστή Π.Ο.Ν.Ε.	18
Αντισυνταγματικότητα κανόνα δικαίου.....	18
Παράβαση νόμου	19
Η αρχή της χρηστής διοίκησης - Η έννοια των χρηστών ηθών.....	20

Πλάνη περί τα πράγματα.....	20
Κατάχρηση εξουσίας.....	21
Γενικά ελαττώματα της αιτιολογίας.....	21
Αυτοτελή αιτιολογικά ερείσματα.....	21
Κύρια και επικουρική αιτιολογία.....	22
Το βάρος της απόδειξης στην ακυρωτική δίκη.....	22
Η υποκατάσταση της αιτιολογίας από τον ακυρωτικό δικαστή.....	23
Αυτεπάγγελτος δικαστικός έλεγχος κατά την ακυρωτική δίκη.....	24
Συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις.....	24
Συγκρότηση ΝΣΚ.....	25
Κρίσεις και Αιτιολογία, Γενικών Διευθυντών, Διευθυντών, Τμηματαρχών.....	25
Ομοταγές Ίδρυμα της αλλοδαπής.....	25
Ισότιμος τίτλος.....	25
Στρατιωτικοί Υπάλληλοι.....	25
[Πολύτεκνοι].....	26

Η μελέτη εκκινεί από τη θεμελιώδη αντίληψη ότι η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων έχει καθοριστική σημασία για την οικοδόμηση μιας ανοιχτής, διαφανούς, προσιτής στον πολίτη και εν τέλει δημοκρατικής διοίκησης, της οποίας η δράση ευθυγραμμίζεται και εκφράζει τον ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα του Συντάγματος και εν γένει της έννομης τάξης. Στην εποχή της διαφάνειας και της φανεράς λειτουργίας των θεσμών, η εξωτερίκευση των λόγων επί των οποίων εδράζονται οι πράξεις της Διοίκησης αποτελεί αυτονόητη συνέπεια και συνέχεια των εξελίξεων που συντελούνται στο πεδίο της αναδιοργάνωσης και αναδιορθώσεως των θεσμών. [σελ. 366]

Η αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων δεν αποτελεί ένα αμιγώς τεχνικό θέμα με προέχουσα τη δικονομική του πτυχή, αλλά ένα ζήτημα με ηθικό, πολιτικό και συνταγματικό περιεχόμενο το οποίο συνδέεται με τη διαφανή και δικαιοκρατική λειτουργία της Διοίκησης και εν τέλει με την ίδια την ουσία της δημοκρατίας στη διαμόρφωση των σχέσεων του κράτους με τον πολίτη στο επίπεδο της καθημερινής διοικητικής δράσης.

Συνταγματική θεμελίωση της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων σημαίνει όχι μόνον τυπικές δικαιολογητικές σκέψεις προς στήριξη του διατακτικού τους, αλλά και ποιοτική επεξεργασία των ερεισμάτων τους που θωρακίζουν, κατά το δυνατό, τις διοικητικές πράξεις, ώστε να μην ακυρώνονται εύκολα κατά τον δικαστικό έλεγχο. ... Υπό τις σύγχρονες εξελίξεις για την εύρυθμη λειτουργία της διοικητικής δράσης δεν αρκεί η αμεροληψία κατά το χειρισμό των διοικητικών υποθέσεων και η διεκπεραίωσή τους κατά τρόπο τυπικό, αλλά επιβάλλεται και η ουσιαστική τους εξέταση με την μελέτη όλων των επιμέρους παραμέτρων, η πλήρης αιτιολόγηση των προκρινόμενων λύσεων με στέρεους νομικούς συλλογισμούς καθώς και η προσεκτική ανάγνωση και παράθεση του πραγματικού υλικού. [σελ. 366]

Η ποιοτική διάσταση της αιτιολογίας έχει πολλαπλασιαστικές θετικές συνέπειες καθώς αναδεικνύεται, εκτός των άλλων, σε ουσιώδες «φίλτρο» για την εισαγωγή υποθέσεων στα

δικαστήρια. Και τούτο διότι ο ορθός και ουσιαστικά αιτιολογημένος τρόπος αντιμετώπισης των διοικητικών υποθέσεων πείθει τον ενδιαφερόμενο ότι η Διοίκηση έχει ασχοληθεί σοβαρά με την υπόθεσή του τηρώντας τις εγγυήσεις νομιμότητας και έτσι αποτρέπεται από το να προσφύγει στα δικαστήρια. Εάν δε τελικώς η υπόθεση λάβει το χαρακτήρα δικαστικής διαφοράς, ο δικαστής έχει ενώπιόν του έναν καλά επεξεργασμένο φάκελο που αποτυπώνεται στην αιτιολογία της πράξης με αποτέλεσμα να διευκολύνεται ο ασκούμενος ακυρωτικός έλεγχος επί τη βάσει των προβαλλόμενων αιτιάσεων άλλα και των αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενων λόγων. [σελ. 367-368]

Κατά το Σύνταγμα, η Κυβέρνηση, ως συλλογικό όργανο, διαθέτει αυτοτελές δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Η κανονιστική διοικητική δράση καθορίζει σε σημαντικό βαθμό την εφαρμογή των ρυθμίσεων του κοινού νομοθέτη και επομένως αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για την άσκηση της πολιτικής που αποφασίζεται από την Κυβέρνηση και μετατρέπεται σε νομοθετικό πλαίσιο μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας ψήφισης των νομοσχεδίων που προτείνουν οι αρμόδιοι υπουργοί (σελ. 5).

Η θεωρία έχει αποπειραθεί να κατατάξει τις δραστηριότητες της κρατικής διοίκησης σε τρεις βασικές κατηγορίες:

- α) στην κυριαρχική διοίκηση (άσκηση δημόσιας εξουσίας με τη συνδρομή μέσω κρατικού καταναγκασμού),
- β) στην παροχική διοίκηση (ανάπτυξη κοινωνικού κράτους-εξασφάλιση αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες),
- γ) στη συναλλακτική διοίκηση (δραστηριοποίηση στην ιδιωτική οικονομία όπου συμβάλλεται ως ιδιώτης και όχι ως φορέας δημόσιας εξουσίας).

Η Διοίκηση μετέχει, πολλές φορές, στη λήψη κρίσιμων πολιτικών αποφάσεων και επιλογών στο βαθμό που απαιτείται, εκτός από πολιτική βούληση, **εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία**, ενώ με την κανονιστική δράση της συμβάλλει καθοριστικά στην άσκηση δημόσιας πολιτικής σε όλους τους τομείς των κρατικών δραστηριοτήτων.

Κατά τον Μαξ Βέμπερ, «σ' ένα σύγχρονο κράτος η πραγματική εξουσία δεν βρίσκεται στους κοινοβουλευτικούς λόγους ούτε στις ανακοινώσεις του μονάρχη, αλλά ασκείται με τον χειρισμό της διοίκησης στα ζητήματα της καθημερινής ζωής και έτσι βρίσκεται... στα χέρια της στρατιωτικής και πολιτικής γραφειοκρατίας», ενώ περαιτέρω αναδεικνύει την ισχύ της δημοσιοϋπαλληλίας που χάρη στην εξειδικευμένη γνώση και τις «υπηρεσιακές πληροφορίες» επηρεάζει την άσκηση της πολιτικής εξουσίας.

Ο Δημήτρης Τσάτσος, επισημαίνει το πρόβλημα της σχέσης γνωσιοκρατίας – δημοκρατίας και την επιρροή του ειδικού στις πολιτικές αποφάσεις (σελ. 9).

Η αρχή της συνεχούς και αδιατάρακτης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών...

Η αρχή της αποτελεσματικότητας: αποτελεσματική διεκπεραίωση των δημοσίων υποθέσεων.

Η αρχή της ενότητας της αρμοδιότητας των δημοσίων υπηρεσιών – του ενιαίου της διοίκησης...

...κατάρτιση και έκδοση διοικητικών πράξεων με στέρεα αιτιολογικά ερείσματα στηρίζοντα το διατακτικό τους...

...η επένδυση των ατομικών διοικητικών πράξεων με αιτιολογικές σκέψεις συνιστά ουσιαστική έκφανση του κράτους δικαίου, διότι φανερώνει την μεθοδολογία προσέγγισης των τιθεμένων ζητημάτων εκ μέρους των διοικητικών οργάνων και έτσι αποκαλύπτεται αν αυτά πράγματι ενεργούν εντός των ορίων που τάσσει το Σύνταγμα και η λοιπή νομοθεσία. Η

αιτιολογία αναγορεύεται σε θεμέλιο λίθο της λειτουργίας της αρχής του κράτους δικαίου στο πεδίο της διοικητικής δράσης καθώς προστατεύει το άτομο από αυθαίρετες ενέργειες των διοικητικών οργάνων, εφόσον τα υποχρεώνει να δικαιολογούν τη δράση τους παραθέτοντας συγκεκριμένες σκέψεις για τον τρόπο αντιμετώπισης των υποθέσεων που χειρίζονται (σελ. 16).

Η αιτιολογία βοηθά τον διοικητικό δικαστή να αντιληφθεί το σκεπτικό επί του οποίου οικοδομήθηκε ο διοικητικός συλλογισμός και ως εκ τούτου μπορεί να εντοπίσει τυχόν πλημμέλειες, με περαιτέρω συνέπεια, σε περίπτωση ακύρωσης της διοικητικής πράξης, η Διοίκηση να επανέρχεται έχοντας ενώπιόν της, στο στάδιο συμμόρφωσης, συγκεκριμένες σκέψεις του Δικαστηρίου που αφορούν τις πτυχές εκείνες της υπόθεσης, οι οποίες δεν αντιμετωπίστηκαν ορθά από το διοικητικό όργανο.

Ο Α. Μακρυδημήτρης αναφέρει ότι η γραφειοκρατία αποτελεί ένα οργανωτικό θεσμικό σύμπλεγμα τεραστίων διαστάσεων που συγκροτείται από υλικούς πόρους και ανθρώπινες συμπεριφορές οι οποίες λειτουργούν ως αυτοτελείς οντότητες και αξίες.

Ο Δ. Σωτηρόπουλος επισημαίνει ότι η πολυνομία και η αντιφατικότητα που χαρακτηρίζουν το νομικό πλαίσιο πολλών κρατικών πολιτικών στη σύγχρονη Ελλάδα επιτρέπουν στους υπαλλήλους την προσαρμογή της διοικητικής δράσης όχι μόνο στις συνεχώς μεταλλασσόμενες συνθήκες της κοινωνικής ζωής αλλά και στις δικές τους προσωπικές και ιδεολογικές πεποιθήσεις (σελ. 18-19)

Η αρχή της νομιμότητας

Αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση του κράτους δικαίου, επιβάλλει στα όργανα της Διοίκησης να δρουν πάντοτε επί τη βάση των κανόνων δικαίου που καθορίζουν τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία έκδοσης διοικητικών πράξεων και πραγματοποίησης υλικών ενεργειών.

Την αρχή της νομιμότητας επικαλείται ρητώς και η νομολογία του ΣτΕ, βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3193/1990 κατά την οποία η έκδοση κανονιστικής διοικητικής πράξης χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση αντίκειται στο Σύνταγμα και ειδικότερα στις αρχές της διάκρισης των εξουσιών, της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και του κράτους δικαίου. (σελ. 20-21)

Η έκδοση μιας διοικητικής πράξης ερείδεται σ' έναν ή περισσότερους κανόνες δικαίου που συγκαθορίζουν το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να κινείται το διοικητικό όργανο σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας.

Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης

(άρθρο 20, παρ. 2 του Συντάγματος)

Οι κυριότερες προϋποθέσεις που έθεσε η νομολογία για την υποχρέωση της Διοίκησης να καλεί τον ενδιαφερόμενο προς ανάπτυξη των απόψεών του πριν από την πραγματοποίηση διοικητικής ενέργειας ή τη λήψη μέτρου, είναι οι εξής:

α) η διοικητική ενέργεια ή το μέτρο να έχει βλαπτικό περιεχόμενο για τον ενδιαφερόμενο και να διαθέτει οριστικό χαρακτήρα,

β) η κίνηση της σχετικής διαδικασίας από τη Διοίκηση πρέπει να έχει γίνει αυτεπαγγέλτως, και επομένως η αρχή της προηγούμενης ακρόασης δεν εφαρμόζεται όταν η διαδικασία κινείται μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου,

γ) η λήψη της βλαπτικής για τον ενδιαφερόμενο απόφασης πρέπει να οφείλεται σε υπαίτια συμπεριφορά του,

δ) κλήση του ενδιαφερομένου προς ακρόαση δεν απαιτείται όταν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος προς έκδοση διοικητικής πράξης, και

ε) η κλήση και μόνον του ενδιαφερομένου καλύπτει τη σχετική υποχρέωση, χωρίς να απαιτείται οπωσδήποτε η εμφάνισή του ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου. (σελ. 28-29).

Το άρθρο 6 του ΚΔΔιαδ, ρυθμίζει την ακρόαση ως διαδικαστικό τύπο που προηγείται κάθε ενέργειας ή μέτρου σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου. Κατά την έννοια του άρθρου αυτού (άρθρο 6 ΚΔΔιαδ), η τήρηση του τύπου της προηγούμενης κλήσεως σε **ακρόαση δεν απαιτείται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες λαμβάνεται δυσμενές για τον διοικούμενο διοικητικό μέτρο βάσει αντικειμενικών δεδομένων**, μη συνδεομένων προς υποκειμενική συμπεριφορά του. (σελ. 30)

Πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα και στοιχεία

(άρθρο 10, παρ. 3, του Συντάγματος)

Η ρητή καθιέρωση του δικαιώματος στην πληροφόρηση και του ειδικότερου δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία υποδηλώνει τη σαφή βούληση του συντακτικού νομοθέτη (άρθρο 10, παρ. 3, του Συντάγματος) για κατοχύρωση μιας «ανοικτής Διοίκησης» η οποία παρέχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να συμμετέχει στη διοικητική διαδικασία.

