

## Συνήγορος του Πολίτη και Τοπική Αυτοδιοίκηση

του Κωνσταντίνου Παπαδημητρίου<sup>1</sup>

*Οι παρακάτω σκέψεις αποτελούν εισήγηση-παρέμβαση στο Συνέδριο που διοργάνωσε το Πανεπιστήμιο Αθηνών (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης), με θέμα το ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ. Το συνέδριο αυτό πραγματοποιήθηκε το Καλοκαίρι του 2002, με την ευκαιρία της δημοσίευσης στον ημερήσιο τύπο της ετήσιας έκθεσης της Αρχής αυτής, όπου καταγράφονταν πολλές περιπτώσεις κακοδιοίκησης που προέρχονταν από τη στάση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' ή β' βαθμού. Η ανάπτυξη αυτή στοχεύει στο να αμβλύνει την ένταση και να διευκολύνει κάπως τη φαινομενικά δύσκολη σχέση, που έχει αναπτυχθεί μεταξύ Συνηγόρου του Πολίτη και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.*

Και σε αυτήν την έκθεση (του 2001)<sup>2</sup> της ανεξάρτητης αρχής ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, η **Τοπική Αυτοδιοίκηση** (α' και β' βαθμού) παρουσιάζεται ως δεύτερος (μετά τα ασφαλιστικά ταμεία) κρατικός φορέας κακοδιοίκησης, έχοντας **ποσοστό συμμετοχής σε σχετικές-παράνομες πράξεις 13,4%** και ξεπερνώντας κατά πολύ όλα τα Υπουργεία χωριστά. Οι διαπιστώσεις αυτές πυροδότησαν την έντονη κριτική<sup>3</sup> κατά της Τ.Α. και του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί, κριτική που συνεχίζεται και σήμερα, ενώ ήδη έχει διαμορφωθεί μια πολύ κακή εικόνα για αυτήν. Η πραγματική κατάσταση όμως δεν φαίνεται να είναι ακριβώς έτσι και η Τ.Α. έχει μάλλον πολλά ελαφρυντικά να παρουσιάσει.

Πιο συγκεκριμένα, τη χρονιά που πέρασε (2001), από το Συνήγορο του Πολίτη ελέχθησαν συνολικά **585 αναφορές** που αφορούσαν Ο.Τ.Α. α' βαθμού<sup>4</sup>, από τις οποίες οι **365** υποθέσεις αποδείχτηκαν περιπτώσεις κακοδιοίκησης (στις 46 από αυτές δεν έγιναν τελικά δεκτές οι προτάσεις του ΣτΠ), έναντι **222** περιπτώσεων όπου οι Ο.Τ.Α. αποδείχθηκαν σύννομοι.

Οι Ο.Τ.Α. β' βαθμού αντίστοιχα, στις 375 αναφορές<sup>5</sup>, χρεώθηκαν με **231** περιπτώσεις κακοδιοίκησης (στις 37 δεν έγιναν δεκτές οι προτάσεις του ΣτΠ) έναντι **144** περιπτώσεων σύννομης ενέργειας. Τα ποσοστά αυτά (περίπου **3,5 παρανομίες έναντι προς 2 νομίμων ενεργειών**), κατά τη γνώμη μου, δεν φαίνεται να αναδεικνύουν παρά την προσπάθεια που γίνεται στην Τ.Α. ώστε αυτή να λειτουργεί νόμιμα.

Ας δούμε μερικά στατιστικά στοιχεία: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού κάθε χρόνο εκδίδει κατά προσέγγιση τις εξής ατομικές διοικητικές πράξεις:

<sup>1</sup> Ειδικός Επιστήμονας του Συνηγόρου του Πολίτη. Απόφοιτος Τμήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.

<sup>2</sup> Βλ. ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2001, σελ. 67 επ

<sup>3</sup> Βλ. δηλώσεις στη Βουλή του Πρωθυπουργού και της αντιπολίτευσης εκείνης της εποχής, δημοσιεύματα στον τύπο, ανακοινώσεις στα μ.μ.ε. κλπ.

<sup>4</sup> Βλ. ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2001, σελ. 67.

<sup>5</sup> Βλ. ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ σελ. 67.

1033 συμβούλια χ12 πράξεις = 12.396 πράξεις  
1033 δήμαρχοι/κοινοτάρχες χ 200 ατομ πράξεις = 206.600 πράξεις  
900 δημαρχιακές επιτροπές χ 50 ατομ πράξεις = 45.000 πράξεις  
12.396 συν 206.600 συν 45.000= **264.000** περίπου πράξεις.

Οι οποίες διαιρούμενες με τις 585 που έχει εξετάσει η Αρχή μας δίνουν ένα πολύ μικρό ποσοστό, **0,22%**, το οποίο σε συνδυασμό με το ότι δεν είναι ούτε τυχαίο ούτε αντιπροσωπευτικό, στατιστικά **δεν μπορεί να θεμελιώσει όσα άσχημα αποδίδονται στην Τ.Α.**

Ενώ όμως ποσοτικά δεν μπορούμε να καταλήξουμε σε κάποιο αξιόπιστο συμπέρασμα μπορούμε **ποιοτικά** να ανιχνεύσουμε κάποια ενδιαφέροντα σημεία.

Στις **μορφές κακοδιοίκησης**, η Τ.Α. φαίνεται να έχει πολύ μεγάλες καθυστερήσεις και να είναι πρωταθλήτης (και η α βαθμία και η β βαθμία) στα προβλήματα εφαρμογής του νόμου<sup>6</sup>, δηλαδή στην ερμηνεία των διατάξεων, στις διαδικασίες, στις παραβάσεις.

Εξετάζοντας όμως αναλυτικά τα στοιχεία που παρατίθενται στις συγκεκριμένες περιπτώσεις που παρουσιάζονται στην έκθεση, μπορούν να επισημανθούν τα εξής βασικά προβλήματα της Τ.Α. που δεν της επιτρέπουν να λειτουργεί όπως πρέπει :

### 1. Υποστελέχωση των υπηρεσιών της Τ.Α.

Τόσο ποιοτική όσο και ποσοτική σε πολλές περιπτώσεις. Είναι καταγραμμένο πως μόνο το 10% των υπηρετούντων σήμερα υπαλλήλων στην Τ.Α. α) βαθμού έχουν πανεπιστημιακή μόρφωση ενώ και οι αιρετοί δεν είναι σε πολύ ψηλότερα επίπεδα.

Ένα πολύ χαρακτηριστικό παράδειγμα μας δίνει η εξής υπόθεση. Το Τοπικό Πολεοδομικό Γραφείο μεταβίβασε το φάκελο στην προϊστάμενη αρχή, στη Δ/νση υποδομών της Ν.Α. που εδρεύει στην πρωτεύουσα του Νομού, «λόγω κωλύματος όλων των υπαλλήλων και επειδή δεν υπάρχει άλλος για να τους αντικαταστήσει»<sup>7</sup>. Η Δ/νση αυτή με τη σειρά της, διαβίβασε το φάκελο στο πολεοδομικό γραφείο της πρωτεύουσας, «επειδή στην υπηρεσία τους δεν υπηρετεί κανένας υπάλληλος ειδικευμένος σε θέματα πολεοδομίας». Το τελευταίο πολεοδομικό γραφείο, έστειλε πάλι το φάκελο στο τοπικό γραφείο, για να μπει στο αρχείο με την παρατήρηση «εν αναμονή προσωπικού».

### 2. Ελλειψη εκπαίδευσης του υπηρετούντος προσωπικού.

Το οποίο παρουσιάζεται να μην γνωρίζει στοιχειώδη θέματα, όπως τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999), στον οποίο προβλέπονται οι προθεσμίες απάντησης και ενέργειας.

<sup>6</sup> Βλ. ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ σελ. 68.

<sup>7</sup> Βλ. αναφορά 6726/1999 στο Συνήγορο του Πολίτη

Ένα άλλο ζήτημα προκύπτει από τη μη ενημέρωση πολλών υπηρεσιών από τις νέες εγκυκλίους. Αυτό συμβαίνει είτε γιατί δεν φτάνουν είτε γιατί οι υπηρεσίες αυτές προφασίζονται ότι δεν τις παρέλαβαν. Και στη μία και στην άλλη περίπτωση όμως, η ευθύνη ανήκει στις κεντρικές υπηρεσίες οι οποίες σύμφωνα με βασικό κανόνα της διοικητικής επικοινωνίας, οφείλουν να ελέγχουν την έγκαιρη και ορθή λήψη των οδηγιών που αποστέλλουν.

### **3. Πλήρης απουσία ελέγχου από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Περιφέρειας.**

Είναι προφανές ότι σχεδόν όλες οι παράνομες πράξεις των Ο.Τ.Α. είχαν κριθεί, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, νόμιμες από τις εποπτεύουσες Περιφέρειες. Ολο το σύστημα εποπτείας φαίνεται πως πάσχει, με αποτέλεσμα την εντύπωση ασυδοσίας των αιρετών αρχόντων. Το αποκορύφωμα αυτής της κατάστασης το δίνει η απάντηση Περιφερειάρχη (διορισμένου βέβαια από την Κυβέρνηση), ο οποίος αρνήθηκε να ασκήσει την πειθαρχική του εξουσία κατά Νομάρχη εκλεγμένου με τη σημαία της αντιπολίτευσης, λέγοντας ότι δεν θέλει να διαταράξει τις πολιτικές ισορροπίες της περιοχής του.<sup>8</sup>

Γεγονός χαρακτηριστικό επιπλέον, είναι πως οι τρεις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που είναι πρωταθλητές της κακοδιοίκησης (Αθηνών, Φθιώτιδας και Θεσσαλονίκης) φιλοξενούν και την έδρα της Περιφέρειας.

Σε μια πολύ πρόσφατη περίπτωση που ο Συνήγορος του πολίτη είχε ζητήσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης κατά ενός Δημάρχου, ο αρμόδιος Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας απάντησε πως, κατά τη γνώμη του «...τέτοιου είδους υποθέσεις δεν επιλύονται με άσκηση ή απειλή άσκησης πειθαρχικής διαδικασίας». Ο Δήμαρχος αυτός εξακολουθούσε να εφαρμόζει μια απόφαση η οποία είχε ακυρωθεί από την Επιτροπή ελέγχου.

Σε μία άλλη Περιφέρεια, ο Γενικός Γραμματέας ομοίως είχε αρνηθεί να ασκήσει πειθαρχική δίωξη κατά Νομάρχη, ο οποίος δεν έλεγχε την υπηρεσία πολεοδομίας της Νομαρχίας του. Λίγο αργότερα, 4 υπάλληλοι της πολεοδομίας εκείνης καταδικάστηκαν<sup>9</sup> σε 10 μήνες φυλάκιση έκαστος, για τις σχετικές παραβάσεις που είχαν διαπράξει.

Σε σύσκεψη σε Νομαρχία παρουσία όλων των τοπικών φορέων, ακούστηκαν τα εξής: το σχέδιο πόλης, ένα Π.Δ. δηλαδή, είχε τροποποιηθεί με Αποφάσεις Νομάρχη! Η υπάλληλος της Περιφέρειας συμπλήρωσε ότι αυτό δεν ήταν νόμιμο, γι αυτό και τώρα οι τροποποιήσεις γίνονται με Αποφάσεις Περιφερειάρχη!

---

<sup>8</sup> Βλ. αναλυτική καταγραφή της υπόθεσης στη θεματική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για τους ΟΤΑ (Σεπτέμβριος 2000).

<sup>9</sup> Βλ. Απόφαση 2338/2001 Πρωτοδικείου Λαμίας

#### 4.Κακή καθοδήγηση εκ μέρους των κεντρικών υπηρεσιών

Οι τελευταίες πολλές φορές με τις εγκυκλίους τους συσκοτίζουν αντί να διευκρινίζουν τα πράγματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα το ΥΠΕΧΩΔΕ, το οποίο κατ επανάληψη έχει εκδώσει αντιφατικές ή παράνομες ή προβληματικές οδηγίες. Θυμίζω εδώ το περίφημο γράμμα του Υπουργού προς το Νομάρχη Ανατολικής Αττικής, που θεωρήθηκε εγκύκλιος, για την παροχή ηλεκτρισμού σε αυθαίρετα για κοινωνικούς λόγους, δυνατότητα η οποία δεν στηριζόταν σε καμία διάταξη νόμου.

Πρέπει να επισημανθεί επιπλέον, πως τα **μειζονα θέματα** στα οποία διαπιστώνεται κακοδιοίκηση εκ μέρους των ΟΤΑ, όπως στην έκδοση οικοδομικών αδειών και στην αντιμετώπιση αυθαιρέτων (αρμοδιότητα καταρχήν της Ν.Α. αλλά και ορισμένων Δήμων, ποσοστό 23.5% των περιπτώσεων του κύκλου ποιότητας ζωής) ή στη λειτουργία καταστημάτων και επιχειρήσεων (αρμοδιότητα και Ν.Α. και Δήμων, ποσοστό 8.9%), αποτελούν γενικότερα προβλήματα που απασχολούν όλη την ελληνική κοινωνία και η επίλυσή τους προβληματίζει ακόμα και σήμερα τα αρμόδια Υπουργεία. Δεν είναι λοιπόν μόνο θέματα της Τ.Α.

Πολύ πρόσφατα, ένας εκ των μεγαλύτερων Δήμων της χώρας κατήγγειλε<sup>10</sup> ότι αφαιρεί άδειες νυχτερινών καταστημάτων και τα Δικαστήρια στη συνέχεια δικαιώνουν τους καταστηματαρχες. Χωρίς να θέλω να υπεισέλθω στις λεπτομέρειες της διαφοράς, νομίζω πως το θέμα έχει πολύ ευρύτερες διαστάσεις από θέμα που ενδιαφέρει μόνο την Τ.Α.

Τέλος, νομίζω πως κρίνοντας τη λειτουργία της Τ.Α. απαιτείται να εξετάσουμε και μια άλλη βασική παράμετρο. Αυτήν, της θέσης που έχει η Τ.Α. στο ελληνικό πολιτικοδικαιικό σύστημα. Σε μας λοιπόν, είναι νομίζω γνωστό και δεν αμφισβητείται πως, από την εποχή του Όθωνα η Τ.Α. αποτελεί κλάδο της κρατικής διοίκησης σε ευρεία έννοια και παρά την αυτοτέλεια με την οποία είναι εξοπλισμένη, δεν παύει να αποτελεί και να λειτουργεί ως εξάρτημα της κρατικής μηχανής (κρατούσα άποψη στη θεωρία). Αυτή λοιπόν η τελευταία έχει και τον κύριο ρόλο στην, σε γενικές γραμμές, οργάνωσή της και εξασφάλιση της απρόσκοπτης δραστηριοποίησής της.

Σε συνέχεια των παραπάνω σκέψεων, θεωρώ πως καταλήγουμε πως τα στοιχεία που έχει συγκεντρώσει και αυτή τη χρονιά ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, ενώ δεν είναι αρκετά για να τεκμηριώσουν την προβληματική ή μη λειτουργία της Τ.Α. αντιθέτως είναι αρκετά ως προς την ποιοτική τους διάσταση, και τείνουν να αναδείξουν περισσότερο τα γενικότερα προβλήματα συγκρότησης, στελέχωσης και παραγωγής έργου της κεντρικής κρατικής Διοίκησης παρά του τελευταίου κλάδου της, της Τ.Α.

Η κεντρική Διοίκηση, παρά τις κατά καιρούς προσπάθειές της, δεν έχει μέχρι στιγμής καταφέρει να διοργανώσει, να κατευθύνει και να εποπτεύσει αποτελεσματικά την Τ.Α. η οποία υποστελεχωμένη και ανέτοιμη, καλείται να ανταποκριθεί στις όλο και πιο σύνθετες υποχρεώσεις της χρεώνει η πρώτη.

---

<sup>10</sup> Βλ. δηλώσεις στον τύπο Δημάρχου Πειραιά.