

ΣΤΕ 2112/2010 [Αναιτιολόγητη απόφαση για επιβολή διοικητικών κυρώσεων λόγω υποβάθμισης του περιβάλλοντος]

Περίληψη

-Δεν αιτιολογείται προσηκόντως η προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση, κατά το μέρος που επιβάλλει διακοπή και απαγόρευση εισόδου στο λατομικό χώρο και συνεπάγεται την επ' άοριστον διακοπή των εργασιών αποκατάστασης του λατομείου. Η Διοίκηση όφειλε πριν από τη λήψη του μέτρου της επ' άοριστον διακοπής της δραστηριότητας, να διαλάβει κρίση είτε ότι η επιβολή του ηπιώτερου μέτρου της προσωρινής διακοπής λειτουργίας είναι ατελεσφόρη είτε ότι ο φορέας της δραστηριότητας παραλείπει να συμμορφωθεί προς υποδεικνυόμενα μέτρα είτε ότι άλλα μέτρα πλην της οριστικής διακοπής κρίνονται ως αναποτελεσματικά, ενόψει του συνόλου των συνθηκών.

Πρόεδρος: Αγγ. Θεοφιλοπούλου

Εισηγητής: Αντ. Ντέμσιος

Δικηγόροι: Ε. Χατζηγιαννάκης, Κ. Βαρδακαστάνης, Φ. Χατζηφώτης

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση 1) της υπ' αριθμ. 313/1.2.2007 απόφασης του Νομάρχη Ανατολικής Αττικής, με την οποία επιβλήθηκαν στον Ενιαίο Σύνδεσμο Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής (ΕΣΔΚΝΑ) οι ακόλουθες διοικητικές κυρώσεις: α) πρόστιμο 40.000 ευρώ και β) διακοπή και απαγόρευση εργασιών καθώς και της εισόδου στον πρώην λατομικό χώρο «Ζ.», που βρίσκεται στη θέση Κ. Α. Μ. του Δήμου Κορωπίου, σύμφωνα με το άρθρο 30 του ν. 1650/1986, καθώς 2) και της σιωπηρής απόρριψης διοικητικής προσφυγής, που ασκήθηκε κατά της νομαρχιακής αυτής απόφασης ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής.
3. Επειδή, για την ακύρωση της παραπάνω 313/1.2.2007 νομαρχιακής απόφασης είχε κατατεθεί η από 6.2.2007 «προσφυγή», ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, επί της οποίας εκδόθηκε η 2921/2007 απόφαση, με την οποία η υπόθεση, κατά το σκέλος του προστίμου, παραπέμφθηκε στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας, κατά δε το σκέλος της διακοπής των εργασιών, παραπέμφθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας, ενώπιον του οποίου εισήχθη με αριθμό κατάθεσης 7717/22.11.2007 και για την οποία είχε οριστεί δικάσιμος η 13.5.2009. Για την αίτηση, όμως, αυτή υποβλήθηκε η Π 3650/28.4.2009 αίτηση παραίτησης. Ενόψει αυτού και των οριζόμενων στο άρθρο 30 παρ. 5 του π.δ. 18/1989, κατά το οποίο «Αίτηση από το δικόγραφο

