

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 15/2018

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

(Τμήμα Δ')

Συνεδρίαση της 16^{ης} Ιανουαρίου 2018

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Χρυσαφούλα Αυγερινού, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Αικατερίνη Γρηγορίου, Δήμητρα Κεφάλαι, Ευστράτιος Συνοίκης, Παναγιώτης Παππάς, Παναγιώτα – Ελευθερία Δασκαλέα – Ασημακοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Νικόλαος Μουκαζής, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθμ. πρωτ. 2131.2/85925/7-10-2016 έγγραφο του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής/ Αρχηγείο Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής / Κλάδος Ασφάλειας και Αστυνόμευσης / Δνση Λιμενικής Αστυνομίας/ Τμ. Α'-Γ'.

Ερώτημα: Ερωτάται: α) *Εάν εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' με τίτλο «επίδοσεις» (άρθρα 47 έως 57) του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999, όπως ισχύει) στις περιπτώσεις επίδοσης διοικητικών εγγράφων και ιδίως, κλήσεων σε απολογία και αποφάσεων επιβολής προστίμων, που έχουν εκδοθεί από τις Λιμενικές Αρχές και ειδικότερα εάν εφαρμόζεται το άρθρο 54 του Κ.Δ.Δ. στις περιπτώσεις επίδοσης διοικητικών εγγράφων (κλήσεων σε απολογία και αποφάσεων επιβολής προστίμων) σε πρόσωπα γνωστής διεύθυνσης στην αλλοδαπή.*

β) Σε περίπτωση θετικής απάντησης επί του α' ερωτήματος, εάν στις περιπτώσεις που οι ως άνω κλήσεις σε απολογία και αποφάσεις επιβολής προστίμου παραδόθηκαν στο Υπουργείο Εξωτερικών, κατ' άρθρο 54 Κ.Δ.Δ., προκειμένου να επιδοθούν σε πρόσωπα γνωστής διεύθυνσης στη αλλοδαπή, αλλά επιστράφηκαν από τις προξενικές Αρχές ως ανεπίδοτες, θεωρείται ότι η επίδοση συντελέστηκε με την παράδοση των εγγράφων στο Υπουργείο Εξωτερικών, κατ' άρθρο 57 Κ.Δ.Δ.

γ) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης επί του β' ερωτήματος, ποια είναι η νόμιμη διαδικασία και οι εφαρμοστέες διατάξεις για την επίδοση διοικητικών εγγράφων σε πρόσωπα γνωστής διεύθυνσης στην αλλοδαπή, όταν αρνούνται να παραλάβουν τα προς επίδοση έγγραφα ή δεν επιτρέπεται η θυροκόλληση ή δεν βρίσκονται στη γνωστή διεύθυνση ή τα προς επίδοση έγγραφα επιστρέφονται από το Υπουργείο Εξωτερικών, με την επισήμανση ότι πρέπει να ακολουθηθεί η διαδικασία της δικαστικής συνδρομής.

δ) Σε περίπτωση που τα ως άνω διοικητικά έγγραφα δεν παραλαμβάνονται από τους παραλήπτες και η οικεία Προξενική Αρχή προτείνει να ακολουθηθεί μια συγκεκριμένη διαδικασία, εάν πρέπει η Λιμενική Αρχή να συμμορφώνεται με ό,τι της ζητείται ή η επίδοση θεωρείται ότι συντελέστηκε με την παράδοση των εγγράφων στο Υπουργείο Εξωτερικών.

.....

Επί του ως άνω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ') γνωμοδότησε ως ακολούθως:

Ιστορικό

Στο έγγραφο της ερωτώσης υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης που το συνοδεύουν εκτίθενται τα ακόλουθα:

1. Οι Λιμενικές Αρχές της χώρας μας, κατά τη διαδικασία επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε βάρος φυσικών ή νομικών προσώπων, που κατοικούν ή έχουν έδρα στο εξωτερικό, αντιμετωπίζουν συχνά δυσχέρειες στην εφαρμογή της νομοθεσίας για τις επιδόσεις διοικητικών εγγράφων, με αποτέλεσμα να



καθυστερεί υπέρμετρα η ολοκλήρωση αυτής της διαδικασίας. Ειδικότερα, οι Λιμενικές Αρχές Ιθάκης και Πάτρας, με τις υπ' αριθμ. φακ. 511.2/2014/Αρ.Σχ.1881/12-9-2014 και 511.2.9/Αρ.Σχ.4790/30-5-2014 αναφορές τους, αντιστοίχως, έχουν ζητήσει οδηγίες αναφορικά με τις ενέργειες στις οποίες οφείλουν να προβούν σε περιπτώσεις επιστροφής κλήσεων σε απολογία και αποφάσεων επιβολής προστίμου από το Υπουργείο Εξωτερικών ή τις Προξενικές Αρχές, για διάφορους λόγους (π.χ. λόγω του ότι ο αποδέκτης του εγγράφου δεν προσήλθε να παραλάβει τα σχετικά έγγραφα ή τυγχάνει αγνώστου διαμονής), με την επισήμανση, μάλιστα, του ως άνω Υπουργείου ότι πρέπει να ακολουθηθεί η διαδικασία της δικαστικής συνδρομής. Επίσης, η Λιμενική Αρχή Σύρου ζητεί οδηγίες χειρισμού επί του ιδίου, ως άνω, θέματος, καθώς το Άμισθο Γενικό Προξενείο της Ελλάδος στη Βαρκελώνη προσπάθησε να πραγματοποιήσει τόσο θυροκόλληση κλήσης σε απολογία, όσο και επίδοση απόφασης επιβολής προστίμου, πλην όμως δεν του επιτράπη. Ομοίως, και η Λιμενική Αρχή Καβάλας, με την υπ' αρ. φακ. 511.2/2014/Αρ.Σχ. 3011/19-5-2014 αναφορά της, έχει θέσει ερώτημα σχετικά με την ακολουθητέα διαδικασία σε υποθέσεις αποφάσεων επιβολής προστίμου, οι οποίες αφορούν αλλοδαπούς και έχουν επιστραφεί ως ανεπίδοτες από τη Διεύθυνση Ε3 Διοικητικών και Δικαστικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών. Τέλος, σημειώνεται από την ερωτώσα Δ/ση ότι, σε όλες τις προαναφερόμενες περιπτώσεις, οι Λιμενικές Αρχές έχουν προβεί σε αλληλογραφία με τη Διεύθυνση Ε3 Διοικητικών και Δικαστικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, προκειμένου να διενεργηθεί η νομότυπη επίδοση των κλήσεων σε απολογία και των αποφάσεων επιβολής προστίμου στους αποδέκτες, κατ' άρθρο 54 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.

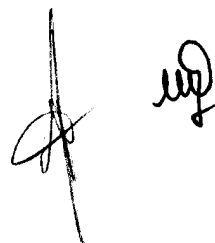
2. Κατόπιν εκτεταμένης αλληλογραφίας της ερωτώσας υπηρεσίας με τη Διεύθυνση Ε3 Διοικητικών και Δικαστικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, η οποία, σημειωτέον, το 2003 είχε τοποθετηθεί με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΑΠΦ 683/ΓΕΝ/ΑΣ 2965/10-11-2003 έγγραφό της, ότι «*αρμόδιο Τμήμα της Ε3 Διοικητικών και Δικαστικών Υποθέσεων για την επίδοση εγγράφων διοικητικών πράξεων σε κατοίκους εξωτερικού είναι το τρίτο Τμήμα Δικαστικών*

Υποθέσεων....», δεν κατέστη δυνατό να παρασχεθούν κατάλληλες οδηγίες στις Λιμενικές Αρχές της χώρας, για την επίλυση του ως άνω ζητήματος, καθώς τα σχετικά έγγραφα του Υπουργείου Εξωτερικών αναφέρουν, μεταξύ άλλων, ότι οι Ελληνικές Προξενικές Αρχές στην αλλοδαπή δεν δύνανται να προβούν σε ενέργειες που αφορούν σε αλλοδαπά φυσικά και νομικά πρόσωπα, χωρίς αυτές να προβλέπονται από διμερή ή πολυμερή σύμβαση. Προτάθηκε δε ως λύση από την ως άνω Υπηρεσία ο υποχρεωτικός διορισμός αντικλήτου, εκ μέρους του παραβάτη – κατοίκου αλλοδαπής, ημεδαπού ή αλλοδαπού, κατά τη στιγμή της κίνησης της διαδικασίας επιβολής κυρώσεων.

