

#### 4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ
  - 1.1 ΑΠΩΛΕΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΤΟΜΙΚΟΥ ΦΑΚΕΛΟΥ
  - 1.2 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ
  - 1.3 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ
  
2. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ
  - 2.1 ΘΕΜΑΤΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
    - 2.1.1 Ανεπαρκής αιτιολόγηση διοικητικών πράξεων
    - 2.1.2 Αιφνιδιαστική έκδοση πράξεων για επιδοτήσεις
    - 2.1.3 Καθυστέρηση ή παράλειψη της διοίκησης να προβεί σε οφειλόμενες από τον νόμο ενέργειες
  - 2.2 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ
    - 2.2.1 Καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των υποθέσεων
    - 2.2.2 Ελλιπής συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών
    - 2.2.3 Μη τήρηση θεμελιωδών αρχών της διοικητικής δράσης:  
Αρχή της νομιμότητας, αρχή της χρηστής διοίκησης και αρχή της επιείκειας
      - 2.2.3.1 Ανάκληση αδειών που εκδόθηκαν παράνομα –  
Ανάκληση αποφάσεων οριστικής διαγραφής οχημάτων
      - 2.2.3.2 Εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων
      - 2.2.3.3 Μη έκδοση του αναγκαίου για την ενεργοποίηση του νόμου προεδρικού διατάγματος
  - 2.3 ΟΦΕΙΛΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ
    - 2.3.1 Αστική ευθύνη του κράτους από νόμιμες ζημιογόνες ενέργειες των οργάνων του
    - 2.3.2 Πλημμελής εφαρμογή των διατάξεων περί χορήγησης δανείων στους ΟΤΑ για την εξόφληση ληξιπρόθεσμων οφειλών
    - 2.3.3 Η ευθύνη του δημοσίου όταν δεν τηρούνται οι όροι κατάρτισης των συμβάσεων



## 4. ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΟΛΙΤΗ

### 1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη εξετάζει υποθέσεις που αφορούν σε «πληροφόρηση και επικοινωνία, ποιότητα παρεχομένων υπηρεσιών, κακοδιοίκηση σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, μεταφορές, επικοινωνίες, εργασία, βιομηχανία, ενέργεια, φορολογία, τελωνεία, δημοσιονομικά θέματα, εμπόριο και κρατικές προμήθειες, γεωργία και αγροτική πολιτική, παιδεία» (άρθρο 2.1α του ΠΔ 273/1999). Το εύρος των θεματικών με τις οποίες ασχολείται επιτρέπει μια οριζόντια καταγραφή της διοικητικής πραγματικότητας και των φαινομένων κακοδιοίκησης που αντιμετωπίζουν οι πολίτες.

Η ευρύτητα της θεματολογίας του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη γίνεται εμφανής από την ποικιλία των δραστηριοτήτων που ανέπτυξε και των θεματικών τις οποίες μελέτησε στη διάρκεια του περασμένου έτους. Από τις δραστηριότητες του Κύκλου διαφαίνεται η συστηματική προσπάθεια συνεργασίας και αμοιβαίας κατανόησης με διάφορες υπηρεσίες και φορείς. Αυτή η αντίληψη της διαμεσολάβησης διαμορφώνει σταδιακά ευνοϊκό πλαίσιο διαλόγου για την επίλυση ατομικών υποθέσεων. Μόνον έτσι οι προτάσεις της Αρχής μπορούν να καταστούν εφαρμόσιμες, εφόσον δηλαδή λαμβάνονται υπόψη και οι δυσκολίες της «άλλης πλευράς».

Κατά τη διάρκεια του έτους, μέλη του επιστημονικού προσωπικού του Κύκλου συμμετείχαν σε ομάδα εργασίας του ΥΠΕΣΔΔΑ για την κατάρτιση του «Οδηγού καλής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων», με τον συντονισμό της Βοηθού Συνηγόρου. Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη διοργάνωσε επίσης τις ακόλουθες εκδηλώσεις: α) συνάντηση εργασίας, στις 12 Απριλίου στα γραφεία του Συνηγόρου, με τους εμπλεκόμενους φορείς για την αποκομιδή των εγκαταλελειμμένων οχημάτων, β) δύο συναντήσεις εργασίας με τη Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών (ΣΕΥΥΟ) στα Ιωάννινα στις 7-9 Απριλίου και στην Πάτρα στις 11-12 Νοεμβρίου με θέμα «Η φορολογική διοίκηση στην υπηρεσία των πολιτών – Ο ρόλος του Συνηγόρου στην επίλυση των υποθέσεων», γ) συνάντηση εργασίας με στελέχη του ΟΑΕΔ στις 24 Νοεμβρίου στα γραφεία της Αρχής για την εξέταση θεμάτων που σχετίζονται με τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, και δ) σε συνεργασία με την Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης στις 8 Δεκεμβρίου στη Λάρισα συνάντηση εργασίας με θέμα «Δημοτικές υπηρεσίες και επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και εξυπηρέτηση πολιτών». Οι εν λόγω δραστηριότητες αποσκοπούν στη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ του Συνηγόρου του Πολίτη και των υπηρεσιών μέσα από την ανάδειξη των προβλημάτων που έχουν ανακύψει κατά τη διερεύνηση των υποθέσεων, με στόχο την παροχή καλύτερων υπηρεσιών στους πολίτες.

Όσον αφορά στον χειρισμό ατομικών υποθέσεων, κατά τη διάρκεια του 2005 ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη χειρίστηκε ποσοστό 35% επί του συνόλου των αναφορών που υποβλήθηκαν στην Αρχή (κεφ. 3, Γράφημα 5), ποσοστό που είναι το υψηλότερο μεταξύ των Κύκλων δραστηριότητας της Αρχής και παραμένει σχετικά σταθερό (37,3% το 2004). Από το σύνολο των αναφορών του 2005, 1.344 χαρακτηρίστηκαν ως εκτός αρμοδιότητας,

Ειδικότερα, οι περιπτώσεις αναρμοδιότητας εκ του νόμου αντιπροσωπεύουν ποσοστό άνω του 60%. Σημαντικές μεταξύ αυτών είναι εκείνες που αφορούν στις άλλες ανεξάρτητες αρχές, καθώς αναδεικνύουν το ζήτημα των ορίων της καθ' ύλην αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη έναντι των άλλων συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών. Η αναρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη εν προκειμένω αφορά στην «κύρια λειτουργία» των άλλων ανεξάρτητων αρχών και όχι στα λοιπά ζητήματα διοικητικής διαδικασίας (άρθρο 3, παράγρ. 2 του Ν. 3094/2003).

Ως αβάσιμες, είτε διότι η διοικητική δράση κρίθηκε σύννομη είτε διότι τα υποβληθέντα από τον πολίτη στοιχεία ήταν ανακριβή, κρίθηκαν 652 αναφορές. Από το σύνολο των βάσιμων αναφορών, ο Συνήγορος του Πολίτη διασφάλισε την επίλυση υποθέσεων σε ποσοστό περίπου 81%. Συγκεκριμένα, ποσοστό 22,7% λύθηκε με άτυπη διαμεσολάβηση μεταξύ της Αρχής και της διοίκησης και ποσοστό 36,3% των υποθέσεων ύστερα από γραπτή διαμεσολάβηση με απλό έγγραφο ή με τη σύνταξη πορίσματος. Υπήρξαν επίσης και περιπτώσεις στις οποίες διευθετήθηκε το ζήτημα απλώς με την παροχή πληροφοριών και συμβουλών προς τον πολίτη, σε ποσοστό περίπου 9,5%. Τέλος, 12,3% των βάσιμων αναφορών επιλύθηκε χωρίς την παρέμβαση της Αρχής. Οι υποθέσεις που δεν επιλύθηκαν ανέρχονται σε ποσοστό 19,12% επί των βάσιμων αναφορών, γεγονός που οφείλεται είτε στη μη υιοθέτηση των προτάσεων της Αρχής από τη διοίκηση (ποσοστό 11,88%) είτε σε νομοθετικό κενό είτε σε οργανωτική δυσλειτουργία (ποσοστό 7,24%).

Οι μορφές κακοδιοίκησης που εντοπίστηκαν το περασμένο έτος αποκαλύπτουν ότι επαναλαμβάνονται συγκεκριμένες πρακτικές της δημόσιας διοίκησης που έχουν ήδη επισημανθεί σε προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις της Αρχής. Ωστόσο, σε κάποιες περιπτώσεις το πνεύμα των παρεμβάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη συγκλίνει με τις προσπάθειες ορισμένων υπουργείων και φορέων, πράγμα που αναδεικνύει μια δυναμική για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών. Από το σύνολο των αναφορών που διερευνήθηκαν κατά το 2005 παρατίθενται ενδεικτικά εκείνες που εμφανίζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς τις δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης.

### 1.1 ΑΠΩΛΕΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΤΟΜΙΚΟΥ ΦΑΚΕΛΟΥ

Η απώλεια των στοιχείων ατομικού φακέλου με ευθύνη της διοίκησης, εκτός από την τλαιπωρία του ενδιαφερομένου, μπορεί να συνεπάγεται και την απώλεια δικαιωμάτων του (π.χ. μισθολογικών). Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση εργαζομένης, στοιχεία του ατομικού φακέλου της οποίας (αναγνώριση προϋπηρεσίας) είχαν χαθεί με ευθύνη της διοίκησης, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να προαχθεί μισθολογικά, καθώς δεν αποδεικνυόταν ο πραγματικός χρόνος υπηρεσίας της. Η ενδιαφερόμενη, υπάλληλος του Οργανισμού Καπνού ο οποίος καταργήθηκε, μετατάχθηκε μεν σε άλλη υπηρεσία, όμως ο υπηρεσιακός φάκελος που περιείχε τα στοιχεία της προϋπηρεσίας της στον καταργηθέντα οργανισμό χάθηκε. Ύστερα από παρέμβαση της Αρχής, το πρόβλημα επιλύθηκε με την προσκόμιση εκ μέρους της ενδιαφερομένης εγγράφων που είχε στη διάθεση της και την ανασύσταση του φακέλου εκ μέρους της υπηρεσίας. Πρόσφατα, πάντως, εκδόθηκε το ΠΔ 114/2005, με το οποίο ορίζονται πλέον σαφώς οι υποχρεώσεις της διοίκησης σε περίπτωση απώλειας φακέλου (υπόθεση 11709/2004).

### 1.2 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

Σε πολλές περιπτώσεις διαπιστώθηκε εκ νέου (βλ. ενδεικτικά *Ετήσια έκθεση 1999*, σ. 246–249 και *Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 166–175) ότι η διοίκηση εφαρμόζει κατά τρόπο ιδιαίτερα πε-

ριοριστικό για τα δικαιώματα των πολιτών ρυθμίσεις του φορολογικού δικαίου, παράλληλα δε υπάρχουν και διατάξεις που θέτουν τεκμήρια φορολογίας εισοδήματος με τρόπο ανελαστικό. Χαρακτηριστικές είναι οι ακόλουθες περιπτώσεις: α) Πολίτης κλήθηκε να πληρώσει φόρο εισοδήματος, με βάση το τεκμήριο ιδιοκατοίκησης, για κατοικία άνω των 200 τ.μ. (άρθρο 4, παράγρ. 1 του Ν. 3091/2002). Ωστόσο, το τεκμήριο ιδιοκατοίκησης δεν αποτυπώνει με πληρότητα τα ετήσια εισοδήματα του φορολογουμένου, καθώς τα ακίνητα μπορεί να έχουν περιέλθει σε αυτόν από δωρεά ή κληρονομιά. Οι σχετικές επισημάνσεις που έγιναν από τον Συνήγορο του Πολίτη προς το Υπουργείο Οικονομικών λήφθηκαν υπόψη κατά τη σύνταξη νεότερου νόμου (άρθρο 4, παράγρ. 1 του Ν. 3296/2004), σύμφωνα με τον οποίο περιορίζονται τα ποσά της ετήσιας τεκμαρτής δαπάνης της συγκεκριμένης κατηγορίας κατά 50%, εάν το ακίνητο έχει περιέλθει στον φορολογούμενο από δωρεά ή κληρονομιά. β) Πολίτης κλήθηκε να πληρώσει φόρο εισοδήματος, από μισθωτές υπηρεσίες, για το ποσό που του είχε επιδικαστεί ως χρηματική ποινή εις βάρος τράπεζας, η οποία είχε αρνηθεί να τον προσλάβει ως άτομο με ειδικές ανάγκες, μολονότι είχε τη σχετική υποχρέωση σύμφωνα με τον Ν. 1648/1986. Μετά την παρέμβαση του Συνηγούρου του Πολίτη, με την οποία επισημάνθηκε ότι η χρηματική ποινή αποτελεί μέσο έμμεσης αναγκαστικής εκτέλεσης προς εξαναγκασμό του οφειλέτη και όχι αποζημίωση ένεκα απώλειας εισοδημάτων, η υπηρεσία απύθνη ερώτημα στο ΝΣΚ, το οποίο με απόφαση της Ολομέλειας (387/2005) γνωμοδότησε ότι τα ποσά που εισπράττονται δυνάμει σχετικών δικαστικών αποφάσεων ως χρηματική ποινή που επιβάλλεται στον οφειλέτη δεν αποτελούν φορολογητέο εισόδημα.

### 1.3 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

Κατά το 2005 ο Συνήγορος του Πολίτη ασχολήθηκε και με διαδικασίες προσλήψεων (εκτός ΑΣΕΠ) στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Ενδεικτικά αναφέρονται η πρόσληψη εκπαιδευτικού προσωπικού στη Δημόσια Σχολή Εμπορικού Ναυτικού Ασπροπύργου και στα Κέντρα Επιμόρφωσης Στελεχών Εμπορικού Ναυτικού. Η προκήρυξη των θέσεων έγινε με ΚΥΑ του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας και του Υφυπουργού Εσωτερικών τον Ιανουάριο του 2004 και ο πίνακας επιλεγέντων αναρτήθηκε τον Φεβρουάριο του ίδιου έτους. Η πράξη διορισμού των ενδιαφερομένων εκκρεμούσε κατά την ανάληψη των καθηκόντων της κυβέρνησης που προέκυψε από τις εκλογές της 7ης Μαρτίου 2004. Οι ενστάσεις που υποβλήθηκαν από υποψηφίους που δεν επιλέχθηκαν απορρίφθηκαν από τη Διεύθυνση Πολιτικού Προσωπικού του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας. Ωστόσο, μετά την αντικατάσταση του προϊσταμένου της ίδιας διεύθυνσης, υποβλήθηκε ερώτημα προς το ΝΣΚ σχετικά με τη νομιμότητα των ενεργειών της διοίκησης. Το ΝΣΚ απεφάνθη ήταν ότι τρεις από τις ενστάσεις ήταν νόμιμες και ότι ο υπουργός, ως προϊσταμένη αρχή, μπορούσε μεν να αποφανθεί επί των ενστάσεων, όχι όμως και να εκδώσει νέες πράξεις επιλογής. Παρά ταύτα, ο υπουργός αποφάσισε τη ματαίωση της επιλογής προς διορισμό όλων όσοι είχαν επιλεγεί. Για τη νομιμότητα της εν λόγω απόφασης τίθενται ορισμένα ζητήματα. Ο Υπουργός Εμπορικής Ναυτιλίας μαζί με τον Υφυπουργό Εσωτερικών αποτελούν ένα σύνθετο διοικητικό όργανο, αρμόδιο για την προκήρυξη των θέσεων όχι όμως και για την επιλογή, η οποία είναι αρμοδιότητα άλλου οργάνου της διοίκησης, της επιτροπής επιλογής. Έπρεπε, συνεπώς, να αναπεμφθούν στην επιτροπή οι πράξεις επιλογής για τις οποίες διαπιστώθηκαν πλημμέλειες. Η πράξη περί ματαίωσης της επιλογής και οι ενδεχόμενες νέες πράξεις θα έπρεπε να εκδοθούν από την επιτροπή επιλογής και να αφορούν μόνο στις πράξεις που εμφάνιζαν πλημμέλειες. Οι σχετικές επισημάνσεις της Αρχής δεν έγιναν δεκτές από το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας (υποθέσεις 8957/2004, 12098/2004, 12316/2004, 18231/2004, 18232/2004).

## 2. ΕΙΔΙΚΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ

Το δεύτερο μέρος του επίσιου απολογισμού των δραστηριοτήτων του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη αφιερώνεται σε ειδικές θεματικές ενότητες. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιχειρείται μια σύνθετη παρουσίαση των προβλημάτων κακοδιοίκησης σε επί μέρους τομείς της κρατικής δράσης, όπως τα αντιμετωπίζει ο Συνήγορος του Πολίτη μέσα από τις αναφορές που υποβάλλουν οι πολίτες.

Οι ειδικές θεματικές που επιλέχθηκαν αυτή τη χρονιά αφορούν στην αγροτική πολιτική, την πολιτική μεταφορών και στις οφειλές του δημοσίου. Πρόκειται για τρεις κατηγορίες υποθέσεων που αναδεικνύουν και διαφορετικά προβλήματα. Συγκεκριμένα, στο πεδίο των μεταφορών αναδεικνύονται κάποιες δυσλειτουργίες σε διάφορους τομείς δραστηριότητας (άδειες, εξασφάλιση της τήρησης κανόνων κ.ά.)· τα ζητήματα αγροτικής πολιτικής είναι συνυφασμένα τόσο με ρυθμιστικές λειτουργίες (αναδιάρθρωση του αγροτικού τομέα) όσο και με μια μορφή αντισταθμιστικής/αναδιανεμητικής πολιτικής (στήριξη αγροτικού εισοδήματος), στις οποίες σημαντικό ρόλο παίζει βεβαίως και η αντίστοιχη πολιτική της ΕΕ. Τέλος, το ζήτημα των οφειλών του δημοσίου αποτελεί μια από τις κρισιμότερες όψεις της διαχείρισης του δημόσιου συμφέροντος, στο πεδίο ειδικότερα των οικονομικών συναλλαγών του κράτους με τους πολίτες, και, εν τέλει, έχει άμεση σχέση με τη δικαιοδοσία του κράτους, σύμφωνα με τις σύγχρονες δικαιοπολιτικές αντιλήψεις, να επιβάλει υποχρεώσεις με τρόπο που να είναι συμβατός με τον σεβασμό σημαντικών ατομικών δικαιωμάτων (π.χ. ιδιοκτησία).

### 2.1 ΘΕΜΑΤΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Τα τελευταία χρόνια έχει καταστεί επιτακτική η αναδιάρθρωση του αγροτικού τομέα και παράλληλα η στήριξη του αγροτικού πληθυσμού και του αγροτικού εισοδήματος. Η κρατική επέμβαση στον τομέα αυτόν έχει πολλαπλασιάσει τις επαφές των δημόσιων υπηρεσιών με τους αγρότες, δηλαδή με μια κατηγορία του πληθυσμού που αντιμετωπίζει αντικειμενικές δυσκολίες στην καθημερινή συναλλαγή με τη διοίκηση. Οι αναφορές που κατά καιρούς έχουν περιέλθει στον Συνήγορο του Πολίτη από ιδιώτες που δραστηριοποιούνται στον αγροτικό τομέα υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και των φορέων που εποπτεύονται από αυτό, καθώς και στην αρμοδιότητα των διευθύνσεων αγροτικής ανάπτυξης των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και αφορούν κυρίως σε αποζημιώσεις ή σε επιδοτήσεις ζωικού και φυτικού κεφαλαίου και σε ένταξη σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τα ζητήματα αυτά είναι ιδιαίτερα σύνθετο, καθώς αποτελείται από σειρά εθνικών και κοινοτικών κανόνων που τροποποιούνται συνεχώς, ανάλογα με τις συνθήκες που διαμορφώνονται στον τομέα των αγροτικών προϊόντων. Στον βαθμό που το αγροτικό εισόδημα επηρεάζεται άμεσα από τις συνεχώς μεταβαλλόμενες αποφάσεις των οργάνων της χώρας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η έγκαιρη και έγκυρη ενημέρωση των αγροτών επιβάλλεται να αποτελεί προτεραιότητα και κύριο μέλημα της διοίκησης.

Ωστόσο, από τις υποθέσεις που έχει ερευνήσει ο Συνήγορος του Πολίτη προκύπτει ότι στον τομέα της γεωργίας και της κτηνοτροφίας το αδύνατο σημείο στις σχέσεις του πολίτη με τη διοίκηση είναι η *επικοινωνία*. Οι πολίτες συχνά διαμαρτύρονται για αδυναμία τηλεφωνικής επικοινωνίας, ανεπαρκή ή εσφαλμένη πληροφόρηση, μη απάντηση σε έγγραφα αιτήματά τους ή για ανεπαρκή αιτιολόγηση διοικητικών πράξεων που τους αφορούν. Όλα αυτά καλλιεργούν τη δυσπιστία των ενδιαφερομένων απέναντι στις αρμόδιες υπηρεσίες, με συνέπεια οι πολίτες ενίοτε να καταγγέλλουν ως αυθαίρετες στον Συνήγορο του

Πολίτη ενέργειες της διοίκησης που είναι σύνομες και τις οποίες στη συνέχεια αποδέχονται, αφού ενημερωθούν από την Αρχή σχετικά με το κανονιστικό πλαίσιο που τις διέπει. Διαπιστώνεται επίσης ότι, παρά την έλλειψη σωστής πληροφόρησης, οι αρμόδιοι φορείς επιδεικνύουν μηδενική ελαστικότητα στις κυρώσεις που επιβάλλουν όταν ο ενδιαφερόμενος δεν έχει τηρήσει μια προθεσμία ή έχει καταθέσει ελλιπή φάκελο ή αίτηση.

Ειδικότερα, οι υποθέσεις οι οποίες απασχόλησαν τον Συνήγορο του Πολίτη το 2005 μπορούν να ομαδοποιηθούν με βάση τα ακόλουθα προβλήματα της διοικητικής δράσης: Έλλειψη ή μη επαρκής αιτιολογία διοικητικών πράξεων, αιφνιδιαστική για τους διοικουμένους έκδοση διοικητικών πράξεων και καθυστέρηση ή παράλειψη των αρμόδιων φορέων να προβούν σε επιβαλλόμενες από τον νόμο ενέργειες.

### 2.1.1 ΑΝΕΠΑΡΚΗΣ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Δεκάδες πολίτες κατέφυγαν στην Αρχή, προκειμένου οι αρμόδιες υπηρεσίες να αιτιολογήσουν, με βάση νομοθετικές διατάξεις, τους λόγους απόρριψης των αιτημάτων τους ή να παράσχουν διευκρινίσεις επί σχετικών διοικητικών ενεργειών. Για παράδειγμα, απαιτήθηκε η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, προκειμένου παραγωγός να λάβει γνώση του τρόπου με τον οποίο υπολογίστηκε η αποζημίωση που του χορηγήθηκε μέσω του ΕΛΓΑ ή για να διευκρινιστούν τα αίτια της απόρριψης αιτήματός του για αποζημίωση από τον οργανισμό (υποθέσεις 8354/2004, 9410/2004 και 4532/2004)

Η ανεπαρκής αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων αναδεικνύεται ευκρινώς σε περιπτώσεις περικοπής της επιδότησης ελαιόλαδου για την περίοδο 2002–2003. Ο καθορισμός των παραγωγών, οι οποίοι θα ελάμβαναν την επιδότηση ελαιόλαδου για την προαναφερθείσα περίοδο, έγινε με βάση κριτήρια που έθεσε η αρ. 271063/17.10.03 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας. Τα κριτήρια αφορούν, μεταξύ άλλων, σε στατιστικά στοιχεία παραγωγής της τελευταίας τετραετίας, αποδόσεις ανά δένδρο, αποτελέσματα διασταύρωσης στοιχείων των αιτήσεων ενίσχυσης ελαιόλαδου με στοιχεία καταστάσεων ελαιοτριβείων, στοιχεία αποζημιώσεων ΕΛΓΑ, δηλώσεων στο Σύστημα Γεωγραφικών Πληροφοριών στον Ελαιοκομικό Τομέα κ.ά. (άρθρο 2). Ασυμφωνία μεταξύ των στοιχείων που δηλώθηκαν στην αίτηση ενίσχυσης και των κριτηρίων αυτών έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση της επιδότησης. Ωστόσο, όσοι παραγωγοί έχουν υποβάλει αίτηση ενίσχυσης, λαμβάνουν μια προκαταβολή (άρθρο 4) για ποσότητες που προκύπτουν από την εφαρμογή των κριτηρίων.

Η διαδικασία υποβολής ενστάσεων-αιτήσεων θεραπείας περιέχεται στην απόφαση αρ. 282653/24.12.03 του Υπουργού Γεωργίας. Προβλέπεται ειδικότερα: α) ανάρτηση των καταστάσεων πληρωμής της προκαταβολής της ενίσχυσης για ενημέρωση των παραγωγών στους δήμους ή στις κοινότητες, στην έδρα των οργανώσεων παραγωγών ή και στο κατάστημα των τοπικών συνεταιρισμών, και β) δικαίωμα ένστασης των παραγωγών μέσα σε έξι εργάσιμες ημέρες από την ανάρτηση των καταστάσεων. Με βάση την απόφαση αρ. 216796/16.1.04, η οποία καθορίζει τη διαδικασία εξέτασης των ενστάσεων, οι αιτήσεις θεραπείας εξετάζονται από τα περιφερειακά γραφεία του Οργανισμού Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΟΠΕΚΕΠΕ) και στη συνέχεια από την Κεντρική Επιτροπή Διαχείρισης των Ενστάσεων που συγκροτείται στον οργανισμό. Η επιτροπή συντάσσει καταστάσεις ελέγχου όλων των αιτήσεων θεραπείας, τις οποίες διαβιβάζει στον Υπουργό Γεωργίας για την έκδοση των σχετικών αποφάσεων. Τέλος, πάντοτε σύμφωνα με την υπουργική απόφαση, «...οι αποφάσεις μερικής αποδοχής ή απόρριψης της υποβληθείσας ένστασης συνοδεύονται απαραίτητα από ατομικό ανά ενδιαφερόμενο αναλυτικό πίνακα ενημέρωσης των διαπιστωθέντων ευρημάτων κατά την

εξέταση της ένστασης...», τα οποία κοινοποιούνται στους ενδιαφερομένους με την ανάρτηση στον δήμο ή στην κοινότητα, στην έδρα της οργάνωσης παραγωγών ή στο κατάστημα του τοπικού συνεταιρισμού.

Από τις υποθέσεις που εξέτασε ο Συνήγορος του Πολίτη, προκύπτει ότι δεν τηρήθηκε η διαδικασία που προβλέπουν οι υπουργικές αποφάσεις. Στους πολίτες που προσέφυγαν στην Αρχή καταβλήθηκε αρχικά το 60% της επιδότησης επί του συνόλου της παραγωγής τους –μέσω του συστήματος της ταμειακής διευκόλυνσης– με πίστωση των λογαριασμών τους στην Αγροτική Τράπεζα. Οι παραγωγοί θεώρησαν ότι, με βάση τα κριτήρια που θέτει η υπουργική απόφαση, θα έπρεπε να ενισχυθεί η παραγωγή τους στο σύνολό της και υπέβαλαν αιτήσεις θεραπείας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μετά την ένσταση, κατατέθηκε στους ατομικούς τραπεζικούς λογαριασμούς των παραγωγών ένα επιπλέον χρηματικό ποσό, που τις περισσότερες φορές αντιπροσώπευε ποσοστό 20% της παραγωγής. Οι πολίτες εξέφρασαν έντονες διαμαρτυρίες, διότι δεν έλαβαν γνώση της απόφασης για μερική απόρριψη της αίτησης θεραπείας και δεν τους κοινοποιήθηκε το ατομικό φύλλο ευρημάτων κατά την εξέταση της ένστασης. Απάντηση από τον οργανισμό σε γραπτά ερωτήματά τους δεν έλαβαν και οι προσπάθειες για ενημέρωση μέσω τηλεφωνικής επικοινωνίας απέβησαν άκαρπες. Όπως μάλιστα σημειώνουν οι ενδιαφερόμενοι, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της νέας Κοινής Οργάνωσης Αγοράς για το ελαιόλαδο, η καλλιεργητική περίοδος 2002-2003 λαμβάνεται υπόψη στον υπολογισμό της εισοδηματικής στήριξης των παραγωγών για τα επόμενα έτη (292464/2005 ΚΥΑ). Επομένως, οι οικονομικές συνέπειες της απόφασης περικοπής στην επιδότηση υφίστανται όχι μόνο για τη συγκεκριμένη περίοδο αλλά και σε βάθος χρόνου.

Ανταπόκριση από το αρμόδιο τμήμα του οργανισμού και συγκεκριμένα το Τμήμα Ελαιολάδου και Λιπαρών και Πρωτεϊνούχων Προϊόντων της Διεύθυνσης Δημητριακών Λιπαρών και Ζωικών Προϊόντων σε σχετικές επιστολές του Συνηγόρου του Πολίτη υπήρξε ύστερα από πολλές επισημάνσεις και οχλήσεις από την πλευρά της Αρχής. Η έλλειψη συνεργασίας που επέδειξε ο οργανισμός, η μη απάντηση σε έγγραφα ερωτήματα πολιτών και οι οικονομικές συνέπειες που συνεπάγεται στο μέλλον η περικοπή στην επιδότηση για τη συγκεκριμένη περίοδο εις βάρος των ελαιοπαραγωγών γενικότερα υποχρέωσαν την Αρχή να απευθύνει σχετικό πόρισμα προς τον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (υποθέσεις 22297/2004, 76/2005, 5157/2005, 12166/2005, 22968/2005, 7184/2005, 813/2005, 4232/2005).

### 2.1.2 ΑΙΦΝΙΔΙΑΣΤΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ ΠΡΑΞΕΩΝ ΓΙΑ ΕΠΙΛΟΤΗΣΕΙΣ

Σε πολλές περιπτώσεις οι πολίτες επισημαίνουν ότι αποφάσεις της διοίκησης δεν προβλέπουν περίοδο προσαρμογής στο νέο καθεστώς ή στις μεταβολές που αυτές εισάγουν.

Για παράδειγμα, βαμβάκοπαραγωγός δεν μπόρεσε να ανταποκριθεί έγκαιρα σε όσα όριζε η 108397/30.11.04 εγκύκλιος του ΟΠΕΚΕΠΕ, με την οποία καλούνταν οι παραγωγοί να προβούν σε δηλώσεις αποθεμάτων συσπόρου βάμβακος μέσα σε τέσσερις ημέρες από την ημερομηνία έκδοσής της. Το μικρό διάστημα της προθεσμίας, σε συνδυασμό με την αδυναμία του πολίτη να ενημερωθεί έγκαιρα λόγω προσωπικών προβλημάτων που αντιμετώπιζε τη συγκεκριμένη περίοδο, είχαν ως συνέπεια την εκπρόθεσμη υποβολή αίτησης-δήλωσης από την πλευρά του. Η δήλωσή του δεν έγινε αποδεκτή από τον ΟΠΕΚΕΠΕ, μολοντί συνέτρεχε ανωτέρα βία, με αποτέλεσμα αποθηκευμένες ποσότητες συσπόρου βάμβακος να μην υπολογιστούν στην επιδότηση (υπόθεση 146/2005).

Οι αιφνίδιες μεταβολές που επήλθαν στο καθεστώς κατανομής δικαιωμάτων βάμβακος



προκάλεσαν οικονομική ζημία σε παραγωγούς οι οποίοι κατά τα προηγούμενα έτη είχαν κατοχυρώσει δικαίωμα καλλιέργειας, επικαλούμενοι τον μέσο όρο παραγωγής της πενταετίας 1995–1999. Τα δικαιώματα καλλιέργειας βάμβακος για την καλλιεργητική περίοδο 2005 καθορίστηκαν με την αρ. 47161/2005 ΚΥΑ, η οποία δημοσιεύτηκε στις 20.5.2005, είχε όμως ισχύ αναδρομικά από τις 28.3.2005. Σύμφωνα με την απόφαση, δικαίωμα καλλιέργειας βάμβακος έχουν οι ενεργοί βαμβακοπαραγωγοί της καλλιεργητικής περιόδου 2004 και ως δικαίωμα αυτών των παραγωγών ορίζεται το αρχικό δικαίωμα της καλλιεργητικής περιόδου 2003 (καλλιέργεια 2002), το οποίο τους είχε απονεμηθεί με το ενημερωμένο μητρώο που τηρεί ο ΟΠΕΚΕΠΕ. Σύμφωνα με την ΚΥΑ δηλαδή, δεν ισχύει πλέον η δυνατότητα επίκλησης και εφαρμογής της πενταετίας 1995–1999 ως βάση υπολογισμού και κατοχύρωσης δικαιωμάτων καλλιέργειας. Επίσης, όσες μεταβολές δικαιωμάτων επήλθαν κατά τις καλλιεργητικές περιόδους 2003 και 2004 δεν λαμβάνονται υπόψη και τα τυχόν αποκτηθέντα δικαιώματα καταργούνται.

Στην ομάδα των παραγωγών που ζημιώθηκαν από το νέο καθεστώς εντάσσεται πολιτίς η οποία το 2002 καλλιέργησε αποκλειστικά σιτηρά, ενώ την επόμενη και μεθεπόμενη καλλιεργητική περίοδο κατοχύρωσε δικαίωμα βαμβακοκαλλιέργειας με βάση τον μέσο όρο των δικαιωμάτων της πενταετίας 1995–1999. Το φθινόπωρο του 2004 άφησε ανεκμετάλλευτη έκταση, που θα μπορούσε να αξιοποιήσει καλλιεργώντας σιτηρά, αναμένοντας την κατάλληλη περίοδο για να προβεί σε σπορά βάμβακος. Η αλλαγή στο καθεστώς έλαβε χώρα αμέσως πριν από τη σπορά, με αποτέλεσμα να ανατραπεί άρδην ο οικογενειακός προϋπολογισμός της (υπόθεση 6940/2005). Παρόμοιες διαπιστώσεις εξάγονται και από άλλη υπόθεση στην οποία παραγωγός, λόγω προβλημάτων υγείας κατά την περίοδο 1999–2002, καλλιέργησε βάμβακα σε εκτάσεις λιγότερες απ' ό,τι την πενταετία 1995–1999. Το 2003 αύξησε την έκταση καλλιέργειας με το προϊόν, κατοχυρώνοντας δικαίωμα καλλιέργειας με βάση τον μέσο όρο της πενταετίας 1995–1999. Όταν πληροφορήθηκε τις μεταβολές που εισήγαγε η υπουργική απόφαση του 2005, ο παραγωγός είχε ήδη σπείρει την έκταση που είχε καλλιεργήσει την προηγούμενη περίοδο με το προϊόν, θεωρώντας ότι τα δικαιώματά του δεν θα μεταβάλλονταν.

Αιφνιδιασμό προκάλεσε επίσης σε αγρότισσα ειδοποίηση του ΕΛΓΑ, με την οποία καλούνταν να επιστρέψει στον οργανισμό, μέσα σε σύντομη προθεσμία, σεβαστό για τα οικονομικά της δεδομένα χρηματικό ποσό. Συγκεκριμένα, από έλεγχο του ΕΛΓΑ διαπιστώθηκε ότι από υπολογιστικό σφάλμα του ίδιου, ο τραπεζικός της λογαριασμός πιστώθηκε την άνοιξη του 2004 με ποσό υψηλότερο από αυτό που πράγματι δικαιούνταν ως ενίσχυση ζημίας της παραγωγής του 2001. Σύμφωνα δε με την ειδοποίηση, η μη τακτοποίηση της οφειλής μέσα στην προθεσμία θα είχε ως συνέπεια την αναγκαστική είσπραξη. Ύστερα από διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο ΕΛΓΑ δέχθηκε να προβεί σε διακανονισμό για την είσπραξη του οφειλόμενου ποσού (υπόθεση 5621/2005).

### **2.1.3 ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΗ Ή ΠΑΡΑΛΕΙΨΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΝΑ ΠΡΟΒΕΙ ΣΕ ΟΦΕΙΛΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΝΟΜΟ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ**

Σε πολλές υποθέσεις που εξετάστηκαν από τον Συνήγορο του Πολίτη, η κωλυσιεργία ή οι παραλείψεις της διοίκησης είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία σημαντικής οικονομικής βλάβης εις βάρος των ενδιαφερομένων.

Στην Αρχή έχουν αναφερθεί καθυστερήσεις από την πλευρά του ΕΛΓΑ να διενεργήσει αυτοψία σε αγροτικές εκμεταλλεύσεις, προκειμένου να εκτιμηθεί το μέγεθος της ζημίας από ακραία φυσικά φαινόμενα. Ο Κανονισμός Ασφάλισης Φυτικής Παραγωγής

του ΕΛΓΑ, που έχει εγκριθεί με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Γεωργίας (15711/30.9.98 ΚΥΑ), δεν προβλέπει συγκεκριμένη προθεσμία από την ημερομηνία δήλωσης της ζημίας έως την εκτίμησή της. Ο χρόνος κατά τον οποίο διενεργείται η εκτίμηση καθορίζεται από τον ΕΛΓΑ ανάλογα με την εποχή που συνέβη η καταστροφή και με το βλαστικό στάδιο της καλλιέργειας που επλήγη. Σύμφωνα πάντοτε με τον κανονισμό, σε περίπτωση που η εκτίμηση δεν έχει λάβει χώρα έως τον χρόνο που συνήθως πραγματοποιείται η συγκομιδή ή κρίνεται απαραίτητη η διεξαγωγή καλλιεργητικών εργασιών στην εκμετάλλευση, ο παραγωγός υποχρεούται να αφήσει «μάρτυρες», δηλαδή άθικτα τμήματα της καλλιέργειας, προκειμένου ο γεωπόνος εκτιμητής να καταλήξει σε ασφαλή συμπεράσματα για το μέγεθος της ζημίας. Ωστόσο, όπως προκύπτει από σχετική υπόθεση, η εκτίμηση της ζημίας σε δενδρώδη καλλιέργεια που επλήγη από παγετό έλαβε χώρα τρεις μήνες μετά το ζημιογόνο γεγονός και, όπως υποστηρίζει ο παραγωγός, δένδρα μάρτυρες δεν διατηρήθηκαν λόγω φυσικής ωρίμανσης και σήψης των καρπών. Ο πολίτης αμφισβητεί το πόρισμα του γεωπόνου-εκτιμητή του οργανισμού και θεωρεί ότι λόγω του χρονικού διαστήματος που μεσολάβησε η εικόνα της καταστροφής που απεκόμισε αυτός κατά την αυτοψία δεν ήταν ολοκληρωμένη (υπόθεση 6108/2004).

Τον Συνήγορο του Πολίτη απασχόλησαν επίσης καταγγελίες για καθυστερήσεις στην καταβολή επιδοτήσεων ή αποζημιώσεων. Για παράδειγμα, αποζημίωση για καταστροφή σε καλλιέργεια από δυσμενείς καιρικές συνθήκες (χειμώνας του 2002) καταβλήθηκε από τον ΕΛΓΑ στις αρχές του 2005. Όπως προέκυψε από την εξέταση άλλης υπόθεσης, τμήμα της οικονομικής ενίσχυσης για εκρίζωση και επαναφύτευση αμπελώνων λόγω φυλλοξήρας (391356/18.7.94 ΚΥΑ) χορηγήθηκε με καθυστέρηση ενός έτους λόγω μηχανογραφικού προβλήματος που προέκυψε από τη μη ταυτοποίηση στοιχείων μεταξύ του νέου και του παλαιού αμπελουργικού μητρώου. Ομοίως, σε σφάλμα στην καταχώριση προσωπικών στοιχείων του παραγωγού (αριθμός φορολογικού μητρώου) στο Σύστημα Γεωγραφικών Πληροφοριών Ελαιοκομικού Τομέα αποδόθηκε από τους αρμοδίους η καθυστερημένη καταβολή επιδότησης ελαιολάδου (υποθέσεις 15176/2004, 16254/2004, 10520/2005, 2783/2005).

Οι παραλείψεις της διοίκησης να προβεί σε ενέργειες που εντάσσονται στο πλαίσιο των υποχρεώσεών της και η συναφής οικονομική ζημία που υφίσταται ο πολίτης αναδεικνύονται στην ακόλουθη υπόθεση: Κτηνοτρόφοι στον Νομό Τρικάλων, οι οποίοι είχαν υποβάλει φάκελο υποψηφιότητας για ένταξη στο πρόγραμμα «Εκτατικοποίηση της κτηνοτροφίας» (Γεωργοπεριβαλλοντικό μέτρο 3.4 του Άξονα 3 του Εγγράφου Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης 2000–2006), προσέφυγαν στον Συνήγορο του Πολίτη, διότι στην απόφαση απόρριψης του αιτήματός τους αναφερόταν ότι δεν είχαν κατατεθεί «τίτλοι ιδιοκτησίας για τις ενοικιαζόμενες εκτάσεις» και «μητρώο ζώων». Ωστόσο, στη σχετική ΥΑ με αρ. 126227/2.3.04 αφενός δεν περιλαμβάνονται στα απαιτούμενα δικαιολογητικά οι τίτλοι ιδιοκτησίας για τις ενοικιαζόμενες εκτάσεις και αφετέρου προβλέπεται ως εναλλακτική λύση, σε περίπτωση μη ύπαρξης μητρώου ζώων, η κατάθεση βεβαίωσης της διεύθυνσης αγροτικής ανάπτυξης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης για τον αριθμό των ζώων που ο ενδιαφερόμενος κατείχε τα τρία τελευταία χρόνια, βεβαίωση την οποία οι εν λόγω κτηνοτρόφοι είχαν καταθέσει.

Από τη διερεύνηση της υπόθεσης προέκυψε ότι, σύμφωνα με την αρ. 216267/138/16.1.04 ΚΥΑ, απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση του προγράμματος είναι η ύπαρξη αποδεκτής από την οικεία νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μελέτης καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης των βοσκοτόπων και απόφαση του Υπουργού Γεωργίας με την οποία ορίζεται το ποσοστό μείωσης της πυκνότητας βόσκησης. Η απόφαση λαμβάνεται με βάση την

παραπάνω μελέτη, ύστερα από πρόταση της οικείας διεύθυνσης αγροτικής ανάπτυξης. Ωστόσο, ανάλογες ενέργειες δεν είχαν λάβει χώρα στον Νομό Τρικάλων, συνεπώς οποιαδήποτε αίτηση υπαγωγής στο πρόγραμμα στον νομό δεν θα θεωρούνταν έγκυρη, ανεξάρτητα από την πληρότητα του φακέλου υποψηφιότητας. Ενώ, λοιπόν, δεν υπήρχαν οι βασικές προϋποθέσεις για εφαρμογή του προγράμματος στον νομό, για τις οποίες την ευθύνη είχε η διοίκηση, η οικεία διεύθυνση αγροτικής ανάπτυξης παρέλειψε να ενημερώσει σχετικά τους ενδιαφερομένους, οι οποίοι υπέβαλαν αίτηση για ένταξη και επωμίστηκαν έτσι το κόστος που απαιτεί η διαδικασία. Με την αιτιολογία των απορρίψεων εμφανίζονται οι ενδιαφερόμενοι πολίτες να ευθύνονται για ανύπαρκτες στην πραγματικότητα τυπικές παραλείψεις, ενώ τη βασική ευθύνη φέρει η ίδια η διοίκηση, η οποία μετακυλίζει τις συνέπειες της ολιγωρίας της στους πολίτες (υπόθεση 45/2004).

Σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις είχε επίσης η παράλειψη της Διεύθυνσης Αγροτικής Ανάπτυξης Ευβοίας να ενημερώσει έγκαιρα παραγωγό για τις συνέπειες της εσφαλμένης συμπλήρωσης από την πλευρά του δήλωσης του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΟΣΔΕ). Ειδικότερα, επειδή αυτός δεν υπέβαλε, μαζί με τη δήλωση ΟΣΔΕ 2002, συμβόλαια ενοικίασης για αγροτεμάχια, επιβλήθηκαν εις βάρος του μειώσεις και περιορισμοί στις επιδοτήσεις σιτηρών για τα δύο επόμενα έτη. Ο παραγωγός έλαβε γνώση των κυρώσεων αυτών με μεγάλη καθυστέρηση, όταν αναρτήθηκαν, στις αρχές του 2004, οι καταστάσεις των δικαιούχων επιδότησης για την περίοδο 2002–2003 και στερήθηκε έτσι της δυνατότητας να επλέξει ένα ενδεχομένως πιο αποδοτικό από οικονομικής άποψης είδος καλλιέργειας για τη συγκεκριμένη περίοδο (υπόθεση 8626/2004).

Σε αρκετές περιπτώσεις, πολίτες διαμαρτύρονται διότι τα αιτήματά τους απορρίπτονται για «θεραπεύσιμους» τυπικούς λόγους, λ.χ. διότι από τους φακέλους ή τις δηλώσεις τους λείπουν στοιχεία. Οι προσφεύγοντες στην Αρχή υποστηρίζουν ότι η αρμόδια υπηρεσία οφείλει να επισημαίνει την παράλειψη και να τους ενημερώνει κατά το στάδιο της υποβολής του αιτήματος ή έστω λίγο αργότερα, ύστερα από έναν πρωτοβάθμιο έλεγχο. Η διοίκηση οφείλει να παρέχει την ευχέρεια στον πολίτη να διορθώσει κάποιο σφάλμα ή παράλειψη που δεν υποκρύπτει δόλο και να εξετάζει τα αιτήματά του με βάση ουσιαστικά κριτήρια.

Παρόμοιο πρόβλημα ανέκυψε κατά τη διαδικασία εξέτασης των φακέλων υποψηφιότητας για ένταξη στο πρόγραμμα «Βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού», που προκηρύχθηκε στο πλαίσιο του άξονα προτεραιότητας 3 του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης-Ανασυγκρότησης της Υπαίθρου 2000–2006. Όπως προέκυψε από τη διερεύνηση πολλών υποθέσεων αλλά και από επίσκεψη κλιμακίου του Συνηγόρου του Πολίτη στη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Γεωργικών Διαρθρώσεων του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, οι ενδιαφερόμενοι δεν είχαν ενημερωθεί κατά το στάδιο πρωτοβάθμιου ελέγχου για τυχόν ελλείψεις στους φακέλους τους (υποθέσεις 9429/2004, 3262/2004, 8308/2004, 8234/2004, 21931/2004).

Ο πρωτοβάθμιος έλεγχος αλλά και η ενημέρωση των υποψηφίων για παραλείψεις στις αιτήσεις είχαν ωστόσο προβλεφθεί νομοθετικά. Η αρ. 390889/4973/2001 υπουργική απόφαση προβλέπει ότι η παραλαβή των φακέλων υποψηφιότητας και ο έλεγχος πληρότητάς τους θα διενεργείται από τους δήμους ή τις κοινότητες του τόπου κατοικίας των ενδιαφερομένων. Σε περίπτωση που διαπιστώνονται παραλείψεις ή απαιτούνται συμπληρωματικά στοιχεία, οι φάκελοι επιστρέφονται στους αιτούντες για να διορθωθούν και να επανυποβληθούν. Από τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της η Αρχή δεν προκύπτει ότι οι δήμοι ανταποκρίθηκαν στην υποχρέωσή τους να συμμετάσχουν ενεργώς στη διαδικασία, με αποτέλεσμα στην τελική επιλογή των δικαιούχων για ένταξη στο πρόγραμμα να μην περιλη-

φθούν υποψήφιοι που πιθανώς είχαν τα ουσιαστικά προσόντα, αλλά από τους φακέλους που υπέβαλαν έλειπαν εκ παραδρομής κάποια στοιχεία. Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση υποψηφίου του οποίου το αίτημα απορρίφθηκε, διότι δεν υπέβαλε «ιδιωτικό συμφωνητικό δωρεάς εν ζωή αιγοπροβάτων» (υπόθεση 8308/2004).

Επίσης, λόγω του χρονικού διαστήματος που μεσολαβεί μεταξύ δύο προκηρύξεων για ένταξη στο πρόγραμμα, η προϋπόθεση εγκατάστασης στη γεωργική εκμετάλλευση για πρώτη φορά δεν είναι πρακτικά δυνατόν να πληρούται για δύο συνεχόμενες περιόδους. Συνεπώς, όσοι απορρίφθηκαν κατά τη μία περίοδο δεν μπορούν ουσιαστικά να επανέλθουν σε επόμενη, παρ' ότι υπάρχει σχετική πρόβλεψη στην αρ. 390889/4973/2001 ΚΥΑ.

Η παροχή πληροφοριών εκ μέρους της διοίκησης και η παραλαβή γραπτών αιτημάτων των πολιτών περιλαμβάνονται στα καθήκοντα των δημόσιων υπηρεσιών. Το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων όμως, εκτιμώντας ότι οι απαιτήσεις λειτουργίας του προγράμματος ΟΣΔΕ επιβάλλουν την παροχή πρόσθετης βοήθειας στους παραγωγούς που επιθυμούν να υποβάλουν δηλώσεις, εκχώρησε αρμοδιότητες παρόμοιας φύσης σε ιδιωτικούς φορείς. Υπεγράφη «Μνημόνιο συνεργασίας» του υπουργείου με την Πανελλήνιο Συνομοσπονδία Ενώσεων Αγροτικών Συνεταιρισμών (ΠΑΣΕΓΕΣ), βάσει του οποίου οι παραγωγοί μπορούν να απευθύνονται στις τοπικές Ενώσεις Αγροτικών Συνεταιρισμών (ΕΑΣ), προκειμένου να καταθέσουν τις δηλώσεις ΟΣΔΕ αλλά και να βοηθηθούν στη συμπλήρωσή τους. Η οικονομική επιβάρυνση των ενδιαφερομένων από τη συνεργασία μεταξύ κρατικών και ιδιωτικών φορέων έχει επισημανθεί στην *Ετήσια έκθεση 2002* (σ. 206), καθώς η Αρχή έχει γίνει αποδέκτης διαμαρτυριών για τη χρέωση των συγκεκριμένων υπηρεσιών από τις ενώσεις, η οποία αντιστοιχεί σε ένα διόλου ευκαταφρόνητο ποσοστό της επιδότησης (υποθέσεις 10436/2002, 13258/2004, 13177/2004).

Από τη συνεργασία αυτή όμως ανακύπτουν και ζητήματα άλλης φύσης: Εκτός του ότι το κόστος παροχής των εν λόγω διοικητικών υπηρεσιών μεταβιβάζεται από το κράτος στον παραγωγό, η διοίκηση απεκδύεται της ευθύνης να παράσχει έγκυρη και ολοκληρωμένη πληροφόρηση. Τις δυσμενείς συνέπειες εσφαλμένων ενεργειών ή παραλείψεων κατά το στάδιο υποβολής των αιτήσεων ή δηλώσεων δεν τις υφίστανται πλέον οι εκπρόσωποί της ούτε όμως και οι ενδιαμέσοι φορείς, τους οποίους η διοίκηση φαίνεται πως εμπιστεύεται χωρίς να ελέγχει.

Σύμφωνα με την εγκύκλιο εφαρμογής του ΟΣΔΕ 2005, «Οι αρμόδιες Νομαρχιακές Υπηρεσίες ουδεμία ευθύνη φέρουν όσον αφορά την ορθότητα των δηλούμενων στοιχείων, αλλά ο ίδιος ο γεωργός. Η παροχή όλων των απαραίτητων πληροφοριών για τη συμπλήρωση των χαρτογραφικών στοιχείων αποτελεί ευθύνη των αρμόδιων υπαλλήλων της Τοπογραφικής Υπηρεσίας και η παροχή πληροφοριών για τα λοιπά στοιχεία της αίτησης αποτελεί ευθύνη των αρμόδιων υπαλλήλων της Διεύθυνσης Αγροτικής Ανάπτυξης...» (κεφάλαιο 4.2). Όμως, στο κεφάλαιο 4.1 («Πληροφόρηση των ενδιαφερομένων») ορίζεται ότι «υπεύθυνος για τη συμπλήρωση της αίτησης είναι ο ίδιος ο γεωργός... Οι ΕΑΣ στις οποίες απευθύνεται ο γεωργός για τη συμπλήρωση της αίτησής του πρέπει να τον ενημερώνουν και να τονίζουν ότι τυχόν λανθασμένη υπόδειξη και εντοπισμός του αγροτεμαχίου θα έχει σαν συνέπεια την πιθανή επιβολή κυρώσεων...». Από τη διατύπωση της παραπάνω φράσης προκύπτει ότι στην ουσία την ευθύνη της πληροφόρησης φέρουν οι ΕΑΣ και όχι οι διευθύνσεις αγροτικής ανάπτυξης.

Ενδεικτικά αναφέρεται η εξής περίπτωση: Λόγω της μη συμπλήρωσης του χαρτογραφικού κωδικού ενός αγροτεμαχίου κατά τη δήλωση ΟΣΔΕ 2004 από υπάλληλο της τοπικής ΕΑΣ, η δικαιούχος παραγωγός δεν έλαβε το τμήμα της επιδότησης βάμβακος που

αφορά στο συγκεκριμένο τμήμα της εκμετάλλευσής της. Η ίδια έλαβε γνώση της παράλειψης αυτής τον Μάιο του 2005, όταν αναζήτησε την αιτία αποκλεισμού της από τους δικαιούχους του ποσού της επιστροφής συνυπευθυνότητας (υπόθεση 14669/2005).

Σε άλλη περίπτωση, πολίτης υπέστη βαρύτερες οικονομικές συνέπειες, διότι δεν ενημερώθηκε από την ΕΑΣ σχετικά με την υποχρέωση υποβολής συμφωνητικών μίσθωσης για ενοικιαζόμενα αγροτεμάχια ταυτόχρονα με τη δήλωση του ΟΣΔΕ, όπως αυτή επιβάλλεται από τις εγκυκλίους εφαρμογής του προγράμματος. Τα έγγραφα που προσκόμισε, δέκα ημέρες μετά την παρέλευση της καταληκτικής προθεσμίας υποβολής των δηλώσεων, δεν έγιναν αποδεκτά από τη Διεύθυνση Αγροτικής Ανάπτυξης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ευβοίας (υπόθεση 8626/2004).

Εκτός από την παραλαβή των δηλώσεων ΟΣΔΕ, στις τοπικές ΕΑΣ ανατέθηκε και η παραλαβή των αιτήσεων αναθεώρησης των προσωρινών δικαιωμάτων ενιαίας ενίσχυσης, σε ηλεκτρονική μορφή. Η αρ. 292508/6.9.05 ΥΑ, στο μεν άρθρο 2 ορίζει ως αρμόδιο φορέα υποβολής, εξέτασης και ελέγχου των αιτήσεων αναθεώρησης τον ΟΠΕΚΕΠΕ, στο άρθρο 3, όμως, προβλέπει ότι «Οι αιτήσεις αναθεώρησης υποβάλλονται από την 1η έως την 30ή Σεπτεμβρίου 2005 από τους δικαιούχους ή τους εξουσιοδοτημένους για αυτόν τον λόγο εκπρόσωπούς τους, στις αρμόδιες ΕΑΣ της περιοχής τους απ' όπου παρέλαβαν τις ατομικές πράξεις προσδιορισμού προσωρινών δικαιωμάτων...». Όπως προκύπτει από την υπόθεση 16494/2005, η τοπική ΕΑΣ αρνούνταν κατηγορηματικά να καταχωρίσει ηλεκτρονικά αίτημα για αναθεώρηση των προσωρινών δικαιωμάτων: Οι υπάλληλοι της ένωσης, λόγω αδυναμίας τους να ερμηνεύσουν σωστά την ηλεκτρονική φόρμα υποβολής της αίτησης ώστε να εντάξουν την περίπτωση της παραγωγού σε μια από τις υπάρχουσες κατηγορίες, καθ' υπέρβασιν των αρμοδιοτήτων τους, που περιορίζονται στην παραλαβή των αιτήσεων, διαβεβαίωναν την πολίτιδα ότι το αίτημά της είναι αβάσιμο. Η παραγωγός τελικά, προκειμένου να μπορέσει να ασκήσει τα νόμιμα δικαιώματά της, κατέθεσε ιδιόχειρη αίτηση με δικαστικό κλητήρα.

Οι ενδεικτικά αναφερθείσες υποθέσεις κακοδιοίκησης αποδεικνύουν ότι, επειδή οι υπηρεσίες που ασχολούνται με αγροτικά θέματα συχνά λειτουργούν πλημμελώς, μετακυλίζουν την ευθύνη τους στους ενδιαφερόμενους πολίτες, τους οποίους βεβαίως αντιμετωπίζουν ανελαστικά και με αυστηρότητα, απαιτώντας πλήρη σεβασμό των τυπικών διαδικασιών. Η πληροφόρηση των διοικουμένων συχνά είναι ελλιπής, δυσμενείς διοικητικές πράξεις εκδίδονται χωρίς αιτιολογία, οι πολίτες αδυνατούν να επικοινωνήσουν με τους αρμόδιους φορείς, διαδικασίες καθιερώνονται και αποφάσεις εκδίδονται χωρίς προηγούμενη προετοιμασία, σημειώνονται καθυστερήσεις κ.λπ. Όλα αυτά συνθέτουν μια δυσμενή εικόνα, η οποία μερικές φορές ενισχύεται από την απροθυμία των αρμόδιων υπηρεσιών να συνεργαστούν με τον Συνήγορο του Πολίτη, πράγμα που προδίδει ότι δεν γνωρίζουν την αποστολή του. Η ανάθεση σε ενδιάμεσους φορείς αρμοδιοτήτων που ανήκουν στις υπηρεσίες της διοίκησης αντί να απλουστεύει τις διαδικασίες επ' ωφελεία τόσο της διοίκησης όσο και των πολιτών δημιουργεί εκ των πραγμάτων μια εκτός ελέγχου και ευθύνης «ζώνη», με συνέπεια τα λάθη που βαρύνουν τους φορείς αυτούς να επιβαρύνουν τελικά τους παραγωγούς.

