



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ – ΠΟΛΙΤΗ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**«Η περίπτωση υλικών ζημιών σε οχήματα
από ανωμαλίες του οδοστρώματος
ή άλλες παρεμφερείς αιτίες»**

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Καλλιόπη Σπανού

Σύνταξη κειμένου: Σέργιος Δρόσος – Ανδρέας Καμπάς

Ομάδα εργασίας: Αγγελική Πανοπούλου – Κική Ανδρικήκη
Μάριος Πρωτοπαπάς – Δημήτρης Βερέμης

Αθήνα, Νοέμβριος 2004

Η παρούσα Ειδική Έκθεση συντάχθηκε στο πλαίσιο της δυνατότητας που παρέχει η παράγρ. 5 του άρθρου 3 του Ν. 3094/2003 (Φ.Ε.Κ. 10 Α΄, 22.01.2003) στον Συνήγορο του Πολίτη, «... να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και να κοινοποιεί στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, ειδικές εκθέσεις...».

Για την προετοιμασία της Ειδικής Έκθεσης εργάστηκε το σύνολο του επιστημονικού προσωπικού του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη του Συνηγόρου του Πολίτη.

Πίνακας Περιεχομένων	3
Εισαγωγή	4
I. Η στάση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	7
1. Αποδοχή του αιτήματος προς αποζημίωση	7
2. Μη αποδοχή του αιτήματος προς αποζημίωση	8
2.1. Έμμεση απόρριψη	8
2.1.1. Μη απάντηση-καθυστέρηση απάντησης	8
2.1.2. Ελλιπής ενημέρωση	9
2.2. Ευθεία απόρριψη	9
2.2.1. Η οικονομική στενότητα	10
2.2.2. Τα έγγραφα του ΥΠΕΣΣΔΑ	11
2.2.3. Έλλειψη δικαστικής απόφασης	12
2.2.4. Μη έγκριση της δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο	12
2.2.5. Αρμοδιότητα συντήρησης οδικού δικτύου	14
2.2.6. Εκτέλεση έργων από άλλους φορείς	14
II. Το νομοθετικό πλαίσιο της υποχρέωσης των ΟΤΑ προς αποζημίωση και η οικεία νομολογία των δικαστηρίων	16
1. Οι κρίσιμες διατάξεις	16
2. Νομολογία	18
2.1. Η στοιχειοθέτηση της έννοιας της αστικής ευθύνης γενικά	19
2.2. Η ευθύνη του Δημοσίου και των ΟΤΑ από κακοτεχνίες του οδοστρώματος ή άλλες παρεμφερείς αιτίες	21
3. Η αγωγή αποζημίωσης και οι παράμετροι καθορισμού του ύψους της αποζημίωσης	24
III. Η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη	28
1. Διαβούλευση με Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος και Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος	28
2. Η πρόταση του ΣτΠ για εξώδικο συμβιβασμό	29
2.1. Το θεσμικό πλαίσιο της εξώδικης επίλυσης	29
2.2. Η κατανομή της ευθύνης	30
3. Η προτεινόμενη διαδικασία	31
4. Η ένταξη της διαδικασίας στο γενικότερο νομοθετικό πλαίσιο	32
Παραρτήματα	34
1. Πρόταση νομοθετικής ρύθμισης	34
2. Ο Ν. 976/79	35
3. Χορήγηση βεβαιώσεων από την Τροχαία	36
3.1 Αυτοψία Τροχαίας	36
3.2. Κατά δήλωση	36
3.3. Υποδείγματα	36

Εισαγωγή

Ήδη από το δεύτερο έτος της λειτουργίας του (1999), ο Συνήγορος του Πολίτη (στο εξής: ΣτΠ) άρχισε να δέχεται αναφορές με αίτημα τη διαμεσολάβηση της Αρχής προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού (στο εξής: ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού), προκειμένου οι τελευταίοι να προβούν στην αποκατάσταση ενός ορισμένου τύπου ζημιών: Σε **207** αναφορές που έως σήμερα έχουν κατατεθεί στον ΣτΠ. ζητήθηκε η **άμεση, δηλαδή χωρίς προσφυγή στη δικαιοσύνη, χρηματική ικανοποίηση πολιτών** για βλάβες που υπέστησαν τα οχήματά τους από κακοτεχνίες του δημοτικού και επαρχιακού οδικού δικτύου (λ.χ. λακκούβες), οφειλόμενες σε έλλειψη συντήρησης ή αδυναμία διατήρησης αυτού σε κατάσταση που να ανταποκρίνεται στον λειτουργικό του προορισμό. Τα αιτήματα αποζημίωσης των πολιτών αφορούσαν και ατυχήματα από ελλιπή ή πλημμελή σήμανση οδών, ζημίες από πτώση κλαδιών ή κορμών δένδρων, μετακινήσεις κάδων απορριμμάτων ή και από άλλες παρεμφερείς αιτίες. Στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων οι εμπλεκόμενοι ΟΤΑ αρνήθηκαν να καταβάλουν οποιαδήποτε αποζημίωση.

Η νομική βάση των εν λόγω αιτημάτων αποζημίωσης εντοπίζεται στις διατάξεις περί αστικής ευθύνης των οργάνων του δημοσίου και των ΟΤΑ (άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ), στις οικείες διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (στο εξής: ΔΚΚ, ΠΔ 410/95) και του Ν. 3155/1955 (περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών), στις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, καθώς και στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Δυστυχώς, η ικανοποίηση των αιτημάτων αυτών πολύ συχνά προσέκρουσε σε σημαντικές δυσκολίες ανεξάρτητες από τη βασιμότητα του εκάστοτε αιτήματος.

Η παρούσα Ειδική Έκθεση επιχειρεί να αποτυπώσει τα ειδικότερα προβλήματα που ανακύπτουν όταν οι πολίτες ζητούν από τους Ο.Τ.Α να ικανοποιηθούν, **χωρίς όμως να εμπλακούν σε δικαστικό αγώνα** μαζί τους. Επιπλέον, ο ΣτΠ διατυπώνει προτάσεις, προκειμένου να εμπεδώσει την πρακτική της εξώδικης χρηματικής αποκατάστασης της ζημίας που υφίστανται οι πολίτες, όταν χρησιμοποιούν δημόσιο χώρο, τη διάθεση και απρόσκοπτη χρήση του οποίου οφείλει να εγγυάται η τοπική αυτοδιοίκηση.

Η προσφυγή στα δικαστήρια για τέτοιου είδους υποθέσεις, κατά κανόνα απλές, έχει διπλό κόστος : επιβαρύνει το σύστημα απονομής δικαιοσύνης και καταπονεί οικονομικά τα δύο εμπλεκόμενα μέρη, συχνά μάλιστα με το κόστος της δικαστικής διαμάχης να ξεπερνά κατά πολύ το ύψος της διεκδικούμενης αποζημίωσης. Η πρωτοβουλία του ΣτΠ. εντάσσεται, συνεπώς, στο ευρύτερο πλαίσιο της αναζήτησης εξώδικων μορφών επίλυσης των διαφορών, στην πλησιέστερη για τον πολίτη βαθμίδα διοίκησης. Ταυτόχρονα, φιλοδοξεί να συμβάλει στην ελάφρυνση του φόρτου των διοικητικών δικαστηρίων, στα οποία σήμερα εκκρεμούν 224.000 υποθέσεις, καθώς επίσης και στη μείωση της χρονικής και οικονομικής ταλαιπωρίας για αποζημιώσεις που συχνά είναι πολύ μικρού ύψους.

Ο ΣτΠ έθεσε τον σχετικό προβληματισμό του υπόψη των συναρμόδιων φορέων. Πραγματοποίησε σειρά επαφών και συναντήσεων με το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (στο εξής: ΥΠΕΣΔΔΑ), την Κεντρική Ένωση Δήμων Κοινοτήτων Ελλάδος (στο εξής: ΚΕΔΚΕ) και την Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (στο εξής: ΕΝΑΕ). Οι επαφές αυτές

κλιμακώθηκαν με τη διαδικασία διαβούλευσης, κατά την οποία σημαντική υπήρξε η άτυπη συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο συνετέλεσε στη διερεύνηση του προβλήματος και στην ανάδειξη των παραμέτρων μιας ορθής λύσης.



Από τον συνολικό αριθμό των 207 σχετικών αναφορών, 178 αφορούσαν ΟΤΑ α΄ βαθμού και 29 ΟΤΑ β΄ βαθμού. Η περαιτέρω στατιστική ανάλυση των αναφορών αυτών αναδεικνύει τρεις μεγάλες κατηγορίες αιτημάτων αποζημίωσης:

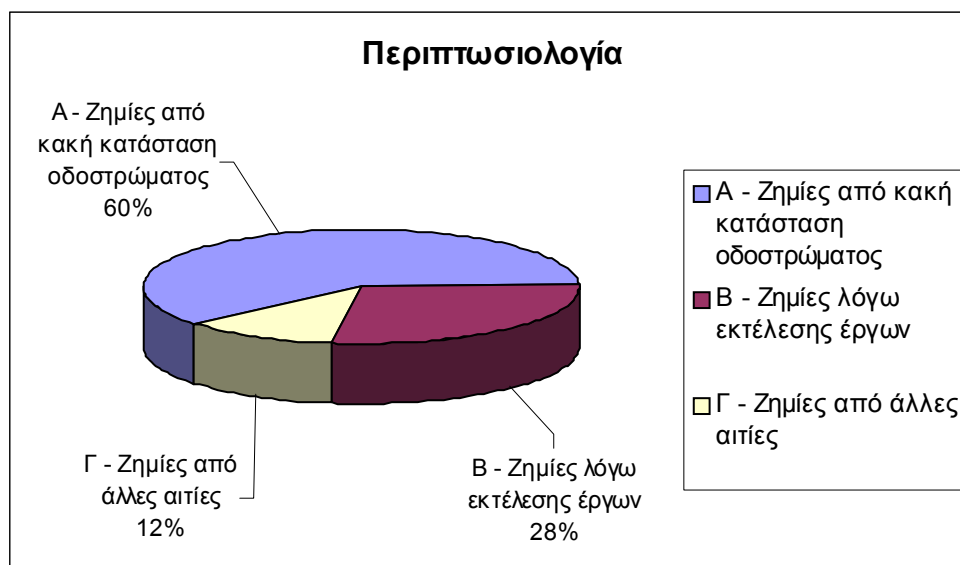
α) Αποζημίωση για υλικές ζημιές που προκλήθηκαν σε όχημα από κακή κατάσταση του οδοστρώματος, η οποία με τη σειρά της μπορεί να οφείλεται είτε σε εξαρχής κακοτεχνία (π.χ. ανωμαλίες του ασφαλτοτάπητα, φρεάτια που προεξέχουν ή είναι υπερβολικά βυθισμένα), είτε σε μετέπειτα φθορά αυτού (καθίζηση ή βύθιση του οδοστρώματος που προκλήθηκε από την πάροδο του χρόνου ή λόγω καιρικών συνθηκών, σε συνδυασμό με ολιγωρία επισκευής αυτού από τον αρμόδιο φορέα).

β) Αποζημίωση για υλικές ζημιές που προκλήθηκαν σε οχήματα λόγω της εκτέλεσης έργων στο οδόστρωμα από συνεργεία δήμου ή νομαρχίας, από υπερβολάβο ή, τέλος, από Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης Αποχέτευσης (στο εξής: ΔΕΥΑ).

γ) Αποζημίωση για υλικές ζημιές που προκλήθηκαν σε οχήματα από άλλες αιτίες, όπως πτώση κλαδιών δέντρων, μετακίνηση (κύλιση) κάδου απορριμμάτων, ελλιπής σήμανση οδικής κυκλοφορίας, κολωνάκια πεζοδρομίου και άλλες συναφείς αιτίες του πεδίου αρμοδιότητας των ΟΤΑ.

Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν οι περιπτώσεις, όπου τα αιτήματα αποζημίωσης αφορούν (ή περιλαμβάνουν και) σωματικές βλάβες πολιτών είτε αυτοί επέβαιναν σε όχημα είτε ήσαν πεζοί¹.

¹ Οι αναφορές που δέχθηκε η Αρχή και αφορούσαν σωματικές βλάβες είναι ελάχιστες. Οι πολίτες στις περιπτώσεις αυτές προτιμούν τη διεκδίκηση του αιτήματός τους μέσω της δικαστικής οδού, καθώς η αντικειμενική εκτίμηση του ποσού της οφειλόμενης αποζημίωσης είναι δυσχερέστερη. Περιλαμβάνει δε αυτή τη θετική ζημία, το διαφυγόν κέρδος και την ηθική βλάβη του παθόντος.



Παραμένει βεβαίως το ερώτημα ως προς το εάν ο αριθμός των 207 αναφορών είναι αντιπροσωπευτικός του προβλήματος, καθώς αποτελεί το 0,92% του συνόλου των αναφορών που έχουν κατατεθεί στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους – Πολίτη έως σήμερα. Η εκτενής αρθρογραφία στον ημερήσιο τύπο μάλλον θα πρέπει να θεωρηθεί ισχυρή ένδειξη πως μόνο ένα μικρό ποσοστό πολιτών καταφεύγει στον ΣτΠ². Σε κάθε περίπτωση πάντως, η εξώδικη διεκδίκηση της αποζημίωσης μέσω της Αρχής, παραμένει επικουρική της δικαστικής: σύμφωνα με πληροφορίες που έθεσε στη διάθεση του ΣτΠ η Πρόεδρος του Τριμελούς Συμβουλίου Διεύθυνσης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθήνας, κάθε χρόνο κατατίθενται, μόνο στο δικαστήριο αυτό, περί τις 300 με 400 αγωγές αποζημίωσης³ με αυξητική τάση.

Η ανά χειράς Ειδική Έκθεση οργανώνεται σε τρεις βασικές ενότητες: Στην πρώτη, περιγράφονται τα δεδομένα του προβλήματος, όπως αναδεικνύονται από τις αναφορές που χειρίστηκε ο ΣτΠ, και παρουσιάζεται η στάση και τα επιχειρήματα των ΟΤΑ. Στη δεύτερη ενότητα, γίνεται σύντομη αναφορά στο νομοθετικό και νομολογιακό πλαίσιο της υποχρέωσης των ΟΤΑ προς αποζημίωση. Στην τρίτη και τελευταία ενότητα, παρουσιάζεται η πρόταση της Αρχής, η οποία έλαβε υπόψη αφενός τη θέση της νομολογίας και αφετέρου τις απόψεις που εκφράστηκαν από τους εμπλεκόμενους φορείς κατά τη διαδικασία διαβούλευσης.

² Την έκταση του προβλήματος έχει ήδη αναγνωρίσει το ίδιο το ΥΠΕΧΩΔΕ, το οποίο με την υπ' αρ. ΔΟ/Ο/1/43/Φ. 1094 από 02.05.2001 Υπουργική Απόφαση, είχε ιδρύσει Γραφείο Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών (ΓΕΠΠΟ) στη Διεύθυνση Οργάνωσης και Απλούστευσης Διαδικασιών της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων. Από την 17.02.2003, στη δεύτερη εξελικτική του φάση, το Γραφείο αυτό λειτουργεί με τη σημερινή του μορφή και διαθέτει απευθείας αριθμό κλήσης, τον τετρανήφιο 1521. Σύμφωνα με δημοσίευμα εφημερίδας της 16.10.2004, από την 01.01.2002 έως την 07.10.2004, από τις 17.680 καταγγελίες, που είχε δεχθεί το εν λόγω Γραφείο, 10.000 αφορούσαν σε λακκούβες και 1.000 σε φθαρμένο οδόστρωμα. Στο ίδιο μήκος κύματος έχει κινηθεί και ο Δήμος Αθηναίων με την καθιέρωση της «Γραμμής του Δημότη», στο τηλ. 195, καθώς και άλλοι ΟΤΑ.

³ Ο ΣτΠ ευχαριστεί θερμά την Πρόεδρο του Τριμελούς Συμβουλίου Διεύθυνσης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθήνας κυρία Άννα Ατσαλάκη για τα στοιχεία που έθεσε στη διάθεση της Αρχής. Ακριβή στατιστικά στοιχεία θα υπάρξουν μετά την ολοκλήρωση της τράπεζας δεδομένων που βρίσκεται σε εξέλιξη.

I. Η στάση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στη συντριπτική πλειονότητα των υποθέσεων, στις οποίες διαμεσολάβησε ο ΣτΠ, οι προτάσεις του δεν έγιναν δεκτές από τους ΟΤΑ. Ειδικότερα, η στάση των ΟΤΑ μπορεί να ομαδοποιηθεί ως εξής:

1) **Αποδοχή του αιτήματος** αποζημίωσης, με την οποία αναγνωρίζεται η διαμεσολαβητική δράση και το βάσιμο των προτάσεων του ΣτΠ.

2) **Μη αποδοχή του αιτήματος** αποζημίωσης, η οποία μπορεί να εκδηλώνεται: α) ως **έμμεση απόρριψη**, κατά την οποία ο εμπλεκόμενος φορέας αποφεύγει να εξετάσει κατ' ουσίαν το αίτημα του πολίτη, μην απαντώντας σε αυτό ή απαντώντας με μεγάλη καθυστέρηση, ή ακόμη παρέχοντας ελλιπή πληροφόρηση / ενημέρωση, ή β) ως **άμεση απόρριψη** του αιτήματος (δηλ. ως ρητή άρνηση αποδοχής του αιτήματος), η οποία συνοδεύεται από απόκρουση της επιχειρηματολογίας αλλά και της διαμεσολαβητικής δράσης του ΣτΠ.

1. Αποδοχή του αιτήματος προς αποζημίωση

Παρά την, κατά κανόνα, αρνητική στάση των φορέων (βλ. πιο κάτω), σε κάποιες από τις υποθέσεις, στις οποίες διαμεσολάβησε ο ΣτΠ, η έκβαση υπήρξε θετική και οι πολίτες αποζημιώθηκαν. Το παράδειγμα των φορέων αυτών και η συνολικά θετική συμπεριφορά τους, δικαιώνει την Αρχή και επαληθεύει το βάσιμο των επιχειρημάτων της, όπως αυτά θα αναπτυχθούν στη συνέχεια, καθώς και το συμπέρασμα ότι ζητούμενο είναι η ύπαρξη πραγματικής και θετικής βούλησης για την ικανοποίηση του αιτήματος του πολίτη⁴.

Ενδεικτικά: Στην υπόθεση 6838/2002, μετά από διαμεσολάβηση της Αρχής και την παρέλευση ενάμισι περίπου έτους, καταβλήθηκε η σχετική αποζημίωση στην παθούσα. Παρακάμφθηκαν οι αντιρρήσεις που πρόβαλε ο Δήμος Νέας Μάκρης σχετικά με την 3μηνη παραγραφή και έλλειψη εγγράφου της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου, καθώς υπήρχε έγγραφο της Τροχαίας. Επίσης, ο Δήμος Πάργας (12881/2002) αποφάσισε την καταβολή 560.325 δρχ. μετά από παρέμβαση του Σ.τ.Π., ενώ και ο Δήμος Αθηναίων (υπόθεση 19043/2002) κατέβαλε αποζημίωση για ζημία που προκλήθηκε στο αυτοκίνητο του αιτούντος από συνεργείο της Δ/σης Κηποτεχνίας – Πρασίνου κατά την εκτέλεση εργασιών κλαδέματος δέντρων.