- της οποίας έγινε παραίτηση θεωρείται ότι δεν ασκήθηκε», η κρινόμενη αίτηση δεν αποτελεί δεύτερη αίτηση του αυτού αιτούντος κατά της ίδιας πράξης και συνεπώς, παραδεκτώς ασκείται (ΣτΕ 2516/2005, 3433/2004, 2679/2003).
4. Επειδή, στο άρθρο 30 του ν. 1650/1986 (Α' 160) προβλέπεται ότι: «1. Σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που προκαλούν οποιαδήποτε ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος ή παραβαίνουν τις διατάξεις του νόμου αυτού ή των κατ' εξουσιοδότησή του εκδιδόμενων διαταγμάτων ή υπουργικών ή περιφερειακών ή νομαρχιακών αποφάσεων, ... ανεξάρτητα από την αστική ή ποινική ευθύνη, επιβάλλεται ως διοικητική κύρωση πρόστιμο, από πενήντα (50) μέχρι πεντακόσιες χιλιάδες ευρώ, ύστερα από εισήγηση είτε των κατά το άρθρο 6 υπηρεσιών είτε των κατά το άρθρο 26 κλιμακίων Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος, ανάλογα με τη σοβαρότητα της παράβασης, τη συχνότητα, την υποτροπή, το ύψος υπέρβασης των θεσμοθετημένων ορίων εκπομπών και την παραβίαση των περιβαλλοντικών όρων ως εξής: α. από τον οικείο Νομάρχη, εφόσον το πρόστιμο που προτείνεται ανέρχεται έως εξήντα χιλιάδες (60.000 ευρώ). ... (όπως η παρ. αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 3010/ 2002, Α' 91) 2. Αν μια επιχείρηση ή δραστηριότητα προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος, επιβάλλεται προσωρινή απαγόρευση της λειτουργίας της μέχρις ότου ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να αποτρέπεται η ρύπανση ή η υποβάθμιση. Μπορεί επίσης να επιβληθεί η οριστική διακοπή της λειτουργίας της, αν η επιχείρηση ή η δραστηριότητα παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνυόμενα μέτρα ή αν η λήψη αποτελεσματικών μέτρων είναι ανέφικτη. Η διακοπή επιβάλλεται με απόφαση του οικείου νομάρχη. ...» (όπως η παρ. αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 της ΓΓΔ1800/21.11.2001 Κ.Υ.Α., Β' 1587/2001). 3. ... Κατά των αποφάσεων, με τις οποίες επιβάλλονται τα κατά τις προηγούμενες παραγράφους πρόστιμα, επιτρέπεται προσφυγή στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, μέσα σε 45 ημέρες από την ημέρα κοινοποίησης αυτών στον παραβάτη (όπως το εδάφιο αυτό προστέθηκε με το άρθρο 98 παρ. 12 του ν. 1892/1990, Α' 101) ... 4. Η διαδικασία επιβολής των διοικητικών κυρώσεων των προηγούμενων παραγράφων αρχίζει με τη βεβαίωση της παράβασης από το όργανο που τη διαπιστώνει, το οποίο συντάσσει σχετική έκθεση, η οποία κοινοποιείται μαζί με έγγραφη κλήτευση προς τον παραβάτη να υποβάλει τις απόψεις του μέσα σε 5 ημέρες από την κοινοποίηση της κλήτευσης. ...7. Με τις υπουργικές αποφάσεις που εκδίδονται, σύμφωνα με τις εξουσιοδοτήσεις του νόμου αυτού, από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων ή και τον κατά περίπτωση συναρμόδιο υπουργό είναι δυνατό να καθορίζεται κάθε αναγκαία πρόσθετη λεπτομέρεια σχετικά με τα όργανα και τη διαδικασία επιβολής των διοικητικών κυρώσεων». Εξάλλου, στο άρθρο 9 παρ. 7 του ν. 2947/2001 (Α' 228) ορίζεται ότι: «Για πρόστιμα ύψους άνω των 5.000.000 δραχμών, η προσφυγή κατά της πράξης επιβολής των προστίμων ασκείται ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου, το οποίο δικάζει σε πρώτο και τελευταίο

βαθμό».

5. Επειδή, κατά την έννοια των παρατεθεισών διατάξεων η αρμοδιότης του Νομάρχου για επιβολή του μέτρου της οριστικής διακοπής λειτουργίας επιχειρήσεως, η οποία ρυπαίνει ή προκαλεί εν γένει βλάβες στο περιβάλλον, δεν έχει ως προϋπόθεση την προηγούμενη εισήγηση από τα Κλιμάκια Ελέγχου Περιβάλλοντος αλλά προβλέπεται από τον νόμο ως αυτοτελής αρμοδιότης. Η λήψη του μέτρου αυτού προϋποθέτει ότι η επιβολή του ηπιωτέρου μέτρου της προσωρινής διακοπής λειτουργίας κρίνεται ως μη τελεσφόρος είτε διότι η επιχείρηση παραλείπει να συμμορφωθεί προς υποδεικνυόμενα μέτρα είτε διότι άλλα μέτρα πλην της οριστικής διακοπής θεωρούνται, εν όψει του συνόλου των συνθηκών, ως μη αποτελεσματικά (ΣτΕ 780/1999).
6. Επειδή, περαιτέρω, από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων του άρθρου 30 παρ. 3 του ν. 1650/1986 και του άρθρου 9 παρ. Α7 του ν. 2947/2001, γίνεται δεκτό (ΣτΕ 2180/2008) ότι η απόφαση που επιβάλλει πρόστιμο για ρύπανση του περιβάλλοντος υπόκειται σε προσφυγή ενώπιον είτε του αρμόδιου Διοικητικού Πρωτοδικείου (πρβλ. ΣτΕ 5218/1996) είτε του αρμόδιου Διοικητικού Εφετείου, κατά τις διακρίσεις του άρθρου 9 παρ. Α7 του ν. 2947/2001. Επομένως, στη συγκεκριμένη περίπτωση το κρινόμενο ένδικο βοήθημα κατά το μέρος που στρέφεται κατά της επιβολής του προστίμου 40.000 ευρώ, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει το χαρακτήρα προσφυγής ουσίας, αρμόδιο για την εκδίκαση του οποίου είναι, λόγω του ύψους του ποσού (40.000 ευρώ ή 13.630.000 δραχμές), το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών. Συνεπώς, κατά το μέρος αυτό η υπόθεση θα πρέπει να παραπεμφθεί, σύμφωνα με το άρθρο 34 παρ. 1 του ν. 1968/1991 στο δικαστήριο αυτό, το οποίο θα κρίνει, περαιτέρω και τα ζητήματα παραδεκτού που ανακύπτουν, και ιδίως το αν το ένδικο αυτό βοήθημα έχει το χαρακτήρα δεύτερου ένδικου βοηθήματος από τον ίδιο αιτούντα κατά της αυτής πράξης. Κατά το μέρος της που η υπόθεση αναφέρεται στη διακοπή των εργασιών στο λατομικό χώρο παραδεκτώς εισάγεται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρβλ. ΣτΕ 780/1999).
7. Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα: Στις 30.12.2003 υπογράφηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 του ν. 2742/1999 (Α' 207) και της 15420/3278/ 14.6.2000 απόφασης του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (Β' 783), όπως αυτή τροποποιήθηκε με την 18217/12.9.2002 απόφαση του ίδιου ως άνω Υπουργού (Β' 1204), πρωτόκολλο συνεργασίας μεταξύ του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας (ΟΡΣΑ), του Ενιαίου Συνδέσμου Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής (ΕΣΔΚΝΑ), της εταιρίας Ε. ΑΤΕ και του Δήμου Κορωπίου. Ειδικότερα, με το πρωτόκολλο αυτό, όπως αναφέρεται στο άρθρο πρώτο, ο ΟΡΣΑ ανέθεσε στον ΕΣΔΚΝΑ και στην Ε. ΑΤΕ την «ανάπλαση του ανάγλυφου και τη μορφολογική και βλαστητική αποκατάσταση του αργούντος λατομείου «Ζ.» που βρίσκεται στα διοικητικά όρια του Δήμου Κορωπίου», σύμφωνα με τη Μελέτη Μορφολογικής και Βλαστηκής Αποκατάστασης, που εγκρίθηκε στην

67η τακτική συνεδρίαση της Εκτελεστικής Επιτροπής του ΟΡΣΑ, όπως αυτή εκάστοτε ισχύει και σύμφωνα με τις διατάξεις της 15420/3278/14.6.2000 απόφασης του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Στο πλαίσιο της συνεργασίας αυτής ο ΕΣΔΚΝΑ και η Ε. ΑΤΕ ανέλαβαν «την οργάνωση και διαχείριση των χώρων απόθεσης» και συγκεκριμένα, ο ΕΣΔΚΝΑ ανέλαβε «την εκπόνηση όλων των σχετικών μελετών και των τροποποιήσεών τους» και την ενέργεια για την έγκρισή τους από τις αρμόδιες υπηρεσίες, ενώ η Ε. ΑΤΕ ανέλαβε «την εκτέλεση όλων των εργασιών ανάπλασης του ανάγλυφου και της μορφολογικής και βλαστητικής αποκατάστασης» του επίμαχου λατομείου, όπως δε αναφέρεται και στο προοίμιο του πρωτοκόλλου «ο ΕΣΔΚΝΑ συμμετέχει στο παρόν πρωτόκολλο συνεργασίας προκειμένου να διασφαλιστεί η αρτιότερη ανάπλαση του αργούντος λατομείου «Ζ.», να εφαρμοσθεί η εγκεκριμένη από την Εκτελεστική Επιτροπή του ΟΡΣΑ «Μελέτη Μορφολογικής και Βλαστητικής Αποκατάστασης ανενεργού λατομικού χώρου πρώην Ζ. Δ. Κορωπίου, να τηρηθούν όλοι οι κανόνες της έντεχνης αποκατάστασης με βάση την υπ' αριθμ. 499/7.11.2003 απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής του ΕΣΔΚΝΑ και να τηρηθεί ο Κανονισμός Λειτουργίας του λατομικού χώρου που θα συνταχθεί». Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο έβδομο του πρωτοκόλλου, ο ΟΡΣΑ έχει την ευθύνη της εποπτείας για την τήρηση του προγράμματος αποκατάστασης, η αρμόδια τεχνική υπηρεσία της Περιφέρειας ασκεί την επίβλεψη του έργου, ο δε ΕΣΔΚΝΑ θα επιβλέπει το συνολικό πρόγραμμα της αποκατάστασης και επιφορτίζεται και με την ευθύνη παρακολούθησης της τήρησης του Κανονισμού Λειτουργίας του λατομικού χώρου. Ακολουθώντας, με την 288/2005 απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής του ΕΣΔΚΝΑ εγκρίθηκε ο Κανονισμός Λειτουργίας για την αποκατάσταση του επίμαχου λατομείου, ο οποίος, όπως αναφέρεται στην εισαγωγή του, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του προαναφερθέντος πρωτοκόλλου συνεργασίας. Στις 3.11.2006, όπως προκύπτει από το 2805/6.11.2006, έγγραφο της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος της Γενικής Διεύθυνσης Ποιότητας Ζωής της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ανατολικής Αττικής, κλιμάκιο από τις Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Υγείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ανατολικής Αττικής επισκέφθηκε το επίμαχο λατομείο ύστερα από καταγγελία ότι φορτηγό, που μετέφερε αγνώστου προέλευσης υδαρή λάσπη σκούρου χρώματος και έντονης δυσσομίας επιχειρούσε να εισέλθει στο χώρο. Το γεγονός έγινε αντιληπτό στην είσοδο του λατομικού χώρου, το δε φορτηγό βρισκόταν υπό την επιτήρηση αστυνομικού οχήματος, ενώ αποφασίστηκε η μεταφορά της λάσπης στον Ασπρόπυργο για τη διαχείρισή της ως επικίνδυνο απόβλητο από ειδική εταιρεία διαχείρισης τέτοιου είδους αποβλήτων. Στο ίδιο έγγραφο αναφέρεται ότι στο λατομείο γίνεται οπτικός έλεγχος του περιεχομένου των φορτηγών στην είσοδο, ακολουθεί δε δεύτερος οπτικός έλεγχος στους χώρους απόθεσης και διάστρωσης. Το ίδιο κλιμάκιο παρατήρησε στο χώρο απόθεσης υλικών πλαστικά υλικά, τεμάχια οπλισμένου σκυροδέματος, τεμάχια ασφαλικού

- τάπητα και σωρούς διαφόρων στερεών υλικών, που σύμφωνα με τους υπευθύνους θα απομακρύνονταν από το χώρο διάστρωσης. Διαπιστώθηκε, δηλαδή, ότι δε γίνεται διαλογή των υλικών ούτε διαβαθμισμένη απόθεση αυτών και δεν υπάρχει μονάδα θραύσης, όπως, προβλέπει η εγκριθείσα μελέτη, ενώ δημιουργούνται αμφιβολίες και για την προέλευση των υλικών, δεδομένου ότι τα έργα στον οδικό άξονα ΕΛ.Λ.Ε.Σ. - Σπάτων - Δ.Π.Λ.Υ (ΕΛ. Ελευσίνας - Σταυρού - Α/Δ Σπάτων), από τον οποίο, κατά τη μελέτη θα προέρχονταν τα υλικά, έχουν ήδη ολοκληρωθεί. Στο ίδιο δε έγγραφο, αναφέρεται ότι μόνο με οπτικό έλεγχο δεν μπορεί να αποκλειστεί η πιθανή πρόσμιξη γαιωδών υλικών με στερεά απόβλητα (όπως βιομηχανικού τύπου), η οποία θα μπορούσε να διασφαλιστεί με την εγκατάσταση μονάδας διαλογής σύμφωνα με τις προδιαγραφές της εγκεκριμένης μελέτης. Ακολούθησε η έκδοση της ήδη προσβαλλόμενης 313/1.2.2007 απόφασης του Νομάρχη Ανατολικής Αττικής με την οποία επιβλήθηκε στον ΕΣΔΚΝΑ πρόστιμο ύψους 40.000 ευρώ, σύμφωνα με το άρθρο 30 του ν. 1650/1986 και διατάχθηκε η άμεση διακοπή και η απαγόρευση των εργασιών και της εισόδου στο λατομικό χώρο από το Αστυνομικό Τμήμα Κορωπίου. Όπως δε αναφέρεται στην πράξη αυτή, στην οποία μνημονεύεται και το προαναφερθέν 2805/6.11.2006, έγγραφο, οι κυρώσεις αυτές επιβλήθηκαν διότι α) η αποκατάσταση γίνεται χωρίς εγκεκριμένη «Ειδική Μελέτη Μορφολογικής Αποκατάστασης», β) η αποκατάσταση γίνεται χωρίς την επίβλεψη από την αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας Αττικής, γ) δεν γίνεται διαλογή των υλικών ούτε διαβαθμισμένη απόθεση αυτών δ) γίνεται μόνο οπτικός έλεγχος χωρίς να μπορεί να αποκλειστεί η πιθανή πρόσμιξη γαιωδών υλικών προς απόθεση με οικιακά, βιομηχανικά ή άλλα απόβλητα τα οποία και απαγορεύονται, ε) από τους ελέγχους-αυτοψίες διαπιστώθηκε οπτικά η εναπόθεση στερεών αποβλήτων, όπως πλαστικών, ελαστικών, μεταλλικών αντικειμένων και υλικών κατεδάφισης με ξύλα, οπλισμένο σκυρόδεμα κ.λπ. μεγάλων διαστάσεων και ζ) λόγω της γεωλογικής δομής του προς αποκατάσταση λατομικού χώρου, που επιτρέπει τη μεταφορά ρυπαντών στον υδροφόρο ορίζοντα απαιτείται η αποκατάσταση του χώρου με διαβαθμισμένα υλικά και με κατάλληλο τρόπο απόθεσης, διάθεσης και συμπίκνωσης. Κατά της απόφασης αυτής ο ήδη αιτών Σύνδεσμος υπέβαλε την 10162/5.3.2007 διοικητική προσφυγή ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής. Η προσφυγή αυτή απορρίφθηκε σιωπηρώς με την άπρακτη πάροδο εξήντα ημερών από την άσκησή της.
8. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν έχει αρμοδιότητα για τη διενέργεια ελέγχων για τις υποθέσεις αποκατάστασης ανενεργών λατομείων σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 του ν. 2742/1999 και της 15420/3278/14.6.2000 απόφασης του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., η πράξη δε δεν καθίσταται νόμιμη, από την άποψη αυτή, με τη μνεία του ν. 1650/1986 στο «σκεπτικό» της απόφασης. Ο λόγος αυτός θα πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι από το περιεχόμενο της

- πράξης προκύπτει ότι η νομαρχιακή απόφαση εκδόθηκε σύμφωνα με το άρθρο 30 του ν. 1650/1986, όπως δε γίνεται δεκτό, η εσφαλμένη μνεία διατάξεων με βάση τις οποίες εκδίδεται μια διοικητική πράξη, ακόμη και η μη αναγραφή τους, δεν συνεπάγεται, καταρχήν, την ακυρότητα της πράξης αυτής (πρβλ. ΣτΕ 689/2009, 1512/2008, 3861/ 2004, 3436/2005, 2830/1993. Βλ. και τελευταίο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 16 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας - ν. 2690/1999). Εξάλλου, ακόμη και στο πλαίσιο της διαδικασίας αποκατάστασης λατομείου, η οποία διέπεται από ειδικές διατάξεις, δεν αποκλείεται, σε περίπτωση ρύπανσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος, να επιβληθούν διοικητικές κυρώσεις, με βάση το άρθρο 30 του ν. 1650/1986.
9. Επειδή, περαιτέρω, η προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση, κατά το μέρος που με αυτήν επιβλήθηκε διακοπή και απαγόρευση εισόδου στο λατομικό χώρο, η οποία συνεπάγεται την επ' άοριστον διακοπή των εργασιών αποκατάστασης του λατομείου, δεν αιτιολογείται προσηκόντως. Και τούτο διότι όφειλε η Διοίκηση πριν από τη λήψη του μέτρου της επ' άοριστον διακοπής της δραστηριότητας, να διαλάβει κρίση, όπως τούτο έγινε δεκτό παραπάνω (σκέψη 5η), είτε ότι η επιβολή του ηπιώτερου μέτρου της προσωρινής διακοπής λειτουργίας είναι μη τελεσφόρος είτε ότι ο φορέας της δραστηριότητας παραλείπει να συμμορφωθεί προς υποδεικνυόμενα μέτρα είτε ότι άλλα μέτρα πλην της οριστικής διακοπής κρίνονται, ενόψει του συνόλου των συνθηκών, ως αναποτελεσματικά (πρβλ. ΣτΕ 780/1999, 2958/2005). Κατόπιν τούτου, παρέλκει η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως ως αλυσιτελών.
10. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, πρέπει να παραπεμφθεί η υπό κρίση αίτηση προκειμένου να δικαστεί ως προσφυγή ουσίας στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, κατά το μέρος που με προσβαλλόμενη απόφαση του Νομάρχη Ανατολικής Αττικής επιβάλλεται πρόστιμο, να γίνει δεκτή δε η υπό κρίση αίτηση κατά τα λοιπά και να ακυρωθούν, κατά τα αντίστοιχα κεφάλαια, οι προσβαλλόμενες πράξεις.

Σχόλιο στην ΣτΕ 2112/2010

Στην υπόθεση που αφορά η σχολιαζόμενη απόφαση προσβλήθηκε νομαρχιακή απόφαση, η οποία επέβαλε διοικητικές κυρώσεις του άρθρου 30 παρ. 1 και 2 του ν. 1650/1986 λόγω υποβάθμισης του περιβάλλοντος κατά τη διάρκεια εργασιών αποκατάστασης λατομείου. Οι διοικητικές αυτές κυρώσεις συνίστανται αφενός μεν σε επιβολή προστίμου, αφετέρου δε στην οριστική διακοπή της δραστηριότητας.

Το Δικαστήριο κλήθηκε καταρχάς να αποφανθεί επί του ζητήματος της φύσης των διαφορών που προκύπτουν από την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων του άρθρου 30 του ν. 1650/1986 [1]. Η προβληματική αυτή έχει ήδη απασχολήσει πολλάκις τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο παγίως δέχεται ότι με τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου αυτού ανατίθεται στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια η επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εφαρμογή της νομοθεσίας περί προστασίας του περιβάλλοντος, με την καθιέρωση προσφυγής ουσίας κατά των διοικητικών πράξεων επιβολής προστίμου για παραβάσεις αυτής της νομοθεσίας, ανεξαρτήτως αν ο ασκών την προσφυγή είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο στο οποίο επιβλήθηκε το πρόστιμο ή τρίτος που βλάπτεται από την εν λόγω πράξη [ΣτΕ 5218/1996, 780/1999, 2958/2005, 2180/2008, 2514/2009, 3926/2009, 4095/2009 κ.ά.]. Συνεπώς, οι αποφάσεις που επιβάλλουν πρόστιμο για ρύπανση του περιβάλλοντος υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον είτε του αρμόδιου Διοικητικού Πρωτοδικείου είτε του αρμόδιου Διοικητικού Εφετείου κατά τις διακρίσεις του άρθρου 9 παρ. Α7 του ν. 2947/2001. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σχολιαζόμενη απόφαση κατά το μέρος που διαχωρίζει την προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση σε δύο σκέλη, ανάλογα με την επιβαλλόμενη διοικητική κύρωση. Έτσι, κατά μεν το σκέλος που επιβάλλεται πρόστιμο, το Δικαστήριο επαναλαμβάνει την προαναφερθείσα νομολογία και παραπέμπει την υπόθεση προς εκδίκαση στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, κατά το σκέλος όμως της επιβολής οριστικής διακοπής της δραστηριότητας θεωρεί ότι παραδεκτώς εισάγεται ως ακυρωτική διαφορά ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Στο επίκεντρο της διαφοράς βρέθηκε, πάντως, το ζήτημα της αναγκαιότητας του ληφθέντος μέτρου της οριστικής διακοπής των εργασιών αποκατάστασης. Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση δεν αιτιολογείται προσηκόντως, διότι η Διοίκηση όφειλε πριν από τη λήψη του μέτρου της επ' άοριστον διακοπής της δραστηριότητας, να διαλάβει κρίση είτε ότι η επιβολή του ηπιότερου μέτρου της προσωρινής διακοπής της λειτουργίας είναι μη τελεσφόρος, είτε ότι ο φορέας της δραστηριότητας παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνυόμενα μέτρα, είτε ότι άλλα μέτρα πλην της οριστικής διακοπής κρίνονται, ενόψει του συνόλου των συνθηκών της υπόθεσης, ως αναποτελεσματικά. Πρέπει να σημειωθεί ότι δεν είναι η πρώτη φορά που το Συμβούλιο της Επικρατείας αναφέρεται στην υποχρέωση της Διοίκησης να αιτιολογεί την επιβολή του βαρύτερου μέτρου της οριστικής διακοπής λειτουργίας της επιχείρησης ή της δραστηριότητας αντί του ηπιότερου της προσωρινής διακοπής μέσω συγκεκριμένων κριτηρίων [2]. Αποτελεί, όμως, στοιχείο νεωτερισμού της σχολιαζόμενης απόφασης το γεγονός ότι το Δικαστήριο δέχεται αυτόν τον λόγο ακυρώσεως και δεν πείθεται για την αναγκαιότητα της επιβολής ενός τόσο αυστηρού μέτρου όπως η επ' άοριστον διακοπή λειτουργίας. Στο παρελθόν, το Ε΄ Τμήμα με την 780/1999 απόφασή του, διατύπωσε ενδιαφέρουσες σκέψεις και, επιλαμβανόμενο υπόθεσης οριστικής διακοπής λειτουργίας εργοστασίου λόγω δυσοσμίας και ρύπανσης χειμάρρου, αναφέρθηκε στην

υποχρέωση της Διοίκησης να αιτιολογεί προσηκόντως την επιβολή αυτού του μέτρου αντί του ηπιότερου της προσωρινής διακοπής. Παρά την σχετική αναφορά όμως, η πράξη κρίθηκε επαρκώς αιτιολογημένη, ο δε σχετικός λόγος απορρίφθηκε ως αβάσιμος. Μια δεκαετία αργότερα, το Ε΄ Τμήμα κάνει ένα βήμα παραπέρα και, επαναλαμβάνοντας το σκεπτικό της 780/1999, δέχεται τον σχετικό λόγο ακυρώσεως.

Αν και στην απόφαση δεν γίνεται ρητή μνεία στην αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ΄ του Συντάγματος, ουσιαστικά πρόκειται για μια ειδικότερη εφαρμογή της *latu sensu* αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία επί περισσότερων επάλληλων προβλεπόμενων από το νόμο μέτρων, η Διοίκηση πρέπει να εφαρμόζει το κατ' αρχήν ηπιότερο^[3]. Εξάλλου, η αρχή της αναλογικότητας αναγνωρίζεται παραδοσιακά από την ελληνική διοικητική δικονομία ως κριτήριο ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών κυρώσεων, τόσο κατά το σκέλος που αφορά τη γενική τυποποίηση αυτών των κυρώσεων στο νόμο (αφηρημένη επιβολή κύρωσης) όσο και κατά το σκέλος που αφορά την επιβολή των κυρώσεων σε συγκεκριμένη περίπτωση (διοικητική επιμέτρηση κύρωσης)^[4]. Το ζήτημα αυτό μέχρι σήμερα απασχολούσε τόσο τη θεωρία όσο και τη νομολογία κυρίως στην περίπτωση των φορολογικών διοικητικών κυρώσεων^[5]. Είναι για αυτό το λόγο αξιοπρόσεκτη η ΣτΕ 2112/2010, γιατί θέτει το ζήτημα και στην περίπτωση των περιβαλλοντικών διοικητικών κυρώσεων.

Αναμφίβολα, λοιπόν, η σχολιαζόμενη απόφαση κινείται σε σωστή κατεύθυνση και επιφέρει μία ενδιαφέρουσα και επιθυμητή εξέλιξη στη νομολογία του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Υφίσταται, πάντως, περιθώριο στο μέλλον κατά τον έλεγχο του προσήκοντος μέτρου και της αναγκαιότητας των διοικητικών κυρώσεων του άρθρου 30 του ν. 1650/1986 να γίνει και ρητή μνεία στην αρχή της αναλογικότητας.

Ευαγγελία Παυλίδου

Δικηγόρος, υποψήφια Δ.Ν. Α.Π.Θ.

^[1] Περισσότερα για τις διοικητικές κυρώσεις του ν. 1650/1986, βλ. *Α. Παπανεοφύτου*, Η σχέση ποινικής προστασίας του περιβάλλοντος με τις διοικητικές διατάξεις και τις διοικητικές κυρώσεις, *Υπερ* 1994, σ. 533 επ.

^[2] Τη στενή νομολογιακή σύνδεση της υποχρέωσης αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων με την αρχή της αναλογικότητας επισημαίνει ιδίως η *Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, 1989, σ. 82 επ. και 92 επ.

^[3] Βλ. *Κ. Χρυσόγονος*, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, γ΄ έκδοση, Νομική

Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006 σ. 91 και ΣτΕ 4051/1990, ΕλλΔνη 1991, σ. 1154.

[4] Βλ. Σ. *Ορφανουδάκης*, Η αρχή της αναλογικότητας, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σ. 144-149.

[5] Βλ. Ενδεικτικά: Θ. *Παπακυριάκου*, Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ. 95-96 και Ε. *Θεοχαροπούλου*, Εφαρμογές της αρχής της αναλογικότητας: Συνταγματικά και υπερεθνικού δικαίου ζητήματα, σχετικά με την έκταση του αναιρετικού ελέγχου κατά την επιβολή πολλαπλών τελών για λαθρεμπορική τελωνειακή παράβαση, απόφαση 990/2004 Ολομέλειας του ΣτΕ, ΔΤΑ τόμος εκτός σειράς ΙΙΙ/2005, σ. 227-298.