



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑΣ  
ΤΟΥ ΑΡΕΙΟΥ ΠΑΓΟΥ

Τμήμα Διοικητικό  
τηλ. 2106419332  
φαξ 2106411523

Αθήνα, 5-9-2022

Αριθμ. Πρωτ.: 7006

Αριθ. Γνωμοδότησης:8

Προς

τους κ. κ. Εισαγγελείς Εφετών της Χώρας

και δι' αυτών προς

τους κ. κ. Εισαγγελείς Πρωτοδικών της περιφέρειάς τους

**ΘΕΜΑ: Άρθρο 89 §3 του Συντάγματος - Ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε εισαγγελικούς λειτουργούς - Συνταγματικότητα της υπ' αριθμ. 17647/2022 Απόφασης του Υφυπουργού Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας**

Επί του ερωτήματος, που υποβλήθηκε με την υπ' αριθμ. πρωτ. 2164/2022 αναφορά του Διευθύνοντος την Εισαγγελία Πρωτοδικών Θεσσαλονίκης σχετικά με την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 2 §3 της ΥΑ 17647/2022 Υφυπουργού Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας και τη συμβατότητά της με το Σύνταγμα, η κατά το άρθρο 29 §2 Ν.4938/2022 (Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών) γνώμη μας είναι η ακόλουθη:

Σύμφωνα με το άρθρο 89 §3 εδ.α του Συντάγματος "*η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς απαγορεύεται*". Πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το περιεχόμενο της διατάξεως αυτής ήταν διαφορετικό, καθώς προέβλεπε ότι "*επιτρέπεται η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς, είτε παράλληλα με την άσκηση των κύριων καθηκόντων τους είτε αποκλειστικά, για ορισμένο χρονικό διάστημα, όπως νόμος ορίζει*". Οι διατάξεις του ΚΟΔΚΔΛ (Ν.4938/2022) είναι απόλυτα εναρμονισμένες με τους ορισμούς του Συντάγματος, καθώς στο άρθρο 48 ΚΟΔΚΔΛ έχουν ενσωματωθεί οι αναθεωρημένες συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 89 §§ 2,3, που απαγορεύουν την ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστές και εισαγγελείς, επιτρέποντας συνάμα τη συμμετοχή τους σε συμβούλια ή επιτροπές που ασκούν αρμοδιότητες πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα και σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, εφόσον η συμμετοχή τους αυτή προβλέπεται ειδικά από το νόμο (άρθρο 89 §2 του Συντάγματος, 48 §2 του ΚΟΔΚΔΛ). Η Εισαγγελία του Αρείου Πάγου, κατά το παρελθόν, δύο φορές, έχει γνωμοδοτήσει υπέρ της ασυμβατότητας συγκεκριμένων νομοθετικών ρυθμίσεων με το άρθρο 89 του Συντάγματος, αναφορικά με ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε εισαγγελικούς λειτουργούς (βλ. ΓνωμΕισΑΠ [Γρ.Κανιαδάκη] 2/2002, ΠοινΔικ 2002,1171, και πιο πρόσφατα: ΓνωμΕισΑΠ [Δ.Παπαγεωργίου] 13/2020, ΠοινΧρ 2020,625 και ΠοινΔικ 2020,931).

Το υπό διερεύνηση θέμα του ερωτήματος σχετίζεται με την Υπουργική Απόφαση 17647/2022 του Υφυπουργού Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας (ΦΕΚ Β 1301/18-3-2022), με την οποία, κατά νομοθετική

εξουσιοδότηση εκ των άρθρων 167 §§ 1,2 Ν.4662/2020 και 1 §1 ΠΔ 70/2021, εγκρίθηκε η υπ' αριθμ. 20/2022 Πυροσβεστική Διάταξη του Αρχηγού του Πυροσβεστικού Σώματος για τον καθορισμό προληπτικών μέτρων πυροπροστασίας οικοπεδικών και λοιπών ακάλυπτων χώρων εντός εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και οικισμών. Στο άρθρο 1 §1 της ΥΑ ορίζεται ότι *"Οι ιδιοκτήτες, νομείς, επικαρπωτές και μισθωτές οικοπεδικών και λοιπών ακάλυπτων χώρων, εντός εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και οικισμών, υποχρεούνται, μέχρι την 30η Απριλίου εκάστου έτους, να προβαίνουν σε καθαρισμό των ιδιοκτησιών τους προς αποτροπή κινδύνου πρόκλησης πυρκαγιάς ή ταχείας επέκτασής της"*. Στη συνέχεια, το άρθρο 2 προβλέπει τον *"αυτεπάγγελτο καθαρισμό"* με τις ακόλουθες ρυθμίσεις: *"1. Σε περίπτωση μη τήρησης των υποχρεώσεων του άρθρου 1, οι υπόχρεοι καλούνται από τον οικείο δήμο, εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση σχετικής πρόσκλησης, στην οποία αναφέρεται κατ' ελάχιστον ο χωρικός προσδιορισμός του οικοπέδου ή άλλο χαρακτηριστικό στοιχείο εντοπισμού του, να προβούν στις εργασίες καθαρισμού των χώρων της § 1 του άρθρου 1. Η κοινοποίηση της πρόσκλησης γίνεται στην ταχυδρομική ή ηλεκτρονική διεύθυνση του υπόχρεου ή τυχόν αντικλήτου του, επί αποδείξει. Για την ανεύρεση των στοιχείων του υπόχρεου, συμπεριλαμβανομένων των στοιχείων του προηγούμενου εδαφίου, ο Δήμος δύναται να ανατρέχει ιδίως σε δεδομένα που τηρούνται στα αρχεία του, καθώς και στα δεδομένα προσωπικού μητρώου της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) και του Εθνικού Κτηματολογίου. 2. Σε περίπτωση εγκαταλελειμμένων χώρων ή σε περίπτωση υπόχρεων προσώπων άγνωστων στοιχείων ταυτότητας ή αγνώστου διαμονής, η κοινοποίηση της πρόσκλησης γίνεται με θυροκόλληση και με ταυτόχρονη ανάρτηση της πρόσκλησης στον*

