



**ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ
ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ**

**Ανεξάρτητη Αρχή
Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας**

ΕΙΔΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ 1/2021

(άρθρο 77 παρ. 5 του Ν. 3852/2010)

Η άσκηση διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010 κατά των αποφάσεων επιβολής διοικητικών κυρώσεων για περιβαλλοντικές παραβάσεις του άρθρου 30 ν. 1650/1986

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

Κοζάνη 2021

Εισαγωγή

Σύμφωνα με το άρθρο 179 ν. 3852/2010 ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης 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. Επίσης, μπορεί να προβαίνει στη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης της περιφερειακής διοίκησης και των σχέσεων της με το κοινό, τόσο στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης όσο και επ' ευκαιρία σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης, που ο ίδιος εντοπίζει. Οι ειδικές προτάσεις αποτυπώνουν ζητήματα που αποτέλεσαν αντικείμενο καταγγελιών ή επισημάνσεων προς τον Συμπαραστάτη και οι λύσεις που προτείνονται μέσω αυτών μπορούν να αποτελέσουν το έναυσμα για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση του προβλήματος.

Περίληψη προβλήματος : Η δυνατότητα ή μη άσκησης της διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010 κατά των αποφάσεων του Περιφερειάρχη με τις οποίες επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις του άρθρου 30 ν. 1650/1986 για περιβαλλοντικές παραβάσεις.

ΜΕΡΟΣ Α Ιστορικό

1. Με το με αριθμό πρωτ. 84586/27-4-2021 έγγραφο η Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Λειτουργίας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας Στερεάς Ελλάδας υπέβαλε ερώτημα προς τη Διεύθυνση Οργάνωσης & Λειτουργίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών σχετικά με το εάν στα διοικητικά πρόστιμα που επιβάλλονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 30 του ν. 1650/1986 χωρεί μόνο η προσφυγή στο αρμόδιο διοικητικό πρωτοδικείο σύμφωνα με την ειδικότερη διάταξη του άρθρου 30 παρ. 3 εδ. β του Ν. 1650/1986 και όχι η ειδική διοικητική προσφυγή σύμφωνα με τις γενικότερες διατάξεις του άρθρου 227 του Νόμου 3852/2010 και ως εκ τούτου οι προσφυγές που κατατίθενται ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης θα πρέπει να απορρίπτονται ως απαραδέκτως ασκηθείσες. Με το έγγραφο αυτό επισήμαινε ότι : *"Νομολογιακά, πολλές δικαστικές αποφάσεις δέχονται ότι η απόφαση που επιβάλλει πρόστιμο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 30 του Ν. 1650/1986 υπόκειται σε προσφυγή ουσίας ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου (ΣτΕ 2164/2019, ΣτΕ 1266/2019) ενώ η προσφυγή του άρθρου 227 του Ν. 3852/2010*

αποτελεί προσφυγή νομιμότητας (Στε 268/2019). Ενόψει των προεκτεθέντων και επειδή η αναγραφή από μέρους της Περιφέρειας, ως αρχής που επιβάλλει τα επίδικα πρόστιμα, στο κείμενο της διοικητικής πράξης προκαλεί σύγχυση στους πολίτες και κάποιες φορές μπορεί να προκαλέσει -αναίτια- καθυστέρηση στην επίλυση των διαφορών τους με τη Διοίκηση, τίθεται το ερώτημα εάν η Αποκεντρωμένη Διοίκηση έχει αρμοδιότητα να εξετάσει και να αποφανθεί επί των υποβαλλόμενων προσφυγών"

2. Επακολούθησε το με αριθμό 38142/21-5-2021 έγγραφο του τμήματος Οργάνωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού, της Διεύθυνσης Οργάνωση και Λειτουργία Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών προς τη Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου και Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Περιβάλλοντος & Ενέργειας το οποίο αναφέρει : *"Η δυνατότητα υποβολής δύο παράλληλων προσφυγών που ρυθμίζονται από διαφορετικές διατάξεις εγείρουν προβληματισμού ως προς τα εξής : οι προθεσμίες που τίθενται για την υποβολή και εξέταση όπως και τα όργανα εξέτασής τους δεν ταυτίζονται σε περίπτωση που ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης με βάση το άρ. 227 του ν. 3852/2010 κάνει δεκτή τη προσφυγή και ακυρώσει το πρόστιμο, η περιφέρεια οφείλει να συμμορφωθεί στην απόφαση του Συντονιστή σύμφωνα με το άρθρο 231 του ν. 3852/2010 και να άρει την απόφαση επιβολής προστίμου ενώ σύμφωνα με το ν. 1650/1986 το μόνο αρμόδιο όργανο είναι το Διοικητικό Πρωτοδικείο. Άποψή μας είναι ότι οι αποφάσεις επιβολής προστίμων για περιβαλλοντικές παραβάσεις ρυθμίζονται από ειδικό θεσμικό πλαίσιο και να πρέπει να προσβάλλονται σύμφωνα μόνο με τις προβλέψεις του πλαισίου αυτού, δηλαδή εν προκειμένω να προσβάλλονται μόνο στο κατά τόπον αρμόδιο Διοικητικό Πρωτοδικείο όπως ρητά ορίζεται στο αρ. 30 ν. 1650/1986 "*. Ζήτησε δε τις απόψεις του Υπουργείου Περιβάλλοντος για το θέμα αυτό ως το καθ' ύλη αρμόδιο υπουργείο.

3. Με το με αριθμό 51179/1968 έγγραφο το Τμήμα Νομικών θεμάτων & Κρίσεως Προσφυγών, της Διεύθυνσης Νομοθετικού Έργου & Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Περιβάλλοντος & Ενέργειας προς το Τμήμα Οργάνωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών απάντησε ότι : *"Θεωρούμε ότι κατά των ανωτέρω αποφάσεων επιβολής προστίμου για παράβαση του νόμου 1650/1986 χωρεί μόνο προσφυγή στο αρμόδιο διοικητικό πρωτοδικείο, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 30 ν. 1650/1986"*.

4. Κατόπιν τούτων, με το 57933/4-8-2021 έγγραφό της το Τμήμα Οργάνωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού, της Διεύθυνσης Οργάνωση και Λειτουργία Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών διαβίβασε το με αριθμό 38142/21-5-

2021 έγγραφο του και το με αριθμό 51179/1968 έγγραφο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας προς την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας. Ταυτόχρονα τα τρία αυτά έγγραφα κοινοποιήθηκαν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας για ενημέρωση.

5. Τέλος, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας απέστειλε στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας το με αριθμό 96342/12 Αυγούστου 2021 έγγραφο της με θέμα : "Προσφυγές κατά αποφάσεων Περιφερειάρχη με τις οποίες επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις του άρθρου 30 ν. 1650/1986". Με το ανωτέρω έγγραφο η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας κοινοποιεί το με αριθμό 38142/21-5-2021 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών καθώς και το με αριθμό πρωτ. ΥΠΕΔ/ΔΝΕΠ/51179/1968/16-7-2021 έγγραφο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και ενημερώνει την Περιφέρεια ότι σύμφωνα με τα ανωτέρω έγγραφα, στις αποφάσεις με τις οποίες επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις του άρθρου 30 ν. 1650/1986 δεν χωρεί η ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 227 ν. 3852/2010, αλλά μόνο η προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου Διοικητικού Πρωτοδικείου.

Συμπερασματικά, οι ανωτέρω υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών και του Υπουργείου Περιβάλλοντος & Ενέργειας υποστηρίζουν ότι στις αποφάσεις με τις οποίες επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις του άρθρου 30 ν. 1650/1986 δεν χωρεί η ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 227 ν. 3852/2010, αλλά μόνο η προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Πρωτοδικείου, άποψη την οποία υιοθετούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και προτρέπουν τις αρμόδιες υπηρεσίες της Περιφέρειας για τις δικές τους ενέργειες.

ΜΕΡΟΣ Β Νομοθετικό πλαίσιο

Κεφάλαιο 1 Σύνταγμα

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος προβλέπεται ότι : *“1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους”*.

Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος: *“4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.”*

Κεφάλαιο 2 ν. 3852/2010

Για πρώτη φορά, με τα άρθρα 214-240 ν. 3852/2010 "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης", επιχειρήθηκε η ίδρυση μίας κρατικής ειδικής υπηρεσίας με αποκλειστική αρμοδιότητα τον κατασταλακτικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και στόχο την τήρηση εκ μέρους των οργάνων των ΟΤΑ των εκάστοτε όρων και διατάξεων που οφείλουν να τηρούν προκειμένου να διαφυλαχθεί η αρχή της νομιμότητας και να διασφαλιστούν τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα των διοικούμενων¹. Στο άρθρο 214 ν. 3852/2010 ρυθμίζονται οι Αρχές, η έκταση και το περιεχόμενο της κρατικής εποπτείας : " 1. Το κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα αυτών εποπτεία, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους ούτε να υπεισέρχεται σε κρίσεις για τη σκοπιμότητα της δράσης τους ή να θίγει τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Ειδικότερα η κρατική εποπτεία των Ο.Τ.Α. συνίσταται: (α) σε έλεγχο των πράξεων (έλεγχος νομιμότητας) και (β) σε έλεγχο των προσώπων (πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών)."

I. Άρθρο 225 ν. 3852/2010

Στις παρ. 1, 2 και 3 του άρθρου 225 ν. 3852/2010 ορίζεται αντίστοιχα ότι: *«1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων, των περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου αυτών αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., εφόσον αφορούν:*

α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,²

¹ Αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010

² Ενδεικτικά αναφέρονται : κανονισμός λειτουργίας κοινόχρηστων χώρων αρ. 79 Ν. 3463/2006, κανονισμός καθαριότητας, κανονισμοί λαϊκών αγορών αρ. 31 και 2 παρ. 17 ν. 4497/2017 αρμόδιος φορέας για τις λαϊκές αγορές που λειτουργούν εντός των γεωγραφικών ορίων της Περιφέρειας Αττικής και της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης, αρμόδιος

β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.

γ) την αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων,

δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,

ε) τη μίσθωση ακινήτων από τρίτους,

στ) τη σύναψη πάσης φύσεως δανείων,

ζ) την ίδρυση πάσης φύσεως νομικών προσώπων, τη συμμετοχή σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα, καθώς και τη λύση και τη θέση σε εκκαθάριση νομικών προσώπων,

η) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης α` της παραγράφου 1 του άρθρου 100 και

θ) τη διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος.

Στην ΑΥΕ Ο.Τ.Α. αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας και οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης - Αποχέτευσης και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. που αφορούν:

α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου,

β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων,

γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων,

δ) σύναψη δανείων,

ε) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, εάν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.,

στ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους και

ζ) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη της περίπτωσης α της παραγράφου 1 του άρθρου 100.

Ειδικά, για τις ΔΕΥΑ, εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες που αφορούν την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους.

Επίσης, αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, εφόσον υπάγονται στις περιπτώσεις των προηγούμενων εδαφίων της παραγράφου αυτής, καθώς και ο προϋπολογισμός τους. Οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις αυτών κοινοποιούνται στην ΑΥΕ Ο.Τ.Α.

φορέας ορίζεται η Περιφέρεια Αττικής και η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, αντίστοιχα. Για τις λαϊκές αγορές της λοιπής επικράτεια, καθώς και για τις λοιπές οργανωμένες αγορές, αρμόδιος φορέας ορίζεται ο δήμος, εντός των γεωγραφικών ορίων του οποίου λειτουργεί η αγορά.

II. Άρθρο 226 ν. 3852/2010

Στο άρθρο 226 ν. 3852/2010 ρυθμίζεται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας : "1. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους, για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί.

III. Άρθρο 227 ν. 3852/2010

Στο άρθρο 227 ν. 3852/2010 ρυθμίζεται η δυνατότητα άσκησης διοικητική προσφυγής : " Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους, για λόγους νομιμότητας, ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α., μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε πλήρη γνώση αυτής. Ατομικές πράξεις κοινοποιούνται στον ενδιαφερόμενο με απόδειξη παραλαβής και αναφέρουν υποχρεωτικά ότι κατ' αυτών χωρεί ειδική προσφυγή για λόγους νομιμότητας ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α. μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών. 2. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την παρέλευση άπρακτης της ειδικής προθεσμίας που τυχόν τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.....4. Δικαίωμα για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής τεκμαίρεται ότι έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ή περιφέρειας, ανεξάρτητα από το εάν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, εφόσον δεν την υπερψήφισαν. Δικαίωμα έχουν ομοίως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου ή δεύτερου βαθμού, καθώς και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπούς. 5. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί."

IV. Άρθρο 238 ν. 3852/2010

Στο άρθρο 238 ν. 3852/2010 ρυθμίζεται η Εποπτεία των Ο.Τ.Α. μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. 1. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων, κατά τα άρθρα 225 έως 227, ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. [3463/2006](#), Α' 114), οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των περιφερειών που ανήκουν στην ανωτέρω Αποκεντρωμένη Διοίκηση, καθώς και τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. [30/1996](#), Α' 21), που βρίσκονται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Οι επιτροπές αυτές συγκροτούνται με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης 2. Όπου στα ανωτέρω άρθρα αναφέρεται ο Επόπτης Ο.Τ.Α., κατά το μεταβατικό διάστημα, νοείται ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.4. Η έναρξη λειτουργίας κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. διαπιστώνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.6. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόζεται η παράγραφος 6 του άρθρου 227. 7. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόζονται τα άρθρα 124, 125 και 126 του παρόντος και εξακολουθούν να ισχύουν τα άρθρα 232, 233, 234 του ν. 3852/2010. Κατά το μεταβατικό αυτό διάστημα τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας ασκεί ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όπου στις διατάξεις αυτές προβλέπεται η συμμετοχή υπαλλήλου της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ορίζεται, με απόφαση του οικείου Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, υπάλληλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στην κατά το άρθρο 232 παρ. 2 του ν. 3852/2010 ελεγκτική επιτροπή μετέχει, αντί του Ελεγκτή Νομιμότητας, προϊστάμενος Διεύθυνσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του από τον οικείο Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης».

Σύμφωνα με την παρ. 8 του άρθρου 4 ν. 4623/2019 : "8. Όπου στον ν. 3852/2010, αναφέρεται «Ελεγκτής Νομιμότητας» ή «Επόπτης», μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. του άρθρου 215 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 109 του ν. 4555/2018, νοείται ο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης»."

Κεφάλαιο 3 ν. 1650/1986

Σύμφωνα με το άρθρο 30 ν. 1650/1986 (Προστασία του Περιβάλλοντος) επιβάλλονται διοικητικές κυρώσεις : " 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.....3....."Κατά των αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλονται τα κατά τις προηγούμενες παραγράφους πρόστιμα χωρεί προσφυγή στο διοικητικό πρωτοδικείο. Οι παραπάνω διαφορές διέπονται από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας."

ΜΕΡΟΣ Γ Ερμηνεία και εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων

Κεφάλαιο 1 Έλεγχος νομιμότητας

I. Έλεγχος νομιμότητας κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 ν. 3852/2010

Οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια³. Δεν έχουν κανονιστική αρμοδιότητα και οι πράξεις τους υπάγονται σε καθεστώς εποπτείας.

Ο Νόμος 3852/2010 γνωστός ως "Καλλικράτης" υιοθέτησε ένα νέο μοντέλο άσκησης εποπτείας στους ΟΤΑ σε σχέση με αυτό που ίσχυε μέχρι τότε. Στόχος του ήταν να ασκείται ο έλεγχος νομιμότητας ενιαία για τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού από ένα όργανο με μία ενιαία μορφή. *Ίδρυσε μία ειδική κρατική υπηρεσία με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο των πράξεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερης βαθμίδας, δηλαδή των δήμων και των περιφερειών, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από το άρθρο 102 παρ. 4 κρατικής εποπτείας, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, χωρίς να εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους. Στο πλαίσιο της ίδιας κρατικής υπηρεσίας ασκείται και ο πειθαρχικός έλεγχος στους αιρετούς των δήμων και των περιφερειών κατά τα οριζόμενα*

³ Σύνταγμα Άρθρο 102 & Ευρωπαϊκός Χάρτης Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Άρθρα 2 και 3 που επικυρώθηκε με το ν. 1850/1989

στην ανωτέρω συνταγματική διάταξη⁴. Ο ρόλος της προβλέφθηκε διττός καθώς από τη μία ανέλαβε τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων της ΤΑ και από την άλλη ήταν αρμόδια για τον πειθαρχικό έλεγχο των εκπροσώπων της λαϊκής βούλησης σε τοπικό επίπεδο⁵.

Έτσι με τις διατάξεις 225, 226 και 227 ν. 3852/2010 προβλέφθηκε ο υποχρεωτικός έλεγχος, ο αυτεπάγγελτος έλεγχος και ο έλεγχος κατόπιν υποβολής διοικητικής προσφυγής αντίστοιχα των πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας στην οποία προΐσταται ο Επόπτης ΟΤΑ/Ελεγκτής Νομιμότητας. Μεταβατικά, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, ο έλεγχος νομιμότητας κατά τα άρθρα 225, 226 και 227 ν. 3852/2010 ασκείται από τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, τις ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ και τις Επιτροπές Ελέγχου των πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΠΔ 30/1996)⁶.

Ο νομοθέτης όρισε ρητά στο άρθρο 225 ν. 3852/2010 τις περιοριστικά αναφερόμενες αποφάσεις στις οποίες θα ασκείται ο υποχρεωτικός έλεγχος εξαιρώντας από τον έλεγχο αυτό τις αποφάσεις των μονοπρόσωπων οργάνων των δήμων, των περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Όμως, στα άρθρα 226 και 227 ν. 3852/2010, που ρυθμίζουν τον αυτεπάγγελο έλεγχο και τον έλεγχο κατόπιν υποβολής διοικητικής προσφυγής, δεν προέβησε σε εξαίρεση των αποφάσεων αυτών. Κατά συνέπεια, αυτεπαγγέλτων ή κατόπιν υποβολής της διοικητικής προσφυγής μπορούν να [προσβληθούν οι αποφάσεις των μονοπρόσωπων οργάνων των δήμων, των περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και με αυτόν τον τρόπο συμπεριέλαβε ρητά και τις αποφάσεις των μονομελών οργάνων.

Ειδικότερα, με το άρθρο 227 ν. 3852/2010 ρυθμίζεται η τρίτη περίπτωση κατασταλτικού ελέγχου κατόπιν υποβολής ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά των αποφάσεων όλων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των ΟΤΑ, των νομικών τους προσώπων καθώς και των συνδέσμων τους μέσα στην αποκλειστική προθεσμία των 15 ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε πλήρη γνώση αυτής.

⁴ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης” Ν. 3852/2010

⁵ Δ. Κουλούσιου “Εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Ιστορική εξέλιξη, αποτελεσματικότητα, προοπτικές”, 2018, <http://repositoryesdda.ekdd.gr/jspui/handle/123456789/150>

⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή άρθρου 5 του ν. 4368 /2016, Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017

Στην παρ. 2 του άρθρου 227 ν. 3852/2010 ρυθμίζεται η δυνατότητα υποβολής της ανωτέρω ειδικής προσφυγής εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των 15 ημερών κατά της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Η προθεσμία των 15 ημερών άρχεται από την παρέλευση άπρακτης της ειδικής προθεσμίας που τυχόν τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου. Ο επόπτης είναι υποχρεωμένος να εκδώσει την απόφαση επί της προσφυγής εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των 2 μηνών άλλως με την άπρακτη παρέλευση της, η προσφυγή θεωρείται ως σιωπηρώς απορριφθείσα και ο επόπτης καθίσταται πλέον κατά χρόνο αναρμόδιος να αποφανθεί.

II. Λόγοι ελέγχου

Τα άρθρα 225-227 ν. 3852/2010 αναφέρονται σε έλεγχο νομιμότητας χωρίς να καταγράφουν τους λόγους. Ειδικότερα, οι λόγοι που επιφέρουν την ακυρότητα είναι :

- i. αναρμοδιότητα του οργάνου που εκδίδει την πράξη
- ii. παράβαση τύπων της διαδικασίας
- iii. παράβαση νόμου
- iv. κατάχρηση εξουσίας.

Με την παρ. 6 του άρθρου 227 ν. 3852/2010 ορίστηκε ότι η άσκηση της διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Όμως, με την παρ. 6 του άρθρου 238 ν. 3852/2010, η συγκεκριμένη προϋπόθεση θα εφαρμοστεί όταν ξεκινήσει η λειτουργία της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ. Παράλληλα με την παρ. 1 του άρθρου 238 ν. 3852/2010 θεσπίστηκε ότι κατά το μεταβατικό στάδιο μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων, κατά τα άρθρα 225 έως 227, ασκείται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α` 114), οι οποίες βρίσκονται στις έδρες των περιφερειών που ανήκουν στην ανωτέρω Αποκεντρωμένη Διοίκηση, καθώς και τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996, Α` 21), που βρίσκονται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

III. Είδος προσφυγής

Μέχρι σήμερα, η προσφυγή του άρθρου 227 ν. 3852/2010 ανήκει στην κατηγορία των τυπικών διοικητικών προσφυγών⁷. Ως ειδική προσφυγή η άσκηση της ανάγεται στην κρίση του ενδιαφερόμενου, ο οποίος μπορεί να αποφασίσει να μην την ασκήσει και να προσφύγει για την ακύρωση της πράξης απευθείας στα διοικητικά δικαστήρια ασκώντας το προβλεπόμενο ένδικο βοήθημα. Η δυνατότητα ασκήσεως αυτού του διοικητικού βοηθήματος πηγάζει από το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα αναφοράς που ρυθμίζεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος και στο άρθρο 8 του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που κυρώθηκε με το νόμο 1850/1989⁸.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 Παροχή έννομης προστασίας κατά των αποφάσεων του άρθρου 30 παρ. 3 ν. 1650/1986

I. Προσβολή αποφάσεων επιβολής διοικητικών προστίμων

Κατά των αποφάσεων επιβολής διοικητικών προστίμων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 30 του ν. 1650/1986 έχει θεσπιστεί έννομη δικαστική και διοικητική προστασία. Η δικαστική προστασία, σύμφωνα με το άρθρο 30 παρ. 3 του ν. 1650/1986, πραγματοποιείται με την άσκηση της δικαστικής προσφυγής στο αρμόδιο Διοικητικό Πρωτοδικείο. Η δε δικαστική διαφορά που προκύπτει με την άσκηση της δικαστικής προσφυγής ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων είναι διαφοράς ουσίας. Η διοικητική προστασία, σύμφωνα με το άρθρο 227 του ν. 3852/2010, πραγματοποιείται με την άσκηση της διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Συντονιστή της αρμόδιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Εάν ο νομοθέτης επιθυμούσε την εξαίρεση των αποφάσεων επιβολής προστίμων από την άσκηση της διοικητικής προσφυγής, θα το όριζε ρητά, όπως το όρισε ρητά σε άλλες περιπτώσεις. Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 360 του ν. 4412/2016 κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων : *"3. Δεν επιτρέπεται η άσκηση άλλης διοικητικής προσφυγής κατά των εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας*

⁷ Σ. Κύβελος, Η ενδικοφανής προσφυγή, 2^η έκδοση, 2016 σελ. 53 Οι τυπικές διοικητικές προσφυγές ανήκουν στη δεύτερη κατηγορία διοικητικών προσφυγών και οφείλουν την ονομασία τους ακριβώς στην ειδική πρόβλεψη τους από νομοθετική διάταξη που συναρτάται με την καθιέρωση ορισμένου τύπου για την άσκηση και εξέτασή τους. Ο τύπος αυτός μπορεί να συνίσταται στην καθιέρωση προθεσμίας για την άσκησή της, καταβολή παραβόλου, καθορισμό του οργάνου ενώπιον του οποίου μπορεί να ασκηθεί κ.α.

⁸ Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Άρθρο 8 1. Κάθε διοικητικός έλεγχος των ΟΤΑ μπορεί να ασκείται μόνο σύμφωνα με τους τύπους και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή τον νόμο. 2. Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ πρέπει κανονικά να αποσκοπεί μόνο στη διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, ωστόσο, να περιλαμβάνει έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από ανώτερου επιπέδου αρχές όσον αφορά τα καθήκοντα, η εκτέλεση των οποίων ανατίθεται στους ΟΤΑ.

αρχής κατά τη διαδικασία της ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων εκτός από την προδικαστική προσφυγή της παραγράφου 1"⁹.

II. Δημιουργία ακυρωτικής διαφοράς ή διαφοράς ουσίας

Ο έλεγχος νομιμότητας κατόπιν υποβολής της διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010 ασκείται σε όλες τις αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών χωρίς να παίζει ρόλο εάν η διοικητική διαφορά που δημιουργούν οι αποφάσεις αυτές είναι ακυρωτική ή διαφορά ουσίας¹⁰. Η διάκριση αυτή επηρεάζει μόνο το χαρακτήρα της διοικητικής διαφοράς που προκύπτει κατόπιν δικαστικής προσβολής της απόφασης του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που εκδόθηκε επί της διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010 ενώπιον των Δικαστηρίων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας με τη με αριθμό 1266/2019 ad hoc απόφαση του αποφάνθηκε ότι «τα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, εξ άλλου, έχουν δικαιοδοσία να επιλαμβάνονται υποθέσεων, οι οποίες αναφέρονται όχι μόνο από πράξεις επιβολής των προστίμων κατά τις προαναφερόμενες διατάξεις, αλλά και από αποφάσεις που εκδίδονται ύστερα από άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά των πράξεων αυτών, και μάλιστα, ανεξαρτήτως αν με τις αποφάσεις αυτές απορρίπτονται οι εν λόγω διοικητικές προσφυγές ή γίνονται δεκτές και ακυρώνεται η πράξη επιβολής προστίμου, διότι και οι τελευταίες αυτές αποφάσεις γεννούν διοικητικές διαφορές ουσίας¹¹».

Η διάκριση των διοικητικών διαφορών σε διαφορές ουσίας ή πλήρους δικαιοδοσίας, που ανήκουν κατά κανόνα στα διοικητικά δικαστήρια, και σε ακυρωτικές διαφορές,

⁹ ΣτΕ 770/2021 Ακόμα και σε αυτήν την περίπτωση η εξαίρεση δεν καταλαμβάνει όλους τους εμπλεκόμενους αλλά καταλαμβάνει εκείνους μόνον τους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι δύνανται πάντως να ασκήσουν την προδικαστική προσφυγή του ν. 4412/2016, και όχι τυχόν τρίτους τους οποίους άλλωστε δεν αφορούν, κατά τα προεκτεθέντα, οι ρυθμίσεις του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016. Συνεπώς, με το εν λόγω άρθρο 360 παρ. 3 του νόμου δεν θίγεται το αναγνωριζόμενο από άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας δικαίωμα των τρίτων, εν σχέσει προς τους ενδιαφερομένους για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, να ασκήσουν διοικητικές προσφυγές κατά των πράξεων των αναθετουσών αρχών που εκδίδονται κατά την διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι οι κατά τα ανωτέρω τρίτοι, εφόσον συντρέχουν οι τασσόμενες από την σχετική νομοθεσία προϋποθέσεις, δύνανται να ασκήσουν την προσφυγή νομιμότητας του άρθρου 227 του ν. 3852/2010 κατά των σχετικών με την ανάθεση σύμβασης έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α

¹⁰ ΣτΕ 1980/2019 Από την αμφισβήτηση της νομιμότητας ατομικών πράξεων επιβολής δημοτικών τελών χρήσης κοινοχρήστων χώρων και των προστίμων για την αυθαίρετη χρήση και κατάληψή τους, δημιουργούνται διοικητικές διαφορές ουσίας, υπαγόμενες στην αρμοδιότητα των διοικητικών πρωτοδικείων ή εφετειών, αναλόγως του ποσού της διαφοράς. Το ίδιο ισχύει και για τις πράξεις που εκδίδονται επί διοικητικών προσφυγών εκ μέρους των επιβαρυνόμενων προσώπων, 3351/2020 ΔΠρΑθ Προσφυγή. Νόθευση πετρελαίου κίνησης με πετρέλαιο θέρμανσης. Πρόστιμο. Συμπροσβαλλόμενη και η απόφαση επί της ειδικής προσφυγής νομιμότητας που εκδόθηκε μετά την άσκηση της κρινόμενης προσφυγής και μέχρι τη συζήτησή της στο ακροατήριο, 3726/2019 ΔΠρΑ Προσφυγή κατά απορριπτικής απόφασης Δημάρχου επί αιτήματος παραχώρησης άδειας εκμετάλλευσης κυλικείου εντός δημόσιας υπηρεσίας κατόπιν θανάτου του αρχικού δικαιούχου ως ανάπηρου πολέμου. Συμπροσβαλλόμενες απορριπτικές αποφάσεις επί ειδικών διοικητικών προσφυγών ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της επιτροπής του Ν. 3463/2006 αντίστοιχα.

¹¹ ΣτΕ 2180/2008 Προστασία περιβάλλοντος και επιβολή προστίμου Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, εξ άλλου, έχουν δικαιοδοσία να επιλαμβάνονται υποθέσεων, οι οποίες αναφέρονται όχι μόνο από πράξεις επιβλητικές προστίμων κατά τις προαναφερόμενες διατάξεις, αλλά και από πράξεις εκδιδόμενες κατόπιν ασκήσεως διοικητικής προσφυγής κατά της επιβολής προστίμου, και μάλιστα, ανεξαρτήτως αν οι πράξεις αυτές απορρίπτονται τις εν λόγω διοικητικές προσφυγές ή τις κάνουν δεκτές και ακυρώνουν την επιβολή προστίμου, διότι και οι τελευταίες αυτές πράξεις γεννούν διοικητικές διαφορές ουσίας.

που ανήκουν στην ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας¹² δεν επηρεάζει το δικαίωμα ασκήσεως της διοικητικής προσφυγής ελέγχου νομιμότητας. Η διάκριση των διοικητικών διαφορών σε διαφορές ουσίας ή πλήρους δικαιοδοσίας και σε ακυρωτικές διαφορές έχει συνταγματικό υπόβαθρο, ο δε χαρακτηρισμός τους εναπόκειται στην ευχέρεια του νομοθέτη και αφορά την έκταση του δικαστικού ελέγχου επί των πράξεων αυτών.

Η υπαγωγή της διαφοράς που προκύπτει από την επιβολή των προστίμων για παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας (αρ. 30 του ν. 1650/1986) έχει υπαχθεί στα τακτικά διοικητικά Δικαστήρια και χαρακτηρίστηκε ως διαφοράς ουσίας. Αυτό όμως, δεν επηρεάζει το δικαίωμα ασκήσεως της διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010. Η μέχρι τώρα στάση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ήταν να αποφαινούνται επί των ασκηθέντων διοικητικών προσφυγών είτε με τη σιωπηρή απόρριψη τους είτε με την έκδοση αποφάσεων. Η δε νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων σε όσες αποφάσεις εκδικάστηκαν, κατόπιν υποβολής διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010, σταθερά αποφαινεται ότι νομίμως ασκείται η διοικητική προσφυγή του άρθρου 227 ν. 3852/2010 κατά των αποφάσεων επιβολής διοικητικών κυρώσεων του άρθρου 30 ν. 1650/1986¹³.

III. Συμπεράσματα

Το νομοθετικό καθεστώς υποβολής της διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010 κατά των αποφάσεων επιβολής διοικητικών κυρώσεων του άρθρου 30 ν. 1650/1986 μπορεί να αλλάξει μόνο με τροποποίηση του υφιστάμενου νομοθετικού

¹² Σύνταγμα Άρθρο 94 1. Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Άρθρο 95 1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους. 3. Κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να υπάγονται με νόμο, ανάλογα με τη φύση ή τη σπουδαιότητά τους, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δικάζει σε δεύτερο βαθμό, όπως νόμος ορίζει.

¹³ ΔΠΡ ΑΘ 8196/2020, όπου το προσφεύγον νοσοκομείο άσκησε αρχικά την υπ' αριθ./7.9.2017 προσφυγή κατά της αποφάσεως επιβολής προστίμου ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής σύμφωνα με το άρθρο 227 του ν. 3852/2010, η οποία απορρίφθηκε σιωπηρά, σύμφωνα με το άρθρο 227 παρ. 5 του ως άνω νόμου, μετά την άπρακτη πάροδο διμήνου και στη συνέχεια άσκησε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών με την οποία αιτήθηκε την ακύρωση των ακόλουθων πράξεων: α) της υπ' αριθ./1.8.2017 απόφασης της Περιφερειάρχη Αττικής, με την οποία επιβλήθηκε σε βάρος του προσφεύγοντος νομικού προσώπου, πρόστιμο ποσού 8.000 ευρώ, σύμφωνα με το άρθρο 30 του ν. 1650/1986 (Φ.Ε.Κ. Α' 160), για παράβαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και συγκεκριμένα των άρθρων 5 Παράρτημα Ι, 8 παρ. 4, 11 παρ. δ' και του άρθρου 14 της ΚΥΑ 146163/2012 (Φ.Ε.Κ. 1537/8.5.2012), του άρθρου 6 παρ. 1 γ' και 2 της ΚΥΑ 29407/3508/2002 (Φ.Ε.Κ. Β' 1572/16.12.2002) και των άρθρων 30 και 14 του ν. 4042/2012 (Φ.Ε.Κ. Α' 24/13.2.2012) και β) της σιωπηρής απόρριψης της υπ' αριθ./7.9.2017 ειδικής προσφυγής που άσκησε το προσφεύγον ν.π.δ.δ. ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, σύμφωνα με το άρθρο 227 παρ. 2 του ν. 3852/2010 (Φ.Ε.Κ. 87/7.6.2010) και το άρθρο 4 παρ. 8 του ν. 4623/2019 (Φ.Ε.Κ. Α' 134/9.8.2019) η ακύρωση των ακόλουθων πράξεων: α) της υπ' αριθ./1.8.2017 απόφασης της Περιφερειάρχη Αττικής, με την οποία επιβλήθηκε σε βάρος του προσφεύγοντος νομικού προσώπου, πρόστιμο ποσού 8.000 ευρώ, σύμφωνα με το άρθρο 30 του ν. 1650/1986 (Φ.Ε.Κ. Α' 160), για παράβαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και συγκεκριμένα των άρθρων 5 Παράρτημα Ι, 8 παρ. 4, 11 παρ. δ' και του άρθρου 14 της ΚΥΑ 146163/2012 (Φ.Ε.Κ. 1537/8.5.2012), του άρθρου 6 παρ. 1 γ' και 2 της ΚΥΑ 29407/3508/2002 (Φ.Ε.Κ. Β' 1572/16.12.2002) και των άρθρων 30 και 14 του ν. 4042/2012 (Φ.Ε.Κ. Α' 24/13.2.2012) και β) της σιωπηρής απόρριψης της υπ' αριθ./7.9.2017 ειδικής προσφυγής που άσκησε το προσφεύγον ν.π.δ.δ. ενώπιον του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, σύμφωνα με το άρθρο 227 παρ. 2 του ν. 3852/2010 (Φ.Ε.Κ. 87/7.6.2010) και το άρθρο 4 παρ. 8 του ν. 4623/2019 (Φ.Ε.Κ. Α' 134/9.8.2019) και ΣτΕ 3563/2014, ΔΠΚοζάνης 157/2021, ΣΤε 268/2019

πλαίσιου και όχι με την αυθαίρετη ερμηνεία των υπηρεσιών των Υπουργείων και την καθιέρωση μίας πρακτικής η οποία δεν βρίσκει νομικό έρεισμα και η οποία καταλήγει να αποστερεί τον πολίτη από ένα διοικητικό βοήθημα.

Η ανωτέρω συλλογιστική των υπηρεσιών θα οδηγήσει σταδιακά στον αυθαίρετο αποκλεισμό από τον έλεγχο νομιμότητας κατόπιν υποβολής της διοικητικής προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010 όλων των διοικητικών διαφορών που γεννούν διαφορές ουσίας με αποτέλεσμα να συρρικνωθεί το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού και να περιοριστεί το δικαίωμα των διοικουμένων σε μία διοικητική προσφυγή που σκοπό έχει την αποκατάσταση της νομιμότητας.

Περαιτέρω, ο αποκλεισμός των αποφάσεων επιβολής διοικητικών κυρώσεων του άρθρου 30 ν. 1650/1986 από το δικαίωμα της προσβολής τους μέσω της προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010 θα δημιουργήσει περαιτέρω προβλήματα όταν θα ενεργοποιηθεί η λειτουργία της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ και θα αποτελεί η υποβολή της προσφυγής του άρθρου 227 ν. 3852/2010 προϋπόθεση του παραδεκτού για την προσβολή των αποφάσεων αυτών στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια.

Για ένα τέτοιο σοβαρό ζήτημα οι αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων θα έπρεπε να έχουν θέσει σχετικό ερώτημα, δυνάμει του άρθρου 6 του ν. 3086/2002, στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, όπως έχουν πράξει σε άλλες παρόμοιες υποθέσεις και εκδόθηκαν οι με αριθμό 50/2020, 74/2018, 270/2017, 269/2017 και 326/2016 γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ.

Καταλήγοντας, η αποδοχή της άποψης που διατυπώνουν οι δύο υπηρεσίες, το Τμήμα Οργάνωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού, της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργία Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών και το Τμήμα Νομικών θεμάτων & Κρίσεως Προσφυγών, της Διεύθυνσης Νομοθετικού Έργου & Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Περιβάλλοντος & Ενέργειας, πρέπει να επανεξεταστεί καθώς έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τη νομοθεσία και τη μέχρι τώρα διαμορφωθείσα νομολογία. Προτείνεται στην Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας να επισημάνει εγγράφως στο Τμήμα Οργάνωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού, της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργία Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών και στο Τμήμα Νομικών θεμάτων & Κρίσεως Προσφυγών, της Διεύθυνσης Νομοθετικού Έργου & Πρωτοβουλίας του Υπουργείου Περιβάλλοντος & Ενέργειας τους κινδύνους που

εγκυμονούν από την εφαρμογή των απόψεών τους ώστε στη συνέχεια αυτές να αναθεωρήσουν τις απόψεις τους ή να θέσουν ερώτημα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους που είναι αρμόδιο να αποφαινεται για τέτοιου είδους θέματα.

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