Ακόμη όμως και στις περιπτώσεις επιτυχημένης έκβασης λόγω της διαμεσολάβησης της Αρχής, η εκταμίευση του οφειλόμενου ποσού πραγματοποιείται από διαφορετικό κωδικό του προϋπολογισμού των ΟΤΑ κάθε φορά, πράγμα που υποδηλώνει έλλειψη εμπειρίας σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση των περιπτώσεων αυτών.

Ο Δήμος Σύρου λ.χ. (υπόθεση 1692/2002), αποδεχόμενος τις προτάσεις του ΣτΠ ενέκρινε την καταβολή αποζημίωσης ποσού 880,41 Ε στη ζημιωθείσα από τον «ΚΑ 5/511.1- Αποθεματικό», ενώ στον Δήμο Ιλίου (υπόθεση 10668/2002) η απόδοση της

⁴ Σε μια ακραία, αλλά ενδεικτική περίπτωση (4681/2004), ο Δήμος Σπάρτης προθυμοποιήθηκε, μετά την παρέμβαση της Αρχής, να αποζημιώσει τον ζημιωθέντα, προτού καν διευκρινιστεί ο φορέας στην περιοχή ευθύνης του οποίου έλαβε χώρα το ατύχημα. Ο ΣτΠ κατήυθνε τον ενδιαφερόμενο προς την ορθή οδό διεκδίκησης του αιτήματος, και ευχαρίστησε το Δήμο για τη συνεργασία του.

αποζημίωσης έγινε από τον κωδικό «Δικαστικών εξόδων και εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων ή συμβιβαστικών προτάσεων», σε άλλη δε περίπτωση (υπόθεση 3131/2003) από τον κωδικό «Οφειλές παρελθόντων ετών».

2. Μη αποδοχή του αιτήματος προς αποζημίωση

2.1 Έμμεση απόρριψη

Συνηθέστερη είναι η μη αποδοχή των αιτημάτων αποζημίωσης, καθώς οι ΟΤΑ δεν απαντούν ή καθυστερούν να απαντήσουν στις αναφορές των πολιτών και στις προτάσεις του ΣτΠ. Άλλοτε πάλι οι ΟΤΑ ενημερώνουν πλημμελώς τους ενδιαφερομένους σχετικά με τη (μη) ικανοποίηση του αιτήματός τους ή αρνούνται να προβούν σε ενδελεχή εξέταση των αιτημάτων, τα οποία απορρίπτουν χωρίς σαφή και εμπειριστατωμένη αιτιολογία. Πρόκειται για συμπεριφορές που μαρτυρούν έλλειψη σεβασμού προς τα δικαιώματα των πολιτών αλλά και διάθεσης για φιλική διευθέτηση των σχετικών διαφορών.

2.1.1. Μη απάντηση – καθυστέρηση απάντησης

Σύνθηες φαινόμενο είναι η παράλειψη του αρμόδιου ΟΤΑ να απαντήσει στους πολίτες, οι οποίοι απευθύνονται σε αυτόν για αποζημίωση. Κάποιες φορές, μάλιστα, οι εμπλεκόμενοι φορείς δεν απαντούν ούτε στα έγγραφα, με τα οποία ο Συνήγορος του Πολίτη ζητεί την άποσή τους για το επίμαχο περιστατικό ή προτείνει την εξωδικαστική ικανοποίηση του αιτούντος (βλ. ενδεικτικά υποθέσεις 12591/2001 και 22165/2002).

Η συμπεριφορά αυτή αναπόφευκτα προκαλεί την επ' αόριστον αναβολή της εξέτασης του ζητήματος, η οποία κατ' αποτέλεσμα συνεπάγεται άρνηση ικανοποίησης του αιτήματος. Σε αρκετές από αυτές τις περιπτώσεις μάλιστα, έχει αναγνωριστεί μεν προφορικά το βάσιμο των προτάσεων της Αρχής και του αιτήματος του προσφεύγοντος πολίτη, αλλά τελικώς η παράλειψη έγγραφης (άρα και δεσμευτικής) απάντησης έχει ως σκοπό να αποθαρρύνει και τα δύο μέρη (τον πολίτη αλλά και την Αρχή) από τη διεκδίκηση της απαίτησης.

Η πιο πάνω συμπεριφορά είναι παράνομη και αντισυνταγματική, καθώς προσβάλλει το συνταγματικό δικαίωμα αναφοράς στις αρχές (Σ. άρθρο 20, παρ.2) και παραβαίνει την υποχρέωση απάντησης των δημοσίων υπηρεσιών (Σ. άρθρο 10, παρ.3) καθώς και σειρά υποχρεώσεων που απορρέουν από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/99)⁵. Παραβιάζεται επιπλέον η υποχρέωση των δημοσίων υπηρεσιών να συνεργάζονται με τον Συνήγορο του Πολίτη (άρθρο 4 παρ. 10 Ν.3094/2003).

Χαρακτηριστική εν προκειμένω είναι η περίπτωση του Δήμου Αχαρνών, (υπόθεση 11682/2002), ο οποίος επιμένει επί μακρόν να μην απαντά στην Αρχή. Μετά την εξάντληση όλων των πρόσφορων μέσων προκειμένου να δοθεί απάντηση, ο ΣτΠ με έγγραφο του ζητά από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής να ασκηθεί ο προβλεπόμενος πειθαρχικός έλεγχος για παράβαση του Ν.3094/2003, ο οποίος προβλέπει την υποχρέωση συνεργασίας όλων των δημοσίων υπηρεσιών με την Αρχή.

⁵ Έτσι όπως αυτός τροποποιήθηκε από τους νόμους 3230 και 3242/2004.

Κακοδιοίκηση όμως δεν συνιστά μόνον η παράλειψη απάντησης αλλά και η καθυστερημένη απάντηση, όταν μάλιστα η καθυστέρηση υπερβαίνει κάθε όριο ανοχής και δικαιολογημένης αναμονής.

Σε δύο ενδεικτικά αναφερόμενες περιπτώσεις (11632/2002 και 18507/2002), οι ενδιαφερόμενοι κατέθεσαν αιτήσεις με όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για να αποζημιωθούν από υλική ζημία που προκλήθηκε στα αυτοκίνητά τους, στην πρώτη περίπτωση από κομμάτι σιδερου το οποίο εξείχε από το φρεάτιο λυμάτων του οδοστρώματος, στη δεύτερη περίπτωση από ανωμαλία του τάπητα της ασφάλτου (λακκούβα). Ο Δήμος Αιγάλεω, μετά παρέλευση σχεδόν δύο (2) ετών (!) και αφού χρειάστηκε η διαμεσολαβητική παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, απάντησε αρνητικά, ισχυριζόμενος ότι για να προβεί σε αποζημίωση των ενδιαφερομένων, θα έπρεπε προηγουμένως οι τελευταίοι να προσφύγουν δικαστικά.

2.1.2. Ελλιπής ενημέρωση

Η παράλειψη απάντησης σε συνδυασμό με την παρελκυστική τακτική της προφορικής υπόσχεσης για αποζημίωση, που ουδέποτε όμως πραγματοποιείται, καθιστά πιο έντονο το έλλειμμα της ενημέρωσης των παθόντων. Συχνά οι τελευταίοι αγνοούν τον φορέα στον οποίο πρέπει να απευθυνθούν (Δήμο, Νομαρχία ή ΥΠΕΧΩΔΕ)⁶ καθώς και την κατάλληλη για τη προώθηση του αιτήματός τους διαδικασία. Μολονότι αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι να διαμεσολαβεί για την επίλυση συγκεκριμένης υπόθεσης και να μην παρέχει νομικές ή άλλου είδους πληροφορίες, από τη συσσωρευμένη εμπειρία του αναδεικνύεται σε ένα *de facto* όργανο πληροφόρησης και καθοδήγησης των πολιτών⁷.

2.2. Ευθεία απόρριψη του αιτήματος

Σε πλειάδα περιπτώσεων, το αίτημα καταβολής αποζημίωσης απορρίπτεται προχείρως και χωρίς νομική αιτιολογία, κατά παράβαση της συνταγματικής αρχής (αρ. 10 Σ.) της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με την οποία (αλλά και με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), οι διοικητικές πράξεις και δη αυτές που στερούν από τους πολίτες δικαίωμα και επιφέρουν δυσμενείς συνέπειες πρέπει να αιτιολογούνται κατά τρόπο σαφή και πλήρη.

Σε αυτή την κατηγορία υποθέσεων, τα αιτήματα αποζημίωσης απορρίπτονται χωρίς να προηγείται υπεύθυνη, σε βάθος και κατ' ουσίαν εξέταση της υπόθεσης, δηλαδή διερεύνηση των πραγματικών περιστατικών και συνθηκών κάτω από τις οποίες συνέβη το ατύχημα και των δικαιολογητικών που προσκομίζονται⁸. Συχνά δε το

⁶ Σύμφωνα με το Ν. 3155/1955 οι οδοί διακρίνονται σε Εθνικές, αρμοδιότητας κεντρικής διοίκησης (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Περιφερειών), Επαρχιακές, αρμοδιότητας νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και Δημοτικές ή Κοινοτικές, αρμοδιότητας των δήμων ή των κοινοτήτων.

⁷ Σε πολλές υποθέσεις (ενδεικτικά 18157/2002, 800/2004, 19588/2002, 20287/2002, 20784/2002) η Αρχή έχει καθοδηγήσει τους ενδιαφερόμενους ως προς τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσουν και τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσουν. Υποδεικνύει τον φορέα που έχει την αρμοδιότητα - στην περίπτωση των οδών αυτό δεν είναι αυτονόητο - και ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο πολίτη για το περιεχόμενο της αίτησης αποζημίωσης, η οποία πρέπει να περιλαμβάνει ακριβή και σαφή περιγραφή του περιστατικού και να συνοδεύεται από τιμολόγια επισκευής των οχημάτων και δημόσιο έγγραφο, αποδεικτικό του συμβάντος (συνήθως Ημερήσιο Δελτίο Οχήματος της Άμεσης Δράσης).

⁸ "Όταν το Ημερήσιο Δελτίο Οχήματος της Άμεσης Δράσης προσκομίζεται ως αποδεικτικό του συμβάντος, αποτελεί δημόσιο έγγραφο και ως τέτοιο έχει αυξημένη αποδεικτική ισχύ, μπορεί δε να προσβληθεί μόνο για πλαστότητα και όχι για τα όσα βεβαιώνει. Ειδικότερα, ο ΚΠολΔικ, άρθρο 440

αίτημα του πολίτη εξετάζεται πολύ αργότερα από την ημερομηνία υποβολής του, με πιθανή συνέπεια να μην είναι πλέον δυνατή η διακρίβωση των αιτιών που προκάλεσαν τη βλάβη. Σε κάθε περίπτωση, μόνιμη επωδός είναι η παραπομπή του ενδιαφερόμενου πολίτη στα δικαστήρια.

Σε μια τέτοια υπόθεση (9425/2003), ο Δήμος Π. Φαλήρου απέρριψε ανατιολόγητα αίτημα αποζημίωσης 600 ευρώ για ζημία που προκλήθηκε από πτώση κλαδιού δένδρου. Παρά το ότι, στην αίτησή της, η πολίτις επεσόναψε το Δελτίο Ημερήσιας Αυτοψίας του Αστυνομικού Τμήματος Π. Φαλήρου καθώς και το τιμολόγιο επισκευής του αυτοκινήτου της και παρά το ότι είχε επισημάνει το πρόβλημα στην Δ/ση Πρασίνου του Δήμου, ο αρμόδιος Αντιδήμαρχος, μη λαμβάνοντας καθόλου υπόψη το αίτημά της, και στην προσπάθειά του να αποποιηθεί της ευθύνης απάντησε πως κανένα συνεργείο της Δ/σης Πρασίνου του Δήμου δεν εκτέλεσε εργασίες στην περιοχή αυτή (!). Ο ΣτΠ επεσήμανε το άτοπο της απάντησης και το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις περιπτώσεις αυτές για να λάβει την ίδια ακριβώς «απάντηση».

Στη συνέχεια εκτίθενται τα επιχειρήματα που επικαλούνται οι ΟΤΑ, όταν υιοθετούν ρητώς απορριπτική στάση.

2.2.1. Η οικονομική στενότητα

Η αιτία που κατά βάση οδηγεί τους ΟΤΑ σε απορριπτική στάση είναι η οικονομική διάσταση του θέματος. Πιο συγκεκριμένα, θεωρείται ότι η έμπρακτη αποδοχή της ευθύνης τους, με την καταβολή αποζημίωσης, θα συνεπάγεται σημαντική οικονομική επιβάρυνση για τους ΟΤΑ⁹.

Προκειμένου να προστατέψουν τα οικονομικά τους συμφέροντα, οι ΟΤΑ χρησιμοποιούν πληθώρα επιχειρημάτων –ενίοτε απροκάλυπτα παραπειστικών– απέναντι στους ζημιωθέντες πολίτες αλλά και στην ίδια την Αρχή. Ενδεικτικά, μπορούν να αναφερθούν η μη αναγνώριση της ευθύνης του προηγούμενου δημάρχου από το νέο δήμαρχο (Δήμος Θήρας 8092/03), η αδυναμία διακρίβωσης των πραγματικών περιστατικών του συμβάντος (Δήμος Αθηναίων 12980/03), η έλλειψη τεχνικής υπηρεσίας για την διενέργεια πραγματογνωμοσύνης (Δήμος Ν. Σμύρνης 18539/01), τα απρόβλεπτα καιρικά φαινόμενα, η συχνή διέλευση βαρέων οχημάτων, η άρνηση υπαιτιότητας από πλευράς εμπλεκόμενου Ο.Τ.Α., έως και αναρμοδιότητα του Συνηγούρου του Πολίτη να διαμεσολαβεί και να προτείνει λύσεις.

2.2.2. Τα έγγραφα του ΥΠΕΣΔΔΑ

(«Αποδεικτική δύναμη δημοσίων εγγράφων»), ορίζει ότι τα δημόσια έγγραφα «... αποτελούν πλήρη απόδειξη για όλους ως προς όσα βεβαιώνονται σε αυτά, την αλήθεια των οποίων όφειλε να διαπιστώσει εκείνος που έχει συντάξει το έγγραφο».

⁹ Βλ. πρακτικά Δημοτικού Συμβουλίου Δήμου Καλαμάτας (Απόφαση 509/2003, υπόθεση 20774/2003) στην οποία, παρά την εισήγηση του Νομικού Συμβούλου του Δήμου για ικανοποίηση της απαίτησης του προσφεύγοντος (ποσόν ύψους 189, 98 Ε), τελικώς το αίτημα απορρίπτεται. Στη σχετική συζήτηση διατυπώθηκε η άποψη ότι επειδή «τρύπες θα υπάρχουν παντού», «όποιος θα θέλει να αλλάξει τα λάστιχά του τα οποία είναι φθαρμένα, έχει μια λαμπρή ευκαιρία να τα αντικαταστήσει μέσα από την αποζημίωσή του από το Δημοτικό Συμβούλιο». Άλλο μέλος του ΔΣ ισχυρίστηκε ότι εάν αποζημιωθεί ο προσφεύγων «...πάμε να ανοίξουμε τους ασκούς του Αϊόλου» γιατί τέτοιες υποθέσεις θα αρχίσουν να έρχονται «κατά συρροή», ενώ εάν αποφασίσει ο παθών να ακολουθήσει τη δικαστική οδό «ας πάει δικαστικά και ας κερδίσει ύστερα από 2-3 χρόνια την υπόθεση».

Στην προσπάθειά τους να αποκρούσουν αιτήματα αποζημίωσης, οι ΟΤΑ επικαλούνται τα υπ' αρ. 13532/30.04.2003 και 45485/14.10.2003 έγγραφα¹⁰ της Γενικής Δ/σης Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Δ/ση Οικονομικών ΟΤΑ - Τμήμα Οικονομικής Δ/σης ΟΤΑ του ΥΠΕΣΔΔΑ στα οποία αναφέρεται ότι: «... ο υπαίτιος ΟΤΑ οφείλει να αποζημιώσει εφόσον η ευθύνη του στοιχειοθετείται από α) απόφαση αρμοδίου δικαστηρίου, από την οποία προκύπτει ότι η ζημιά επήλθε εξαιτίας κακοτεχνίας ή πλημμελούς συντήρησης σε έργο οδοποιΐας του συγκεκριμένου δήμου ή κοινότητας, β) έκθεση της τεχνικής υπηρεσίας του οικείου ΟΤΑ, με την οποία να βεβαιούται η κακοτεχνία που οφείλεται σε υπαιτιότητα των υπηρεσιών του και γ) απόφαση του αρμοδίου οργάνου του δήμου ... με την οποία αναγνωρίζεται η υπαιτιότητα του Οργανισμού...».

Το πρώτο έγγραφο, με το οποίο καθορίζονταν οι προϋποθέσεις εξωδικαστικής επίλυσης τέτοιων ζητημάτων, μάλλον σύγχυση προκάλεσε στους ΟΤΑ. Οι τελευταίοι δεν προέβαιναν στην καταβολή της σχετικής αποζημίωσης, ισχυριζόμενοι ότι το έγγραφο αυτό επέβαλλε με τη μορφή «εντολής» τη σωρευτική τήρηση και των τριών (3) όρων που αναφέρονταν σε αυτό. Ο ΣτΠ υποστήριξε ότι το εν λόγω έγγραφο δεν αποτελεί «εντολή», καθώς οι δήμοι, ως οργανισμοί Α΄ Βαθμού Αυτοδιοίκησης, απολαύουν διοικητικής αυτοτέλειας (Σ. 2001, άρθρο 102.1), μπορεί όμως να εκληφθεί ως απάντηση σε ερωτήματα δήμων ή παροχή οδηγιών. Επιπλέον, από την προσεκτική ανάγνωσή του εγγράφου, είναι φανερό ότι οι όροι που αναφέρει συντρέχουν διαζευκτικά και όχι σωρευτικά, καθώς θα ήταν προφανώς παράνομο, στην περίπτωση λχ. έκδοσης μιας δικαστικής απόφασης, να χρειάζεται επιπλέον νέα κρίση του ζητήματος από το οικείο δημοτικό συμβούλιο, βασιζόμενη σε έκθεση της Τεχνικής Υπηρεσίας του ΟΤΑ.

Η εκ μέρους του Συνηγόρου του Πολίτη ερμηνεία του περιεχομένου του αρχικού εγγράφου, οδήγησε την αρμόδια Διεύθυνση του ΥΠΕΣΔΔΑ στην έκδοση νέου (45485/2003), με το οποίο διευκρινίζεται το αυτονόητο, ότι δηλαδή οι όροι που τίθενται στο πρώτο έγγραφο μπορούν ασφαλώς να συντρέχουν διαζευκτικά. Παρά ταύτα, η παρανόηση και παρερμηνεία των εγγράφων από τους εμπλεκόμενους ΟΤΑ συνεχίσθηκε, με αποτέλεσμα ο Συνήγορος του Πολίτη να επιδιώξει συνάντηση με στελέχη του ΥΠΕΣΔΔΑ. Προϊόν της συνεργασίας αυτής ήταν η εκπόνηση ενός κειμένου από το Συνήγορο του Πολίτη, συμπερασματικού της συνάντησης, με το οποίο επιπλέον ζητείται από το ΥΠΕΣΔΔΑ η σύνταξη νέου εγγράφου, που δεν θα αφήνει περιθώριο παρερμηνείας εκ μέρους των ΟΤΑ¹¹. Στο αίτημα αυτό της Αρχής δεν υπήρξε καμιά ανταπόκριση από το ΥΠΕΣΔΔΑ.