Επίσης, και ο κοινός νομοθέτης (άρθρο 5 ΚΔΔιαδ) ορίζει ότι κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως τέτοια νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις (παρ. 1). Επίσης, όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με την υπόθεσή του (παρ. 2). [σελ. 32-33]

Στο περιεχόμενο του δικαιώματος γνώσεως διοικητικών εγγράφων συγκαταλέγονται και δημόσια έγγραφα τα οποία ελήφθησαν υπόψη για τη διαμόρφωση ή θεμελίωση της κρίσης του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Αποτελούν δε στοιχεία του οικείου φακέλου της δημόσιας υπηρεσίας που επιλαμβάνεται αιτήματος ενδιαφερομένου να λάβει γνώση τούτων. Αντιστοίχως, θεσπίζεται υποχρέωση της δημόσιας αυτής υπηρεσίας να θέτει, υπό τους όρους του νόμου, σε γνώση του διοικουμένου τα εν λόγω διοικητικά έγγραφα είτε εκδόθηκαν από αυτήν την ίδια είτε από άλλη δημόσια υπηρεσία. [σελ. 33]

ΣτΕ 3855/2010: Η αθέτηση εκ μέρους της Διοίκησης της υποχρέωσής της να αποφανθεί επί αιτήματος λήψεως γνώσεως διοικητικών εγγράφων εντός της μηνιαίας αποκλειστικής προθεσμίας του άρθρου 5, παρ. 6 του ΚΔΔιαδ από την υποβολή της σχετικής αίτησης, έχει εκτελεστό χαρακτήρα και υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ.

Κατ' ακολουθίαν, η παράλειψη της Διοίκησης να εκδώσει, εντός μηνός από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου, έγγραφη, θετική ή αρνητική, απάντηση επί του αιτήματός του είναι ακυρωτέα ως παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας του άρθρου 45, παρ. 4 του Π.Δ. 18/1989. [σελ. 34]

Η αρχή της φανεράς δράσης της Διοίκησης

Εκδηλώνεται, μεταξύ άλλων, με:

- Δημόσιες συνεδριάσεις της Βουλής (άρθρο 66 του Συντάγματος)
- Δημοσίευση νόμων και κανονιστικών¹ πράξεων.
- Οι δικαστικές αποφάσεις, κατά το άρθρο 93, παρ. 3 του Συντ., απαγγέλλονται σε δημόσια συνεδρίαση.

Η υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων αποτελεί έκφανση της αρχής της φανεράς δράσης στο πεδίο της διοικητικής λειτουργίας, υπό την έννοια ότι η Διοίκηση όχι

¹ Κανονιστικές πράξεις: Με τις οποίες εισάγονται στην έννομη τάξη απρόσωποι και αφηρημένοι κανόνες δικαίου που απευθύνονται σε μη εκ των προτέρων προσδιοριζόμενο αριθμό προσώπων.

μόνο πρέπει να δημοσιοποιεί τις πράξεις της καθώς και τα στάδια που μεσολαβούν μέχρι την έκδοσή τους, **αλλά και να τις εμπλουτίζει με σκέψεις**, προκειμένου να καθίσταται γνωστός ο τρόπος με τον οποίο διαρθρώνεται ο συλλογισμός του διοικητικού οργάνου κατά την αντιμετώπιση των θεμάτων που τίθενται ενώπιόν αυτού και πάντοτε εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων του.

Η αρχή της διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας στο διοικητικό της σκέλος, συναντάται και εν μέρει ταυτίζεται με την αρχή της φανεράς δράσης της Διοίκησης. [σελ. 45]

Δέσμια αρμοδιότητα

Το οικείο διοικητικό όργανο, εφόσον διαπιστώσει τη συνδρομή των προβλεπόμενων κατά νόμο πραγματικών ή νομικών προϋποθέσεων, εκδίδει διοικητική πράξη εμπεριέχουσα ορισμένη ατομική ρύθμιση.

Στις πράξεις δέσμιας αρμοδιότητας, το διοικητικό όργανο απλώς εντοπίζει τη νόμιμη προϋπόθεση η οποία δεν συντρέχει και αναλύει τις υφιστάμενες ελλείψεις του πραγματικού υλικού σε σχέση με τον εφαρμοζόμενο νομικό κανόνα. [σελ. 304]

Απολύτως δέσμια αρμοδιότητα

Το διοικητικό όργανο περιορίζεται στην υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στον κανόνα δικαίου, χωρίς διατύπωση ουδεμίας αξιολογικής κρίσης.

Διακριτική ευχέρεια

Υφίσταται όταν οι κανόνες περί αρμοδιότητας δεν προκαθορίζουν επακριβώς την ενέργεια του διοικητικού οργάνου, αλλά του παρέχουν περιθώρια επιλογών.

Η αρμοδιότητα έχει το χαρακτήρα της διακριτικής ευχέρειας, όταν το διοικητικό όργανο: α) μπορεί αλλά δεν έχει υποχρέωση να εκδώσει τη διοικητική πράξη, ή β) πρέπει να εκδώσει την πράξη, μπορεί όμως να καθορίζει κατά την κρίση του το χρονικό σημείο της έκδοσής της, ή γ) μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων λύσεων².

Διακριτική ευχέρεια είναι επίσης και η νομική δυνατότητα της διοίκησης να εξειδικεύει τις άριστες αξιολογικές έννοιες, που συχνά χρησιμοποιεί ο νομοθέτης, όπως είναι η επιείκεια, τα χρηστά ήθη, η κοινωνική ειρήνη, το δημόσιο συμφέρον, η δημόσια τάξη, η διαταραχή της κοινωνικοοικονομικής ζωής κ.λπ.³

Ευρεία διακριτική ευχέρεια δεν σημαίνει ότι η Διοίκηση απαλλάσσεται εντελώς από την υποχρέωση αιτιολογίας, αλλά υποχρεώνεται σε συνοπτική αιτιολογία, δηλαδή το αρμόδιο διοικητικό όργανο καταγράφει αιτιολογικές σκέψεις, οι οποίες όμως δεν απαιτείται να είναι αναλυτικές (παραδείγματα ευρείας διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, η επιλογή Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης από το ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο- σύμφωνα με τον προϊσχύον Υπαλληλικό Κώδικα⁴-, η επιλογή Πρέσβη από το Υπουργικό Συμβούλιο) [σελ. 153-163]

Η ανάγκη για παράθεση αναλυτικότερων σκέψεων ανακύπτει στις πράξεις διακριτικής ευχέρειας, όπου το διοικητικό όργανο πρέπει να επιλέξει μεταξύ περισσότερων λύσεων οπότε υποχρεούται να θεμελιώσει την τελικώς προκρινόμενη λύση. Στην περίπτωση αυτή, το διοικητικό όργανο μπορεί να παραθέσει αναλυτικά τις διατάξεις που διέπουν την

² Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς 2012, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, σελ. 37 http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20120419_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf

³ ό.π. σελ. 38

⁴ Με τον καινούργιο Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα (ν.3528/2007 και μετά τις τροποποιήσεις του ν.3839/2010) υιοθετείται ένα αντικειμενικοποιημένο εν πολλοίς σύστημα επιλογής το οποίο στηρίζεται σε μεγάλο αριθμό κριτηρίων μαθηματικώς μετρήσιμων, αφήνει δε στην υποκειμενική κρίση των μελών του αρμόδιου προς επιλογή οργάνου μόνον τη βαθμολογία της συνέντευξης και των ειδικών δραστηριοτήτων που σύμφωνα με την νομολογία, πρέπει να αιτιολογείται... [σελ. 163]

υπόθεση, προκειμένου να καταστεί σαφές ότι τις έχει λάβει υπόψη, ή ακόμα να τις ερμηνεύσει, λειτουργώντας όπως ένα δικαιοδοτικό όργανο, και κυρίως να προβεί σε ειδικότερη επεξεργασία των πραγματικών στοιχείων με αξιολόγηση του υπάρχοντος υλικού καταγράφοντας τις σκέψεις οι οποίες στηρίζουν αυτή την αξιολόγηση. [σελ. 222]

Οι κανόνες δικαίου χρήζουν συνήθως ερμηνείας, οπότε το εκάστοτε αρμόδιο όργανο οφείλει πολλές φορές να ερμηνεύει το ισχύον νομικό καθεστώς προκειμένου να θεμελιώσει το διατακτικό της διοικητικής πράξης.

Το διοικητικό όργανο ακολουθεί ορισμένα στάδια κατά τη διερεύνηση μιας υπόθεσης:

1. Εντοπισμός του προσήκοντος κανόνα...
2. Ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου. Η ερμηνεία είναι μια σύνθετη πνευματική διεργασία απαραίτητη ώστε να αποκαλυφθεί η πραγματική βούληση του νομοθέτη, ιδίως μάλιστα όταν ο νομοθέτης διατυπώνει τον κανόνα κατά τρόπο που δεν είναι σαφής και επιδέχεται περισσότερων προσεγγίσεων [το στάδιο αυτό στη νομική ορολογία καλείται και «μείζων πρόταση»]
3. Ακολούθως, συλλέγει το πραγματικό υλικό που αφορά τη συγκεκριμένη διοικητική υπόθεση και επικεντρώνει την προσοχή του στην καταγραφή των κρίσιμων πραγματικών στοιχείων.
4. Ουσιαστική εκτίμηση και αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών σε σχέση με τον εφαρμοζόμενο κανόνα δικαίου [συγκρότηση «ελάχιστος πρότασης»].
5. Τέλος, καταλήγει στο συμπέρασμα και διατυπώνει το αποτέλεσμα της ενέργειάς του (σελ. 56-58).

Ειδική περίπτωση άσκησης διακριτικής ευχέρειας συνιστά η αυτοδέσμευση της Διοίκησης όταν ο νόμος θέτει ευρύτατο πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί να κινηθεί το αρμόδιο διοικητικό όργανο προς επιλογή της καλύτερης, μεταξύ περισσοτέρων λύσεων, χωρίς να προβλέπει με ειδικές διατάξεις τύπους και δεσμεύσεις. Έτσι, το διοικητικό όργανο, παρότι δεν επιβάλλεται από το νομοθέτη, θέτει οικειοθελώς τύπους και δεσμεύσεις με εξειδίκευση, συχνά, αόριστων νομικών εννοιών που περιέχει ο νόμος, προκειμένου να διαμορφώσει ένα πλαίσιο εντός του οποίου θα κινηθεί για την κρίση και την αξιολόγηση τους επίμαχου θέματος. [σελ. 291]

Σύμφωνα με την απόφαση **ΣτΕ 4990/1988** η Διοίκηση, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, δύναται αυτοδεσμευόμενη να υπαγάγει οικειοθελώς την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας σε τύπους και δεσμεύσεις που δεν επιβάλλονται ούτε απαγορεύονται από το νομοθέτη. Η αυτοδέσμευση όμως αυτή με τον καθορισμό της διαδικασίας και των αντικειμενικών κριτηρίων επιλογής των υποψηφίων, πρέπει, για τη σύννομη άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, να γίνει ταυτόχρονα με την προκήρυξη των θέσεων ώστε να δύναται οι υποψήφιοι να γνωρίζουν εκ των προτέρων τη διαδικασία που θα τηρηθεί. [σελ. 291]

Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων

Το άρθρο 17 §§1 και 2 του ΚΔΔιαδ (ν.2690/1999), επιβάλλει η αιτιολογία της ατομικής διοικητικής πράξης να είναι **σαφής, ειδική, επαρκής** και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου.

Σαφήνεια: (α) το διοικητικό όργανο οφείλει να καταγράφει με διαυγή τρόπο τις σκέψεις του, (β) ορθή γλωσσική διαμόρφωση κειμένου, (γ) να μην επαναλαμβάνει στερεότυπες εκφράσεις, (δ) η αποτύπωση της σκέψης του να μην έχει αντιφάσεις (δηλ. ενδογενή σύγκρουση σκέψεων).

Ειδικότητα: (α) ποσοτική, (β) ποιοτική. Ποσοτική δηλ. να είναι πλήρης (πληρότητα της αιτιολογίας), ενώ η ποιότητα αναδεικνύει την αποδεικτική αξία των επιχειρημάτων που στηρίζουν την αιτιολογία.

Η ειδική αιτιολογία μπορεί να προκύπτει από γνωμοδοτήσεις των οργάνων που έχουν κατά νόμο συμβουλευτική αρμοδιότητα και επομένως το αποφασίζουν όργανο, εφόσον υιοθετεί τη σχετική γνωμοδότηση, την καθιστά περιεχόμενο της αιτιολογίας της τελικής πράξης. [σελ. 227-235]

Επάρκεια: Η επάρκεια της αιτιολογίας δοκιμάζεται στο επίπεδο της υπαγωγής του πραγματικού στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου.

Η ορθή ερμηνεία του περιεχομένου των κανόνων δικαίου συνιστά την κρισιμότερη πτυχή της διοικητικής δράσης, καθώς προετοιμάζει το έδαφος για την ενδεδειγμένη αντιμετώπιση των πραγματικών δεδομένων.