Η εμπειρία από τη διερεύνηση των υποθέσεων αυτών φανερώνει ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες αδυνατούν να συνδυάσουν τις πολιτικές που προγραμματίζουν με τις απαραίτητες διαδικαστικές προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα ούτε οι στόχοι να επιτυγχάνονται ικανοποιητικά ούτε οι πολίτες να ωφελούνται. Επιπλέον, η αδιαφορία για τις επιπτώσεις που συνεπάγεται η αδυναμία της διοίκησης εις βάρος των πολιτών αναδεικνύει και σημαντικό έλλειμμα λογοδοσίας.

## 2.2 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

Η ρυθμιστική λειτουργία που επιτελούν οι υπηρεσίες μεταφορών εμφανίζει σειρά προβλημάτων, λόγω της έλλειψης ορισμένων προϋποθέσεων κρίσιμων για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Σημαντική προϋπόθεση είναι λ.χ. η ύπαρξη αξιόπιστων και εύχρηστων αρχείων βάσει των οποίων εκδίδονται (ανανεώνονται κ.λπ.) άδειες, παρακολουθείται η τήρηση των σχετικών υποχρεώσεων και κανόνων και διαφυλάσσεται η αξιοπιστία του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους στον τομέα αυτόν. Δυστυχώς, σε κάποιες περιπτώσεις δεν υφίστανται καν αρχεία και σε άλλες αυτά ενημερώνονται κατά τρόπο εμφανώς ελλιπή ή καθυστερημένα, με αποτέλεσμα να επικρατεί, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ανάλογα με την περίπτωση, καθεστώς αναξιοπιστίας. Η ακαταστασία αυτή προκαλεί δυσμενείς συνθήκες για την εξυπηρέτηση των πολιτών και σε κάποιες περιπτώσεις το καθεστώς αυτό ευνοεί ενδεχομένως και αθέμιτες συναλλαγές μεταξύ πολιτών και οργάνων της διοίκησης.

Οι αναφορές που περιέρχονται στον Συνήγορο του Πολίτη με αντικείμενο αρμοδιότητας του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών και των διευθύνσεων μεταφορών και επικοινωνιών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων εμφανίζουν σταθερή αύξηση (551 υποθέσεις αυτής της κατηγορίας έχει διερευνήσει η Αρχή κατά τη διάρκεια της επταετούς λειτουργίας της). Τα φαινόμενα κακοδιοίκησης που εντοπίζονται αναδεικνύουν σοβαρά προβλήματα στην οργάνωση, τη στελέχωση και την υποδομή των συγκεκριμένων υπηρεσιών, καθώς και την αδυναμία ικανοποιητικής συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ τους, με συνέπεια οι υπηρεσίες αυτές συχνά να μην ανταποκρίνονται έγκαιρα και αξιόπιστα στα αιτήματα των πολιτών. Παράλληλα, εκδηλώνονται και φαινόμενα ασύμβατα προς την αρχή της νομιμότητας και γενικότερα προς τις θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να διέπουν τη διοικητική δράση. Η παράλειψη εφαρμογής της οικείας νομοθεσίας λ.χ., που μπορεί να εκδηλώνεται είτε ως απροθυμία άσκησης συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων είτε ως αποχή από την έκδοση των απαιτούμενων για την εφαρμογή του νόμου κανονιστικών πράξεων, ερμηνείες αντίθετες προς το πνεύμα του νόμου ή ακόμη η υιοθέτηση από διοικητικές εγκυκλίουσ ανεπιεικών έναντι των πολιτών ερμηνειών, αποτελούν τα χαρακτηριστικότερα δείγματα μιας μη φιλικής προς τον πολίτη αντίληψης.

### 2.2.1 ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

Μεγάλη καθυστέρηση παρατηρείται στη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών κατά τη διαδικασία έκδοσης, ανανέωσης, αναθεώρησης ή αντικατάστασης αδειών οδήγησης και αδειών κυκλοφορίας οχημάτων. Η καθυστέρηση οφείλεται κυρίως: α) στη λανθασμένη, ελλιπή ή ανύπαρκτη καταχώριση στοιχείων στο ενιαίο μηχανογραφικό σύστημα του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (υποθέσεις 19551/2003, 2116/2004, 12409/2004, 10042/2004), και β) στην απώλεια του φακέλου της άδειας οδήγησης ή κυκλοφορίας του οχήματος, που τηρείται στις κατά τόπους διευθύνσεις μεταφορών και επικοινωνιών (υποθέσεις 22184/2003, 5842/2004, 11952/2004, 8154/2005, 8112/2005, 5793/2005).

Η διαχείριση του μαγνητικού αρχείου του κεντρικού ηλεκτρονικού υπολογιστή γίνεται από τη Διεύθυνση Πληροφορικής του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών και η καταχώριση των στοιχείων από τη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών της αρμόδιας ΝΑ. Η διασταύρωση στοιχείων για τις παλαιές άδειες οδήγησης και κυκλοφορίας συνήθως δεν είναι εφικτή, καθώς η Διεύθυνση Οργάνωσης και Πληροφορικής του υπουργείου δεν έχει την υποχρέωση να τηρεί, πέραν των μηχανογραφικών αρχείων, τα αρχεία των φακέλων με τα απογραφικά στοιχεία που έστειλαν οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες μεταφορών και επικοινωνιών πριν από την εγκατάσταση των on-line εφαρμογών.

Μεγάλος αριθμός παλαιών φακέλων αδειών οδήγησης και κυκλοφορίας οχημάτων διαφόρων κατηγοριών έχει καταστραφεί από γεγονότα ανώτερης βίας. Στη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών του Κεντρικού Τομέα της Νομαρχίας Αθηνών λ.χ., μεγάλο μέρος του αρχείου καταστράφηκε από πυρκαγιά που σημειώθηκε το 1991. Η υπηρεσία αυτή εξυπηρετεί μεγάλο αριθμό πολιτών, οι οποίοι και υφίστανται τις σχετικές συνέπειες.

Όταν δεν είναι δυνατόν να βρεθεί παλαιός, κυρίως, φάκελος άδειας οδήγησης ή κυκλοφορίας οχήματος, οι διευθύνσεις μεταφορών και επικοινωνιών, και πριν και μετά τη ρύθμιση που εισήγαγε το ΠΔ 114/2005 (υποχρεωτική ανασύσταση φακέλου, ο οποίος έχει απολεσθεί από υπαιτιότητα της υπηρεσίας), ζητούν τη συνδρομή του ενδιαφερόμενου πολίτη. Ειδικότερα, προκειμένου να τεκμηριωθεί η έκδοση της αιτούμενης διοικητικής πράξης, κατά πάγια πρακτική ζητείται από τον πολίτη όχι μόνο να προσκομίσει όσα έγγραφα στοιχεία διαθέτει, αλλά και μετακυλιέται σε αυτόν η ευθύνη να ερευνήσει τα αρχεία της υπηρεσίας για την πιθανότητα ανεύρεσης στοιχείων που τον αφορούν (υποθέσεις 19679/2003, 12736/2005, 14647/2005). Τελικά, εφόσον δεν καταστεί εφικτό ούτε μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη να βρεθούν οι σχετικοί φάκελοι, οι πολίτες καλούνται να υποβληθούν εκ νέου στη διαδικασία έκδοσης νέας άδειας οδήγησης (ιατρικές εξετάσεις, θεωρητική και πρακτική εξέταση).

## 2.2.2 ΕΛΛΙΠΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Σε άλλη σειρά υποθέσεων που έχει ερευνήσει ο Συνήγορος του Πολίτη αναδεικνύεται ελλιπής συνεργασία και συντονισμός τόσο μεταξύ των διευθύνσεων μεταφορών και επικοινωνιών όσο και με άλλους φορείς, όσον αφορά ειδικότερα στη συμπλήρωση, τη διασταύρωση ή την επιβεβαίωση στοιχείων. Λόγω ακριβώς αυτών των γενικότερων λειτουργικών και οργανωτικών προβλημάτων των συναρμόδιων υπηρεσιών, πολίτες χωρίς δική τους υπαιτιότητα υφίστανται πολυετή ταλαιπωρία και οικονομική επιβάρυνση με τη μορφή της επιβολής τελών κυκλοφορίας και διοικητικών προστίμων (υποθέσεις 3985/2004, 10894/2004, 7409/2005).

Η συνεργασία του Συνηγόρου του Πολίτη με τη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών του Κεντρικού Τομέα της Νομαρχίας Αθηνών ανέδειξε επίσης το πρόβλημα της ελλιπούς επικοινωνίας και του συντονισμού με άλλες συναρμόδιες υπηρεσίες. Χαρακτηριστική είναι η απώλεια του δικαιώματος απόκτησης άδειας οδήγησης ή η ανάκληση της άδειας οδήγησης μετά την έκδοση απόφασης στρατοδικείου. Το πρόβλημα εστιάζεται στη μεγάλη καθυστέρηση με την οποία ενημερώνονται οι διευθύνσεις μεταφορών και επικοινωνιών για τις σχετικές αποφάσεις που έχουν εκδώσει τα στρατοδικεία της χώρας, με αποτέλεσμα να εκδίδονται από αυτές άδειες οδήγησης σε πολίτες που εκμεταλλεύονται αυτή την έλλειψη ενημέρωσης της διοίκησης. Οι άδειες αυτές ανακαλούνται από τις αρμόδιες διευθύνσεις μόνο μετά την καθυστερημένη παραλαβή των αποφάσεων των στρατοδικείων (υποθέσεις 20934/2004, 6705/2005).

## 2.2.3 ΜΗ ΤΗΡΗΣΗ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ: ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ, ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΠΕΙΚΕΙΑΣ

### 2.2.3.1 Ανάκληση αδειών που εκδόθηκαν παράνομα – Ανάκληση αποφάσεων οριστικής διαγραφής οχημάτων

Με αφορμή υποθέσεις που αφορούν στην καθυστέρηση ανανέωσης επαγγελματικών αδειών οδήγησης, οι οποίες είχαν εκδοθεί αρχικά από χώρες της τέως ΕΣΣΔ, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών Ανατολικής Αττικής δεν

έχει προβεί, ως όφειλε, στην ανάκληση εξαιρετικά μεγάλου αριθμού αδειών οδήγησης, οι οποίες είτε είναι πλαστές είτε έχουν εκδοθεί με παράτυπα δικαιολογητικά. Κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας, ο μεγάλος αυτός αριθμός επαγγελματικών αδειών οδήγησης διατηρείται επί σειρά ετών στο αρχείο της υπηρεσίας, η οποία και δεν προβαίνει στη διαδικασία ανάκλησής τους, επικαλούμενη έλλειψη προσωπικού και φόρτο εργασίας. Η διαδικασία τίθεται σε εφαρμογή από την υπηρεσία μόνο σε μεμονωμένες περιπτώσεις, στις οποίες συνήθως έχει προηγηθεί εμπλοκή της δικαιοσύνης (υποθέσεις 2678/2004, 8783/2005, 8114/2005).

Σε άλλες περιπτώσεις, πολίτες οι οποίοι επιθυμούσαν την *προσωρινή* διαγραφή των οχημάτων τους υπέβαλαν από πλάνη, είτε αυτοπροσώπως είτε μέσω ΚΕΠ, αίτημα για *οριστική* διαγραφή των οχημάτων. Οι αρμόδιες διευθύνσεις μεταφορών και επικοινωνιών πρόβλεψαν στην προβλεπόμενη διαδικασία οριστικής διαγραφής και ταυτόχρονα ενημέρωσαν τον κεντρικό ηλεκτρονικό υπολογιστή του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών. Οι ενδιαφερόμενοι πολίτες, αφού μετά την παραλαβή των σχετικών αποφάσεων αντιλήφθηκαν την οριστική διαγραφή των οχημάτων τους, απευθύνθηκαν αμέσως στις αρμόδιες υπηρεσίες ζητώντας την άρση της. Οι διευθύνσεις μεταφορών και επικοινωνιών τους ενημέρωσαν ότι, σύμφωνα με εγκύκλιο της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Πληροφορικής του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, δεν είναι δυνατή η ανάκληση οριστικής διαγραφής οχημάτων, παρά μόνον όταν πρόκειται για λάθος της υπηρεσίας στην καταχώριση. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι με τη συγκεκριμένη εγκύκλιο το πρόβλημα αντιμετωπίζεται χωρίς την προσήκουσα επιείκεια, καθώς προβλέπεται μεν η αποκατάσταση λαθών που έχουν διαπραχθεί εκ μέρους της διοίκησης, δεν παρέχεται όμως καμία αντίστοιχη δυνατότητα στους πολίτες για την κατά περίπτωση εξέταση των αιτημάτων τους. Η αποδοχή της άποψης αυτής οδήγησε στην επανεξέταση των αιτημάτων των πολιτών και στην άρση της οριστικής διαγραφής των οχημάτων (υποθέσεις 5108/2003, 1474/2004, 12227/2004, 6835/2005, 5221/2005, 8614/2005).

### 2.2.3.2 Εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Συχνά αναφέρονται προβλήματα στις σχέσεις των πολιτών με τη διοίκηση, λόγω της πλημμελούς ενημέρωσης των υπαλλήλων σχετικά με το οικείο νομοθετικό πλαίσιο. Χαρακτηριστική περίπτωση αυτής της κατηγορίας αφορά σε υπάλληλο της Διεύθυνσης Μεταφορών και Επικοινωνιών της Νομαρχίας Πειραιά, ο οποίος αγνοώντας την ισχύουσα νομοθετική ρύθμιση αρνήθηκε να παραλάβει δήλωση-αίτηση οριστικής διαγραφής οχήματος και ζήτησε από τον πολίτη, ως προϋπόθεση παραλαβής της σχετικής αίτησης, την καταβολή τελών κυκλοφορίας για το όχημα, μολονότι αυτό είχε περισυλλεγεί από τις δημοτικές αρχές και είχε αποσυρθεί από την κυκλοφορία (υπόθεση 22951/2004· βλ. και υποθέσεις 15732/2003, 22951/2004, 12756/2005, 16666/2005).

Αντιπροσωπευτική περίπτωση αποτελεί η άρνηση της Διεύθυνσης Μεταφορών και Επικοινωνιών του Ανατολικού Τομέα της Νομαρχίας Αθηνών να ικανοποιήσει το αίτημα πολίτη για μεταφορά της έδρας του δημόσιας χρήσης φορτηγού αυτοκινήτου του (ΦΔΧ) από τον Δήμο Θεσσαίων Αιτωλοακαρνανίας στην Κοινότητα Εκάλης Αττικής. Στις οικείες διατάξεις (άρθρο 2 του Ν. 1073/1980, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 12, παράγρ. 1 του Ν. 1959/1991) ορίζεται ότι: «Α) Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η μεταφορά έδρας αυτοκινήτων της κατηγορίας αυτής, με απόφαση του οικείου ή των οικείων νομαρχών στις παρακάτω περιπτώσεις... Β) εντός του αυτού ή άλλου νομού, εφόσον ως νέα έδρα ορίζεται διοικητική μονάδα με μικρότερο πληθυσμό κατά την τελευταία εκάστοτε απογραφή». Η προαναφερόμενη υπηρεσία διατύπωσε αρνητική εισήγηση στον αρμόδιο νομάρχη, επικαλούμενη ότι στη



συγκεκριμένη περίπτωση δεν συντρέχει η εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων, αφού ο Νομός Αττικής είναι νομός με μεγαλύτερο πληθυσμό από τον Νομό Αιτωλοακαρνανίας. Το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών ενεπλάκη στο ζήτημα και ενημέρωσε εγγράφως τη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών ότι έχει εκδώσει σχετική εγκύκλιο, σύμφωνα με την οποία, για την εξέταση αιτημάτων αλλαγής έδρας ΦΔΧ, ως διοικητικές μονάδες θεωρούνται οι νέοι ΟΤΑ (όπως προκύπτουν από τον Ν. 2539/1997) και όχι τα δημοτικά ή κοινοτικά διαμερίσματα αυτών (πρώην κοινότητες ή δήμοι που καταργήθηκαν).

Μετά την έγγραφη παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Αναπληρωτή Νομάρχη Αττικής, η Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών του Ανατολικού Τομέα της Νομαρχίας Αθηνών ενημέρωσε με υπηρεσιακό σημείωμα την Αρχή ότι εμμένει στην αρχική άποψή της ότι το αίτημα του πολίτη δεν μπορεί να ικανοποιηθεί με το σκεπτικό ότι το συγκεκριμένο όχημα δεν θα προορίζεται στην εξυπηρέτηση μόνο των τοπικών αναγκών της Κοινότητας Εκάλης, αλλά ολόκληρου του Νομού Αττικής. Στον βαθμό, λοιπόν, που το μεταφορικό έργο θα γίνεται στον Νομό Αττικής, δηλαδή σε νομό μεγαλύτερο πληθυσμιακά από τον Νομό Αιτωλοακαρνανίας, δεν πληρούνται οι διατάξεις του Ν. 1959/1991 για κατ' εξαίρεση μεταφορά έδρας ΦΔΧ σε διοικητική μονάδα με μικρότερο πληθυσμό. Στη συνέχεια και μετά τη νέα έγγραφη παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο Αναπληρωτής Νομάρχης Αττικής παρέπεμψε το ζήτημα στη Νομική Υπηρεσία της Νομαρχίας, η οποία εισηγήθηκε ότι, εφόσον η Κοινότητα Εκάλης συνιστά διοικητική μονάδα με βάση τον Ν. 2539/1997 και ο πληθυσμός της είναι μικρότερος του Δήμου Θεσπιαίων, μπορεί να γίνει μεταφορά έδρας του ΦΔΧ με βάση την ισχύουσα νομοθεσία. Η πιθανότητα καταχρηστικής λειτουργίας από πλευράς του ενδιαφερόμενου πολίτη άπτεται των προβλεπόμενων κυρώσεων που μπορεί να επιβληθούν και δεν επηρεάζει την ικανοποίηση του αιτήματός του (υπόθεση 22036/2004).

### **2.2.3.3 Μη έκδοση του αναγκαίου για την ενεργοποίηση του νόμου προεδρικού διατάγματος**

Η επίκληση νομικού κενού ως λόγου μη ικανοποίησης αιτήματος πολίτη και η συναφής διοικητική αδράνεια είναι φαινόμενα που δεν σπανίζουν. Ωστόσο, τα κενά αυτά συχνά οφείλονται στην υπερβολική καθυστέρηση έκδοσης των αναγκαίων για την εκτέλεση νόμου κανονιστικών πράξεων. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της επί διετία αποχής από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που απαιτείται για τη σύσταση των πειθαρχικών συμβουλίων, αρμόδιων για την εξέταση καταγγελιών κατά οδηγών ΕΔΧ οχημάτων. Στις διατάξεις των άρθρων 20 και 24, παράγρ. 3 του Ν. 3109/2003 «Επιβατηγά Δ.Χ. (ταξί): έδρα, σύσταση α.ε., μπτρώο, άδειες κ.λπ. – ΚΤΕΛ Κρήτης», ορίζεται ότι με ΠΔ που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Μεταφορών και Επικοινωνιών καθορίζονται: η σύνθεση, ο κανονισμός λειτουργίας του πειθαρχικού συμβουλίου, οι διοικητικές κυρώσεις και ποινές και η διαδικασία επιβολής τους. Το πειθαρχικό συμβούλιο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της τήρησης και την επιβολή κυρώσεων σχετικά με τον κανονισμό λειτουργίας των ΕΔΧ αυτοκινήτων. Το συμβούλιο αυτό αποφασίζει μέσα σε προθεσμία ενός μηνός από τη διαβίβαση σε αυτό από τα αρμόδια όργανα εκθέσεων παραβάσεων οδηγών ΕΔΧ αυτοκινήτων ή τυχόν αναφορών ή καταγγελιών επιβατών.

Σχετικές με το ζήτημα αυτό είναι αναφορές που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη, με τις οποίες πολίτες διαμαρτύρονται για τη μεγάλη καθυστέρηση στην εξέταση καταγγελιών τους εις βάρος επαγγελματιών οδηγών ταξί. Για τη διερεύνηση των υποθέσεων,

η Αρχή απευθύνθηκε εγγράφως τόσο στις αρμόδιες διευθύνσεις μεταφορών και επικοινωνιών όσο και στο Γραφείο του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών. Οι απαντήσεις ανέφεραν ότι το σχετικό ΠΔ βρίσκεται υπό έκδοση και σύντομα θα δημοσιευτεί (δεν έχει εκδοθεί ωστόσο μέχρι σήμερα). Επειδή έχει παρέλθει διάστημα μεγαλύτερο της διετίας από τη δημοσίευση του νόμου χωρίς να έχει εκδοθεί το απαιτούμενο κατά νομοθετική εξουσιοδότηση ΠΔ, δεν είναι δυνατή η εξέταση καταγγελιών πολιτών εις βάρος επαγγελματιών οδηγών ταξί, ταυτόχρονα δε το συνταγματικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές αποδυναμώνεται (υποθέσεις 2397/2004, 1213/2005, 12751/2005).

Τα προβλήματα που αναδεικνύονται στον τομέα των μεταφορών οφείλονται κατά μεγάλο μέρος στην ανεπαρκή υλικοτεχνική υποδομή, στην έλλειψη ενημέρωσης των υπαλλήλων και σε γενικότερες δυσλειτουργίες (έλλειψη οργάνωσης και συντονισμού, τήρησης αρχείων κ.λπ.), προβλήματα που ευνοούν την εκδήλωση και την αναπαραγωγή φαινομένων κακοδιοίκησης και ανοχής της παρανομίας.

### 2.3 ΟΦΕΙΛΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

Το ζήτημα των οφειλών του δημοσίου προς τους πολίτες έχει επανειλημμένα απασχολήσει τον Συνήγορο του Πολίτη κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του (800 υποθέσεις από το 1998). Πρόκειται για κατηγορία υποθέσεων που αναδεικνύει με ενάργεια το σύνολο των προβλημάτων κακοδιοίκησης με τα οποία έρχεται αντιμέτωπος ο Συνήγορος του Πολίτη, καθώς η ποικιλία των σχετικών υποθέσεων και οι αιτίες που τις προκαλούν αναφέρονται σε όλο το φάσμα των προβλημάτων κακοδιοίκησης τα οποία έχει επισημάνει η Αρχή. Ως παράγοντες που συντελούν στη διαιώνιση του προβλήματος μπορούν να αναφερθούν: κενά της νομοθεσίας, νομοθετικές διατάξεις που ευνοούν υπέρμετρα το δημόσιο, αλλά και η αδυναμία των εποπτικών μηχανισμών να επιβάλουν τη νομιμότητα κατά τρόπο που να διασφαλίζει αποτελεσματικά τα δικαιώματα των πολιτών. Το μεγαλύτερο ποσοστό των υποθέσεων της κατηγορίας αυτής αφορά σε αποζημιώσεις λόγω απαλλοτριώσεων και σε οφειλές λόγω μη τήρησης των συμβατικών υποχρεώσεων εκ μέρους του δημοσίου.

Στην περίπτωση των απαλλοτριώσεων εξακολουθεί να υφίσταται σημαντική καθυστέρηση στην εξόφληση των δικαιούχων, η οποία υπερβαίνει αρκετές φορές και τη δεκαετία, με αποτέλεσμα την πέραν του εύλογου χρόνου δέσμευση των περιουσιακών δικαιωμάτων των πολιτών. Το επιχείρημα που προβάλλεται από την πλευρά του δημοσίου είναι ότι η καθυστέρηση οφείλεται κυρίως στην έλλειψη πόρων, αιτιολογία που φανερώνει τον κακό προγραμματισμό και την έλλειψη σχεδιασμού, κατάσταση που απολύγει εις βάρος των πολιτών. Παρά τις σχετικές επισημάνσεις της Αρχής και σε προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις (βλ. ενδεικτικά *Ετήσια έκθεση 2003*, σ. 188), το πρόβλημα των αποζημιώσεων εξακολουθεί να υφίσταται, όπως προκύπτει από τις αναφορές που συνεχίζει να δέχεται ο Συνήγορος του Πολίτη.<sup>1</sup> Εκτός από τις απαλλοτριώσεις, υποθέσεις αυτής της κατηγορίας (101 για το 2005) αφορούν σε δυσλειτουργίες της διοικητικής δράσης που επίσης έχουν επισημανθεί (βλ. ενδεικτικά *Ετήσια έκθεση 2003*, σ. 188–189), επιτείνονται δε από την αδράνεια των ελεγκτικών μηχανισμών και τις αντικρουόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες δεν δημιουργούν ένα δεσμευτικό πλαίσιο διοικητικής δράσης, η παραβίαση του οποίου θα είχε άμεσα διακριβώσιμες συνέπειες εις βάρος της διοίκησης.

<sup>1</sup> Όσον αφορά ειδικότερα στις απαλλοτριώσεις, σημειώνεται ότι τα υπόλοιπα θέματα σχετικά με τη δέσμευση περιουσίας εξετάζονται από τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής, ο οποίος εκπόνησε και ειδική έκθεση για το θέμα αυτό (βλ. εδώ, κεφ. 7, 2.3 και την ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη, [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αδράνειας των ελεγκτικών μηχανισμών αποτελεί το ζήτημα της εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ, η οποία ανήκει στην αρμοδιότητα της οικείας Περιφέρειας (*Ετήσια έκθεση 2004*, σ. 160–164). Η έλλειψη εποπτείας στερεί από τη διοίκηση τη δυνατότητα ενός διορθωτικού μηχανισμού της δράσης της πριν από την προσφυγή του πολίτη στα αρμόδια δικαστήρια. Αλλά και οι νομοθετικές ρυθμίσεις που καθορίζουν τις πιθανές συνέπειες για τις παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου δεν διακρίνονται πάντοτε από την απαιτούμενη συνοχή. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελούν οι ρυθμίσεις του Ν. 3301/2004 (άρθρο 20), με τις οποίες εξαιρούνται από τις δικαστικές αποφάσεις που δεσμεύουν υποχρεωτικά τη διοίκηση αυτές που αφορούν στην έκδοση διαταγής πληρωμής. Η επίμαχη διάταξη εμφανίζεται ως συμπληρωματική της διάταξης του άρθρου 1 του Ν. 3068/2002, με την οποία ρυθμίζεται η υποχρέωση της διοίκησης να συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις. Το επιχείρημα που υπονοείται ως λόγος της εξαίρεσης ερείδεται στο γεγονός ότι η έκδοση της διαταγής πληρωμής γίνεται χωρίς την προβολή αντιρρήσεων από τον καθ' ου, δηλαδή από το δημόσιο. Ωστόσο, δεν λαμβάνεται υπόψη ότι το δημόσιο έχει τη δυνατότητα να προβάλλει αντιρρήσεις μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από τη στιγμή της επίδοσης του απογράφου στον οφειλέτη. Εάν οι λόγοι που αυτός επικαλεστεί κριθούν επαρκείς, εκδίδεται απόφαση ανακοπής. Στην ουσία δηλαδή η εις βάρος του δημοσίου διαταγή πληρωμής εκδίδεται μόνον εάν το δημόσιο δεν προβάλλει λόγους που να αμφισβητούν την οφειλή του.

Η εν λόγω ρύθμιση απολήγει, λοιπόν, σε υπέρμετρη προστασία του δημοσίου, όταν αυτό εμφανίζεται ως υπόχρεος οφειλών σε τρίτους, με αποτέλεσμα την πλημμελή προστασία των πολιτών. Η κατάσταση αυτή πόρρω απέχει από τη σύγχρονη αντίληψη για την ίση μεταχείριση του κράτους ως οφειλέτη σε σχέση με τους ιδιώτες οφειλέτες, όπως αυτή αποτυπώνεται στο Διεθνές Σύμφωνο του ΟΗΕ για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, καθώς και στα άρθρα 20, παράγρ. 1 και 25, παράγρ. 1 του Συντάγματος (σχετική με το θέμα η απόφαση 2913/2005 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών).<sup>2</sup> Οι δυσλειτουργίες που αναφέρθηκαν έχουν ως αποτέλεσμα να διαιωνίζεται η προνομιακή μεταχείριση του κράτους ως οφειλέτη έναντι τρίτων και να επιβαρύνονται άδικα οι πολίτες, καθώς δεν λαμβάνουν ως αντιστάθμισμα την αποζημίωση που δικαιούνται. Η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος απολήγει ουσιαστικά στην επιβάρυνση μεμονωμένων ατόμων και όχι στην κατανομή του βάρους στο κοινωνικό σύνολο το οποίο ωφελείται από τα εκτελούμενα έργα, μέσω της αποζημίωσης από τον κρατικό προϋπολογισμό. Τα ειδικότερα ζητήματα που ακολουθούν αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα των παραγόντων που συντελούν στη διαίωνιση του προβλήματος.

### **2.3.1 ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΑΠΟ ΝΟΜΙΜΕΣ ΖΗΜΙΟΓΟΝΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥ**

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει εντοπίσει στην ελληνική έννομη τάξη έλλειμμα προστασίας των πολιτών, στις περιπτώσεις που οι ζημιογόνες ενέργειες εις βάρος τους προέρχονται από νόμιμες ενέργειες των οργάνων του κράτους, όπως για παράδειγμα είναι η καταδίωξη ληστών.

---

<sup>2</sup> Επίσης σχετικές με το θέμα είναι και οι επισημάνσεις της Αρχής που περιέχονται στη σύνοψη διαμεσολάβησης με θέμα «Συμμόρφωση της διοίκησης με αποφάσεις που προσδιορίζουν δικαστικά έξοδα», που είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη, [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr), με τον τίτλο «Καταβολή δικαστικών εξόδων, σύνοψη διαμεσολάβησης», Ιούλιος 2005.

Το ζήτημα αφορά στη γενική ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση από τις ζημιωγόνες ενέργειες των οργάνων του και ειδικότερα: α) στην προϋπόθεση του *παράνομου* χαρακτήρα των ενεργειών αυτών, κατά την εφαρμογή του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα (ΕισΝΑΚ), και β) στην προϋπόθεση να υφίσταται έννομη σχέση *ιδιωτικού δικαίου* κατά την εφαρμογή της διάταξης ΕισΝΑΚ 104. Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων καθιστά αδύνατη την αποζημίωση του πολίτη σε περιπτώσεις που δεν πληρούνται οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις, ενώ η αποζημίωση του πολίτη για μια βλάβη για την οποία ουδεμία ευθύνη φέρει φαίνεται κατ' αρχήν εύλογη. Το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών έχει κρίνει (ΔεφΑθ 1960/1993) ότι η καταδίωξη ληπτών και η χρήση από τους αστυνομικούς των υπηρεσιακών τους περιστρώφων για την ανταπόδοση πυροβολισμών, ως πράξη *νόμιμη*, δεν γεννά υποχρέωση αποζημίωσης εις βάρος του δημοσίου. Κατά πάγια πρακτική του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, τα αιτήματα με αυτό το περιεχόμενο απορρίπτονται. Αλλά και στη θεωρία περί της αστικής ευθύνης του κράτους επικρατεί η άποψη ότι το κράτος δεν ευθύνεται για ζημιές από *νόμιμες* ενέργειες των οργάνων του, εκτός εάν ο νόμος προβλέπει ειδικά το αντίθετο (π.χ. απαλλοτρίωση, επίταξη κ.ά.).<sup>3</sup>

Σε άλλες χώρες γίνεται, ωστόσο, δεκτή μια γενική υποχρέωση του δημοσίου να αποζημιώνει τους πολίτες που υπέστησαν ζημιές, οι οποίες υπερβαίνουν τα συνήθη βάρη, έστω και χωρίς να μεσολαβήσει παράνομη πράξη των κρατικών οργάνων (Γαλλία), ή ζημιές που συνιστούν ειδική θυσία χάριν του δημοσίου συμφέροντος (Γερμανία).<sup>4</sup> Ακολουθώντας εν μέρει αυτή τη διδασκαλία, το άρθρο 69 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα του 1945, που δεν ισχύει πλέον, όριζε ότι «Το δημόσιον δεν ευθύνεται εις αποζημιώσεις, εάν οι ασκούντες δημοσίαν υπηρεσίαν εξημίωσαν τρίτον διά μέτρων ληφθέντων προς επιβολήν της τάξεως... *πλην αν η ζημία του τρίτου αποτελέσει δυσανάλογον θυσίαν χάριν του γενικού συμφέροντος*». Η πρόβλεψη συμμετοχής του δημοσίου στη ζημία που υπέστη ο πολίτης βρίσκεται σε αρμονία με τη συνταγματική αρχή της ισότητας, και ιδίως της *ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών* (άρθρο, 4 παράγρ. 5 του Συντάγματος). Πράγματι, από αυτή ιδίως την άποψη, εμφανίζεται άδικο το να υφίσταται *μόνος του ένας πολίτης* τις αντανάκλαστικές δυσμενείς συνέπειες μιας κρατικής ζημιολογίας δράσης. Επιπλέον, υπάρχει και η πρόβλεψη του άρθρου 286 του Αστικού Κώδικα για την ανυπαίτιο κατάσταση ανάγκης – υπό τον όρο πάντως να μην προϋποτίθεται, σε μια τέτοια περίπτωση, οπωσδήποτε δικαστική απόφαση, αλλά να έχει την εξουσία και η ζημιώσασα αρχή να ορίσει το ποσόν της αποζημίωσης, με βάση βέβαια την αρχή της αναλογικότητας. Σχετικές με το θέμα είναι οι επισημάνσεις της Αρχής προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, η απάντηση του οποίου όμως ήταν αρνητική με βάση τα επιχειρήματα της πάγιας για το θέμα νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων (υπόθεση 1201/2005).

### 2.3.2 ΠΛΗΜΜΕΛΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΠΕΡΙ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΔΑΝΕΙΩΝ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΟΦΛΗΣΗ ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΟΦΕΙΛΩΝ

Σύμφωνα με τις διατάξεις των Ν. 3202/2003 (άρθρο 30) και 3242/2004 (άρθρο 19), δόθηκε η δυνατότητα στους ΟΤΑ να λάβουν δάνεια με προνομιακούς όρους από το Ταμείο Παρα-

<sup>3</sup> Π.Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, Αθήνα 2004, §1490 κ.ε.

<sup>4</sup> Για τους ορισμούς της παράνομης πράξης ή παράλειψης της διοίκησης στην ελληνική θεωρία και νομολογία, βλ. ενδεικτικά Π. Παυλόπουλος, «Η αστική ευθύνη του δημοσίου», στο: Α. Γέροντας κ.ά., *Διοικητικό δίκαιο κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου*, εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα 2004, σ. 333–337.

καταθκόν και Δανείων για την αποπληρωμή ληξιπρόθεσμων οφειλών προς ιδιώτες. Η χορήγηση των δανείων αφορά στην εξόφληση συγκεκριμένων, ως προς το πρόσωπο των οφειλετών, υποχρεώσεων με βάση τις ονομαστικές καταστάσεις που συντάσσει ο οικείος ΟΤΑ. Ωστόσο, δεν υπάρχει αποτελεσματικός μηχανισμός ελέγχου και παρακολούθησης της τήρησης των συμβατικών υποχρεώσεων που αναλαμβάνει ο ΟΤΑ, ειδικότερα της υποχρέωσης να εξοφλούνται οι πολίτες, οι οφειλές των οποίων περιλαμβάνονταν στην κατάσταση που κατάρτισε ο ΟΤΑ για τη λήψη του δανείου. Κατά τη διερεύνηση σχετικής με το θέμα υπόθεσης, διαπιστώθηκε ότι ο έλεγχος της τήρησης των συμβατικών υποχρεώσεων καθίσταται δυσχερής, καθώς δεν υπάρχει αποτελεσματικός μηχανισμός παρακολούθησης της διάθεσης των χρηματικών ποσών που εκταμιεύτηκαν με τη χορήγηση του δανείου. Αποτέλεσμα της δυσχέρειας αυτής είναι η αποπληρωμή των οφειλομένων να μην διασφαλίζεται πλήρως. Ακόμη δηλαδή και στις περιπτώσεις που έχουν ληφθεί μέτρα για τη διευκόλυνση του δημοσίου στην εξόφληση των οφειλών του, η ύπαρξη άλλου τύπου δυσλειτουργιών δεν διασφαλίζει την τήρηση των υποχρεώσεων του δημοσίου με τρόπο που να εξασφαλίζει τα δικαιώματα των πολιτών. Επιπλέον, διαπιστώθηκε ότι σε κάποιες περιπτώσεις οι ΟΤΑ ζητούν τη χορήγηση δανείου με ελλιπή δικαιολογητικά, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση στην εκταμίευση του δανείου και την αποπληρωμή των οφειλών. Για το συγκεκριμένο ζήτημα κρίνεται απαραίτητη η θεσμοθέτηση διαδικασιών που θα διασφαλίζουν τον αποτελεσματικό έλεγχο της διάθεσης των ποσών που εκταμιεύονται με αυτή τη διαδικασία, καθώς και επιβολή κυρώσεων για τους παραβάτες (υποθέσεις 12263/2004, 18108/2004).

### **2.3.3 Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΟΤΑΝ ΔΕΝ ΤΗΡΟΥΝΤΑΙ ΟΙ ΟΡΟΙ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

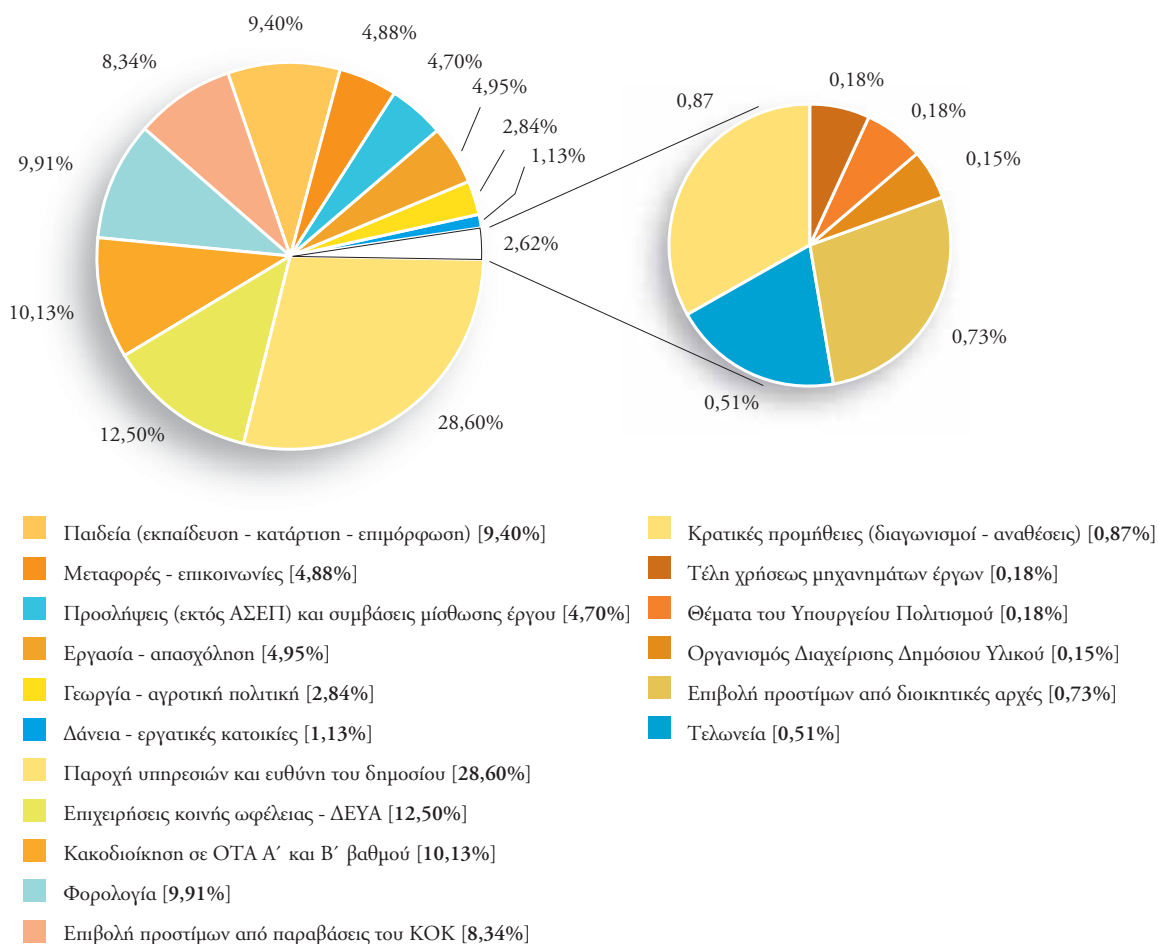
Κατά τη διερεύνηση υποθέσεων με αντικείμενο την ευθύνη του δημοσίου λόγω αθέτησης συμβατικών υποχρεώσεων, διαπιστώθηκε ότι σημαντικός αριθμός από αυτές αφορά σε συμβάσεις οι οποίες πάσχουν από ακυρότητα. Πρόκειται κυρίως για προφορικές αναθέσεις έργου, στις οποίες η σύναψη σύμβασης πρόκειται να ακολουθήσει, πράγμα, ωστόσο, που δεν συμβαίνει στην πορεία για ποικίλους λόγους. Στις περιπτώσεις αυτές τα περιθώρια διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη είναι πολύ περιορισμένα, καθώς ο πολίτης μπορεί να διεκδικήσει αποζημίωση μόνο για ευθύνη του δημοσίου από τις διαπραγματεύσεις (άρθρα 197 κ.ε. του ΑΚ) και υπάρχει δυσχέρεια απόδειξης των περιστατικών στα οποία στηρίζεται η αναφορά. Ωστόσο, η πλειονότητα των συγκεκριμένων υποθέσεων εντοπίζεται στους ΟΤΑ και όχι σε άλλους οργανισμούς του δημοσίου. Στην ανάπτυξη αυτού του φαινομένου φαίνεται να συμβάλλουν η έλλειψη αποτελεσματικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ και η απουσία προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος θεσμοθετήθηκε πρόσφατα για τις δαπάνες των ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η άρνηση του Δήμου Συκεών Θεσσαλονίκης να εξοφλήσει συνεργείο, το οποίο κλήθηκε από τις υπηρεσίες του να προβεί σε εκτέλεση συγκεκριμένων εργασιών, με την αιτιολογία ότι το συνεργείο αυτενέργησε χωρίς προηγούμενη συνεννόηση και ότι υπήρχε προφορική συμφωνία με άλλο συνεργείο για την εκτέλεση αυτών των εργασιών με χαμηλότερο τίμημα, ισχυρισμοί που προβλήθηκαν εκ των υστέρων και αφού είχε ήδη εκδοθεί τιμολόγιο. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η αξιολόγηση των εργασιών δεν είναι δυνατόν να γίνεται εκ των υστέρων και κυρίως να κρίνεται το κόστος τους μετά την παροχή των υπηρεσιών. Η διαδικασία της αξιολόγησης θα πρέπει να προηγείται, σύμφωνα με όσα ορίζονται για τις αναθέσεις έργων, και να μην αποτελεί λόγο για την εκ των υστέρων άρνηση του δήμου να προ-

βεί σε εξόφληση των υπηρεσιών που παρασχέθηκαν. Οι σχετικές προτάσεις της Αρχής έγιναν δεκτές από τον δήμο (υπόθεση 2464/2005).

