



**ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ  
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ  
ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ**

Ανεξάρτητη Αρχή  
Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας

**ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ 4/2020**

**Περιφερειακός Συμπαραστάτης**

**Προς**  
**1.τον κ. Περιφερειάρχη**  
**Δυτικής Μακεδονίας**  
**2. Διεύθυνση Αγροτικής**  
**Οικονομικής & Κτηνιατρικής**  
**ΠΕ Καστοριάς**  
**Τμήμα Κτηνιατρικής**

**ΙΣΤΟΡΙΚΟ**

Ο Αντιδήμαρχος του Δήμου ..... απευθύνθηκε στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας με τη με αριθμό 9/2020 αίτησή του για να μεσολαβήσει προκειμένου να γίνει δεκτό το με αριθμό πρωτ. .... αίτημα του Δήμου ..... προς το Τμήμα Κτηνιατρικής της Διεύθυνσης Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής Π.Ε. Καστοριάς για την έκδοση άδειας ίδρυσης καταφυγίου αδέσποτων ζώων. Σύμφωνα με την αναφορά του, στις 28-11-2019 εκδόθηκε το πρακτικό της γνωμοδοτικής επιτροπής η οποία εισηγήθηκε αρνητικά ως προς το αίτημα επικαλούμενη τα κάτωθι : α. την απουσία δικαιολογητικού σχετικά με τις χρήσεις γης, β. την έλλειψη αποδεικτικού ιδιοκτησίας, γ. την έλλειψη απόφασης του Δήμου και δ. την απουσία ειδικού ανεξάρτητου κτιρίου το οποίο πληρεί τις προϋποθέσεις του άρθρου 3 του ΠΔ 463/1978.

Ο Αντιδήμαρχος του Δήμου ..... κατέθεσε την από 17-1-2020 ιεραρχική προσφυγή με την οποία ισχυρίζεται ότι οι ανωτέρω απαιτήσεις της γνωμοδοτικής επιτροπής αποτελούν μία αυθαίρετη απαίτηση καθ' υπέρβαση των νομοθετικών προβλέψεων και ζήτησε την ακύρωση του προσβαλλόμενου πρακτικού. Διαμαρτύρεται γιατί δεν έχει λάβει ακόμα απάντηση επί της προσφυγής.

**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 πρόβη 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 εκ του νόμου διαδικασία για την άδεια καταφυγίου αδέσποτων ζώων ορίζεται στο Ν. 604/1977 καθώς και στο ΠΔ 463/1978. Στις διατάξεις των νομοθετημάτων αυτών καταγράφονται οι όροι ιδρύσεως και λειτουργίας καταφυγίου αδέσποτων ζώων.

Το άρθρο **4 του ν. 604/1977** ορίζει το αρμόδιο όργανο χορήγησης της άδειας. Ειδικότερα ορίζεται ότι :

«1. «Τα κτηνιατρεία και οι κτηνιατρικές κλινικές ιδρύονται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία απασχολούν κτηνίατρο ως επιστημονικό υπεύθυνο. Σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος, φυσικό πρόσωπο, είναι κτηνίατρος, δύναται να ορίζεται ο ίδιος ως επιστημονικός υπεύθυνος του κτηνιατρείου ή της κτηνιατρικής κλινικής. Τα ενδιαιτήματα ιδρύονται και λειτουργούν από φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

2. Διά την ίδρυσιν των εν τη προηγουμένη παραγράφω αναφερομένων καταστημάτων, εξαιρέσει των Κτηνιατρείων μικρών ή μεγάλων ζώων, απαιτείται **άδεια του οικείου Νομάρχου**, εκδιδόμενη τη **εισηγήσει της αρμοδίας κτηνιατρικής υπηρεσίας και, μετά σύμφωνον γνώμην της Επιτροπής** του άρθρου 5. Η άδεια ιδρύσεως ανακαλείται υποχρεωτικώς υπό της εκδούσης αρχής εάν εντός διετίας δεν εγένετο έναρξις λειτουργίας.

3. Ο τύπος ως και πάσα λεπτομέρεια ως προς τον τρόπον εκδόσεως της ως άνω αδειας, καθορίζονται δια κοινών αποφάσεων των Υπουργών Γεωργίας και Κοινωνικών Υπηρεσιών, δημοσιευομένων διά της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως.