Σε μια ενδεικτική περίπτωση (7134/2003), ο Δήμος Ν. Ψυχικού αρχικώς αρνήθηκε την καταβολή αποζημίωσης, με την αιτιολογία ότι δεν επιτρεπόταν βάσει «εντολής» του ΥΠΕΣΔΔΑ και ότι η ευθύνη του συγκεκριμένου τμήματος του οδικού δικτύου ανήκε στο ΥΠΕΧΩΔΕ. Ο ΣτΠ ζήτησε την επανεξέταση του ζητήματος πριν από την προσφυγή του πολίτη στα δικαστήρια, προβάλλοντας επιχειρήματα σχετικά με την ορθή «ανάγνωση» του εγγράφου καθώς και το γεγονός ότι το ΥΠΕΧΩΔΕ αναφέρει

¹⁰ Τα έγγραφα συντάχθηκαν από τη Διεύθυνση ΟΤΑ του ΥΠΕΣΔΔΑ, μετά από ερώτημα των Δήμων Ασπροπύργου και Μεταμόρφωσης σχετικά με τις προϋποθέσεις νόμιμης καταβολής αποζημίωσης στις περιπτώσεις που πραγματεύεται η ανά χείρας Ειδική Έκθεση.

¹¹ Το εν λόγω έγγραφο περιείχε και υπόδειγμα εγγράφου στο οποίο, υπό τη μορφή οδηγιών προς τους ΟΤΑ, περιέχονταν όλες οι ενέργειες, στις οποίες θα έπρεπε να προβεί κάθε δήμος, προκειμένου νόμιμα να αντιμετωπίσει τα επίμαχα ζητήματα και να καταβάλει, εφόσον πληρούνταν οι νόμιμες προϋποθέσεις, την αιτούμενη αποζημίωση.

ότι για το επίμαχο τμήμα του οδικού δικτύου δεν υπέχει ευθύνη. Η τελική απάντηση του Δήμου επαναφέρει το ζήτημα της μη αρμοδιότητάς του λόγω ευθύνης ΥΠΕΧΩΔΕ και απαιτεί την έκδοση δικαστικής απόφασης βάσει της «εντολής» του ΥΠΕΣΔΔΑ.

2.2.3. Έλλειψη δικαστικής απόφασης

Στις περισσότερες περιπτώσεις οι ΟΤΑ προβάλλουν ως δικαιολογία για τη μη ικανοποίηση του αιτήματος αποζημίωσης την απουσία δικαστικής απόφασης. Έτσι, ο ζημιωθείς προτρέπεται αβασάνιστα στη διεκδίκηση του αιτήματός του δια της δικαστικής οδού, επιλογή η οποία παρουσιάζει οπωσδήποτε τρία μειονεκτήματα:

1) Άσκοπη και δίχως βάσιμη αιτία επιβάρυνση ενός ήδη βεβαρυμένου συστήματος δικαιοσύνης, με υποθέσεις κατά κανόνα απλές, για τις οποίες θα ήταν δυνατόν να επιτευχθεί συμβιβαστική λύση, αν αξιοποιούνταν υφιστάμενες διατάξεις.

2) Στέρηση του νομίμου δικαιώματος στη δικαστική προστασία, καθώς η τακτική των Ο.Τ.Α. αποθαρρύνει τον πολίτη, δεδομένου ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων, το κόστος της δικαστικής διαμάχης υπερβαίνει το κόστος της διεκδικούμενης αποζημίωσης.

3) Πρόκληση, τελικά, μεγαλύτερης οικονομικής επιβάρυνσης στους υπεύθυνους φορείς, καθώς τα δικαστήρια έχουν την τάση να επιδικάζουν αποζημιώσεις, και μάλιστα εντόκως¹².

2.2.4. Μη έγκριση της δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Σε μια κατηγορία υποθέσεων ως λόγος άρνησης καταβολής αποζημίωσης προβάλλεται η μη έγκριση της σχετικής δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο (στο εξής: ΕΣ), στο πλαίσιο του ελέγχου που αυτό διενεργεί¹³. Το επιχείρημα της απόρριψης της δαπάνης από το ΕΣ, στο πλαίσιο του ελέγχου που αυτό ασκεί, είναι ως ένα σημείο βάσιμο¹⁴.

Το ουσιαστικό όμως πρόβλημα έγκειται στη μη τήρηση της ενδεδειγμένης διαδικασίας από τους ΟΤΑ¹⁵, τήρηση η οποία θα καθιστούσε νόμιμη και – κατά

¹² Τούτο, βέβαια, συμβαίνει για τις λιγότες εκείνες υποθέσεις, που φθάνουν τελικά μέχρι την έκδοση δικαστικής απόφασης, καθώς η συντριπτική πλειονότητα των πολιτών παραιτείται από τη δικαστική διεκδίκηση του αιτήματός τους, στοιχείο το οποίο προφανώς γνωρίζουν και καταχρηστικά εκμεταλλεύονται οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες.

¹³ Ορισμένοι δήμοι προβάλλουν ενστάσεις, σύμφωνα με τις οποίες η δαπάνη που θα προερχόταν από μια εξώδικη αποζημίωση θα προσέκρουε στον κατασταλτικό έλεγχο του ΕΣ: «... η δαπάνη αυτή δεν προβλέπεται από ρητή διάταξη νόμου, όπως αυτό θεωρείται αναγκαίο σύμφωνα με πάγια αρχή του δημοσιονομικού δικαίου, που συνάγεται ... από τις διατάξεις ... αρ. 80 παρ. 1 Σ, 22 παρ. 2, 26 παρ. 2 και 79 του Ν. 2362/1995, 40 του Ν.Α. 496/1974, 1 παρ. 1 του Ν.Α. 1265/1972, όπως αντικαταστάθηκε με το αρ. 7 παρ. 1 του Ν. 968/1979, 16 παρ. 1 και 2 του Ν. 1405/1983 και 17 παρ. 1 εδ. β' του Π.Δ. 774/1980, αλλά και ούτε η ανωτέρω δαπάνη συντελεί άμεσα ή έμμεσα στην πιο αποτελεσματική εκπλήρωση των σκοπών του ΝΠΔΔ, ... ούτε ανάγεται στις λειτουργικές ανάγκες αυτού», είναι η επωδός σε πολλές απαντήσεις ΟΤΑ στο σχετικό αίτημα των πολιτών.

¹⁴ Παρόλα αυτά κανένας δήμος (γιατί από αυτούς προβάλλεται η εν λόγω ένσταση) δεν διατύπωσε αντιρρήσεις κατά απορριπτικής απόφασης, οπότε θα υποχρεώνονταν οι Επίτροποι του ΕΣ να συντάξουν σχετική Έκθεση και να υποβάλουν το ζήτημα στα αρμόδια τμήματα, προκειμένου να αποφανθεί οριστικά ο Δικαστικός Σχηματισμός.

¹⁵ Η διαδικασία αυτή συνοπτικά συνίσταται στην εξέταση του ζητήματος υπό του αρμοδίου οργάνου, Δημομαρχιακή ή Νομαρχιακή Επιτροπή και την απόφασή του σύμφωνα με τα οικεία άρθρα του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ή Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης για την εξωδικαστική τακτοποίηση του ζητήματος.

συνέπεια - εφικτή την έγκριση της δαπάνης από το ΕΣ. Το φαινόμενο αυτό αναδεικνύει ένα επιπλέον πρόβλημα των εμπλεκομένων φορέων: την άγνοια ή έστω ανεπαρκή γνώση κρίσιμων εν προκειμένω διατάξεων του δημοσίου λογιστικού καθώς και του νομικού πλαισίου που διέπει τη γενικότερη δημοσιονομική λειτουργία τους. Άγνοια που συχνά οφείλεται στην έλλειψη υποδομών και εξειδικευμένου προσωπικού, ενίοτε όμως είναι προσχηματική, με απώτερο σκοπό (όπως αποδεικνύεται σε ορισμένες περιπτώσεις) την απόρριψη του αιτήματος για αποζημίωση.

Ο Δήμος Βρίλησίων λ.χ. (υπόθεση 14325/2003) εγκρίνει την καταβολή αποζημίωσης ύψους 250 Ε για την αντικατάσταση των ελαστικών της ζημιωθείσας, ο αρμόδιος Πάρεδρος του ΕΣ επιστρέφει όμως το ένταλμα πληρωμής με την αιτιολογία ότι η δαπάνη αυτή δεν προβλέπεται από ρητή διάταξη νόμου. Ο ίδιος δήμος, σε επόμενη υπόθεση (19542/2003), δεν δέχεται να προβεί στην ικανοποίηση παρόμοιου αιτήματος με αιτιολογία την προηγούμενη άρνηση του ΕΣ. Με το ίδιο κατά βάση σκεπτικό, ο Δήμος Νέας Ιωνίας (20901/2002 και 6498/2003) δεν αποζημιώνει πολίτες για ζημιές που προκλήθηκαν στα αυτοκίνητά τους από κύλιση κάδου απορριμμάτων. Ο δε Δήμος Χαλανδρίου (3750/2004) εκφράζει την αδυναμία του να προβεί σε εξώδικη διευθέτηση του θέματος (Συμβιβασμό του άρθρου 263 ΔΚΚ σε συνδυασμό με το αυτόν του 111 ΔΚΚ), όπως του έχει προταθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη, προεξοφλώντας την απόρριψη της σχετικής διαδικασίας από τον Επίτροπο του ΕΣ βάσει της έως τότε πρακτικής του ΕΣ σε αντίστοιχες υποθέσεις.

Σε άλλη υπόθεση (24518/2002), η ΝΑ Ευβοίας παραδέχθηκε μεν την ύπαρξη «επιφανειακών φθορών» του οδοστρώματος, δήλωσε όμως ότι αγνοεί τον τρόπο για τη νόμιμη εκταμίευση του ποσού (348,19 Ε) και ζήτησε από τον Συνήγορο του Πολίτη να της γνωστοποιήσει το οικείο νομοθετικό πλαίσιο. Μολονότι η ίδια η υπηρεσία έπρεπε να γνωρίζει ή να διερευνήσει το θέμα, ο ΣτΠ αναζήτησε την έγγραφη γνώμη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, το οποίο απάντησε ότι η καταβολή αποζημίωσης είναι δυνατή με τη διαδικασία του εξώδικου συμβιβασμού, ο οποίος ανήκει στην αρμοδιότητα της Νομαρχιακής Επιτροπής, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 60 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Π.Δ. 30/96 στο εξής ΚΝΑ). Την άποψη του ΓΛΚ ενισχύει και η υπ' αριθμ. 162/2002 Τμ. Β' Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (στο εξής ΝΣΚ) που δέχεται ότι η Νομαρχιακή Επιτροπή μπορεί να αποφασίζει νόμιμα τη δικαστική ή και εξώδικη επίλυση τέτοιων διαφορών. Επισημαίνει δε, ότι θα ήταν άτοπο και αντίθετο στο πνεύμα του νόμου η ΝΑ να μην μπορεί να επιλύει με εξώδικο συμβιβασμό τις διαφορές της, δυνατότητα η οποία άλλωστε αναγνωρίζεται σε όλο το Δημόσιο (Π.Δ. 282/96)¹⁶. Παρά το γεγονός ότι τα παραπάνω νομικά επιχειρήματα προστέθηκαν στο νομικό σκεπτικό του Συνηγόρου του Πολίτη, η ΝΑ Ευβοίας, σε νεότερο έγγραφό της, απαντά επιγραμματικά, χωρίς να προβάλλει καμιά απολύτως αιτιολογία, ότι «εν προκειμένω δεν συντρέχει περίπτωση εξωδικαστικής επίλυσης».

2.2.5. Αρμοδιότητα συντήρησης οδικού δικτύου

Παρά την εκ του νόμου διάκριση των οδών σε Εθνικές, Επαρχιακές, και Δημοτικές ή Κοινοτικές, ο προσδιορισμός του υπεύθυνου για τη συντήρηση φορέα δεν είναι

¹⁶ Το ΥΠΕΧΩΔΕ για τις οδούς που βρίσκονται στο πεδίο της ευθύνης του προτρέπει τους ζημιωθέντες να ακολουθούν συγκεκριμένη και θεσμοθετημένη διαδικασία. Βάσει αυτής της διαδικασίας, ο πολίτης καταθέτει αίτηση για αποζημίωση και εξώδικη τακτοποίηση της διαφοράς προς την κεντρική υπηρεσία του ΝΣΚ, το οποίο έχει την αρμοδιότητα να αποφασίσει για την αποδοχή ή μη του αιτήματος. Σε περίπτωση που η αίτηση γίνει αποδεκτή, συντάσσεται πρακτικό το οποίο αποτελεί εντολή καταβολής του ποσού που προβλέπεται σε αυτό προς την αρμόδια οικονομική υπηρεσία.

πάντοτε ευχερής. Οι υπηρεσίες συχνά ερίζουν μεταξύ τους για την αρμοδιότητα επί συγκεκριμένης οδού, με αποτέλεσμα, πέραν του προβλήματος της καταβολής αποζημίωσης, να γεννάται και το πρόβλημα του προσδιορισμού της καθοριστικής αρμοδιότητας¹⁷.

Χαρακτηριστική είναι η αντιπαράθεση (υπόθεση 9372/2004) για την αρμοδιότητα συντήρησης μιας κεντρικής και αυξημένης κυκλοφορίας οδού, της Ιεράς Οδού. Ο Δήμος Αθηναίων παρέπεμψε τον ζημιωθέντα πολίτη στον Δήμο Αιγάλεω, ο Δήμος Αιγάλεω στην Περιφέρεια Αττικής, η Περιφέρεια στο ΥΠΕΧΩΔΕ και αυτό με τη σειρά του πίσω στην Περιφέρεια Αττικής, η οποία τελικώς αρνείται την αρμοδιότητά της παραθέτοντας σωρεία επιχειρημάτων. Αποτέλεσμα όλης αυτής της περιπλοκής είναι να παραμένει «μετέωρη» η αρμοδιότητα για την παραπάνω οδό.

2.2.6. Εκτέλεση έργων από άλλους φορείς

Ειδική κατηγορία περιπτώσεων, κατά τις οποίες όμως καταβάλλεται κατά κανόνα αποζημίωση στους ενδιαφερόμενους, αφορά ζημιόγωνα περιστατικά, τα οποία σημειώνονται σε τμήματα του οδικού δικτύου κατά τη διάρκεια τέλεσης τεχνικών εργασιών από τρίτους, όπως τεχνικές εταιρείες, υπεργολάβους, ΔΕΚΟ (ΔΕΗ-ΟΤΕ-ΕΥΔΑΠ) ή Δημοτικές Επιχειρήσεις. Κατά τη διερεύνηση των υποθέσεων αυτών προέκυψε ότι οι αρμόδιοι ΟΤΑ παραπέμπουν τους ενδιαφερόμενους στον φορέα εκτέλεσης του έργου, χωρίς όμως να τους ενημερώνουν με ακρίβεια για την ταυτότητά του και τη νομική πηγή της υποχρέωσής του για καταβολή αποζημίωσης. Φαίνεται, πάντως, ότι οι προσφεύγοντες στον φορέα εκτέλεσης του έργου, κατά κανόνα αποζημιώνονται. Η καταβολή της αποζημίωσης εδράζεται σε άλλη νομική βάση από αυτήν που θέτουν τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ και ειδικότερα στη συμβατική σχέση μεταξύ Δημοσίου – ΟΤΑ και αναδόχου, σε όρο της οποίας προβλέπεται ρητά η ανάληψη της ευθύνης τέτοιων ζημιών από τον εκτελούντα το έργο ανάδοχο, καθώς και στις σχετικές διατάξεις περί εκτελέσεως δημοσίων έργων.

Η ευθύνη όμως του αναδόχου βάσει των σχετικών διατάξεων (Ν.1418/84, ΠΔ 609/85 αλλά και σχετική νομολογία) δεν μπορεί να αποκλείσει την ευθύνη του Δημοσίου ως κυρίου του έργου¹⁸, η οποία εξακολουθεί να υφίσταται και είναι παράλληλη με εκείνην του τρίτου φορέα. Αυτό δεν πρέπει να παραβλέπεται από τους ΟΤΑ (τους κυρίους του έργου), οι οποίοι θα μπορούσαν να καταβάλουν οι ίδιοι την αιτούμενη αποζημίωση και στη συνέχεια να την αναζητήσουν από τον τρίτο στρεφόμενοι

¹⁷ Με την υπ' αρ. 25/2004 (23.03.2004) απόφασή της η ΝΑ Αθηνών, αποφάσισε κατά πλειοψηφία «να μη γίνει δεκτή η πληρωμή δαπανών για φθορές αυτοκινήτων από πλημμελή συντήρηση επαρχιακού δικτύου μέχρι να υπάρξει απόφαση δικαστηρίου Α' βαθμού». Οι αντιρρήσεις της ΝΑ συνοψίζονται ως εξής:

α) Αμφισβητεί την ισχύ του Ν. 3155/55 και καθορίζει η ίδια το οδικό δίκτυο αρμοδιότητάς της (βλ. απόφαση της ΝΑ στο ΦΕΚ Β' 1326/11.10.2002» περί καθορισμού επαρχιακού οδικού δικτύου αρμοδιότητας Νομαρχίας Αθηνών»), όπου πλέον καθορίζονται συγκεκριμένες διαδρομές – ίχνη και όχι γενικότερες κατευθύνσεις.

β) Ισχυρίζεται ότι δεν έχει την ευθύνη «αστυνόμευσης των οδών για επισήμανση φθορών, παρά μόνο την ευθύνη αποκατάστασής τους».

γ) Χρησιμοποιεί την επιχειρηματολογία των επιτρόπων του ΕΣ, ισχυριζόμενη ότι «... δεν προβλέπεται από καμία διάταξη η αποζημίωση ιδιοκτητών για φθορές εάν δεν έχει υπάρξει σχετική δικαστική απόφαση» και αρνείται την κάλυψη της ζημίας.

¹⁸ Βλ. παρακάτω, ενδεικτικά ΔΕφ Αθ 4872/1998.

αναγωγικά κατ'αυτού¹⁹. Ακόμη και εάν μια τέτοια προσδοκία μπορεί να θεωρηθεί ως υπερβολική στο γενικότερο «κλίμα» της μη αποδοχής των αιτημάτων αποζημίωσης, τουλάχιστον δεν θα πρέπει να αναιρεί την υποχρέωση του φορέα να γνωστοποιεί με ακρίβεια και σαφήνεια στον πολίτη τα στοιχεία του ανάδοχου του έργου καθώς και από ποιο συγκεκριμένο σημείο της μεταξύ τους σύμβασης προβλέπεται η ανάληψη της ευθύνης του. Ακόμη, στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης, οφείλει να αποτελεί υποχρέωση του κυρίου του έργου η καταβολή κάθε δυνατής προσπάθειας και άσκηση πίεσης προς τον τρίτο, εκτελεστή του έργου, για την καταβολή της σχετικής αποζημίωσης, όταν ο τελευταίος κωλυσιεργεί ή αρνείται την υποχρέωση αυτή.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από τη συνολικά αρνητική στάση των εμπλεκομένων υπηρεσιών (είτε πρόκειται περί αναιτιολόγητης άρνησης είτε περί μη απάντησης ή παρελκυστικής συμπεριφοράς) είναι προφανές ότι το στοιχείο που κυρίως απουσιάζει είναι η βούληση του φορέα για την αναγνώριση και ανάληψη της ευθύνης του και την αποκατάσταση της ζημίας του παθόντος πολίτη.

Οι λόγοι που κατά κανόνα προβάλλονται για τη μη ικανοποίηση των αιτημάτων των πολιτών και την υιοθέτηση των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, συχνά αποτελούν στην ουσία προφάσεις για την αποφυγή καταβολής αποζημίωσης, σε μια προσπάθεια να αποφευχθεί (ή έστω να αναβληθεί επί μακρόν μέσω της παραπομπής στο δικαστήριο) η οικονομική επιβάρυνση του υπεύθυνου φορέα. Η απουσία επιχειρημάτων και η μη επίδειξη διάθεσης συνεργασίας και καλής θέλησης για την ανεύρεση συμβιβαστικής και εξώδικης λύσης αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης, όπως αρμόζει σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου.

¹⁹ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση ηλικιωμένης κυρίας (υπόθεση 17844/2001), η οποία προσέφυγε στον ΣτΠ ζητώντας αποζημίωση και απάντηση στο σχετικό αίτημά της προς το Δήμο Αθηναίων, επειδή τραυματίστηκε από πτώση της σε πεζοδρόμιο της περιοχής του Κολωνακίου λόγω έργων που εκτελούνταν, για τα οποία δεν είχαν ληφθεί τα απαραίτητα μέτρα ασφαλείας. Στην αποζημίωση που ζητούσε περιλαμβανόταν η καταστροφή προσωπικών αντικειμένων, αλλά και τα έξοδα νοσηλείας της, τα έξοδα αποκλειστικής νοσοκόμας και οικιακής βοηθού που χρειάστηκε να προσλάβει για να αντεπεξέλθει στις υποχρεώσεις της, έως ότου αποκατασταθεί πλήρως η υγεία της. Ο Δήμος Αθηναίων αρνήθηκε την καταβολή οιασδήποτε αποζημίωσης, μη αποδεχόμενος δική του ευθύνη και ισχυριζόμενος, μεταξύ άλλων, ότι δεν θεμελιωνόταν ευθύνη της αναδόχου για το έργο εταιρείας ως προς τη λήψη των απαραίτητων μέτρων ασφαλείας, εξωθώντας έτσι την παθούσα να προσφύγει δικαστικά.

II. Το νομοθετικό πλαίσιο της υποχρέωσης των ΟΤΑ προς αποζημίωση και η οικεία νομολογία των δικαστηρίων

1. Οι κρίσιμες διατάξεις

Η υποχρέωση των ΟΤΑ προς αποζημίωση θεμελιώνεται στα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, τα οποία ορίζουν ότι:

«Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση εκτός αν η πράξη ή παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος ...»

και

«οι διατάξεις ... εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων και κοινοτήτων ή των άλλων προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους».

Η παράνομη²⁰ παράλειψη (που υφίσταται στις περισσότερες υποθέσεις που έχει εξετάσει ο ΣτΠ) έγκειται στην παράβαση της διοικητικής υποχρέωσης επιμέλειας²¹. Εκείνος που επιτρέπει να υπάρξει μια εστία διακινδύνευσης, στο πεδίο για το οποίο είναι υπεύθυνος, πρέπει να χρησιμοποιήσει όλα τα διαθέσιμα μέσα ώστε να αποτρέψει τον κίνδυνο που μπορεί να επαπειλήσει τρίτους. Εάν δεν αποσοβήσει τον κίνδυνο, υποχρεούται να καλύψει τη ζημία που αυτοί υπέστησαν.

Για τις περισσότερες αναφορές που κατατέθηκαν στο ΣτΠ - και ειδικότερα για όσες αφορούν σε αποζημίωση για βλάβες που προκλήθηκαν από πλημμελή συντήρηση του οδοστρώματος - κρίσιμο είναι το αρ. 5 παρ. 3 Ν. 3155/1955 που προβλέπει ότι *«αι Δημοτικά και Κοινοτικά οδοί κατασκευάζονται ανακαινίζονται και συντηρούνται υπό των οικείων Δήμων και Κοινοτήτων»*. Σύμφωνα μάλιστα με το αρ. 24 παρ. 1 εδ. α περ. 1) του ΔΚΚ, *«στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων ανήκουν ιδίως η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία ... έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας»*.

Η ευθύνη των ΟΤΑ Β' βαθμού θεμελιώνεται στα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 10 παρ. 1 και 2 του ΠΔ 25/28 Νοεμβ. 1929, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 Ν. 5527/1932 και το άρθρο 3 του Α.Ν. 1966/1939, καθώς και το άρθρο 5 παρ. 2 Ν. 3155/1955 που ορίζουν ότι, *«αι επαρχιακά οδοί κατασκευάζονται, ανακαινίζονται και συντηρούνται υπό των Ταμείων Οδοποιίας των Νομών»* και *«συνιστώνται εις τας πρωτεύουσας των νομών... ειδικόν ταμείον επαρχιακής οδοποιίας...»*, *«σκοπός των ταμείων τούτων είναι η δια των ιδίων πόρων κατασκευή και συντήρησις των εις την περιφέρειαν αυτών υπαγομένων επαρχιακών οδών»*. Με την κατάργηση του Νομαρχιακού Ταμείου (αριθμ. 103 ΚΝΑ) η αρμοδιότητα αυτή περιέρχεται στην αρμόδια κατά τόπο Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Στις υπόλοιπες περιπτώσεις ζημιωγόνων γεγονότων, για την κάλυψη των οποίων κατετέθη αναφορά στο ΣτΠ, η παράβαση της διοικητικής υποχρέωσης επιμέλειας θεμελιώνεται στη διάταξη του άρθρου 24 ΔΚΚ σύμφωνα με την οποία: *«στην*

²⁰ Βλ. Β. Καράκωστας, «Προβληματισμοί για την έννοια και την έρευνα του παρανόμου στην πολιτειακή αποζημιωτική ευθύνη», Δίκη 24 (1993), [Αφιέρωμα στον Κ.-Η. Schwab], σ. 318-336.

²¹ Βλ. Θ. Κιουπτσίδης, «Κρατική Ευθύνη από Παράλειψη», Θεσ/νίκη 1989, σ. 106 επ., ιδίως 122-3.

αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων ανήκουν ιδίως α) η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία ... συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης ... χώρων πρασίνου ... γ) η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμμάτων ...».

Η ευθύνη των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, αν και δεν αναφέρεται ρητώς, βρίσκεται έρεισμα στο Σύνταγμα. Πηγάζει από την αρχή του Κράτους Δικαίου, ειδικότερη έκφανση του οποίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τη δράση και τη λειτουργία όλων των οργάνων του Δημοσίου²² και είναι ευθύνη αντικειμενική. Πρόκειται δηλαδή για ευθύνη που γεννάται ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη υπαιτιότητας του οργάνου του δημοσίου η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια²³ του οποίου προκάλεσε τη ζημία²⁴. Ο μηχανισμός της τίθεται σε κίνηση, εφόσον η δραστηριότητα που συνίσταται σε πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, προέρχεται από όργανο του δημοσίου ή ΝΠΔΔ, αναπτύσσεται στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας²⁵, παραβιάζει τη νομιμότητα, χωρίς όμως αυτή η παρανομία να συνίσταται σε παράβαση διάταξης που έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος²⁶, προξενεί δε ζημία, υπό την έννοια ότι υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης πράξεως, παραλείψεως ή υλικής ενέργειας και της ζημίας²⁷.

Η ευθύνη των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ «παρόλο ότι θεμελιώνεται σε διάταξη κωδικοποίησης του αστικού δικαίου, είναι δημοσίου δικαίου, γιατί αναφέρεται στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, με την ευρεία έννοια που αποδίδουν στον όρο αυτόν η θεωρία και η νομολογία»²⁸. Αυτό έχει ως συνέπεια «...ότι δεν επιτρέπεται ... ο περιορισμός της ευθύνης σχετικά με το μέγεθος της οφειλομένης αποζημίωσης, εκτός αν συντρέχουν ειδικές προϋποθέσεις οι οποίες δεν προσδίδουν στον περιορισμό αυτόν χαρακτήρα παράβασης της αρχής της ισότητας»²⁹.

²² Βλ. Π. Παυλόπουλος, «Διοικητικό Δίκαιο», Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σ. 322-3.

²³ Μ. Πυροβέτσης, «Η εξωσυμβατική ευθύνη της Διοίκησης για τις παράνομες υλικές ενέργειες των οργάνων της κατά τα άρθρα 105-106 του Εισ. Νόμου του Αστ. Κώδικα» (Με αφορμή την απόφαση 5/1995 του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου – Συγκριτικές παρατηρήσεις στο Γερμανικό και Γαλλικό Δίκαιο, Δ. Δίκη 8/2 (1996), σ. 824-833.

²⁴ Αντί άλλου Π. Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου. ΙΙ. Κατά τους Κανόνες του Δημοσίου Δικαίου», Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 38 επ.

²⁵ Μ. Στασινόπουλος, «Αστική Ευθύνη του Κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», Αθήναι 1950 [ανατ. 1968], ιδίως σ. 243 επ., Παυλόπουλος, «Διοικητικό Δίκαιο» όπ. π., σ. 332-3, Βλ. επίσης Π. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Αθήνα-Κομοτηνή 2004 (πέμπτη έκδοση), σ. 970 επ. με γενική βιβλιογραφία για το ζήτημα της αστικής ευθύνης.

²⁶ Βλ. Δ. Τσάτσος, «Η κατά το άρθρον 105 Εισαγ. Ν. Α. Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κειμένης διατάξεως» (διατριβή επί διδακτορία) Αθήναι 1960.

²⁷ Βλ. παραπομπές Π. Παυλόπουλος, «Διοικητικό Δίκαιο», και Λ. Πυροβέτση, «Οι θεμελιώδεις όροι της ύπαρξης εξωσυμβατικής ευθύνης των Δημοσίων Οργανισμών», Δ. Δίκη 8/1 (1996), 254-258. Το ΔΕφΑθ. (2023 και 314/1992) αποφάνθηκε σχετικά, ότι για να θεμελιωθεί ευθύνη του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ από παραλείψεις των οργάνων τους απαιτείται να είναι αντικειμενικά εφικτή η πρόβλεψη ή η πιθανολόγηση της γενεσιουργού αιτίας του αποτελέσματος και να τελεί το αποτέλεσμα αυτό σε αιτιώδη σύνδεσμο προς την παράλειψη του οργάνου. «Ο αντικειμενικός δε αυτός αιτιώδης σύνδεσμος υφίσταται όταν, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, η φερόμενη ως ζημιολόγη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων, ήταν ικανή και μόνη της να επιφέρει το ζημιολόγη αποτέλεσμα» (ΔΕφΑθ. 1605/1993 και 825/2000, αλλά και ΣτΕ 4776/1997 «...κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας...»). Στο ίδιο πνεύμα και η ΣτΕ 3027/1998.

²⁸ Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», όπ. π., σ. 1009.

²⁹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα-Κομοτηνή 2002 (ενδέκατη έκδοση), σ. 231.

Η ευθύνη κατά τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, αν και άμεση και κύρια, δεν είναι αποκλειστική, αφού παράλληλα ευθύνεται και το όργανο του δημοσίου, η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια του οποίου προκάλεσε τη ζημία³⁰.

Σύμφωνα με τη νομολογία, η ανωτέρω δημοσίου δικαίου υποχρέωση εμφανίζεται αυτοτελής, υπό την έννοια ότι ο υπόχρεος φορέας δημόσιας εξουσίας, χωρίς ρητή νομοθετική πρόβλεψη, δεν μπορεί να αποποιηθεί την ευθύνη «χρεώνοντάς» την σε τρίτους³¹. Έτσι, καθότι αφορά στον τομέα που ενδιαφέρει την ανά χειράς Ειδική Έκθεση, «... η ευθύνη του οικείου δήμου ή κοινότητας από πλημμελή συντήρηση των δημοτικών και κοινοτικών οδών έναντι των προσώπων, που υφίστανται ζημιές από τη χρήση των οδών αυτών εξαιτίας της πλημμελούς συντηρήσεώς τους, εξακολουθεί να υπάρχει και στην περίπτωση που η μέριμνα για τη συντήρηση των οδών αυτών έχει περιέλθει στο Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου δυνάμει συμβάσεως ή άλλης σχέσεως των προσώπων αυτών με τον οικείο δήμο ή κοινότητα ανεξάρτητα από το δικαίωμα αναγωγής του δήμου ή της κοινότητας που ενδεχομένως γεννάται κατά των εν λόγω προσώπων, στα οποία έχει περιέλθει κατά τα ανωτέρω η μέριμνα συντηρήσεως των δημοτικών ή κοινοτικών οδών για λογαριασμό του οικείου δήμου ή κοινότητας»³².

2. Νομολογία

Η νομολογία στο χώρο των διοικητικών –κυρίως- δικαστηρίων αναγνωρίζει κατά πάγιο τρόπο την αστική ευθύνη της Δημόσιας Διοίκησης³³ ή «εξωσυμβατική»³⁴

³⁰ Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», όπ. π., σ. 999 επ.

³¹ Βλ. ΣτΕ 347/1997: «... η κατά το εν λόγω άρθρον (ενν. 105 ΕισΝΑΚ) του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικος ευθύνη του Δημοσίου είναι αυτοτελής, μη επηρεαζόμενη εκ της τυχόν εξ άλλων διατάξεων προκυπτούσης ευθύνης του αναδόχου δια βλάβας εις τα έργα ή δια μη τήρησιν των κατά τον νόμον και την σύμβασιν υποχρεώσεων αυτού». Σε μεταγενέστερη απόφασή του το ΣτΕ (740/2001) ορίζει ότι «ανεξάρτητα από το φορέα του έργου εξαιτίας του οποίου ανοίχθηκε ο εν λόγω λάκκος, υπεύθυνος έναντι της ενάγουσας είναι ο Δήμος... , ο οποίος και φέρει την αποκλειστική ευθύνη για τη μη κάλυψη ή, εφόσον εκτελούνταν κάποιο έργο, για τη μη λήψη των προβλεπόμενων από το νόμο προστατευτικών μέτρων για τους πεζούς...». Το ΔΕφΑθ. (4872/1998) έκρινε «ότι κυρίως υπεύθυνος για ζημία που προκαλείται σε τρίτο, συνεπεία κακής κατασκευής ή καταστάσεως του οδοστρώματος Εθνικής Οδού, κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ είναι το Δημόσιο, το οποίο, δια των υπηρεσιών του οφείλει να μεριμνά για τη συντήρηση των δημοσίων οδών, την τοποθέτηση πινακίδων και τη σήμανσή τους και υποχρεούται να εποπτεύει τις εργασίες του αναδόχου δια της αρμοδίας υπηρεσίας του».

³² ΔΕφΑθ. 295/1991.

Εξάλλου, με την υπ' αρ. 695/1998 απόφαση το ΔΠρΘεσ/νίκης προέκτεινε το σκεπτικό της παραπάνω απόφασης για την περίπτωση κατά την οποία η ζημία που προκλήθηκε οφείλεται σε πράξεις ή παραλείψεις τρίτων φυσικών ή νομικών προσώπων, διευκρινίζοντας ότι η «αυτοτέλεια» της ευθύνης των ΟΤΑ επιβάλλεται από την κατοχύρωση «με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος και 57 του Α.Κ. του δημοσίου δικαιώματος για την ορθή και ακάλυπτη, σύμφωνα προς τις κείμενες διατάξεις, χρήση των δημοσίων, κοινοχρήστων ... πραγμάτων και τη δημοσίου δικαίου αξίωση από τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ εκείνου που ζημιώθηκε, η οποία διαφορετικά θα κινδύνευε να αναχθεί σε ιδιωτικού δικαίου διαφορά, με βάση το 914 Α.Κ. μεταξύ αυτού και του τρίτου φυσικού ή νομικού προσώπου, έναντι του οποίου όμως δεν μπορεί να προταθεί, προκειμένου να διαπιστωθεί η παράλειψη, το τεκμήριο της μη εγκαίρου ενεργείας του υποχρέου Δήμου ή της Κοινότητας, το οποίο (τεκμήριο) προκύπτει από το πλέγμα των... διατάξεων που αναθέτουν στους Ο.Τ.Α. τη διαρκή επίβλεψη της καταστάσεως των αναφερομένων σ' αυτές δημοσίων πραγμάτων... σε συνδυασμό προς τη γενική διοικητική υποχρέωση για τήρηση της αντικειμενικά επιβαλλόμενης επιμέλειας κατά την ενάσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων και επιβάλλεται από τον αντικειμενικό χαρακτήρα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των δημοσίων νομικών προσώπων».

³³ Ευθύνη δηλαδή η οποία προκύπτει από σχέσεις του Δημοσίου με ιδιώτες, που ρυθμίζονται από κανόνες του διοικητικού δικαίου και στην οποία βασίζονται οι αποφάσεις των διοικητικών

ευθύνη του Δημοσίου, ως την υποχρέωση του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ να αποζημιώνουν τα πρόσωπα που βλάπτονται από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους.

Η συνοπτική παρουσίαση και ανάλυση της νομολογίας που ακολουθεί αποσκοπεί:

Α) Στη γενικότερη οριοθέτηση της έννοιας της αστικής ευθύνης και στην απαρίθμηση των χαρακτηριστικών της με βάση τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Οι προϋποθέσεις συνδρομής της αντικειμενικής ευθύνης του Δημοσίου, που προκύπτουν από τις εν λόγω αποφάσεις ταυτίζονται με αυτές που επικαλείται κάθε φορά στις προτάσεις του προς τους αρμόδιους φορείς ο Συνήγορος του Πολίτη και, κατ' αυτόν τον τρόπο, ενδυναμώνουν τα επιχειρήματα της Αρχής προς τους ΟΤΑ.

Β) Στην αποτύπωση της νομολογίας που απορρέει από δικαστικές αποφάσεις με αντικείμενο την καταβολή αποζημίωσης για υλικές -και όχι μόνον- ζημιές από κακοτεχνίες του οδοστρώματος και άλλες αιτίες, όπως είναι η πτώση κλαδιών δένδρου κλπ., ούτως ώστε -δίκην «δεδικασμένου»- να αποφεύγεται η προσφυγή στα δικαστήρια για ομοειδείς υποθέσεις..

2.1. Η στοιχειοθέτηση της έννοιας της αστικής ευθύνης γενικά.

Οι διατάξεις των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ συνιστούν κανόνες του διοικητικού δικαίου, οι οικείες διαφορές που προκύπτουν κάθε φορά αποτελούν διοικητικές διαφορές ουσίας, και αρμόδια για την παροχή της δικαστικής προστασίας στους ζημιωθέντες είναι τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.

Ειδικότερα, οι προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να γεννηθεί η αστική ευθύνη, όπως τις καθορίζει η νομολογία, είναι οι εξής:

1. Παράνομη πράξη ή παράλειψη των οργάνων του Δημοσίου ή ΟΤΑ (106 ΕισΝΑΚ), η οποία περιλαμβάνει και τις υλικές ενέργειές τους, κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας

Παράνομη ενέργεια του Δημοσίου συνιστά όχι μόνο η πράξη, αλλά και η παράλειψη προς εκτέλεση ορισμένης υλικής ενέργειας που επιβάλλεται από τον νόμο³⁵. Περαιτέρω, ευθύνη προκύπτει και από τις υλικές ενέργειες των οργάνων του

δικαστηρίων της χώρας, προβλέπουν και ρυθμίζουν οι διατάξεις των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ. Με τον επικρατέστερο όρο «Αστική Ευθύνη» νοείται ευθύνη προς αποζημίωση, η οποία διακρίνεται από την ποινική ή πειθαρχική.

³⁴ Έτσι χαρακτηρίζει την αστική ευθύνη του Δημοσίου ο Επ. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 8^η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, Σάκκ., θέλοντας να την αντιπαραβάλει προς τη συμβατική ευθύνη του Δημοσίου που γεννάται κατά την εκτέλεση μιας σύμβασης και την εξωσυμβατική από σχέσεις που ρυθμίζονται από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου (104 ΕισΝΑΚ και 922 ΑΚ).

³⁵ Το ΣτΕ δέχεται ότι ευθύνη προς αποζημίωση γεννάται όχι μόνο από την έκδοση μιας εκτελεστής διοικητικής πράξης, αλλά και από την παράλειψη της έκδοσής της (4331/2000 και 4185/2000).

Η παράλειψη μπορεί να έγκειται όχι μόνο στη διενέργεια υλικής πράξης ή έκδοσης ατομικής διοικητικής πράξης, αλλά και στη μη έκδοση κανονιστικής διοικητικής πράξης, ΑΠ 13/1992 και 1727/1988, Τμ. Β'. Παράλειψη ακόμη μπορεί να υπάρχει όταν ο νόμος αφήνει την ενέργεια ή παράλειψη μιας πράξης στη διακριτική ευχέρεια των δημοσίων οργάνων και αυτά ενεργούν υπερβαίνοντας τα ακραία όρια της διακριτικής ευχέρειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας (ΕφΑθην 13613/1988 και ΑΠ 1617/87, Τμ. Δ').

Δημοσίου, εφόσον απορρέουν από την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών ή εξαιτίας τους³⁶. Οι υλικές αυτές ενέργειες δεν πρέπει να συνδέονται με την ιδιωτική διαχείριση της περιουσίας του Δημοσίου ή ΟΤΑ ούτε να οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα του διοικητικού οργάνου, το οποίο μπορεί να ενήργησε εκτός των υπηρεσιακών του καθηκόντων³⁷.

2. Ζημία

Η παράνομη συμπεριφορά πρέπει να προκαλεί ζημία. Η αποζημίωση που χορηγείται στον παθόντα είναι πλήρης και περιλαμβάνει τόσο τη θετική και αποθετική ζημία³⁸ όσο και την ηθική βλάβη³⁹ (όταν βλάπτονται αγαθά που συνδέονται με την προσωπικότητα, την υγεία, τη σωματική ακεραιότητα κλπ του τρίτου προσώπου), καλύπτει δε και την ψυχική οδύνη⁴⁰.

3. Ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας

Μεταξύ της πράξης ή της παράλειψης και της επέλευσης του ζημιογόνου γεγονότος πρέπει να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος. Πρέπει, δηλαδή, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, η φερόμενη ως ζημιογόνα πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων, να είναι ικανή να επιφέρει το ζημιογόνο αποτέλεσμα⁴¹.

³⁶ ΣτΕ 3045/1992 Ολ. και 3626/2001.

Το σκεπτικό αυτό εντοπίζεται και σε αποφάσεις κατώτερων διοικητικών δικαστηρίων. Το ΤριμΔΠρ Κέρκυρας (155/1991) σημειώνει ότι κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, «για να δημιουργηθεί ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, χρειάζεται η πράξη ή η παράλειψη αυτών να είναι παράνομη, να παραβιάζεται με αυτήν ορισμένη νόμος που προστατεύει ορισμένο δικαίωμα του ιδιώτη και άμεσο συμφέρον αυτού». «Ως προστατευόμενο δικαίωμα του ιδιώτη νοείται αυτό που προστατεύεται είτε από το αστικό είτε από το δημόσιο δίκαιο ...» Τριμ. ΔΠρ Μεσολογγ. 121/1991.

³⁷ ΣτΕ 4185/2000.

³⁸ ΑΠ 668/1986, Τμ. Δ', ΣτΕ (θετική ζημία) 2635/1996 και 3829/2001, (αποθετική ζημία) 289/1995 και 660/2000.

Η θετική ζημία συνίσταται στην πραγματική μείωση της περιουσίας του ζημιωθέντος, ενώ η αποθετική ή διαφυγόν κέρδος, στην παρεμπόδιση της αύξησης της περιουσίας του. Ο ΑΠ (668/1986) αποφάνθηκε ρητά ότι όταν συντρέχει περίπτωση ευθύνης του Δημοσίου η υποχρέωση για αποζημίωση περιλαμβάνει τη θετική και αποθετική ζημία. Επίσης, το ΔΠρΑθην (8278/1999) έκρινε ότι «... ως ζημία νοείται η θετική και το διαφυγόν κέρδος, καθώς και κάθε μη περιουσιακή ζημία».

³⁹ ΣτΕ 289/1995, 3226/1998, 3230/1998 και 1555/2001.

Επίσης, το ΔΕφΑθ (661/1991), αναγνωρίζοντας την έννοια της ηθικής βλάβης από ενέργειες ή παραλείψεις του Δημοσίου, έκρινε ότι οι διατάξεις του ΑΚ (άρθρα 57 και 59) με τις οποίες προστατεύεται η προσωπικότητα ενός ατόμου έχουν αναλογική εφαρμογή και στην περίπτωση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, υποχρεώνοντας το Δημόσιο σε καταβολή αποζημίωσης η οποία καλύπτει και την ηθική βλάβη του ζημιωθέντος, «έστω και χωρίς υπαιτιότητα του οργάνου του Δημοσίου». Στο ποσόν της αποζημίωσης, με βάση τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ, πρέπει να περιλαμβάνεται, «εν όψει του χαρακτήρα του σκοπού της αποκατάστασης αυτής και το είδος της προσβολής, η έκτασή της, καθώς και οι συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιήθηκε η βλάβη».

⁴⁰ ΣτΕ 1221/2002. Στην απόφαση αυτή το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο έκρινε ότι «οι ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ υποχρεούνται σε αποκατάσταση κάθε θετικής και αποθετικής ζημίας και τα δικαστήρια επιδικάζουν, σε περίπτωση θανάτου προσώπου, χρηματική ικανοποίηση λόγω ψυχικής οδύνης στην οικογένεια του θύματος».

⁴¹ Το ΔΕφΑθην (2023 και 314/1992) αποφάνθηκε σχετικά, ότι για να θεμελιωθεί ευθύνη του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ από παραλείψεις των οργάνων τους απαιτείται να είναι αντικειμενικά εφικτή η πρόβλεψη ή η πιθανολόγηση της γενεσιουργού αιτίας του αποτελέσματος και να τελεί το αποτέλεσμα αυτό σε αιτιώδη σύνδεσμο προς την παράλειψη του οργάνου. «Ο αντικειμενικός δε αυτός αιτιώδης σύνδεσμος υφίσταται όταν, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, η φερόμενη ως

4. Ο «αντικειμενικός» χαρακτήρας της ευθύνης δεν απαιτεί υπαιτιότητα

Η ύπαρξη υπαιτιότητας (δόλου ή αμέλειας) οργάνου της διοίκησης δεν αποτελεί προϋπόθεση για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Αρκεί η βλάβη του δικαιώματος ενός πολίτη⁴².

2.2. Η ευθύνη του Δημοσίου και των ΟΤΑ από κακοτεχνίες του οδοστρώματος ή άλλες παρεμφερείς αιτίες

Η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων αποτέλεσε για τον ΣτΠ πολύτιμο στήριγμα για την ανάπτυξη επιχειρηματολογίας επί των υποθέσεων της παρούσας Ειδικής Έκθεσης. Τα δικαστήρια, ως επί το πλείστον, καταλογίζουν ευθύνη στο Δημόσιο και επιδικάζουν αποζημίωση στον παθόντα.

Σύμφωνα με τη νομολογία, η παράλειψη συντήρησης των οδών, ως κύρια αιτία για την πρόκληση υλικής ζημίας, αποτελεί παράλειψη υλικής ενέργειας από όργανα των ΟΤΑ (συγκεκριμένα, τα αρμόδια συνεργεία και τις τεχνικές υπηρεσίες τους), τα οποία κατά την άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων τους δεν προβαίνουν στις ενέργειες που απαιτούνται προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί η πιθανότητα πρόκλησης ατυχήματος. Η επέλευση της ζημίας πρέπει να αποδεικνύεται επαρκώς με την προσκόμιση των απαραίτητων παραστατικών (τιμολόγια επισκευής του οχήματος), η δε αιτιώδης συνάφεια μεταξύ του ζημιογόνου γεγονότος και του αποτελέσματος, πρέπει να αποδεικνύεται από την προσκόμιση δημοσίου εγγράφου⁴³ (Ημερήσιο Δελτίο Οχήματος της ΕΛΑΣ) το οποίο συντάσσεται στον τόπο του ατυχήματος μετά από κλήση του ζημιωθέντος. Επιπλέον, το «αντικειμενικό» της αστικής ευθύνης δεν αφήνει περιθώρια για την επίκληση απουσίας κάποιας μορφής υπαιτιότητας εκ

ζημιόγωνα πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων, ήταν ικανή και μόνη της να επιφέρει το ζημιόγONO αποτέλεσμα» (ΔΕΦΑθην 1605/1993 και 825/2000, αλλά και ΣτΕ 4776/1997 «...κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας...»). Το ΣτΕ συμπληρώνει σε πρόσφατη απόφασή του (1749/2003) ότι «απαραίτητη προϋπόθεση για την επιδίκαση αποζημιώσεως κατά τις διατάξεις αυτές αποτελεί, μεταξύ άλλων, η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας ή παράλειψης υλικής ενέργειας του δημοσίου οργάνου και της επελθούσης ζημίας».

Στο ίδιο πνεύμα και η ΣτΕ 3027/1998.

⁴² Το θέμα της μη ύπαρξης υπαιτιότητας ως αναγκαίας προϋπόθεσης για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης και η καθιέρωσή της ως αντικειμενική αναφέρεται ρητά σε απόφαση του ΔΕΦΑθην (4070/1991), «... Για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους κατά τη διάταξη αυτή, πρέπει να συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: ... γ) η πράξη ή η παράλειψη να είναι παράνομη αδιάφορα και άσχετα με την ύπαρξη δόλου ή αμέλειας του οργάνου...), ενώ το ΔΠρΑθην με πιο πρόσφατη απόφασή του (8278/1999) αποφαίνεται ότι κατά την έννοια των παραπάνω διατάξεων «η ευθύνη του Δημοσίου είναι αντικειμενική, μη εξαρτώμενη από τη συνδρομή ή μη υπαιτιότητας του ζημιώσαντος οργάνου και προϋποθέτει τη βλάβη του δικαιώματος του πολίτη».

⁴³ Ως λόγος απόρριψης αιτημάτων αποζημίωσης προβάλλεται πολλές φορές το ότι δεν αποδεικνύεται επαρκώς το πραγματικό των ισχυρισμών του πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της ζημιογόνου παράλειψης ή πράξης και της ζημίας είναι απαραίτητη, γι' αυτόν τον λόγο ζητά να αποδεικνύεται από δημόσιο έγγραφο. Όταν αυτό συμβαίνει, είναι αυτονόητο και σύμφωνο με τους κανόνες της κοινής λογικής και πείρας, ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις μιας αιτιώδους σχέσης μεταξύ παράλειψης υλικής ενέργειας και αποτελέσματος. Σε καμία περίπτωση η Αρχή δεν θα επιθυμούσε να συμβάλει στον προσπορισμό παράνομου οφέλους ή αδικαιολόγητου πλουτισμού αιτούντων, τυχόν όμως παράνομες διεκδικήσεις, που σημειωτέον δεν έχουν εντοπιστεί κατά το χειρισμό των υποθέσεων, δεν είναι δυνατόν να επιβαρύνουν και να αλλοιώνουν το δίκαιο των αιτημάτων αποζημίωσης της συντριπτικής πλειονότητας των ζημιωθέντων.

μέρους των δημοσίων οργάνων, αντίθετα αυτή τεκμαίρεται υπάρχουσα επιφορτίζοντας τις αρμόδιες υπηρεσίες με το βάρος της απόδειξης, για την ύπαρξη ή μη της αιτίας του ατυχήματος.

Στις υποθέσεις που χειρίστηκε η Αρχή ζητήθηκε από τον υπεύθυνο φορέα η ικανοποίηση μόνο της θετικής ζημίας. Αυτό συνιστά ουσιαστικά «ευνοϊκή» μεταχείρισή του, αφού αναζητείται το έλασσον⁴⁴, δηλαδή το θετικό διαφέρον μόνο και όχι το αρνητικό διαφέρον (διαφυγόντα κέρδη) ή η ηθική βλάβη, παρά το ότι η αποζημίωση πρέπει να είναι πλήρης. Προσφέρεται κατά τον τρόπο αυτό ένα προνομιακό πλεονέκτημα στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, καλύπτοντας το ζητούμενο από τους ζημιωθέντες και το προτεινόμενο από το Συνήγορο του Πολίτη ποσό, να αποζημιώσουν για ένα μόνο μέρος της επελθούσας βλάβης. Η τήρηση αρνητικής στάσης ακόμη και ως προς αυτό το «ελάχιστο» ζητούμενο, προκαλεί μακροπρόθεσμα μεγαλύτερη βλάβη, αφού κατά τη διάρκεια μιας δικαστικής διαμάχης είναι βέβαιο ότι θα αναζητηθεί η καταβολή πλήρους αποζημίωσης, και μάλιστα έντοκης, ενώ – επιπλέον- διαρρηγνύεται η σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των εμπλεκόμενων φορέων.

Σε μια σημαντική απόφασή του (740/2001) το ΣτΕ επιβεβαιώνει όλες συνολικά τις παραπάνω παραδοχές σχετικά με τις προϋποθέσεις ύπαρξης της αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Στην ανωτέρω απόφαση, σχετικά με σοβαρή βλάβη της υγείας επταετούς ανηλίκου, ο οποίος έπεσε με το ποδήλατό του σε ακάλυπτη λακκούβα δρόμου, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, δικάζοντας κατ' αναίρεση, δέχεται ότι: α) η αποζημίωση που απορρέει από τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ μπορεί να συνίσταται και σε χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης, β) η ευθύνη που γεννάται είναι αντικειμενική και το άρθρο 24, παρ.1, περιπτ. 3, ΔΚΚ⁴⁵ δεν έχει τεθεί μόνον προς χάριν του γενικού συμφέροντος⁴⁶. Εφόσον η ευθύνη είναι αντικειμενική, το ΣτΕ καταλήγει ότι δεν έχει καμιά έννομη συνέπεια η τυχόν γνώση ή μη από τον Δήμαρχο ή από άλλα αρμόδια όργανα του Δήμου, της ανωμαλίας του οδοστρώματος και του χρονικού διαστήματος κατά το οποίο εξακολουθεί να υπάρχει.

⁴⁴ Στις υποθέσεις που χειρίστηκε η Αρχή δεν ζητήθηκε από τους εμπλεκόμενους ΟΤΑ η καταβολή πλήρους αποζημίωσης, αφενός γιατί τα ίδια τα αιτήματα αφορούσαν μόνο την ικανοποίηση συγκεκριμένου ποσού επισκευής του οχήματος, το οποίο αποδεικνυόταν με την προσκόμιση τιμολογίων, αφετέρου γιατί η διεκδίκηση μιας αποζημίωσης, η οποία θα περιελάμβανε και την έννοια της ικανοποίησης ηθικής βλάβης είναι μάλλον δυσχερής και δυσαπόδεικτος στην παρούσα χρονική στιγμή. Πάντως, η αρνητική στάση της Διοίκησης στην ικανοποίηση ενός πρωταρχικού αιτήματος αποζημίωσης κόστους αγοράς ανταλλακτικών και εργασιών επισκευής ενός οχήματος, καθιστά το ενδεχόμενο καταβολής πλήρους αποζημίωσης μάλλον απίθανο. Μια τέτοια επιδίωξη θα προϋπέθετε ανάληψη ίδιας ευθύνης από τη Διοίκηση, πράγμα το οποίο, όπως τουλάχιστον συνάγεται από το χειρισμό των σχετικών υποθέσεων, σπανίζει, εάν δεν απουσιάζει πλήρως. Παρά ταύτα, υφίστανται οι προϋποθέσεις για τη διεκδίκηση πλήρους αποζημίωσης, εφόσον κάποιος από τους προσφεύγοντες στερούνται για μακρό χρονικό διάστημα της χρήσης των αυτοκινήτων τους και επιβαρύνονται οικονομικά είτε με απώλεια ημερομισθίων είτε με άλλα πρόσθετα έξοδα (πχ. έξοδα μετακίνησης), ενώ πολλές φορές τίθεται σε κίνδυνο και η σωματική τους ακεραιότητα.

⁴⁵ Με τον ΔΚΚ όπως ίσχυε την περίοδο εκείνη (ΠΔ 323/89), «Στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων ανήκουν οπωσδήποτε : α)... β)... γ) Η κατασκευή και η συντήρηση δημοτικών ή κοινοτικών οδών, πλατειών και γεφυρών, δ)....».

⁴⁶ Στις περισσότερες από τις προαναφερθείσες αποφάσεις, αλλά και σε πολλές άλλες, κατά πάγια δηλαδή νομολογία, γίνεται δεκτό ότι η αστική ευθύνη των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ δεν μπορεί να υπάρξει εάν οι παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων αφορούν σε διατάξεις που έχουν τεθεί μόνον προς διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος.

Η πιο πάνω διάταξη, περί αποκλειστικής αρμοδιότητας των δήμων και των κοινοτήτων για την καλή κατάσταση των οδών, εξυπηρετεί ως ένα βαθμό το δημόσιο συμφέρον, αλλά παράλληλα αποσκοπεί και στην εξυπηρέτηση των πολιτών, «δηλαδή στην ομαλή και ασφαλή κυκλοφορία αυτών και των οχημάτων» και επομένως δημιουργείται ευθύνη και αντίστοιχη αξίωση προς αποζημίωση. Επιπλέον η εν λόγω δικαστική απόφαση ορίζει ότι ευθύνη προς αποζημίωση δημιουργείται «... και από μη νόμιμες υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ή από παραλείψεις οφειλομένων νόμιμων ενεργειών, εφ' όσον απορρέουν από την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και ούτε συνάπτονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου...». Επικαλείται δε προς θεμελίωση των παραπάνω ότι με το άρθρο 24 του ΔΚΚ ορίζεται ότι «στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκουν οπωσδήποτε... γ) η κατασκευή και η συντήρηση δημοτικών και κοινοτικών οδών...».

Ακόμη το ΣτΕ δέχεται ότι η ευθύνη του Δήμου μπορεί να συνίσταται και σε παράλειψη των οργάνων του να καλύψουν τη συγκεκριμένη λακκούβα, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα την ανατροπή και τον τραυματισμό ποδηλάτη⁴⁷.

Ομοίως, για ζημία που προκλήθηκε σε αυτοκίνητο από πτώση δέντρου (ΣτΕ 4331/2000), γίνεται δεκτό ότι οφείλεται σε παράλειψη του Δήμου να λάβει τα απαραίτητα μέτρα. Στην ίδια απόφαση διαπιστώνεται ακόμη ότι μόνο σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας δεν συντρέχει αντικειμενική ευθύνη του Δημοσίου. Αναφέρεται ακόμη στην απόφαση αυτή ότι η ευθύνη του φορέα προκύπτει από τη δημοτική και κοινοτική νομοθεσία, η οποία νομοθεσία, όπως ακριβώς και στην περίπτωση των οδών, έτσι και στην περίπτωση δημοτικών και κοινοτικών αλσών και κήπων καθορίζει αποκλειστικά αρμόδιο για τη συντήρηση, επίβλεψη και ασφαλή χρήση των χώρων αυτών τους δήμους.

Από τη νομολογία προκύπτουν δύο επιπλέον σημαντικές παράμετροι που πρέπει να ληφθούν υπόψη: α) η αρχή της προφύλαξης, και β) η ευθύνη του τρίτου.

α) Αρχή της προφύλαξης

Στην ίδια απόφαση (740/2001) το ΣτΕ θέτει και τις προϋποθέσεις και τους όρους ασφαλείας που πρέπει να τηρούνται σε τέτοιες περιπτώσεις, οι οποίοι συνίστανται στην έγκαιρη προφύλαξη των περαστικών και την ορθή σηματοδότηση των κακοτεχνιών. Αναφέρει ότι ο δήμος «κατά παράβαση του νόμου δεν φρόντισε με τα αρμόδια όργανά του να συντηρήσει το οδόστρωμα και να καλύψει εγκαίρως με τα κατάλληλα υλικά τη λακκούβα που υπήρχε ή έστω να τοποθετήσει προ αυτής σε αρκετή απόσταση κατάλληλες προειδοποιητικές πινακίδες την ημέρα και φακό με ερυθρό φως τη νύχτα για να αντιλαμβάνονται οι οδηγοί τη λακκούβα και να την αποφεύγουν»⁴⁸. Τέλος, το ΣτΕ απορρίπτει την αίτηση αναιρέσεως του δήμου καθώς

⁴⁷ Σε παράλειψη ακόμη των οργάνων του Δημοσίου για συντήρηση της εθνικής οδού, οφείλεται η πρόκληση ατυχήματος από πτώση βράχων (ΣτΕ 3809/2001).

⁴⁸ Ομοίως, το ΔΠρΘεσ (3199/1989) δέχθηκε ότι υπάρχει ευθύνη αποζημίωσης και επιδίκασε χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης, επειδή τα όργανα του Δήμου παρέλειψαν να περιφράξουν λάκκο σε πεζοδρόμιο, με αποτέλεσμα να πέσει και να τραυματιστεί η ενάγουσα. Στο σκεπτικό του το δικαστήριο προσέθεσε το επιχειρήμα ότι σύμφωνα με τον Ν.614/77, άρθρο 47, «Περί κυρώσεως του ΚΟΚ» οι εκτελούντες έργα υποχρεούνται να «περιφράσσουν τα ορύγματα ή άλλους κινδύνους δια την κυκλοφορία και να επισημαίνουν αυτούς κατά τις διατάξεις του άρθρου 9 του παρόντος».

και τις ενστάσεις περί συντρέχοντος πταίσματος⁴⁹ (ο παθών ήταν ανήλικος) και συνυπαιτιότητας των γονέων (για πλημμελή άσκηση εποπτείας).

β) Ευθύνη τρίτου

Συνεχίζοντας, το ΣτΕ (740/2001) ορίζει ότι *«ανεξάρτητα από το φορέα του έργου εξαιτίας του οποίου ανοίχθηκε ο εν λόγω λάκκος, υπεύθυνος έναντι της ενάγουσας είναι ο Δήμος... , ο οποίος και φέρει την αποκλειστική ευθύνη για τη μη κάλυψη ή, εφόσον εκτελούνταν κάποιο έργο, για τη μη λήψη των προβλεπόμενων από το νόμο προστατευτικών μέτρων για τους πεζούς ...»*.

Με την τελευταία πρόταση του παραπάνω σκεπτικού θίγεται ένα ακόμη σοβαρότατο ζήτημα που έχει απασχολήσει την Αρχή, όταν δηλαδή υπεύθυνος για την κακοτεχνία είναι τρίτος, ιδιώτης ανάδοχος ή ΔΕΚΟ. Τις περισσότερες φορές οι αρμόδιες υπηρεσίες αποποιούνται την ευθύνη τους και παραπλανούν τους πολίτες υποδεικνύοντας ως αποκλειστικά υπεύθυνο τον εκτελεστή του έργου. Παραλείπουν δε, να καθοδηγήσουν τους πολίτες για τον τρόπο διεκδίκησης της αποζημίωσής τους (νομοθετικό πλαίσιο, όροι σύμβασης κλπ).

3. Η αγωγή αποζημίωσης και οι παράμετροι καθορισμού του ύψους της αποζημίωσης

Για πρώτη φορά, με το άρθρο 7 παρ. 5 του Ν. 702/1977, προβλέφθηκε ότι *«διοικητικάί διαφοραί εξ αγωγών περί αποζημιώσεως⁵⁰ κατά του Δημοσίου ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ένεκα παρανόμων πράξεων των οργάνων αυτών ... υπάγονται εφεξής εις την αρμοδιότητα των διοικητικών πρωτοδικείων»⁵¹*. Από την 11 Ιουνίου του 1985, κατά το άρθρο 94, παρ. 1 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 1 και 2 εδ. η' του Ν. 1406/1983, τακτικά διοικητικά δικαστήρια αρμόδια για την εκδίκαση των διαφορών από την αστική ευθύνη των ΝΠΔΔ είναι τα Τριμελή Διοικητικά Πρωτοδικεία. Με την ψήφιση του Ν. 2717/1999, για τη σε πρώτο βαθμό εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας, το αντικείμενο των οποίων δεν υπερβαίνει τα 2.000.000 δραχμές, κατ' εξαίρεση αρμόδιο είναι το Μονομελές Διοικητικό Πρωτοδικείο.

Η εκ της αστικής ευθύνης του δημοσίου διαφορά συνιστά διοικητική διαφορά ουσίας που εκδικάζεται με την κατάθεση του ενδίκου βοηθήματος της αγωγής στο Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο της Περιφέρειας στην οποία γεννήθηκε η αξίωση για αποζημίωση⁵². Η αγωγή είναι δυνατόν να ασκηθεί παραδεκτώσ ανεξάρτητα από

⁴⁹ Αντίθετα, σε περίπτωση όπου υπήρχε επαρκής σηματοδότη, κορδέλα κινδύνου και προστατευτικά κιγκλιδώματα το ΔΠρ Αθην (16506/1989) απάλλαξε τον Δήμο με την αιτιολογία ότι η ζημία του ενάγοντα οφειλόταν σε αμέλειά του.

⁵⁰ Β. Καρακώστας, «Γύρω από την έννοια του όρου αγωγή «αποζημιώσεως» εις τον Ν. 702/1977, ΕΔΚΑ 24 (1982), 140-144.

⁵¹ Βλ. Ε. Καλλδέλλης, «Δικαιοδοσία Διοικητικών Δικαστηρίων επί διοικητικών διαφορών» (Νόμος 702/1977, Π.Δ. 341/1978) Δίκη 11 (1980), 598-610. Επίσης Α. Πετρόγλου, Η μεταφορά των αγωγών αποζημιώσεως με το Ν. 702/1977 στα Διοικητικά Δικαστήρια, ΕΔΚΑ 24 (1982), 129-139.

⁵² Π. Δαγτόγλου, «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο», Αθήνα-Κομοτηνή 2004 (τρίτη έκδοση), σ. 233-4. Ιδιαίτερα για τα ζητήματα που ενδιαφέρουν την ανά χειρας Ειδική Έκθεση βλ. 454/1992 Α.Π.: *«... με την έννοια αυτή αποτελεί διοικητική διαφορά ουσίας και εκείνη που ανακύπτει από την παράλειψη της διοίκησης να διατηρήσει το οδικό δίκτυο της χώρας σε κατάσταση που να μη δημιουργεί κινδύνους στους πολίτες που το χρησιμοποιούν ... για την οποία έχουν δικαιοδοσία να δικάσουν τα διοικητικά*

χρονικούς περιορισμούς. Όμως, το δικαστήριο λαμβάνει αυτεπάγγελτα υπόψη περιπτώσεις παραγραφής αξιώσεων κατά του Δημοσίου, λ.χ. τη γενική πενταετή⁵³.

Η αποζημίωση που επιδικάζουν τα διοικητικά δικαστήρια για την ευθύνη από τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ είναι πλήρης⁵⁴ «κατά τον χρόνο της αποφάσεως, όχι απλώς εύλογη. Στην περίπτωση όμως της ηθικής βλάβης ή ψυχικής οδύνης το δικαστήριο μπορεί να επιδικάσει εύλογη, κατά την κρίση του, χρηματική ικανοποίηση»⁵⁵.

Από τις προϋποθέσεις της κρατικής ευθύνης «μόνο ο ισχυρισμός περί ζημίας και μάλιστα η ακριβής της έκταση και ο αιτιώδης σύνδεσμος με την παρανομία αποτελεί πραγματικό ισχυρισμό τον οποίο οφείλει να αποδείξει ο ενάγων. Οι άλλες προϋποθέσεις της κρατικής ευθύνης δεν είναι αντικείμενα αποδείξεως, αλλά νομικής εκτιμήσεως και εξετάζονται αυτεπάγγελτα από το δικαστήριο»⁵⁶. Ως ουσιαστικοί λόγοι περιορισμού της αποζημίωσης εμφανίζονται ο συμνηφισμός ζημίας με ωφέλεια ή άλλοι, ειδικοί, λόγοι περιορισμού της⁵⁷ καθώς και το συντρέχον πταίσμα του ζημιωθέντος⁵⁸, καθώς «αυτοί που χρησιμοποιούν τις οδούς πρέπει να αποφεύγουν οποιαδήποτε συμπεριφορά που είναι ενδεχόμενο να εκθέσει σε κίνδυνο ή να παρεμβάλει εμπόδια στην κυκλοφορία, να εκθέσει σε κίνδυνο πρόσωπα ή ζώα ή να προκαλέσει ζημιές σε δημόσιες ή ιδιωτικές περιουσίες. Οι οδηγοί υποχρεούνται να οδηγούν με σύνεση και με διαρκώς τεταμένη την προσοχή ...»⁵⁹.

Οι κρίσιμες για τον τομέα της παρούσας Ειδικής Έκθεσης διατάξεις, στις οποίες θεμελιώνεται η υποχρέωση των ΟΤΑ να αποζημιώνουν⁶⁰ δεν έχουν τεθεί αποκλειστικά χάριν του γενικού συμφέροντος, αλλά αποσκοπούν, «παραλλήλως και στην εξυπηρέτηση των πολιτών, δηλαδή στην ομαλή και ασφαλή κυκλοφορία αυτών και των οχημάτων και, επομένως, η παράλειψη ... της οφειλομένης ... νομίμου υποχρέωσης δημιουργεί ευθύνη ... και αντίστοιχη αξίωση των πολιτών προς αποκατάσταση της εξ αυτής προσγενομένης ζημίας ...»⁶¹. Επομένως, σε καμιά περίπτωση δεν θέτουν ζήτημα αποκλεισμού της υποχρέωσης των ΟΤΑ προς αποζημίωση.

δικαστήρια». Διαφορετική άποψη Γ. Ταμπάκης, «Η αξίωση αποζημιώσεως εκ των 105-106 ΕισΝΑΚ», Δίκη 16 (1985), 103-120.

⁵³ Αρ. 90 παρ. 1 του Ν. 2362/95. Επίσης Δαγτόγλου, «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο» όπ. π., σ. 648 επ. και 1280/2001 Α.Π. και 4147/1998 ΣτΕ.

⁵⁴ Ο ΑΠ (668/1986) αποφάνθηκε ρητά ότι όταν συντρέχει περίπτωση ευθύνης του Δημοσίου η υποχρέωση για αποζημίωση περιλαμβάνει τη θετική και αποθετική ζημία, την ικανοποίηση ηθικής βλάβης (βλ. επίσης ΣτΕ 289/1995, 3226/1998) καλύπτει μάλιστα και την περίπτωση της ψυχικής οδύνης: (ΣτΕ 1221/2002).

⁵⁵ Δαγτόγλου, «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο», όπ. π., σ. 985-6 και Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου», όπ. π., σ. 339-340.

⁵⁶ Δαγτόγλου, «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο», όπ. π., σ. 1011.

⁵⁷ Δαγτόγλου, «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο», όπ. π., σ. 994 επ.

⁵⁸ Στο πλαίσιο του Ιδιωτικού Δικαίου: Ν. Λιβάνης, «Η εφαρμογή του αρθρ. 300 Α.Κ. εις το πεδίο της αντικειμενικής ευθύνης», (διατριβή επί διδακτορία) Αθήναι 1970. Για το Δημόσιο Δίκαιο, βλ. Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου», όπ. π., σ. 342 επ.

⁵⁹ Αρ. 12 παρ. 1 Ν. 2696/1999 – ΚΟΚ.

⁶⁰ Βλ. παραπάνω, Κεφάλαιο ΙΙ, 1, «Οι κρίσιμες διατάξεις».

⁶¹ ΣτΕ 740/2001 με παραπομπές σε παλαιότερες αποφάσεις του ίδιου δικαστηρίου. Βλ. επίσης 9570/1980 ΕφΑθ., 102/1988 ΔΠρΚομ., 454/1992 Α.Π., 2052/1996 ΔΠρΘεσ/νίκης.

Περαιτέρω, σε περίπτωση ανωτέρας βίας η ύπαρξη αντικειμενικής ευθύνης δεν συνεπάγεται κατανηφιστική απόφαση επιδίκασης αποζημίωσης σε βάρος των ΟΤΑ⁶².

Η επίκληση απρόοπτων και τυχηρών ως λόγων άρσεως της ευθύνης των ΟΤΑ να αποζημιώνουν δεν φαίνεται να γίνεται με ιδιαίτερη προθυμία δεκτή στα δικαστήρια «... διότι αποτελεί πρωταρχική υποχρέωση του οικείου δήμου ή κοινότητας η οργάνωση των υπηρεσιών τους κατά τέτοιο τρόπο ώστε να υπάρχει άμεση αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργούνται στην κυκλοφορία από την κακή κατάσταση των οδοστρωμάτων των δημοτικών και κοινοτικών οδών»⁶³.

Το συντρέχον πταίσμα του ζημιωθέντος, ως γενικός λόγος μείωσης του ύψους της επιδικασθείσας αποζημίωσης, σε συνδυασμό με την ενδεικνυόμενη εκπλήρωση της διοικητικής υποχρέωσης επιμέλειας που επέδειξε ο ΟΤΑ, αποτέλεσαν για το ΔΠρΑθ (16506/1989) λόγο απαλλαγής του Δήμου από την αξίωση πολίτη να αποζημιωθεί για βλάβη που υπέστη από πτώση σε εμπόδιο.

Γενικότερα, ο ισχυρισμός ότι στην έκταση της ζημίας συνετέλεσε το συντρέχον πταίσμα του ζημιωθέντος (αρ. 300 ΑΚ), γίνεται δεκτός και στον τομέα ενδιαφέροντος της παρούσας Ειδικής Έκθεσης. Προτείνεται από τον εναγόμενο ΟΤΑ αυτοτελώς και δεν λαμβάνεται υπόψη από το δικαστήριο αυτεπαγγέλτως⁶⁴.

Η αποζημίωση που επιδικάζουν τα διοικητικά δικαστήρια –όπως προαναφέρθηκε– είναι πλήρης, καλύπτει την άμεση ζημία αλλά και τη μείωση της αξίας του αντικειμένου μετά τη ζημία⁶⁵. Περιλαμβάνει επίσης (αρ. 932 ΑΚ) εύλογη χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης⁶⁶. Η εύλογη χρηματική αποζημίωση για ικανοποίηση λόγω της ηθικής βλάβης που προκλήθηκε στον παθόντα μπορεί να είναι αποκλειστικό αίτημα του δικογράφου της αγωγής κατά των ΟΤΑ⁶⁷.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι υπ' αρ. 2250 και 2255/2004 αποφάσεις του ΔΠρΑθ. (26^ο τμήμα): Το δικαστήριο αναγνωρίζει ότι ο ενάγων δικαιούται να λάβει τόσο από τον Δήμο όσο και από το Δημόσιο το ποσό των 586.960,57 Ευρώ ως χρηματική ικανοποίηση λόγω ψυχικής οδύνης για τον θάνατο του υιού του, αφού αυτός οφείλεται σε παράλειψη και των δυο φορέων να συμμορφωθούν στις διατάξεις του ΚΟΚ (Ν. 2696/1999) και να απομακρύνουν διαφημιστική πινακίδα που έθετε σε κίνδυνο την ασφάλεια των οδηγών και υπήρξε ο καθοριστικός παράγοντας της επέλευσης του θανατηφόρου ατυχήματος. Η απόφαση αυτή, πέραν του ύψους της επιδικασθείσας αποζημίωσης, είναι ενδιαφέρουσα διότι αναγνωρίζει την αυτοτέλεια της ευθύνης των άρθρων 105-106 του ΕισΝΑΚ του Δημοσίου και των ΟΤΑ σε όλο

⁶² Το ΣτΕ (2216/1997) αναγνώρισε, κατ' αρχήν, ότι ο καθαρισμός δημοτικής οδού ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του οικείου Δήμου. Η υποχρέωση όμως στη συγκεκριμένη περίπτωση της κατ' αναίρεση δίκης να απομακρυνθούν τα διαρρεύσαντα υγρά καύσιμα που κατέστησαν το οδόστρωμα ολισθηρό, με αποτέλεσμα την πρόκληση ατυχήματος και ζημία του αναιρεσιβλήτου, βάρυνε το Πυροσβεστικό Σώμα, αφού η προκληθείσα διαρροή από διερχόμενο φορτηγό ιδιωτικής χρήσεως «... επρόκειτο, κατ' ορθόν νομικόν χαρακτηρισμόν, περί εκτάκτου ανάγκης, προκληθείσης εξ ατυχήματος». Έμμεσα προκύπτει και από το σκεπτικό της 4331/2000 ΣτΕ.

⁶³ ΔΕφΑθ. 295/1991.

⁶⁴ 103/1989 Α.Π. με αναφορά στην προγενέστερη 423/1985. Αντίθετη άποψη στη θεωρία: Βλ. Μ. Σταθόπουλος, «Γενικό Ενοχικό Δίκαιο Ι», Αθήνα 1979, σ. 327-8.

⁶⁵ Βλ. 102/1988 ΔΠρΚομ. και 4331/2000 ΣτΕ.

⁶⁶ Βλ. 3199/1989 ΔΠρΘεσ/νίκης και 3809/2001 ΣτΕ.

⁶⁷ Βλ. 2250 και 2255/2004 ΔΠρωτΑθηνών.

της το εύρος έναντι της αστικής ή ποινικής ευθύνης των ιδιωτών που ενδέχεται να ευθύνονται για το ίδιο ζημιογόνο γεγονός. Απορρίπτει το αίτημα των εναγομένων για αναβολή της δίκης, μέχρι να περατωθεί στο αστικό δικαστήριο η εκδίκαση της αγωγής κατά της ιδιωτικής εταιρίας, επιπλέον δε απορρίπτει τον ισχυρισμό του Δήμου ότι *«ο ενάγων δεν μπορεί να αποζημιωθεί για δεύτερη φορά, λόγω ψυχικής οδύνης, εφόσον έχει στραφεί κατά της ανωτέρω ιδιωτικής εταιρίας και του Ελληνικού Δημοσίου»*.

III. Η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη

Αφετηρία της πρότασης της Αρχής είναι η παραδοχή ότι οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού υπέχουν ευθύνη για παραλείψεις των οργάνων τους στο πεδίο αρμοδιότητάς τους. Η ευθύνη αυτή είναι δημοσίου δικαίου, αντικειμενική και αυτοτελής.

Προκειμένου να αποφευχθεί η προσφυγή των ζημιωθέντων πολιτών στα διοικητικά δικαστήρια, με όλα τα μειονεκτήματα που αυτή συνεπάγεται, αναζητείται μια **διαδικασία εξώδικου συμβιβασμού μη πλήρους κάλυψης της ζημίας**: πρόκειται για αποκατάσταση μόνον της θετικής ζημίας, όχι για αναπλήρωση των διαφυγόντων κερδών, ούτε για καθορισμό χρηματικού ποσού για ικανοποίηση ηθικής βλάβης.

1. Διαβούλευση με Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος και Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος

Προκειμένου να εξασφαλίσει ευνοϊκές συνθήκες για την εμπέδωση της λύσης του εξώδικου συμβιβασμού και να πείσει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ότι λόγοι οικονομικής αλλά και ηθικοπολιτικής τάξεως συνηγορούν υπέρ της εξεύρεσης μιας εξώδικης, συναινετικής λύσης, ο ΣτΠ οργάνωσε δυο συναντήσεις με τα προεδρεία της ΚΕΔΚΕ και ΕΝΑΕ. Στις εν λόγω διαβουλεύσεις δεν εκπροσωπήθηκε, μολοντί προσκλήθηκε, το ΥΠΕΣΔΔΑ, μέλος δε του ΕΣ παρέστη ατύπως στη δεύτερη εξ αυτών.

Οι εκπρόσωποι των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης τόνισαν την ανάγκη ανάληψης προληπτικής δράσης, η οποία όμως καθίσταται ιδιαίτερος δυσχερής, λόγω της ασάφειας που διέπει το νομοθετικό καθεστώς των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ. Επισημάνθηκε επανειλημμένα η ευκολία με την οποία η τοπική αυτοδιοίκηση επιφορτίζεται με νέες αρμοδιότητες, χωρίς όμως να υπάρχει πρόβλεψη εξασφάλισης των αντίστοιχων πόρων.

Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην ανάγκη συντονισμού της δράσης των οργανισμών κοινής ωφελείας που δραστηριοποιούνται στον χώρο ευθύνης των ΟΤΑ. Πρόβλημα που οξύνεται από την τρέχουσα πρακτική των ΔΕΚΟ, πολλές από τις οποίες, αν και έχουν προ πολλού απολέσει τον δημόσιο χαρακτήρα τους και έχουν μετατραπεί σε εισηγμένες στο Χρηματιστήριο ΑΕ, εξακολουθούν να εκμεταλλεύονται τη θέση που απολάμβαναν στο παρελθόν και να θέτουν προσκόμματα στη λειτουργία των ΟΤΑ.

Οι εκπρόσωποι των οργανώσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης επεσήμαναν τον κίνδυνο καταχρήσεων που ενδέχεται να δημιουργήσει ένας εξώδικος τρόπος χρηματικής αποτίμησης των ζημιών, πλην όμως δεσμεύτηκαν να υποστηρίξουν μια συμβιβαστική λύση για εξώδικη αποζημίωση, η οποία πάντως σε καμιά περίπτωση δεν θα θέτει υπό αμφισβήτηση τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτονομία των ΟΤΑ. Ζητούμενο είναι, από τη μια μεριά, η εξοικονόμηση πόρων και η διασφάλιση της οικονομικής υπόστασης των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, από δε την άλλη, η ταχεία και ευέλικτη κάλυψη της θετικής ζημίας που υφίστανται οι πολίτες.

2. Η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη για εξώδικο συμβιβασμό

Η εξώδικη αποζημίωση που εισηγείται ο ΣτΠ είναι λύση συμβιβαστική, που κινείται στη «λογική της επίλυσης» και του «θετικού αθροίσματος». Εξασφαλίζει ταχύτητα, ευελιξία και εξοικονόμηση πόρων, αξιοποιώντας το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο και λαμβάνοντας πρόνοια για την, στο μέτρο του δυνατού, δίκαιη κατανομή της διακινδύνευσης.

2.1. Το θεσμικό πλαίσιο της εξώδικης επίλυσης

Στο σύγχρονο ελληνικό ιδιωτικό δίκαιο η συμβιβαστική επίλυση διαφορών, που έλκει την καταγωγή της στο ρωμαϊκό δίκαιο, διατυπώθηκε με τη μορφή του άρθρου 871 ΑΚ:

«Με τη σύμβαση του συμβιβασμού οι συμβαλλόμενοι διαλύουν με αμοιβαίες υποχωρήσεις μια φιλονικία τους ή μια αβεβαιότητα για κάποια έννομη σχέση. Με αβέβαιη σχέση εξομοιώνεται και η επισφαλής απαίτηση».

Ο συμβιβασμός του άρθρου 871 ΑΚ είναι κατά κανόνα άτυπος και προσφέρεται για την διευθέτηση ζητημάτων αποζημίωσης, όπου κρίσιμα στοιχεία είναι η ασφάλεια της απαίτησης και η έριδα / αβεβαιότητα γύρω από το ύψος της αποζημίωσης.

Ζητούμενο για το ΣτΠ είναι να ενταχθεί το ήδη διαμορφωμένο γενικό πλαίσιο του θεσμού του συμβιβασμού του Ιδιωτικού Δικαίου στις ιδιαιτερότητες της αντικειμενικής ευθύνης των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ - η οποία όπως ήδη έχει αναφερθεί είναι δημοσίου δικαίου - και στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Δεν πρόκειται πάντως για την πρώτη απόπειρα εξώδικης επίλυσης διοικητικής διαφοράς ουσίας: Υπάρχει το προηγούμενο του Ν. 976/1979 «Περί ρυθμίσεως ζητημάτων σχετικών προς τροχαία ατυχήματα προκαλούμενα από μηχανοκίνητα οχήματα του Δημοσίου»⁶⁸ και του άρθρου 32 Ν. 1080/1980, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 8 του άρθρου 7 Ν. 2307/1995, όπου προβλέπεται η συμβιβαστική επίλυση των φορολογικών διαφορών.

Τόσο ο ΔΚΚ, όσο και ο ΚΝΑ προβλέπουν τη δυνατότητα εξώδικου συμβιβασμού:

Στο άρθρο 263 ΔΚΚ προβλέπεται ότι: *«Κάθε αίτηση για συμβιβασμό ή κατάργηση δίκης, που αφορά δήμους, κοινότητες ή δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα ή λοιπά νομικά πρόσωπα των δήμων και κοινοτήτων, όπου υπηρετεί δικηγόρος, πριν εισαχθεί στο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο ή στο διοικητικό συμβούλιο ... στέλνεται στο δικηγόρο για να γνωμοδοτήσει ως προς το νομικό μέρος. Συμβιβασμός ή κατάργηση δίκης που γίνεται χωρίς αυτήν τη γνωμοδότηση, είναι αυτοδικαίως άκυρος».* Αρμόδιο όργανο για τη σύναψη εξώδικου συμβιβασμού για τους ΟΤΑ α' βαθμού είναι η Δημαρχιακή Επιτροπή του άρθρου 111 παρ. 2 περ. γ', η' και ι' του ΔΚΚ: *«Η Δημαρχιακή Επιτροπή ... αποφασίζει για τη διάθεση (ψήφιση) των πιστώσεων που είναι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό ή έχουν εγγραφεί σε αυτόν ύστερα από αναμόρφωση ... η') αποφασίζει για το συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης ... ι') αποφασίζει για την παροχή εντολής μόνο κατά υπόθεση δικαστική ή εξώδικη ...».*

⁶⁸ Βλ. παρακάτω παράρτημα 2.

Το άρθρο 60 ΚΝΑ προβλέπει αντίστοιχα: «Κάθε νομαρχιακή επιτροπή έχει στον τομέα ευθύνης της τις ακόλουθες αρμοδιότητες: ... αποφασίζει για την έγερση αγωγών, παραιτήσεων από αυτές ή για συμβιβασμό καθώς και για την άσκηση ενδίκων μέσων».

Εξάλλου, σύμφωνα με την υπ' αρ. 162/2002 Γνωμοδότηση του ΝΣΚ, η αρμοδιότητα της Νομαρχιακής Επιτροπής για εξώδικο συμβιβασμό είναι γενική και δεν εξαρτάται από την προηγούμενη έγερση αγωγής εκ μέρους της ή κατ' αυτής. Ο Συνήγορος του Πολίτη φρονεί, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, ότι, τηρουμένων των αναλογιών, το ίδιο θα πρέπει να γίνει δεκτό και για τον συμβιβασμό του άρθρου 263 ΔΚΚ⁶⁹. Κοινή παράμετρος και των δυο ρυθμίσεων και προϋπόθεση ενεργοποίησής τους είναι η συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 871 ΑΚ, δηλαδή ο με αμοιβαίες υποχωρήσεις παραμερισμός έριδας ή αβεβαιότητας γύρω από κάποια έννομη σχέση.

2.2. Η κατανομή της ευθύνης

Εισηγούμενος σύστημα εξώδικης αποζημίωσης, ο ΣτΠ υπεισέρχεται σε ένα πεδίο το οποίο έχει διαμορφωθεί από τις αποφάσεις των πολιτικών (έως το 1985) και, στη συνέχεια, των διοικητικών δικαστηρίων⁷⁰. Αν βέβαια ο ΣτΠ επιθυμεί να συνεισφέρει αποτελεσματικά στους στόχους που αναφέρθηκαν στην εισαγωγή της παρούσας Ειδικής Εκθέσεως, θα πρέπει στην πρότασή του να εγκολληθεί και τη, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, νομολογιακή εξέλιξη στο θέμα⁷¹.

Στο προτεινόμενο σύστημα εξώδικου συμβιβασμού, ελλείπει δικαστηρίου, είναι αμφίβολο κατά πόσο λεπτές αποχρώσεις στον επιμερισμό της ευθύνης θα ήταν δυνατόν να αποτιμώνται χρηματικά με πειστικό τρόπο. Επομένως, ο θεσμός της εξώδικης αποζημίωσης θα πρέπει να ξεκινά από διαφορετική αφετηρία: Η αποζημίωση που θα μπορεί να διεκδικήσει ο πολίτης, εν αντιθέσει με αυτήν που θα ήταν δυνατόν να του επιδικάσουν τα διοικητικά δικαστήρια, δεν είναι πλήρης. Πρόκειται για την αποκατάσταση μόνο της θετικής ζημίας που έχει ήδη υποστεί, όχι για αναπλήρωση των διαφυγόντων κερδών, πολύ δε περισσότερο, στον εξώδικο συμβιβασμό που προτείνει ο ΣτΠ, αποκλείεται η επιδίκαση χρηματικού ποσού για ικανοποίηση ηθικής βλάβης.

Για τη μια πλευρά, τους πολίτες, η απόκλιση από τη βασική αρχή του δικαίου της αποζημίωσης, δηλαδή της, κατ' αρχήν, πλήρους αποζημίωσης⁷², είναι το τίμημα που πρέπει να καταβάλουν σε μια διαδικασία συμβιβαστικής και ταχείας επίλυσης, η οποία θα εμφανίζεται ουδέτερη ως προς το «οικείο πταίσμα» των ιδίων. Για την άλλη,

⁶⁹ Μ. Καραναστάσης, «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», Αθήνα 2003 (πέμπτη έκδοση), σ. 981.

⁷⁰ Για παλαιότερες αποφάσεις: Π. Κορδογιαννόπουλος, «Η νομολογιακή εφαρμογή των άρθρων 105-106 Εισαγ. Ν. Αστ. Κ.» (αστική ευθύνη του κράτους κ.λ.π.), Αθήνα 1961. Για νεώτερες, βλ. παραπάνω, σ. 22-24.

⁷¹ Στο ανώτατο ομοσπονδιακό δικαστήριο της Γερμανίας είναι αναγνωρίσιμα κάποια κριτήρια που αποσκοπούν στη δίκαιη κατανομή της διακινδύνευσης, λ.χ. το ποσοστό απόκλισης του λειτουργικού προσδιορισμού της οδού σε σχέση με την πραγματική κατάσταση τη στιγμή του ατυχήματος, η τήρηση ή μη των προδιαγραφών ποιότητας, η δυνατότητα περιορισμού της ευθύνης κατά την περίπτωση που η αποφυγή του ατυχήματος ξεπερνούσε κατά πολύ το καθήκον επιμελείας του υπόχρεου. Βλ. E. Rinne, Strassenverkehrsregelungs- und Strassenverkehrssicherungspflicht in der amtshaftungsrechtlichen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, NVwZ 2003, (1), σ. 90-95.

⁷² Και στην περίπτωση της αντικειμενικής ευθύνης του δημοσίου, αποκαθίσταται τόσο η θετική (βλ. λ.χ. ΣτΕ 2309/1998, 3226/1998, 2763/1999) και αποθετική ζημία (διαφυγόν κέρδος) (βλ. λ.χ. ΣτΕ 4913/1998, 3102/1999), όσο η ηθική βλάβη (βλ. λ.χ. ΣτΕ 4913/1998, 2172/2000, 740/2001).

τους ΟΤΑ, η παραίτηση από όλους εκείνους τους παράγοντες που θα ήταν δυνατόν να ληφθούν υπόψη από το δικαστήριο και που θα μετρίαζαν το ύψος της οφειλομένης αποζημίωσης - οικείο πταίσμα του ζημιωθέντος (300 ΑΚ), συμψηφισμός ζημίας με ωφέλεια ή ειδικοί λόγοι περιορισμού της⁷³ - είναι το αντιστάθμισμα που θα πρέπει να συνεισφέρουν, προκειμένου να αποκλείσουν αξιώσεις από διαφυγόντα κέρδη ή απορρέουσες από το άρθρο 929 ΑΚ σύμφωνα με το οποίο «η αποζημίωση περιλαμβάνει, εκτός από τα νοσήλια και τη ζημία που έχει ήδη επέλθει, ο,τιδήποτε ο παθών θα στερείται στο μέλλον ή θα ξοδεύει επιπλέον εξαιτίας της αύξησης των δαπανών του. Υποχρέωση αποζημίωσης υπάρχει και προς τον τρίτο, ο οποίος είχε κατά νόμο δικαίωμα να απαιτήσει την παροχή υπηρεσιών από τον παθόντα και τις στερείται»⁷⁴.

3. Η προτεινόμενη διαδικασία

Σε αντίθεση με το συμβιβασμό του άρθρου 871 ΑΚ που, κατ' αρχήν, είναι άτυπη σύμβαση, η διαδικασία που προτείνει ο ΣτΠ είναι αυστηρά τυποποιημένη, περιβεβλημένη τον έγγραφο τύπο και, για τη συνηθέστερη των περιπτώσεων που αντιμετωπίζει η Αρχή -βλάβη οχήματος από πλημμελή συντήρηση οδοστρώματος - μπορεί να προσλάβει την εξής μορφή⁷⁵:

1) Εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος από τη στιγμή επέλευσης της ζημίας, ο πολίτης σε ειδικό έντυπο που απευθύνει στη Δημαρχιακή (ή Νομαρχιακή) Επιτροπή, προβαίνει σε έγγραφη αίτηση για αποζημίωση, στην οποία προσδιορίζει επακριβώς το ύψος της θετικής ζημίας που υπέστη. Το ειδικό αυτό έντυπο συνοδεύεται από

α) Αναφορά στον χρόνο, τον τόπο, τον τρόπο κίνησης του οχήματος.

β) Περιγραφή ή και φωτογραφικό υλικό δηλωτικά της καταστάσεως του οδοστρώματος.

γ) Παραστατικά νόμιμης κυκλοφορίας του οχήματος (αντίγραφο διπλώματος οδήγησης, άδειας κυκλοφορίας, ασφαλιστικού συμβολαίου, ΚΤΕΟ όταν απαιτείται).

δ) Παραστατικά δηλωτικά της ζημίας (τιμολόγια).

ε) Έκθεση Βεβαιώσεως από το Βιβλίο Συμβάντων της Τροχαίας⁷⁶ ή Απόσπασμα Ημερησίου Δελτίου Οχήματος της Άμεσης Δράσης ή Επιτόπια Έκθεση της Τεχνικής Υπηρεσίας ή άλλο δημόσιο έγγραφο (π.χ. ΕΚΑΒ) όπου θα διαπιστώνεται η συνάφεια της ζημίας με την ύπαρξη της συγκεκριμένης ανωμαλίας, έτσι ώστε να μπορεί να εμπεδωθεί η πεποίθηση, σύμφωνα με τους κανόνες της κοινής λογικής, ότι υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ παράλειψης των ΟΤΑ και επέλευσης της ζημίας.

2) Η Δημαρχιακή Επιτροπή, εφόσον πρόκειται για δημοτικό δρόμο, πρωτοκολλεί την αίτηση και παραπέμπει το ζήτημα σε συνεδρία της. Εφόσον ο δρόμος είναι επαρχιακός ή εθνικός, διαβιβάζει υποχρεωτικά εντός 3 ημερών την

⁷³ Βλ. παραπάνω, 3, «Η αγωγή αποζημίωσης και οι συνιστώσες καθορισμού του ύψους της», σ. 27 επ.

⁷⁴ Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου», όπ. π., σ. 340.

⁷⁵ Έχουν ληφθεί υπόψη οι παρατηρήσεις που η ΕΝΑΕ έθεσε στη διάθεση των συμμετασχόντων στη διαβούλευση με το ΣτΠ, βλ. Κεφάλαιο ΙΙΙ, 1, «Διαβούλευση με ΚΕΔΚΕ και ΕΝΑΕ». Ανάλογη διαδικασία μπορεί να προβλεφθεί και για παρεμφερείς περιπτώσεις όπως μετακίνηση (κύλιση) κάδου απορριμμάτων, πτώση κλαδιών δέντρων κλπ.

⁷⁶ Βλ. αρ. 28 παρ. 2 εδ. β' του Π.Δ. 141/1991 (ΦΕΚ Α' 58).

έγγραφη αίτηση για αποζημίωση στην αρμόδια Νομαρχιακή Επιτροπή ή στο ΥΠΕΧΩΔΕ αντιστοίχως, ενημερώνοντας παράλληλα τον αιτούντα.

3) Η Δημομαρχιακή / Νομαρχιακή Επιτροπή εντός 50 ημερών από της καταθέσεως της αιτήσεως για αποζημίωση, σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, αποφασίζει για την αποζημίωση.