3. Με πρωτοβουλία της ερωτώσας Υπηρεσίας διενεργήθηκε σύσκεψη με στελέχη της προαναφερόμενης Διεύθυνσης του Υπουργείου Εξωτερικών, μετά το πέρας της οποίας δεν προέκυψε λύση επί του θέματος, καθόσον κατά τη διάρκεια της αμφισβητήθηκε ακόμη και η ορθότητα της επίδοσης των διοικητικών εγγράφων, κατ' άρθρο 54 Κ.Δ.Δ., αφού οι διατάξεις αυτού αναφέρονται στην επίδοση δικογράφων στην αλλοδαπή, ενώ αναφέρθηκε ως πρόβλημα και ο εξαιρετικά μεγάλος όγκος διοικητικών εγγράφων προς επίδοση, που καθιστά δύσκολο το έργο των αρμοδίων Διευθύνσεων του Υπουργείου Εξωτερικών.

4. Επισημαίνεται δε ότι, όλες οι υποθέσεις, με αφορμή τις οποίες έχει διενεργηθεί η σχετική αλληλογραφία, αφορούν στην είσπραξη χρηματικών ποσών υπέρ του κρατικού προϋπολογισμού, οι δε Λιμενικές Αρχές στις οποίες επιστρέφονται τα αφορώντα τις εν λόγω υποθέσεις διοικητικά έγγραφα χωρίς να έχει γίνει η σχετική επίδοση ή τους επισημαίνεται να ακολουθήσουν τη διαδικασία της δικαστικής συνδρομής, βρίσκονται πλέον σε αδιέξοδο.

5. Συναφώς προς τα ανωτέρω, σχετικά με το ζήτημα του μεγάλου όγκου των προς επίδοση διοικητικών εγγράφων μέσω των προξενείων / πρεσβειών, που τέθηκε από πλευράς Υπουργείου Εξωτερικών, η ερωτώσα Υπηρεσία εκτιμά ότι ο όγκος αυτός θα μειωθεί σημαντικά, καθώς εκδόθηκε, σε εκτέλεση εντολής Εισαγγελίας Αναθεωρητικού Δικαστηρίου, η με αρ. φακ. 512.2/2014/Αρ.Σχ. 5394/29-12-2014 Μόνιμη Αστυνομική Εγκύκλιος Υ.Ν.Α./Α.Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ./Δ.Λ.Α. β' (ΑΔΑ: 7ΠΜΞΟΠ-115), σύμφωνα με την οποία η διαδικασία επιβολής διοικητικών κυρώσεων για παραβάσεις του ν. 3446/2016 θα είναι εφεξής ίδια με εκείνη που



ακολουθείται για τις παραβάσεις του Κ.Ο.Κ., ήτοι επί τόπου επίδοση της κλήσης σε απολογία και της απόφασης επιβολής προστίμου, σε ενιαίο έντυπο – κατ' ουσίαν διαπιστωτική – καταλογιστική πράξη.

Νομοθετικό Πλαίσιο

6. Στις διατάξεις των άρθρων 54 και 57 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999), όπως ισχύουν σήμερα, ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 54 – Σε πρόσωπα γνωστής διεύθυνσης στην αλλοδαπή και σε πρόσωπα άγνωστης διαμονής.

1. Αν η διεύθυνση κατοικίας και του χώρου εργασίας εκείνου τον οποίο αφορά η επίδοση, του νόμιμου αντιπροσώπου και του δικαστικού πληρεξουσίου του, η οποία έχει δηλωθεί, βρίσκεται στην αλλοδαπή, η επίδοση προς αυτούς, αν δεν υπάρχει αντίκλητος, γίνεται με παράδοση του επιδοτέου εγγράφου στον Υπουργό Εξωτερικών ή στον εξουσιοδοτημένο από αυτόν υπάλληλο, ο οποίος οφείλει να το παραδώσει, χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, σε εκείνον που αφορά η επίδοση, με έγγραφη απόδειξη, την οποία και υποχρεούται να διαβιβάσει στη γραμματεία του οικείου Δικαστηρίου...2.....