πίνακα ανακοινώσεων του οικείου δήμου. Η ανάρτηση αυτή είναι η μοναδική αναγκαία πράξη σε περίπτωση μη δυνατότητας θυροκόλλησης της πρόσκλησης. 3. Μετά την παρέλευση άπρακτης της ως άνω προθεσμίας, ο οικείος Δήμος, προβαίνει σε αυτεπάγγελτο καθαρισμό, ενώ σε περίπτωση περιφραγμένων ή επαρκώς περιτοιχισμένων χώρων, αιτείται προς την κατά τόπο αρμόδια Πυροσβεστική Υπηρεσία τη διενέργεια αυτοψίας, με την οποία βεβαιώνεται η συνδρομή κινδύνου πρόκλησης ή ταχείας επέκτασης πυρκαγιάς, και βάσει αυτής, μεριμνά για την **έκδοση εισαγγελικής παραγγελίας** δυνάμει της οποίας προβαίνει, στον **αυτεπάγγελτο καθαρισμό των χώρων** των ανωτέρω παραγράφων".

Η (αμέσως παραπάνω εκτιθέμενη) ειδικότερη ρύθμιση του άρθρου 2 §3 της ΥΑ 17647/2022, που έχει κανονιστικό χαρακτήρα (δηλαδή αποτελεί "ουσιαστικό" νόμο), βάσει της οποίας προβλέπεται η "**έκδοση εισαγγελικής παραγγελίας**", πράξη δυνάμει της οποίας ο οικείος Δήμος προβαίνει στον αυτεπάγγελτο καθαρισμό των περιφραγμένων ή επαρκώς περιτοιχισμένων χώρων ως προληπτικό μέτρο πυροπροστασίας λόγω αδράνειας των υποχρέων προσώπων, προκαλεί έντονο προβληματισμό (υπό το πρίσμα του άρθρου 89 του Συντάγματος) αναφορικά με τη συνταγματικότητα της θεσπιζόμενης αυτής εισαγγελικής αρμοδιότητας. Κατά τη γνώμη μας, η εν λόγω "εισαγγελική παραγγελία" συνιστά κατά περιεχόμενο επιταγή ορισμένης πράξης ή ανοχής και ανταποκρίνεται στον ορισμό της ατομικής διοικητικής πράξης, την οποία εκδίδουν διοικητικά όργανα. Σύμφωνα με έναν κλασικό ορισμό, "ατομική διοικητική πράξη είναι η κυριαρχική πράξη διοικητικής αρχής που ρυθμίζει μία συγκεκριμένη περίπτωση διοικητικού δικαίου με εξωτερικές

έννομες συνέπειες και άμεση νομική ισχύ" (βλ. Π.Δ.Δαγτόγλου, γενικό διοικητικό δίκαιο, τ.α΄, 1977, σελ.133). Άλλωστε, στην επιστήμη του διοικητικού δικαίου παλαιόθεν υπήρχε σχετική ομοφωνία των θεωρητικών ως προς την έννοια της διοικητικής πράξης (: "διοικητική πράξις είναι η δήλωση βουλήσεως διοικητικού τινος οργάνου, η καθορίζουσα κυριαρχικώς τω υπηκόω τί δέον να ισχύση ως δίκαιον εν ατομική τινι περιπτώσει", βλ. Ηλ.Κυριακόπουλου, Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον, τ. Β΄, εκδ. β΄, 1954, σελ.354,· πρβλ. Επ.Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, β΄εκδ. 1981, σελ.99). Η χρήση του όρου "παραγγελία", ο οποίος προσιδιάζει σε εισαγγελικές δικονομικές ενέργειες, εντασσόμενες στη λειτουργική αρμοδιότητα του εισαγγελέα ως δικαστικού λειτουργού (π.χ. παραγγελία για διενέργεια ανάκρισης, άρθρ. 246 ΚΠΔ), δεν μεταβάλλει τον πραγματικό χαρακτήρα της προβλεπόμενης στο άρθρο 2 §3 της ΥΑ "έκδοσης εισαγγελικής παραγγελίας για αυτεπάγγελτο καθαρισμό των χώρων". Εδώ, αναμφίβολα πρόκειται για διοικητική πράξη, η έκδοση της οποίας συνεπάγεται άσκηση διοικητικών καθηκόντων από τον εισαγγελέα, αντιβαίνουσα στο άρθρο 89 §3 του Συντάγματος. Ο εισαγγελέας, ένα όργανο της δικαστικής εξουσίας, φέρεται να ασκεί αρμοδιότητα στη θέση της διοίκησης, υποκαθιστώντας αυτήν σε πεδίο μη σχετιζόμενο με χειρισμό και διερεύνηση ποινικής υπόθεσης κατά τα οριζόμενα στον ΚΠΔ. Κατά τη γνώμη μας, λοιπόν, η ανάθεση στους εισαγγελείς τέτοιων καθηκόντων με τον "ουσιαστικό" αυτό νόμο (Υπουργική Απόφαση) δεν είναι συμβατή με τους ορισμούς του Συντάγματος και ως εκ τούτου ανακύπτει (συνταγματικό) εμπόδιο για την εφαρμογή της ρύθμισης του άρθρου 2 §3 της ΥΑ 17647/2022 από τους εισαγγελικούς λειτουργούς της χώρας, το δε

πρόβλημα συνταγματικής ασυμβατότητας μπορεί να "θεραπευθεί" με νομοθετική τροποποίηση της επίμαχης διάταξης.

Τέλος, παρατηρείται ότι στην ΥΑ γίνεται λόγος για "περίφρακτους ή επαρκώς περιτοιχισμένους χώρους", όροι που παραπέμπουν σε μία διευρυμένη έννοια της κατοικίας στο πλαίσιο της ερμηνευτικής προσέγγισης του άρθρου 9 §1 του Συντάγματος, το οποίο προστατεύει το άσυλο της κατοικίας (βλ. Αριστόβουλου Μάνεση, Ατομικές Ελευθερίες, τ.α΄, 1978, σελ. 154 και Κ.Χρυσόγονου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3η έκδ. 2006, σελ.247). Γι' αυτό, θεωρούμε αναγκαίο να επισημάνουμε διευκρινιστικά ότι, σε σχέση με το ρυθμιζόμενο στο άρθρο 2 §3 της ΥΑ 17647/2022 θέμα, είναι σαφώς διαφορετική η περίπτωση της έρευνας σε κατοικία (άρθρ. 9 §1 Συντ., 253, 256 ΚΠΔ) παρουσία δικαστικού λειτουργού, ως ανακριτικής πράξης στο πλαίσιο προκαταρκτικής εξέτασης (άρθρ. 243 ΚΠΔ) ή αυτεπάγγελτης προανάκρισης (άρθρ. 245 §2 ΚΠΔ) για διερεύνηση ποινικού αδικήματος (συνηθέστατα παράβασης υγειονομικού κανονισμού), κατά τη διάρκεια της οποίας διαπιστώνεται η ύπαρξη ανθυγιεινής-επικίνδυνης εστίας, εξαιτίας σώρευσης ρυπογόνων και επικίνδυνων για την υγεία αποβλήτων ή εύφλεκτων υλικών, και με πρωτοβουλία του αστυνομικού ανακριτικού υπαλλήλου ζητείται η συνδρομή υπαλλήλων της αρμόδιας υπηρεσίας του οικείου ΟΤΑ για απομάκρυνσή τους προς άρση της ανθυγιεινής κατάστασης, για την πρόκληση της οποίας σχηματίζεται ποινική δικογραφία κατά του υπαιτίου. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, ο αρμόδιος εισαγγελέας πρωτοδικών, απευθύνοντας συναφή "παραγγελία" για τη διενέργεια της έρευνας, ενεργεί κατά τον ΚΠΔ (άρθρ. 30 §1, 31 §§ 1,2, 245 §§ 1,2 ΚΠΔ) και τον ΚΟΔΚΔΛ (άρθρ. 10, 29 §1 στοιχ.δ) ως

εισαγγελικός λειτουργός, όργανο εντεταγμένο στη δικαιοσύνη και όχι στη διοίκηση, και ασκεί ακραιφνώς εισαγγελικά-δικαστικά καθήκοντα.

**Ο Αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου**



**Δημήτριος Παπαγεωργίου**

**ΚΟΙΝΟΠΟΙΕΙΤΑΙ:**

- 1) Υπουργείο Δικαιοσύνης
- 2) Υπουργείο Κλιματικής Αλλαγής και Πολιτικής Προστασίας
- 3) κ. Διευθύνοντα την Εισαγγελία Πρωτοδικών Θεσσαλονίκης