4) Επί εγκρίσεως του προσδιορισθέντος ύψους της θετικής ζημίας, ο πολίτης είναι υποχρεωμένος να αποδεχθεί τον συμβιβασμό. Ακολουθώς συντάσσεται πρωτόκολλο και το αποτέλεσμα του συμβιβασμού καθίσταται αμετάκλητο, υπό την έννοια ότι ο ζημιωθείς παραιτείται από κάθε δικαστική επιδίωξη της αξίωσης προς αποζημίωση για διαφυγόντα κέρδη ή ικανοποίηση ηθικής βλάβης.

Σε περίπτωση μη αποδοχής του συμβιβασμού, ο πολίτης διατηρεί τη δυνατότητα προσφυγής στα αρμόδια δικαστήρια.

4. Η ένταξη της διαδικασίας στο γενικότερο νομοθετικό πλαίσιο

Η πρόταση του ΣτΠ αποτελεί καταστάλαγμα ενός ευρύτερου προβληματισμού που αναπτύχθηκε με βάση την εμπειρία των σχετικών αναφορών. Κατά την άποψη της Αρχής η καταβολή της αποζημίωσης εκ μέρους των ΟΤΑ θα πρέπει μάλιστα να είναι άμεση.

Όσον αφορά το ύψος της αποζημίωσης, μπορούν να διατυπωθούν οι εξής εναλλακτικές λύσεις:

1. Προσδιορισμός ενός ανωτάτου ορίου για το ύψος της συμβιβαστικής αποζημίωσης, ώστε να εξουδετερωθούν οι οικονομικής φύσης ενδοιασμοί των ΟΤΑ. Το ανώτατο αυτό όριο θα μπορούσε να είναι

α. εκείνο που τίθεται με τον Ν. 976/79 σχετικά με την εξώδικη επίλυση διαφορών από τροχαία ατυχήματα που προκαλούνται από μηχανοκίνητα οχήματα του δημοσίου (2440 ευρώ), όπως ισχύει σήμερα.

β. ένα όριο της τάξεως των 600 ευρώ που θα ανταποκρινόταν στο μέσο όρο των απαιτήσεων των πολιτών που κατέθεσαν αναφορά στο ΣτΠ ή

γ. το ανώτατο όριο του άρθρου 111 ΔΚΚ, δηλαδή της εξουσίας διαθέσεως εκ μέρους της Δημομαρχιακής Επιτροπής (5.000.000 δρχ.), ή Νομαρχιακής Επιτροπής (15.000 ευρώ στο άρθρο 2 του Σχεδίου Νόμου «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού» που θα τροποποιεί το άρθρο 60 του ΚΝΑ).

2. Μη προσδιορισμός ανωτάτου ορίου, με το σκεπτικό ότι, σε τελευταία ανάλυση, η Δημομαρχιακή ή Νομαρχιακή Επιτροπή έχει την ευθύνη να λάβει την απόφαση για τον συμβιβασμό. Αυτή η λύση έχει το πλεονέκτημα να μην προδικάζει το επίπεδο των αποζημιώσεων, και ως εκ τούτου εμφανίζεται πιο δίκαιη.

Οποιαδήποτε από τις παραπάνω λύσεις υιοθετηθεί ενέχει πάντως τον κίνδυνο καταχρηστικής εφαρμογής και από τις δυο εμπλεκόμενες πλευρές. Εναπόκειται στο αίσθημα ευθύνης της διοίκησης και των πολιτών να σεβασθούν την προτεινόμενη διαδικασία και να εξασφαλίσουν την λειτουργία της μέσα σε κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης και υπευθυνότητας. Σε καμία όμως περίπτωση το ενδεχόμενο της μη ορθής εφαρμογής της λύσης από μεμονωμένες υπηρεσίες ή πολίτες δεν πρέπει να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα για την υιοθέτησή της.

Όσον αφορά την ένταξη της διαδικασίας στο γενικότερο νομοθετικό πλαίσιο:

Η διαδικασία εξώδικου συμβιβασμού που προτείνει ο ΣτΠ εντάσσεται στο πλαίσιο ήδη υφισταμένων νομοθετικών ρυθμίσεων και μπορεί να λειτουργήσει χωρίς επιπλέον νομοθετική παρέμβαση. Ωστόσο, η Αρχή θεωρεί ότι, προς ενίσχυση του αισθήματος ασφάλειας δικαίου, είναι χρήσιμο να προκριθεί η διατύπωση μιας διάταξης (βλ. παράρτημα 1) που:

α) θα προβλέπει ρητά τη δυνατότητα αποζημίωσης δια εξώδικου συμβιβασμού για υλικές ζημιές οχημάτων,

β) θα προσδιορίζει τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία συμβιβασμού κατά τα ανωτέρω,

γ) θα καθιστά το πρακτικό εξώδικου συμβιβασμού εκτελεστό τίτλο, κατά την έννοια του αρ. 904 ΚΠολΔ⁷⁷, και θα καθιστά ρητά υποχρεωτική τη δαπάνη για την εξόφληση της εκκαθαρισμένης οφειλής, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 περ. ιβ' του Ν. 3202/2003 (ΦΕΚ Α' 284/11.12.2003) που τροποποίησε το άρθρο 218 του ΚΔΔ.

⁷⁷ ζ', «οι διαταγές και οι πράξεις που ορίζονται από το νόμο ως πράξεις εκτελεστές».

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

1. Πρόταση Νομοθετικής Ρύθμισης

«Αιτήματα αποζημίωσης για υλικές ζημιές οχημάτων που προκαλούνται από ανωμαλίες του οδοστρώματος ή άλλες αιτίες που ανάγονται σε θέματα αρμοδιότητας ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού, μπορούν να επιλύονται συμβιβαστικά και εξώδικα ενώπιον της αρμόδιας Δημορχιακής Επιτροπής του άρθρου 111, ΠΔ 410/95 (ΔΚΚ) και της Νομαρχιακής Επιτροπής του άρθρου 60, ΠΔ 30/96 (ΚΝΑ).

Οι αποφάσεις των παραπάνω επιτροπών, αφού γίνουν αποδεκτές από τους ζημιωθέντες, περιβάλλονται τον τύπο πρακτικού συμβιβασμού, εκδίδονται σε χρονικό διάστημα πενήντα (50) ημερών από την υποβολή της αίτησης αποζημίωσης και αποτελούν εντολή καταβολής του ορισθέντος ποσού στον ζημιωθέντα πολίτη.

Με απόφαση του Υπουργού ΕΣΔΔΑ μπορεί να καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για την υποβολή της αίτησης αποζημίωσης, καθώς και ειδικότερα ζητήματα που μπορεί να προκύψουν από την εφαρμογή του άρθρου αυτού.»

2. Ο Ν. 976/1979

Ο Ν. 976/1979 θεσμοθετεί τη δυνατότητα εξώδικης επίλυσης των διαφορών από τροχαία ατυχήματα που προκαλούνται από μηχανοκίνητα οχήματα του Δημοσίου. Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνει, αφενός απαλλάσσονται οι οδηγοί των οχημάτων αυτών από την ευθύνη αποζημίωσης των τρίτων, αφετέρου τίθεται σε ισχύ μια διαδικασία η οποία έχει στόχο τη διαπίστωση της ευθύνης του δημοσίου απέναντι σε αυτόν που ζημιώθηκε. Απαραίτητη προϋπόθεση για την κίνηση της διαδικασίας είναι η ύπαρξη τροχαίου ατυχήματος στο οποίο συμμετείχε μηχανοκίνητο όχημα ιδιοκτησίας του δημοσίου ή άλλου δημόσιου φορέα (τροχαίας, πυροσβεστικής, στρατιωτικών μονάδων κ.λ.π.):

1. Ο οδηγός του δημόσιου οχήματος αναγγέλλει το ατύχημα στην Αστυνομία, η οποία το εγγράφει στο Βιβλίο Συμβάντων και αποστέλλει αντίγραφο αυτού στη Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Περιφέρειας. Επίσης ο οδηγός υποχρεούται να συγκεντρώσει κάθε σχετικό αποδεικτικό στοιχείο και να το θέσει υπόψη της πιο πάνω υπηρεσίας.
2. Η Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενημερώνει την υπηρεσία στην οποία υπάγεται ο οδηγός του οχήματος για το τροχαίο ατύχημα και διατάσσει ένορκη διοικητική εξέταση για την εξακρίβωση των συνθηκών αυτού και των ζημιών που προκλήθηκαν. Στο στάδιο αυτό είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί κάθε αποδεικτικό μέσο (εξέταση μαρτύρων, πραγματογνωμοσύνη, αυτοψία κ.λπ.) και με τον τρόπο αυτό μπορεί να αναζητηθεί αξιόπιστα η εξακρίβωση των πραγματικών συνθηκών του ατυχήματος και οι συνέπειές του.
3. Σε κάθε Νομαρχία συγκροτείται τριμελής επιτροπή, που αποτελείται από ένα μηχανολόγο, ένα αξιωματικό της τροχαίας και ένα διοικητικό υπάλληλο η οποία αποφαινεται μετά από αίτηση των ζημιωθέντων για την εξώδικη επίλυση της διαφοράς. Μετά από την αξιολόγηση του αποδεικτικού υλικού η επιτροπή αποφασίζει αν το δημόσιο ευθύνεται για το τροχαίο ατύχημα και ποιο πρέπει να είναι το ύψος της αποζημίωσης. Πρέπει να σημειωθεί ότι το ύψος της αποζημίωσης που έχει δικαίωμα να καθορίσει η επιτροπή δεν πρέπει να υπερβαίνει τα 2.440 ευρώ (831.430 δρχ.).
4. Η επιτροπή γνωστοποιεί την κρίση της στον ενδιαφερόμενο και εάν αυτός την αποδεχθεί καταρτίζεται πρακτικό εξώδικου συμβιβασμού στο οποίο περιλαμβάνεται το τελικό ποσό της αποζημίωσης που θα καταβληθεί καθώς και η δήλωση αποδοχής του ποσού αυτού από τον ζημιωθέντα. Στο πρακτικό επισυνάπτεται η έκθεση της επιτροπής η οποία περιέχει πλήρη αιτιολογία της κρίσης της. Αν δεν επιτευχθεί συμβιβασμός γίνεται σχετική μνεία πάνω στην αίτηση του ζημιωθέντα.
5. Το πρακτικό συμβιβασμού της επιτροπής αποστέλλεται στη Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης Περιφέρειας, όπου εγκρίνεται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας η ανάληψη της υποχρέωσης και η αναγνώριση της δαπάνης και στη συνέχεια αποστέλλεται στην οικονομική υπηρεσία για εκκαθάριση και εντολή πληρωμής, σύμφωνα με τον Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού, σε βάρος των σχετικών πιστώσεων του προϋπολογισμού της Περιφέρειας. Για την εφαρμογή αυτού του νόμου προβλέπεται η δημιουργία ειδικού κωδικού αριθμού στον προϋπολογισμό του ΥΠΕΣΔΔΑ

3. Χορήγηση βεβαιώσεων από την Τροχαία

Προϋπόθεση για την έναρξη εφαρμογής της διαδικασίας καταβολής εξώδικης αποζημίωσης που εισηγείται ο ΣτΠ αποτελεί η ύπαρξη ενός τουλάχιστον δημοσίου εγγράφου που να συναρτά την πρόκληση ζημίας με μια παράλειψη των αρμοδίων φορέων. Στην πλειοψηφία των αναφορών που έχει χειρισθεί η Αρχή, οι πολίτες, προς απόδειξη του περιστατικού, προσκομίζουν σχετικές βεβαιώσεις της Τροχαίας.

Οι βεβαιώσεις αυτές συντάσσονται από την Τροχαία είτε επί τόπου, στο σημείο του ατυχήματος, ή κατόπιν καταγγελίας του πολίτη, στο αρμόδιο Αστυνομικό Τμήμα. Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 2 του Π.Δ. 141/1991, η Τροχαία οφείλει να διενεργεί αυτοψία για την εξακρίβωση της επικινδυνότητας του συγκεκριμένου σημείου της οδού, σε περίπτωση δε αδυναμίας άρσης του κινδύνου προβλέπεται η προειδοποιητική σήμανση του σημείου και η ενημέρωση των αρμοδίων αρχών για την συντήρηση και επιδιόρθωση των κακοτεχνιών του οδοστρώματος.

3.1. Αυτοψία Τροχαίας:

Ο πολίτης καλεί την Τροχαία να προβεί σε επιτόπια διενέργεια αυτοψίας στο σημείο του συμβάντος. Στις περιπτώσεις αυτές, η συνάφεια μεταξύ ζημίας και κακοτεχνίας διαπιστώνεται από την ίδια την Τροχαία. Αξίζει να σημειωθεί ωστόσο, ότι το σύστημα καταγραφής των περιστατικών δεν είναι ενιαίο. Κάποιες βεβαιώσεις περιέχουν αναλυτική περιγραφή των γεγονότων και συνθηκών, ενώ αντιθέτως άλλες περιορίζονται στα απολύτως απαραίτητα στοιχεία. Συνεπώς, κρίνεται απαραίτητη η ύπαρξη μεγαλύτερης τυποποίησης στις χορηγούμενες βεβαιώσεις, ούτως ώστε, πέραν των απολύτως απαραίτητων στοιχείων, να περιλαμβάνουν σαφή περιγραφή της κακοτεχνίας του οδοστρώματος, του είδους της ζημίας που υπέστη το όχημα καθώς και να αναφέρουν την ύπαρξη ή μη προειδοποιητικής σήμανσης.

3.2. Κατά δήλωση:

Ο πολίτης προσέρχεται στο αρμόδιο αστυνομικό τμήμα, καταγγέλλει το περιστατικό, αυτό καταγράφεται στο Βιβλίο Αδικημάτων και Συμβάντων και χορηγείται στον πολίτη αντίγραφο της καταχώρησης. Ο ΣτΠ έχει την άποψη ότι η χορήγηση βεβαίωσης πρέπει να έπεται της διενέργειας αυτοψίας από την Τροχαία, προκειμένου να διαπιστώνεται η αλήθεια των περιστατικών που περιλαμβάνονται στις καταγγελίες.

3.3. Υποδείγματα

ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΠΑΡΓΑΣ

ΕΤΟΣ 2001

ΑΔΙΚΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΝΤΑ ΤΗΣ 1-10-2001

ΜΗΝΑΣ ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ	ΕΙΔΟΣ ΑΔΙΚΗΜΑΤΟΣ Ή ΣΥΜΒΑΝΤΟΣ	Λ Ε Π Τ Ο Μ Ε Ρ Ε Ι Ε Σ
ΗΜΕΡΑ ΩΡΑ		
1	ΤΡΟΧΑΙΟ ΣΥΜΒΑΝ ΜΕ ΥΛΙΚΕΣ ΖΗΜΙΕΣ	-Την 22.30'ώρα της 30-9-2001 σε Δημοτική Αγίας Κυριακής Πάργας το υπ' αριθ. Ι.Χ.Β. αυτ/τό ιδιοκτησίας του και της γεν. στο κατ.ομόως, οδηγό απο τον ίδιο έπεσε σε ακάλυπτο φρεάτιο α χέτευσης Δήμου Πάργας και υπέστη υλικές μίες στο εμπρόσθιο μέρος του. Κατά δήλωση τέρω οδηγού η υπάρχουσα σήμανση (Δύο (2) κώ και μία (1) πινακίδα Κ-20) δέν ήταν τοποθετη στο ανωτέρω σημείο αλλά σε απόσταση π που πέντε (5) μέτρων από αυτό και εκτός οδοματός. Το ως άνω όχημα κυκλοφορούσε νόμιμα γός κατέχει νόμιμη άδεια ικανότητας οδηγ και είναι ασφαλισμένο στην "ΕΘΝΙΚΗ".- <p style="text-align: center;">● ΔΙΕΚΙΝΗΤΗΣ ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΠΑΝΤΟΥΛΑΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΟΣ Β'</p>

ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ

Πάργα 8 Οκτωβρίου 2001

Ο Αναπλ.
Διευθυντή του Τμήματος

ΠΑΝΤΟΥΛΑΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ
Ανθυποκαταστάτης



04/06/2003 14:06 +30 1 9584723
04/06/2003 14:12 FAX -30 1 9584723

DEH / DOL/T.MIS

003



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ
ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΟ ΤΜΗΜΑ Π. ΦΑΛΗΡΟΥ
ΑΙΑΝΤΟΣ 8 Π. ΦΑΛΗΡΟ
ΑΡΜΟΔΙΟΣ Ε.Φ. ΓΙΛΟΠΟΥΛΟΣ
ΤΗΛ: 98 14 471 Τ.Κ. 175 62
ΑΡΙΘΜ. ΠΡΩΤ. 1020 / 2/392

Α.Μ.Υ. 20199

ΩΡΑ: 18.23 ΚΕΝΤΡΟ ΟΧΗΜΑΤΟΣ ΠΑΛ.ΦΑΛΗΡΟΥ:
" 18.30 ΟΧΗΜΑ ΠΑΛ.ΦΑΛΗΡΟΥ.ΚΕΝΤΡΟ
" 18.45 " " " "

ΠΡΟΣΨΗΤΗ
Αντιδήμαρχο Φαλήρα
Ν. Γιάκοβιτς
2) Αντιδήμαρχο ΟΤ Φα
Τ. Μπουρά
3) Δ/ΝΣΗ ΚΑΘ/ΤΑΣ
ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ
4) Δ/ΝΣΗ Ο.Υ
5) Δ/ΝΣΗ Τ.Υ
6) Νομικό Συμβούλιο
Δήμου Πάλ. Φαλήρας

Π. Φάληρο, 7 - 3 - 2003
Προς
ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ ΕΚ ΤΟΥ ΗΜΕΡΗΣΙΟΥ ΔΕΛΤΙΟΥ
ΟΧΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ 4-3-2003

Από πτώση δένδρου.

ΑΦΙΞΗ.
ΛΗΞΗ. Αναφέρω ότι μεταβήκαμε στο σημείο όπου
μας ανέμενε ο γεν. στην για να μας υποδείξει φθορά
σε δύο ΙΧΕ που ήταν σταθμευμένα έξω από τ
οικία του από πτώση κλαδιών δένδρου. Τα σ
ματα ήταν τα κατωτέρω: α) ΙΧΕ
μάσκας το οποίο είχε φθορές:
σπασμένο δεξί φανάρι, σπασμένος καθρέφτης
συνοληγοί σπασμένο καπό, σπασμένο δεξί φη
και β) ΙΧΕ μάσκας το
είχε φθορές, σπασμένο παρμπρίζ, σπασμένο
Τα σχήματα είχαν καλώς ασφαλισμένα, δεν
σχολούσαν το ΚΑΔ, πλην όμως οι ιδιοκτήτε
τους δεν ανευρέθησαν κατά την επίσημ
δείξαμε τα νόμιμα στον καλέσαντα. Ενημερώθη
το Κ.Α.Δ.

ΕΙΔΙΚΟΣ ΦΡΟΥΡΟΣ ΓΙΛΟΠΟΥΛΟΣ

Το παρόν χορηγείται κατόπιν αιτήσεως του του
για να το χρησιμοποιήσει στον Δήμο Πάλ. Φαλήρου, ιδιοκτήτη του υπ' αριθ. Ι.Χ.Ε



Ο ΔΙΟΙΚΗΤΗΣ
ΙΩΑΝΝΗΣ ΜΙΧΑΗΛΙΔΗΣ
ΑΣΤΥΝΟΜΟΣ Α'