Άρθρο 57- Συντέλεση

1. Η επίδοση συντελείται, κατά περίπτωση, από το χρόνο της παράδοσης ή της θυροκόλλησης του επιδοτέου εγγράφου, ο οποίος και προκύπτει από την έκθεση.

2. Η επίδοση θεωρείται ότι συντελέστηκε:

α)....., δ) στην περίπτωση του άρθρου 54, από τον χρόνο της παράδοσης του εγγράφου στο Υπουργείο Εξωτερικών».

7. Στις διατάξεις του άρθρου 19 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999) ορίζεται ότι:

«Άρθρο 19

1. Η ατομική διοικητική πράξη κοινοποιείται στο πρόσωπο το οποίο αφορά.

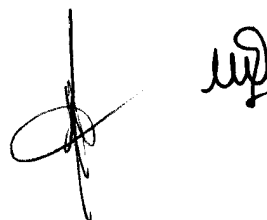
2. Με την επιφύλαξη των τυχόν οριζομένων σε ειδικές διατάξεις, η κοινοποίηση γίνεται με κάθε πρόσφορο τρόπο».

Ερμηνεία κρισίμων διατάξεων

Από τις ανωτέρω διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, συνάγονται τα ακόλουθα:

8. Η επίδοση σε πρόσωπα με γνωστή διεύθυνση στην αλλοδαπή, όταν δεν έχει ορισθεί αντίκλητος, λαμβάνει χώρα με την παράδοση του επιδοτέου εγγράφου στον Υπουργό Εξωτερικών, ο οποίος υποχρεούται να διαβιβάσει χωρίς καθυστέρηση το έγγραφο σε αυτόν, στον οποίον αφορά η επίδοση (άρθρο 54 παρ. 1 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας). Η διαδικασία, όμως, της επίδοσης ολοκληρώνεται και επέρχονται οι έννομες συνέπειες αυτής κατά το χρονικό σημείο της παράδοσης του εγγράφου στον Υπουργό, όντος αδιαφόρου του εάν ο προς ον η επίδοση έλαβε ή όχι γνώση του επιδοτέου εγγράφου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θεσπίζεται πλασματική επίδοση (ΝΣΚ 57/2013 ό.π. στο Ν. Χατζητζανή, Ερμηνεία κατ' άρθρο Κώδικος Διοικητικής Δικονομίας, σελ. 388, υπό το άρθρο 57). Τούτο, όμως, δεν απαλλάσσει τις αρμόδιες προξενικές αρχές από την υποχρέωση να προβούν σε πραγματική επίδοση, καταβάλλοντας κάθε δυνατή προσπάθεια για την ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας και την απόκτηση των αποδεικτικών επίδοσης των εγγράφων.

9. Περαιτέρω, η κοινοποίηση της διοικητικής πράξης, ενεργείται, σύμφωνα με τα οριζόμενα από το άρθρο 19 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ως εκπλήρωση υποχρέωσης της Διοίκησης. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας ορίζει ότι η κοινοποίηση γίνεται «στο πρόσωπο το οποίο αφορά». Γίνεται, όμως, δεκτό ότι αναφέρεται στα πρόσωπα που επιτρέπεται η επίδοση εγγράφων, καθώς και στους τρόπους και χώρους επίδοσής τους κατά τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (άρθρα 122 επ.) και τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (άρθρα 47 επ.), δοθέντος ότι προβλέπεται ότι γίνεται με «κάθε πρόσφορο τρόπο», εκτός εάν ορίζουν διαφορετικά, δηλαδή αποκλειστικά ορισμένο τρόπο, οι ειδικές διατάξεις (άρ. 19 ΚΔΔ. βλ. Α.Ι. Τάχο, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σελ. 564, υπό το άρθρο 19). Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, με τις διατάξεις του άρθρου 152 παρ. 3 και 5 του Τελωνειακού Κώδικα (ν. 2960/2001) προβλέπεται ότι, σε περίπτωση που διαπιστώνεται η τέλεση τελωνειακής παράβασης, τόσο η κλήση



σε απολογία όσο και η καταλογιστική πράξη της Τελωνειακής Αρχής κοινοποιούνται στους γνωστής διαμονής φερόμενους ως παραβάτες, με επίδοση, η οποία διενεργείται με οποιοδήποτε δημόσιο όργανο, κατά τις περί επιδόσεων διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.

Εφαρμογή των διατάξεων

10. Στην προκειμένη περίπτωση, παρατηρείται ότι δεν υφίστανται ειδικές διατάξεις ως προς τον τρόπο κοινοποίησης των διοικητικών εγγράφων των Λιμενικών Αρχών, όπως κλήσεων σε απολογία και αποφάσεων επιβολής προστίμων, σε πρόσωπα γνωστής διεύθυνσης στην αλλοδαπή ή διατάξεις που να παραπέμπουν ρητά, ως προς το ίδιο ζήτημα, στις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (κάτι που συμβαίνει, όπως προαναφέρθηκε, για πράξεις που υπόκεινται στο πεδίο εφαρμογής του Τελωνειακού Κώδικα). Περαιτέρω, επ' αυτών δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις της κυρωθείσας με το νόμο 1934/1983 (Α' 31) Διεθνούς Σύμβασης της Χάγης, δυνάμει των οποίων απαιτείται πραγματική επίδοση των επιδοτέων πράξεων και όχι πλασματική στον Υπουργό των Εξωτερικών, καθόσον η σύμβαση αυτή αφορά την επίδοση και κοινοποίηση στο εξωτερικό δικαστικών και εξωδίκων πράξεων σε αστικές ή εμπορικές υποθέσεις. Επομένως, η επίδοση των εγγράφων αυτών διενεργείται κατά το άρθρο 19 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας με κάθε πρόσφορο τρόπο και, συνεπώς, σύμφωνα με τις διατάξεις περί επίδοσης των άρθρων 47 επ. Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, οπότε στις περιπτώσεις επίδοσης των διοικητικών εγγράφων του ερωτήματος εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 54 και 57 του ως άνω Κώδικα και, συνακόλουθα η επίδοση σε πρόσωπα γνωστής διαμονής στην αλλοδαπή θεωρείται συντελεσθείσα με την παράδοση των προς επίδοση εγγράφων στο Υπουργείο Εξωτερικών.

Απάντηση

11. Κατ' ακολουθίαν των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Δ' Τμήμα) γνωμοδοτεί ομοφώνως ότι η προσήκουσα απάντηση επί των πρώτου (α') και δεύτερου (β') ερωτημάτων είναι

ότι, προκειμένου να επιδοθούν σε πρόσωπα γνωστής διεύθυνσης στην αλλοδαπή έγγραφα και δη κλήσεις σε απολογία και αποφάσεις επιβολής προστίμων, που έχουν εκδοθεί από τις Λιμενικές Αρχές, θα εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 54 και 57 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και η επίδοση θεωρείται, κατά πλάσμα δικαίου, ολοκληρωθείσα με την παράδοση στον Υπουργό Εξωτερικών των προς επίδοση εγγράφων.

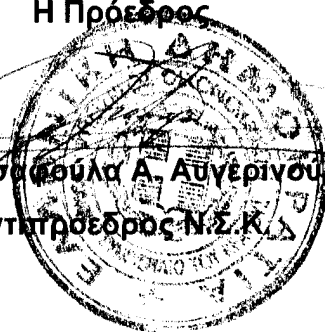
Ενόψει δε της ανωτέρω απάντησης στα ως άνω ερωτήματα, παρέλκει, ως αλυσιτελής, η απάντηση στα λοιπά ερωτήματα.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 12 Μαρτίου 2018

Η Πρόεδρος

Χρυσή Φούλα Α. Αυγερινού
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Ο Εισηγητής

Νικόλαος Μουκαζής
Πάρεδρος ΝΣΚ