Η αιτιολογία μιας ατομικής διοικητικής πράξης συνίσταται αφενός στην έκθεση των ρυθμιζόντων την έκδοσή της κανόνων δικαίου και της ερμηνείας αυτών, και αφετέρου στη συνδρομή των πραγματικών ή νομικών καταστάσεων καθώς και των κριτηρίων επί τη βάση των οποίων η Διοίκηση κατέληξε στην κρίση και απόφασή της. [σελ. 58]

Η ουσιαστική εκτίμηση καθώς και η αξιολόγηση των πραγματικών δεδομένων αποτελούν τη βάση επί της οποίας ερείδεται το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει το διοικητικό όργανο. Επομένως, η «καρδιά» της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης συνίσταται στην παράθεση των αξιολογικών σκέψεων του διοικητικού οργάνου για το συγκεντρωθέν πραγματικό υλικό που στηρίζουν τη δοθείσα λύση. [σελ. 59]

Η παράθεση των σκέψεων του διοικητικού οργάνου, είτε στο ίδιο το σώμα της πράξης, είτε στα στοιχεία που τη συνοδεύουν, επιτρέπει στον ενδιαφερόμενο να γνωρίζει τον τρόπο με τον οποίο το διοικητικό όργανο εκτίμησε τα στοιχεία του φακέλου και την αξιολόγηση που πραγματοποίησε στη συνέχεια. [σελ. 59]

Η αιτιολογία έχει μια εσωτερική διάσταση, η οποία απευθύνεται στα διοικητικά όργανα, και αποσκοπεί στον αυτοέλεγχο της Διοίκησης κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας καθώς και μια εξωτερική διάσταση, η οποία απευθύνεται τόσο στους άμεσα ενδιαφερόμενους όσο και στον ακυρωτικό δικαστή. [σελ. 156]

Ο Μ. Στασινόπουλος τονίζει ότι παρά τη διάκριση μεταξύ δικαστικής και εκτελεστικής λειτουργίας, είναι αληθές ότι ο δικαστής και το διοικητικό όργανο εργάζονται λογικώς κατά τον ίδιο καταρχήν τρόπο για να καταρτίσουν τη δικαστική απόφαση ή πράξη, αντίστοιχα. Για αμφοτέρους, η μείζων πρόταση είναι η έννοια του κανόνα δικαίου, η ελάσσων η συγκεκριμένη περίπτωση και το συμπέρασμα η αποφασιζόμενη ενέργεια. [σελ. 60]

Ο Κ. Τσίνας τονίζει ότι ο συλλογισμός στο δίκαιο αποτελείται από τρεις κρίσεις: τη **μείζονα**, που εμπεριέχει τον ερμηνευόμενο νόμο, την **ελάσσωνα**, δηλαδή τα πραγματικά περιστατικά υπαχθέντα στις έννοιες του νόμου και το συμπέρασμα. [σελ. 60]

Τόσο ο **δικανικός συλλογισμός** όσο και ο **διοικητικός συλλογισμός** εμφανίζουν ομοιότητες. Η κυριότερη ομοιότητα έγκειται στο ότι πρόκειται και στις δύο περιπτώσεις για νομικό συλλογισμό με ορισμένη δομή, η οποία στηρίζεται στους πόλους: νομική βάση / πραγματικό υλικό και επιτρέπει στον ενδιαφερόμενο, αλλά και σε οποιονδήποτε τρίτο, να αντιληφθεί τον τρόπο σκέψης του δικαστηρίου ή του διοικητικού οργάνου καθώς και τα ερείσματά της. Έτσι, η υπαγωγή του πραγματικού στον διέποντα την υπόθεση κανόνα δικαίου αποτελεί τη θεμελιώδη βάση επί της οποίας οικοδομείται ο συλλογισμός, δικανικός

ή διοικητικός, και αναδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύθηκε και εφαρμόστηκε το νομοθετικό πλαίσιο. [σελ. 61]

Η διαφορά συνίσταται στο ότι το διοικητικό όργανο μπορεί, για ορισμένες τουλάχιστον κατηγορίες πράξεων, να αιτιολογεί νομίμως την πράξη κατά τρόπο συμπερασματικό παραπέμποντας στα στοιχεία του φακέλου που συμπληρώνουν την αιτιολογία, ενώ ο δικανικός συλλογισμός οφείλει να περιλαμβάνει εμπειριστατωμένη θεμελίωση, τόσο για το νομικό όσο και το πραγματικό σκέλος της, η οποία πρέπει να καταγράφεται στη δικαστική απόφαση, χωρίς την ευχέρεια παραπομπής σε άλλα συνοδευτικά κείμενα.

Περιπτώσεις κατηγοριών ατομικών διοικητικών πράξεων, για τις οποίες η αιτιολογία αποτελεί ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο:

- α) Ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, οπότε προηγείται εκτίμηση και αξιολόγηση των στοιχείων του φακέλου προκειμένου το διοικητικό όργανο να επιλέξει μία μεταξύ περισσότερων δυνατών λύσεων,
- β) Ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες εκδίδονται μεν κατά δέσμια αρμοδιότητα, αλλά το διοικητικό όργανο υποχρεώνεται, λόγω των περιστάσεων της κάθε φορά εξεταζόμενης διοικητικής υπόθεσης, να προβεί σε ερμηνεία των σχετικών κανόνων δικαίου και διατύπωση αξιολογικών σκέψεων ως προς το συλλεγόν πραγματικό υλικό προκειμένου να καταλήξει σε κρίση και απόφαση, και
- γ) Ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες ανακαλούνται προηγούμενες πράξεις της Διοίκησης ευμενείς για τους διοικούμενους.

Στις δύο πρώτες περιπτώσεις το διοικητικό όργανο διαμορφώνει την κρίση του επί τη βάσει ουσιαστικής εκτίμησης και αξιολόγησης των πραγματικών περιστατικών που τίθενται ενώπιόν του. Η εκτίμηση αυτή προϋποθέτει ερμηνεία κανόνων δικαίου, έστω χωρίς ρητές σκέψεις. Ως προς την τρίτη κατηγορία, η σχετική υποχρέωση θεμελιώνεται στο δυσμενές περιεχόμενο των ανακλητικών πράξεων που μεταβάλλουν τη νομική και πραγματική κατάσταση των διοικουμένων σε βάρος των οποίων εκδίδονται. [σελ. 65]

Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων αποτυπώνει τις σκέψεις του διοικητικού οργάνου επί τη βάσει μιας συλλογιστικής, η οποία έχει ως άξονα το νομικό κανόνα που διέπει την επίμαχη διοικητική υπόθεση και την υπαγωγή του πραγματικού υλικού στον εν λόγω κανόνα... διότι η γνώση του διατακτικού της διοικητικής πράξης δεν αρκεί για να καθίσταται γνωστός ο τρόπος με τον οποίο ενήργησε η Διοίκηση. [σελ. 297]

Η υποχρέωση αιτιολογίας, επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με ιδιαίτερη προσοχή και περίσκεψη, **ενόψει της ανάγκης για εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει την εύρυθμη, αμερόληπτη και εν γένει αξιόπιστη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών** αλλά και ενόψει της ανάγκης για ορθή και δίκαιη κρίση των υποθέσεων που χειρίζονται. [σελ. 75]

...αιτιολόγηση των πράξεων, υπό την έννοια ότι στην οικεία πράξη ή σε στοιχεία αναφερόμενα σε αυτήν, πρέπει να εκτίθενται τα κριτήρια και τα στοιχεία, από τα οποία έχει συναχθεί η κρίση. [σελ. 192]

...η απαίτηση εξειδικευμένης αιτιολογίας καταδεικνύει την υποχρέωση της Διοίκησης να εξετάζει προσεκτικά τα υποβαλλόμενα στοιχεία από τον ενδιαφερόμενο και να διατυπώνει την τελική κρίση και αξιολόγησή της μετά από στάθμιση των στοιχείων αυτών με γνώμονα τις προϋποθέσεις του νόμου. [σελ. 192]

...η αιτιολογία ως υποχρέωση της Διοίκησης, ενόψει των αρχών της διαφάνειας και της φανερής δράσης της διοίκησης καθώς και ενόψει του ατομικού δικαιώματος του διοικουμένου για παροχή έννομης προστασίας. [σελ. 222]

Ο αυτοέλεγχος της Διοίκησης σημαίνει πρακτικά ότι το αρμόδιο κατά περίπτωση διοικητικό όργανο υποβάλλει σε κριτική βάση το πραγματικό υλικό της υπόθεσης που χειρίζεται, επιδιώκοντας να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο κατά τρόπο λογικό και συνεκτικό. Είναι προφανές ότι η λειτουργία αυτής πραγματώνει τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας και της ισότητας καθώς και τις αρχές της αξιοκρατίας και της προηγούμενης ακρόασης, όταν οι τελευταίες αποκτούν πεδίο εφαρμογής.

Η αρχή της αμεροληψίας της διοικητικής δράσης, επιτάσσει όπως το διοικητικό όργανο απέχει από το χειρισμό υποθέσεων που αφορούν πρόσωπα με τα οποία το όργανο συνδέεται καθ' οιονδήποτε τρόπο. (η αρχή αυτή είχε διαπλαθεί νομολογιακά και αποτυπώθηκε από τον κοινό νομοθέτη στο άρθρο 7 του ΚΔΔιαδ) [σελ. 77]

Η αιτιολογία, στην εξυπηρέτηση της αποτελεσματικής έννομης προστασίας:

Όταν η Διοίκηση παραλείπει να απαντήσει στον ενδιαφερόμενο ή όταν δεν αιτιολογεί τις πράξεις της ή τις αιτιολογεί πλημμελώς επηρεάζεται δυσμενώς η παροχή έννομης προστασίας... Η αναιτιολόγητη πράξη της Διοίκησης δεν παρέχει έδαφος στο αρμόδιο δικαστήριο να ελέγξει τους διοικητικούς συλλογισμούς και τον τρόπο διαμόρφωσης μείζονας και ελάχιστονης σκέψης από το διοικητικό όργανο, με συνέπεια να ακολουθεί τυπική ακύρωση, η οποία επαναφέρει την υπόθεση στη Διοίκηση για να εξετάσει εκ νέου την υπόθεση και να διατυπώσει τις σκέψεις της (άρα, χρονική υστέρηση στην παροχή έννομης προστασίας).

Ομοίως, στην περίπτωση της πλημμελούς αιτιολογίας, όταν δηλ. δεν καταστρώνονται με σαφήνεια, μεθοδικότητα και συστηματική ερμηνεία των διατάξεων οι σκέψεις της Διοίκησης με συνέπεια την ακύρωση της προσβαλλόμενης από τον ενδιαφερόμενο πράξης να υποχρεώνει τη Διοίκηση να επενδύσει την αιτιολογία της διοικητικής πράξης με τα στοιχεία εκείνα που υποδεικνύει το αρμόδιο δικαστήριο εντός των ορίων που θέτει το δεδικασμένο. [σελ. 79]

- ➔ Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έχει ενταχθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας, που έχει κυρωθεί στη χώρα μας με το ν. 3671/2008 [σελ. 82]

Με την αιτιολόγηση των αποφάσεων το αρμόδιο όργανο αναφέρει τους κανόνες στους οποίους στηρίχθηκε καθώς και τη διαδικασία που τήρησε για την έκδοση της απόφασης, προκειμένου να καταστεί σαφές ότι κινήθηκε εντός των ορίων της νομιμότητας και ειδικότερα εντός των ορίων της αρμοδιότητάς του. Περαιτέρω πρέπει να διατυπώνει με σαφή και λεπτομερή τρόπο τους συλλογισμούς εκείνους που οδήγησαν στη λήψη της συγκεκριμένης απόφασης, έτσι ώστε να δικαιολογεί την επιλογή της συγκεκριμένης λύσης μεταξύ περισσοτέρων τις οποίες διαθέτει στο πλαίσιο της διακριτικής του ευχέρειας. [σελ. 88]

Η αιτιολογία συνιστά την ακροτελεύτια φάση μιας μακράς και πολυεπίπεδης διαδρομής του διοικητικού οργάνου, ... είναι δε αυτή που «νομιμοποιεί» τις ενέργειες και τη δράση του απέναντι στους ενδιαφερόμενους... Θα μπορούσε μάλιστα να υποστηριχθεί ότι η Διοίκηση, εφόσον δεν διαθέτει την άμεση λαϊκή νομιμοποίηση της Βουλής αλλά ούτε και τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας που περιβάλλουν τη δικαιοσύνη, νομιμοποιείται στα μάτια της κοινής γνώμης, όταν επενδύει τις πράξεις της, και ιδίως εκείνες που προϋποθέτουν την επιλογή μεταξύ περισσοτέρων προσώπων ή πλειόνων λύσεων, με την προσήκουσα αιτιολογία. [σελ. 110]

Η αιτιολογία είναι η μόνη δίοδος μέσω της οποίας ο ακυρωτικός δικαστής μπορεί να κατανοήσει τη συλλογιστική που διατρέχει τη διοικητική πράξη και την εν γένει αντιμετώπιση της υπόθεσης από το αρμόδιο όργανο. [σελ. 297]

Εξωτερική και εσωτερική νομιμότητα της διοικητικής πράξης

Οι **εξωτερικοί τύποι** αφορούν στις εκδηλώσεις και ενέργειες, με πρωτοβουλία της Διοίκησης, οι οποίες συνοδεύουν την παραγωγή της πράξης.

Οι **εσωτερικοί τύποι** συνδέονται με το σώμα της πράξης και καθορίζουν τον τύπο που οφείλει να φέρει η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου.

Έχει κριθεί ότι **ουσιώδεις τύποι που πρέπει να τηρούνται**, γιατί διαφορετικά οι πράξεις ακυρώνονται, είναι η αναρμοδιότητα του οργάνου (ΣτΕ 2317/2009), η ακρόαση του διοικουμένου (ΣτΕ 2410/2007), η προηγούμενη γνωμοδότηση συλλογικού οργάνου πριν την έκδοση της τελικής πράξης (ΣτΕ 2271/2004) η γνωστοποίηση του χρόνου συνεδρίασης συλλογικού οργάνου των ΑΕΙ στους υποψηφίους για εκλογή ή εξέλιξη σε θέσεις ΔΕΠ (ΣτΕ 2114/2009) [σελ. 117]

Δεν νοείται τήρηση της αιτιολογίας ως τύπου με στερεότυπο περιεχόμενο που απλώς επαναλαμβάνει τους όρους του νόμου, διότι σ' αυτή την περίπτωση η Διοίκηση δεν παραθέτει τα κρίσιμα εκείνα στοιχεία του πραγματικού και τις νομικές σκέψεις που θεμελιώνουν τη λύση την οποία τελικώς επέλεξε, με κίνδυνο η πράξη να ακυρωθεί εάν προσβληθεί ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων. [σελ. 119]

Στο πλαίσιο των λόγων ακυρώσεως των σχετικών με την εξωτερική νομιμότητα της πράξης συγκαταλέγεται η **αναρμοδιότητα** του διοικητικού οργάνου το οποίο εξέδωσε την πράξη.

Στην εξωτερική νομιμότητα εμπίπτει η παράλειψη της Διοίκησης να καλέσει τον διοικουόμενο προς **ακρόαση** πριν την έκδοση δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξης. Το εξεταζόμενο δικαίωμα δεν έχει πεδίο εφαρμογής, **όταν η πράξη εκδίδεται επί τη βάση αποκλειστικώς αντικειμενικών δεδομένων**, πράγμα που σημαίνει ότι δεν υφίσταται για το αρμόδιο όργανο στάδιο εκτίμησης της συμπεριφοράς του διοικουμένου. [σελ. 298]

Γνώμη – πρόταση

Όταν το αποφασίζον όργανο υιοθετεί τη **γνώμη** ή την **πρόταση** των οργάνων των ασκούντων τη σχετική αρμοδιότητα δεν απαιτείται να αιτιολογεί την πράξη που εκδίδει αλλά αρκεί να παραπέμπει στο περιεχόμενο της γνώμης ή της πρότασης.