Το άρθρο **5 του ν. 604/1977** ορίζει τις προϋποθέσεις χορήγησης άδειας λειτουργίας καταφυγίου. Ειδικότερα ορίζεται ότι:

1. Η Επιτροπή ήτις γνωμοδοτεί επί της χορηγήσεως αδειών ιδρύσεως Κλινικών και Ενδιαιτημάτων ζώων, συντίθεται εκ των κάτωθι:

α) Του Προϊσταμένου της κτηνιατρικής υπηρεσίας του Νομού ή του Αναπληρωτού του, ως Προέδρου.

β) Ενός Υγειονομικού οργάνου ως εκπροσώπου της οικείας Δ/σεως ή Τμήματος Κοιν. Υπηρεσιών της Νομαρχίας,

γ) Ενός τεχνικού ως εκπροσώπου της Δ/σεως Τεχνικών υπηρεσιών του Νομού.

2. Η ως άνω επιτροπή συγκροτείται δι` αποφάσεως του Νομάρχου υπό του οποίου ορίζονται και τα υπό στοιχεία β` και γ` μέλη μετά του αναπληρωτού αυτών.

3. Η Επιτροπή κατόπιν **αιτήσεως** του ενδιαφερομένου συνοδευομένης **υπό τεχνικής μελέτης** περί της κτιριακής συγκροτήσεως της υπό ίδρυσιν μονάδος και **χρηματικού παραβόλου** υπέρ

του Δημοσίου καθοριζομένου δι' αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας, διενεργεί εντός μηνός από της καταθέσεως της αιτήσεως αυτοψίαν επί του ακινήτου και εξετάζει αν τούτο πληροί τας ορισθησομένας διά του εν παραγρ. 2 του άρθρου 3 Διατάγματος προϋποθέσεις. Εις τα μέλη της Επιτροπής δεν καταβάλλεται πρόσθετος αμοιβή.

Το άρθρο 6 του ν. 604/1977 ορίζει τις προϋποθέσεις για την άδεια λειτουργίας καταφυγίου. Ειδικότερα ορίζεται ότι :

«1. Διά την λειτουργίαν "κτηνιατρείων μικρών ή μεγάλων ζώων", κλινικής, ή ενδιαιτήματος ζώων απαιτείται σχετική άδεια, χορηγούμενη υπό της προϊσταμένης Κτηνιατρικής αρχής του οικείου Νομού, αιτήσει του ενδιαφερομένου

.....  
"γ") Προκειμένου περί Ενδιαιτήματος ζώων:

αα) Υφίσταται άδεια ιδρύσεως τούτου.

ββ) Υποβάλλεται μετά της αδείας υπεύθυνος δήλωσις Κτηνιάτρου ότι αναλαμβάνει την υγειονομική επίβλεψιν και εποπτείαν του Ενδιαιτήματος.

γγ) Συνυποβάλλεται τοπογραφικόν διάγραμμα μετά κατόψεως των εκτελεσθεισών εγκαταστάσεων και του οικοπέδου, υπό κλίμακα 1:100.

δδ) Εκθεσις περιγραφική του εξοπλισμού του καταστήματος.

Το ΠΔ 463/1978 στο άρθρο 3 συμπληρώνει τους όρους και τις προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας των καταφυγίων :

«1. Δια την χορήγησιν της εν παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν. 604/1977 αδείας ιδρύσεως εν διαιτήματος μικρών ζώων, απαιτείται ειδικόν ανεξάρτητον κτίριον, πληρούν τους κατά τας εκάστοτε ισχύουσας διατάξεις υγειονομικούς όρους, ευρισκόμενον εκτός σχεδίου πόλεως, εις απόστασιν 100 τουλάχιστον μέτρων εκ της πλησιεστέρας κατοικίας και λοιπών εγκαταστάσεων και χώρων των αναφερομένων εν παραγράφω 1 του άρθρου 2 του παρόντος και το οποίον δέον να περιλαμβάνη τους κάτωθι χώρους:

α) Γραφείον διοικήσεως και διαχειρίσεως.

β) Αίθουσαν προσωπικού.

γ) Αποθήκην τροφών και υλικού.

δ) Αίθουσαν παρασκευής ή προετοιμασίας της τροφής των ζώων, μετά των σχετικών σκευών και ειδών εστιάσεως των ζώων ως και πλυντηρίου αυτών.

ε) Αίθουσαν απομονώσεως ασθενών ζώων.

"στ) Ατομική αίθουσα διαμονής φιλοξενούμενων σκύλων"

ζ) Αίθουσαν διαμονής φιλοξενούμενων γαλών και λοιπών ζώων.