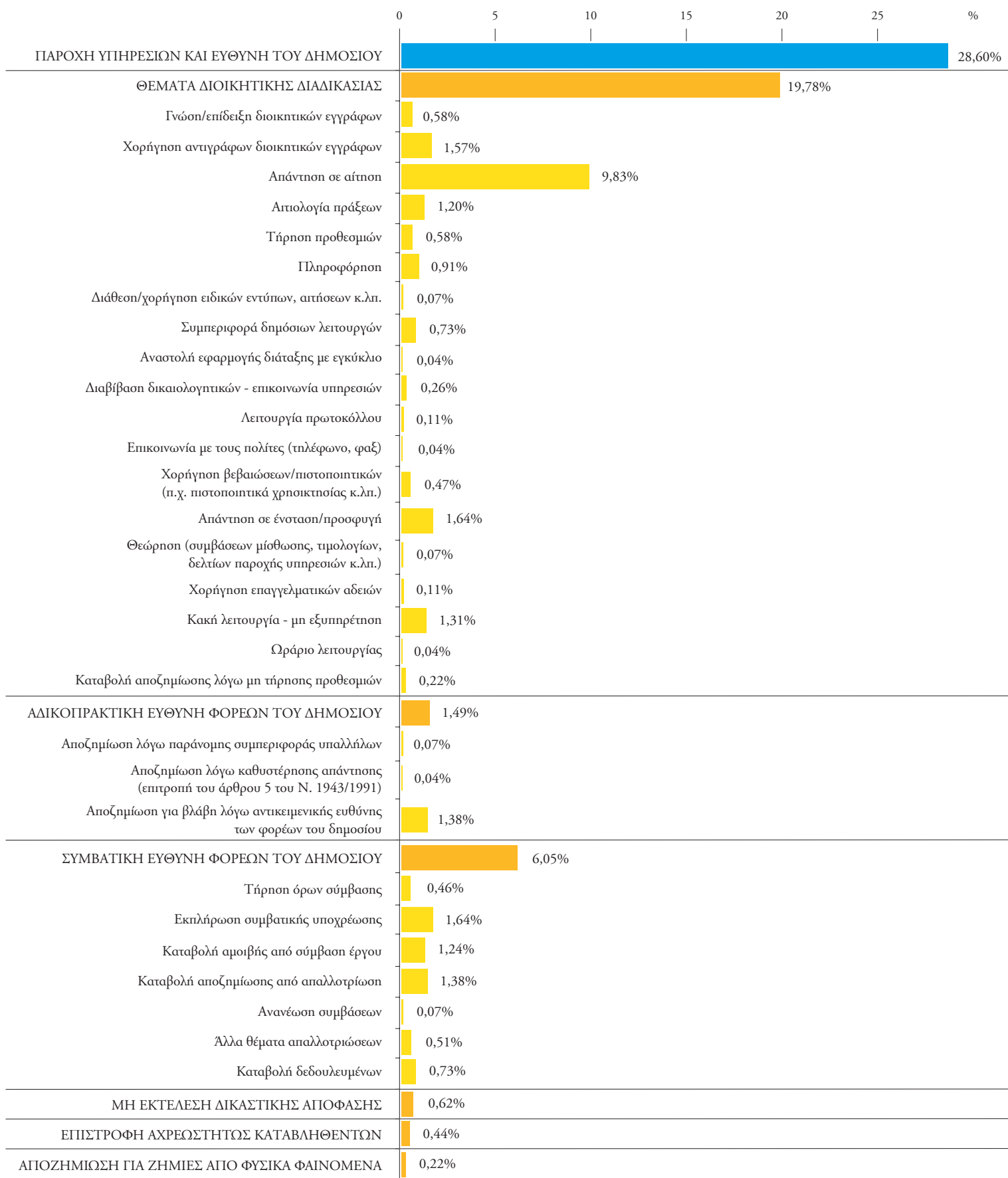
Η εξόφληση των οφειλών του δημοσίου σε τρίτους είναι ένα πεδίο στο οποίο επικρατούν συγκεκριμένα φαινόμενα κακοδιοίκησης, χαρακτηριστικά των δυσλειτουργιών που εμφανίζονται στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Σε αρκετές από τις υποθέσεις αυτής της κατηγορίας παρατηρήθηκε απροθυμία της διοίκησης να συμμορφωθεί με δικαστικές αποφάσεις που επέβαλλαν την εξόφληση των οφειλών, για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει κατά πολύ το εύλογο. Σε περιπτώσεις πάντως που το οφειλόμενο ποσόν ήταν σχετικά μικρό, η εξόφλησή του κατέστη δυνατή μετά τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη (υποθέσεις 14012/2004, 18413/2004, 5652/2005, 10830/2005, 21907/2005).

Πρέπει εν κατακλείδι να σημειωθεί ότι, όταν ο Συνήγορος του Πολίτη εξετάζει οικονομικές διαφορές του δημοσίου με πολίτες, συχνά διαπιστώνει ότι τόσο το νομοθετικό πλαίσιο όσο και η πρακτική, δηλαδή η πραγματική λειτουργία των μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου, υποθάλπουν συμπεριφορές που εκφεύγουν κάθε έννοιας κράτους δικαίου. Πρόκειται δυστυχώς για έναν τομέα στον οποίο δοκιμάζεται με αρνητικά αποτελέσματα όχι μόνον η αξιοπιστία του κράτους, αλλά και η ικανότητά του να διαπαιδαγωγεί τους πολίτες ως προς την εκπλήρωση των δικών τους υποχρεώσεων έναντι αυτού.

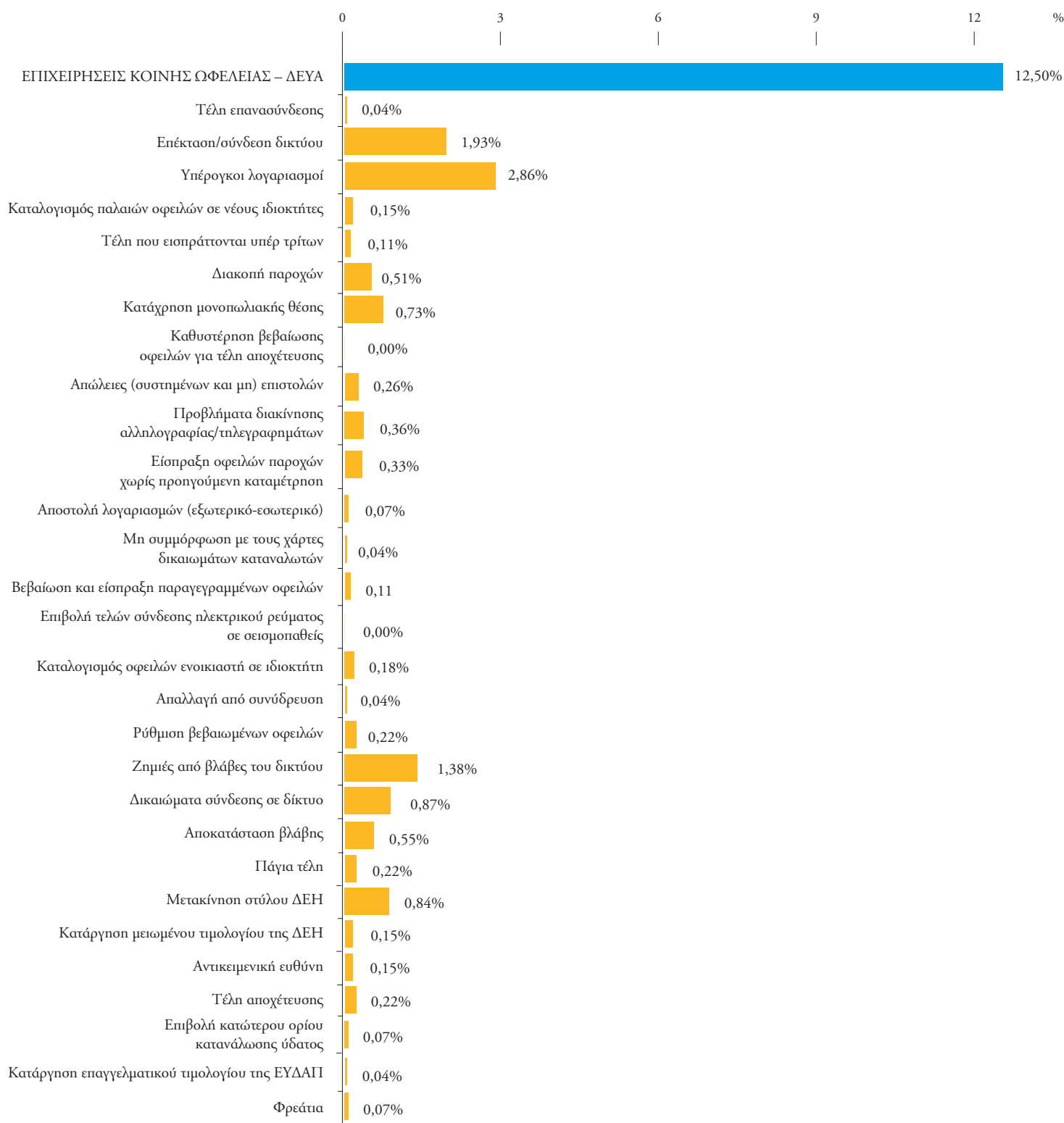
ΓΡΑΦΗΜΑ 37 ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ



ΓΡΑΦΗΜΑ 38 ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

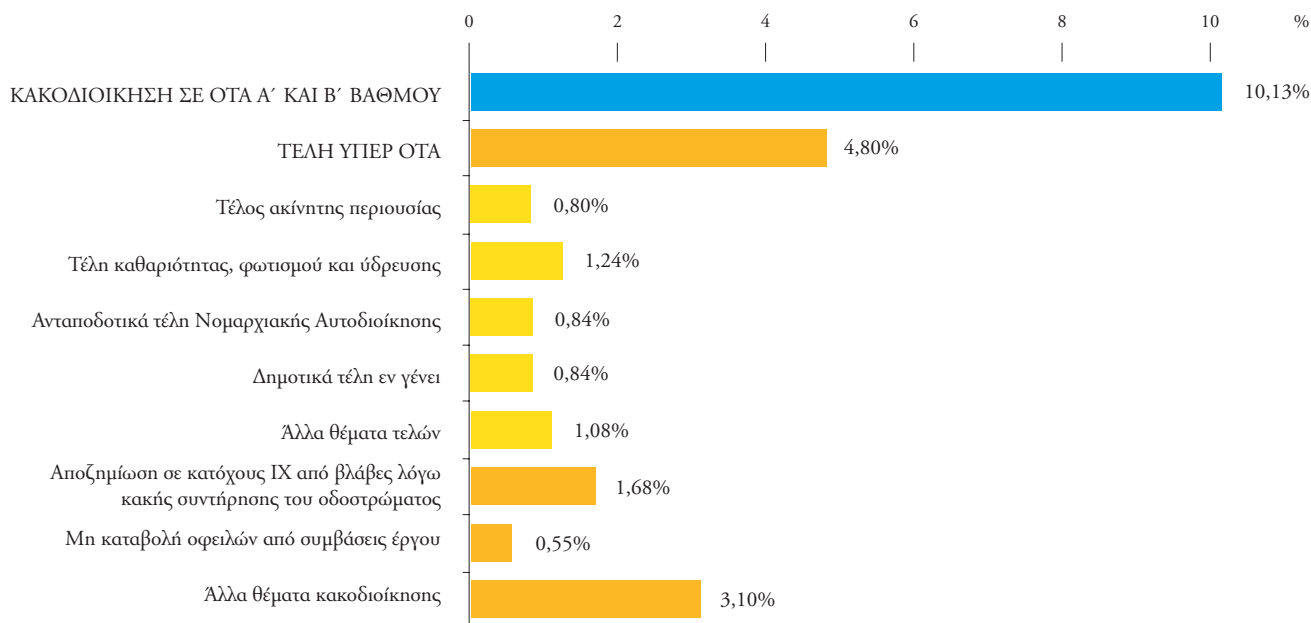


ΓΡΑΦΗΜΑ 39 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ – ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ

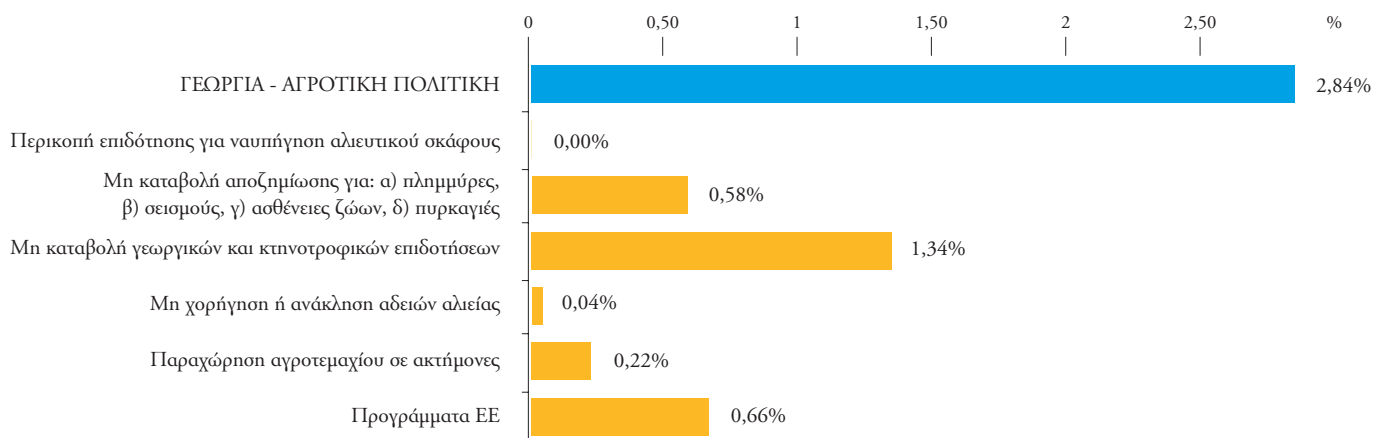




ΓΡΑΦΗΜΑ 40 ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΕ ΟΤΑ Α΄ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ



ΓΡΑΦΗΜΑ 41 ΓΕΩΡΓΙΑ – ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ



ΓΡΑΦΗΜΑ 42 ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ – ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ

