



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ 146/2017
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Στ' Τμήμα)

Συνεδρίαση της 14^{ης} Ιουνίου 2017

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Ιωάννης – Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη:

Ιωάννης Διονυσόπουλος, Παρασκευάς Βαρελάς, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Βασιλική Τύρου, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Γεώργιος Ανδρέου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Νικόλαος Καραγιώργης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια:

Θωμάϊς Κουρτέση, Πάρεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό πρωτ.: 5693/55786/23.5.2017 του Τμήματος Φυτοϋγειονομικού Ελέγχου της Διεύθυνσης Προστασίας Φυτικής Παραγωγής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (εφεξής Υπ.Α.Α.Τ.).

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται, εάν οι προβλεπόμενες προθεσμίες από τη διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 34^Α του ν. 2147/1952: α) των σαράντα οκτώ (48) ωρών για τη σύνταξη αιτιολογημένων εκθέσεων ελέγχου από τη διαπίστωση των φυτοϋγειονομικών παραβάσεων και β) των δέκα (10) ημερών για την υποβολή των απόψεων του ενδιαφερομένου, στον οποίο κοινοποιείται η έκθεση ελέγχου, προς την αρμόδια Διεύθυνση Προστασίας Φυτικής Παραγωγής είναι αποκλειστικές.

Για το πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Στ' Τμήμα) γνωμοδότησε ως εξής:

ΙΣΤΟΡΙΚΟ

1. Από τα αναφερόμενα στο έγγραφο με αριθμό πρωτ. 5693/55786/23.5.2017 του Τμήματος Φυτοϋγειονομικού Ελέγχου της Διεύθυνσης Προστασίας Φυτικής Παραγωγής του Υπ.Α.Α.Τ. προκύπτει ο προβληματισμός της Υπηρεσίας για το εάν είναι αποκλειστικές οι προθεσμίες που προβλέπονται στη διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 34 Α του ν. 2147/1952: α) των σαράντα οκτώ (48) ωρών για τη σύνταξη αιτιολογημένων εκθέσεων ελέγχου από τη διαπίστωση των φυτοϋγειονομικών παραβάσεων και β) των δέκα (10) ημερών για την υποβολή των απόψεων του ενδιαφερομένου, στον οποίο κοινοποιείται η έκθεση ελέγχου, προς την αρμόδια Διεύθυνση Προστασίας Φυτικής Παραγωγής.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

2. Στις διατάξεις των άρθρων 2, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του ν. 3242/2004 (Φ.Ε.Κ. Α' 102/24.5.2004), 6 παρ. 1, 4 και 10 παρ. 5 του ν. 2690/1999 (Φ.Ε.Κ. Α' 45/9.3.1999) ορίζονται τα ακόλουθα:

« Άρθρο 2 Αυτεπάγγελτη ενέργεια της Διοίκησης

Με την επιφύλαξη του επόμενου άρθρου, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να προβαίνουν, αυτεπαγγέλτως, στις ενέργειες που προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις εντός των οριζόμενων, σχετικών, προθεσμιών. Σε περίπτωση που δεν προβλέπεται σχετική προθεσμία, η ενέργεια συντελείται εντός ευλόγου χρόνου, ο οποίος δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο. ».

« Άρθρο 6 Προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου

1. Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα. 2. ... 3. ...

4. Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής. ».

« Άρθρο 10 Προθεσμίες προς ενέργεια



ΓΧ

1. Οι προθεσμίες για την υποβολή αίτησης, αναφοράς, δήλωσης ή άλλου εγγράφου του ενδιαφερομένου, καθώς και για οποιαδήποτε άλλη ενέργειά του είναι αποκλειστικές, εκτός αν χαρακτηρίζονται ενδεικτικές από τις διατάξεις που τις προβλέπουν. 2. ... 3. ... 4. ...

5. Οι προθεσμίες για τη Διοίκηση είναι ενδεικτικές, εκτός αν από τις διατάξεις που τις προβλέπουν προκύπτει ότι είναι αποκλειστικές. Οι προθεσμίες για την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, δυσμενών για το πρόσωπο το οποίο αφορούν αμέσως, είναι αποκλειστικές.....».

3. Στις διατάξεις του άρθρου 34 Α του ν. 2147/1952 (Φ.Ε.Κ. Α' 155), όπως αυτό προστέθηκε με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 3 του ν. 2538/1997 (Φ.Ε.Κ. Α' 242), ορίζονται τα ακόλουθα:

« Άρθρο 34Α Διοικητικές κυρώσεις

1. Επιβάλλεται πρόστιμο από πεντακόσιες χιλιάδες (500.000) έως δύο εκατομμύρια (2.000.000) δραχμές σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που δραστηριοποιείται στην παραγωγή ή στην εμπορία φυτών, φυτικών προϊόντων και λοιπών αντικειμένων τα οποία:

α) παρακωλύουν ή κωλυσιεργούν τους φυτοϋγειονομικούς ελέγχους ή παρέχουν ψευδείς πληροφορίες στην αρμόδια αρχή.

β) εισάγουν, εξάγουν ή θέτουν σε εμπορία ή διακινούν φυτά, φυτικά προϊόντα και άλλα αντικείμενα χωρίς να φέρουν επί της συσκευασίας τους ή επ' αυτών το νόμιμο φυτοϋγειονομικό διαβατήριο ή πιστοποιητικό φυτοϋγείας, όπου τούτο απαιτείται από τις κείμενες φυτοϋγειονομικές διατάξεις ή παραποιούν αυτά.

2. Επιβάλλεται πρόστιμο από πεντακόσιες χιλιάδες (500.000) έως δύο εκατομμύρια (2.000.000) δραχμές στις επιχειρήσεις που:

α) εισαγάγουν φυτά, φυτικά προϊόντα και λοιπά αντικείμενα από τρίτη χώρα και δεν ανακοινώνουν την ημερομηνία, τον τόπο, τη χώρα προέλευσης και το περιεχόμενο των φορτίων που πρόκειται να εισάγουν στην πλησιέστερη αρμόδια υπηρεσία του τόπου εισόδου ή του τόπου προορισμού για τη διενέργεια του φυτοϋγειονομικού ελέγχου.

β) δεν τηρούν ή τηρούν ελλιπώς βιβλίο ή μηχανογραφημένο σύστημα εισόδου - εξόδου φυτών και φυτικών προϊόντων και λοιπών αντικειμένων.

γ) δεν φυλάσσουν παντελώς ή δεν φυλάσσουν καθ' όλο το προβλεπόμενο χρονικό διάστημα οποιοδήποτε πιστοποιητικό ή έγγραφο που προβλέπεται από τις κείμενες φυτοϋγειονομικές διατάξεις.

3. Επιβάλλεται πρόστιμο από πεντακόσιες χιλιάδες (500.000) έως δύο εκατομμύρια (2.000.000) δραχμές σε όσους ασκούν δραστηριότητα των προηγούμενων παραγράφων χωρίς να είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα των αρμόδιων υπηρεσιών του Υπουργείου Γεωργίας.

4. Επιβάλλεται πρόστιμο από δέκα εκατομμύρια (10.000.000) ως είκοσι εκατομμύρια (20.000.000) δραχμές σε όσους υποπέσουν στην ίδια παράβαση ή εισάγουν και διακινήσουν φυτά, φυτικά προϊόντα και άλλα αντικείμενα του παραρτήματος ΙΙΙ του π.δ/τος 332/1995 (ΦΕΚ 178 Α').

5. Για κάθε άλλη παράβαση των διατάξεων που απορρέουν από την εφαρμογή των εκάστοτε φυτοϋγειονομικών κανονισμών επιβάλλεται πρόστιμο από πεντακόσιες χιλιάδες (500.000) έως δύο εκατομμύρια (2.000.000) δραχμές.

6. Οι φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι και οι επιθεωρήσεις στα φυτά, φυτικά προϊόντα και λοιπά αντικείμενα διενεργούνται από τους εντεταλμένους υπαλλήλους του Υπουργείου Γεωργίας, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύμπραξη αστυνομικών οργάνων. Για τις διαπιστούμενες παραβάσεις συντάσσονται αιτιολογημένες εκθέσεις μέσα σε προθεσμία σαράντα οκτώ (48) ωρών από τη διαπίστωση των παραβάσεων αυτών.

Ο ενδιαφερόμενος, στον οποίο κοινοποιείται η έκθεση, δικαιούται να υποβάλει, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη νόμιμη κοινοποίηση, τις απόψεις του για την έκθεση στη Διεύθυνση Προστασίας Φυτικής Παραγωγής του Υπουργείου Γεωργίας.

7. α) Τα πρόστιμα του παρόντος άρθρου επιβάλλονται με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, ύστερα από εισήγηση της αρμόδιας Περιφερειακής Υπηρεσίας στην οποία διαπιστώθηκε η παράβαση, προς τη Διεύθυνση Προστασίας Φυτικής Παραγωγής του Υπουργείου Γεωργίας. Στη Διεύθυνση Προστασίας Φυτικής Παραγωγής ανατίθεται ο συντονισμός των ελέγχων και τηρείται μητρώο ελεγκτών και αιτιολογημένων εκθέσεων.

Η απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, με την οποία επιβάλλεται το πρόστιμο, κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο.

ΓΧ

 4

β) Η άσκηση προσφυγής κατά της απόφασης του Υπουργού Γεωργίας δεν αναστέλλει την εκτέλεση της, με τη επιφύλαξη της τήρησης των διατάξεων για την αναστολή της εκτέλεσης.

8. Τα πρόστιμα του παρόντος άρθρου αποτελούν έσοδα του Κεντρικού Ταμείου Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Δασών (Κ.Τ.Γ.Κ. και Δασών).

9. Τα πρόστιμα του παρόντος άρθρου μπορεί να αναπροσαρμόζονται με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η πρώτη αναπροσαρμογή δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί πριν την παρέλευση διετίας από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου.».

ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ.

4. Από το σύνολο των προαναφερθεισών διατάξεων, ερμηνευόμενων αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει του όλου νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται και του σκοπού που εξυπηρετούν, συνάγονται τα ακόλουθα:

5. Η θέσπιση των διατάξεων του ν. 2690/1999 εντάσσεται σε μια ευρύτερη προσπάθεια του νομοθέτη για την αναμόρφωση και αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και της σχέσης της με τους πολίτες, αναφορικά με τη διαχείριση των υποθέσεών τους, ώστε να ξεπεραστούν οι παθογένειες της πολυνομίας, να κατοχυρωθούν διαφανείς λειτουργίες, να διασφαλισθεί η χρηστή διαχείριση, αλλά και η τυπική ισχύς των πράξεων της Διοίκησης, δεδομένου ότι η νομιμότητα της ίδιας της πράξης συνδέεται άρρηκτα με τη νομιμότητα της διαδικασίας έκδοσής της, ώστε να περιορισθεί και η προσφυγή των διοικουμένων στη δικαιοσύνη. Στα πλαίσια αυτά, με τη διάταξη του άρθρου 2 του ν. 2690/1999, όπως αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 5 του ν. 3242/2004, σύμφωνα με την οποία τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ενεργούν αυτεπάγγελα εντός της νόμιμης προθεσμίας και αν δεν ορίζεται τέτοια σε εύλογο χρόνο, διατυπώνεται γενικότερη αρχή, που διέπει τη δράση της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης που οδηγεί στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της, αλλά και στην προστασία των διοικουμένων.

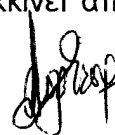
6. Περαιτέρω, στις παραγράφους 1 εδ. α' και 5 εδ. α' του άρθρου 10 του ν. 2690/1999, ορίζεται ότι οι προθεσμίες που τάσσονται από τη νομοθεσία και αφορούν σε ενέργειες του διοικουμένου προς τη Διοίκηση έχουν αποκλειστικό χαρακτήρα, εκτός αν χαρακτηρίζονται ενδεικτικές από τις διατάξεις που τις προβλέπουν, ενώ οι προθεσμίες που αφορούν ενέργειες της Διοίκησης έχουν

ενδεικτικό χαρακτήρα εκτός αν από τις διατάξεις που τις προβλέπουν προκύπτει ότι είναι αποκλειστικές.

7. Αντίθετα, στην παράγραφο 5 εδ. β' του άρθρου 10 του ν. 2690/1999, ορίζεται ότι οι προθεσμίες για την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, δυσμενών για το πρόσωπο, στο οποίο αφορούν αμέσως, είναι αποκλειστικές. Οι προθεσμίες για την υποβολή αίτησης, αναφοράς, δήλωσης ή άλλου εγγράφου εκ μέρους του διοικουμένου, καθώς και για οποιαδήποτε άλλη ενέργειά του είναι αποκλειστικές, εκτός, βεβαίως, εάν από τις διατάξεις που τις προβλέπουν χαρακτηρίζονται ως ενδεικτικές.

8. Οι διατάξεις του άρθρου 34 Α του ν. 2147/1952, έχοντας ως πρωταρχικό σκοπό την προστασία της φυτικής παραγωγής, του φυσικού περιβάλλοντος από μεταδοτικές φυτοασθένειες και της υγείας των πολιτών - καταναλωτών από την κατανάλωση φυτικών προϊόντων, που δεν πληρούν τους υγειονομικούς όρους, όρισαν συγκεκριμένες παραβάσεις και θέσπισαν κυρώσεις για τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που δραστηριοποιούνται στην παραγωγή ή στην εμπορία φυτών, φυτικών προϊόντων και λοιπών αντικειμένων. Προϋπόθεση για την εφαρμογή των κυρώσεων, που προβλέπει η διάταξη της παρ. 6 του παραπάνω άρθρου, είναι η διαπίστωση, κατόπιν ελέγχου που διενεργείται αποκλειστικά από τα όργανα που ορίζει ο νόμος, παραβάσεων της φυτοϋγειονομικής νομοθεσίας.

9. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 34 του ν. 2147/1952, η διαδικασία για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων στους παραβάτες των διατάξεων της φυτοϋγειονομικής νομοθεσίας έχει ως αφετηρία τη διαπίστωση παράβασης από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης που διενήργησαν τον έλεγχο, την οποία αποτυπώνουν στην προβλεπόμενη έκθεση ελέγχου που συντάσσουν εντός σαράντα οκτώ (48) ωρών και ακολούθως κοινοποιούν στο φερόμενο ως παραβάτη, προκειμένου να υποβάλει τις απόψεις του. Το δικαίωμα αυτό του τελευταίου δύναται να ασκηθεί εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση σ' αυτόν της έκθεσης ελέγχου. Η διαδικασία περατώνεται με την έκδοση απόφασης από τον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων επιβολής του προστίμου, κατά της οποίας δύναται να ασκηθεί το ένδικο βοήθημα της προσφυγής, ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων. Επισημαίνεται ότι η 48ωρη προθεσμία για τη σύνταξη της έκθεσης ελέγχου εκκινεί από τη



ΓΧ

διαπίστωση της παράβασης, η οποία είναι δυνατόν να μη συμπίπτει χρονικά με την ημέρα διενέργειας του ελέγχου ή της επιθεώρησης, δεδομένου ότι ενίοτε η διαπίστωση παραβάσεων των διατάξεων της φυτοϋγειονομικής νομοθεσίας απαιτεί περαιτέρω έλεγχο ή συνδρομή και άλλων εξειδικευμένων οργάνων όπως για παράδειγμα του Γενικού Χημείου του Κράτους κ.λπ..

10. Ο νομοθέτης θέσπισε ρητά την υποχρέωση των ελεγκτικών οργάνων να συντάσσουν τη σχετική έκθεση ελέγχου, εντός προθεσμίας σαράντα οκτώ (48) ωρών από τη διαπίστωση της παράβασης. Η σύντομη αυτή προθεσμία αιτιολογείται από την ίδια τη φύση της έκθεσης ελέγχου, που αποτελεί τη μετατροπή σε διοικητική πράξη της υλικής ενέργειας των οργάνων της Διοίκησης, αφού χωρίς τη σύνταξη της οικείας έκθεσης δεν αποκτά υπόσταση διοικητικής πράξης η υλική ενέργεια των διοικητικών οργάνων. Η σύντομη προθεσμία συνδέεται με την ανάγκη της ακριβούς αποτύπωσης και καταγραφής των αποτελεσμάτων του ελέγχου σχετικά με τις διαπιστωθείσες παραβάσεις των διατάξεων της φυτοϋγειονομικής νομοθεσίας. Επομένως, ο νομοθέτης θέλησε η έκθεση ελέγχου να είναι ακριβής και επίκαιρη, με σκοπό την αποτροπή τόσο του κινδύνου αμφισβήτησης της ακεραιότητας των ελεγκτικών οργάνων, όσο και τυχόν επεμβάσεων των φερομένων ως παραβατών στα στοιχεία που θεμελιώνουν την διαπιστωθείσα παρανομία και γι' αυτό θέσπισε τη σύντομη προθεσμία των σαράντα οκτώ (48) ωρών, η οποία προδήλως είναι αποκλειστική για να ενεργήσει η Διοίκηση. Εξάλλου και μόνο η θέσπιση της προθεσμίας αυτής σε σαράντα οκτώ (48) ώρες δείχνει την έντονη βούληση του νομοθέτη να δεσμεύσει άμεσα την ίδια τη Διοίκηση να ενεργήσει ταχύτατα, δεδομένου ότι τα θέματα αυτών των ελέγχων συναρτώνται άμεσα και με λόγους δημόσιας υγείας, η προστασία της οποίας είναι πάντοτε προτεραιότητα και του νομοθέτη και της Διοίκησης.

11. Περαιτέρω, η θεσμοθέτηση της υποχρέωσης κοινοποίησης της έκθεσης ελέγχου και της δυνατότητας του διοικουμένου να υποβάλει τις απόψεις του, εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών από τη νόμιμη κοινοποίησή της, επί των διαπιστούμενων παραβάσεων αποσκοπεί στην εκπλήρωση της άσκησης, κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και το άρθρο 6 του ν.2690/1999, του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, συνισταμένου στην αξίωση για ενημέρωσή του από το αρμόδιο όργανο σχετικά με την υπόθεση, η οποία μπορεί να οδηγήσει στη λήψη δυσμενούς

μέτρου σε βάρος του και στη λυσιτελή διατύπωση των απόψεων και ισχυρισμών του. Ο νομοθέτης στην ως άνω διάταξη ορίζει ρητά προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη νόμιμη κοινοποίηση της έκθεσης ελέγχου, εντός της οποίας ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να υποβάλει τις απόψεις του επί της έκθεσης ελέγχου. Η προθεσμία αυτή, που τίθεται για το διοικούμενο και συνάπτεται με τις περαιτέρω ενέργειες της Διοίκησης, είναι και αυτή αποκλειστική.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ.

12. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, στο τεθέν ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα: Στ') γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ως εξής: Οι προβλεπόμενες στην παράγραφο 6 του άρθρου 34 Α του ν. 2147/1952 προθεσμίες, τόσο των σαράντα οκτώ (48) ωρών για τη σύνταξη αιτιολογημένης έκθεσης ελέγχου από τη διαπίστωση των φυτοϋγειονομικών παραβάσεων, όσο και των δέκα (10) ημερών για την υποβολή των απόψεων του ενδιαφερομένου επί της έκθεσης ελέγχου, που του κοινοποιείται, είναι αποκλειστικές προθεσμίες.

Θεωρήθηκε

Αθήνα, 28.06.2017

Ο Πρόεδρος του Στ' Τμήματος

Γ. Χαλκιάς
Ιωάννης – Κωνσταντίνος Χαλκιάς

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια

Θωμάς Κουρτέση

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.