Αντιθέτως, σε περίπτωση κατά την οποία το αποφασίζον όργανο αποκλίνει από τη διατυπωθείσα **απλή γνώμη** οφείλει να αιτιολογήσει την απόκλιση αυτή, όπως άλλωστε ορίζει ήδη το άρθρο 20 § 2 του ΚΔΔιαδ, περιλαμβάνοντας στο σώμα της πράξης όλα εκείνα τα στοιχεία που συγκροτούν την αιτιολογία της. Το ίδιο υποχρεούται να πράξει αν δεν αποδέχεται τη σύμφωνη γνώμη ή πρόταση⁵ [σελ. 126]

Η αιτιολογία επί σύνθετης διοικητικής ενέργειας

Η σύνθετη διοικητική ενέργεια αποτελείται από περισσότερες εκτελεστές πράξεις οι οποίες εκδίδονται στα επιμέρους στάδια εξέλιξης της διαδικασίας από διαφορετικά όργανα. Η έκδοση της επόμενης εκτελεστής πράξης έχει ως αποτέλεσμα να χάνει την εκτελεστότητά της η προηγούμενη, ενώ η τελευταία πράξη είναι αυτή που έχει τελικώς εκτελεστό χαρακτήρα και ενσωματώνει όλες τις προηγούμενες. Οι δε αιτιολογικές σκέψεις όλων των προηγούμενων πράξεων που απώλεσαν τον εκτελεστό τους χαρακτήρα αποτελούν τα αιτιολογικά ερείσματα της τελικής πράξης. Επομένως, πλημμέλειες της αιτιολογίας των προηγούμενων εκτελεστών πράξεων επιδρούν στο κύρος της τελευταίας, η οποία εκ του λόγου αυτού καθίσταται ακυρωτέα. [σελ. 127-128]

⁵ Με την απόφαση ΣτΕ 7/2006 έγινε δεκτό ότι σε περίπτωση κατά την οποία το αποφασίζον όργανο δεν αποδεχθεί την πρόταση του αρμοδίου προς τούτο συμβουλίου, δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με διαφορετικό περιεχόμενο από αυτό της πρότασης, αλλά οφείλει να αιτιολογήσει ειδικώς τη μη αποδοχή της.

Η αιτιολογία των πράξεων επί διοικητικών προσφυγών

α. Ενδικοφανής προσφυγή

Οι όροι και οι προϋποθέσεις της ενδικοφανούς προσφυγής καθορίζονται από το νομοθέτη και η άσκησή της έχει ως συνέπεια την εξέταση **τόσο της νομιμότητας όσο και της ουσίας της υπόθεσης** από το επιλαμβανόμενο διοικητικό όργανο, το οποίο μπορεί είτε να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει είτε να την τροποποιήσει.

Επομένως, ο βλαπτόμενος που ασκεί ενδικοφανή προσφυγή μπορεί να προβάλει νομικούς και ουσιαστικούς ισχυρισμούς επιδιώκοντας να αποκατασταθεί η σε βάρος του βλάβη από την προσβαλλόμενη με την ενδικοφανή προσφυγή πράξη. [σελ. 129]

Το αποφασίζον όργανο (επί της ενδικοφανούς προσφυγής) δεν υποχρεούτε να απαντήσει στους ισχυρισμούς εκείνους που δεν είναι ουσιώδεις. Μη ουσιώδεις είναι οι ισχυρισμοί εκείνοι οι οποίοι δεν περιέχουν στοιχεία ικανά να ανατρέψουν την κρίση του οργάνου το οποίο εξέδωσε τη βλαπτική για τον ενδιαφερόμενο πράξη.

Το ουσιώδες ή μη των προβληθέντων ισχυρισμών απόκειται στην κρίση του κρίνοντος την ενδικοφανή προσφυγή οργάνου, η οποία υπόκειται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή. [σελ. 130-131]

- ➔ Τα νομικώς ουσιώδη πραγματικά στοιχεία είναι εκείνα που συνεπάγονται έννομα αποτελέσματα, όχι δε και στοιχεία τα οποία εμφανίζονται επουσιώδη ως μη δυνάμενα να έχουν κάποιο έννομο αποτέλεσμα. [σελ. 139]

Έχει κριθεί ότι η Διοίκηση, απαντώντας σε αιτήματα των διοικουμένων που επικαλούνται αντισυνταγματικότητα του εφαρμοστέου νόμου, δεν έχει υποχρέωση να αιτιολογεί ειδικότερα την απορριπτική των αιτιάσεων αυτών θέση της και ως εκ τούτου δεν θεωρείται, για το λόγο αυτό, αναιτιολόγητη η πράξη του οργάνου που αποφαινεται επί **διοικητικής προσφυγής** του ενδιαφερόμενου (ΣτΕ 260/2004) [σελ. 131]

Η πράξη που εκδίδεται επί ενδικοφανούς προσφυγής είναι πλέον η μόνη που διαθέτει εκτελεστότητα παράγουσα έννομες συνέπειες και επομένως η προσβληθείσα με αυτήν βλαπτική για τον ενδιαφερόμενο πράξη χάνει τον εκτελεστό της χαρακτήρα [σελ. 132]

β. Ειδική διοικητική προσφυγή

Ο νομοθέτης, σε πολλές περιπτώσεις, προβλέπει τη δυνατότητα άσκησης **ειδικής διοικητικής προσφυγής** που έχει ως αντικείμενο μόνο τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης με αυτή βλαπτικής για τον ενδιαφερόμενο πράξης. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να επικαλεστεί αποκλειστικώς νομικές πλημμέλειες της βλαπτικής διοικητικής πράξης, με συνέπεια να αποκλείεται η προβολή ουσιαστικών αιτιάσεων που πλήσσουν την εκτίμηση του διοικητικού οργάνου το οποίο εξέδωσε την πράξη.

Σε περίπτωση αποδοχής της προσφυγής, η βλαπτική για τον ενδιαφερόμενο πράξη ακυρώνεται εν όλω ή εν μέρει και η υπόθεση αναπέμπεται στο όργανο που την εξέδωσε για νέα κρίση. [σελ. 132]

Έχει παγίως κριθεί ότι η διοικητική πράξη που απλώς επαναλαμβάνει τις διατυπώσεις του νόμου, χωρίς να επιχειρεί καμία υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών της συγκεκριμένης υπόθεσης, δεν είναι νομίμως αιτιολογημένη (ΣτΕ 3150/1991 και ΣτΕ 3341/1988).

Επίσης, με τις αποφάσεις ΣτΕ 4384/1977 και 4387/1977, έγινε δεκτό ότι αναιτιολόγητη παρίσταται και η πράξη στην οποία παρατίθενται ορισμένα στοιχεία του πραγματικού χωρίς όμως αυτά να συνδέονται με αξιολογήσεις [σελ. 137-138]

Ειδικότερα για τις διοικητικές προσφυγές, το διοικητικό όργανο καλείται να επιτελέσει εσωτερική ελεγκτική λειτουργία υπό την έννοια ότι κρίνει αν το ίδιο ή άλλο διοικητικό όργανο εκτίμησαν ορθά τα στοιχεία του φακέλου, προέβησαν στη δέουσα υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στον κρίσιμο κανόνα δικαίου και αν εν τέλει ερμήνευσαν ορθά το σύνολο του νομικού πλαισίου που διέπει την υπόθεση.

Όταν η Διοίκηση καλείται να αποφανθεί επί διοικητικών προσφυγών, λειτουργεί ως ένα οιονεί δικαιοδοτικό όργανο που εξετάζει τις αιτιάσεις του ενδιαφερόμενου και θέτει υπό τη βάσανο αυτής τα ζητήματα τα οποία γεννώνται με συνέπεια να υποχρεούται, όπως άλλωστε και ένα δικαιοδοτικό όργανο, να λάβει θέση επί των προσβαλλόμενων ισχυρισμών. [σελ. 232]

Επί ασκήσεως διοικητικής προσφυγής... το αρμόδιο διοικητικό όργανο εκτιμά κατά τον προσήκοντα τρόπο τους ισχυρισμούς του ενδιαφερόμενου και δεν αφήνει ανεξέταστο κανένα στοιχείο που μπορεί να έχει ουσιώδη επιρροή στην έκβαση της προσφυγής.

Ειδική / πλήρης / προσήκουσα αιτιολογία

Η ειδική αιτιολογία δεν αποτελεί το αντίθετο της γενικής αιτιολογίας, γιατί η γενική αιτιολογία δεν είναι σε καμία περίπτωση νόμιμη εφόσον περιορίζεται σε απλή επανάληψη των όρων του νόμου χωρίς την ενσωμάτωση των στοιχείων εκείνων που καταδεικνύουν ότι εξετάσθηκε η συγκεκριμένη διοικητική υπόθεση. [σελ. 137]

Η πλήρης αιτιολογία περιλαμβάνει τη μνεία του εφαρμοζόμενου κανόνα, τον ακριβή προσδιορισμό του πραγματικού υλικού της υπό εξέταση διοικητικής υπόθεσης και την υπαγωγή του πραγματικού υλικού στον εφαρμοζόμενο κανόνα δικαίου. [σελ. 139]

Συνοπτική αιτιολογία [σελ. 140]

Προσήκουσα αιτιολογία [σελ. 141]

Νομικώς ουσιώδη στοιχεία

Τα νομικώς ουσιώδη πραγματικά στοιχεία είναι εκείνα που συνεπάγονται έννομα αποτελέσματα, όχι δε και στοιχεία τα οποία εμφανίζονται επουσιώδη ως μη δυνάμενα να έχουν κάποιο έννομο αποτέλεσμα [σελ. 139]

Η νομολογία έχει διαπλάσει και την κατηγορία των **παρωχημένων στοιχείων**, τα οποία εφόσον απέχουν από την επίμαχη κρίση πέραν της δεκαετίας δεν μπορούν να στηρίξουν κρίση δυσμενή για τον ενδιαφερόμενο (ΣτΕ 3043/2009). [σελ. 147]

Ο ακυρωτικός δικαστής πρώτα εξετάζει το ουσιώδες του ισχυρισμού ή της αιτίαςσης δεδομένου ότι μη ουσιώδεις ισχυρισμοί ή αιτιάσεις δεν δημιουργούν υποχρέωση απάντησης της Διοίκησης προκειμένου να εξυπηρετηθεί η ανάγκη για ευέλικτη λειτουργία της.

Αρχή της αναλογικότητας και Αιτιολογία

Η αρχή της αναλογικότητας καθιερώθηκε ήδη από την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 25, παρ. 1 του Συντ., επί τη βάσει της οποίας κρίνεται η **προσφορότητα**, η **αναγκαιότητα** και η **καταλληλότητα** του μέσου σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Ένα κανονιστικό μέτρο προσκρούει στην αρχή της αναλογικότητας μόνον αν είναι από τη φύση του προφανώς ακατάλληλο για το σκοπό του νόμου ή υπερακοντίζει προφανώς το σκοπό. [σελ. 186]

Η παράθεση αιτιολογίας εξυπηρετεί και την αρχή της αναλογικότητας υπό την έννοια ότι καθίσταται εμφανής ο τρόπος που το αρμόδιο διοικητικό όργανο εκτίμησε τις περισσότερες λύσεις και κατέληξε στην επιλεγείσα ως τη λιγότερο επαχθή για τον ενδιαφερόμενο. [σελ. 149]

Βασικό εργαλείο για τον έλεγχο της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης αποτελεί η συνταγματική **αρχή της αναλογικότητας** που επιτάσσει, μεταξύ του διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού, να υπάρχει εύλογη σχέση. Η σχέση αυτή υπάρχει μόνον όταν

το μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, εμφανίζει τα λιγότερα μειονεκτήματα για τον πολίτη, και ως εκ τούτου υπακούει στην αναγκαιότητα, τα δε μειονεκτήματα δεν υπερέρχουν των πλεονεκτημάτων. [σελ. 293]

Μεταξύ των περισσότερων μέτρων, που η διοίκηση διαθέτει, για την πραγματοποίηση των σκοπών της, οφείλει να επιλέγει τα λιγότερο επαχθή για τον πολίτη. Πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση μεταξύ του συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού. Η σχέση αυτή υπάρχει, μόνο όταν το λαμβανόμενο μέτρο: α) είναι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, β) συνεπάγεται τα λιγότερα μειονεκτήματα για τον πολίτη και, γ) οι επαχθείς για τον πολίτη συνέπειες δεν είναι προφανώς δυσανάλογες προς τα πλεονεκτήματα που αντλεί το κοινωνικό σύνολο⁶.

Σχέση γενικής αρχής δικαίου και κανόνα δικαίου

Η διαμόρφωση από τη νομολογία κατηγοριών διοικητικών πράξεων ως αιτιολογητών **λόγω της φύσης τους**, βασίζεται στην παραδοχή ότι η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων αναδεικνύεται σε γενική αρχή δεσπίζουσα στο διοικητικό δίκαιο, η οποία καλύπτει τη διοικητική δράση ακόμα και στους τομείς εκείνους για τους οποίους ο νομοθέτης δεν έχει προνοήσει για την ύπαρξη σχετικής υποχρέωσης.

Κατά τη νομολογία, από τη συνολική διάρθρωση του νομοθετικού οικοδομήματος το οποίο, στοιχούμενο με τις συνταγματικές επιταγές, κινείται προς την κατεύθυνση της αιτιολόγησης πολλών κατηγοριών διοικητικών πράξεων ειδικότερα δε αυτών που επιβάλλουν καθήκοντα και υποχρεώσεις στους διοικούμενους και εν γένει βλάπτουν πλευρές της δράσης τους σε σχέση με τη Διοίκηση. [σελ. 182-183]

Έχοντας υπόψη τις ως άνω συνταγματικές και νομοθετικές επιταγές ο δικαστής κάλυψε το κενό που άφησε ο νομοθέτης με τη σιωπή του σε επιμέρους τομείς του δικαίου, διαμορφώνοντας τη γενική αρχή της αιτιολογίας στο πεδίο των **δυσμενών διοικητικών πράξεων** καθώς και των **πράξεων που εκδίδονται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας**. [σελ. 183]

Η διάπλαση των από τη φύση τους αιτιολογητών διοικητικών πράξεων ερείδεται προεχόντως στην αρχή του κράτους δικαίου, η οποία επιβάλλει όπως τα διοικητικά όργανα δεν ενεργούν αυθαιρέτως αλλά πάντοτε στα όρια της νομιμότητας.

Η νομολογία κατά τη θεμελίωση της κατηγορίας των από τη φύση τους αιτιολογητών διοικητικών πράξεων υποδηλώνει με σαφή τρόπο ότι η σχετική υποχρέωση συνάπτεται⁷ με τις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου και της νομιμότητας. Έτσι, ο Θ. Παναγόπουλος θεωρεί ότι η αιτιολογία έχει έμμεσο συνταγματικό έρεισμα και τούτο σημαίνει ότι ο νόμος ο οποίος εξαιρεί κατηγορία διοικητικών πράξεων από την αιτιολογία είναι αντισυνταγματικός χωρίς ουδεμία ειδικότερη διάκριση που θα μπορούσε να οδηγήσει σε εξαίρεση κάποιων κατηγοριών υπό προϋποθέσεις. [σελ. 185]

Η κλασική αντίληψη περί σχέσεων γενικής αρχής του δικαίου και κανόνων δικαίου, θα απαντούσε επί του ζητήματος αυτού (αιτιολόγηση διοικητικών πράξεων) επί τη βάση της παραδοχής ότι η γενική αρχή έρχεται να καλύψει κενά του νομοθέτη και συνεπώς από τη στιγμή που ο τελευταίος καλύπτει το κενό με ρητή διάταξη, η γενική αρχή υποχωρεί... [σελ. 185]

Γενικές ατομικές πράξεις

Οι γενικές ατομικές πράξεις είτε αφορούν ορισμένο αριθμό εκ των προτέρων προσδιοριζόμενων προσώπων είτε το περιεχόμενό τους εξαντλείται σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, έστω και αν οι αποδέκτες τους δεν μπορούν να προσδιορισθούν με ακρίβεια. Κλασικό παράδειγμα της πρώτης περίπτωσης αποτελεί η πρόσκληση στρατευσίμων προς

⁶ Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς 2012, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, σελ. 42 http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20120419_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf

⁷ Συνάπτω= συνδέω δύο φαινόμενα, καταστάσεις ή γεγονότα με σχέση λογικής ακολουθίας· συναρτώ

κατάταξη, ενώ η δεύτερη περίπτωση συναντάται στη διαταγή της αστυνομίας προς διάλυση διαδήλωσης. [σελ. 204]

(γενική ατομική διοικητική πράξη = συσσώρευση επιμέρους ατομικών διοικητικών πράξεων)

Εκτελεστές διοικητικές πράξεις

Είναι αυτές που παράγουν έννομα αποτελέσματα και οι οποίες, είτε εκδίδονται αυτεπαγγέλτως από τη Διοίκηση, είτε μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου, όπως τούτο προκύπτει από την παρ. 3 του άρθρου 17 του ΚΔΔιαδ. [σελ. 214]

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία, η Διοίκηση μπορεί με την απάντησή της, επί της αιτήσεως θεραπείας ή της ιεραρχικής προσφυγής (άρθρο 24 του ΚΔΔιαδ) να εμμείνει στην αρχική της πράξη, χωρίς ουδεμία περαιτέρω αιτιολογία, η πράξη δε αυτή δεν διαθέτει εκτελεστό χαρακτήρα. Αν όμως η Διοίκηση αποφασίσει να απαντήσει στους προβαλλόμενους νομικούς ή πραγματικούς ισχυρισμούς του ενδιαφερόμενου, ο οποίος μπορεί να προσκομίσει νέα στοιχεία που δεν είχαν ληφθεί υπόψη κατά την έκδοση της αρχικής πράξης, τότε οφείλει να τηρήσει τις επιταγές του άρθρου 17 του ΚΔΔιαδ. και να απαντήσει αιτιολογημένα σε καθένα από τους ισχυρισμούς που θα θεωρηθούν ουσιώδεις. Η πράξη αυτή έχει εκτελεστό χαρακτήρα. [σελ. 216]

Ο Α. Τάχος, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του άρθρου 17 του ΚΔΔιαδ., θεωρεί ότι η συνδρομή των κατά νόμο προϋποθέσεων αναφέρεται στη νομική και πραγματική βάση της πράξης και επομένως η πράξη είναι παράνομη, υπό την έννοια της μη νόμιμης αιτιολογίας, όταν δεν περιλαμβάνει τη διαπίστωση, δηλαδή την απόδειξη, της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων που απαιτούνται για την έκδοσή της. Η εν λόγω μη συνδρομή καθιστά την πράξη παράνομη διότι η «συνδρομή» αποτελεί υποχρεωτικό όρο για την έκδοσή της.

→ Έχει κριθεί ότι αν η ανάκληση διοικητικής πράξης εχώρησε, κατά δέσμια αρμοδιότητα, λόγω μη συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων έκδοσής της, δεν αποτελεί κύρωση υποκείμενη σε διαβάθμιση δυνάμει της αρχής της αναλογικότητας (ΣτΕ 3269/2010, 3906/2008) [σελ. 221]

Νομοθετική εξουσιοδότηση

Η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη (κατά το 43 §2 του Συντ) δηλ. προσδιορίζει καθ' ύλην το αντικείμενο της εξουσιοδότησεως, ώστε να μην είναι γενική και αόριστη. Η νομοθετική εξουσιοδότηση μπορεί να είναι ευρεία ή στενή (δηλ. να ρυθμίζει μεγαλύτερο ή μικρότερο αριθμό περιπτώσεων) [σελ. 235]

Η θεμελιώδης αρχή είναι ότι η Διοίκηση είναι ελεύθερη να κάνει χρήση της εξουσιοδοτικής διάταξης και να καθορίσει το χρόνο έκδοσης της κανονιστικής πράξης εκτιμώντας το σύνολο των συνθηκών που συνδέονται με την άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας. Η στάση της νομολογίας έχει οδηγήσει σε μερική κάμψη της αρχής, ειδικότερα όταν η εξουσιοδοτική διάταξη απαιτεί από τη Διοίκηση την τήρηση ορισμένη διαδικασίας, η οποία πρέπει να προηγηθεί της έκδοσης της κανονιστικής πράξης. [σελ. 235-237]

Διαπιστωτικές πράξεις

Οι διαπιστωτικές πράξεις δεν κάνουν τίποτα περισσότερο από μια απλή υπαγωγή του πραγματικού στο νομικό κανόνα. [σελ. 222]

Ο Ακυρωτικός Δικαστικός Έλεγχος

Ο διοικητικός δικαστής έχει άμεση επαφή με τις λειτουργίες της Διοίκησης και κατά τη διαμόρφωση των νομολογιακών κανόνων επιχειρεί να διασφαλίσει δύο αγαθά: από τη μία την **αποτελεσματική** διοικητική δράση και από την άλλη την προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων του διοικουμένου. [σελ. 247]

Η ακύρωση ορισμένης πράξης σημαίνει την άρση του κύρους της, δηλαδή την κατάλυση των νομικών συνεπειών της πράξης, με αποτέλεσμα να δημιουργείται μια νέα νομική κατάσταση για τον διοικούμενο. [σελ. 251]

Τυχόν ακύρωση της κανονιστικής διοικητικής πράξης παραλύει τη δυνατότητα έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων επί τη βάση αυτής, καθώς οι ακυρούμενες διατάξεις παύουν να παράγουν τα έννομα αποτελέσματά τους εφόσον δεν είναι πλέον εφαρμοστέες.

Ο έλεγχος από τον ακυρωτικό δικαστή είναι πλήρης. Περιλαμβάνει τον έλεγχο της ορθότητας του προσδιορισμού του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου καθώς και την ορθότητα της δοθείσας ερμηνείας από το διοικητικό όργανο. [σελ. 252]

Βάσει της συνταγματικής αρχής της **διάκρισης των λειτουργιών** (άρθρο 26 Συντ.) δεν είναι επιτρεπτή η υπεισέλευση της δικαστικής λειτουργίας στην εκτελεστική επί θεμάτων για τα οποία είναι αυτή η τελευταία αποκλειστικώς αρμόδια. [σελ. 254]

Ομοίως, δεν είναι επιτρεπτή η υπεισέλευση της εκτελεστικής λειτουργίας στην νομοθετική επί θεμάτων για τα οποία είναι αυτή η τελευταία αποκλειστικώς αρμόδια.

Ο έλεγχος των κανονιστικών διοικητικών πράξεων όταν προσβάλλονται ευθέως είναι δυνατός **μόνον ακυρωτικώς** και εξετάζεται εάν η εξουσιοδοτική διάταξη είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, εάν τηρήθηκε η προβλεπόμενη από το νόμο διαδικασία έκδοσής τους, εάν το περιεχόμενο της κανονιστικής ρύθμισης ευρίσκεται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης και αν η κανονιστική ρύθμιση είναι σύμφωνη προς το Σύνταγμα ή σε άλλες διατάξεις υπερνομοθετικής ισχύος... Συνεπώς, ο έλεγχος νομιμότητας αποτελεί το όριο του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου... Βέβαια, ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος διακρίνεται για την μεγάλη ευελιξία και πλαστικότητά του... [σελ. 255-6]

Ο ακυρωτικός έλεγχος των κανονιστικών διοικητικών πράξεων **εξικνείται** μέχρι του ελέγχου τόσο της αντικειμενικής ακρίβειας των αιτιολογικών ερεισμάτων της προσβαλλόμενης πράξης (**πλάνη περί τα πράγματα**) όσο και του κατά πόσον, ο επιδιωκόμενος, από τη Διοίκηση, με την έκδοση της διοικητικής πράξης, σκοπός, είναι ή όχι άλλος από εκείνον, για τον οποίο προβλέπεται η έκδοσή της από το νόμο (**κατάχρηση εξουσίας**)... [σελ. 256]

Η κυριότερη αδυναμία του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου συνίσταται στο ότι ο δικαστής δεν μπορεί να διαπλάσει κατά τρόπο οριστικό την έννομη σχέση αλλά υποχρεούται **πάντοτε** να αναπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση ώστε να έχει αυτή τον τελευταίο λόγο. Η αναπομπή προκαλεί αναμφίβολα καθυστέρηση στην πλήρη αποκατάσταση της νομιμότητας και στην ικανοποίηση εν τέλει των δικαιωμάτων και συμφερόντων του νικήσαντος διαδίκου, ο οποίος πρέπει να αναμένει τη συμμόρφωση της Διοίκησης με την έκδοση μιας νέας διοικητικής πράξης. Τα πράγματα γίνονται ακόμα χειρότερα για τον νικήσαντα διάδικο αν η ακυρωτική απόφαση αφήνει ικανά περιθώρια στη Διοίκηση να επανέλθει και να συμμορφωθεί τυπικώς στο ακυρωτικό αποτέλεσμα... με μη ουσιώδεις στην πραγματικότητα μεταβολές... αναλωνόμενη σε μακροχρόνια εκκρεμοδικία στην προσπάθειά της να διαφυλάξει τον πυρήνα της δυσμενούς για τον ενδιαφερόμενο κρίσης της. [σελ. 257-8]

Η αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου, περιορίζεται από το «ανέλεγκτο των ουσιαστικών επιλογών του νομοθέτη» (ανέλεγκτο της ουσιαστικής εκτίμησης των επιλογών του νομοθέτη – σκοπιμότητα) και από την ανέλεγκτη «ουσιαστική εκτίμηση» ή «τεχνική κρίση» της Διοίκησης. [σελ. 258]

Η ανέλεγκτη, από τον ακυρωτικό δικαστή, «τεχνική κρίση» της Διοίκησης κάμπτεται όταν μέσω της αιτιολογίας δύναται να διαπιστώσει αν το διοικητικό όργανο επέλεξε λύση η

οποία έρχεται σε προφανή αντίθεση προς τα διδάγματα της λογικής και της κοινής πείρας. [σελ. 264]

Η εμπειρική γνώση του δικαστή και τα διδάγματα της κοινής πείρας δεν είναι απόρροια συστηματικής γνωστικής ενέργειας αλλά σχηματίζονται από την εμπειρία και την παρατήρηση ομοίων φαινομένων και ομοίων αξιολογήσεων καθώς και της αλληλουχίας αυτών κατά το νόμο της αιτιότητας. Τούτο σημαίνει ότι ο δικαστής δεν μπορεί να ελέγχει τα πάντα μέσω των διδαγμάτων της κοινής πείρας, υπάρχει δηλαδή ένα όριο από το οποίο αρχίζουν οι ειδικές τεχνικές γνώσεις τις οποίες, κατά τεκμήριο, δεν διαθέτει. [σελ. 265]

Έλεγχο στην «τεχνική κρίση» της Διοίκησης μπορεί να ασκήσει ο ακυρωτικός δικαστής και μέσω των αντιφάσεων ή των αντιθέσεων που τυχόν έχουν εμφιλοχωρήσει κατά τη διοικητική διαδικασία εκμεταλλευόμενος αυτήν ακριβώς την έλλειψη ενότητας των κρίσεων της Διοίκησης κατά την εξέλιξη της διαδικασίας. Επίσης, ελέγχει την πληρότητα και την επάρκεια της απάντησης της Διοίκησης στους προβληθέντες ενώπιόν της ισχυρισμούς του ενδιαφερόμενου. [σελ. 266]

Όταν, επομένως, εξαντλείται το οπλοστάσιο του ακυρωτικού δικαστή για τον έλεγχο της «ουσιαστικής εκτίμησης» ή της «τεχνικής κρίσης», τότε οι λόγοι ακυρώσεως είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι. [σελ. 267]

Λόγοι ακυρώσεως

Στο εδάφιο α' της παρ. 1 του άρθρου 95 του Συντ. ορίζονται ως λόγοι ακυρώσεως η **υπέρβαση εξουσίας** ή η **παράβαση νόμου**. Στη νομοθεσία του ΣτΕ εξειδικεύεται η ανωτέρω συνταγματική διάταξη και ορίζονται ως λόγοι ακυρώσεως: (α) η αναρμοδιότητα της διοικητικής αρχής που εξέδωσε την πράξη, (β) η παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης, (γ) η παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου (δηλ. ουσιαστικού νόμου⁸), και (δ) η κατάχρηση εξουσίας.

Οι δύο πρώτοι λόγοι ακυρώσεως αναφέρονται στην εξωτερική νομιμότητα της διοικητικής πράξης, ενώ οι δύο επόμενοι αφορούν στην εσωτερική νομιμότητα αυτής. [σελ. 268]

Ο ακυρωτικός έλεγχος εκτός από ευθύς μπορεί να είναι και παρεμπίπτων. Τούτο σημαίνει ότι δεν ελέγχεται μόνον η προσβαλλόμενη πράξη αλλά είναι δυνατό να προβληθούν λόγοι ακυρώσεως και κατά της κανονιστικής πράξης επί της οποίας ερείδεται η προσβαλλόμενη. [σελ. 269]

Ο Ath. Tsoutsos διακρίνει με ευσύνοπτο τρόπο τρία είδη παρανομιών της αιτιολογίας: (α) την αντίθεση της αιτιολογίας προς το νόμο, (β) την έλλειψη αιτιολογίας και (γ) την ανεπάρκεια της αιτιολογίας (δηλ. αόριστη, ανακριβής, μη επαρκής) [σελ. 274]

Ο Θ. Τσάτσος παρατηρεί ότι η **παράβαση νόμου** υπάρχει όχι μόνον εφόσον ερμηνεύεται εσφαλμένως η έννοια του νόμου αλλά και όταν εφαρμόζονται διατάξεις, οι οποίες ερμηνεύονται ορθώς, δεν έχουν όμως εφαρμογή στη συγκεκριμένη περίπτωση. Σε εφαρμογή άσχετων διατάξεων, δηλαδή **πλάνη περί την υπαγωγή**, άγεται η Διοίκηση είτε λόγω πεπλανημένης αντίληψης του πραγματικού είτε λόγω εσφαλμένου νομικού χαρακτηρισμού των πραγματικών δεδομένων. Αυτή η παράβαση νόμου έγκειται στην εσφαλμένη υπαγωγή των ορθώς διαπιστωθέντων πραγματικών δεδομένων σε ορθώς ερμηνευθέντα κανόνα δικαίου. [σελ. 275]

⁸ Ουσιαστικός νόμος = οποιοσδήποτε κανόνας δικαίου, δηλ. Σύνταγμα, Διεθνείς Συμβάσεις που έχουν κυρωθεί με νόμο και διαθέτουν υπερνομοθετική ισχύ (κατά το άρθρο 28 Συντ.), του δικαίου της ΕΕ, των τυπικών νόμων και των κανονιστικών διοικητικών πράξεων. [σελ. 273]

Π.Ο.Ν.Ε. - Πότε καθίσταται εκτελεστή Π.Ο.Ν.Ε.

Ιδιαίτερη περίπτωση προσβολής με αίτηση ακύρωσης είναι η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (ΠΟΝΕ). Εδώ η Διοίκηση σιωπά, δεν αποτυπώνει σε κάποια πράξη τη βούλησή της, αλλά αφήνει το χρόνο που της έχει ταχθεί προς ενέργεια να παρέλθει άπρακτος εκδηλώνοντας με τον τρόπο αυτό την άρνησή της να δεχθεί την αίτηση του ενδιαφερόμενου. Ο ακυρωτικός δικαστής υποχρεώνει με την απόφασή του τη Διοίκηση να προβεί στην επιβαλλόμενη από το νόμο έκδοση πράξης, δηλαδή η ακυρωτική απόφαση έχει καταψηφιστικό χαρακτήρα⁹ εφόσον καταδικάζει τη Διοίκηση να ενεργήσει.

Το ΣτΕ (1327/2008, 7μ) έχει δεχθεί ότι **εκτελεστή παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας** της Διοίκησης, προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως, συντελείται εφόσον δεν ορίζεται άλλη ειδική προθεσμία από το νόμο, διά της παρόδου τριμήνου από της υποβολής της σχετικής αιτήσεως του ενδιαφερομένου (άρθρο 45, ΠΔ 18/1989). Το τρίμηνο δε αυτό, διά της παρόδου του οποίου συντελείται εκτελεστή παράλειψη, δεν μεταβάλλεται από την εκ του μεταγενέστερου άρθρου 4 του ΚΔΔιαδ. απορρέουσα γενική υποχρέωση της Διοίκησης να διεκπεραιώνει εντός 60ημέρου τις υποθέσεις των πολιτών...

Κατά συνέπεια και μετά τον ΚΔΔιαδ, εκτελεστή παράλειψη προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως συντελείται, εφ' όσον δεν ορίζεται άλλη ειδικότερη προθεσμία από το νόμο, διά της παρόδου απράκτου τριμήνου από της σχετικής αιτήσεως.

Κατά το άρθρο 45 του ΠΔ 18/1989, η πάροδος του τριμήνου αποτελεί αναγκαία διαδικαστική προϋπόθεση για το παραδεκτό της αιτήσεως ακυρώσεως, εξ' αυτού δε παρέπεται ότι αίτηση ακυρώσεως κατά παραλείψεως απαραδέκτως ασκείται προ της παρόδου τριμήνου και είναι, κατ' αρχήν, απορριπτέα εξ αυτού του λόγου, άνευ ετέρου, δηλαδή, και αν, κατά το χρόνο της συζήτησης έχει παρέλθει το τρίμηνο. [σελ. 67-68]

Γενικά, οι χρόνοι απόκρισης της Διοίκησης, σε αιτήματα των πολιτών, που καθορίζονται στον ΚΔΔιαδ, αποβλέπουν στην βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας.

Αντισυνταγματικότητα κανόνα δικαίου

Ο έλεγχος συνταγματικότητας, όπως έχει καθιερωθεί και διαμορφωθεί στη χώρα μας, ασκείται παρεμπιπτόντως, δηλ. το Δικαστήριο εξετάζει τη συνταγματικότητα κανόνα δικαίου που περιέχεται σε τυπικό νόμο επ' ευκαιρία προσβολής με ένδικο βοήθημα είτε κανονιστικής διοικητικής πράξης, εκδοθείσας κατ' εξουσιοδότηση του εν λόγω κανόνα, είτε ατομικής διοικητικής πράξης ερειδόμενης στον ίδιο κανόνα. [σελ. 277]

Το Δικαστήριο για να κρίνει τις επίμαχες διατάξεις ως αντισυνταγματικές και να μην τις εφαρμόσει, πρέπει να καταλήξει προηγουμένως με ασφάλεια ότι η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη έχει το νόμιμο έρεισμά της σε εκείνες ακριβώς τις διατάξεις που έχουν τεθεί υπό αμφισβήτηση.

Τα πραγματικά δεδομένα που συγκροτούν το φάκελο της υπόθεσης, συνιστούν την **ελάχιστοα πρόταση του διοικητικού συλλογισμού**.

Αν τυχόν έχουν παρεισφρήσει πλημμέλειες κατά το χειρισμό των πραγματικών δεδομένων από τη Διοίκηση και την κατάστρωση της ελάχιστοα πρότασης του διοικητικού σκεπτικού, το Δικαστήριο μπορεί να ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη γι' αυτές ακριβώς τις πλημμέλειες οι οποίες όμως το εμποδίζουν να προσχωρήσει σε έλεγχο της συνταγματικότητας του κανόνα δικαίου που διέπει την έκδοση της διοικητικής πράξης. Και τούτο διότι αν η αιτιολογία περιέχει αντιφάσεις ή είναι αόριστη καθίσταται αδύνατη η

⁹ Υποχρεώνει τη Διοίκηση να προβεί σε ενέργεια προκειμένου να παύσει να υφίσταται η εκδηλωθείσα παράλειψη.

διάγνωση περί της εν προκειμένω εφαρμογής του κανόνα δικαίου από το διοικητικό όργανο... [σελ. 279]

Αν ένα έρεισμα έχει καταπέσει λόγω αντισυνταγματικότητας της σχετικής διάταξης νόμου η Διοίκηση δεν μπορεί να επανέλθει με νέα αιτιολογία κατ' επίκληση της ως άνω διάταξης, ενώ μπορεί να επανέλθει ενδεχομένως για τα άλλα αιτιολογικά ερείσματα εφαρμόζοντας ορθά το νόμο σύμφωνα με το σκεπτικό της ακυρωτικής δικαστικής απόφασης, αν η ακύρωση οφείλεται σε εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή του. [σελ. 281]

Η αντίθεση του εφαρμοσθέντος από τη Διοίκηση κανόνα δικαίου προς το Σύνταγμα συνδέεται με την έλλειψη νομιμότητας της διοικητικής πράξης, δηλαδή με την έλλειψη νομιμότητας σε ένα υψηλότερο δικαϊκό επίπεδο, που οδηγεί αναπόφευκτα στην ακύρωση της πράξης με αποδοχή εκείνου του λόγου ακυρώσεως ο οποίος πλήσσει την αντισυνταγματικότητα του νόμου και δια μέσου αυτής την αιτιολογία που ερείδεται στον αντισυνταγματικό κανόνα δικαίου. [σελ. 282]

Η Διοίκηση, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας που προσδιορίζει της διοικητική δράση, εκδίδει τις διοικητικές πράξεις στηριζόμενη σε έναν ή περισσότερους κανόνες δικαίου που διέπουν τη διοικητική υπόθεση. Το αρμόδιο διοικητικό όργανο προκειμένου να διαμορφώσει το διοικητικό συλλογισμό υποχρεούται να ερμηνεύσει το κανονιστικό πλαίσιο, πολλές φορές μάλιστα πρωτοτύπως, όταν πρόκειται για κανόνες που δεν έχουν προκαλέσει δικαστικές αμφισβητήσεις και επομένως δεν υπάρχει σχετική νομολογία. [σελ. 283]

Αν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι υφίστανται αντιφάσεις ή αοριστίες στη σχέση του νομικού με το πραγματικό μέρος της διοικητικής πράξης, οι οποίες δεν επιτρέπουν να διαγνώσει αν πράγματι ερμηνεύτηκε ο κανόνας δικαίου με τον τρόπο που ισχυρίζεται ο διάδικος, ακυρώνει την πράξη χωρίς όμως να λαμβάνει θέση επί της έννοιας του νόμου, διότι η αποστολή του δικαστηρίου είναι η επίλυση της συγκεκριμένης διαφοράς επί τη βάση των δεδομένων και στοιχείων του φακέλου και όχι η ερμηνεία του νόμου ασυνδέτως προς το πραγματικό υλικό της υπόθεσης. [σελ. 284]

Ειδικότερη περίπτωση πλημμέλειας αποτελεί η εσφαλμένη νομική βάση επί της οποίας ερείδεται η διοικητική πράξη. Συγκεκριμένα, η Διοίκηση εκδίδει την πράξη με έρεισμα είτε μη ισχύουσα πλέον διάταξη νόμου, είτε μη υφιστάμενη διάταξη είτε, τέλος, διάταξη η οποία έχει κριθεί ως μη νόμιμη, οπότε η ακύρωση χωρεί λόγω σφάλματος που έχει εμφλοχωρήσει στο νομοθετικό πλαίσιο που έχει χρησιμοποιήσει το διοικητικό όργανο για να εκδώσει την πράξη. [σελ. 286]

Παράβαση νόμου

Στην έννοια της παράβασης νόμου υπάγεται η **εσφαλμένη ερμηνεία** νομοθετικής διάταξης από το διοικητικό όργανο. Επίσης, συγκαταλέγεται και η **εσφαλμένη υπαγωγή** των διαπιστωθέντων πραγματικών περιστατικών σε νομική έννοια οριζόμενη από κανόνα δικαίου (έκδηλο σφάλμα εκτίμησης του διοικητικού οργάνου). [σελ. 287]

Το έργο του διοικητικού οργάνου καθίσταται πολυπλοκότερο στην περίπτωση που η χρησιμοποιούμενη έννοια δεν ορίζεται κατά τρόπο σταθερό και μη επιδεχόμενο πλείονες ερμηνείες από το νομοθέτη, αλλά επαφίεται στο όργανο να την εξειδικεύσει στη συγκεκριμένη κάθε φορά περίπτωση προβαίνοντας στην υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών σ' αυτήν.

Στην **αόριστη νομική έννοια** το περιεχόμενο και η έκτασή της είναι σε μεγάλο βαθμό αβέβαιη, πολλές δε αόριστες έννοιες είναι αξιολογικές, αντιπαρατίθενται δε προς τις περιγραφικές, οι οποίες καλύπτουν αντικείμενα πραγματικά ή όμοια με την πραγματικότητα κατά βάση αισθητά. Οι **αξιολογικές έννοιες** περιέχουν το στοιχείο της ατομικής αξιολόγησης του οργάνου που καλείται να τις εφαρμόσει. [σελ. 288]

Αόριστες αξιολογικές έννοιες, που συχνά χρησιμοποιεί ο νομοθέτης, είναι η επιείκεια, τα χρηστά ήθη, η κοινωνική ειρήνη, το δημόσιο συμφέρον, η δημόσια τάξη, η διαταραχή της κοινωνικοοικονομικής ζωής κ.λπ.¹⁰

Η αρχή της χρηστής διοίκησης - Η έννοια των χρηστών ηθών

Η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στα διοικητικά όργανα, να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής και καλόπιστης διοίκησης, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς ή και δογματικές ερμηνείες. Ουσιαστικά, όμως, η έννοια της χρηστής διοίκησης παραμένει μια πολύ γενική και αόριστη αρχή. Το ΣτΕ την ορίζει αρνητικά, χαρακτηρίζοντας ορισμένες πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης ως αντικείμενες στην αρχή της χρηστής (ή εύρυθμης) διοίκησης (ΣτΕ 620/33, 1382/48, 1810/57 κ.λπ.). Η διακριτική ευχέρεια δεν επιτρέπει στη διοίκηση να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο τον πολίτη. Αντιθέτως, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, ιδίως όταν η διοίκηση δρα στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας, οφείλει να διαφυλάσσει τα έννομα συμφέροντα του πολίτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του¹¹.

Η έννοια των χρηστών ηθών ορίζεται από τις εκάστοτε κρατούσες αντιλήψεις περί κοινωνικής ηθικής εντός του πλαισίου του νομικού μας πολιτισμού και δεν μπορεί να νοηθεί αποκομμένη από το σύνολο των συναφών διατάξεων, οι οποίες και την καθορίζουν. ...ως αντικείμενα προς τα κρατούντα χρηστά ήθη... [σελ. 289]

Το έργο του ακυρωτικού δικαστή δεν συνίσταται στην υποκατάσταση αλλά στον έλεγχο της Διοίκησης ο οποίος είναι νομικός και επομένως βασίζεται, κατά βάση, σε νομικά κριτήρια.

...είναι επίσης πάγια η νομολογιακή θέση σύμφωνα με την οποία ο αιτών δεν μπορεί να επικαλεσθεί το ενιαίο μέτρο κρίσεως όταν η Διοίκηση εφάρμοσε παράνομα κριτήρια, δηλαδή σε ένα κράτος δικαίου δεν είναι νοητή «η ισότητα στην παρανομία». [σελ. 293]

Πλάνη περί τα πράγματα.

Συνίσταται στην εσφαλμένη αντίληψη της Διοίκησης για την ύπαρξη ή μη των **πραγματικών ή νομικών προϋποθέσεων** που έλαβε υπόψη το διοικητικό όργανο για την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης. [σελ. 294]

Επισημαίνεται ότι δεν νοείται πλάνη περί τα πράγματα όταν το διοικητικό όργανο στηρίζεται σε υπαρκτές προϋποθέσεις αλλά ο αιτών επικεντρώνει την αμφισβήτησή του στην ουσιαστική **εκτίμηση** των πραγματικών δεδομένων εκ μέρους της Διοίκησης. [σελ. 295]

... αν πρόκειται για πλάνη αφορώσα **επιμέρους ζητήματα** τότε το Δικαστήριο δεν οδηγείται σε ακύρωση αφού δεν υπάρχει ο αναγκαίος σύνδεσμος μεταξύ της πεπλανημένης αντίληψης του διοικητικού οργάνου και της τελικής διαμόρφωσης του διατακτικού της προσβαλλόμενης πράξης... [σελ. 295]

Το Δικαστήριο, αφού προηγουμένως έχει καταλήξει στις νομικές προϋποθέσεις του νόμου για την έκδοση της πράξης, προβαίνει στην εκτίμηση τους ελάχιστους συλλογισμού προκειμένου να διαπιστώσει αν πράγματι συντρέχει πλάνη περί τα πράγματα και

¹⁰ Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς 2012, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, σελ. 38, http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20120419_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf

¹¹ Ο.π. σελ. 39

περαιτέρω, σε περίπτωση που υφίσταται πλάνη, αν αυτή επηρέασε ουσιωδώς το διατακτικό της προσβαλλόμενης πράξης. [σελ. 296]

Η παράβαση δεδικασμένου το οποίο παράγεται από ακυρωτικές αποφάσεις **συνιστά μορφή παράβασης κατ' ουσίαν διάταξης νόμου** και αποτελεί αυτοτελή λόγο ακυρώσεως, δεδομένου ότι η νομολογία δεν αποτελεί, για το ελληνικό δικαιοσύστημα, πηγή δικαίου και ως εκ τούτου δεν μπορεί να θεμελιωθεί παράβαση της νομολογίας. Έτσι, **η παράβαση δεδικασμένου θεωρείται παράβαση διατάξεων του νόμου** (άρθρο 1 του ν.3068/2002 και άρθ. 95, § 5 του Συντ.) **που ορίζουν την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις του ΣτΕ και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων**. [σελ. 296]

Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου σε περίπτωση ακύρωσης διοικητικής πράξης ως ανατιολόγητης, η Διοίκηση μπορεί να επανέλθει και να εκδώσει ομοίου περιεχομένου πράξη προς την ακυρωθείσα, αιτιολογώντας νομίμως και επαρκώς την κρίση της. Επομένως, δεν συντρέχει παράβαση δεδικασμένου όταν η Διοίκηση αιτιολογεί τη νέα πράξη στηριζόμενη σε άλλα στοιχεία που δεν περιλαμβάνονται στα ερείσματα της ακυρωθείσας πράξης (ΣτΕ 3126/1990) [σελ. 297]

Κατάχρηση εξουσίας

Η κατάχρηση εξουσίας θεμελιώνεται μόνον όταν η πράξη της Διοίκησης φέρει μεν καθεαυτή όλα τα στοιχεία της νομιμότητας όμως για σκοπό καταδήλως άλλο από αυτόν για τον οποίο νομοθετήθηκε, νοείται δε μόνο στις ατομικές διοικητικές πράξεις κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας και επομένως δεν μπορεί να προβληθεί ως λόγος για την ακύρωση κανονιστικών διοικητικών πράξεων. [σελ. 299]

Γενικά ελαττώματα της αιτιολογίας [σελ. 303]

αα. Πλήρης έλλειψη αιτιολογίας

ββ. Αόριστη αιτιολογία: Η αόριστη αιτιολογία συνίσταται στην απλή παράθεση των διατάξεων του νόμου και περαιτέρω στη γενικόλογη αναφορά ορισμένων στοιχείων του πραγματικού δίχως μνεία συγκεκριμένων περιστατικών ή άλλων δεδομένων που καταδεικνύουν μελέτη και επεξεργασία του φακέλου... Η αοριστία της αιτιολογίας δεν θεραπεύεται ακόμη και αν το διοικητικό όργανο, εκτός από τις διατάξεις που διέπουν την υπόθεση, παραθέσει και τη φρασεολογία τους, προκειμένου να καταδείξει ότι έλαβε υπόψη τις νόμιμες προϋποθέσεις που έχει θεσπίσει ο νομοθέτης. [σελ. 306]

γγ. Αντιφατική αιτιολογία: ...πρόβλημα αντίφασης είναι δυνατό να εμφανιστεί και όταν μια διοικητική πράξη επενδύεται με κύρια και επικουρική αιτιολογία, πλην υπάρχει διάσταση μεταξύ όσων γίνονται δεκτά στην κύρια αιτιολογία σε σχέση με αυτά της επικουρικής αιτιολογίας [σελ. 308]

δδ. Πλημμέλειες στη «βεβαιωτική» λειτουργία της αιτιολογίας [σελ. 309]

Αυτοτελή αιτιολογικά ερείσματα

Αν η αίτηση του ενδιαφερομένου απορριφθεί από το διοικητικό όργανο διότι δεν συντρέχουν περισσότερα νόμιμα κριτήρια, τότε η απορριπτική πράξη περιέχει αντίστοιχα αιτιολογικά ερείσματα που διαθέτουν αυτοτέλεια, υπό την έννοια ότι καθένα από αυτά αφορά ένα χωριστό κριτήριο στο οποίο εντάσσεται διαφορετικό πραγματικό. Τούτο πρακτικά σημαίνει ότι τυχόν πλημμέλεια μιας αιτιολογικής βάσης είτε στην ερμηνεία του σχετικού κριτηρίου είτε στο χειρισμό του πραγματικού που υπάγεται σ' αυτό, δεν επιδρά στη νομιμότητα της άλλης ή των άλλων αιτιολογικών βάσεων [σελ. 319-320]

Το ουσιώδες χαρακτηριστικό της διοικητικής πράξης με πλείονα αιτιολογικά ερείσματα έχει δικονομική όψη. Συγκεκριμένα, ο διάδικος οφείλει, προκειμένου να ακυρωθεί η διοικητική

πράξη και να παύσει η παραγωγή των βλαπτικών γι' αυτόν συνεπειών της, να προβάλει ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή πλημμέλειες για όλα τα σκέλη της αιτιολογίας, δηλαδή να πλήξει όλα τα κριτήρια είτε στο επίπεδο ερμηνείας του κανόνα δικαίου είτε στο επίπεδο του πραγματικού υλικού που χειρίσθηκε το διοικητικό όργανο...

Ο ακυρωτικός δικαστής διαπιστώνει αν η διοίκηση επένδυσε με **πλείονα αυτοτελή αιτιολογικά ερείσματα**, καθένα από τα οποία μπορεί να στηρίξει τη νομιμότητά της, ή αν αυτά τα πλείονα ερείσματα δεν είναι ισότιμα μεταξύ τους αλλά ορισμένο ή ορισμένα εξ' αυτών έχουν μείζονα βαρύτητα αποτελώντας την κύρια αιτιολογία ενώ τα λοιπά ερείσματα έχουν επικουρική σημασία... Αν κατά την εξέταση της αιτιολογίας διαπιστώσει ότι είναι νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένο έστω και ένα από τα σκέλη που στηρίζουν τη διοικητική πράξη, προχωρεί στην απόρριψη της αιτήσεως ακυρώσεως θεωρώντας ότι είναι αλυτελής η εξέταση των λόγων ακυρώσεως που πλήσσουν τα λοιπά ερείσματά της. [σελ. 320-321]

Κύρια και επικουρική αιτιολογία

Η διοικητική πράξη μπορεί να επενδύεται με αιτιολογικές σκέψεις οι οποίες δεν εμφανίζουν την ίδια βαρύτητα από την άποψη της στήριξης του διατακτικού της διότι υπάρχουν ορισμένες κύριες σκέψεις επί των οποίων εδράζεται η επιλεγείσα λύση και παραλλήλως καταγράφονται επιπλέον συλλογισμοί που λειτουργούν συμπληρωματικά. [σελ. 322]

Αν η κύρια αιτιολογία είναι νόμιμη και η επικουρική πάσχει για οποιονδήποτε λόγο, η προσβαλλόμενη πράξη δεν ακυρώνεται ενώ, αντιθέτως, η πράξη ακυρώνεται αν η κύρια εμφανίζει προβλήματα έστω και αν η επικουρική παρίσταται νόμιμη. Στην δεύτερη περίπτωση τυχόν λόγοι που στρέφονται κατά των επικουρικών αιτιολογιών δεν εξετάζονται διότι η έρευνά τους καθίσταται πλέον αλυσιτελής. [σελ. 323]

Το βάρος της απόδειξης στην ακυρωτική δίκη

Στην ακυρωτική δίκη δεν νοείται βάρος απόδειξης, όπως στην πολιτική δίκη, διότι ο δικαστής ενεργεί επί τη βάσει του ανακριτικού συστήματος και επομένως έχει την ευθύνη συγκέντρωσης του σχετικού υλικού... η υποχρέωση του εξαντλείται στο φάκελο που διαβιβάζει σ' αυτόν η Διοίκηση καθώς και στα στοιχεία στα οποία παραπέμπει ο φάκελος αλλά δεν έχουν ενταχθεί σ' αυτόν. Για τα λοιπά στοιχεία τα οποία δεν είναι εμφανή στον ακυρωτικό δικαστή από το φάκελο, η σχετική υποχρέωση βαρύνει τον αιτούντα προκειμένου να στηρίξει τους ισχυρισμούς του όταν αυτοί ερείδονται επί πραγματικού που δεν έχει περιέλθει σε γνώση του δικαστηρίου από τις ενέργειες για τη συγκέντρωση υλικού. Στην περίπτωση που ο αιτών δεν προσκομίσει τα σχετικά στοιχεία που επικαλείται, ο προσβαλλόμενος λόγος απορρίπτεται ως αναπόδεικτος. [σελ. 327]

Η Διοίκηση υποχρεούται εκ του νόμου να διατυπώνει τις απόψεις της επί των προβαλλόμενων λόγων ακυρώσεως διαβιβάζοντας το σχετικό φάκελο στο δικαστήριο... Στις απόψεις που ενσωματώνονται στη σχετική έκθεση, η Διοίκηση μπορεί να αναπτύξει τις θέσεις της έχοντας ως βάση την αιτιολογία με την οποία έχει επενδύσει την προσβαλλόμενη πράξη. Στο πλαίσιο αυτό, η Διοίκηση, ως διάδικο μέρος στην ακυρωτική δίκη, που έχει τη δικονομική δυνατότητα να προβάλλει τις θέσεις της και να αντικρούει τους λόγους του αιτούντος, έχει την ευχέρεια να διευκρινίζει τη νομική θεμελίωση της διοικητικής πράξης με την επίκληση πρόσθετων επιχειρημάτων και να αναλύει τον τρόπο με τον οποίο δομήθηκε ο νομικός συλλογισμός της. Έτσι, για να ενισχύσει την ερμηνευτική θέση που έλαβε ως προς τον εφαρμοσθέντα κανόνα δικαίου **μπορεί να αντλεί ερείσματα από μεταγενέστερη νομολογία των δικαστηρίων, από τυχόν γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ αλλά και να επικαλείται επιπλέον επιχειρήματα** επί τη βάσει των γνωστών μεθόδων ερμηνείας των κανόνων δικαίου. Ενώ λοιπόν ως προς το νομικό μέρος της διοικητικής πράξης η Διοίκηση έχει ελευθερία να προσθέτει σκέψεις και επιχειρήματα, σε ό,τι αφορά

το σκέλος των πραγματικών περιστατικών τα οποία στηρίζουν την αιτιολογία **δεν είναι δυνατή η συμπλήρωσή της με επίκληση και προσκόμιση άλλων πραγματικών δεδομένων και στοιχείων από αυτά που το αρμόδιο όργανο χρησιμοποίησε** προκειμένου να τεκμηριώσει τη βλαπτική για τον αιτούντα πράξη. [σελ. 330]

Ο κανόνας είναι ότι το αρμόδιο όργανο αιτιολογεί την πράξη επί τη βάση των στοιχείων του φακέλου που έχουν συγκεντρωθεί έως τη χρονική στιγμή έκδοσής της και συναπαρτίζουν το φάκελο της υπόθεσης. Η νομολογία όμως του ΣΤΕ έχει δεχθεί ότι επιτρέπεται να λαμβάνονται υπόψη αποδεικτικά στοιχεία που είναι μεν μεταγενέστερα της προσβαλλόμενης πράξης αλλά αναφέρονται σε γεγονότα τα οποία είναι προγενέστερα αυτής και ενισχύουν την αιτιολογία της. Η νομολογιακή αυτή θέση είναι πάγια και δεν αντιφάσκει προς τον ανωτέρω κανόνα. Και τούτο διότι αφορά αποκλειστικά και μόνον γεγονότα τα οποία είναι προγενέστερα της προσβαλλόμενης πράξης και επομένως η ύπαρξή τους δεν μπορεί να αμφισβητηθεί... η δε Διοίκηση προφανώς εκ παραδρομής ή από αβλεψία δεν τα επικαλέσθηκε κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης. [σελ. 333-334]

Πάντως, ως προς το ζήτημα του επιτρεπτού της προσκόμισης στοιχείων μεταγενέστερων χρονικά από την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης έχει αναπτυχθεί πλούσια νομολογία, η οποία δεν διακρίνεται για την σταθερότητα των λύσεων που έχει προσφέρει. [σελ. 370]

Αντίθεση αιτιολογίας προς τα στοιχεία του φακέλου συνιστά και η περίπτωση κατά την οποία το αποφασίζον διοικητικό όργανο δεν αιτιολογεί προσηκόντως την απόκλισή του από την **απλή γνώμη** που έχει προηγουμένως διατυπώσει το γνωμοδοτικό όργανο. **Η υποχρέωση αιτιολόγησης της πράξης του αποφασίζοντος οργάνου από την απλή γνώμη όταν η πρώτη αποκλίνει από τη δεύτερη, διαμορφώθηκε νομολογιακά και ήδη αποτελεί κανόνα που περιλαμβάνεται στο άρθρο 20 του ΚΔΔιαδ.** Πρόκειται για ειδική περίπτωση υποχρέωσης αιτιολογίας της διοικητικής πράξης, η οποία αποβλέπει στην ενίσχυση της διοικητικής διαδικασίας προς χάριν του ενδιαφερομένου αλλά και εν γένει του δημοσίου συμφέροντος καθώς επιβάλλει στο αποφασίζον όργανο να λαμβάνει σοβαρά υπόψη τη διατυπωθείσα γνωμοδότηση και να προχωρεί σε διαφορετική εκτίμηση και αξιολόγηση μόνον εφόσον εξηγεί με ειδικώς αιτιολογημένες σκέψεις τους λόγους αυτής της διαφοροποίησης. Η μη τήρηση της υποχρέωσης αυτής αποτελεί πλημμέλεια της αιτιολογίας που οδηγεί σε ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης. [σελ. 332]

Η υποκατάσταση της αιτιολογίας από τον ακυρωτικό δικαστή

Σε καμία περίπτωση ο ακυρωτικός δικαστής δεν μπορεί να προβαίνει σε πρωτογενή εκτίμηση και αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών και επί τη βάση συλλογιστικής που διαμορφώνει ο ίδιος, να οδηγείται ακολούθως σε απόρριψη της αιτήσεως καθ' υποκατάσταση της εκτίμησης και αξιολόγησης του διοικητικού οργάνου. Αυτά τα όρια εξουσίας του ακυρωτικού δικαστή είναι σύμφυτα με το χαρακτήρα της αιτήσεως ακυρώσεως ως ενδίκου βοηθήματος που εξετάζει αποκλειστικά τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης και ασκεί οριακό έλεγχο στις επιλογές της Διοίκησης. [σελ. 339-340]

Αν το διοικητικό όργανο εχώρησε στην έκδοση της διοικητικής πράξης ερμηνεύοντας με ορισμένο τρόπο τη σχετική νομοθεσία, το Δικαστήριο μπορεί να οδηγηθεί σε διαφορετική ερμηνεία του ανωτέρω κανόνα, κρίνοντας έτσι εσφαλμένη την ερμηνεία που έδωσε η Διοίκηση, και να μην ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη διότι και υπό την προκρινθείσα από το Δικαστήριο ερμηνεία η διοικητική πράξη είναι ορθή κατά το διατακτικό της. [σελ. 344]

Η στάση αυτή του Δικαστηρίου απέναντι σε νομικά σφάλματα στη σκέψη του αρμόδιου διοικητικού οργάνου τα οποία δεν επιδρούν στο διατακτικό της διοικητικής πράξης, εξηγείται από το γεγονός ότι αυτό που πρωτίστως ενδιαφέρει τον δικαστικό έλεγχο είναι να

μην υφίσταται στο νομικό κόσμο μη νόμιμες διοικητικές πράξεις παράγουσες έννομα αποτελέσματα προς ορισμένη κατεύθυνση αντίθετη προς την ερμηνεία των κανόνων δικαίου που έχει καταλήξει το Δικαστήριο. Η παραγωγή των εννόμων αποτελεσμάτων συνδέεται πρωτίστως με το διατακτικό της διοικητικής πράξης και όχι με το σκεπτικό της. [σελ. 345]

...Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνονται δύο στόχοι: αφενός καταγράφεται η ορθή κατά το Δικαστήριο ερμηνεία των κανόνων δικαίου με συνέπεια η Διοίκηση να γνωρίζει πώς πρέπει να ενεργήσει στο μέλλον κατά το χειρισμό παρόμοιων υποθέσεων και αφετέρου αποφεύγεται η ακύρωση μιας πράξης η οποία δεν θα είχε ουσιαστικό νόημα αφού τυχόν αναπομπή στη Διοίκηση προς νέα κρίση με το ίδιο διατακτικό για τον ενδιαφερόμενο. [σελ. 346]

Αυτεπάγγελτος δικαστικός έλεγχος κατά την ακυρωτική δίκη

Πρωταρχική θέση στους αυτεπαγγέλτως ερευνώμενους λόγους (από τον ακυρωτικό δικαστή) έχει ο έλεγχος της συνταγματικότητας του κανόνα δικαίου που διέπει την επίδικη υπόθεση. ...Άλλοι λόγοι ακυρώσεως που έχουν χαρακτηριστεί από το Δικαστήριο ως αυτεπαγγέλτως ερευνώμενοι είναι η αναρμοδιότητα του οργάνου το οποίο εξέδωσε την πράξη, η τήρηση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και η δημοσιότητα των διοικητικών πράξεων που συνδέεται με τη νόμιμη υπόστασή της. [σελ. 347]

Συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις

Σύμφωνα με το άρθρο 95 § 5 του Συντάγματος η Διοίκηση έχει υποχρέωση σε συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις, η παράβαση δε της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο. Στο άρθρο 1 του ν.3068/2002 προβλέπεται ότι το Δημόσιο οι ΟΤΑ και τα λοιπά ΝΠΔΔ έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς όλες τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που απαιτούνται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων.

Η αρμοδιότητα για τη λήψη των προβλεπόμενων μέτρων για τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, βάσει του άρθρου 56 του ν.3900/2010, ανατίθεται σε Τριμελές Συμβούλιο του δικαστηρίου που εξέδωσε την απόφαση. Το αρμόδιο Τριμελές Συμβούλιο, κατά το άρθρο 3 του ίδιου νόμου, επιλαμβάνεται μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου και αν διαπιστώσει καθυστέρηση, παράλειψη ή πλημμελή συμμόρφωση, καλεί τη διοικητική αρχή να συμμορφωθεί και αν δεν το πράξει μέσα σε ταχθείσα προθεσμία, επιβάλλει χρηματικό ποσό ως κύρωση ει βάρος της αρχής.

Κατά το άρθρο 50 §1 του ΠΔ 18/1989, η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακυρώσεως απαγγέλει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργησή της έναντι όλων είτε πρόκειται για κανονιστική είτε πρόκειται για ατομική πράξη, ενώ σύμφωνα με την § 4 του ίδιου άρθρου οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 § 5 του Συντ., πρέπει να συμμορφώνονται, αναλόγως με την περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της ακυρωτικής απόφασης ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη σ' αυτή. [σελ. 351-352]

Κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 95 §5 του Συντ. και 50 §4 του ΠΔ 18/1989, η ακύρωση της διοικητικής πράξης επαναφέρει την υπόθεση στο χρόνο έκδοσης της πράξης που έχει ακυρωθεί. Περαιτέρω, η νέα πράξη που τυχόν εκδίδει η Διοίκηση ανατρέχει αναγκαιώς στο χρόνο εκείνο και διέπεται καταρχήν από το νομικό και πραγματικό καθεστώς που ίσχυε τότε και όχι από το ισχύον κατά το χρόνο κατά τον οποίο λαμβάνουν χώρα οι ενέργειες συμμόρφωσης προς την ακυρωτική απόφαση. (ΣτΕ 862/1992, 1385/1987 κ.ά) [σελ. 353]

Με την απόφαση ΣτΕ 138/2009 κρίθηκε ότι σε περίπτωση ακύρωσης σύνθετης διοικητικής ενέργειας η Διοίκηση επιλαμβανόμενη εκ νέου της υπόθεσης, πρέπει να κρίνει από το

σημείο στο οποίο αναφέρεται η ακύρωση υπό το νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης. [σελ. 353]

Η ακύρωση διοικητικής πράξης λόγω μη τήρησης του ουσιώδους τύπου της αιτιολογίας ή λόγω παντελούς έλλειψης αιτιολογίας, όταν αυτή πρέπει να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, δεν συνοδεύεται από ειδικότερες σκέψεις δεσμεύουσες το διοικητικό όργανο ως προς το περιεχόμενο που οφείλει να προσδώσει στην αιτιολογία της πράξης. Η ακύρωση εξ' αυτού του λόγου αποτελεί ίσως τον πιο αδύναμο κρίκο του ακυρωτικού ελέγχου καθώς επιτρέπει στη Διοίκηση να εξετάζει για δεύτερη φορά μια υπόθεση χωρίς να υφίσταται ουδεμία δέσμευση εκ μέρους του Δικαστηρίου ως προς τον τρόπο με τον οποίο το διοικητικό όργανο θα χειρισθεί στη συνέχεια την υπόθεση. [σελ. 354]

Συγκρότηση ΝΣΚ

Η επιλογή των μελών του προεδρείου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανατίθεται στο Υπουργικό Συμβούλιο, δηλ. σ' ένα κατεξοχήν πολιτικό όργανο (ν.3086/2002, άρθρο 44, § 2). Ο θεσμός του ΝΣΚ καθιερώθηκε για πρώτη φορά σε συνταγματικό επίπεδο κατά την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 100Α, και έχει ως αρμοδιότητα τη δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου -συνδυασμός 100Α και 90 § 5 του Συντάγματος- [σελ. 71]

Κρίσεις και Αιτιολογία, Γενικών Διευθυντών, Διευθυντών, Τμηματάρχων

Το ΣτΕ στήριξε, με παγιωμένη νομολογία ήδη από τη δεκαετία του '50, την μη υποχρέωση αιτιολογίας κατά τις κρίσεις Γενικών Διευθυντών, με τη σκέψη ότι η Διοίκηση διαθέτει ευρύτατη διακριτική ευχέρεια κατά την επιλογή των ανωτάτων υπαλλήλων διότι πρόκειται για θέσεις εμπιστοσύνης (ΣτΕ 224/2011, 1070/2008 ...).

Αντίθετα, η επέκταση της ίδιας νομολογίας στους προϊσταμένους Διευθύνσεων και Τμημάτων δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχες αιτιολογικές σκέψεις, οι οποίες θα τεκμηριώναν αυτή τη νομολογιακή θέση για τους κατώτερους υπαλλήλους, για τους οποίους δεν συντρέχει το στοιχείο της εμπιστοσύνης της πολιτικής ηγεσίας (ΣτΕ 4366/2011, 1517/2000...) [σελ. 153-154]

Ομοταγές Ίδρυμα της αλλοδαπής

Ομοταγές ίδρυμα της αλλοδαπής, δηλαδή **ανήκει** από την άποψη του είδους και του επιπέδου των παρεχόμενων σ' αυτό επιστημονικών γνώσεων, καθώς και από την άποψη των προσόντων των διδασκόντων και των προϋποθέσεων εισαγωγής των διδασκομένων, **στην αυτή βαθμίδα εκπαίδευσης και μάλιστα στον ίδιο ή ομοειδή κύκλο επιστημών.** [σελ. 191]

Ισότιμος τίτλος, δηλαδή ο τίτλος αποκτήθηκε μετά από επιτυχή φοίτηση ή επιστημονική έρευνα και δοκιμασία και γενικώς με διαδικασία και υπό ουσιαστικές προϋποθέσεις (διάρκεια φοίτησης, είδος και έκταση σπουδών, σημασία και τρόπος εξέτασης ή άλλης δοκιμασίας κλπ) ανάλογες με αυτές που ισχύουν στην Ελλάδα και που αποδεικνύουν ότι ο τίτλος είναι πράγματι της αυτής επιστημονικής αξίας και του αυτού επιπέδου με τους τίτλους σπουδών των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων της Ελλάδας. [σελ. 191]

Στρατιωτικοί Υπάλληλοι

Οι στρατιωτικοί υπάλληλοι δεν καλύπτονται από το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντ. και επομένως, ως μη έχοντες μονιμότητα, δεν διαθέτουν το ένδικο βοήθημα της **υπαλληλικής προσφυγής** ενώπιον του ΣτΕ και των άλλων διοικητικών δικαστηρίων, το οποίο επιτρέπει στον δικαστή την εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσης κατά το νόμο και την ουσία. Κατά την εκδίκαση της υπαλληλικής προσφυγής ισχυρισμοί περί ελλείψεως αιτιολογίας στην (πειθαρχική) απόφαση (της Διοίκησης) απορρίπτονται ως αλυσιτελείς διότι το δικαστήριο προβαίνει στον ορθό νομικό χαρακτηρισμό των αποδιδόμενων στον διοικούμενο πράξεων,

εκφέρει δική του ουσιαστική κρίση σχετικά με την τέλεση των παραπτωμάτων και τη σοβαρότητά τους ενόψει των συνθηκών υπό τις οποίες τελέσθηκαν καθώς και σχετικά με την επιμέτρηση της ποινής κατ' εκτίμηση όλων των στοιχείων της πειθαρχικής υπόθεσης [σελ. 195]

[Πολύτεκνοι] Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ν.1892/1990, οι παροχές του νόμου αυτού, δηλαδή τόσο το επίδομα, όσο και η ισόβια σύνταξη, έχουν προσέτι το χαρακτήρα κινήτρου προς τους νέους γονείς για τη δημιουργία πολύτεκνων οικογενειών, με στόχο την αντιμετώπιση του οξέως δημογραφικού προβλήματος της Χώρας. [σελ. 281]

...κατά τα προδιαληφθέντα [σελ. 282]