



**ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ  
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ  
ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ**  
Ανεξάρτητη Αρχή  
Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας

**ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ 3/2020**

**Προς**

**1. Αντιπεριφερειάρχη Καστοριάς**

**2. Διεύθυνση Αναπτυξης ΠΕ**

**Καστοριάς**

**Τμήμα Χορήγησης Αδειών**

**Ανάπτυξης ενεργειας &**

**Φυσικών Πόρων**

**3. ....**

## **ΙΣΤΟΡΙΚΟ**

Με την με αριθμό 7/19-2-2020 αίτησή της η εταιρεία με την επωνυμία «.....» δια του εκπροσώπου της, ....., απευθύνθηκε στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη ζητώντας τη μεσολάβησή του. Σύμφωνα με την αναφορά στον Συμπαραστάτη, δυνάμει της με αριθμό ..... απόφασης του Περιφερειάρχη Δυτικής Μακεδονίας επιβλήθηκε διοικητικό πρόστιμο ύψους 30.000 ευρώ στην ανωτέρω εταιρεία. Η επιβολή αυτή έγινε κατόπιν εισηγήσεως της Γενικής Ανάπτυξης, της Διεύθυνσης Ανάπτυξης ΠΕ Καστοριάς, Τμήμα Χορήγησης Αδειών, Ανάπτυξης Ενέργειας και Φυσικών Πόρων μας για την πρόκληση ρύπανσης στο περιβάλλον και βασίστηκε στην περιβαλλοντική νομοθεσία και ειδικότερα στο άρθρο 30 του Ν. 1650/1986, του ν. 4042/2012 και στο άρθρο 21 παρ. 1 και 2 του Ν. 4014/2011, στο οποίο αναφέρεται ότι η πρόκληση οποιασδήποτε ρύπανσης ή άλλης υποβάθμισης του περιβάλλοντος καθώς και η παραβίαση απόφασης της Περιφέρειας που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του Ν. 4014/2011 αποτελεί παράβαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και επισύρει την επιβολή κυρώσεων. Ο εκπρόσωπος της εταιρείας θεωρώντας ότι το ύψος του προστίμου και η συνολική επιβολή του υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής ευχέρειας που παρέχει η νομοθεσία απευθύνθηκε στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη.

## **ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ**

Δυνάμει του άρθρου 179 του Ν. 3852/2010 παρ. 2 : «Ο συμπαραστάτης δέχεται ενυπόγραφες καταγγελίες άμεσα θιγόμενων φυσικών ή νομικών προσώπων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών της περιφέρειας, των νομικών της προσώπων και των επιχειρήσεών της και ασκεί διαμεσολάβηση

προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, ενώ είναι υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως ή ηλεκτρονικά εντός τριάντα (30) ημερών στους ενδιαφερομένους ως προς τις ενέργειες στις οποίες ο ίδιος προέβη μετά τη λήψη της καταγγελίας τους. Ο συμπαραστάτης υποστηρίζεται διοικητικά από τις υπηρεσίες της περιφέρειας, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να παρέχουν κάθε δυνατή συνδρομή. Κατά την εξέταση καταγγελιών, ο συμπαραστάτης μπορεί να αιτηθεί και να λάβει στοιχεία από το αρχείο των υπηρεσιών της περιφέρειας, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του π.δ. [28/2015](#) (Α` 34) για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία. Εφόσον, ύστερα από εξέταση καταγγελίας, προκύψουν φαινόμενα κακοδιοίκησης, ο συμπαραστάτης δύναται να υποβάλλει συστάσεις προς τις υπηρεσίες της περιφέρειας για την αποτροπή επανάληψής τους.»

### **ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

Η επιβολή του προστίμου έγινε βάσει του άρθρου 30 του Ν. 1650/1986 το οποίο ορίζει ότι :

« 1. Σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που προκαλούν οποιαδήποτε ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος ή παραβαίνουν τις διατάξεις του παρόντος ή των κατ` εξουσιοδότηση του εκδιδόμενων διαταγμάτων ή υπουργικών αποφάσεων ή αποφάσεων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή της Περιφέρειας, ανεξάρτητα από την αστική ή ποινική ευθύνη, επιβάλλεται ως διοικητική κύρωση πρόστιμο **από πεντακόσια (500) μέχρι δύο εκατομμύρια (2.000.000) ευρώ.**

**Τα εν λόγω πρόστιμα επιβάλλονται ανάλογα με τη σοβαρότητα της παράβασης, τη συχνότητα, την υποτροπή, το ύψος υπέρβασης των θεσμοθετημένων ορίων εκπομπών και την παραβίαση των περιβαλλοντικών όρων και προτύπων περιβαλλοντικών δεσμεύσεων.**

2. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 3, για την επιβολή των ανωτέρω προστίμων απαιτείται απόφαση των κάτωθι αναφερομένων, ύστερα από εισήγηση προς αυτούς των υπηρεσιών ή / και οργάνων της παραγράφου 3 του άρθρου 20 του παρόντος, ανάλογα με το ύψος των προστίμων:

**α) Από τον οικείο Περιφερειάρχη, εφόσον το ύψος του προστίμου ανέρχεται έως και τις διακόσιες χιλιάδες (200.000) ευρώ.....»**

Σύμφωνα δε με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1986) και με την αρχή της χρηστής διοίκησης όλες οι πράξεις της Διοίκησης πρέπει να είναι αιτιολογημένες. Το άρθρο 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ορίζει ότι :

«1. Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει Αιτιολογία, η οποία να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή της.

2. Η Αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης.»

Το άρθρο 30 του ν. 1650/1986 οριοθετεί το νομικό πλαίσιο στο οποίο οφείλει να κινείται η διοικητική δραστηριότητα. Στη συγκεκριμένη περίπτωση το αρμόδιο διοικητικό όργανο εφόσον διαπιστώσει περιβαλλοντική παράβαση έχει δέσμια αρμοδιότητα στο να επιβάλλει κυρώσεις αλλά έχει διακριτική ευχέρεια στο να αποφασίσει το ύψος του προστίμου που θα επιβάλλει. Η διακριτική ευχέρεια όμως δεν αποτελεί αυθαίρετη εξουσία (Πρεβεδούρου). Στο υπό εξέταση άρθρο τα όρια της διακριτικής

αυτής ευχέρειας ορίζονται από τις έννοιες : **«σοβαρότητα της παράβασης, συχνότητα, υποτροπή, ύψος υπέρβασης των θεσμοθετημένων ορίων εκπομπών και παραβίαση των περιβαλλοντικών όρων και προτύπων περιβαλλοντικών δεσμεύσεων»**. Τέλος, τα άκρα νόμιμα όρια εντός των οποίων πρέπει να ασκείται η διακριτική ευχέρεια καθορίζονται από ορισμένες γενικές αρχές συνταγματικής περιοχής. Πρόκειται για τις αρχές της ισότητας, υπό την έννοια της ίσης κρίσης ομοειδών νομικών και πραγματικών καταστάσεων, της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι το επαχθές μέτρο που επιβάλλεται με τη διοικητική πράξη πρέπει να είναι πρόσφορο, αναγκαίο και ανάλογο προς το εξυπηρετούμενο δημόσιο συμφέρον ή ιδιωτικό προστατευόμενο αγαθό, στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου με τον νόμο σκοπού (Πρεβεδούρου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο).

Κατόπιν τούτων, η νομιμότητα της απόφασης επιβολής προστίμου απαιτεί να παρατίθεται αιτιολογία που σημαίνει παράθεση των πραγματικών γεγονότων που συνιστούν την παράβαση και ανάλυση της συλλογιστικής του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε και επέβαλε το πρόστιμο έτσι ώστε οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν το ληφθέν πρόστιμο και το Δικαστήριο να μπορεί να ασκήσει τον έλεγχό του.

Το γεγονός ότι ο υπολογισμός του ύψους του προστίμου βασίζεται στην διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας υπηρεσίας κάνει πιο κρίσιμη την αιτιολογία της απόφασης επιβολής. Είναι δε επιβεβλημένο να αναφέρεται η κάθε αυτοτελή περιβαλλοντική παράβαση και το ύψος του προστίμου που επιβάλλεται για αυτήν καθώς και η αιτιολογία για την κάθε επιμέρους αυτοτελή επιβολή προστίμου ώστε να υπάρχει η δυνατότητα εκ μέρους οποιασδήποτε ελεγκτικής αρχής αλλά και του Δικαστηρίου κατά την ουσιαστική του κρίση να διαπιστώσει τη διάπραξη ή μη της επίδικης παράβασης, το είδος και τις συνθήκες τέλεσής της καθώς και να κρίνει για το ύψος του επιβληθέντος προστίμου (βλ. ΣτΕ 2671/2007, 2514/2009). Επιπλέον με αυτόν τον τρόπο έχει τη δυνατότητα ο ελεγχόμενος να αμυνθεί για την κάθε επιμέρους παράβαση χωριστά.

Έτσι, στην περίπτωση που γίνει δεκτός ο ισχυρισμός ότι δεν διαπράχθηκε κάποια περιβαλλοντική παράβαση, να είναι δυνατή η αντίστοιχη μείωση του προστίμου. Η σωρευτική επιβολή του προστίμου καθιστά αόριστη την απόφαση και καθιστά αδύνατο την αξιολόγηση της νομιμότητά της.

#### ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ

Επειδή οι εκ του νόμου παράμετροι που καθορίζουν τη διακριτική ευχέρεια ως προς τον καθορισμό του ύψους του προστίμου είναι η σοβαρότητα της παράβασης, η συχνότητα, η υποτροπή, το ύψος των θεσμοθετημένων εκπομπών και η παραβίαση των αποφάσεων ΕΠΟ και ΠΠΔ.

Επειδή όλοι οι παραβάτες της περιβαλλοντικής νομοθεσίας πρέπει να αντιμετωπίζονται όσο το δυνατόν ισότιμα, ελαχιστοποιώντας στο μέτρο του δυνατού την υποκειμενικότητα της αρμόδιας υπηρεσίας στον προσδιορισμό του ύψους του προστίμου, ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης πρότεινε στην Υπηρεσία :

α) να καταρτίσει ένα αλγόριθμο/τρόπο υπολογισμού του ύψους τον οποίο θα ακολουθεί η Υπηρεσία σε όλες τις περιπτώσεις περιβαλλοντικών παραβάσεων και

β) να επιμερίσει το συνολικό ποσό για κάθε περιβαλλοντική παράβαση προκειμένου να υπάρχει δυνατότητα αξιολόγησης και ανταπόδειξης.

Η πρόταση αυτή βασίστηκε στην πρακτική που ακολουθούν αντίστοιχες υπηρεσίες άλλων Περιφερειών οι οποίες λειτουργούν άτυπα βάσει ενός αλγόριθμου που ακολουθούν κάθε φορά που επιβάλουν πρόστιμα. Όπως δε αναφέρεται και στην Ειδική Έκθεση του Συνήγορου του Πολίτη του έτους 2016 (Επιχειρηματική Δράση και Προστασία Περιβάλλοντος σελ. 33) οι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος υπολογίζουν τα πρόστιμα με βάση έναν αλγόριθμο που έχει αναπτύξει η ίδια η Υπηρεσία.

Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης προτείνει, προκειμένου να υπάρχει ενιαία αντιμετώπιση σε επίπεδο Περιφέρειας από όλες τις Περιφερειακές Ενότητες, να καταρτιστεί και να εφαρμόζεται ο ίδιος αλγόριθμος από τις τέσσερις περιφερειακές ενότητες. Η κάθε δε εισήγηση να συνοδεύεται από την εκτύπωση του υπολογισμού του προστίμου που δικαιολογεί το ύψος του προστίμου.

Ενεργώντας μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης απέστειλε το με αριθμό ..... έγγραφο στον αντίστοιχο τμήμα της ΠΕ Καστοριάς προτείνοντας στην Υπηρεσία να καταρτίσουν έναν σχετικό αλγόριθμο. Όμως, το Τμήμα Χορήγησης Αδειών, Ανάπτυξης Ενέργειας και Φυσικών Πόρων με το αριθμό πρωτ. .... έγγραφό του τοποθετήθηκε αρνητικά στην πρόταση αυτή, ισχυριζόμενο ότι κάτι τέτοιο συνιστά τυποποίηση της διοικητικής πράξης και υπερβαίνει τις αρμοδιότητές του.

Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης όμως επιμένει ότι η εφαρμογή κάποιου αλγόριθμου στο οποίο κάθε φορά θα βασίζεται η Υπηρεσία δεν είναι τυποποίηση αλλά σωστή πρακτική η οποία εξασφαλίζει τη διαφάνεια και την αντικειμενικότητα των αποφάσεών της στο τομέα του καθορισμού προστίμων για την ορθή εφαρμογή της διακριτικής ευχέρειας της Υπηρεσίας κάτι που ήδη εφαρμόζουν αντίστοιχα τμήματα άλλων περιφερειών. Επισημαίνεται ότι η εφαρμογή αυτού του αλγόριθμου θα είναι εσωτερική και εντός της Υπηρεσίας χωρίς να δημοσιοποιείται προς τους τρίτους. Σε καμία περίπτωση δε θα αποτελεί τμήμα της αιτιολογίας της κάθε αποφάσεως επιβολής προστίμου. Η εφαρμογή αυτού του αλγόριθμου θα λειτουργεί στην ουσία ως κατευθυντήρια γραμμή που θα συντελεί στην ενιαία εφαρμογή πολιτικής επιβολής προστίμων.

Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ  
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ

ΤΣΙΟΜΠΑΝΟΥ Μ. ΚΑΤΕΡΙΝΑ

Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω