

## Η συγκρότηση του διοικητικού συλλογισμού κατά την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης<sup>1</sup>.

Οι ατομικές διοικητικές πράξεις, με αποδέκτες συγκεκριμένα πρόσωπα ή ομάδες προσώπων, έχουν το έρεισμά τους στο νομικό καθεστώς που διέπει την εξεταζόμενη κάθε φορά υπόθεση. Το οικείο διοικητικό όργανο άλλοτε ενεργεί κατά **δέσμια αρμοδιότητα**, που σημαίνει ότι εφόσον διαπιστώσει τη συνδρομή των προβλεπόμενων κατά νόμο πραγματικών ή νομικών προϋποθέσεων εκδίδει διοικητική πράξη εμπριέχουσα ορισμένη ατομική ρύθμιση, και άλλοτε ενεργεί κατά **διακριτική ευχέρεια**, η οποία υφίσταται όταν οι κανόνες περί αρμοδιότητας δεν προκαθορίζουν επακριβώς την ενέργεια του διοικητικού οργάνου αλλά του παρέχουν περιθώρια επιλογών.

Σε κάθε περίπτωση, το διοικητικό όργανο ακολουθεί ορισμένα στάδια κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης, τα οποία είναι τα ακόλουθα<sup>2</sup>:

(α) Πρώτα εντοπίζεται ο κανόνας δικαίου που καταλαμβάνει την υπό κρίση περίπτωση. Ο εντοπισμός του προσήκοντος κανόνα συναρτάται με μια πρώτη επεξεργασία του πραγματικού υλικού που καλείται να εκτιμήσει και να αξιολογήσει το διοικητικό όργανο. Ιδιαίτερα σημαντική, στη φάση αυτή, είναι η ανάδειξη των κρίσιμων περιστατικών που διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην αντιμετώπιση της υπόθεσης.

(β) Στη συνέχεια, το διοικητικό όργανο υποχρεούται να προχωρήσει στην 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. Επίσης το διοικητικό όργανο καλείται συχνά να εξειδικεύσει αόριστες νομικές έννοιες τις οποίες ο νομοθέτης χρησιμοποιεί προκειμένου να καλύψει πτυχές της διοικητικής δράσεως. Η χρήση τέτοιων εννοιών επιτρέπει στη Διοίκηση, αλλά και στο δικαστή, να διαπλάθει την έννομη σχέση ή κατάσταση λαμβάνοντας υπόψη τα σύγχρονα δεδομένα της επιστήμης, της κοινωνικής συμβίωσης, της οικονομικής ανάπτυξης καθώς και άλλων παραμέτρων της ανθρώπινης δραστηριότητας. Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, το διοικητικό όργανο καταστρώνει τη **μείζονα πρόταση του διοικητικού συλλογισμού**, η οποία θα πληρωθεί στα στάδια που ακολουθούν.

(γ) Ακολούθως, το αρμόδιο όργανο συλλέγει το πραγματικό υλικό που αφορά τη συγκεκριμένη διοικητική υπόθεση και επικεντρώνει την προσοχή του στην

<sup>1</sup> **Πικραμένος Μιχάλης**, Η Αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων και ο Ακυρωτικός Δικαστικός Έλεγχος, Εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 56-61

<sup>2</sup> Τα στάδια που ακολουθεί το διοικητικό όργανο κατά τη διαμόρφωση της διοικητικής πράξης αναδεικνύει ο **Γ. Αγγελίδης**, ο οποίος τονίζει την ανάγκη καταγραφής των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών καθώς και το ότι 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.

καταγραφή των κρίσιμων πραγματικών στοιχείων ή περιστατικών που επιβάλλεται να εκτιμηθούν ενόψει της μείζονος πρότασης του διοικητικού συλλογισμού, ο οποίος έχει ήδη διατυπωθεί κατά το προηγούμενο στάδιο.

(δ) Στο στάδιο αυτό το διοικητικό όργανο προβαίνει στην ουσιαστική εκτίμηση και αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών σε σχέση με τον εφαρμοζόμενο κανόνα δικαίου, συγκροτείται δηλαδή η **ελάσσονα πρόταση του διοικητικού συλλογισμού στο πλαίσιο της οποίας επιχειρείται η υπαγωγή του κρίσιμου πραγματικού υλικού στον προσήκοντα κανόνα δικαίου**.

(ε) Τέλος, το διοικητικό όργανο καταλήγει στο συμπέρασμα της εργασίας που έχει πραγματοποιήσει κατά τα προηγούμενα στάδια και διατυπώνει το αποτέλεσμα της ενέργειάς του.

Ας σημειωθεί ότι τα στάδια αυτά πολλές φορές συμπλέκονται, καθώς το διοικητικό όργανο κατά την επεξεργασία της υπόθεσης εξετάζει πρώτα τα πραγματικά περιστατικά που καλείται να αξιολογήσει, ώστε να διακριβώσει ποιος είναι πράγματι ο προσήκων κανόνας δικαίου και να τον ερμηνεύσει. Υπάρχει δηλαδή μια «παλινδρομική» κίνηση μεταξύ πραγματικού και νομικού σκέλους της υπόθεσης που εμπλουτίζει τον προβληματισμό και βοηθάει στην αποκρυστάλλωση της τελικής μείζονος και ελάσσονος πρότασης του συλλογισμού αφού προηγουμένως έχουν, ενδεχομένως, παρεμβληθεί προσωρινές εκτιμήσεις και σκέψεις, οι οποίες διαδέχονται η μια την άλλη καθώς τίθενται υπό τη διαρκή βάσανο του κρίνοντος οργάνου, με σκοπό την επιλογή της καλύτερης δυνατής λύσης.

Από την προπεριγραφείσα διαδικασία προκύπτει ότι 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 βάσει των οποίων η Διοίκηση κατέληξε στην κρίση και απόφασή της. Είναι προφανές ότι εξαιρετικά κρίσιμο σημείο κατά την έκδοση μιας διοικητικής πράξης είναι το στάδιο της ουσιαστικής εκτίμησης και αξιολόγησης των πραγματικών δεδομένων από το διοικητικό όργανο προκειμένου να χωρέσει η διαμόρφωση της ελάσσονος πρότασης του διοικητικού συλλογισμού. 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. Τούτο σημαίνει ότι το διοικητικό όργανο μπορεί να παραλείψει την με πανηγυρικό τρόπο παράθεση της μείζονος πρότασης του συλλογισμού του, οφείλει όμως να διατυπώσει την υπαγωγή από τη διαμόρφωση της οποίας προκύπτει εμμέσως πλην σαφώς η ερμηνεία που προσέδωσε στους κανόνες δικαίου.

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.

Η κατάσταση αυτή του διοικητικού συλλογισμού αποτελεί τον συνήθη τρόπο κατά την έκδοση μιας διοικητικής πράξης. Δεν αποκλείεται όμως σε ορισμένες κατηγορίες διοικητικών πράξεων, ιδίως σ' αυτές που εκδίδονται βάσει δέσμιας αρμοδιότητας κατόπιν αιτήσεως του διοικουμένου με την υποβολή των προβλεπόμενων κατά νόμο δικαιολογητικών, να μην καταγράφεται αναλυτικός διοικητικός συλλογισμός. Σ' αυτή την περίπτωση η διοικητική πράξη περιέχει στο προοίμιό της τις διατάξεις επί των οποίων ερείδεται η ρύθμιση του αντιμετωπιζόμενου ζητήματος και περαιτέρω βεβαιώνεται ότι υποβλήθηκαν εκ μέρους του διοικουμένου τα προβλεπόμενα από το νόμο στοιχεία, ακολούθως δε διατυπώνεται ο ατομικός εν προκειμένω κανόνας με αποδέκτη τον διοικούμενο τον οποίο η πράξη αφορά. Αυτή η μορφή αιτιολόγησης της διοικητικής πράξης εμπεριέχει ασφαλώς την εκτίμηση του διοικητικού οργάνου ότι προέβη στον έλεγχο των υποβληθέντων εκ μέρους του διοικουμένου στοιχείων και ότι αυτά τα στοιχεία εμπίπτουν στις νομοθετικές διατάξεις που ρυθμίζουν τη σχετική ύλη.

Με βάση τα ανωτέρω θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τόσο ο **δικανικός συλλογισμός** όσο και ο **διοικητικός συλλογισμός**, στη πλήρη ανάπτυξή τους, εμφανίζουν ομοιότητες<sup>3</sup>. 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.

Αυτή η υποχρέωση του δικαστή αλλά και του διοικητικού οργάνου για ορθολογική και εμπεριστατωμένη διαμόρφωση της δικαστικής απόφασης και αντίστοιχα της διοικητικής πράξης, συνιστά ειδικότερη εκδήλωση της θεμελιώδους συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου η οποία επιτάσσει τα όργανα της πολιτείας να τεκμηριώνουν με επάρκεια τις επιλογές τους, όπως αυτές ενσωματώνονται στις αποφράσεις τους, οι οποίες αποτελούν εκφράσεις της κρατικής δράσης.

<sup>3</sup> 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 τρόπο καταρχήν τρόπο για να καταρτίσουν τη δικαστική απόφαση ή πράξη. Για αμφότερους η μείζων πρόταση είναι η έννοια του κανόνα δικαίου, η ελάσσω η συγκεκριμένη περίπτωση και το συμπέρασμα η αποφασιζόμενη ενέργεια.