"η) Ατομικό προαύλιο άσκησης σκύλων".

θ) Εγκαταστάσεις παροχής θερμού - ψυχρού ύδατος, αφοδευτηρίου.

"2. ΟΙ χώροι που αναφέρονται στις περιπτώσεις α έως και ε` της προηγούμενης παραγράφου πρέπει να έχουν συνολική επιφάνεια τουλάχιστον εξήντα τετραγωνικών μέτρων και οι χώροι που

αναφέρονται στις περιπτώσεις στ` και ζ` της ίδιας παραγράφου να έχουν επιφάνεια ανάλογη με τον αριθμό των ζώων που φιλοξενούνται, έχοντας υπόψη ότι για κάθε σκύλο απαιτείται ξεχωριστός χώρος φιλοξενίας και άσκησης με ελάχιστες διαστάσεις μήκους δύο μέτρων, πλάτους δύο μέτρων και ύψους δύο μέτρων αντίστοιχα. Οι χώροι αυτοί πρέπει να είναι απαλλαγμένοι από υγρασία, να εξαερίζονται καλώς και να εξασφαλίζουν την προστασία των ζώων από τις δυσμενείς καιρικές συνθήκες."

3. Τα ενδιαίτηματα μικρών ζώων δέον να είναι:

α) Επληρωμένα κατ` ελάχιστον, δια του διοικητικού υπευθύνου και του αναλαμβάνοντος την υγειονομική επίβλεψη και εποπτεία του ενδιαίτηματος Κτηνιάτρου, όστις δύναται να έχει και την ιδιότητα του διοικητικού υπευθύνου ως και ενός καταλλήλου σταυλίτου.

β) Εξοπλισμένα δια των απαραίτητων οργάνων, εργαλείων και σκευών.

### **ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ**

Η Διοίκηση οφείλει να λειτουργεί σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, η οποία τη δεσμεύει να ακολουθεί τους κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία της.

Η διοικητική διαδικασία έκδοσης άδειας ιδρύσεως απαιτεί τη διαδοχή τριών σταδίων : α) την γνωμοδότηση για την τήρηση των προϋποθέσεων, β) την εισήγηση και γ) την έκδοση της άδειας. Τα τρία αυτά στάδια αποτελούν τον ουσιαστικό τύπο της διαδικασίας.

Στην υπό εξέταση περίπτωση, ο Νόμος απαιτεί ρητά για την έκδοση της εκτελέστης πράξης της άδειας ιδρύσεως καταφυγίου, την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής, η οποία συγκροτείται σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν. 604/1977, και την εισήγηση της αρμόδιας κτηνιατρικής υπηρεσίας. Το τελικό αρμόδιο όργανο έκδοσης της εκτελεστής διοικητικής πράξης είναι ο Περιφερειάρχης ο οποίος δεσμεύεται από τη γνώμη των δύο προηγούμενων οργάνων. Ο νομοθέτης έχει θεσπίσει τη γνωμοδοτική διαδικασία καθώς είναι σαφές ότι απαιτούνται ειδικές γνώσεις για την έκδοση μίας τέτοιας απόφασης. Ρυθμίζει και τον τρόπο σύστασης της Επιτροπής προκειμένου να εξασφαλίσει το μείζον αποτέλεσμα. Η δε γνωμοδότηση της Επιτροπής χαρακτηρίζεται ρητά από το Νομοθέτη ως «σύμφωνη», με την έννοια ότι το τελικό αποφασίζον όργανο δεν μπορεί να ενεργήσει με διαφορετικό τρόπο από αυτό που υποδεικνύει η γνωμοδότηση. Στην περίπτωση που η γνωμοδότηση είναι αρνητική το αποφασίζον όργανο μπορεί είτε να εκδώσει αρνητική πράξη είτε να μην εκδώσει πράξη.

Το ερώτημα που τίθεται είναι, εάν οφείλει η Επιτροπή να κάνει αυτοψία επί του ακινήτου ή επί των κατατεθειμένων σχεδίων. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο Νόμος 604/1977 απαιτεί να γίνει αυτοψία επί του κτιρίου. Όμως, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με το αριθμό πρωτ. .... απαντητικό έγγραφο σε σχετικό ερώτημα που απέστειλε ο Δήμος ..... απάντησε ότι η αυτοψία διενεργείται πριν από την ανέγερση του κτιρίου και ότι ελέγχεται η τεχνική μελέτη σχετικά με την τήρηση των αποστάσεων και των λοιπών απαιτήσεων.

Με την κατάθεση της ιεραρχικής προσφυγής καλείται το ιεραρχικό ανώτερο όργανο να αποφανθεί επί του ερωτήματος αυτού.

Η ιεραρχική προσφυγή θεσπίζεται στο άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, απευθύνεται στην αρχή που προΐσταται του οργάνου που εξέδωσε την πράξη και έχει ως αίτημα την

ακύρωση της πράξης. Η δε Διοίκηση έχει προθεσμία 30 ημερών για να απαντήσει. Κατά συνέπεια υπάρχει υποχρέωση να απαντήσει επί της ιεραρχικής προσφυγής εντός 30 ημερών από την κατάθεση. Η προθεσμία είναι ενδεικτική αλλά δεν μπορεί να ξεπεράσει η απάντηση τον εύλογο χρόνο.

Είναι γεγονός ότι ο αυξημένος αριθμός αδέσποτων ζώων στην περιοχή καθιστά αναγκαία για το δημόσιο συμφέρον την ίδρυση ενός καταφυγίου αδέσποτων ζώων στο Δήμο ..... Επιπρόσθετα, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με την απάντησή του στο ερώτημα του Δήμου αποφαινεται ότι η αρμόδια επιτροπή μπορεί να ελέγξει νόμιμα μόνο την τεχνική μελέτη χωρίς να διενεργήσει αυτοψία επί του κτιρίου. Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης πρότεινε στην Επιτροπή να επανεξετάσει το αίτημα του Δήμου και βασιζόμενη στην επιστολή του Υπουργείου να αναθεωρήσει την άποψή της περί αυτοψίας του κτιρίου προκειμένου να μπορέσει ο Δήμος να προχωρήσει στις νόμιμες ενέργειες για τη δημιουργία καταφυγίου αδέσποτων ζώων που έχει ανάγκη η περιοχή. Άλλωστε, η Υπηρεσία είχε τη δυνατότητα, στο επόμενο στάδιο της διαδικασίας, δηλαδή στο στάδιο της έκδοσης άδειας λειτουργίας, να επανεξετάσει από το προσκομιζόμενο τοπογραφικό διάγραμμα μετά κατόψεως των εκτελεσθεισών εγκαταστάσεων και του οικοπέδου, το εάν τηρήθηκαν όλα όσα ο Νόμος ορίζει και σε περίπτωση μη τηρήσεως των οριζόμενων από το νόμο να μην χορηγήσει την άδεια λειτουργίας.

Η Υπηρεσία δεν έκανε δεκτή αυτήν την πρόταση εμμένοντας στην αρχική της άποψη και επικαλούμενη ότι ερμηνεύει ορθά το Νόμο. Όμως, το συγκεκριμένο σημείο της ανωτέρω νομοθεσίας αποτέλεσε και αποτελεί σημείο τριβής με τους πολίτες καθώς, προκειμένου να πληρούν τις προϋποθέσεις του νόμου, υποχρεώνονται να ολοκληρώσουν την κατασκευή του κτιρίου του καταφυγίου προτού πάρουν την άδεια ίδρυσης χάνοντας πολλές φορές και την δυνατότητα χρηματοδότησης της ανέγερσης του από προγράμματα, όπως στην υπό εξέταση περίπτωση από το πρόγραμμα «Φιλόδημος».

Επειδή υπάρχει δημόσιο συμφέρον για την κατασκευή καταφυγίων αδέσποτων λόγω της συνεχιζόμενης αύξησης του αριθμού των αδέσποτων στην Περιφέρεια της Δυτικής Μακεδονίας, πρέπει να βρεθεί τρόπος να διευκολυνθεί η κατασκευή τους. Κρίνεται σκόπιμο - εφόσον είναι σύμφωνη η Υπηρεσία - να επιμεληθεί την αποστολή επιστολής προς το αρμόδιο Υπουργείο όπου να περιγράφεται το πρόβλημα που δημιουργείται από την ανωτέρω διάταξη και να υποβάλλονται προτάσεις για την τροποποίηση του Νομοθετικού Πλαισίου προκειμένου να είναι λειτουργικός ο Νόμος, να μην έρχονται σε αδιέξοδο όσοι προσπαθούν θα δημιουργήσουν καταφύγιο αδέσποτων ζώων και να μην δημιουργούνται προστριβές με τους υπαλλήλους.

Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ  
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ  
ΤΣΙΟΜΠΑΝΟΥ Μ. ΚΑΤΕΡΙΝΑ  
Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω