



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ.

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ:

«ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

**Διπλωματική Εργασία με θέμα: «Μορφές κακοδιοίκησης – Δυσλειτουργίες του
Κράτους. Επισκόπηση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης».**

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά.

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια: Βικτωρία Κύρου Δερδεμέζη (Α.Μ 7114Μ030)

Αθήνα 15 Δεκεμβρίου 2015

Μορφές κακοδιοίκησης – Δυσλειτουργίες του Κράτους. Επισκόπηση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

§ 1

Εισαγωγή

α. Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης.	6-7
α.1. Οι διακρίσεις της διοίκησης	7
α.1.1 Η οργανική διοίκηση.	7
α.1.2 Η λειτουργική διοίκηση.	8
α.1.3 Η διοίκηση υπό στενή έννοια.	9
α.1. 4 Η διοίκηση υπό ευρεία έννοια.	10
β. Μορφές της δημόσιας διοίκησης.	10
β.1 Η κυριαρχική ή εξουσιαστική διοίκηση	10 - 11
α. περιοριστική διοίκηση	11
β. παροχική διοίκηση	11
γ. ρυθμιστική διοίκηση	11
β.2 Η συναλλακτική ή μη κυριαρχική διοίκηση	12
γ. Διάκριση των εννοιών της Δημόσιας Διοίκησης από την Δημόσια Υπηρεσία και τον Δημόσιο Τομέα.	12-13
δ. Οι αρχές της δημόσιας Διοίκησης.	14
δ.1. Η αρχή της νομιμότητας.	14 -16

δ.2 Η αρχή της χρηστής διοίκησης	16-19
δ.3 Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων	19-21
δ.4 Η αρχή της διαφάνειας	21-26
δ.5 Η αρχή της αμεροληψίας	26-29
δ.6 Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.	29-31

§ 2.

Τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης.	31
2.1. Η εννοιολογική προσέγγιση του όρου κακοδιοίκηση.	31-36
2.2. Η έννοια της διαφθοράς.	36-40
2.3 Η σχέση της διαφθοράς με την κακοδιοίκηση.	40-41
2.3.1 Μορφές διαφθοράς.	41
2.3.2 Τα αίτια που την προκαλούν.	41-42

§ 3.

Οι δυσλειτουργίες που συνιστούν κακοδιοίκηση.	43
3.1 Παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας.	43-51
3.2 Σιωπηρή απόρριψη διοικητικής προσφυγής.	51-53
3.3 Αδράνεια της διοίκησης στις σύνθετες διοικητικές ενέργειες.	53-55
3.4 Η μη συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις.	55-63

3.5 Η μη εφαρμογή της νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων σε όμοιες υποθέσεις. 63-68

3.6. Η αδυναμία της διοίκησης να εφαρμόσει τις πράξεις της. 68-69

§ 4.

Τα αίτια που προκαλούν κακοδιοίκηση 70

4.1. Η πολυνομία και η αύξηση της κανονιστικής δράσης σε βάρος του νομοθετικού έργου. 70-72

4.2. Η κομματοκρατία ή η πολιτική πατρωνία. 73-74

4.3 Η γραφειοκρατία. 74-75

4.4 Η χαμηλή αποδοτικότητα των υπαλλήλων της διοίκησης. 76-77

4.5 Η έλλειψη διαφάνειας και αξιοκρατίας. 77-78

4.6. Η έλλειψη προληπτικού ελέγχου και κατασταλτικού ελέγχου. 78

4.7. Η καθυστέρηση της απονομής της δικαιοσύνης. 78-79

§ 5.

Η αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης. 80

5.1. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος. 80-81

5.2. Ο διοικητικός έλεγχος. 82-83

5.3. Ο δικαστικός έλεγχος. 83-84

§ 6.

Επισκόπηση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης -	85
Περιπτώσιολογία	85-86
6.1. Κακοδιοίκηση και ΟΤΑ	
6.1.1. Η έννοια της τοπικής υπόθεσης.	87 -92
6.1.2. Η έννοια του τεχνικού θέματος.	87-92
6.1.3. Η έννοια του λεπτομερειακού θέματος.	87-92
6.2 Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ). Οι ετήσιες εκθέσεις του.	93-99
6.2.1 Η αιτιολόγηση των ανταποδοτικών τελών.	99-100
6.2.2. Η αδράνεια της διοίκησης στην είσπραξη προστίμων.	100
6.2.3 Η μη εξόφληση των οφειλετών των δήμων από αποζημιώσεις.	100

§ 7.

Συμπεράσματα.	101-102
Βιβλιογραφία.	103-109

§ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

α. Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης.

Η διοίκηση γενικά είναι στενά συνδεδεμένη με την ανθρώπινη φύση και έχει ως στόχο της, την υλοποίηση κοινών σκοπών. Η Δημόσια Διοίκηση καταλαμβάνει το σύνολο της καθημερινότητας του πολίτη και αναπτύσσει τη δράση της τόσο στην οικονομική, όσο και στην κοινωνική ζωή μιας χώρας.

Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση, νοείται η δραστηριότητα που αναπτύσσει το Κράτος μέσω των οργάνων του για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει στο πλαίσιο της έννομης τάξης. Περιλαμβάνει την διεύθυνση, διαχείριση και επιμέλεια προσώπων και υποθέσεων¹.

Η Δημόσια Διοίκηση καλύπτει το σύνολο των διοικητικών οργάνων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και αποτελεί την διοίκηση του κράτους. Εξυπηρετεί πολλές πτυχές της ζωής των διοικουμένων και η δράση της έχει επιπτώσεις στην οικονομική και κοινωνική ζωή του κράτους.

Ανάλογα με το σκοπό που εξυπηρετεί διακρίνεται σε:

α) Ιδιωτική, που είναι η διοίκηση των ιδιωτικών οργανισμών και επιχειρήσεων καθώς και των εταιρειών που σκοπό τους έχουν το κέρδος. Εξυπηρετεί

¹Στ. Ν. Κτιστάκη, «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σ.21., Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 13^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 11 επ., Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τεύχος πρώτο, Δ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σ. 140 επ., Μαρία Γ. Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί», εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014, σ. 25 επ., Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου – Εισαγωγή Θεμελιώδεις έννοιες», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2013, υποσ. 6, σ. 55.

το ατομικό συμφέρον και οι ιδιώτες ασκούν την δραστηριότητά τους, δρώντας στο πλαίσιο της συμβατικής ελευθερίας.

β) Δημόσια διοίκηση που εξυπηρετεί τις δημόσιες υποθέσεις, αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και για να το πετύχει, χρησιμοποιεί δημόσια εξουσία και καταναγκασμό.

α1. Οι διακρίσεις της διοίκησης

Λόγω της πολύπλευρης δραστηριότητάς της, διακρίνεται:

- από πλευράς περιεχομένου της σε οργανική ή τυπική και λειτουργική ή ουσιαστική,
- από πλευράς εκτάσεως σε στενή ή ευρεία διοίκηση,
- από πλευράς των κανόνων δικαίου και του τρόπου δράσης της σε κυριαρχική και συναλλακτική ή μη κυριαρχική διοίκηση.

α.1.1 Η οργανική ή τυπική έννοια της διοικήσεως.

Με την οργανική της έννοια, η διοίκηση ταυτίζεται με το πρόσωπο ή τους συλλόγους προσώπων, που σύμφωνα «*με τους κανόνες δικαίου, έχουν δικαίωμα ή αρμοδιότητα ή υποχρέωση να ασκήσουν την δραστηριότητα της*»². Στην οργανική έννοια της διοίκησης παραπέμπουν τα άρθρα 101 – 105 του Συντάγματος που καθιερώνουν την οργάνωση της³, ως εξής:

- Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, αρ. 101 παρ. 1 και 2 Σ.

²Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, ο. π. σ. 11 επ.

³Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τεύχος πρώτο, ό.π. σ. 142.

- Οι ανεξάρτητες αρχές συγκροτούνται και λειτουργούν αρ. 101^Α παρ.1, Τα μέλη αυτών διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία.
- Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, αρ. 102 παρ.1 Σ.
- Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους, υπηρετούν το Λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στη Πατρίδα, αρ. 103 παρ. 1 Σ.
- Η χερσόνησος του Άθω που αποτελεί τη περιοχή του Αγίου Όρους, είναι σύμφωνα με το αρχαίο προνομιακό καθεστώς του, αυτοδιοίκητο τμήμα του Ελληνικού Κράτους, του οποίου η κυριαρχία πάνω σε αυτό παραμένει άθικτη.

Σε αυτήν την διοίκηση υπάγονται τα όργανα του κράτους που ασκούν διοίκηση σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, εκτός από την Βουλή και τα Δικαστήρια. Δηλαδή, η διοίκηση με την οργανική έννοια αφορά στην ύπαρξη οργανισμού ο οποίος έχει συγκεκριμένη διάρθρωση, μορφή δραστηριότητας και ονομασία⁴. Υπάγεται ιεραρχικά στην κυβέρνηση, η οποία χρησιμοποιεί την διοίκηση για την εφαρμογή της πολιτικής της και την υλοποίηση των αποφάσεων της⁵

α.1.2 Η λειτουργική ή ουσιαστική έννοια της διοίκησης.

Με την λειτουργική της έννοια, η διοίκηση είναι ανεξάρτητη από τον οργανισμό και αφορά στην δραστηριότητά της, στον τρόπο της λειτουργίας της, στην

⁴ Π.Δ.Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», β' έκδοση, εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1984, σ. 10 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 5^η έκδοση, 1991.

⁵ Αντ. Μακρυδημήτρης, «Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής οργάνωσης» Ε' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012, σ. 151. Βλ. Παπαρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου» τεύχος πρώτο, Γ' έκδοση εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σ. 123 επ.

ικανότητα του διοικείν. Διαχωρίζεται επομένως από τις άλλες δύο λειτουργίες του κράτους, την νομοθετική και την εκτελεστική. Αυτή η διάκριση της διοίκησης αναφέρεται στο άρθρο 26 παρ. 1 του Συντάγματος που αφορά την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, σύμφωνα με την οποία η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από την διοίκηση και η δικαστική λειτουργία από τα δικαστήρια.

Κατά το λειτουργικό κριτήριο, η διοίκηση αναφέρεται στην δράση της, την δραστηριότητα που αναπτύσσει για την επιδίωξη του σκοπού της, προβαίνοντας σε νομικές πράξεις ή υλικές ενέργειες:

α.1.3 Η διοίκηση υπό στενή έννοια.

Με την στενή έννοια, η διοίκηση αναφέρεται στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, δηλαδή το Δημόσιο καθώς και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που επιδιώκουν κοινό σκοπό. Ο στενός πυρήνας της διοικήσεως αποτελείται από τα Υπουργεία, τους Δήμους, κλπ. Σε αυτή την διοίκηση ανήκουν οι αποκεντρωμένες (αυτοτελείς ή ανεξάρτητες) υπηρεσίες όπως είναι π.χ το Εθνικό Τυπογραφείο, καθώς και οι ανεξάρτητες αρχές, όπως είναι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ο Συνήγορος του Πολίτη, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού κλπ. Οι δύο τελευταίες δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του ελληνικού δημοσίου και διέπονται από ειδικό καθεστώς όσον αφορά την ίδρυση και την λειτουργία τους και αποτελούν:

α) οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες⁶ μέρος της κεντρικής διοικητικής λειτουργίας με χαλαρότερη εξάρτηση από το υπουργείο, στις οποίες υπηρετούν δημόσιοι υπάλληλοι και τα όργανα που τις διοικούν υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο των αρμοδίων

⁶ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τεύχος πρώτο, ό.π. σ. 152. Επ. Σπηλιωτόπουλος «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι», 11^η έκδοση, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002, σ. 257

οργάνων του Κράτους⁷. Και β) οι ανεξάρτητες αρχές που είναι δημόσιες υπηρεσίες οι οποίες αποτελούν τμήμα της εκτελεστικής λειτουργίας και έχουν ως σκοπό τους «την εμπέδωση της αρχής της νομιμότητας και την ταχύτερη, αποτελεσματική και αντικειμενική δράση της διοίκησης⁸».

α.1.4. Η διοίκηση υπό ευρεία έννοια.

Η διοίκηση αυτή περιλαμβάνει τόσο την υπό στενή έννοια δημόσια διοίκηση όσο και όλα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

β. Μορφές της Δημόσιας Διοίκησης.

β.1 Η κυριαρχική ή εξουσιαστική διοίκηση.

Η κυριαρχική ή εξουσιαστική διοίκηση είναι αυτή που ασκεί δημόσια εξουσία και η οποία διακρίνεται περαιτέρω σε: α) περιοριστική, β) παροχική και γ) ρυθμιστική. Στην κυριαρχική διοίκηση αναφέρεται, η παρ. 2 του άρθρου 26 του Σ. και το άρθρο 101 αυτού.

α) Η **περιοριστική διοίκηση** φροντίζει για την τήρηση της τάξης και της ασφάλειας, τον καθορισμό για την συλλογή φόρων του φορολογούμενου, την είσπραξη τους κλπ. Οι σχέσεις που αναπτύσσει με τους πολίτες είναι σχέσεις νομικής υπεροχής και εμπεριέχουν το στοιχείο της υποχρεωτικότητας δηλαδή του καταναγκασμού. Επεμβαίνει στην ιδιωτική σφαίρα και στον περιορισμό της ιδιοκτησίας και της ελευθερίας των πολιτών και οι ενέργειές της είναι δεσμευτικές.

⁷Οι αποκεντρωμένες αυτές υπηρεσίες έχουν δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια και επιδιώκουν ειδικό σκοπό που θα εξυπηρετείται με τα ιδιαίτερα μέσα που διαθέτει και το ειδικά στελεχωμένο προσωπικό της. Δεν ανήκουν στο αποκεντρωτικό σύστημα της διοίκησης κατά το άρθρο 101 του Σ.

⁸Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τεύχος πρώτο, ό.π. σ. 154 επ.

Οι διαφορές της αποτελούν διοικητικές διαφορές που υπάγονται στα διοικητικά δικαστήρια.

β) Η **παροχική διοίκηση** συνίσταται στην παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τους ιδιώτες όπως είναι π.χ η εκπαίδευση, η χρήση κοινόχρηστων χώρων, η προαγωγή της έρευνας, η αποζημίωση των πληγέντων από θεομηνίες, η ίδρυση και συντήρηση νοσοκομείων κλπ.

Η παροχική διοίκηση έχει ως σκοπό την εξασφάλιση και την παροχή των βασικών αναγκών, αγαθών ή υπηρεσιών⁹.

γ) Η **ρυθμιστική διοίκηση** στοχεύει στον προγραμματισμό, τον σχεδιασμό, την χάραξη κατευθύνσεων της διοίκησης, στην σύμπραξη, την συνεργασία και την συνεννόηση. Ρυθμίζει την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας. Την ρυθμιστική διοίκηση, την συναντούμε στις διατάξεις των άρθρων 106 παρ. 1 του Σ, που αφορούν τον προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα, την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, 22 παρ. 1 του Σ για την μέριμνα στην απασχόληση, 24 παρ. 1 του Σ για την προστασία και διαφύλαξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος¹⁰.

β.2. Η συναλλακτική ή μη κυριαρχική διοίκηση.

Η διοίκηση αυτής της μορφής δραστηριοποιείται στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας και είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του ιδιωτικού δικαίου.

⁹ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τεύχος πρώτο, ό.π. σ. 150 επ. Π.Δ.Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», β' έκδοση, όπ, σ. 14 επ

¹⁰ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τεύχος πρώτο, ό.π. σ. 150 επ. Π.Δ.Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», β' έκδοση, όπ, σ. 14 επ. Δ. Κόρσος, «Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος», 4^η έκδοση ενημερωμένη – συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 10., Επ. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου», σ. 14.

Οι διαφορές που προκύπτουν από την άσκησή της υπάγονται στα πολιτικά δικαστήρια. Διαπραγματεύεται και συμβάλλεται όπως και ο ιδιώτης. Έχει ως σκοπό της το κέρδος προκειμένου να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον. Κατά το παρελθόν η δραστηριότητά της απέβλεπε στην διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του κράτους. Η νεώτερη δραστηριότητά της ασκείται μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων που λειτουργούν ως ανώνυμες εταιρείες, διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο και αποβλέπουν στο κέρδος. Τέτοιες δημόσιες επιχειρήσεις είναι η ΔΕΗ, η ΕΥΔΑΠ, ο ΟΤΕ κλπ.

Η διάκριση μεταξύ παροχικής και συναλλακτικής διοίκησης παραμένει δυσχερής στην πράξη και το κριτήριο που τις διαχωρίζει είναι η αμεσότητα της παροχής δηλαδή, η άμεση ωφέλεια που προσφέρει η παροχική σε σχέση με την έμμεση ωφέλεια που προσφέρει η συναλλακτική ή μη κυριαρχική διοίκηση¹¹.

γ. Διάκριση των εννοιών της Δημόσιας Διοίκησης από την Δημόσια

Υπηρεσία και τον Δημόσιο Τομέα.

Διαφορετική είναι η έννοια της Δημόσιας Υπηρεσίας και του Δημόσιου Τομέα από αυτήν της Δημόσιας Διοίκησης.

Η Δημόσια Υπηρεσία αποτελεί στενότερη έννοια από την Δημόσια Διοίκηση αφού καλύπτει τμήμα της τελευταίας. Αναφέρεται σε όργανο του κράτους (οργανικό στοιχείο) το οποίο διεξάγει υποθέσεις ορισμένης κατηγορίας, όπως π.χ συμβαίνει με τα Υπουργεία, τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες κλπ.

Με τον όρο Δημόσια Υπηρεσία νοείται *«η δραστηριότητα (λειτουργικό στοιχείο) των νομικών προσώπων ή και των ιδιωτών που λειτουργούν κατά*

¹¹Π. Δ. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», β' έκδοση, όπ, σ. 15.

παραχώρηση¹²» το σύνολο των οργάνων του κράτους που τους έχει ανατεθεί η διεξαγωγή υποθέσεων ορισμένης κατηγορίας.

Από την άλλη, ο Δημόσιος Τομέας, λαμβάνει υπόψη τους τις αρχές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας που αποτελούν αρχές της δράσης του ιδιωτικού τομέα και οριοθετείται στο άρθρο στο άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 1256/1982 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, απαριθμείται ειδικά και περιλαμβάνει:

- Τις δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται στο ελληνικό δημόσιο
- Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, εξαιρουμένων των Χρηματιστηρίων αξιών και της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς
- Τις κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις ή οργανισμούς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με κοινωφελή ή δημόσιο σκοπό.
- Τις τράπεζες που ανήκουν στο Δημόσιο στο σύνολό τους ή κατά πλειοψηφία.
- Τις θυγατρικές εταιρείες των νπδδ, των νπιδ, εκτός από τις επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

¹²Κατά τον Επ. Σπηλιωτόπουλο είναι δυνατή η ανάθεση σε ιδιωτικούς φορείς της άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας που έχει ως αντικείμενο την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών και την παροχή τους στο ευρύ κοινό για την ικανοποίηση βασικών αναγκών, όπως π.χ ύδρευση, παραγωγή και διανομή ηλεκτρικής ενέργειας κλπ, και η οποία αποτελεί δημόσια υπηρεσία με την λειτουργική έννοια. Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι», 11^η έκδοση, όπ. σ 16 και 379

δ. Οι αρχές που διέπουν την δράση της δημόσιας διοίκησης.

δ.1. Η αρχή της νομιμότητας.

Πρόκειται για μία από τις θεμελιώδεις αρχές¹³ του κράτους δικαίου, που έχει καθιερωθεί στο ισχύον Σύνταγμα. Η αρχή της νομιμότητας της διοίκησης θεμελιώνεται σε σειρά συνταγματικών διατάξεων και ιδίως στο άρθρο 95 παρ. 1 εδάφιο α' και 5 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως : α) η μετά από αίτηση, ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών οργάνων για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου όπου η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις καθώς και στο άρθρο 50 του Σ, σύμφωνα με το οποίο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνον όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι με αυτό.

Η Δημόσια Διοίκηση υποχρεούται να συμμορφώνεται με τους κανόνες δικαίου και να κινείται μέσα στα όρια που αυτοί θέτουν.

Η αρχή της νομιμότητας θέτει όρια στην δράση της διοίκησης, αναγνωρίζει δικαιώματα και εγγυήσεις για τους διοικούμενους και υπάγει τη διοικητική δράση σε κανόνες δικαίου. Η δράση των οργάνων της διοίκησης δεν πρέπει να παραβιάζει τους κανόνες δικαίου που την διέπουν και η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να δρα μέσα στα όρια που θέτουν οι κανόνες δικαίου και όχι να προβαίνει σε αυθαιρεσίες. Έτσι,

¹³Π.Δ.Δατόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Τρίτη Έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1992, σ.137 επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 5^η έκδοση, 1991. Α. Ι. Τάχος, Ελλ. Διοικ. Δίκ., 3^η έκδ. 1991, σ. 123 επ., Π. Παυλόπουλος, «Η αρχή της νομιμότητας και το Σύνταγμα του 1975», Σύγχρονα θέματα, 1980, σ. 76, του ιδίου «Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και η αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου», ΕΔΔ, 1987.

αφενός προστατεύονται οι διοικούμενοι από τις τυχόν αυθαιρεσίες της διοίκησης, η οποία υποτάσσεται σε κανόνες δικαίου και αφετέρου η ίδια η διοίκηση προστατεύεται από τους κανόνες δικαίου που θέτουν όρια στην δράση της.

Είναι γνωστό ότι οι διοικητικές πράξεις παράγουν τεκμήριο νομιμότητας δηλαδή με την έκδοσή τους θεωρούνται έγκυρες και εφαρμόζονται άμεσα. Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων εφαρμόζεται πλήρως στις ατομικές διοικητικές πράξεις ακόμη και στις γενικές διοικητικές πράξεις γιατί αυτές δεν υπόκεινται σε παρεμπόδιοντα δικαστικό έλεγχο. Αντίθετα στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις η εφαρμογή του τεκμηρίου νομιμότητας είναι σχετική αφού υπόκεινται σε παρεμπόδιοντα έλεγχο χωρίς χρονικό περιορισμό και μετά τη λήξη της προθεσμίας προσβολής τους με αίτηση ακυρώσεως .

Η αρχή της νομιμότητας δεν σημαίνει ότι οι κανόνες δικαίου την δεσμεύουν σε τέτοιο βαθμό που να μην τις αφήνουν περιθώρια επιλογών και να τις υπαγορεύουν το τι θα πράξει. Ο νομοθέτης παρέχει στη διοίκηση ελευθερία κινήσεων να επιλέξει την καλύτερη δυνατή λύση στην αντιμετώπιση ζητημάτων που απαιτούν από την διοίκηση ευελιξία. Της αφήνουν δηλαδή, το περιθώριο να δράσει κατά την διακριτική της ευχέρεια, ασκώντας τις αρμοδιότητές της μέσα στο πλαίσιο του νόμου και προσδίδοντας στις αποφάσεις της το στοιχείο της ποιότητας¹⁴, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι επειδή η διοίκηση λειτουργεί κατά διακριτική ευχέρεια αποδεσμεύεται από τους κανόνες δικαίου¹⁵.

Έτσι κάθε πράξη ή παράλειψη του οργάνου που με τη συμπεριφορά του

¹⁴Μ. Ν. Πικραμένος, «Διοικητικές Δυσλειτουργίες, κράτος δικαίου και δικαιώματα» Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου, τόμος 2, Θεσσαλονίκη 2009, σ. 549

¹⁵Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Νομικές αρχές – πυλώνες της χρηστής διοίκησης, Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, τόμος 58, τεύχος 3, Αθήνα 2014, σ. 647. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», όπ., σ. 168 επ. Χ. Μουκίου, «Η σιωπή της διοικήσεως», 2003, σ. 155.

αποκλίνει από την νομοθεσία συνιστά παράβαση της αρχής της νομιμότητας.

Περιπτώσεις βάσει των οποίων έχει κριθεί ότι παραβιάστηκε η αρχή της νομιμότητας αποτελούν: α) περίπτωση κατά την οποία Δήμος εξέδωσε χρηματικό ένταλμα πληρωμής σε εταιρεία για την προβολή του σε τηλεφωνικό κατάλογο. Η εντελλόμενη δαπάνη δεν ήταν νόμιμη, καθόσον δεν προβλεπόταν από διάταξη νόμου, ούτε εξυπηρετούσε λειτουργικές ανάγκες του Δήμου, ούτε συντελούσε στην εκπλήρωση των σκοπών και της αποστολής του, δεδομένου ότι οι αριθμοί των τηλεφωνικών γραμμών των υπηρεσιών του Δήμου ήταν καταχωρημένοι στον γενικό κατάλογο του Ο.Τ.Ε της περιοχής και ελεύθερα προσβάσιμοι από κάθε ενδιαφερόμενο¹⁶.

β) έκδοση πράξεων καταλογισμού εις βάρος Δήμου όπου διαπιστώθηκαν ελλείμματα στην διαχείριση Δήμου, γιατί δόθηκαν έγγραφες εντολές και εκταμιεύτηκαν χρήματα για πληρωμές για διάφορες αιτίες χωρίς να εκδοθούν τα απαραίτητα χρηματικά εντάλματα πληρωμής με την επίκληση από πλευράς του Δήμου ότι δόθησαν τα χρήματα για άσκηση «κοινωνικής πολιτικής», και όχι επειδή προέκυπτε από συγκεκριμένη διάταξη νόμου¹⁷.

Η αρχή της νομιμότητας λειτουργεί ως ασφαλιστική δικλίδα για την διοίκηση όταν αυτή αποφασίζει να ενεργήσει σύμφωνα με την αρχή της χρηστής ή εύρυθμης ή αγαθής διοίκησης.

δ.2. Η αρχή της χρηστής διοίκησης.

Δημιούργημα της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η αρχή της χρηστής ή αγαθής ή καλής διοίκησης επιβάλλει την τήρηση των κανόνων επιείκειας,

¹⁶ Πρβλ. 41/2011 ΕΣ (Πράξη – Τμ. VIII).

¹⁷ Πρβλ. 2001/2014 ΕΣ (Πράξη – Τμ. VIII).

την σωστή εφαρμογή του νόμου και τη προστασία της εμπιστοσύνης των πολιτών. Η αρχή της χρηστής διοίκησης υποχρεώνει τα όργανά της να επιλέγουν το ποιοτικό και αποτελεσματικό μέτρο όταν ενεργούν κατά διακριτική ευχέρεια ή όταν προβαίνουν σε χρήση αόριστων αξιολογικών εννοιών¹⁸.

Η εξειδίκευση του περιεχομένου της έννοιας της χρηστής διοίκησης δίνεται από την νομολογία με αρνητικό τρόπο παρά με θετικό. Η νομολογία ορίζει, τι δεν πρέπει να κάνει η διοίκηση προκειμένου να μην εξαπατά και να μην αιφνιδιάζει τον διοικούμενο ο οποίος ενεργεί καλόπιστα.

Η νομολογία επικαλείται την αρχή της χρηστής διοίκησης όταν χρειάζεται να εξειδικευθούν τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης.

Εξάλλου η λειτουργία της Διοίκησης προς όφελος των πολιτών προβλέπεται στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο με τίτλο «Δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση», ορίζει ως ένα εκ των στοιχείων του δικαιώματος τη δυνατότητα του ενδιαφερόμενου πολίτη να έχει άμεση και ακώλυτη πρόσβαση στον φάκελό του. Στην έννοια της χρηστής διοίκησης άπτονται ζητήματα που αφορούν τόσο το δημόσιο συμφέρον, όσο και την ομαλή διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών. Στο ίδιο πλαίσιο, το άρθρο 298 της Συνθήκης της Λισαβόνα ορίζει ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ επικουρούνται από μία ανοιχτή, αποτελεσματική και ανεξάρτητη ευρωπαϊκή διοίκηση¹⁹.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης, απόρροια ουσιαστικά της αρχής της

¹⁸Ε.Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Ι, ενδέκατη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή. 2002, σ. 78 επ.

¹⁹Γενικά για τον θεσμό της «χρηστής διοίκησης» βλ. *Th. Fortsakis, Principles governing Good Administration, European Public Law*, τ. 11, 2^η εκδ., 2005 (Kluwer Law International), σ. 207επ., Π. Ευστρατίου, «Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως», σε Τιμητικό Τόμο του ΣτΕ - 75 χρόνια, Αθήνα-Θεσ/κη 2004, σ. 1275επ.

νομιμότητας, επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το περί δικαίου αίσθημα, έτσι ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται ανεπιεικείς ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις²⁰.

Η χρηστή διοίκηση οφείλει ακόμη και όταν δρα κατά διακριτική ευχέρεια, να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του²¹. Για παράδειγμα, κρίθηκε ότι υπήρξε παράβαση της αρχής της χρηστής διοικήσεως ο εκ των υστέρων καταλογισμός των εισφορών σε βάρος του εργοδότη, στην περίπτωση που από την συμπεριφορά των οργάνων της διοικήσεως με θετικές ενέργειες (ήτοι μη αμφισβήτηση της ιδιότητας των καθηγητών ως ελεύθερων επαγγελματιών), εύλογα δημιούργησαν την σταθερή για μακρό χρονικό διάστημα πεποίθηση στον εργοδότη, ότι τα απασχολούμενα σε αυτόν πρόσωπα δεν υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ, με αποτέλεσμα αυτός να μην παρακρατήσει τις ασφαλιστικές εισφορές που βαρύνουν τους εργαζόμενους, εφόσον η επιβάρυνση αυτή θα μπορούσε με τις συγκεκριμένες κατά περίπτωση συνθήκες να θέσει σε κίνδυνο την οικονομική του σταθερότητα²².

Επίσης, η αμφισβήτηση της ιδιότητας του ασφαλισμένου μετά την πάροδο μακρού χρονικού διαστήματος και μάλιστα κατά το χρόνο της ασφαλιστικής περίπτωσης, αντίκειται στην αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοικήσεως, η οποία επιβάλλει τον σεβασμό των δημιουργικών δικαιωμάτων, πραγματικών καταστάσεων

²⁰ Νομολογιακά έχει κριθεί ότι αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης η αναζήτηση ασφαλιστικών εισφορών μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα, οι οποίες έχουν εισπραχθεί καλόπιστα και συνεπώς δημιουργούνται δυσμενείς οικονομικές συνέπειες για εκείνον που τις έχει εισπράξει (πρβλ ΣτΕ 4348/1988)

²¹ Π. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», όπ, σ. 202.

²² Πρβλ. ΣτΕ 2986/1990 (Τμήμα Α) καθώς και 4446/1985, 2015/1988, 928/1989, 3385/1989.

που προκύπτουν με την ανοχή της διοικήσεως, εφόσον δεν αντιβαίνουν στη δημόσια τάξη και δεν δημιουργήθηκαν με δόλια ενέργεια του διοικουμένου (17688/1995 ΔΠΡ ΑΘ)²³.

Ακόμη έχει κριθεί νομολογιακά ότι αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης και της εύρυθμης λειτουργίας του κράτους, η αναζήτηση μετά παρόδου ικανού χρόνου χρηματικών ποσών που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως για αποδοχές ή συντάξεις, όταν η λήψη αυτών συνδέεται με καλόπιστη είσπραξη, η δε επιστροφή τους δημιουργεί σε αυτούς που τα εισέπραξαν απρόβλεπτες οικονομικές δυσχέρειες με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης²⁴.

δ.3 Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων.

Οι διοικητικές πράξεις δεν αρκεί να είναι νόμιμες αλλά πρέπει να είναι και αιτιολογημένες. Αιτιολογία μιας ατομικής διοικητικής πράξης είναι η έκθεση των πραγματικών λόγων και των κανόνων δικαίου που οδήγησαν στην έκδοση της πράξης καθώς και η παράθεση των κριτηρίων, των σκέψεων του διοικητικού οργάνου βάσει των οποίων η διοίκηση άσκησε την διακριτική της ευχέρεια. Επομένως τα στοιχεία της αιτιολογίας μπορεί να αφορούν ή τη νομιμότητα της πράξης ή τη σκοπιμότητα αυτής όταν εκδίδεται κατά διακριτική ευχέρεια.²⁵ Σκοπός της αιτιολογίας από πλευράς διοικουμένου και δικαστηρίου είναι ο έλεγχος του κατά πόσο η διοικητική πράξη εκδόθηκε για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ή για την προστασία του διοικουμένου καθώς και κατά πόσο η πράξη είναι σύμφωνη με την

²³Πρβλ. 3392/1989, 2973/1992 ΣτΕ και 3471/1992 ΣτΕ Ολομ.

²⁴Πρβλ. 5988/1990 ΕΣ

²⁵Π. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», όπ, σ. 219 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλου, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II», 9^η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σ. 525 επ., Δ. Ράικος «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», 2006, σ. 470.

αρχή της νομιμότητας που διέπει το κράτος δικαίου.²⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 17 του ΚΔΔ (ν. 2690/1999) οι ατομικές διοικητικές πράξεις πρέπει να αιτιολογούνται. Η αιτιολογία καταλαμβάνει τόσο τις πράξεις που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια όσο και εκείνες που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα. Η αιτιολογία τους συνιστά μορφή εσωτερικού αυτοελέγχου της διοίκησης. Όταν η αιτιολογία προκύπτει από ειδικές διατάξεις πρέπει να περιέχεται στο έγγραφο της πράξης, δηλαδή στο σώμα αυτής έστω και συνοπτικά. Η μη αναφορά της αιτιολογίας συνιστά ελάττωμα της πράξης και προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης, λόγω παράλειψης ουσιώδους τύπου. Όταν η αιτιολογία της πράξης δεν προβλέπεται από ειδική διάταξη, δεν είναι απαραίτητο να περιέχεται στο σώμα της πράξης αρκεί να προκύπτει από τον φάκελο. Η έλλειψη της από τα στοιχεία του φακέλου ή τα ελαττώματα της την καθιστούν ακυρώσιμη για παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου. Σε περίπτωση που υπάρχουν περισσότερες από μία αιτιολογίες, για το κύρος της πράξης αρκεί η νομιμότητα έστω και μίας αιτιολογίας. Εάν η πράξη παρουσιάζει ελαττώματα, είναι όμως νόμιμη με άλλη αιτιολογία τότε το κύρος της πράξης δεν πάσχει ακυρότητα²⁷. Για να είναι νόμιμη²⁸ η αιτιολογία της πράξης θα πρέπει να πληροί τα εξής:

- Να είναι ειδική
- Να είναι επαρκής²⁹
- Να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου.

Με την αιτιολογία ελέγχεται κατά πόσο τηρήθηκε από την πλευρά της

²⁶ Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, «Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσης», εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2000, σ. 96 επ., Δ. Κόρσου, «Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό μέρος» εκδ. Σάκκουλα 1995.

²⁷ ΣΕ 2239/70 και 4698/1988

²⁸ Η αντιφατική αιτιολογία δεν είναι νόμιμη.

²⁹ Εκτός από την αναφορά στον κανόνα δικαίου θα πρέπει να αναφέρει τα πραγματικά περιστατικά και να μην περιορίζεται στην επανάληψη του κανόνα δικαίου.

διοικήσεως τόσο η αρχή της νομιμότητας όσο και η αρχή της χρηστής διοίκησης.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επιτάσσει να αιτιολογούνται και οι αποφάσεις των εθνικών οργάνων με ατομικό χαρακτήρα που επηρεάζουν βασικά δικαιώματα των πολιτών που αναγνωρίζονται από το κοινοτικό δίκαιο.

Οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης από την φύση τους δεν αιτιολογούνται. Ωστόσο νομολογιακά έχει κριθεί ότι καθίσταται αναγκαία η αιτιολογία αυτών όταν προκύπτουν ειδικές συνθήκες³⁰. Καταρχήν όμως, σε αυτές ελέγχεται εάν έχουν τηρηθεί οι προϋποθέσεις που θέτουν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις τους.

δ.4. Η αρχή της διαφάνειας.

Η διαφάνεια³¹ από πλευράς διοίκησης διασφαλίζει τόσο την αρχή της νομιμότητας όσο και την αρχή της ακεραιότητας. Η αρχή της διαφάνειας περιλαμβάνει:

- Το δικαίωμα στην πληροφόρηση του διοικουμένου μετά από υποβολή αιτήσεως του και
- την δημοσιότητα των πράξεων της διοίκησης με την ηλεκτρονική ή φυσική ανάρτηση αυτών, προκειμένου να καθίστανται ευρέως γνωστές.

Τέτοιες πράξεις είναι π.χ η δημοσίευση των προεδρικών διαταγμάτων, η δημοσιοποίηση διοικητικών διαδικασιών σχετικών με την περιβαλλοντική και χωροταξική – πολεοδομική νομοθεσία, η ανάρτηση των πινάκων επιτυχόντων στους

³⁰Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, «Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσης», όπ, σ. 101 και αποφάσεις Στε 4578/83, 4165/84, 4258/85.

³¹Σ. Βλαχόπουλος «Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων», σ. 28., Α. Ράικος, «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», 2006 εκδ. Σάκκουλα, του ιδίου «Η δημόσια διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς», Δ.Δικ. 2005

κατά τόπους δήμους ή υπουργεία, ανάρτηση των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων, δημοσιοποίηση των εκθέσεων των Ανεξάρτητων αρχών κλπ.

Η αρχή της διαφάνειας σκοπεί στην παρακολούθηση της δράσης της εκτελεστικής λειτουργίας η οποία καθίσταται φανερή και ανοιχτή στον διοικούμενο και άρα είναι υποκείμενη σε κριτική από αυτόν. Η ορθή κριτική σε μία «ανοιχτή κοινωνία» διατρέχει οριζόντια τις δομές του κράτους άρα και την διοίκηση. Για να είναι δυνατό αυτό, είναι απαραίτητη η συμμετοχή του διοικουμένου στην διοικητική διαδικασία. Στην πράξη αυτό γίνεται εφικτό όταν η διοικητική δράση αποκτά δημοσιότητα και η κριτική γίνεται βάσει συγκεκριμένων αποδεκτών κριτηρίων δημόσια. Το δικαίωμα συμμετοχής στη διοικητική δράση αποτελεί προϋπόθεση της δημοκρατικής διαχείρισης των υποθέσεων αφού με τον τρόπο αυτό ο διοικούμενος ενημερώνεται, ελέγχει τη διοίκηση, προτείνει λύσεις και αντιπαρατίθεται σε αυτήν.

Η δημόσια διοίκηση οφείλει να είναι μια «ανοιχτή διοίκηση». Η «ανοιχτή διοίκηση», προσδιορίζεται από την διαφάνεια της διοικητικής δράσης και την υποχρέωση της διοίκησης να παράσχει πληροφορίες στον διοικούμενο με τα έγγραφα που έχει στην κατοχή της³².

Στην ελληνική έννομη τάξη, η αρχή της διαφάνειας κατοχυρώνεται σε αρκετές νομοθετικές διατάξεις. Ρητά κατοχυρώνεται στο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «το ιδιοκτησιακό καθεστώς, η οικονομική κατάσταση και τα μέσα χρηματοδότησης των μέσων ενημέρωσης πρέπει να γίνονται γνωστά, όπως νόμος ορίζει».

³²Γ. Λαζαράκος, «Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία: Ανοιχτή Διοίκηση και Κοινωνία της Πληροφορίας», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ. 3. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, «Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσης», όπ, Σ. Βλαχόπουλος «Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων», σ. 28., Α. Ράικος, «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», εκδ. Σάκκουλα, 2006.

Στη διάταξη του άρθρου 29 παρ. 2 του Συντάγματος σύμφωνα με την οποία «Τα κόμματα έχουν δικαίωμα στην οικονομική τους ενίσχυση από το Κράτος για τις εκλογικές και λειτουργικές τους δαπάνες...Νόμος ορίζει τις εγγυήσεις διαφάνειας ως προς τις εκλογικές τους δαπάνες και γενικά την οικονομική διαχείριση των κομμάτων, των βουλευτών, των υποψηφίων βουλευτών και των υποψηφίων στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των βαθμών...».

Στη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 5 του Συντάγματος στην οποία το Κράτος πρέπει να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα για την διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό καθεστώς διαφάνειας.

Στο άρθρο 103 παρ 7 του Συντάγματος σχετικά με την πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα που γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας.

Στο άρθρο 66 παρ. 1 και 3 στο οποίο προβλέπεται η αρχή της δημοσιότητας των συνεδριάσεων της Βουλής και της δημοσίευσης των συζητήσεων που πραγματοποιούνται.

Στη διάταξη του άρθρου 93 παρ. 2 του Συντάγματος που προβλέπεται η δημοσιότητα των συνεδριάσεων.

Η συχνή αναφορά του όρου «διαφάνεια» ή «δημοσιότητα» στο Σύνταγμα δηλώνει ότι ο συντακτικός νομοθέτης θέλει να θωρακίσει τον δημόσιο βίο από θέματα διαφθοράς και διαπλοκής.

Η δημόσια διοίκηση όπως και ανωτέρω αναφέρεται πρέπει να είναι φανερή. Στη δημόσια διοίκηση οι όροι διαφάνεια και δημοσιότητα ταυτίζονται και σημαίνουν την υποχρέωση του Κράτους να παρέχει πληροφόρηση στον διοικούμενο και την βούληση του διοικουμένου να γνωρίζει την δράση των οργάνων του Κράτους.

Η σημαντικότερη έκφανση της διαφάνειας είναι η πρόσβαση του διοικουμένου στα έγγραφα³³, αφού μία διοίκηση που αρνείται να αποκαλύψει τα έγγραφα που κατέχει δεν θεωρείται διαφανής.

Το Σύνταγμα στο άρθρο 10 παρ. 3 υποχρεώνει «την υπηρεσία ή την αρχή να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των εξήντα ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα όπως νόμος ορίζει».

Η πληροφόρηση του διοικουμένου γίνεται είτε με την παροχή αντιγράφου του εγγράφου που περιέχει τις πληροφορίες ή με επιτόπια μελέτη, είτε με την παροχή των πληροφοριών από την διοίκηση χωρίς να του χορηγήσει το σχετικό έγγραφο ή να του επιτρέψει την επιτόπια μελέτη του. Σε κάθε περίπτωση όμως η πρόσβαση στο διοικητικό έγγραφο θεωρείται πιο αξιόπιστη πληροφόρηση από την προφορική πληροφόρηση που μπορεί να δώσει το όργανο της διοίκησης το οποίο μπορεί να προβεί σε επιλεκτική αναφορά πληροφοριών είτε από λάθος είτε από σκοπιμότητα

³³Σ. Βλαχόπουλος «Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων», σ. 28., Α. Ράικος, «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», εκδ. Σάκκουλα, 2006.

Ωστόσο παρά το γεγονός ότι η πρόσβαση του διοικουμένου στα διοικητικά έγγραφα κατοχυρώνεται ρητά στο ισχύον Σύνταγμα έχοντας μάλιστα υπερνομοθετική ισχύ λόγω της κατοχύρωσης του στο κοινοτικό δίκαιο³⁴, εντούτοις υπό προϋποθέσεις περιορίζεται με την συνταγματική διάταξη του άρθρου 9^A και της σχετικής νομοθεσίας περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων.

Το άρθρο 5 του ΚΔΔ καθιερώνει το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα εξαιρώντας τις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά «την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου» καθώς και όπου «παραβλάπτεται απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις». Πρόκειται για την βασική διάταξη που ρυθμίζει το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων

Όμως το δικαίωμα αυτό συναντά δύο περιορισμούς:

α. Περιορίζεται από τις διατάξεις του ν. 2472/1997 περί προστασίας προσωπικών δεδομένων που τα διακρίνει σε απλά ή μη ευαίσθητα και σε ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα.

Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 2 περ. β' του ν. 2472/1997, ως ευαίσθητα είναι τα δεδομένα που «αφορούν στη φυλετική ή εθνική προέλευση, στα πολιτικά φρονήματα, στις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, στη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, στην υγεία, στην κοινωνική πρόνοια και στην ερωτική ζωή, στα σχετικά με ποινικές διώξεις ή καταδίκες καθώς και στη συμμετοχή σε συναφείς με τα ανωτέρω ενώσεις προσώπων». Τα δεδομένα αυτά έχουν αυξημένη προστασία και απαγορεύεται κάθε επεξεργασία τους. Μόνο υπό προϋποθέσεις και

³⁴Με το ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα» ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η κοινοτική Οδηγία 2003/98/ΕΚ, Σ. Βλαχόπουλος «Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων», σ. 28., Α. Ράικος, «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», εκδ. Σάκκουλα, 2006.

μάλιστα για κάποια από αυτά, μετά από άδεια της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και εφόσον το υποκείμενο τους δώσει εγγράφως την συγκατάθεσή του, προβλέπεται η επεξεργασία τους.

β. Περιορίζεται όταν η γνώση των εγγράφων μπορεί να παρακωλύει την έρευνα που διεξάγουν οι αρχές όπως π.χ στην περίπτωση διοικητικής αρχής που διεξάγει έρευνα για τέλεση διοικητικών παραβάσεων και η οποία αρνείται την χορήγηση εγγράφων αν κρίνει ότι δυσχεραίνεται το έργο της.

Η καθιέρωση της αρχής της διαφάνειας ή της φανεράς δράσης της διοίκησης είναι εξίσου σημαντική και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο άρθρο 43 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατοχυρώνεται για τους Ευρωπαίους πολίτες το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων³⁵.

δ.5. Η αρχή της ισότητας και της αμεροληψίας.

Με την αρχή της ισότητας καθιερώνεται νομικός κανόνας που επιβάλλει την με όμοια μεταχείριση ανθρώπων που είναι και λειτουργούν κάτω από τις ίδιες συνθήκες και ο οποίος δεσμεύει τα συντεταγμένα όργανα της Πολιτείας, δηλαδή τον κοινό νομοθέτη και την διοίκηση. Η παράβαση της αρχής της ισότητας ελέγχεται από τα δικαστήρια μέσα στον κύκλο της δικαιοδοσίας τους, προκειμένου να εξασφαλίζεται η λειτουργία του Κράτους δικαίου και η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του κάθε ανθρώπου με ίσους όρους. Η αρχή της ισότητας θεμελιώνεται στα άρθρα 4 και 116 του Συντάγματος και αφορά στην ίδια παροχή υπηρεσιών και αγαθών σε όλους

³⁵ Στ. Ν. Κτιστάκη «Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση», εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2014, σ. 52, Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, «Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου» 2013 σ.203, της ίδιας «Δημόσια Διοίκηση και συλλογικά όργανα», 2005 σ. 101., Α. Ράικος «Δημόσια διοίκηση και διαφθορά», ό.π, σ. 605 επ.

καθώς και στην ίση κρίση στην μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων από τη διοίκηση.

Ο νόμος είναι ίσος απέναντι στους πολίτες όταν περιπτώσεις ουσιωδώς όμοιες ρυθμίζονται με τρόπο όμοιο.

Ειδικότερη έκφανση της αρχής της ισότητας αποτελεί η αρχή της αμεροληψίας. Η Δημόσια Διοίκηση κατά την άσκηση της εξουσίας της πρέπει να μένει ανεπηρέαστη, να δρα χωρίς να μεροληπτεί υπέρ ή κατά των διοικουμένων, να μην επηρεάζεται από τον φορέα του οργάνου που θα εκδώσει την πράξη, να μην αφήνεται στην πίεση του πολιτικού προϊσταμένου του και να εφαρμόζει κριτήρια αντικειμενικά και αξιοκρατικά.

Μόνο έτσι ο πολίτης θα νιώσει εμπιστοσύνη προς τη διοίκηση και θα τηρηθεί η νομιμότητα της διοικητικής δράσης.

Νομολογιακά την αρχή της αμεροληψίας την συναντούμε συχνά σε θέματα επιλογής προαγωγής των προϊσταμένων στις δημόσιες υπηρεσίες και φορείς ενώ η αρχή της ισότητας απασχολεί συχνά τη νομολογία όπως π.χ στη διάθεση ίσων ευκαιριών στην απασχόληση.

Πολύ πρόσφατα απασχόλησε τη νομολογία του ΣτΕ το κριτήριο επιλογής υπαλλήλων σε καθεστώς διαθεσιμότητας κατά την εφαρμογή του μνημονιακού νόμου 4093/2013. Η προβληματική διατύπωση του ν. 4093/2013 αναφορικά με τα κριτήρια διάθεσης υπαλλήλων σε καθεστώς διαθεσιμότητας, δηλαδή με κριτήρια την διαδικασία που ακολουθήθηκε για την πρόσληψή τους και όχι την αναγκαιότητα των θέσεων εργασίας που καταργούνται και την απόδοση των υπαλλήλων κατά την εκτέλεση της εργασίας τους, έθεσε ζήτημα ευθείας αντίθεσης της διάταξης με τις συνταγματικές

αρχες της ισότητας και της αξιοκρατίας, της νομιμότητας, του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης.

Έτσι, στην θέση σε διαθεσιμότητα υπαλλήλου Δήμου ΔΕ με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, κρίθηκε δικαστικά³⁶ ότι τα κριτήρια βάσει των οποίων η υπάλληλος τέθηκε σε διαθεσιμότητα είναι αντίθετα με την συνταγματική αρχή της ισότητας, της αξιοκρατίας, της αναλογικότητας, της χρηστής διοίκησης και του κράτους δικαίου και έγινε κατά παραβίαση των αρχών αυτών, με πρώτη την αρχή της ισότητας. Στην ίδια ως άνω απόφαση κρίθηκε πως είναι αντίθετο στη λογική να αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα για την θέση σε διαθεσιμότητα η διαδικασία πρόσληψης του εργαζομένου και όχι η απόδοση του και η αναγκαιότητα των θέσεων που καταργούνται. Ωστόσο, σύμφωνα με την αρχή της ισότητας, ο κοινός νομοθέτης κατά την επιλογή του τρόπου ρυθμίσεως των θεμάτων που σχετίζονται με την κατάργηση οργανικών θέσεων, ακόμη και συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, σε φορείς και υπηρεσίες του δημοσίου πρέπει να κινείται μέσα στα όρια της αρχής της ισότητας, δηλαδή να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων και να θεσπίζει κανόνες με αντικειμενικά κριτήρια. Δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και την αναδιοργάνωσή του πλην όμως οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει να εισάγονται με την τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκή λειτουργία της Διοικήσεως και η παροχή των υπηρεσιών που πρέπει να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου. Συνεπώς, σύμφωνα και με την αρχή της αναλογικότητας (α. 25 παρ. 1 του Σ), η επιλογή των εργαζομένων που τίθενται σε καθεστώς διαθεσιμότητας δεν θα πρέπει να είναι ούτε αυθαίρετη ούτε

³⁶ Απόφαση 9/2014 ΜΠΡ Ξάνθης.

επιλεκτική αλλά να γίνει με αντικειμενικά κριτήρια, υπηρεσιακά ή κοινωνικά, βάσει των ικανοτήτων, των προσόντων, της απόδοσης, της αρχαιότητας, της ηλικίας, της οικογενειακής και οικονομικής κατάστασης των εργαζομένων... Οι διατάξεις αυτές του νόμου έτσι όπως αναλύθηκε ως άνω αντιστρατεύονται ευθέως και παραβιάζουν τις συνταγματικές αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας (α. 103 παρ. 7 του Σ) και της αναλογικότητας και της ορθολογικής διάρθρωσης των υπηρεσιών του Δημοσίου.

δ.6 Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης.

Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής του κράτους δικαίου και οριοθετείται κάθε φορά από το νομοθέτη σε συνταγματικά πλαίσια ανάλογα με το θέμα που ρυθμίζει. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης γεννάται όταν η διοίκηση με τις πράξεις της, δημιουργεί στους διοικούμενους ψευδείς εντυπώσεις ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, αγνοώντας τις πραγματικές καταστάσεις που διαμορφώθηκαν³⁷.

Η διοίκηση στην οποιαδήποτε δράση της πρέπει να διέπεται από ασφάλεια δικαίου. Ειδικά όταν προβαίνει στην ανάκληση μιας πράξης κατά την διακριτική της ευχέρεια μεταξύ της νομικής κατάστασης που έχει δημιουργηθεί με την έκδοση πράξης και του λόγου που επιβάλλει την ανάκλησή της, πρέπει να τηρεί απαρέγκλιτα την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου σε μια ορισμένη νομική σχέση ή κατάσταση που προκλήθηκε από την συμπεριφορά των οργάνων

³⁷Οι ανυπόστατες διοικητικές πράξεις δεν μπορούν να αποτελέσουν βάση για την ανάπτυξη της αρχής της εμπιστοσύνης. Όμως το ΣτΕ με την απόφαση 989/1990 έκρινε ότι η υπουργική απόφαση που δεν είχε δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και ούτε είχε κυρωθεί με νόμο και η οποία απήλασε τους ανθοπώλες από την υποχρέωση έκδοσης δελτίου αποστολής δημιούργησε στον διοικούμενο εύλογη πεποίθηση ότι η επιβολή προστίμου αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης.

της³⁸.

Η θεμελίωση της αρχής βρίσκεται στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος δηλαδή στον σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου, καθώς και στο άρθρο 5 παρ 1 αυτού, και για να τύχει εφαρμογής θα πρέπει να συντρέχουν τα εξής στοιχεία:

- Ένα υλικό, δηλαδή η διοίκηση να έχει προβεί σε μία υλική ενέργεια η οποία κατά την άποψη του διοικουμένου θεωρεί ότι αποτελεί κεκτημένο δικαίωμά του και
- Ένα υποκειμενικό ή ψυχολογικό στοιχείο, δηλαδή θα πρέπει να δημιουργείται στον διοικούμενο η πεποίθηση ότι η κατάσταση που τον αφορά θα εξακολουθήσει να ισχύει και μελλοντικά. Μάλιστα αυτή η αίσθηση εμπιστοσύνης του διοικουμένου από την διοίκηση, θα πρέπει να οφείλεται σε θετική δράση του κρατικού οργάνου και όχι απλώς σε απραξία του οργάνου να ασκήσει έλεγχο στον διοικούμενο.

Με άλλα λόγια οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή της αρχής της εμπιστοσύνης, είναι:

α) ο διοικούμενος να εμπιστεύεται την διοίκηση από πράξεις που εκείνη έχει ενεργήσει, θεωρώντας ότι έχει κεκτημένο δικαίωμα, β) ο διοικούμενος να έχει τη βαθιά πεποίθηση ότι η πράξη που ενεργεί καλοπίστως είναι απολύτως νόμιμη και γ) να μην υπάρχει λόγος δημοσίου συμφέροντος που να επιβάλλει μετατροπή της υφιστάμενης κατάστασης.

Δηλαδή, περίπτωση κατά την οποία κάμπτεται η εν λόγω αρχή υπάρχει εφόσον

³⁸Γ. Κατρούγκαλος «Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος» Διδικ 1993, σελ 940 επ., Π. Δαγτόγλου «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο» σελ. 183, Στ Δεληκωστόπουλου «Η αρχή της προστασίας δικαιολογημένης εμπιστοσύνης», Διοικητική Μεταρρύθμιση 1987, σελ 90. Επίσης αποφάσεις ΣτΕ 1508/2002, Διοικ Εφ Αθ. 794/2002. Γνμ/ση ΝΣΚ 45-2006.

θίγεται το δημόσιο συμφέρον. Η αρχή έχει τη βάση της στο στοιχείο του κράτους δικαίου που θεμελιώνεται στα άρθρα 2 παρ. 1, 4 παρ. 1, 5 παρ.1, 10 παρ. 1, 25 και 26 του Συντάγματος. Δεσμεύει τον νομοθέτη και την διοίκηση. Η βεβαιότητα που δημιουργείται στον διοικούμενο από τις πράξεις της διοίκησης έχει να κάνει με την σταθερότητα των κανόνων δικαίου που την διέπουν. «Η προστασία της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης πρέπει να προηγείται της αρχής της βεβαιότητας του δικαίου γιατί το δίκαιο υπερισχύει του νομίμου³⁹». Το κράτος πέρα από νόμιμο πρέπει να είναι και δίκαιο. Η ανάγκη της εφαρμογής της από τον πολίτη προκύπτει όταν υπάρχει νομοθετική μεταβολή με την εισαγωγή νόμων που έχουν αναδρομική ισχύ⁴⁰.

Έτσι με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 668/2012 καθώς και τις με αρ. 1283-1286/2012 αποφάσεις, κρίθηκε ότι η ανάγκη κάλυψης των δημοσιονομικών αναγκών της χώρας και η βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης αποτελούν σοβαρό λόγο δημοσίου συμφέροντος. Συνεπώς, τα αναφερόμενα μέτρα σε κατάργηση και μείωση των επιδομάτων δεν αντίκεινται στο άρθρο 1 του προσθέτου πρωτοκόλλου ούτε στην αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης⁴¹. Ο νομοθέτης όταν επιφέρει μεταβολή του νόμου που ίσχυε και μάλιστα αναδρομικά οφείλει να θεσπίζει μεταβατικές διατάξεις που για χρονικό διάστημα το οποίο θα ορίζουν, θα εξακολουθήσουν να ισχύουν οι διατάξεις του προηγούμενου νόμου. Σε διαφορετική περίπτωση θα πρέπει να προβλέπεται τρόπος αποζημίωσης των πολιτών⁴².

³⁹ Βλ. Παπαρηγορίου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», όπ, σ. 266

⁴⁰ Του ιδίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», όπ. σ. 260 - 261.

⁴¹ Ανδρομάχη – Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, «Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου» οπ.αν.

⁴² Βλ. Παπαρηγορίου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», όπ., και Ν.Κ. Σακελλαρίου, «Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης», σ. 283 επ.

§2. Τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης.

2.1 Η εννοιολογική προσέγγιση του όρου «κακοδιοίκηση».

Η κακοδιοίκηση δεν αποτελεί κάτι νέο στις ημέρες μας. Υπήρχε από την αρχαιότητα, από την εποχή του Περικλή, την εποχή που η Αθήνα έφτασε στο απόγειο της, και φυσικά εξακολουθεί να υπάρχει και σήμερα. Ο νόμος μάλιστα, εκλαμβάνει ως δεδομένο την ύπαρξη της.

Είναι δε γνωστό πως, όπου υπάρχει κακοδιοίκηση, υπάρχει και διαφθορά, καθόσον όποιος κατέχει δημόσια εξουσία μπορεί να χρησιμοποιήσει τη θέση του για να αποκομίσει προσωπικά οφέλη.

Στην αρχαία Αθήνα τα μέτρα καταστολής για την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς ήταν πολύ αυστηρά και οι παραβάτες τιμωρούνταν είτε με μεγάλη χρηματική ποινή είτε με την θανατική ποινή. Για πράξεις κακοδιοίκησης υπόκεινταν σε παραδειγματική τιμωρία και ο νόμος εφαρμόζοταν για όλους χωρίς εξαιρέσεις⁴³. Είναι γνωστός ο όρκος των Δικαστών της Ηλιαίας κατά τον οποίο, ορκίζονταν ότι «...Δεν θα δωροδοκηθώ λόγω της δικαστικής μου ιδιότητας, ούτε εγώ προσωπικά ούτε άλλος ή άλλη για λογαριασμό και εν γνώσει μου κατ' ουδένα τρόπο και με κανένα πρόσχημα...»⁴⁴.

Δεδομένου ότι η κακοδιοίκηση κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους θεσμούς τους κράτους και την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών και ενισχύει

⁴³Σ. Αδάμ Μαγνήσαλη, «Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην αρχαία Αθήνα» σε Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και στην Πολιτική, Εκδ. Ι. Σιδέρης, 2005, σ. 28 – 30.

⁴⁴Της ίδιας «Η απονομή της δικαιοσύνης στην Αρχαία Αθήνα», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2008, σ. 105 – 111.

την άποψη ότι για να ξεπεραστούν τα γραφειοκρατικά προβλήματα, πρέπει να καταφύγουν σε άλλου είδους μέσα, αποτελεί κοινή παραδοχή ότι για την αντιμετώπισή της απαιτείται εθνική και ολοκληρωμένη στρατηγική προσπάθεια. Διαθέτει δε πολυπλοκότητα και πολυμορφία και αντιμετωπίζεται τόσο με την πρόληψη όσο και με την καταστολή και την εκπαίδευση.

Ο όρος «κακοδιοίκηση» στο δημόσιο τομέα, δεν είναι εύκολα διακριτός πάντοτε και ούτε μπορεί να διασαφηνιστεί γιατί αφενός μεν, πρόκειται για μια αξιολογική νομική έννοια με εκτεταμένο περιεχόμενο, αφετέρου γιατί η κακοδιοίκηση κυρίως συνδέεται με περιπτώσεις που δεν στηρίζονται σε επιστημονική κατάρτιση αλλά σε πρακτικές γνώσεις, σε εμπειρικές καταστάσεις⁴⁵.

Η κακοδιοίκηση υπάρχει εκεί που δεν τηρείται η αρχή της νομιμότητας, δηλαδή εκεί που δεν τηρείται η ορθή εφαρμογή του νόμου, ανεξάρτητα από τους λόγους που οδηγούν στη μη τήρησή της. Τη στιγμή που οι πολίτες έχουν περισσότερο από ποτέ την ανάγκη εφαρμογής της, οι δημόσιες υπηρεσίες λόγω της υποβάθμισής τους αδυνατούν να επιτελέσουν τον σκοπό τους για τον οποίο έχουν συσταθεί.

Έτσι κακοδιοίκηση αποτελεί τόσο η απρεπής και αντίθετη με την αρχή της χρηστής διοίκησης συμπεριφορά του δημοσίου υπαλλήλου προς τον πολίτη, ο οποίος αδιαφορεί ή αρνείται να τον εξυπηρετήσει, όσο και η παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας από το αρμόδιο διοικητικό όργανο καθώς και η μη τήρηση των δικαστικών αποφάσεων που δικαιώνουν τον διοικούμενο από τη διοίκηση. Με άλλα λόγια κακοδιοίκηση είναι η πλημμελής ή ανεπαρκής διοίκηση, που επιφέρει

⁴⁵Μ. Πικραμένος «Διοικητικές δυσλειτουργίες, κράτος δικαίου και δικαιώματα» Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δημ. Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου, τόμος 2, Θεσσαλονίκη 2009, σ. 576

παράνομα ζημία στο δημόσιο ή τρίτους⁴⁶. Κακοδιοίκηση αποτελούν η άδικη μεταχείριση, οι αθέμιτες διακρίσεις, η κατάχρηση εξουσίας, η άρνηση παροχής πληροφοριών, η αδικαιολόγητη καθυστέρηση και οι παράνομες διαδικασίες⁴⁷. Περίπτωση κακοδιοίκησης συντρέχει, όταν ένα θεσμικό όργανο δεν ενεργεί σύμφωνα με το νόμο (συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων), ή δεν σέβεται τις αρχές περί χρηστής διοίκησης. Η έλλειψη υποδομών, ανεπαρκούς στελέχωσης υπηρεσιών, οι πλημμελείς υπηρεσίες προς τους πολίτες λόγω μη ορθής ή πλημμελούς εφαρμογής ή και άνισης εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου, οι καθυστερήσεις και η μη τήρηση προθεσμιών για διεκπεραίωση υποθέσεων, η έλλειψη ενημέρωσης - πληροφόρησης σχετικά με έκδοση πράξεων και πιστοποιητικών, η μη τήρηση της ουσιαστικής νομιμότητας, γενικά δηλαδή, η παραβίαση, διατάξεων νόμων και υπουργικών αποφάσεων, συνιστούν μορφές κακοδιοίκησης. Ακόμη και η αδράνεια της διοίκησης να απαντήσει σε αιτήσεις πολιτών, συνιστά μορφή κακοδιοίκησης. Κακοδιοίκηση υπάρχει και όταν δεν τηρούνται οι βασικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου, όπως η μη τήρηση της αρχής της χρηστής διοίκησης, η μη τήρηση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της διαφάνειας, της ισότητας και της αμεροληψίας. Επίσης, η ανεπάρκεια ή η έλλειψη αιτιολογίας διοικητικών πράξεων, τα ζητήματα πρόσβασης σε έγγραφα – επικύρωσης και χορήγησης αντιγράφων, η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας, η άγνοια της νομολογίας και η μη τήρηση των διατακτικών των δικαστικών αποφάσεων αποτελούν μορφές κακοδιοίκησης και δυσλειτουργίας του κράτους.

Κατά τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς,

⁴⁶ Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ. 2004, σ. 193 και Μ. Γ. Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί», Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 13

⁴⁷ Της ίδιας Μ. Γ Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί» σ. 13.

κακοδιοίκηση υπάρχει όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με την αρχή που το διέπει. Με την Συνθήκη του Μάαστριχ (1996) θεσπίστηκε στην κοινοτική έννομη τάξη «ο Θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή» (άρθρο 38 Ε της συνθήκης⁴⁸). Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, στην πρώτη Έκθεση του θεσμού, όρισε την έννοια της κακοδιοίκησης όπως αποτυπώθηκε στον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ως άνω.

Στην ελληνική έννομη τάξη τον όρο «κακοδιοίκηση» συναντάμε στο άρθρο 1 του ν. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις» (Α'10), στο οποίο προβλέπεται ότι *«Η ανεξάρτητη αρχή Συνήγορος του Πολίτη, έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ., ... για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας».*

⁴⁸ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Άρθρο 138 Ε «1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ορίζει διαμεσολαβητή, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να παραλαμβάνει τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών ή νομικών προσώπων που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών, με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων. Στα πλαίσια των καθηκόντων του, ο διαμεσολαβητής διεξάγει τις έρευνες που κρίνει δικαιολογημένες είτε με δική του πρωτοβουλία είτε βάσει των καταγγελιών που του έχουν υποβληθεί απευθείας ή μέσω μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκτός εάν για τα καταγγελλόμενα γεγονότα έχει ή είχε κινηθεί δικαστική διαδικασία. Εάν ο διαμεσολαβητής διαπιστώσει περίπτωση κακής διοίκησης, υποβάλλει το θέμα στο οικείο όργανο, το οποίο διαθέτει προθεσμία τριών μηνών για να εκθέσει τη γνώμη του στο διαμεσολαβητή. Ο διαμεσολαβητής διαβιβάζει εν συνεχεία έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προς το οικείο όργανο. Ο καταγγέλλων ενημερώνεται για το αποτέλεσμα των ερευνών αυτών. Ο διαμεσολαβητής συντάσσει ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών του. 2. Ο διαμεσολαβητής διορίζεται μετά από κάθε εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου. Η θητεία του δύναται να ανανεωθεί. Το Δικαστήριο μπορεί να απαλλάξει το διαμεσολαβητή από τα καθήκοντα του αιτήσει του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εάν παύσει να πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων του ή εάν διαπράξει βαρύ παράπτωμα. 3. Ο διαμεσολαβητής ασκεί τα καθήκοντα του με πλήρη ανεξαρτησία. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δεν ζητά ούτε δέχεται υποδείξεις από κανένα οργανισμό. Ο διαμεσολαβητής δεν μπορεί, κατά τη διάρκεια των καθηκόντων του, να ασκεί καμία άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη. 4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μετά από γνώμη της Επιτροπής και με την έγκριση του Συμβουλίου που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, προσδιορίζει το καθεστώς και τους γενικούς όρους της άσκησης των καθηκόντων του διαμεσολαβητή.»

Η κακοδιοίκηση ευνοεί την ανάπτυξη μορφών διαφθοράς και η διαφθορά ευνοείται και αναπτύσσεται από την ύπαρξη της κακής διοίκησης. Οι δύο μορφές μαζί, δηλαδή η κακοδιοίκηση και η διαφθορά προκαλούν σοβαρές δυσλειτουργίες στον κρατικό μηχανισμό, αποσταθεροποιούν το κράτος δικαίου, υπονομεύουν την λειτουργία του και εμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη μιας κοινωνίας.

2.2 Η έννοια της διαφθοράς.

Ο όρος «διαφθορά» συναντάται σε μεγάλο βαθμό σε διάφορα κείμενα του 19^{ου} αιώνα. Στην Ελλάδα από την εποχή της βασιλείας του Όθωνα συνδέεται με την πολιτική και ηθική ανηθικότητα, την συναλλαγή και την εξαγορά ψήφων βουλευτών, την νοθεία κατά τις εκλογές, την έλλειψη αξιοκρατίας και την σπατάλη του δημοσίου χρήματος. Κατά την διάρκεια θητείας του Χαρίλαου Τρικούπη, σήμαινε την κακοδιαχείριση, την καταπάτηση των νόμων, το ρουσφέτι, την αυθαίρετη επέμβαση της βασιλείας⁴⁹ κλπ.

Στην αρχαιότητα συναντάμε πράξεις διαφθοράς ήδη από το 1300 π. Χ. όπου στην Αίγυπτο οι ιερείς και τα κρατικά στελέχη που ήταν επιφορτισμένα με την απόδοση της δικαιοσύνης απειλούνταν με θάνατο εάν δωροδοκούσαν.

Στην αρχαία Αθήνα υπήρξαν φαινόμενα διαφθοράς που εκδηλώθηκαν με αναξιοκρατία, χρηματισμό και παράβασης καθήκοντος.

Ο Ησίοδος στα τέλη του 8^{ου} αιώνα π.Χ, κατηγορεί τους βασιλείς που απένειμαν την δικαιοσύνη, ότι δεν δίκασαν έχοντας αμερόληπτη κρίση, αλλά σύμφωνα με τα δώρα που δέχονταν και τα συμφέροντά τους. Γι αυτό και ονομάζονται

⁴⁹Κλ. Κουτσούκης «Παθολογία της πολιτικής- όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος», Εκδ. Παπαζήση, 1998, σ. 16. Επίσης, Μ. Γ. Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί», Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 1.

«δωροφάγοι⁵⁰».

Σύμφωνα με τον Πλούταρχο⁵¹, όταν ο Σόλωνας αποφάσισε την εξάλειψη των χρεών (Σεισάχθεια) και αναζητούσε τα κατάλληλα επιχειρήματα, το εκμυστηρεύθηκε στους πιο έμπιστους φίλους του, οι οποίοι δανείστηκαν μεγάλα χρηματικά ποσά από τους οικονομικά εύπορους για να αγοράσουν γη. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να κατηγορηθεί ο Σόλωνας, ο οποίος στο τέλος κατάφερε να απαλλαγεί από τις κατηγορίες.

Ο Δημοσθένης είχε φυλακιστεί και εξοριστεί δύο φορές για δωροδοκία⁵².

Κατά τον Θουκυδίδη, ο Περικλής υπήρξε «διαφανώς αδωρότατος⁵³». Ωστόσο φαίνεται ότι είχε αναμιχθεί σε υπόθεση δωροδοκίας των Σπαρτιατών. Κατά τον απολογισμό της στρατηγίας του δεν μπόρεσε να δικαιολογήσει επίσημα την δαπάνη δέκα ταλάντων για τη δωροδοκία των Σπαρτιατών, τα οποία τους τα έδωσε για να τους πείσει να αποσύρουν τα στρατεύματά τους που βρίσκονταν στα σύνορα της Αττικής το 446 π.Χ. Για να μπορέσει να δικαιολογήσει αυτή τη δαπάνη έγραψε ότι δαπανήθηκαν «εις το δέον», δηλαδή όπου έπρεπε. Η δαπάνη εγκρίθηκε από τους ελεγκτές λόγω του προφανούς σκοπού της⁵⁴.

Ο γλύπτης Φειδίας κατηγορήθηκε δύο φορές για κλοπή και κατάχρηση χρυσού. Η μεγάλη ποσότητα χρυσού που χρησιμοποίησε για την κατασκευή του χρυσελεφάντινου αγάλματος της Αθηνάς, έδωσε αφορμή στους αντιπάλους του να

⁵⁰ Ησίοδος «*Εργα και Ημέραι*», σ. 38-39

⁵¹ Πλούταρχος, «*Βίοι Παράλληλοι*», Σόλων, σ. 15, 7-9.

⁵² Μ. Γ. Βενετσανοπούλου «*Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί*», Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ.5-9.

⁵³ Θουκυδίδης, *Ιστορία*, Κεφ. Β', 65.

⁵⁴ Πλούταρχος, Περικλής, 22.1 – 23.1

τον κατηγορήσουν για νοθεία⁵⁵. Πιθανόν σε αυτή τη δίκη να κατηγορήθηκε και ο Περικλής, ο οποίος το 438 π.Χ., ήταν επιστάτης της κατασκευής του αγάλματος αυτού.

Η διαφθορά ως γενική έννοια, αφορά επιλογές που πραγματοποιούνται με σκοπό την εξυπηρέτηση ιδιοτελών συμφερόντων ατόμων ή ομάδων οι οποίοι λόγω της σχέσης τους στην ιεραρχία τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα, μπορούν να λάβουν συγκεκριμένες αποφάσεις⁵⁶.

Στο λεξικό της ελληνικής γλώσσας η διαφθορά σημαίνει την «ανηθικότητα», την «εξαχρείωση», την «αποσύνθεση», «τη χρήση αθέμιτων μέσων για να παραβιάζονται οι νόμοι προς ιδιωτικό όφελος», «τον ηθικό ξεπεσμό, την αλλοίωση των ηθικών χαρακτηριστικών του ανθρώπου και την αποδοχή της ανηθικότητας»⁵⁷. Η πρώτη εμφάνιση του ορισμού γίνεται με την «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα αστικού δικαίου περί διαφθοράς» στο νόμο 2752/2001⁵⁸.

Σύμφωνα με τον ορισμό που έχει αποδεχθεί η χώρα μας και τον χρησιμοποιεί ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) «η διαφθορά είναι η κατάχρηση δημοσίου αξιώματος για ιδιωτικό όφελος, το οποίο συνηθέστερα μπορεί να έχει τη μορφή χρήματος αλλά και εύνοιας για την οικογένεια ή φίλο ή και προς όφελος μιας ομάδας συμφερόντων, όπως πολιτικού κόμματος, με σκοπό την

⁵⁵Πλούταρχος, Περικλής, 31 επ.

⁵⁶Κ. Μελάς «Η διαφθορά στο δημόσιο βίο», Monthly Review, Μηνιαία Επιθεώρηση Νο 4, 2005, σ. 46.

⁵⁷Γ. Μπαμπινιώτη «Λεξικό για το σχολείο και το γραφείο», Κέντρο Λεξικολογίας, Γ Έκδοση, 2012.

⁵⁸Σύμφωνα με το α. 2 της σύμβασης ως διαφθορά ορίζεται «η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως δώρου ή οποιοδήποτε άλλου προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος».

απόκτηση ή την διατήρηση της εξουσίας»⁵⁹. Στις μέρες μας, η διαφθορά αποτελεί παγκόσμιο φαινόμενο που προσπαθεί να αντιμετωπισθεί από τις κυβερνήσεις των κρατών και πλήττει τόσο τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα. Οι ευκαιρίες για τα εγκλήματα της διαφθοράς έχουν να κάνουν με το μέγεθος των χρηματικών ποσών που διαθέτουν οι δημόσιες υπηρεσίες, τον τρόπο κατανομής αυτών και από την έλλειψη του αισθήματος της ευθύνης εκείνων που τα διαχειρίζονται.

Κατά τον ορισμό του καθηγητή Δ. Ράικου, «ως πράξη διαφθοράς του διοικητικού οργάνου ορίζεται η προς εξυπηρέτηση ιδιοτελούς σκοπού παραβίαση της αρχής της νομιμότητας από τον προσωπικό φορέα του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτόν δημόσιας εξουσίας»⁶⁰.

Τα βασικά στοιχεία ύπαρξής της είναι:

- πράξη ή παράλειψη του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτό δημόσιας εξουσίας,
- παραβίαση της αρχής της νομιμότητας και
- εξυπηρέτηση ιδιοτελούς σκοπού κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Για να υπάρξει διαφθορά χρειάζεται τόσο ο διαφθορέας όσο και ο διαφθειρόμενος. Τα στοιχεία που την συνθέτουν είναι: α) η παράνομη άσκηση του δημόσιου λειτουργήματος ή αντίστοιχου με αυτό στην οικονομία ή μετά από πολιτική

⁵⁹Ο ορισμός δίνεται από την Παγκόσμια Τράπεζα και υιοθετείται στην χώρα μας από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

⁶⁰Δ. Ράικος, «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», εκδόσεις Σακκουλα 2006.

εντολή και β) η παραβίαση κανόνων της διοικητικής λειτουργίας⁶¹.

2.3 Η σχέση της διαφθοράς με την κακοδιοίκηση.

Η διαφθορά είναι συνδεδεμένη με την κακοδιοίκηση. Η κακοδιοίκηση στις δημόσιες υπηρεσίες ευνοεί την ανάπτυξη των φαινομένων της διαφθοράς και η διαφθορά με τη σειρά της «καλύπτει» την κακοδιοίκηση⁶². Γεννιέται και μεγαλώνει μέσα από την κακοδιοίκηση και από την αδιαφάνεια με την οποία λειτουργούν οι κρατικοί μηχανισμοί.

Ως παράγοντες που υποθάλπουν την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά αναφέρονται κυρίως:

1. Η γραφειοκρατία, η αλληλεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων, η ύπαρξη ρυθμιστικών κανόνων που ψηφίστηκαν ad hoc,
2. Η έλλειψη διαφάνειας που συνεπάγεται την μη πρόσβαση των πολιτών σε πληροφορίες
3. Η έλλειψη προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου
4. Η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα με αποτέλεσμα οι παραβάτες να ξεφεύγουν με την παραγραφή των αδικημάτων
5. Η επιλεκτική μεταχείριση των επώνυμων πολιτών που αντί να απαλλάσσονται

⁶¹ Gunther Kaiser, «Η διαφθορά και η αντιμετώπισή της», μετάφραση και επιμέλεια: Έφη Λαμπροπούλου: Επιστήμη και κοινωνία – Επιθεώρηση Πολιτικής και κοινωνικής θεωρίας, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, τ. 15, 2005, σ. 20.

⁶² Σύμφωνα με την έκθεση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ITA 2006): «Στη βάση της κακοδιοίκησης βρίσκονται φαινόμενα όπως ο κομματισμός, η πολυνομία, οι ασάφειες του νόμου και οι νομοτεχνικές ατέλειες, ο δυσνόητος χαρακτήρας των διατάξεων, η γραφειοκρατία, οι καθυστερήσεις στην διεκπεραίωση των υποθέσεων, οι επικαλύψεις αρμοδιότητας κλπ.»

του κατηγορητηρίου στο ακροατήριο, απαλλάσσονται με βούλευμα.

6. Η χωρίς έλεγχο εξουσία που δίνεται σε αρμόδιους για να αποφασίζουν άκριτα και χωρίς περιορισμούς με την επίκληση πολιτικής βούλησης
7. Η ατιμωρησία των υπαλλήλων και λειτουργών της δημόσιας διοίκησης που τους έχει δημιουργήσει ένα αίσθημα αυθαίρετης δράσης⁶³.

2.3.1 Οι μορφές της διαφθοράς

Μορφές της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση αποτελούν η δωροδοκία, ο χρηματισμός των δημοσίων υπαλλήλων, η κατάχρηση, υπεξαίρεση χρημάτων, η απάτη, ο εκβιασμός, η ευνοιοκρατία, η πλαστογραφία και απάτη, οι πελατειακές σχέσεις που αναπτύσσονται για αμοιβαίες εξυπηρετήσεις και συμβιβασμούς⁶⁴.

2.3.2 Τα αίτια της διαφθοράς.

Τα αίτια της διαφθοράς είναι:

- η κατάπτωση των ηθικών αξιών που έχει σαν αποτέλεσμα να μην υπάρχει συνειδητοποίηση του αδίκου χαρακτήρα των πράξεων, οι ευκαιρίες για τέλεση παρανόμων πράξεων,
- η έλλειψη ελέγχου αυτών,

⁶³Λ. Τρ. Ρακιντζής «Καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση», εκδόσεις ..., σ. 620. Ελ. Μπεσιλα – Μακρίδη «Ο έλεγχος της διοίκησης», Τόμος II, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσ/νικη, 2006, σ. 29. www.gedd.gr «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση κατά της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης» (29/02/2006).

⁶⁴Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Εφετείο Αθηνών «Καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2001, σ. 53, Χρ. Σπυράκη και Γρ. Σπυράκης, «Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, τ. 17, 2011, σ. 287 και 288. Μ. Γ. Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί», Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ.19-21.

- το ελλιπές νομοθετικό πλαίσιο και
- οι αναποτελεσματικοί κυρωτικοί μηχανισμοί κατά των πράξεων της διαφθοράς⁶⁵.

Αποτέλεσμα και των δύο φαινομένων είναι η παράβαση των θεμελιωδών γενικών αρχών του κράτους δικαίου και η δυσλειτουργία των κρατικών μηχανισμών εις βάρος του πολίτη. Βέβαια, στην περίπτωση παράβασης των γενικών αρχών του κράτους δικαίου λόγω φαινομένων κακοδιοίκησης, δεν χρειάζεται να υπάρχει το στοιχείο του ιδιωτικού οφέλους όπως συμβαίνει με τα φαινόμενα διαφθοράς. Αρκεί και η αδράνεια από πλευράς των διοικητικών οργάνων της διοίκησης ή ακόμη και η άγνοια του ανθρώπινου δυναμικού που υπηρετεί σε αυτήν ή και η αδιαφορία του υπαλλήλου για να υπάρξει το φαινόμενο της κακοδιοίκησης.

Αυτός που εν τέλει ζημιώνεται είναι ο πολίτης, ο οποίος για σφάλματα της διοίκησης υποχρεούται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, να προσφύγει δικαστικά για την επιδίωξη του δίκαιου αποτελέσματός του και για την αποκατάσταση της νομιμότητας.

⁶⁵Η. Αργυροηλιόπουλος, «Η ιδιωτική και δημόσια διαφθορά ως έγκλημα αθέμιτου ανταγωνισμού», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ. 40.

§ 3. Περιπτώσεις δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, η κακοδιοίκηση συνιστά κακή διακυβέρνηση σε κάθε επίπεδο και θέτει σε κίνδυνο την λειτουργία της ίδιας της διοίκησης αφού με τις μη συννομες ενέργειες της ή με τις παραλείψεις των οργάνων της θίγονται αρχές και αξίες του κράτους δικαίου ενώ η διοίκηση εμφανίζεται αναποτελεσματική και δυσλειτουργική κατά την άσκηση του έργου της. Κατωτέρω αναλύονται περιπτώσεις δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

3.1 Παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας.

Παράλειψη της διοίκησης, σημαίνει ότι η διοίκηση δεν προβαίνει σε νομική ενέργεια που τάσσει ο κανόνας δικαίου αλλά και ότι απέχει από μία ενέργεια με αποτέλεσμα να ζημιώνεται ο διοικούμενος.

Η παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας υπάγεται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 5 του ν.δ 170/1973.

«Η μη τήρηση οποιασδήποτε γενικής φύσης νομικής υποχρέωση από μέρους της διοίκησης που επιβάλλει τη ρύθμιση συγκεκριμένης σχέσης συνιστά παράλειψη. Ως νομικής φύσης υποχρεώσεις της διοίκησης είναι εκείνες που απορρέουν από την εφαρμογή γενικών αρχών του Διοικητικού δικαίου ή από έννοιες που αναπτύσσονται σε συνδυασμό προς το γενικό νομικό καθεστώς του κοινωνικού κράτους δικαίου⁶⁶»

Αν δεν ορίζεται από κανόνα δικαίου συγκεκριμένη πράξη της διοικήσεως για να δράσει, τότε στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας θα πρέπει να επιλέξει μία ενέργεια μεταξύ εξίσου νομίμων ενεργειών. Διότι δεν νοείται παράλειψη, εντός των

⁶⁶ Ανδ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά «Η Προστασία του Διοικουμένου, Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως», εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1999.

ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως.

Είναι γνωστό ότι η πλέον συνηθισμένη μορφή κακοδιοίκησης είναι η παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας. Η διοίκηση κατακλύζεται καθημερινά από αιτήσεις πολιτών που αποβλέπουν στο να επιτραπεί σε αυτούς η άσκηση διαφόρων δραστηριοτήτων⁶⁷. Συχνά η διοίκηση αντί να απαντήσει στις αιτήσεις των πολιτών, απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια. Αυτή λοιπόν, είναι η κλασική περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, που συνίσταται στην παραβίαση εκ μέρους της διοίκησης συγκεκριμένου κανόνα δικαίου, ο οποίος δεσμεύει το αρμόδιο διοικητικό όργανο να εκδώσει τη διοικητική πράξη που έχει ζητήσει ο διοικούμενος εφόσον συντρέχουν στο πρόσωπο του οι τασσόμενες προϋποθέσεις⁶⁸. Τα παραδείγματα είναι πολλά στην καθημερινότητα του πολίτη.

Ειδικότερα, παράλειψη νομίμου οφειλομένης ενέργειας συνιστά η περίπτωση όπου Δημότης παρουσιάζεται στο γραφείο της Αστυνομίας του οικείου Δήμου. Αναφέρει ότι μπροστά από την είσοδο της οικίας του, το παράπλευρο κατάστημα υγειονομικού ενδιαφέροντος (καφέ) έχει αναπτύξει σειρά τραπεζοκαθισμάτων στον κοινόχρηστο χώρο, εμποδίζοντας την διέλευση αυτού και των μελών της οικογένειάς του στην οικία του. Υπάλληλοι της δημοτικής αστυνομίας του απαντούν ότι θα επιληφθούν του θέματος. Μετά από τριάντα ημέρες ο δημότης διαπιστώνει ότι η δημοτική αστυνομία δεν επιλήφθηκε του θέματος, ούτε απάντησε στον δημότη, επικαλούμενη φόρτο εργασίας και ανεπάρκεια δυναμικού. Στην περίπτωση αυτή είναι προφανές ότι υπήρξε παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας της Διοίκησης να απαντήσει.

⁶⁷ Μ. Ν. Πικραμένος «Διοικητικές δυσλειτουργίες: Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα», όπ. σ.567 επ.

⁶⁸ Του ιδίου ως άνω, κεφάλαιο «Οι κυριότερες όψεις δυσλειτουργιών της διοίκησης». Επίσης, όπως έχει κριθεί νομολογιακά για να θεμελιωθεί το δικαίωμα προσβολής παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας με αίτηση ακυρώσεως απαιτείται να υπάρχει νόμιμη υποχρέωση της διοίκησης για την ενέργεια ή ρύθμιση συγκεκριμένης σχέσης σύμφωνα με ειδική διάταξη νόμου που διέπει αυτή τη σχέση και επιβάλλει την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης.

Επίσης παράλειψη συνιστά και όταν π.χ το ερμόδιο όργανο της διοίκησης παραλείπει να αποφανθεί επί αιτήματος χορήγησης άδειας εγκατάστασης μονάδας κατασκευής ετοιμού σκυροδέματος καίτοι είναι υποχρεωμένος από το νόμο και εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Το γεγονός αυτό έχει δυσμενείς οικονομικές και επαγγελματικές συνέπειες για τον αιτούντα. Το ίδιο συμβαίνει και με την παράλειψη αποδοχής αιτήματος φοιτητή εξωτερικού για μεταγραφή σε ΑΕΙ του εσωτερικού.

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο νόμος στο άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ 18/1989, «Στις περιπτώσεις που ο νόμος επιβάλλει σε κάποια αρχή να ρυθμίσει συγκεκριμένη σχέση με την έκδοση εκτελεστής πράξης η οποία υπάγεται στους όρους της παραγράφου 1, η αίτηση ακύρωσης είναι δεκτή και κατά της παράλειψης της αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια. Η αρχή θεωρείται ότι αρνείται την ενέργεια αυτή όταν παρέλθει άπρακτη η ειδική προθεσμία που τυχόν τάσσει ο νόμος, διαφορετικά όταν παρέλθει το τρίμηνο από την υποβολή της σχετικής αιτήσεως στη Διοίκηση. ... Αίτηση ακύρωσης που ασκείται πριν παρέλθουν οι παραπάνω προθεσμίες είναι απαράδεκτη. Με την αίτηση ακύρωσης που ασκείται παραδεκτώς κατά της ανωτέρω αρνήσεως λογίζεται ότι συμπροσβάλλεται και η τυχόν μεταγενέστερη ρητή αρνητική πράξη της Διοίκησης, η οποία μπορεί πάντως να προσβάλλεται και αυτοτελώς». Επομένως για την ύπαρξη παράλειψης νομίμου οφειλομένης ενέργειας απαιτείται: α) παράλειψη διοικητικής πράξης με την οποία θεσπίζεται μονομερώς κανόνας δικαίου για την παραγωγή εννόμου αποτελέσματος που επιφέρει ρύθμιση μιας κατάστασης και β) παράλειψη της από διοικητικό όργανο⁶⁹. Ο κανόνας δικαίου με τον οποίο θεσπίζεται η διοικητική πράξη δεν

⁶⁹Γ. Φαρδής Παράλειψις νομίμου οφειλομένης ενεργείας ΝΔ 1957,427. Κ. Γώγος «Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της Διοίκησης», 2005. Χρ. Μουκίου «Η διοικητική σιωπή στο πλαίσιο άσκησης των ενδίκων βοηθημάτων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ΔιΔικ 2002, 1777

χρειάζεται να είναι απρόσωπος, οπότε θα γινόταν λόγος για κανονιστική διοικητική πράξη, μπορεί να εξειδικεύεται ο απρόσωπος κανόνας σε μία ατομική περίπτωση που ρυθμίζεται από το διοικητικό όργανο μονομερώς και παράγει νομική δέσμευση. Η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου δεν πρέπει να συγχέεται με την έννοια της δικαιοπραξίας του αστικού δικαίου, γιατί στις πράξεις της διοίκησης υπάρχει το στοιχείο της μονομέρειας δηλαδή ότι η διοίκηση μπορεί από μόνη της να αποφασίζει για την ρύθμιση μιας κατάστασης χωρίς τη σύμπραξη του άλλου μέρους, όπως γίνεται π.χ για ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, άνοιγμα ενός δρόμου, το οποίο η διοίκηση δεν θα το επιχειρήσει με δικαιοπραξία (πώληση τμήματος οικοπέδου) αλλά με πράξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης η οποία αποτελεί μονομερή δήλωση βουλήσεως⁷⁰. Πράξεις που δεν έχουν τα ως άνω στοιχεία δεν προσβάλλονται με αίτηση ακύρωσης καθώς επίσης δεν προσβάλλονται παραδεκτά με αίτηση ακύρωσης πράξεις που δεν συνιστούν έννομες συνέπειες π.χ οι προπαρασκευαστικές πράξεις της διοίκησης ή εκείνες οι πράξεις που επιβεβαιώνουν πράξεις της διοίκησης. Οι πράξεις αυτές δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και στερούνται εκτελεστότητας.

Η προθεσμία για την προσβολή της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας είναι ίδια με αυτή που ισχύει για τις λοιπές διοικητικές πράξεις, όπου κατά το άρθρο 46 παρ. 1 του π.δ 18/1989, αρχίζει από την παρέλευση των προθεσμιών για την συντέλεση της παράλειψης.

Κατά την κρατούσα άποψη, ως πρώτη ημέρα της προθεσμίας για την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως κατά παράλειψης νομίμου οφειλομένης ενέργειας θεωρείται

⁷⁰Χρ. Ντουχάνης «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, φύση της προσβαλλομένης πράξης σ. 209 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλος Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1 και 2, Νομική Βιβλιοθήκη 2011, 14^η έκδοση. Γ Φαρδής Παράλειψις νομίμου οφειλομένης ενεργείας ΝΔ 1957,427. Κ. Γώγος «Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της Διοίκησης», 2005. Χρ. Μουκίου «Η διοικητική σιωπή στο πλαίσιο άσκησης των ενδίκων βοηθημάτων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ΔιΔικ 2002, 1777.

εκείνη από την επομένη της καταθέσεως της αίτησης στη διοίκηση και σε κάθε περίπτωση μετά την παρέλευση τριμήνου. Κατ' άλλους συνυπολογίζεται και η ημέρα υποβολής της αίτησης. Στις περιπτώσεις όμως που υπάρχει παράλειψη νομίμου ενέργειας χωρίς υποβολή αιτήσεως, η νομολογία του ΣτΕ δέχεται ότι η προθεσμία άσκησης της αίτησης ακύρωσης ξεκινά από τη χρονική στιγμή που ο αιτών έλαβε γνώση της παράλειψης (ΣτΕ 3015/2000). Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση παράλειψης ολοκλήρωσης της σύνθετης διοικητικής ενέργειας λόγω αδιαφορίας του διοικητικού υπαλλήλου, όπου η νομολογία απαιτεί να υπάρχει σαφή γνώση του διοικουμένου αναφορικά με την διαβίβαση του φακέλου στον υπάλληλο της διοίκησης⁷¹. Εάν για την έκδοση της διοικητικής πράξης είναι συναρμόδια δύο ή περισσότερα διοικητικά όργανα, η προθεσμία, μετά την άπρακτη πάροδο της οποίας συντελείται η παράλειψη της διοίκησης ξεκινά από την υποβολή της σχετικής αίτησης σε οποιοδήποτε συναρμόδιο όργανο, αφού αυτή πρέπει να διαβιβαστεί και στα υπόλοιπα όργανα. Αυτό εξάλλου απαιτεί και η αρχή της ενότητας της διοίκησης (ΣτΕ 768/2005).⁷² Στην περίπτωση κατά την οποία δεν διαβιβάζεται η αίτηση στα συναρμόδια όργανα από το όργανο στο οποίο έχει διαβιβαστεί τότε δεν κινείται η τριμηνή προθεσμία και συνεπώς δεν μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης η παράλειψη της διοικήσεως. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού, αποτελεί η αίτηση για άρση αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ακινήτων στην περιοχή Χορτιάτη

⁷¹Δ. Πυργάκης «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου», Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, Προθεσμία – ειδικές περιπτώσεις, α. Παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, σ. 201 επ. Γ. Αρβανίτης, Η έναρξις της προθεσμίας, Αρμ. 1970, 765 επ. – Φ. Βεγλερής Η προθεσμία της αίτησης ακυρώσεως και αι βεβαιωτικά πράξεις Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιο, 1955, 154 επ. – Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, εκδ. 3^η, 2004, 542 επ. – Του ιδίου Η ρητή επιβεβαίωση της σιωπηρής άρνησης της Διοικήσεως»ΕλλΔνη, 1989, σ. 687 επ. – Δ. Κόρσος «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου», τομ. Β', τεύχος Α', 1980, 148 επ. – Γ. Κουτσούκης, Συμβούλιο της Επικρατείας – Ερμηνεία του π.δ 18/1989, 2010.

⁷²Του ιδίου Δ. Πυργάκη «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου», σ. 202. Πρβλ. και την υπόθεση που κρίθηκε με την απόφαση 49/2002 της Ολομέλειας του ΣτΕ.

Θεσσαλονίκης προς τον Υπουργό Εθνικής Άμυνας. Οι αιτούντες δεν κατέθεσαν ούτε διαβίβασαν την αίτηση για την άρση της απαλλοτρίωσης στον συναρμόδιο Υπουργό Οικονομικών. Έτσι δεν έτρεξε η τρίμηνη προθεσμία που απαιτεί ο νόμος για την ύπαρξη παράλληλης οφειλομένης νομίμου ενέργειας της διοίκησης. Άρα αφού δεν παρήλθε το τρίμηνο, η αίτηση για την άρση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ασκήθηκε πρόωρα και συνεπώς είναι απαράδεκτη (ΣτΕ 393/2009)⁷³.

Περαιτέρω παράλειψη νομίμου οφειλομένης ενέργειας υπάρχει και όταν ειδική διάταξη νόμου το προβλέπει βάσει συγκεκριμένων προϋποθέσεων που ορίζει ο νόμος αυτός. Αυτό σημαίνει ότι για να συντελεστεί η παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας θα πρέπει ο διοικούμενος που έχει έννομο συμφέρον να υποβάλει αίτηση προς την διοίκηση ή την αρμόδια διεύθυνση αυτής με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά έγγραφα που τάσσει ο ειδικός νόμος. Αν υποβάλλει την αίτησή του με τα πλήρη δικαιολογητικά τότε η παράλειψη νομίμου οφειλομένης ενέργειας από πλευράς της διοίκησης, αρχίζει μετά την πάροδο του τριμήνου από την υποβολή της πλήρους αιτήσεως κατά τα οριζόμενα στον ειδικότερο νόμο. Εάν όμως, μαζί με την αίτηση δεν υποβληθούν ταυτόχρονα και όλα τα δικαιολογητικά, με αποτέλεσμα η αίτηση να εμφανίζεται ελλιπής, τότε αφετηρία του τριμήνου, μετά την άπρακτη παρέλευση του οποίου τεκμαίρεται παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στην οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, είναι η μεταγενέστερη ημερομηνία υποβολής των δικαιολογητικών ή των συμπληρωματικών στοιχείων της αίτησης του διοικουμένου.

Έτσι σύμφωνα με την με αρ. 4531/2009 απόφαση του ΣτΕ δεν στοιχειοθετείται παράλειψη νόμιμης οφειλομένης ενέργειας σε αίτηση ακύρωσης που

⁷³Χρ. Ντουχάνης «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, φύση της προσβαλλόμενης πράξης σ.297-299.

ασκήθηκε από τους ιδιοκτήτες σε περιοχή εντός σχεδίου του Δήμου Λουτρακίου, λόγω παράλειψης της Διοίκησης να προβεί σε νόμιμες ενέργειες για την οριοθέτηση ρέματος, μετά την πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αίτησης στη αρμόδια για την ολοκλήρωση της διαδικασίας διοίκηση, γιατί όπως προέκυψε οι αιτούντες δεν συνυπέβαλαν με την αίτησή τους επιστημονική μελέτη και τοπογραφικό – υψομετρικό διάγραμμα οριοθεσίας του ρέματος, πρόσφορη για τον πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής. Και ναι μεν οι αιτούντες είχαν έννομο συμφέρον να οριοθετήσουν το ρέμα, όμως κατά την υποβολή της αίτησής τους στο αρμόδιο όργανο παρέλειψαν να υποβάλλουν όλα τα εκ του νόμου δικαιολογητικά και επομένως δεν υπήρξε παράλειψη νομίμου οφειλομένης ενέργειας από την πλευρά της διοικήσεως.

Αντίθετα, υπήρξε παράλειψη νομίμου οφειλομένης ενέργειας από τον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, ο οποίος αρνήθηκε δια της παραλείψεως του να εγγράψει στο μητρώο δικηγόρων αιτούντα που πληρούσε τις νόμιμες προϋποθέσεις, όπως απόφαση διορισμού, ορκωμοσία και εμπρόθεσμη αίτηση και συνεπώς έπρεπε να γίνει δεκτή η αίτηση ακύρωσης του αιτούντος να ακυρωθεί η παράλειψη της νομίμου οφειλομένης ενεργείας του ΔΣΑ κατά άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ 18/1989 και να υποχρεωθεί ο ΔΣΑ να εγγράψει τον αιτούντα μέλος του ΔΣΑ (πρβλ. ΣτΕ 2561/2011)⁷⁴

Η παράλειψη όμως της διοίκησης να προβεί σε ενέργεια συνιστά στην ουσία της, μορφή κακοδιοίκησης. Και αυτό γιατί εκ του νόμου η Διοίκηση έχει υποχρέωση να απαντήσει στον διοικούμενο και μάλιστα υπάρχει απώτατο χρονικό όριο για αυτό, που είναι οι τρεις (3) μήνες, εφόσον δεν προβλέπεται άλλη ειδική προθεσμία,

⁷⁴ Ομοίως του ιδίου Χρ. Ντουχάνης «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, φύση της προσβαλλόμενης πράξης σ.304.

οριζόμενη από τον νόμο⁷⁵. Το τρίμηνο με την πάροδο του οποίου έχει εκτελεστεί η παράλειψη, δεν μετατοπίζεται από την γενική υποχρέωση της διοίκησης να διεκπεραιώνει μέσα σε προθεσμία εξήντα ημερών τις υποθέσεις των διοικουμένων σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας⁷⁶.

Τέλος, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι παράλειψη νομίμου οφειλομένης ενέργειας συνιστά η απόφυγή λήψης προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων από πλευράς της Διοίκησης και της παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας από πλευράς Δικαστηρίων, για θέματα αναγόμενα στην προστασία του περιβάλλοντος η οποία κατά τον συντακτικό νομοθέτη τελεί υπό την προστασία του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει δικαίωμα να παίρνει προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά

⁷⁵ Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 45 του π.δ 18/1989 «Κωδικοποίηση νόμων για το ΣτΕ». Στις περιπτώσεις που ο νόμος επιβάλλει σε κάποια αρχή να ρυθμίσει συγκεκριμένη σχέση με την έκδοση εκτελεστής πράξης, η οποία υπάγεται στους όρους της παραγράφου 1, η αίτηση ακυρώσεως είναι δεκτή και κατά της παράλειψης της αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια. Η αρχή θεωρείται ότι αρνείται την ενέργεια αυτή όταν παρέλθει άπρακτη η ειδική προθεσμία που τυχόν τάσσει ο νόμος, διαφορετικά όταν παρέλθει τρίμηνο από την υποβολή της σχετικής αιτήσεως στη Διοίκηση, η οποία είναι υποχρεωμένη να χορηγεί ατελώς βεβαίωση για την ημέρα υποβολής της αίτησης αυτής. Αίτηση ακυρώσεως που ασκείται πριν παρέλθουν οι παραπάνω προθεσμίες είναι απαράδεκτη.

⁷⁶ Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ) στο άρθρο 4 Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση ορίζει ότι: "1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινούνται για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών ή στοιχείων. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε η αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία. Για υποθέσεις αρμοδιότητας περισσότερων υπηρεσιών, η προθεσμία του πρώτου εδαφίου παρατείνεται κατά δέκα (10), ακόμη, ημέρες».

με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον». Η προστασία αυτή είναι υποχρεωτική πλήρης και αποτελεσματική. Η Διοίκηση υποχρεούται να λαμβάνει μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος και άρα η παράλειψη για τα ενδεικνυόμενα μέτρα συνιστά παράλειψη νόμιμης οφειλομένης ενέργειας που υπόκειται σε αίτηση ακύρωσης από το ΣτΕ⁷⁷. Η προστασία του περιβάλλοντος δεν αποτελεί πια μόνο υποχρέωση του κράτους αλλά είναι και δικαίωμα κάθε ανθρώπου. Έχει δηλαδή ο καθένας το δικαίωμα να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως χάριν προστασίας του περιβάλλοντος, δηλαδή να προσφύγει στη δικαιοσύνη και να ζητήσει δικαστικά την προστασία του σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι διοικητικές πράξεις ή παραλείπει αυτών το βλάπτουν. Μάλιστα δεν απαιτείται τα πρόσωπα φυσικά ή νομικά που θα ασκήσουν την αίτηση ακυρώσεως για προστασία του περιβάλλοντος να επικαλεσθούν και να αιτιολογήσουν το έννομο συμφέρον τους⁷⁸.

3.2. Σιωπηρή απόρριψη διοικητικής προσφυγής.

Μία άλλη μορφή παράλειψης οφειλομένης νομίμου ενεργείας αποτελεί η άρνηση γνωστοποίησης απόφασης στον διοικούμενο από πλευράς της διοίκησης σε αίτηση θεραπείας ή σε ιεραρχική προσφυγή. Ο διοικούμενος μπορεί να απευθύνει

⁷⁷Χρ. Ντουχάνης «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, φύση της προσβαλλόμενης πράξης σ.297-299. Βλ. Παπαρηγορίου «Πολεοδομία (εισαγωγή, θεσμοί πολιτική) Δ΄ εκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2011, σ. 397 επ.

⁷⁸ Βλ. Παπαρηγορίου «Πολεοδομία εισαγωγή, θεσμοί πολιτική Δ΄ εκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2011, σ. 171 -172 και 397 επ.

είτε στο ίδιο όργανο που εξέδωσε την πράξη είτε στο ιεραρχικά προϊστάμενό του, αίτηση θεραπείας για να αποκαταστήσει πλημμέλειες που ανάγονται τόσο στην νομιμότητα όσο και στην ουσία της διοικητικής πράξης. Στην περίπτωση αυτή το όργανο που εξέδωσε την πράξη μπορεί είτε να την ανακαλέσει εξαφανίζοντάς την, είτε να την τροποποιήσει, εκδίδοντας νέα πράξη με διαφορετικό περιεχόμενο.

Όταν η ως άνω απλή προσφυγή ή αίτηση θεραπείας απευθύνεται σε ανώτερο όργανο του υφισταμένου οργάνου που εξέδωσε την πράξη, δηλαδή σε ιεραρχικά προϊστάμενό του, τότε η προσφυγή αποκαλείται ιεραρχική. Με την ιεραρχική προσφυγή ο διοικούμενος μπορεί να προβάλλει πλημμέλειες αναγόμενες στη νομιμότητα και στην σκοπιμότητα της πράξης. Στην περίπτωση αυτή όμως ο ιεραρχικά προϊστάμενος δικαιούται μόνο να ακυρώσει την πράξη και όχι να την τροποποιήσει, εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά από ειδική διάταξη νόμου. Και αυτό γιατί ο ιεραρχικά ανώτερος δεσμεύεται από την ιεραρχική υποκατάσταση που έχει ως συνέπεια την έκδοση της πράξης από το όργανο που είχε εκδώσει την αρχική. Αν ο προϊστάμενος κρίνει ότι απαιτείται τροποποίηση της πράξης θα την αναπέμψει στο όργανο που αρχικά την εξέδωσε⁷⁹.

Το όργανο που εξέδωσε την πράξη οφείλει να γνωστοποιήσει στον διοικούμενο την απόφαση μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από την υποβολή της προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 2 του ΚΔΔ, αλλιώς η άρνηση εμπρόθεσμης γνωστοποίησης συνιστά παράλειψη οφειλόμενης από το νόμο ενεργείας και προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης.

⁷⁹Επ. Σπηλιωτόπουλος «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» Ι, ενδέκατη έκδοση όπ, σ. 258, επ., Βλ. Παπαρηγορίου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», όπ., σ. 176 επ., Ε. Πρεβεδούρου «Η προβληματική των ενδικοφανών προσφυγών ενόψει της συνταγματικής κατοχύρωσης της άσκησης της αίτησης ακυρώσεως», Δ21, σ641, Θ. Λαζαράτου «Η reformatio in pejus στην ενδικοφανή προσφυγή», ΝοΒ 1992, σ. 429.

Το ίδιο ισχύει και επί ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής⁸⁰, δηλαδή προσφυγής που σύμφωνα με το νόμο ασκείται μέσα σε ορισμένη προθεσμία ενώπιον του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη ή αλλου οργάνου που καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης τόσο από σκοπιμότητα όσο και από πλευράς νομιμότητας.

3.3. Αδράνεια της διοίκησης στις σύνθετες διοικητικές ενέργειες.

Πέραν από τις δύο ως άνω αναφερόμενες περιπτώσεις, μία άλλη μορφή δυσλειτουργίας της διοίκησης που συνιστά κακοδιοίκηση, είναι αυτή που παρατηρείται σε περισσότερα του ενός στάδια, διοικητικής πράξης. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελούν οι διαγωνισμοί που προκηρύσσει το δημόσιο, αφού σε κάθε στάδιο της διαδικασίας μέχρι την ολοκλήρωση του διαγωνισμού, δηλαδή μέχρι την κατακύρωση, ακολουθούν ενδιάμεσως πλείστες διοικητικές ενέργειες. Η διοίκηση δια των οργάνων της αδρανεύει και σιωπηρώς απορρίπτει διοικητική προσφυγή στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας που εξελίσσεται σε περισσότερα στάδια, όπως συμβαίνει με τους δημόσιους διαγωνισμούς, που περιλαμβάνουν πολλά στάδια. Πρόκειται δηλαδή εδώ για μια σύνθετη διοικητική ενέργεια. Εδώ το αρμόδιο διοικητικό όργανο αποφεύγει να απαντήσει στις αιτιάσεις που προβάλλει ο διοικούμενος κατά της απόφασης του προηγούμενου σταδίου. Η διοίκηση δεν επιλαμβάνεται της υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιον της και δεν εκδηλώνει με αιτιολογικές σκέψεις την απάντησή της στις αιτιάσεις που προβάλλονται⁸¹.

Αυτό, αυτομάτως δημιουργεί απορίες και αμφιβολίες στον πολίτη για την τύχη της υπόθεσής του και ενδεχομένως δυσχεραίνει και τη δικαστική του προστασία, αφού

⁸⁰Επ. Σπηλιωτόπουλος «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» Ι, ενδέκατη έκδοση όπ, σ. 258, επ., βλ. Παπαγρηγορίου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», όπ., σ. 176 επ., Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαρόπουλου, «Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως» ΕΔΔ 1977, σ. 126.

⁸¹Μ. Ν. Πικραμένος «Διοικητικές δυσλειτουργίες: Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα», σ.567 επ.

συνήθως είναι ευκολότερο για το αρμόδιο δικαστήριο να προβεί σε έλεγχο της διοίκησης όταν έχει να αντιμετωπίσει συγκεκριμένες αιτιολογικές σκέψεις. Αφού δεν απαντά η διοίκηση, ο πολίτης είναι υποχρεωμένος να προσφύγει δικαστικά.

Περίπτωση σύνθετης διοικητικής ενέργειας αποτελεί η διαδικασία διαγωνισμού που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών ή υπηρεσιών ή έργων, που ξεκινά με την δημοσίευση της διακήρυξης στην επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στον ημερήσιο τύπο και ολοκληρώνεται με την έκδοση της απόφασης της αναθέτουσας αρχής με την κατακύρωση του αποτελέσματος στον ανάδοχο. Οι πράξεις της αρχής που εκδίδονται μετά την κατακύρωση της απόφασης δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, εκτός αν ενέχουν ανάκληση ή τροποποίηση της κατακυρωτικής απόφασης οπότε σε αυτή την περίπτωση αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και προσβάλλονται από αυτόν που έχει έννομο συμφέρον (ΣτΕ 2002/2011)⁸².

Άλλη περίπτωση σύνθετης διοικητικής ενέργειας αποτελεί απόφαση διοικητικού συμβουλίου νοσοκομείου, με την οποία κατακυρώθηκε δημόσιος διεθνής διαγωνισμός για την προμήθεια αντιδραστηρίων αιματολογικών εξετάσεων με ταυτόχρονη παραχώρηση συνοδού εξοπλισμού για την κάλυψη των αναγκών του νοσοκομείου (ΣτΕ 3972/2011)⁸³.

Στις σύνθετες διοικητικές ενέργειες μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης ή αυτοτελώς η αρχική ή μία από τις ενδιάμεσες εκτελεστές διοικητικές πράξεις ή η τελική πράξη στην οποία εμπεριέχονται οι προηγούμενες. Το εμπρόθεσμο δηλαδή της αίτησης ακύρωσης κρίνεται από την έγκυρη ή μη προσβολή της

⁸²Χρ. Ντουχάνης «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, φύση της προσβαλλόμενης πράξης σ.310-311.

⁸³Του ιδίου ως άνω, σ.311.

τελευταίας διοικητικής πράξης με την οποία ολοκληρώνεται η σύνθετη διοικητική ενέργεια.

Ειδικά όμως στην περίπτωση του δημόσιου διαγωνισμού, ο υποψήφιος που αποκλείεται κατά το ενδιάμεσο στάδιο της διαδικασίας μπορεί να ασκήσει αίτηση ακύρωσης και κατά της κατακυρωτικής πράξης και να αμφισβητήσει την νομιμότητα ενδιάμεσης πράξης που τον απέκλεισε, μόνο αν κατά τον χρόνο άσκησης της αίτησης δεν έχει χάσει την προθεσμία αυτοτελούς προσβολής της ενδιάμεσης πράξης. Διαφορετικά εάν έχει χάσει την προθεσμία προσβολής της ενδιάμεσης πράξης, θεωρείται ξένος προς το διαγωνισμό και δεν έχει έννομο συμφέρον να αμφισβητήσει την τελική έκβαση του (ΣτΕ 715/2011)⁸⁴.

3.4. Η μη συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις.

Ο πολίτης κυριολεκτικά εξαντλείται, όταν αναγκάζεται να αρχίσει δικαστικό αγώνα κατά της διοίκησης προκειμένου να ικανοποιήσει τελικά το αίτημα του που συνδέεται με την άσκηση των δικαιωμάτων του. Και τούτο γιατί ο διοικούμενος υφίσταται τόσο τις συνέπειες μιας διοίκησης που υπολειτουργεί όσο και τα παθολογικά συμπτώματα ενός δικαιοδοτικού συστήματος που καθυστερεί, εξελίσσεται σε περισσότερους βαθμούς και έχει ως αποτέλεσμα η τυχόν δικαίωση του πολίτη να απέχει μεγάλο χρονικό διάστημα από τη στιγμή που υπέβαλλε το αίτημά του⁸⁵.

Το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, το άρθρο 50 παρ. 4 του π.δ 18/1989, ο ν. 3068/2002 και το πδ 61/2004 το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 3 παρ. 8 του ν. 3068/2002, ρυθμίζουν τα θέματα της διαδικασίας ελέγχου της

⁸⁴ Του ιδίου ως άνω, σ. 310. Επίσης βλ. Δ. Πυργάκη «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου», σ. 203.

⁸⁵ Μ. Ν. Πικραμένος «Διοικητικές δυσλειτουργίες: Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα», ό.π σ.567 επ.

συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις⁸⁶.

Η αντίδραση της διοίκησης απέναντι στις δικαστικές αρχές, οι οποίες δικαιώνουν τους διοικουμένους, συχνά χαρακτηρίζεται από δυστροπία της διοίκησης να επιληφθεί της υπόθεσης μετά την αναπομπή της από το Δικαστήριο. Χειρότερη θα μπορούσε να θεωρηθεί ενδεχομένως η περίπτωση κατά την οποία η διοίκηση επιλαμβάνεται της υπόθεσης, μετά την αναπομπή της από το Δικαστήριο και εκδίδει νέα πράξη, η οποία εμφανίζεται και πάλι πλημμελής και μάλιστα πολλές φορές κατά τρόπο προκλητικό γιατί φαίνεται να αγνοείται το αιτιολογικό της δικαστικής απόφασης.

Η παθολογική αυτή συμπεριφορά της διοίκησης ανάγκασε τον συντακτικό νομοθέτη στην αναθεώρηση του 2001 να συμπεριλάβει ρητή διάταξη για την υποχρέωση συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και την ευθύνη που γεννά η παράβαση της υποχρέωσης αυτής για το αρμόδιο όργανο⁸⁷.

Η συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις αποτελεί την έκφραση της αρχής της νομιμότητας του κράτους δικαίου και είναι υποχρέωση της διοίκησης. Αποτελεί αυτονόητη υποχρέωση της πολιτείας, ωστόσο η δικαστηριακή πρακτική δείχνει ότι η διοίκηση συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις μετά την εξάντληση όλων των βαθμών δικαιοδοσίας με την άσκηση των ένδικων μέσων. Το πρόβλημα της μη συμμόρφωσης της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις απασχόλησε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΑΑ),

⁸⁶ Χρ. Ντουχάνης «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, φύση της προσβαλλόμενης πράξης σ.297.

⁸⁷ Μ. Ν. Πικραμένος «Διοικητικές δυσλειτουργίες: Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα», σ.567 επ.

στην υπόθεση Hornsby κατά Ελλάδα⁸⁸. Μετά την υπόθεση αυτή ακολούθησαν και άλλες υποθέσεις που καταδίκασαν την χώρα μας για παραβίαση του άρθρου 6 της συμβάσεως καθώς και του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου για το δικαίωμα στην περιουσία, λόγω μη συμμόρφωσης της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις.

Έτσι το Κράτος για την αντιμετώπιση αυτής της δυσλειτουργίας της διοίκησης προέβη: α) το 2001 στην αναθεώρηση του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος σύμφωνα με την οποία «Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου όπως νόμος ορίζει», καθώς και του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος «5. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης». Και β) στην ψήφιση του εκτελεστικού νόμου 3068/2002 κατά το Σύνταγμα για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, καθιερώνοντας ένα σύστημα ελέγχου που ανατίθεται σε τριμελή συμβούλια των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας⁸⁹.

Κατ' επιταγή της ως άνω συνταγματικής διάταξης εκδόθηκε ο νόμος 3068/2002 με τον οποίο προβλέπεται διαδικασία υποχρέωσης της διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις, η οποία στηρίζεται στην υποβολή

⁸⁸ΕΔΑΑ, 19.03.1997 Hornsby κατά Ελλάδα ΕΔΚΑ 1997, 555-556, παρατ. Ι. Πετρόγλου.

⁸⁹Στ. Κτιστάκη, «Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων», ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου, Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012.

αιτήματος ενώπιον τριμελούς συμβουλίου, το οποίο αν διαπιστώσει καθυστέρηση ή άρνηση συμμόρφωσης καλεί την αρμόδια αρχή να εκθέσει τις απόψεις της και να υποβάλλει τα σχετικά στοιχεία. Στη συνέχεια καλεί την υπόχρη αρχή να συμμορφωθεί σε εύλογο χρόνο και αν δεν συμμορφωθεί τότε επιβάλλεται πρόστιμο⁹⁰.

Με άλλα λόγια ο νόμος αυτός μας λέει ότι: Το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων. Δικαστικές αποφάσεις είναι όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει.

Η αρμοδιότητα για τη λήψη των προβλεπόμενων μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ανατίθεται σε τριμελές συμβούλιο: α) του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, αν πρόκειται για αποφάσεις αυτού, β) του Συμβουλίου της Επικρατείας, αν πρόκειται για αποφάσεις του δικαστηρίου αυτού και των λοιπών ειδικών δικαστηρίων γ) του Αρείου Πάγου, αν πρόκειται για αποφάσεις των πολιτικών και ποινικών δικαστηρίων όλων των βαθμίδων, δ) του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αν πρόκειται για αποφάσεις του δικαστηρίου αυτού, και ε) των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και των λοιπών ειδικών δικαστηρίων, αν πρόκειται για αποφάσεις αυτών.

Υποκείμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης είναι η Διοίκηση, δηλαδή το δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου

⁹⁰Μ. Ν. Πικραμένος «Διοικητικές δυσλειτουργίες: Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα», σ.567 επ.

δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών, τα δημόσια νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα, που ασκούν δημόσια εξουσία καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία ανήκουν εξ ολοκλήρου στο δημόσιο⁹¹. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 3068/2002, υποχρέωση συμμόρφωσης έχει, η διοίκηση που υπήρξε διάδικος στη δίκη⁹².

Η διοίκηση οφείλει μετά την έκδοση ακυρωτικής απόφασης του ΣτΕ να συμμορφωθεί με αυτή και να θεωρήσει την διοικητική πράξη που ακυρώθηκε ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο, να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε από την πράξη που ακυρώθηκε, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις εκδοθείσες στο μεταξύ πράξεις ή εκδίδοντας άλλες με αναδρομική ισχύ για να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση τους, στην οποία θα ήταν από την αρχή, εάν δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη⁹³.

Η νομολογία των Δικαστηρίων είναι πλούσια από αποφάσεις που εμπεριέχουν απροθυμία της διοίκησης να εφαρμόσει τις δικαστικές αποφάσεις. Τέτοιες περιπτώσεις ενδεικτικά αποτελούν: α) η μη αναγνώριση ισοτιμίας αλλοδαπού τίτλου σπουδών από το πρώην ΔΙΚΑΤΣΑ που συνδέεται κατ' ανάγκη με την άσκηση ορισμένου επαγγέλματος από τον ενδιαφερόμενο Βρετανικού πανεπιστημίου, ο οποίος υπέβαλε αίτηση για αναγνώριση ισοτιμίας του τίτλου σπουδών του προς τα ελληνικά ΑΕΙ. Το ΔΙΚΑΤΣΑ αρνήθηκε να αναγνωρίσει τον τίτλο ως ισότιμο, ο

⁹¹Το τριμελές συμβούλιο του ΣτΕ έκρινε ότι η Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία Α.Ε δεν εμπίπτει στην διάταξη του αρ. 1 του ν. 3068/2002 όπως τροποποιήθηκε με το αρ. 4^ε παρ. 3 του ν. 3388/2005, καθόσον αποτελεί μεν δημόσια επιχείρηση σύμφωνα με το αρ. 1 παρ. 2^α του ν. 3429/2005 (Α'314) που ανήκει στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, αλλά όμως δεν ανήκει εξ ολοκλήρου στο δημόσιο.

⁹²Άρθρο 4^ε παρ. 3 ου ν. 3388/2005 (Α'225).

⁹³Μ. Τρπολιτσιώτη, «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, Δικαστική απόφαση και συμμόρφωση της Διοίκησης, σ. 683

πολίτης προσέφυγε δικαστικά και εκδόθηκε η σχετική απόφαση του ΣτΕ με την οποία η πράξη του ΔΙΚΑΤΣΑ ακυρώθηκε λόγω πλημμελούς αιτιολογίας. Στη συνέχεια, η υπόθεση αναπέμφθηκε στο ΔΙΚΑΤΣΑ το οποίο εξέδωσε νέα πράξη η οποία και πάλι ακυρώθηκε λόγω πλημμελούς αιτιολογίας. Λόγω της μη συμμόρφωσης της διοίκησης, μετά από αίτηση του αιτούντα, επιλήφθηκε της υποθέσεως το Τριμελές Συμβούλιο του άρθρου 2 του ν. 3068/2002, το οποίο κάλεσε το ΔΟΑΤΑΠ που διαδέχθηκε το ΔΙΚΑΤΣΑ να συμμορφωθεί μέσα σε ένα τρίμηνο από την κοινοποίηση του πρακτικού.

β) Ο διορισμός ή η προαγωγική εξέλιξη κατηγοριών δημοσίων υπαλλήλων. Όπως, η άρνηση της διοίκησης να προαγάγει στο βαθμό του Πληρεξουσίου Υπουργού Β΄, διπλωματικούς υπαλλήλους, που αν και έχουν τα απαιτούμενα προσόντα, εντούτοις η διοίκηση αρνείται να το πράξει ακόμη και όταν οι αιτούντες έχουν προσφύγει δικαστικά και έχουν επιτύχει την αναπομπή της υπόθεσής τους με δικαστική απόφαση για νέα κρίση⁹⁴.

γ) Η αναγνώριση δικαιώματος ασφαλισμένου για κύρια και επικουρική σύνταξη λόγω ανηλικών τέκνων με τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας των 50 ετών⁹⁵. Αν και το Δικαστήριο έκανε δεκτό το αίτημα του προσφεύγοντος να λάβει την κύρια και επικουρική του σύνταξη από το ασφαλιστικό του ταμείο, εντούτοις η διοίκηση αρνήθηκε να συμμορφωθεί με το αιτιολογικό ότι προκειμένου να την λάβει ο

⁹⁴ Πρβλ. 1275/2006 ΣτΕ

⁹⁵ Με την απόφαση 52/2014 ΔΕΦ ΑΘ η Διοίκηση κλήθηκε να συμμορφωθεί στην με αρ. 4273/2013 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών με την οποία αναγνωρίζεται δικαίωμα του ασφαλισμένου για κύρια και επικουρική σύνταξη λόγω ανηλικών τέκνων με τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας των 50 ετών. Η Διοίκηση του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ αρνήθηκε να συμμορφωθεί με το διατακτικό της 4273/2013 απόφασης διαλαμβάνοντας στην απόφασή της ότι βάσει των διατάξεων της παρ.1 του α. 4 του ν. 3068/2002, η εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων ή άλλων εκτελεστών τίτλων, που υπόκεινται σε ένδικα μέσα ή βοηθήματα και από τους οποίους απορρέει χρηματική υποχρέωση, διενεργείται ύστερα από προσκόμιση εκ μέρους του δικαιούχου ισόποσης εγγυητικής επιστολής Τραπέζης.

προσφεύγων θα έπρεπε να καταβάλλει σε αυτό ισόποση εγγυητική επιστολή Τραπέζης κατά το άρθρο 4 του ν. 3068/2002, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 326 παρ. 5 του ν. 4072/2012 με τις οποίες προστέθηκαν τρία εδάφια και ορίστηκε ότι η εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων, που υπόκειται σε ένδικα μέσα και από τις οποίες απορρέει χρηματική υποχρέωση του Δημοσίου, διενεργείται ύστερα από προσκόμιση του δικαιούχου ισόποση εγγυητική επιστολή τραπέζης. Πλην όμως, οι διατάξεις του άρθρου 326 παρ. 5 του ν. 4072/2012 κρίθηκαν αντισυνταγματικές με την με αρ. 9/2013 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ σε Συμβούλιο ως αντίθετες με τα άρθρα 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος. Έτσι η απαίτηση της Διοίκησης για προσκόμιση από τον αιτούντα σχετικής εγγυητικής επιστολής δεν ήταν νόμιμη.

δ) Η παράλειψη αναδρομικού διορισμού αιτούντος σε πίνακα διορισθέντων μέσω ΑΣΕΠ. Παρά το γεγονός ότι η αιτούσα μετά από δικαστική απόφαση κατατάχθηκε σε πρώτη θέση για την πρόσληψη μόνιμου προσωπικού των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών του νπδδ Δήμου, εντούτοις το ΑΣΕΠ αν και ενέκρινε τον διορισμό της και προέβη σε ανασύνταξη του πίνακα προτεραιότητας, τοποθετώντας την αιτούσα στην πρώτη θέση, παρέλειψε τον αναδρομικό διορισμό αυτής με αποτέλεσμα να παραβιασθεί το δεδικασμένο της απόφασης που έκανε δεκτό τον διορισμό της σε χρόνο που ανέτρεχε στο χρόνο σύνταξης των αρχικών πινάκων των διοριστέων⁹⁶. Ωστόσο κατά την πάγια νομολογία των Δικαστηρίων, σε περίπτωση ακυρώσεως από διοικητικό δικαστήριο ατομικής εκτελεστής διοικητικής πράξης ή παράλειψης, η ακύρωση ενεργεί αναδρομικώς και η υποχρέωση της διοικήσεως προς συμμόρφωση στη δικαστική απόφαση ανατρέχει στο χρόνο έκδοσης της πράξης ή συντέλεσης της παραλείψεως κατά περίπτωση και συνίσταται στην έκδοση, βάσει των ισχυουσών τότε διατάξεων, των απαιτούμενων διοικητικών πράξεων για την

⁹⁶Πρβλ. 720/2010 ΔεφΑθ.

αποκατάσταση της νομικής και πραγματικής κατάστασης, η οποία θα υπήρχε αν δεν είχε χωρήσει η έκδοση της ακυρωθείσας ατομικής διοικητικής πράξης ή παραλείψεως. Στην έννοια της αποκατάστασης περιλαμβάνεται η λήψη υπόψη του χρόνου αναδρομικού διορισμού για τον υπολογισμό του απαιτούμενου χρόνου για τη βαθμολογική εξέλιξη και κάθε άλλη υπηρεσιακή μεταβολή του παραλειφθέντος καθώς και για τη μισθολογική εξέλιξη και την αναδρομική καταβολή των οφειλομένων στο δικαιούχο αποδοχών, καθόσον ο μισθός του δημοσίου υπαλλήλου δεν αποτελεί αντάλλαγμα υπηρεσιών αλλά παρακολούθημα της υπαλληλικής ιδιότητας και οφείλεται όταν ο υπάλληλος χωρίς υπαιτιότητά του, αδυνατεί να παράσχει τις υπηρεσίες του⁹⁷.

ε) Η υποχρέωση της διοίκησης μετά από έκδοση δικαστικής απόφασης να εντάξει τους Υπαξιωματικούς της Σχολής Μονίμων Υπαξιωματικών (ΣΜΥ), στην επετηρίδα του έτους αποφοίτησής τους μετά από συμμετοχή τους σε διαγωνισμό που προκηρύχθηκε για την κατάταξη στην Σχολή Μονίμων Υπαξιωματικών ανδρών και γυναικών για το ακαδημαϊκό έτος 2005 – 2006, πλην όμως αυτοί δεν κλήθηκαν για κατάταξη με βάση της βαθμολογίας τους ως επιλαχόντες των ειδικών κατηγοριών, γιατί η διοίκηση προέταξε ως επιτυχόντες υποψηφίους οι οποίοι με βάση τη βαθμολογία τους θα έπρεπε να έχουν καταλάβει θέσεις της γενικής σειράς και όχι των ειδικών κατηγοριών⁹⁸.

Το ΣτΕ προσπαθώντας να αμβλύνει τις δυσμενείς συνέπειες αυτής της βασανιστικής διελκυστίνδας των διοικουμένων με τη διοίκηση, διαμόρφωσε νομολογιακά τον κανόνα ότι αν η διοίκηση δεν μπορεί τρεις φορές να αιτιολογήσει τη δυσμενή για τον διοικούμενο επιλογή της τότε δεσμεύεται να προχωρήσει στην έκδοση ευμενούς για

⁹⁷Πρβλ. ΣτΕ 10-12/2007, 748/2007, 1378/2007, 1599/2007, 1792/2007, 1848/2007.

⁹⁸Πρβλ. 32/2010 ΔεφΑθ.

αυτόν πράξης. Έτσι με απόφαση του το ΣτΕ ακύρωσε πράξη με την οποία η Διοίκηση αρνήθηκε να προαγάγει τον αιτούντα, λόγω κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας, ενόψει του ότι το αρμόδιο Συμβούλιο μετά από τρεις ακυρώσεις πράξεων του από το ΣτΕ αδυνατούσε να αιτιολογήσει νομίμως την άρνηση. Η Διοίκηση υποχρεώθηκε να προαγάγει τον αιτούντα στο βαθμό που ζητούσε.

3.5. Η μη εφαρμογή της νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων σε όμοιες υποθέσεις.

Ένα άλλο παθολογικό σύμπτωμα της διοίκησης το οποίο έχει ως αποτέλεσμα την προσφυγή των διοικουμένων στα δικαστήρια είναι η μη εφαρμογή της νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων σε όμοιες υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον της διοίκησης, με συνέπεια τα δικαστήρια να κατακλύζονται από προσφυγές κατά πράξεων των οποίων η ακύρωση είναι προδιαγεγραμμένη. Αυτό το φαινόμενο οδηγεί συνολικά σε καθυστερήσεις στη λειτουργία του δικαιοδοτικού συστήματος και συνεπώς στην επίκαιρη άσκηση του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας.

Σύμφωνα με τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η διοίκηση δεν υποχρεούται να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της που δεν έχουν προσβληθεί εμπρόθεσμα με αίτηση ακυρώσεως ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς.

Η ως άνω αρχή κάμπτεται στις περιπτώσεις που αφορούν ομοίου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις, για τις οποίες με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώθηκε ατομική διοικητική πράξη επειδή στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα.

Οι προϋποθέσεις⁹⁹ που πρέπει να συντρέχουν προκειμένου η διοίκηση να προβεί σε επανεξέταση της νομιμότητας της όμοιας με την ακυρωθείσα παράνομης πράξης είναι:

- το αμετάκλητο της δικαστικής απόφασης που ακυρώνει ατομική διοικητική πράξη και της οποίας γίνεται επίκληση
- η ακύρωση της διοικητικής πράξης να βασίζεται σε αντισυνταγματική διάταξη νόμου ή σε αντίθετο κανόνα δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος (28παρ. 1 Σ) ή σε κανονιστική πράξη που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα
- οι βλαπτικές ατομικές διοικητικές πράξεις με όμοιο περιεχόμενο να έχουν εκδοθεί κατ' εφαρμογή της ίδιας διάταξης με αυτή που έχει ακυρωθεί αμετάκλητα με δικαστική απόφαση
- ο έχων έννομο συμφέρον να υποβάλλει προς τη διοίκηση αίτηση, εντός ευλόγου χρόνου (6 μήνες) από την δημοσίευση της αμετάκλητης ακυρωτικής απόφασης για να επιτύχει την ανάκληση της ομοίου περιεχομένου βλαπτικής για αυτόν διοικητική πράξη.

Εφόσον συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις, η διοίκηση έχει υποχρέωση να επανεξετάσει το αίτημα του διοικουμένου, χωρίς ωστόσο να ακολουθήσει συγκεκριμένη λύση. Για να δεχθεί κατ' ουσίαν το αίτημα για ανάκληση της ομοίου περιεχομένου πράξης βλαπτικής για το διοικούμενο ή για να απορρίψει το αίτημά του αυτό, θα πρέπει επιπλέον να συντρέχουν και τα κάτωθι:

⁹⁹Π.Δ. Δαγτόγλου «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Τρίτη έκδοση όπ., σ. 303 επ., Β. Καράκωστας «Η διάψευση της εμπιστοσύνης του πολίτη στους ορισμούς ουσιαστικού νόμου με την ανάκληση διοικητικής πράξεως», ΕΔΔ 1985, σ. 289, Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαρόπουλου «Η εφαρμογή των περί δεδικασμένου αρχών στις διοικητικές πράξεις», ΕΔΔ 1976, σ. 126, της ίδιας «Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων», Τιμητικός Τόμος ΣτΕ II, 1982, σ. 355 επ.

- συνδρομή ή μη λόγων δημοσίου συμφέροντος, βάσει των οποίων η ανάκληση κρίνεται επιβεβλημένη
- ανάγκη ή μη προστασίας δικαιωμάτων συγκεκριμένων τρίτων που αποκτήθηκαν καλόπιστα από την εφαρμογή της ομοίου περιεχομένου πράξης με την οποία ζητείται η ανάκληση
- παρέλευση ή μη ικανού χρόνου από τότε που εκδόθηκε η ομοίου περιεχομένου διοικητική πράξη.

Στην περίπτωση αυτή, δηλαδή αν διαπιστωθεί ότι συντρέχουν οι επιπλέον προϋποθέσεις, η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να προβεί στην ανάκληση της πράξης αλλιώς παραβιάζει το νόμο γιατί παραλείπει οφειλόμενη ενέργειά της και η άρνησή της αυτή προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης. Η άρνηση της διοίκησης μπορεί να είναι είτε ρητή με αρνητική απάντηση της διοίκησης είτε σιωπηρή με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αιτήσεως ανάκλησης του ενδιαφερομένου¹⁰⁰.

Η ανάκληση ομοίων παρανόμων διοικητικών πράξεων υπό τους ανωτέρω όρους δεν θεωρείται ότι παραβιάζει την αρχή της νομικής ασφάλειας ή της βεβαιότητας του δικαίου, καθόσον η διατήρησή τους δεν μπορεί να είναι ανεκτή σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης.

Η αρχή της ισότητας επιβάλλει όμοια λύση υπέρ του διοικουμένου που έχει τις ίδιες νομικές και πραγματικές προϋποθέσεις, αλλά δεν είχε ασκήσει αίτηση

¹⁰⁰ Π.Δ. Δαγτόγλου «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Τρίτη έκδοση όπ., σ. 303 επ., Β. Καρακωστας «Η διάψευση της εμπιστοσύνης του πολίτη στους ορισμούς ουσιαστικού νόμου με την ανάκληση διοικητικής πράξεως», ΕΔΔ 1985, σ. 289, Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαρόπουλου «Η εφαρμογή των περί δεδικασμένου αρχών στις διοικητικές πράξεις», ΕΔΔ 1976, σ. 126, της ίδιας «Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων», Τιμητικός Τόμος ΣτΕ II, 1982, σ. 355 επ.

ακύρωσης ή την είχε ασκήσει ανεπιτυχώς.

Η επέκταση του δεδικασμένου της ακυρωτικής απόφασης που παράγεται μεταξύ των διαδίκων (inter partes) ισχύει και υπέρ τρίτων (erga omnes) για διοικητικές πράξεις που πάσχουν από την ίδια με την ακυρωθείσα νομική πλημμέλεια¹⁰¹.

Η Ολομέλεια του ΣτΕ με την απόφαση 2176/2004¹⁰² που εκδόθηκε κατά πλειοψηφία, θέλησε να μετριάσει τις δυσμενείς συνέπειες αυτού του φαινομένου κάνοντας δεκτό ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη για το λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη της διοίκησης που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, ο διοικούμενος, ο οποίος έχει έννομο συμφέρον, δικαιούται μέσα σε εύλογο χρόνο από την δημοσίευση της ως άνω δικαστικής απόφασης να ζητήσει την ανάκληση ομοίου περιεχομένου ατομικής πράξης που τον αφορά.

Η διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει το σχετικό αίτημα και να προβεί σε ανάκληση της πράξης εντός του πλαισίου της απονεμόμενης από το νομοθέτη διακριτικής ευχέρειας ή δέσμιας αρμοδιότητας για την έκδοσή της, κατ' εκτίμηση των λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκληση της, την ανάγκη προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που αποκτήθηκαν καλοπίστως από την εφαρμογή της και του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοσή

¹⁰¹ Η απόφαση του Ε' Τμήματος του ΣτΕ με αρ. 370/1977 άνοιξε το δρόμο για την επέκταση του δεδικασμένου σε όμοιες αποφάσεις

¹⁰² Με την απόφαση αυτή έγινε δεκτή αίτηση ακύρωσης αξιωματικού της αστυνομίας και ακυρώθηκε η άρνηση του Υπουργού Δημοσίας Τάξης να δεχθεί αίτησή του να επανεξετάσει την υπόθεση κρίσεώς του ως ευδοκίμως τερματίσαντος την σταδιοδρομία του.

της¹⁰³.

Έτσι το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών με την απόφαση του 745/2008 έκρινε μη νόμιμη την σιωπηρή άρνηση της διοικήσεως να επανεξετάσει την υπόθεση της αιτούσης, χωρίς να λάβει υπόψη τις ποσοτώσεις σε βάρος των γυναικών που κρίθηκαν με αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις αντισυνταγματικές και ανίσχυρες, να υποβάλει αυτή στην προδιαληφθείσα διαδικασία του διαγωνισμού πρόσληψης συναριοφυλάκων, από την οποία αποκλείστηκε, λόγω των αντισυνταγματικών ποσοτώσεων σε βάρος των γυναικών και να κρίνει αυτήν είτε επιτυχούσα είτε αποτυχούσα, με βάση τις επιδόσεις της. Στη συνέχεια να προχωρήσει στην ανάκληση της πράξης της, κατά το μέρος με το οποίο εκδηλώθηκε η παράλειψή της να προσλάβει την αιτούσα ως συνοριακή φύλακα ή να απορρίψει το αίτημα ανακλήσεως της πράξης, κατ' εκτίμηση των λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκλησή της, της ανάγκης προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που αποκτήθηκαν καλοπίστως από την εφαρμογή της και του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοσή της, εφόσον η αιτούσα υπέβαλε το αίτημα επανεξετάσεως εντός ευλόγου χρόνου από της δημοσιεύσεως των αμετακλήτων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι αμετάκλητες αποφάσεις του ΣτΕ έκριναν αντισυνταγματικές τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 1 του ν. 2622/98 και του άρθρου 2 του π.δ. 311/98 και ακύρωσαν τις προαναφερόμενες ατομικές διοικητικές πράξεις, για το λόγο ότι στηρίχθηκαν σε διατάξεις αντίθετες προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου. Εν προκειμένω η παράλειψη προσλήψεως της αιτούσης αποτελεί διοικητική πράξη ομοίου περιεχομένου με τις ακυρωθείσες αμετακλήτως ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες στηρίζονται στις ίδιες αντισυνταγματικές διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 1 του

¹⁰³ Μ. Ν. Πικραμένος «Διοικητικές δυσλειτουργίες: Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα», ό.π. σ.573.

v. 2622/98¹⁰⁴.

3.6. Η αδυναμία της διοίκησης να εφαρμόσει τις πράξεις της και να αποκαταστήσει τη νομιμότητα που η ίδια έχει διαπιστώσει ότι έχει διαταραχθεί.

Όταν η διοίκηση διαπιστώνει την διατάραξη της νομιμότητας θα πρέπει να προβαίνει στις αναγκαίες ενέργειες για την αποκατάσταση αυτής. Αν θέλουμε να κάνουμε λόγο για ένα κράτος δικαίου, αυτό σημαίνει ότι το ίδιο το κράτος υποχρεούται να συμμορφώνεται σε αποφάσεις που εκδίδονται σε βάρος του. Αυτό ισχύει και για τις πράξεις των οργάνων της διοίκησης που έχουν εκτελεστό χαρακτήρα.

Η παράλειψη ή η άρνηση της διοίκησης να συμμορφωθεί σε αποφάσεις που εκδίδονται εις βάρος της αποτελεί σοβαρό λόγο δυσλειτουργίας της διοίκησης και παραβιάζει το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Ιδιαίτερα σοβαρή περίπτωση δυσλειτουργίας της διοίκησης αποτελεί η έλλειψη στο εσωτερικό δίκαιο προσφυγής η οποία θα επιτρέψει στον διοικούμενο να προσφύγει επωφελούμενος των δικαιωμάτων και των ελευθεριών του που απορρέουν από την Σύμβαση. Δηλαδή η έλλειψη νομοθετικά κατοχυρωμένης διαδικασίας που θα διασφαλίζει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες του πολίτη όταν αυτά παραβιάζονται και ο πολίτης έχει δικαιωθεί δικαστικά με την έκδοση σχετικών αποφάσεων.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι υποθέσεις Δακτυλίδη κατά Ελλάδος και Φωτόπουλου κατά Ελλάδος που έφθασαν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο

¹⁰⁴Πρβλ. 1986-1990/2005 αποφάσεις της Ολομελείας του ΣτΕ που εκδόθηκαν κατόπιν ασκήσεως εφέσεων υποψηφίων γυναικών του διαγωνισμού πρόσληψης συνοριακών φυλάκων για τους Νομούς Θεσσαλονίκης και Ιωαννίνων, όπου κρίθηκαν και δικαιώθηκαν οι εκκαλούσες.

Δικαιωμάτων του Ανθρώπου λόγω της απουσίας στο εσωτερικό δίκαιο προσφυγής, η οποία θα επέτρεπε στους προσφεύγοντες να επιτύχουν την κατεδάφιση οικοδομών που είχαν ανεγερθεί σε γειτονικά ακίνητα και είχαν χαρακτηριστεί ως αυθαίρετες από την πολεοδομική αρχή.

Στην υπόθεση Δακτυλίδη ο γείτονας της προσφεύγουσας προέβη μέσα σε παραδοσιακό οικισμό στην ανέγερση κατασκευών καθ' υπέρβαση της δοθείσας οικοδομικής αδείας, οι οποίες κρίθηκαν με τις σχετικές εκθέσεις αυτοψίας ως αυθαίρετες και κατεδαφιστέες χωρίς όμως, ποτέ η διοίκηση να προχωρήσει στην κατεδάφισή τους, ενώ από τη σχετική αλληλογραφία προκύπτει ότι η αρμόδια πολεοδομία αδυνατούσε να εκτελέσει τις πράξεις αυτές με την δικαιολογία της έλλειψης μέσων και εξέφραζε την άποψη ότι οι παράνομες κατασκευές δεν εμπόδιζαν την θέα του ακινήτου της προσφεύγουσας.

Στην υπόθεση Φωτόπουλου οι γείτονες της προσφεύγουσας προχώρησαν σε οικοδομικές εργασίες για την επέκταση οικίας ευρισκόμενης στον αιγιαλό, χωρίς οικοδομική άδεια και παρά το γεγονός ότι οι σχετικές κατασκευές χαρακτηρίστηκαν αυθαίρετες και κατεδαφιστέες η αρμόδια αρχή ουδέποτε προχώρησε στην κατεδάφισή τους.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Μιχ. Πικραμένου, «Το πρόβλημα της εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων υπό το φως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στον τόμο 1^ο Συνεδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2007, σ. 769 επ.

§ 4. Τα αίτια που προκαλούν κακοδιοίκηση.

Από τον δικαστικό έλεγχο των διοικητικών πράξεων, από τις αναφορές των διοικουμένων από τις Εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, από τα δημοσιεύματα που έχουν βγει στο φως της δημοσιότητας κλπ, έχουν επανειλημμένα διαπιστωθεί τα αίτια της κακοδιοίκησης που σε μεγάλο βαθμό προκαλούν τις δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης.

4.1. Η πολυνομία και η αύξηση της κανονιστικής δράσης σε βάρος του νομοθετικού έργου.

Η πολυνομία¹⁰⁶, αποτελεί πηγή προβλημάτων στη λειτουργία της διοίκησης και δημιουργεί διοικητικές στρεβλώσεις όταν οι νόμοι δεν είναι σαφείς και ξεκάθαροι. Παρατηρείται εύστοχα το εξής παράδοξο: *«εκεί που κατανοείται μια διάταξη, εφαρμόζοντας πλήρως το περιεχόμενό της με αποτέλεσμα να δημιουργείται αίσθημα δικαίου και εμπιστοσύνης στους πολίτες, η διάταξη αυτή ανατρέπεται από μια άλλη με ακριβώς αντίθετο περιεχόμενο από αυτό που είχε και ίσχυε πριν»*¹⁰⁷. Η δράση αυτή της νομοθετικής εξουσίας δημιουργεί ανασφάλεια στον πολίτη και έλλειψη εμπιστοσύνης προς την Διοίκηση και τους θεσμούς γενικότερα. Το χάος της πολυνομίας είναι από τους κρισιμότερους «αόρατους» εχθρούς της ανάπτυξης. Η Ελλάδα είναι ίσως η χώρα με τους περισσότερους νόμους και ρυθμίσεις στον κόσμο, ένα πολυδαίδαλο νομικό σύστημα το οποίο κανείς δεν γνωρίζει και στο οποίο κολλάει κάθε μεταρρυθμιστική απόπειρα. Κατά μέσο όρο η Βουλή ψηφίζει ένα νομοθέτημα κάθε 55 ώρες. Τα

¹⁰⁶ Λ. Ρακιντζής «Ανάπλαση του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης. Η κρίση που βιώνουμε ως ευκαιρία και πρόκλησης, στον τόμο προς τιμή του καθ. Θ. Παναγόπουλου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2011, σ. 777. Επίσης, Μ. Γ. Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 33 επ. καθώς και Στ. Κτιστάκη «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σ. 81 επ.

¹⁰⁷ Νατ. Ταμιωλάκη, «Ο νόμος 3900/2010: Η διοικητική δικαιοσύνη in vitro», ΕφημΔΔ 3/2011, σ. 406.

τελευταία 30 και πλέον χρόνια υπολογίζεται ότι έχουν ψηφιστεί περισσότεροι από 4.000 νόμοι και έχουν εκδοθεί πάνω από 110.000 υπουργικές αποφάσεις, ενώ μόνο την τελευταία 20ετία θεσπίστηκαν 2.178 νόμοι, 14.248 προεδρικά διατάγματα και 17.638 υπουργικές αποφάσεις, σύνολο 35.153 ρυθμίσεις. Για το ασφαλιστικό ισχύουν πάνω από 1.100 διατάξεις, η πολεοδομική νομοθεσία αναπτύσσεται σε 130 τόμους ή 25.000 σελίδες, ενώ μόνο την τελευταία τριετία έχουν ψηφιστεί 20 φορολογικοί νόμοι (μόνο το 2013 εκδόθηκαν 695 φορολογικές εγκύκλιοι). Η φορολογική πολυνομία έχει ως αποτέλεσμα την αναποτελεσματικότητα του συστήματος. Δεν είναι τυχαίο ότι το 2011 έγιναν στη χώρα μας μόλις 22.000 φορολογικοί έλεγχοι, τη στιγμή που στην Κύπρο πραγματοποιήθηκαν 30.000 έλεγχοι και στην Ιρλανδία, χώρα με μικρότερο πληθυσμό από την Ελλάδα, 558.000 έλεγχοι. Υπολογίζεται ότι μόνο το 30% των νόμων τελικά υλοποιείται. Έως τον Μάρτιο του 2011 είχαν ψηφιστεί συνολικά 70 νόμοι. Για την εφαρμογή τους απαιτούνταν περί τα 1.200 προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις (κατά μέσον όρο 17 για τον καθένα). Από αυτά είχαν εκδοθεί λιγότερα από 400, με αποτέλεσμα οι νόμοι να παραμένουν ανενεργοί.

Ακόμα και για τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων της κυβέρνησης και των υπουργείων ο γενικός κανόνας είναι ότι απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος για την εισαγωγή μιας νέας αρμοδιότητας ή την υλοποίηση μιας νομοθετικής αλλαγής. Καθημερινές αποφάσεις της διοίκησης όπως ο αριθμός του προσωπικού ή η σύνθεση μιας μονάδας πρέπει να συμμορφώνονται με τις συγκεκριμένες διατάξεις του νόμου. Το χρονικό διάστημα 1996-2011 στο Υπουργείο Οικονομικών ορίστηκαν με νόμο 537 αρμοδιότητες, 1.449 με προεδρικά διατάγματα και 284 υπουργικές αποφάσεις. Για το σύνολο της κεντρικής κυβέρνησης τα αντίστοιχα μεγέθη είναι: 2.890 αλλαγές αρμοδιοτήτων με νόμο, 11.018 με προεδρικά διατάγματα και

3.191 με υπουργικές αποφάσεις, δηλαδή κατά μέσον όρο 1.140 τροποποιήσεις κυβερνητικών αρμοδιοτήτων τον χρόνο.

Η πολυνομία δημιουργεί:

- σύγχυση,
- ανακολουθία των διοικητικών θεσμών και
- δυσλειτουργία και αναποτελεσματικότητα της διοίκησης

Για να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το φαινόμενο της πολυνομίας οι νόμοι θα πρέπει να είναι:

- μικροί,
- σαφείς και
- συγκεκριμένοι

για να μπορεί ο απλός πολίτης να τους παρακολουθεί και να τους εφαρμόζει χωρίς να χρειάζεται να καταφεύγει κατ' ανάγκη στην ερμηνεία που θα δίνεται για την εφαρμογή τους ή στην διακριτική ευχέρεια της δράσης της δημόσιας διοίκησης.

Πέραν όμως από την πολυνομία, ένα άλλο αίτιο της κακοδιοίκησης είναι η αύξηση της κανονιστικής δράσης της διοίκησης σε βάρος του νομοθετικού έργου του Κοινοβουλίου. Η διαρκώς αυξανόμενη νομοθετική εξουσιοδότηση που παρέχεται στα όργανα της διοίκησης προκαλεί ενστάσεις σε θέματα νομιμότητας και εφαρμογής των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και της διάκρισης των εξουσιών.

4.2. Η κομματοκρατία ή «πολιτική πατρωνία¹⁰⁸».

Από συστάσεως του ελληνικού κράτους η διοίκηση ακολούθησε το πολιτικό σύστημα. Η δημόσια διοίκηση οργανώθηκε σύμφωνα με τις πελατειακές σχέσεις που ανέπτυσαν τα κόμματα που κυβερνούσαν¹⁰⁹. Ειδικά από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα η επίδραση του κόμματος που κυβερνάει στις δομές της διοίκησης είναι σημαντική και επιδρά σε μεγάλο βαθμό στην κρίση της δημόσιας διοίκησης.

Τα πολιτικά κόμματα έλεγχαν την δημόσια διοίκηση και οι δημόσιοι υπάλληλοι που ανήκαν στο κόμμα που εναλλασσόταν στην εξουσία με διάφορους μηχανισμούς συνεργάζονταν με τους κυβερνώντες απομονώνοντας τους αντιπάλους της αντιπολίτευσης. Αυτή η παθογένεια της δημόσιας διοίκησης ουσιαστικά δεν άφηνε την δημόσια διοίκηση να αναπτυχθεί ούτε να οργανωθεί αποτελεσματικά για να ασκήσει διοικητική πολιτική αφού η πολιτική της ήταν συνυφασμένη με την κυβερνητική πολιτική, η οποία δεν είχε χάραξη και στρατηγική.

Αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής ήταν η πρόσληψη στον δημόσιο τομέα και η στελέχωση θέσεων στη διοίκηση με καθαρά κομματικά κριτήρια και έντονο το πολιτικό στοιχείο. Από την κορυφή της πυραμίδας μέχρι και τις κατώτερες βαθμίδες της υπαλληλικής ιεραρχίας εμφανίζονται σχέσεις «πολιτικής πατρωνίας». Η πολιτική ηγεσία διορίζει τα δικά της στελέχη στις θέσεις των ειδικών συμβούλων και συνεργατών και αυτοί με τη σειρά τους ενεργούν ασκώντας τα καθήκοντά τους

¹⁰⁸ Στ. Κτιστάκη, «Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση», όπ, σ. 73 επ., Δ. Αθανασόπουλου, «Η Ελληνική Διοίκηση», εκδόσεις Παπαζήση, 1983, Αντ. Μακροδημήτρη, «Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση», εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 11.06.2012, www.academia.edu.

¹⁰⁹ Γ. Κατρούγκαλος, «Η επίπτωση των μνημονιακών πολιτικών στη δημόσια διοίκηση: Αξιολόγηση της Συνταγματικότητας και αποτελεσματικότητας των «Μεταρρυθμίσεων», 4^ο Συνεδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες, Κέντρο Διάδοσης Ερευνητικών Αποτελεσμάτων ΑΠΘ, 1-2 Δεκεμβρίου 2011, εκδοσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014.

ανάμεσα στον προϊστάμενο Υπουργό και τους ανώτερους δημοσίους υπαλλήλους. Με τις διαρκείς παρεμβάσεις στην νομοθεσία της δημόσιας διοίκησης, οι δημόσιοι υπάλληλοι μην έχοντας επαρκή εκπαίδευση και ενημέρωση, αναπτύσσουν έντονα το αίσθημα της ευθυνοφοβίας με αποτέλεσμα να μην επιτελούν σωστά τη δουλειά τους.

Εν ολίγοις η εξάρτηση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης από το κυβερνών κόμμα αποτελεί βασικό αίτιο για την οπισθοδρόμηση αυτής.

4.3. Η γραφειοκρατία.

«Γραφειοκρατία είναι ο μηχανισμός διοίκησης ενός κράτους που διαρθρώνεται με βάση την ιεραρχία. Αφορά δηλαδή μια κάθετη διάταξη οργάνων και υπηρεσιών που προβλέπεται από σταθερούς τυπικούς κανόνες, οι οποίοι ορίζουν με ακρίβεια τις αρμοδιότητες και υποχρεώσεις που αντιστοιχούν σε κάθε βαθμίδα της διοικητικής ιεραρχίας και σε κάθε υπάλληλο χωριστά». Ο Max Weber¹¹⁰, φαντάστηκε τη

¹¹⁰Ο Max Weber ορίζει ως «ιδανικό τύπο γραφειοκρατίας» αυτή που χαρακτηρίζεται από ένα ιεραρχικό καταμερισμό της εργασίας, από ρητούς κανόνες που εφαρμόζονται απρόσωπα, που στελεχώνεται από υπαλλήλους πλήρους απασχόλησης, με αποκλειστική πηγή εισόδων τον μισθό της εργασίας τους. Εάν ο υπάλληλος δεν έχει οποιαδήποτε άλλη πηγή εισοδήματος, εκτός από τον μισθό του τότε θα ακολουθήσει αξιόπιστα τους κανόνες, προκειμένου να μη διακινδυνεύσει η θέση του. Ο γραφειοκράτης χρειάζεται χρόνο και εμπειρία για να μάθει τη δουλειά, επειδή απαιτείται ιδιαίτερος συντονισμός με τα άλλα μέρη του συστήματος. Λόγω της φύσης των γραφειοκρατικών εργασιών, αλλά ίσως και λόγω της σημασίας της κατάρτισης και του συντονισμού των θέσεων εργασίας, τα στελέχη που απαρτίζουν το σύστημα απαιτείται να διαθέτουν υψηλό επίπεδο μόρφωσης και εκπαίδευσης. Η εκπαίδευση τους θα πρέπει να είναι πιστοποιημένη, έτσι ώστε να εκπληρώνονται τα απρόσωπα κριτήρια πρόσληψης. Χαρακτηριστικά, όπως: οι τίτλοι σπουδών – πιστοποιήσεις εκπαίδευσης, ο σταθερός μισθός, η προϋπηρεσία, η σταθερότητα του αριθμού του προσωπικού αποτελούν τον ορισμό του «ιδανικού τύπου γραφειοκρατίας» που απαιτείται για την αποτελεσματική λειτουργία της διοικητικής μηχανής. Ο Max Weber ορίζει έξι χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας: α) Οι εξουσίες και οι ευθύνες του υπαλλήλου ορίζονται με απόλυτη ευκρίνεια και νομιμοποιούνται ως επίσημα καθήκοντα. β) Οι θέσεις εξουσίας οργανώνονται με μια ιεραρχία εξουσίας από πάνω προς τα κάτω. γ) Το προσωπικό επιλέγεται και εξελίσσεται βάση προσόντων, τα οποία εκτιμώνται με την εξέταση, την εκπαίδευση και με την εμπειρία. δ) Οι διοικητικές δράσεις και αποφάσεις καταγράφονται γραπτά. Η φύλαξη των εγγράφων παρέχει οργανωσιακή μνήμη και

γραφειοκρατία¹¹¹ ως μία οργανωτική διαδικασία που θα αναβάθμιζε την διοίκηση και θα διευκόλυνε τους ελέγχους. Αυτή η παθογένεια της γραφειοκρατίας που δημιουργείται από την πολυνομία στην χώρα μας, επιτείνεται από την αύξηση της κανονιστικής δράσης της διοίκησης σε βάρος του νομοθετικού έργου που ασκεί το Κοινοβούλιο, σε όλο και περισσότερους τομείς της κοινωνικής ζωής. Με την χρήση της νομοθετικής εξουσιοδότησης, από πλευράς των οργάνων της διοίκησης δημιουργούνται σοβαρά θέματα σε όρους νομιμότητας και εφαρμογής των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και της διάκρισης των εξουσιών.

Τα κύρια αίτια που γεννούν την γραφειοκρατία είναι:

- τα περίπλοκα οργανωτικά και λειτουργικά συστήματα
- η πολυνομία και ασάφεια των οδηγιών και κατευθύνσεων
- η ελλιπής στελέχωση της διοίκησης
- η ανεπαρκής επαγγελματική κατάρτιση των υπαλλήλων

Είναι γεγονός ότι η πολυνομία γεννά την γραφειοκρατία, η οποία ευνοεί την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά στην χώρα μας. Έχει υπολογιστεί ότι το κόστος της γραφειοκρατίας ανέρχεται στο 6,5% του ΑΕΠ, που σημαίνει ότι με μια μείωση της γραφειοκρατίας κατά 25% η εθνική οικονομία θα είχε όφελος 5 δισ. ευρώ. Στην

συνέχεια στον χρόνο. ε) Η διοίκηση είναι διακριτή από την ιδιοκτησία του οργανισμού. στ) Τα διοικητικά στελέχη υπόκεινται σε κανόνες και διαδικασίες, οι οποίες εξασφαλίζουν αξιόπιστη συμπεριφορά. Οι κανόνες είναι απρόσωποι και ομοιόμορφοι και εφαρμόζονται σε όλους τους εργαζομένους.

¹¹¹ Στ. Κτιστάκη «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», όπ σ. 78 επ.

έκθεση του Σεπτεμβρίου 2012 του World Economic Forum, η Ελλάδα στο ζήτημα της γραφειοκρατίας κατατάσσεται στην 141η θέση μεταξύ 144 κρατών¹¹².

4.4 Η χαμηλή αποδοτικότητα των υπαλλήλων της διοίκησης

Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας συχνά ενισχύεται και από την συμπεριφορά του δημοσίου υπαλλήλου που συναλλάσσεται με τον πολίτη. Η παραγωγικότητα της διοίκησης στηρίζεται κυρίως στην ικανότητα του διοικείν αλλά και στην ευσυνειδησία του υπαλλήλου να κάνει σωστά τη δουλειά του. Βέβαια είναι πολύ εύκολο να αποδώσει κανείς ευθύνη στον υπάλληλο που αδιαφορεί ή δεν ξέρει να κάνει σωστά τη δουλειά του. Αν και τα φαινόμενα της αδιαφορίας, της τεμπελιάς και του βολέματος των δημοσίων υπαλλήλων είναι λίγο ως πολύ γνωστά σε όλους μας, εντούτοις αποτελεί απλούστευση του προβλήματος η απόδοση ευθύνης κυρίως ή μόνο σε αυτούς. Η γενίκευση κατηγοριών στο πρόσωπο τους, αδικεί τους καλούς εργαζομένους στο δημόσιο τομέα και παράλληλα δεν προσδίδει την στήριξη και την αναγνώριση που χρειάζονται όταν οι ίδιοι επισημαίνουν την κακοδιοίκηση και την αναποτελεσματικότητα στο χώρο της εργασίας τους. Είναι γεγονός ότι από την μεταπολίτευση και μετά ο μεγαλύτερος αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων τοποθετήθηκε σε αυτό με κριτήρια κομματικά και όχι αξιοκρατικά, τα οποία ίσχυσαν και ισχύουν μέχρι σήμερα στην υπηρεσιακή τους εξέλιξη. Επομένως με αυτό το στοιχείο, της μη αξιοκρατίας στο χώρο του δημοσίου αποφεύχθηκε η αξιοποίηση ικανών υπαλλήλων και στελεχών με εξειδικευμένες γνώσεις στις κατάλληλες θέσεις, απαξιώθηκε η γνώση του προσωπικού, ενώ απουσιάζουν συγκεκριμένοι ποιοτικοί και

¹¹²<http://www.kathimerini.gr>, <http://www.imerisia.gr>

ποσοτικοί στόχοι για κάθε δημόσια υπηρεσία που θα την αναδείξουν σε παραγωγική και αποτελεσματική υπηρεσία στο χώρο της αρμοδιότητάς της.

4.5. Η έλλειψη διαφάνειας και αξιοκρατίας¹¹³.

Βασικό πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας αποτελεί και η έλλειψη εγγυήσεων διαφάνειας και αξιοκρατίας στο σύστημα επιλογής προϊσταμένων των διαφόρων οργανικών μονάδων.

Με τον νόμο 4275/2014 «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007) – Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις», όπου με το άρθρο 1 αντικαταστάθηκαν τα άρθρα 84, 85 και 86 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007 (Α΄ 26), επιχειρήθηκε ένας εξορθολογισμός του τρόπου επιλογής των προϊσταμένων στη δημόσια διοίκηση με αξιοκρατικά κριτήρια τα οποία περιλαμβάνουν τρία στάδια επιλογής: α) πλήρωση αναγκαίων προϋποθέσεων και τυπικών προσόντων, β) γραπτή εξέταση και γ) συνέντευξη.

Ωστόσο και αυτό το σύστημα επιλογής προϊσταμένων είναι καταδικασμένο να αποτύχει, εάν δεν απαλλαγεί η διοίκηση από την πολιτική ιεραρχία, η οποία εξακολουθεί να επιβάλλει την πολιτική της βούληση στην επιλογή των στελεχών της.

Για να υπάρξει σωστή και αποτελεσματική διοίκηση θα πρέπει να υπάρξει σωστή πολιτική διοίκηση. Διαφορετικά θα εξακολουθήσει να κυριαρχεί το ίδιο σκηνικό που υπάρχει μετά την μεταπολίτευση στη δημόσια διοίκηση. Είναι συνεπώς θέμα

¹¹³Στ. Κτιστάκη «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σ.86 και επίσης Μ. Γ. Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 34, Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ, 2010, σ. 15.

κουλτούρας και αλλαγής νοοτροπίας για να σταματήσουν όλες οι κακοδαιμονίες του συστήματος και να επιτευχθεί το ποιοτικό άλμα που τόσο έχει ανάγκη ο δημόσιος τομέας.

4.6. Η έλλειψη προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου της διοίκησης.

Η πρόβλεψη ελέγχου των οργάνων της διοίκησης είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας και για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Παραδοσιακές μορφές ελέγχου¹¹⁴ αποτελούν ο κοινοβουλευτικός, ο διοικητικός και ο δικαστικός έλεγχος. Ωστόσο οι τρεις αυτές μορφές ελέγχου δεν εξασφαλίζουν αποτελεσματικά τον πολίτη από τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης.

Η απουσία πειθαρχικών ελέγχων και κυρώσεων για υπαλλήλους που αποδεδειγμένα έχουν παρανομήσει με τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους ευνοεί την κακοδιοίκηση.

4.7. Η καθυστέρηση της απονομής της δικαιοσύνης και η δυσκολία των δικαστηρίων, όχι να εφαρμόσουν αλλά να επιβάλλουν το νόμο.¹¹⁵

Το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας πρέπει να βρίσκεται σε αναλογία με την απονομή της δικαιοσύνης. Θεμελιώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης

¹¹⁴ Π. Δ. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 1981 σ. 23 επ. όπ, Δ. Κόρσου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τ. Ι, όπ, σ 77 επ., Ανδ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά «Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης – μηχανισμοί ελέγχου αυτής», Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 1989.

¹¹⁵ Μ. Γ. Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 34

προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σε αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει».

Η υποχρέωση των δικαστηρίων να επιλύουν τις διαφορές χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση συνάγεται από το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος και καθιερώνεται ρητά στο άρθρο 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία κυρώθηκε στη χώρα μας με το νδ 53/1974 (Α'256) και η οποία αφορά το δικαίωμα καθενός σε δίκαιη δίκη.

Στη χώρα μας παρατηρείται υπερβολική καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης, γεγονός που ταλαιπωρεί τους πολίτες και τους οδηγεί στο να χάνουν την εμπιστοσύνη τους προς το κράτος δικαίου. Μάλιστα η καθυστέρηση αυτή αγγίζει σε μεγάλο βαθμό τα όρια της παραγραφής των τελεσθέντων αδικημάτων.

§ 5. Η αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης

Η δραστηριότητα της διοίκησης θα πρέπει να ελέγχεται προκειμένου να αντιμετωπίζονται τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης και για να μην παραβιάζονται οι αρχές της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και της χρηστής διοίκησης αυτής. Με τον έλεγχο θα διαπιστώνεται νομικά η παραβίαση των κανόνων δικαίου. Το κράτος δικαίου αναγνωρίζει ατομικά δικαιώματα των πολιτών και ταυτόχρονα τους παρέχει ένδικα μέσα για προστασία τους από κάθε παράβαση των νόμων ή του Συντάγματος που επιχειρείται από τα κρατικά όργανα. Την εφαρμογή της δραστηριότητας της διοίκησης την εξασφαλίζουν οι κανόνες δικαίου και η λειτουργία μηχανισμών που επιτρέπουν τον έλεγχο τήρησης αυτών των κανόνων.

Μηχανισμοί που διασφαλίζουν την τήρηση της νομιμότητας είναι:

5.1 Ο κοινοβουλευτικός ή εξωτερικός έλεγχος.

Σύμφωνα με το άρθρο 70 παρ. 6 εδ. α του Συντάγματος, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται από τη Βουλή σε Ολομέλεια, όπως ορίζει ο κανονισμός. Σε αυτόν υπόκειται η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί, οι Υφυπουργοί. Ασκείται με γραπτές αναφορές, ερωτήσεις απλές και επίκαιρες, επερωτήσεις, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, συζητήσεις προ ημερησίας διάταξης, συστάσεις εξεταστικών επιτροπών¹¹⁶, για υποθέσεις με ιδιαίτερη σημασία.

¹¹⁶Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικ. Δικαίου Τόμος Ι, όπ., Π. Δ. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 1981 σ. 23 επ. όπ, Δ. Κόρσου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τ. Ι, όπ, σ 77 επ., Ανδ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά «Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης – μηχανισμοί ελέγχου αυτής», Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 1989.

Στη διοίκηση ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται με την ψήφιση από μέρους της Βουλής του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του κράτους. Επίσης κοινοβουλευτικό έλεγχο συνιστά ο έλεγχος που πραγματοποιείται αναφορικά με την ποινική ευθύνη των υπουργών, αφού σύμφωνα με το άρθρο 86 του Συντάγματος μόνο η Βουλή έχει αρμοδιότητα να ασκεί δίωξη κατά όσων διατελούν ή διατέλεσαν μέλη της κυβέρνησης ή Υφυπουργοί για ποινικά αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Τα πλεονεκτήματα αυτής της μορφής ελέγχου είναι ότι αφορά έλεγχο πολιτικό και έλεγχο νομιμότητας.

Με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο αξιολογείται η κυβερνητική δραστηριότητα.

Υπάρχει δημοσιότητα και αμεσότητα.

Ωστόσο αυτή η μορφή ελέγχου εμφανίζει και μειονεκτήματα, όπως ότι πρόκειται περισσότερο για έλεγχο προσώπων παρά πράξεων. Δεν ενδιαφέρει τόσο η παρανομία όσο το πρόσωπο.

Υπάρχει καθυστέρηση στη διαδικασία του νόμου περί ευθύνης Υπουργών.

Από τον Κανονισμό της Βουλής προβλέπονται τυπικές και μακροπρόθεσμες διαδικασίες.

Συνεπώς, η προστασία του πολίτη και η αποκατάσταση της νομιμότητας δεν καλύπτεται άμεσα και άρα δεν ακυρώνονται αυτόματα οι παράνομες διοικητικές πράξεις¹¹⁷.

¹¹⁷ Π. Δ. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 1981 σ. 23 επ. όπ, Δ. Κόρσου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τ. Ι, όπ, σ 77 επ., Ανδ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά «Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης – μηχανισμοί ελέγχου αυτής», Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 1989.

5.2 Ο διοικητικός έλεγχος ή εσωτερικός έλεγχος.

Πρόκειται για τον έλεγχο της ίδιας της διοίκησης¹¹⁸. Οι κανόνες δικαίου που καθορίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία της διοίκησης προβλέπουν την ένταξη των οργάνων σε περισσότερες οργανωτικές ενότητες π.χ υπουργεία, διευθύνσεις, τμήματα κλπ., και τη διαβάθμιση τους σε βαθμίδες. Τα όργανα που είναι ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα τελούν σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους.

Η ιεραρχική σχέση των οργάνων συνεπάγεται τον ιεραρχικό έλεγχο.

Ο ιεραρχικός έλεγχος συνίσταται:

- Στην αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου να δίνει οδηγίες και εντολές προς τον υφιστάμενο, σχετικές με την άσκηση των αρμοδιοτήτων του
- Στην αρμοδιότητα του ανωτέρου οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του κατώτερου.

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε

- έλεγχο νομιμότητας που αποβλέπει στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας
- έλεγχο σκοπιμότητας ή ουσίας με τον οποίο εξετάζεται το σκόπιμο ή μη της ρύθμισης που θεσπίζεται με τις πράξεις των οργάνων.

Επίσης, διακρίνεται σε:

¹¹⁸ Π. Δ. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 1981 σ. 23 επ. όπ, Δ. Κόρσου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τ. Ι, όπ, σ 77 επ., Ανδ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά «Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης – μηχανισμοί ελέγχου αυτής», Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 1989.

- προληπτικό που ασκείται πριν από την έκδοση της πράξης με την μορφή συγκεκριμένων οδηγιών ή εγκυκλίων
- κατασταλτικό που ασκείται από το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο μετά την έκδοση της πράξης του υφισταμένου. Ο κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως από το προϊστάμενο όργανο είτε μετά από διοικητική προσφυγή του έχοντος έννομο συμφέρον.

Με αυτήν την μορφή ελέγχου αποφεύγονται οι παρανομίες και τα λάθη από τη Διοίκηση. Παράλληλα ενισχύεται η ευθύνη για τις ενέργειες της.

Από την άλλη πλευρά το πρόσωπο που ασκεί τον έλεγχο ταυτίζεται με τον ελεγχόμενο. Ενισχύεται η γραφειοκρατία ενώ συναντάται καθυστέρηση και μυστικότητα κατά την διαδικασία άσκησης του.

Άρα ούτε και αυτή η μορφή ελέγχου είναι σε θέση να εξασφαλίσει την πλήρη τήρηση της αρχής της νομιμότητας.

5.3 Ο δικαστικός έλεγχος.

Αυτή η μορφή ελέγχου θεωρείται απαραίτητη και έχει ως συνέπεια την κατάργηση της παράνομης διοικητικής πράξης έναντι πάντων και όχι μόνο έναντι των διαδίκων. Θέτει φραγμούς στις αυθαιρεσίες της διοίκησης αφού εξαφανίζει τις παράνομες πράξεις από την αρχή.

Το δικαίωμα παροχής της έννομης προστασίας από τα Δικαστήρια κατοχυρώνεται όπως και ανωτέρω αναφέρεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Το ίδιο το Σύνταγμα μεριμνά ώστε η εκτελεστική εξουσία να αναχαιτίζεται από την διοικητική

δικαιοσύνη. Ο θεσμός του ενδίκου βοηθήματος που προβλέπεται στο άρθρο 95 του Συντάγματος αποτελεί εγγύηση ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων.

Με τον δικαστικό έλεγχο επιτυγχάνεται ο έλεγχος νομιμότητας της διοικητικής πράξης από την δικαστική αρχή. Ενόψει του δικαστικού ελέγχου το διοικητικό όργανο που είναι επιφορτισμένο με την έκδοση της πράξης, επιδεικνύει συνέπεια και υπευθυνότητα. Τέλος ο δικαστικός έλεγχος εγγυάται την αμερόληπτη και ανεξάρτητη κρίση του δικαστή.

Στα μειονεκτήματά του θα μπορούσε να αναφερθεί, η βραδύτητα που εμφανίζει, η διάθεση των διοικουμένων να αποφεύγουν τις δίκες καθώς και η απροθυμία των διοικουμένων να διατηρούν σχέσεις με τη διοίκηση.

Ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί την πιο ασφαλή εγγύηση για την ύπαρξη του κράτους δικαίου γιατί δημιουργεί αίσθημα ασφάλειας μεταξύ των πολιτών αφού ο νόμος ισχύει για όλους και περιορίζεται η αυθαιρεσία από πλευράς της διοίκησης.

§ 6. Επισκόπηση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης

6. 1. Κακοδιοίκηση και ΟΤΑ.

Όπως αναφέρθηκε στην αρχή της παρούσης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναδεικνύονται συχνότατα φαινόμενα κακοδιοίκησης λόγω της διαρκούς επαφής των πολιτών με την διοίκηση για την αντιμετώπιση θεμάτων που άπτονται της καθημερινότητας των διοικουμένων.

Το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίζεται ειδικότερα από τα άρθρα 102 και 98 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα:

Σύμφωνα με το άρθρο 102: *«1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.*

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία όπως νόμος ορίζει.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.

4. Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο μετά από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

5. Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικό ή περιφερειακό όργανο του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.»

Η τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμός κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος, κατά το οποίο συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων¹¹⁹. Κατά το εδ. β' της παρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος

¹¹⁹Χ. Ευαγγελίου «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, Αρμοδιότητα κρατικών οργάνων και οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης, σ. 385 επ.

«... Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

1. Η έννοια της τοπικής υπόθεσης. Ως τοπικές υποθέσεις¹²⁰ ορίζονται εκείνες που επιδιώκουν την εξυπηρέτηση τοπικού συμφέροντος, δηλαδή συμφέροντος εντός των γεωγραφικών ορίων συγκεκριμένου Δήμου το οποίο πρέπει να ικανοποιηθεί διότι αποτελεί δημόσιο συμφέρον για την τοπική κοινωνία. Με άλλα λόγια η επιδίωξη του τοπικού συμφέροντος είναι χρήσιμη και ωφέλιμη για τους πολίτες της τοπικής κοινωνίας. Το εύρος αυτών των τοπικών υποθέσεων δεν προσδιορίζονται από το Σύνταγμα ή τους άλλους νόμους πλην όμως το άρθρο 79 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ν. 3463/2006, ορίζει ότι το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο μπορεί να εκδίδει τοπικές κανονιστικές πράξεις μέσα στο πλαίσιο του νόμου, με τις οποίες θέτει κανόνες για: α) την προστασία του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, των θαλασσών από πηγές ξηράς και των υπόγειων και επίγειων υδάτων από την ρύπανση, β) για την προστασία της υγείας των κατοίκων από οχλούσες δραστηριότητες και ειδικότερα στις τουριστικές περιοχές κατά την τουριστική περίοδο, γ) για την τήρηση της καθαριότητας σε κοινόχρηστους και ιδιωτικούς υπαίθριους χώρους της εδαφικής τους περιφέρειας και γενικότερα για την διασφάλιση και αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και οικισμών και λαμβάνοντας υπ' όψη τη διατήρηση και ανάδειξη των παραδοσιακών, ιστορικών και τουριστικών περιοχών και δ) για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, των μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, τον προσδιορισμό και τη λειτουργία των χώρων στάθμευσης των οχημάτων, καθώς και την τοποθέτηση και λειτουργία μετρητών ή εγκαταστάσεων ρυθμίσεως της σταθμεύσεως των οχημάτων σε κοινόχρηστους

¹²⁰

Βλ. Παπαρηγορίου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου» Τεύχος Πρώτο, όπ., σ. 65 – 67.

χώρους.

Επομένως η νομοθετική εξουσιοδότηση για την κανονιστική ρύθμιση των τοπικών υποθέσεων είναι επιτρεπτή συνταγματικά κατά άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β΄ του Συντάγματος.

2. Η έννοια του τεχνικού θέματος.

Η κανονιστική ρύθμιση επιτρέπεται περαιτέρω, για τα τεχνικά θέματα για τα οποία είναι επίσης επιτρεπτή η ρύθμιση τους από άλλα όργανα της διοίκησης και θεωρούνται αυτά που αφορούν ρυθμίσεις με τεχνικά όργανα.

3. Η έννοια τους λεπτομερειακού θέματος.

Λεπτομερειακά είναι τα θέματα που αφορούν επουσιώδεις ρυθμίσεις όπως π.χ ο καθορισμός του ωραρίου λειτουργίας των Κέντρων Εξυπηρέτησης των Πολιτών¹²¹.

Η τοπική αυτοδιοίκηση βρίσκεται στις πρώτες θέσεις των φορέων που συναντιούνται φαινόμενα κακοδιοίκησης. Αυτό συμβαίνει διότι η τοπική αυτοδιοίκηση υποδέχεται το μεγαλύτερο όγκο υποθέσεων και έχει το μεγαλύτερο αριθμό συναλλαγών με τους πολίτες¹²².

Η αντιμετώπιση των φαινομένων της κακοδιοίκησης αποτελεί αποστολή της ανεξάρτητης αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ), ο οποίος κάθε χρόνο στην έκθεσή του, προτείνει νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις για την καταπολέμηση

¹²¹Βλ. Παπαγρηγορίου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου» Τεύχος Πρώτο, Δ΄ έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σ. 68-69.

¹²²Μαρία Γ. Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014 σ. 30.

του φαινομένου¹²³. Βέβαια και ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ενεργεί για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης¹²⁴.

Σύμφωνα με την Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ) έτους 2008¹²⁵, οι δήμοι και οι κοινότητες αναδείχθηκαν σε πρωταθλητές κακοδιοίκησης. Ειδικότερα προβλήματα κακοδιοίκησης εντοπίστηκαν στους δήμους και τις κοινότητες σε ποσοστό 18,13%, στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας Αττικής σε ποσοστό 13,50%, σε ΝΠΙΔ και ΔΕΚΟ (π.χ. ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΟΠΕΚΕΠΕ) που εποπτεύονται από την Αρχή σε ποσοστό 10,45%, στους φορείς κύριας ασφάλισης σε ποσοστό ΙΚΑ-5,27%, ΟΑΕΕ-4,06%, στις νομαρχίες σε ποσοστό 7,74%, στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών σε ποσοστό 4,66%, στο Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων σε ποσοστό 4,35%.

Ο ΣτΠ στην έκθεση του ωστόσο επισημαίνει τον επιτυχή διαμεσολαβητικό του ρόλο αφού οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι, κοινότητες) καθώς και οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας Αττικής παρουσιάζουν αξιοσημείωτα ποσοστά επίλυσης των υποθέσεων για τις οποίες εκείνος διαμεσολαβεί, δηλαδή 85,40% και 94,68% αντίστοιχα. Ειδικά, όσον αφορά τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας Αττικής, η βασική διοικητική δυσλειτουργία τους συνεχίζει να είναι η υπέρβαση της προβλεπόμενης προθεσμίας για την έκδοση άδειας διαμονής, γεγονός που, οφείλεται σε σειρά οργανωτικών ελλείψεων που παρουσιάζει το σύστημα διεκπεραίωσης των αδειών διαμονής

¹²³Της ίδιας, «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014 σ. 37, βλ. και άρθρο 1 του ν. 3094/2003 (Α'10) «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις».

¹²⁴Βλ. Ετήσιες Εκθέσεις ΓΕΔΔ.

¹²⁵ΣτΠ «Ετήσια Έκθεση 2008»

αλλοδαπών. Το πρόβλημα εμφανίζεται εντονότερο στις περιφέρειες που συγκεντρώνεται το μεγαλύτερο ποσοστό αλλοδαπού πληθυσμού.

Το έτος 2006 ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)¹²⁶ ασχολήθηκε όσον αφορά το ελεγκτικό του έργο με την διερεύνηση 568 υποθέσεων σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας των πολεοδομικών υπηρεσιών, περιβαλλοντικής πολιτικής, ασφαλιστικών ταμείων, εργασιακών διαφορών, προμηθειών κλπ. Οι μισές από τις υποθέσεις που εξέτασε ο ΓΕΔΔ αφορούσε τους ΟΤΑ (α΄ και β΄ βαθμού). Σε 137 υποθέσεις, ποσοστό 24,7% επί του συνόλου των υποθέσεων, εμπλέκονται Δήμοι και σε 119, ποσοστό 21%, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Οι συνηθέστερες μορφές κακοδιοίκησης που διαπιστώθηκαν ήταν η παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας, η αρχή της διαφάνειας, η άρνηση εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων κλπ.

Η κακοδιοίκηση στους ΟΤΑ συντελείται και από το γεγονός της μη έγκαιρης αποστολής ή της μη αποστολής των πράξεων των οργάνων τους στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας με αποτέλεσμα εκφεύγουν του ελέγχου των πράξεων τους ή να γίνεται πλημμελής έλεγχος αυτών.

Το ζήτημα αυτό, το έχει αναδείξει στο παρελθόν ο Συνήγορος του Πολίτη αλλά δεν έχει αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά και ολοκληρωμένα μέχρι σήμερα. Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο¹²⁷ προσδιορίζει με ακρίβεια τους όρους άσκησης

¹²⁶ Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, 2006

¹²⁷ Άρθρο 225 ν. 3852/2010: Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας 1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, εφόσον αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, [...], ε) την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, [...] 2. Η απόφαση αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας συνοδευόμενη από αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοση της, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Οι δήμοι, οι περιφέρειες και οι ανωτέρω επιχειρήσεις τους υποχρεούνται να διαβιβάζουν και κάθε επιπλέον στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ. 3. Ο Ελεγκτής

εποπτείας επί των κανονιστικών πράξεων των δήμων. Ωστόσο, ποικίλες επιμέρους δυσλειτουργίες, αποδυναμώνουν ή ακυρώνουν στην πράξη¹²⁸, τη δυνατότητα των εποπτικών μηχανισμών να ελέγξουν τις κανονιστικές πράξεις της Αυτοδιοίκησης. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα να πλήττεται η αξιοπιστία των θεσμών και να διακυβεύεται η έννοια του κράτους δικαίου.

Ειδικότερα, βασικότερη δυσλειτουργία που συνδέεται άμεσα με την πλημμελώς ασκούμενη εποπτεία των πράξεων των δήμων, είναι η εξαιρετικά μεγάλη χρονική καθυστέρηση στελέχωσης και λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ που θεσμοθετήθηκαν με το άρθρο 215 του ν. 3852/2010. Μεταβατικά, στο

Νομιμότητας ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η απόφαση είναι παράνομη, τότε αυτή ακυρώνεται. Άρθρο 226 Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας 1. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των επιχειρήσεων τους, εκτός από τις αποφάσεις των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία, καθώς και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί. 2. Οι δήμοι, οι περιφέρειες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών και οι επιχειρήσεις τους, καθώς και οι σύνδεσμοι υποχρεούνται να παρέχουν κάθε στοιχείο που ζητείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ με σκοπό την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας.

Άρθρο 227 Ειδική διοικητική προσφυγή - Αιτήσεις θεραπείας 1.α. Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτηση της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίηση της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής. β. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαήμερου από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου. 2. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί

¹²⁸ Χαρακτηριστική περίπτωση πλημμελούς άσκησης εποπτείας, αποτελεί η περίπτωση Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία, αφού έλαβε απόφαση Δήμου με την οποία αναπροσαρμόστηκαν δημοτικά τέλη, ζήτησε να της αποσταλούν συμπληρωματικά έγγραφα, ώστε ο αρμόδιος Γενικός Γραμματέας να διαμορφώσει ολοκληρωμένη επ'αυτής άποψη. Ωστόσο, το έγγραφο με το οποίο ζητήθηκαν τα συμπληρωματικά στοιχεία, απεστάλη στο Δήμο, μετά την εκπνοή της προβλεπόμενης τριακονθήμερης προθεσμίας εντός της οποίας ο ΓΓ όφειλε να αποφανθεί σχετικά. Συνεπεία τούτου, η σχετική απόφαση νομιμοποιήθηκε σιωπηρά, καθώς υπεξέφυγε του ελέγχου της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Να σημειωθεί ότι, εάν τα επιπλέον στοιχεία είχαν ζητηθεί εμπρόθεσμα, η προθεσμία των τριάντα ημερών θα άρχετο από την περιέλευση αυτών στον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα (ΣτΕ 1530/2006).

άρθρο 238 του νόμου ορίζεται ότι, μέχρι την έναρξη λειτουργίας αυτών των Υπηρεσιών, τα καθήκοντά τους ως προς τον έλεγχο νομιμότητας (υποχρεωτικός, αυτεπάγγελτος ή ασκούμενος μετά από άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής του έχοντος έννομο συμφέρον), ασκούνται από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές του άρθρου 152 του ΚΔΚ.

Στην πράξη, η εποπτεία αυτή έχει αποδειχθεί ότι ασκείται χωρίς την προσήκουσα επιμέλεια, επειδή οι επιφορτισμένες με τον έλεγχο νομιμότητας Υπηρεσίες των οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είναι υποστελεχωμένες ή δεν διαθέτουν επαρκή νομική κατάρτιση, με αποτέλεσμα να μην διεκπεραιώνουν εμπρόθεσμα τον έλεγχο και να τίθενται σε ισχύ αποφάσεις αμφίβολης νομιμότητας. Κάποιες φορές μάλιστα, έχει διαπιστωθεί ότι επιδεικνύουν απροθυμία ή διστακτικότητα να ενεργοποιήσουν τις σχετικές διατάξεις.

6.2 Η Έκθεση του ΣτΠ, 2014 – Περιπτώσιολογία.

Ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τον παρεπίπτοντα έλεγχο που ασκεί σε κανονιστικού περιεχομένου πράξεις των ΟΤΑ, αναδεικνύει την αναποτελεσματικότητα του εποπτικού μηχανισμού. Οι αποφάσεις των ανταποδοτικών τελών εκτός από την ανομιμομορφία και την ανεπαρκή ή ελλιπή αιτιολογία σε σχέση με την συνδρομή των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης¹²⁹, φανερώνουν και τη δυσλειτουργία της διοίκησης κατά την δραση της. Οι ΟΤΑ από την πλευρά τους, στις περιπτώσεις που οι ατομικές πράξεις επιβολής τελών αμφισβητούνται ή προσβάλλονται από τους πολίτες εντός της προβλεπόμενης 15νθήμερης προθεσμίας, επικαλούνται το γεγονός ότι οι αποφάσεις με τις οποίες επεβλήθησαν τα τέλη είτε

¹²⁹Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2014

έχουν σιωπηρά νομιμοποιηθεί, είτε έχουν εγκριθεί¹³⁰ με πράξη της αρμόδιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ο έλεγχος νομιμότητας που ασκείται από τους αρμόδιους Γενικούς Γραμματείς και από τους Ελεγκτές Νομιμότητας όταν αυτοί θα οριστούν, πρέπει να είναι ουσιαστικός, εμπρόθεσμος, πλήρης και να καταλήγει υποχρεωτικά σε ειδική πράξη επιβεβαιωτική ή απορριπτική. Αξίζει να επισημανθεί ότι, το παρόν θεσμικό πλαίσιο, δεν αφήνει περιθώρια για σιωπηρή έγκριση των αποφάσεων που υποχρεωτικά ελέγχονται.

Ένα σημαντικό θέμα που απασχολεί στις σχέσεις δήμων-δημοτών και για το οποίο γίνονται συχνές αναφορές στον στο λόγω της μη ορθής εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου αποτελεί η επιβολή και είσπραξη των δημοτικών προσόδων¹³¹.

Η αιτιολόγηση των ανταποδοτικών τελών.

Όπως είναι γνωστό τακτική πηγή εσόδων για τους δήμους αποτελούν τα ειδικά δυνητικά ανταποδοτικά τέλη που στηρίζονται στις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 14 του ν. 1828/898 και εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των δήμων να τα ενεργοποιήσουν με απόφαση των δημοτικών συμβουλίων τους¹³².

Ο έλεγχος των κανονιστικών αποφάσεων των δήμων, που άσκησαν τη σχετική

¹³⁰Ο έλεγχος των αποφάσεων κανονιστικού περιεχομένου από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, συχνά εξαντλείται στον έλεγχο των "τυπικών" ή "εξωτερικών" προϋποθέσεων νομιμότητας (αυτών που αφορούν στο όργανο και τη διαδικασία έκδοσης των αποφάσεων) και δεν επεκτείνεται στον έλεγχο της ύπαρξης πλήρους αιτιολογίας, παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, παράβασης νόμου, μη υπέρβασης άκρων ορίων διακριτικής ευχέρειας ή κατάχρησης εξουσίας

¹³¹Βλ. Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, 2014.

¹³²Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 14 του Ν. 1828/1989, είναι δυνατή εκ μέρους των ΟΤΑ η επιβολή ανταποδοτικών τελών ή εισφορών για την αντιμετώπιση δαπανών για υπηρεσίες ή έργα στην περιοχή τους, που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Τα τέλη αυτά έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα και το ύψος τους, οι υπόχρεοι καταβολής τους καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια ορίζονται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Για να είναι ανταποδοτικά τα τέλη θα πρέπει να πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις: 1. Να αποτελούν αντάλλαγμα μιας ειδικής παροχής που προσφέρεται αποκλειστικά στους βαρυνόμενους με αυτά και 2. Το ύψος τους να είναι ανάλογο προς το ύψος της αντιπαροχής της οποίας μπορεί να κάνει χρήση ο πολίτης.

αρμοδιότητα, έδειξε, πλημμελή εφαρμογή του οικείου θεσμικού πλαισίου¹³³, αφού ούτε η νομολογία¹³⁴ του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Συμβουλίου της Επικρατείας, ούτε οι εγκύκλιοι του Υπουργείου Εσωτερικών αξιοποιήθηκαν για την αποκατάσταση της νομιμότητας.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά πάγια νομολογία κρίνει, ότι οι κανονιστικές αποφάσεις των δήμων, που επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη πρέπει να μνημονεύουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες ή τα εκτελούμενα έργα. Η αόριστη αναφορά σε υπηρεσίες ή αγαθά που θα παρέχονται, χωρίς αυτά να προσδιορίζονται με συγκεκριμένο τρόπο, καθιστούν αυτές τις αποφάσεις παράνομες. Επίσης, οι υπηρεσίες ή τα έργα για τα οποία επιβάλλονται τα τέλη, πρέπει να έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα, δηλαδή να μην περιλαμβάνονται σε υποχρεωτικά παρεχόμενες υπηρεσίες ή έργα που χρηματοδοτούνται από άλλες πηγές και το ύψος τους πρέπει να είναι ανάλογο του κόστους παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών ή εκτέλεσης των αντίστοιχων έργων και να καθορίζονται σε τέτοιο ύψος, ώστε να εξασφαλίζεται η είσπραξη εσόδων, κατά βάση ανάλογων προς τα αντίστοιχα έξοδα. Στην περίπτωση κατά την οποία τα κριτήρια καθορισμού του ύψους του τέλους δεν πληρούν αυτές τις προϋποθέσεις, δεν πρόκειται για επιβολή ανταποδοτικού τέλους, αλλά φόρου, που επιβάλλεται κατά παράβαση της συνταγματικής διάταξης του άρθ. 78 παρ. 4, βάσει

¹³³ Από τη διερεύνηση σημαντικού αριθμού αναφορών που διενηργησε ο ΣτΠ, διαπιστώθηκε ελλιπής αιτιολογία αυτών και απουσία τεκμηρίωσης της έννοιας της ανταποδοτικότητας. Ενδεικτικά: α) ο Δήμος Σκύδρας επέβαλε ετήσιο ειδικό τέλος λόγω ωφέλειας εκτέλεσης τοπικών έργων ανά κατάσταση ή διαμέρισμα της περιοχής με το οποίο σχεδιάστηκε να καλυφθούν τοκοχρεωλυτικές δόσεις που αφορούσαν σε δημοτικά έργα (υπόθεση 148324/2012), β) ο Δήμος Μώλου - Αγ. Κων/νου, επέβαλε ετήσιο πολιτιστικό τέλος σε όλα τα υδρόμετρα του Δήμου, για τη διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων και την επιχορήγηση συλλόγων (υπόθεση 154959/2012), γ) ο Δήμος Λαυρεωτικής, επέβαλε ειδικό τέλος αποκομιδής κλαδεμάτων και πάσης φύσεως ογκωδών αντικειμένων (υπόθεση 144974/2011), δ) ο Δήμος Κατερίνης απαίτησε την είσπραξη τέλους πρασιών παρελθόντων ετών που είχε επιβάλει ο τέως Δήμος Παραλίας (υπόθεση 154634/2012), ε) ο Δήμος Μελισσιών επέβαλε τέλος για δημιουργία υποδομών, εις βάρος πολυκαταστημάτων, κλινικών, κ.λπ. του δήμου, τα οποία βεβαίωνε μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ (υπόθεση 21253/2008), στ) ο Δήμος Φιλοθέης επέβαλε τέλος καθαριότητας περιβάλλοντος χώρου ναού (υπόθεση 129605/2010).

¹³⁴ Πρβλ. 3231/2005, 2462/1999, 3263/1982, 3850/1985, 981/1992.

της οποίας αυτή δε μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Το τέλος επί των ακαθάριστων εσόδων κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων¹³⁵ το οποίο αποτελεί σημαντικό μέσο για την ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των δήμων, έχει κριθεί νομολογιακά, ότι στην πραγματικότητα συνιστά φόρο. Αντίθετα, στις περιοχές που δεν ισχύει το σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, μπορεί να επιβάλλεται το τέλος και στα έσοδα ορισμένων κατηγοριών καταστημάτων (τουριστικών ειδών, ειδών σπορ, ειδών λαϊκής τέχνης, καταστημάτων ενοικίασης αυτοκινήτων, ποδηλάτων κ.λπ.), με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία, όμως, σύμφωνα με την εξουσιοδοτική διάταξη πρέπει να αιτιολογείται, ως προς τη σκοπιμότητα της επιβολής του, ύστερα από εκτίμηση των τοπικών συνθηκών.

Παρόλα αυτά ακόμη και μεγάλοι δήμοι της χώρας, επεκτείνουν το τέλος αυτό στις κατηγορίες καταστημάτων εκείνες, για τις οποίες η επιβολή του τέλους πρέπει να δικαιολογείται από ειδικές συνθήκες. Οι κανονιστικές αποφάσεις τους, που δεν κάνουν καμία αναφορά σε αυτές τις ειδικές συνθήκες πάσχουν ως προς τη νομιμότητα τους, λόγω της μη συνδρομής των όρων του εξουσιοδοτικού νόμου.

Οι δήμοι, με τους Κανονισμούς Λειτουργίας των Κοιμητηρίων τους, που

¹³⁵ Σύμφωνα με το άρθρ. 20 ν. 2539/1997 επιβάλλεται τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων εστιατορίων κ.λπ. υπό τις εξής προϋποθέσεις : «Επιβάλλεται υπέρ των δήμων και κοινοτήτων στην περιφέρεια των οποίων ισχύει το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, τέλος σε ποσοστό δύο τοις εκατό (2%) στα ακαθάριστα έσοδα των: α) κάθε είδους, μορφής και ονομασίας καταστημάτων στα οποία πωλούνται για κατανάλωση , φαγητά, ποτά, καφές [..... ..] Το ανωτέρω τέλος μπορεί να επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και στις παρακάτω κατηγορίες καταστημάτων: α. Τουριστικών ειδών, β. Ειδών λαϊκής τέχνης, γ. Ενθυμίων και δώρων, δ. Ενοικιάσεως σκαφών αναψυχής τοπικού χαρακτήρα, θαλάσσιων ποδηλάτων, ιστιοσανίδων, ειδών χρησιμοποιούμενων στην παραλία, ε. Ειδών που χρησιμοποιούνται στη θάλασσα από τους λουόμενους, στ. Ειδών "σπορ", "σκι" και "ορειβασίας", ζ. Σχολών εκμάθησης θαλάσσιων σπορ, η. Ενοικιάσεις αυτοκινήτων, μοτοποδηλάτων και ποδηλάτων. Το τέλος βαρύνει τον πελάτη και αναγράφεται ξεχωριστά στα εκδιδόμενα κατά τις κείμενες διατάξεις στοιχεία, εισπράττεται δε από αυτόν που εκδίδει το λογαριασμό, ο οποίος υποχρεούται να το καταβάλει στο οικείο δημόσιο ή δημοτικό ταμείο υπέρ του δικαιούχου δήμου ή κοινότητας.»

ψηφίζονται από τα δημοτικά τους συμβούλια, επιβάλλουν ένα πλήθος δικαιωμάτων/τελών ταφής κ.λπ., τα οποία ποικίλουν από δήμο σε δήμο, μέρος δε αυτών δεν συνδέονται με τις λειτουργικές δαπάνες του κοιμητηρίου αλλά συνδέονται και με εκφάνσεις των θρησκευτικών πεποιθήσεων¹³⁶ των συγγενών των θανόντων.

Έτσι, σύμφωνα με τις διατάξεις του α.ν 582/68, η ίδρυση και συντήρηση κοιμητηρίων ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων, τα δε επιβαλλόμενα δικαιώματα ή τέλη προορίζονται να καλύψουν μέρος ή το σύνολο της δαπάνης συντήρησης και εν γένει λειτουργίας των δημοτικών Κοιμητηρίων.

Στην Έκθεση του ΣτΠ (2014), ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην ελλιπή ενημέρωση των ενδιαφερομένων σε ό,τι αφορά στην υποχρέωσή τους να καταβάλουν τέλος παράτασης ταφής¹³⁷ μετά την παρέλευση της τριετίας που προβλέπεται ως υποχρεωτικός χρόνος ταφής από τους ισχύοντες Κανονισμούς Λειτουργίας Κοιμητηρίων. Οι πολίτες αιφνιδιάζονται όταν καλούνται να καταβάλουν μεγάλα χρηματικά ποσά, καθώς, είτε αγνοούν την υποχρέωση αυτή, είτε δεν είχαν σχετική ενημέρωση, ωστόσο οι δήμοι ισχυρίζονται ότι η υποχρέωση εκταφής, άνευ άλλης ειδοποίησης, μετά την πάροδο της τριετίας, αναφέρεται, πέραν του Κανονισμού Λειτουργίας Κοιμητηρίου και στο έντυπο παραχώρησης τάφου.

Επιπρόσθετα, ένα μεγάλο ζήτημα που διαπιστώνεται είναι το ζήτημα της

¹³⁶ Όπως έχει κριθεί από το ΣτΕ (758/2006, 2929/2006) αναφορικά με το δικαίωμα αφής κανδηλιών, η αφή αποβλέπει στην απόδοση τιμής προς τους νεκρούς και είναι υπόθεση αυστηρά προσωπική και προαιρετική που δεν εξυπηρετεί κανένα σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Συνεπώς δεν συνιστά παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας, άρα δεν μπορεί να περιέλθει στην αρμοδιότητα διοικητικού οργάνου και να αποτελέσει αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης.

¹³⁷ Ο Δήμος Ζωγράφου επιβάρυνε δημότη, κύριο οικογενειακού τάφου, με ποσό 2000 και πλέον ευρώ, λόγω παράτασης του χρόνου εκταφής, χωρίς ποτέ να τον έχει ενημερώσει για τη σχετική υποχρέωση ή για την οφειλή, παρά την σε ετήσια βάση προσέλευση του δημότη στα ταμεία του Δήμου για την καταβολή των δικαιωμάτων του οικογενειακού τάφου. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο δήμος διέγραψε το επιβληθέν σε βάρος του πολίτη ποσό.

διαφορετικής επιβάρυνσης δημοτών και ετεροδημοτών κατά παράβαση της αρχής της ισότητας καθώς σε αρκετούς Κανονισμούς Λειτουργίας Κοιμητηρίων, τα τέλη τα οποία καταβάλλονται για την απόκτηση δικαιώματος χρήσης τάφου για τους ετεροδημότες, είναι πολλαπλώς υψηλότερα σε σχέση με αυτά που οι δημότες καταβάλλουν. Η τακτική αυτή συνιστά διάκριση σε βάρος των μη δημοτών και θα πρέπει να αντιμετωπιστεί από το Υπουργείο με σαφήνεια και κατηγορηματικότητα.

Επιπλέον σύμφωνα με την νομοθεσία¹³⁸, τα τέλη χρήσης κοινοχρήστων χώρων είναι ανταποδοτικού χαρακτήρα, με την έννοια ότι, είναι ανάλογα του οφέλους που αποκομίζει ο φορολογούμενος από τη χρήση του παραχωρούμενου δημοτικού χώρου. Τα τέλη αυτά επιβάλλονται σε βάρος όσων χρησιμοποιούν δρόμους, πλατείες, πεζοδρόμια και εν γένει κοινόχρηστους χώρους, οι δε συντελεστές τους καθορίζονται με απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου, κατά τετραγωνικό μέτρο, ανεξαρτήτως χρόνου χρήσεως και αναλόγως της περιοχής της πόλεως ή χωρίου στην οποία βρίσκεται ο χρησιμοποιούμενος χώρος¹³⁹.

Σε περίπτωση χρήσης μεγαλύτερης επιφάνειας από αυτήν για την οποία έχει χορηγηθεί άδεια, με απόφαση του δημάρχου, καταλογίζεται σε βάρος του υπόχρεου, εκτός από το αναλογούν τέλος και χρηματικό πρόστιμο διπλάσιο προς το αναλογούν τέλος, ανεξαρτήτως του διαστήματος αυθαίρετης χρήσης. Ομοίως, με απόφαση δημάρχου, επιβάλλεται πρόστιμο, σε βάρος εκείνου που κάνει αυθαίρετη χρήση του χώρου του οποίου η παραχώρηση της χρήσης δεν έχει επιτραπεί, ίσο με το τριπλάσιο του μεγαλύτερου κατά τετραγωνικό μέτρο ποσού που καθορίστηκε με απόφαση του οικείου συμβουλίου για τους χώρους για τους οποίους έχει

¹³⁸Άρθρο 13 του β.δ/τος της 24/9-20/10/58, όπως αντικαταστάθηκε από άρθ. 13 ν. 1080/1980 και τροποποιήθηκε με άρθρ. 26 παρ. 5 ν. 1828/1989.

¹³⁹Πρβλ ΣτΕ 2632/2003

επιτραπεί η παραχώρηση της χρήσης. Η διαπίστωση της αυθαίρετης χρήσης ενεργείται από το δήμο ή την αστυνομική αρχή. Σε περίπτωση που γίνεται αυθαίρετη χρήση του χώρου, καθ' υποτροπή, οι δήμοι με συνεργεία τους προβαίνουν στην αφαίρεση των κάθε είδους αντικειμένων με τη συνδρομή της δημοτικής αστυνομίας ή της οικείας αστυνομικής αρχής και επιβάλλουν ειδικό πρόστιμο για τα έξοδα μεταφοράς και αποθήκευσης, ίσο με το διπλάσιο του μεγαλύτερου κατά τετραγωνικό μέτρο ποσού που καθορίστηκε με απόφαση του οικείου συμβουλίου, για τους χώρους για τους οποίους έχει επιτραπεί η παραχώρηση της χρήσης.

Είναι προφανές ότι οι διοικητικές κυρώσεις που προβλέπονται από τις οικείες ρυθμίσεις είναι ιδιαίτερα αυστηρές και ανελαστικές, ενώ δημιουργούν δυσανάλογες οικονομικά επιβαρύνσεις, τις οποίες είναι αδύνατο να επωμιστούν, όσοι καθ' υπέρβαση των αδειών τους ή χωρίς σχετική άδεια χρησιμοποιούν κοινόχρηστους χώρους.

Σε συναφή με το θέμα υπόθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη διατύπωσε την άποψη ότι *«σύμφωνα με τη συνταγματικής προέλευσης αρχή της αναλογικότητας, η οποία και αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης, το επαχθές μέτρο που επιβάλλεται στον διοικούμενο πρέπει να είναι όχι εξοντωτικό, αλλά ανάλογο και με τις κρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες»*.

Επίσης, φαίνεται ότι τα αυστηρά πρόστιμα που επιβάλλονται, δεν είναι αναγκαίως δεσμευτικά, καθώς συχνά, με νομοθετικές διατάξεις¹⁴⁰ παρέχεται στους δήμους η δυνατότητα να επιτρέψουν την καταβολή των ληξιπροθέσμων τελών χρήσης κοινοχρήστων χώρων, μειωμένων σημαντικά και χωρίς τις προσαυξήσεις

¹⁴⁰Π.χ. Άρθ. 12 παρ. 4 Ν. 3074/2002, άρθ. 63 ν. 3801/2009.

εκπρόθεσμης καταβολής.

Είναι προφανές ότι αυτή η πρακτική ευνοεί όχι μόνο τη δυστροπία στην καταβολή των τελών κοινοχρήστων χώρων, αλλά και την αυθαίρετη χρήση κοινοχρήστων χώρων, διότι εν αναμονή των απαλλακτικών νομοθετικών ρυθμίσεων, καθυστερούν την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους, με συνέπεια την απώλεια δημοτικών προσόδων. Η μείωση, όμως, των εσόδων συνεπάγεται δυσχέρεια στην εκτέλεση των προϋπολογισμών των δήμων και ενδεχομένως οδηγεί στην αύξηση της φορολόγησης των δημοτών (μέσω αύξησης συντελεστών ΤΑΠ κ.λπ.), στις περιπτώσεις των δήμων που δεν θα ανταποκριθούν με επιτυχία στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης¹⁴¹ και θα συνεχίσουν να έχουν ελλείμματα.

Πέραν δε τούτων, αναμφίβολα η δυνατότητα επιβολής αυστηρών προστίμων σε συνδυασμό με το ασταθές σύστημα αμφισβήτησης και άρσης τους, αφήνει περιθώρια δημιουργίας φαινομένων κακοδιοίκησης αλλά και διαφθοράς.

Η αδράνεια που επιδεικνύει η διοίκηση για την είσπραξη των προστίμων.

Άλλο ένα ζήτημα που απασχολεί πολίτες και δήμους και γίνεται σημείο έντονης και σχεδόν καθημερινής τριβής με αυτούς είναι η μεγάλη χρονική καθυστέρηση ενημέρωσής των πολιτών από τους δήμους για οφειλές τους από την επιβολή προστίμων που επιβλήθηκαν έως και 23.02.2007 (ημερομηνία τροποποίησης διατάξεων του παλαιού Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας {ΚΟΚ}) λόγω παράβασης διατάξεων του ΚΟΚ για παράνομη στάση και στάθμευση. Από τη διερεύνηση αυτών από τον ΣτΠ, ανέκυψε και το ζήτημα της μη ασφαλούς τοποθέτησης του εντύπου της

¹⁴¹Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Πολιτικής 2013-1016 (ν. 4093/2012).

έκθεσης βεβαίωσης της παράβασης στα οχήματα, με αποτέλεσμα οι πολίτες να μην λαμβάνουν εγκαίρως γνώση αυτής.

Οι δήμοι, διαθέτουν ιδιαίτερα μεγάλο χρονικό περιθώριο να αναζητήσουν τους οφειλότες των προστίμων και στη συνέχεια να ολοκληρώσουν τα στάδια της βεβαίωσης και είσπραξης τους για παραβάσεις που τελέσθηκαν μέχρι 23.2.2007. Οι ενδιαφερόμενοι λαμβάνουν για πρώτη φορά γνώση της παράβασης που φέρονται ότι διέπραξαν πολλά έτη μετά από τον χρόνο πραγματοποίησής της, πολλές φορές και δέκα έτη μετά, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η απόδειξη της εξόφλησης του χρέους. Ταυτόχρονα ακυρώνεται η δυνατότητα του πολίτη να υποβάλει ένσταση κατά της πράξης της παράβασης, καθώς και η δυνατότητα εξόφλησης του ποσού του προστίμου κατά το ήμισυ.

Η μη εξόφληση των οφειλών των δήμων από αποζημιώσεις.

Τέλος, ένα άλλο μεγάλο πρόβλημα που δημιουργείται στους Δήμους, προκύπτει από την μη εξόφληση των οφειλών των δήμων από αποζημιώσεις λόγω απαλλοτριώσεων, προμήθειες αγαθών και υπηρεσιών, συμβάσεις έργου και εργασίας, καθώς και δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες βρίσκονται σε εκκρεμότητα επί αρκετά έτη. Αποτέλεσμα αυτού είναι οι πολίτες να βρίσκονται σε διαρκή, έντονη και τεταμένη κατάσταση με τις εκάστοτε δημοτικές αρχές και να εξαρτούν την έκβαση των υποθέσεων τους από τις προσωπικές τους γνωριμίες, ενώ οι δήμοι από την πλευρά τους αδυνατούν να παρουσιάσουν ένα δεσμευτικό πρόγραμμα εκπλήρωσης των υποχρεώσεών τους αυτών.

§ 7. Συμπεράσματα.

Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, η διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από τα γνωστά προβλήματα της αδράνειας της διοικητικής μηχανής, της έλλειψης αξιοκρατίας, της διαφθοράς, της στρατηγικής δράσης που θα βάλουν ένα τέλος στα χρόνια προβλήματα που την ταλαιπωρούν και αυξάνουν την δυσπιστία των πολιτών απέναντι στο Κράτος και τους θεσμούς του. Η διοίκηση εξακολουθεί και δέχεται καθημερινά μεγάλο αριθμό αιτημάτων με ποικίλο περιεχόμενο, εκδίδει μεγάλο όγκο διοικητικών πράξεων, αναπτύσσει δράσεις προς επίτευξη των στόχων των επιμέρους πολιτικών, προβαίνει σε σειρά υλικών ενεργειών προς εκτέλεση των διοικητικών πράξεων που έχει εκδώσει και γενικότερα εμφανίζει πολυδιάστατη δραστηριότητα. Αυτό έχει ως συνέπεια οι δυσλειτουργίες, οι καθυστερήσεις, οι παραλείψεις, τα σφάλματα των διοικητικών οργάνων να επηρεάζουν άμεσα την ζωή των πολιτών και σε πολλές περιπτώσεις να αποδυναμώνουν την άσκηση των δικαιωμάτων τους ενώ φθάνουν στο σημείο να κλονίζουν την αξιοπιστία και το κύρος του κράτους δικαίου και των μηχανισμών της πολιτείας για την τήρηση ή την αποκατάσταση της νομιμότητας. Οι αδυναμίες αυτές της διοίκησης σε συνδυασμό και με τη βραδύτητα που παρουσιάζει η λειτουργία του δικαιοδοτικού συστήματος οδηγούν συχνά τον πολίτη σε ένα φαύλο κύκλο με συνέπεια να εξουθενώνεται οικονομικά, επαγγελματικά, αλλά ακόμη και ηθικά, παρά το γεγονός ότι ζει και αναπτύσσει την προσωπικότητά του σε ένα περιβάλλον πλούσιο σε ρυθμίσεις αρχές θεσμούς και εγγυήσεις εθνικής και διεθνούς προέλευσης.

Η κακοδιοίκηση αποτελεί ένα από μεγαλύτερα εμπόδια στην ανάπτυξη του κράτους, ενώ παράλληλα αποσταθεροποιεί την έννομη τάξη, προσβάλλει τους θεσμούς και κλονίζει τις προσδοκίες των πολιτών της κοινωνίας.

Θα χρειαστεί μεγάλη προσπάθεια για να ξεπεραστούν αυτά τα προβλήματα που η ίδια η διοίκηση δημιουργεί. Είναι επιβεβλημένη και αναπόφευκτη η αλλαγή νοοτροπίας και κουλτούρας γενικότερα για να εμπεδώσει ο πολίτης, ότι όταν θίγεται σ' ένα νόμιμο δικαίωμά του, δεν είναι ανάγκη πάντοτε να προσπαθεί να βρει τρόπους προσέγγισης της πολιτικής ή πολιτειακής ηγεσίας. Το πελατειακό και κομματικό κράτος που κυριαρχεί θα πρέπει να πάψει να λειτουργεί και να αυτοτροφοδοτείται. Τα θετικά βήματα προς μια σύγχρονη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση αποτελούν αναγκαίο προαπαιτούμενο για την ουσιαστική λειτουργία ενός κράτους δικαίου που σέβεται τα δικαιώματα των πολιτών του.

Θα πρέπει να υπάρξει μια ολοκληρωμένη πολιτική που θα εφαρμόζει κανόνες πρόληψης και εξάλειψης του φαινομένου κακοδιοίκησης και της διαφθοράς που την ακολουθεί, θα επιβάλλει κυρώσεις, θα δραστηριοποιεί μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου και θα ευαισθητοποιεί τους πολίτες σε αλλαγή συμπεριφοράς και κουλτούρας για την αντιμετώπιση του φαινομένου.

Βιβλιογραφία

- Σ. Αδάμ Μαγνήσαλη, *«Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην αρχαία Αθήνα»* σε Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και στην Πολιτική, Εκδ. Ι. Σιδέρης. Της ίδιας *«Η απονομή της δικαιοσύνης στην Αρχαία Αθήνα»*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2008
- Γ. Αρβανίτης, *«Η έναρξίς της προθεσμίας»*, Αρμ. 1970.
- Η. Αργυροηλιόπουλος, *«Η ιδιωτική και δημόσια διαφθορά ως έγκλημα αθέμιτου ανταγωνισμού»*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006,
- Μαρία Γ. Βενετσανοπούλου *«Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί»*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014 .
- Φ. Βεγλερής *«Η προθεσμία της αίτησης ακυρώσεως και αι βεβαιωτικάί πράξεις Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιο»*, 1955
- Σ. Βλαχόπουλος *«Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων»*.
- Κ. Γώγος *«Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της Διοίκησης»*, 2005.
- Π. Δαγτόγλου *«Γενικό Διοικητικό Δίκαιο»*.
- Του ιδίου *«Η ρητή επιβεβαίωση της σιωπηρής άρνησης της Διοικήσεως»*ΕλλΔνη, 1989.
- Στ Δεληκωστόπουλου *«Η αρχή της προστασίας δικαιολογημένης εμπιστοσύνης»*, Διοικητική Μεταρρύθμιση 1987.
- Π. Ευστρατίου, *«Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, σε Τιμητικό Τόμο του ΣτΕ - 75 χρόνια»*, Αθήνα-Θεσ/κη 2004.

Χ. Ευαγγελίου «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Εφετείο Αθηνών «Καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργιών και υπαλλήλων», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2001

Ηλίας Π. Θεοδωράτος «Η εννοιολογική κρίση της αρχής της νομιμότητας», Διοικητική Δικαιοσύνη 1994.

Th. Fortsakis, «Principles governing Good Administration» European Public Law, τ. 11, 2^η εκδ., 2005.

Βασιλική Ι. Καραγεώργου, «Η αρχή της διαφάνειας στην Ενωσιακή έννομη τάξη – Όψεις μια ανδύομενης νομικής αρχής» Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε, 2013.

Β. Καρακώστας «Η διάψευση της εμπιστοσύνης του πολίτη στους ορισμούς ουσιαστικού νόμου με την ανάκληση διοικητικής πράξεως», ΕΔΔ 1985

Γ. Κατρούγκαλος «Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος» ΔιΔικ 1993.

Του ιδίου «Η επίπτωση των μνημονιακών πολιτικών στη δημόσια διοίκηση: Αξιολόγηση της Συνταγματικότητας και αποτελεσματικότητας των «Μεταρρυθμίσεων», 4^ο Συνεδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες, Κέντρο Διάδοσης Ερευνητικών Αποτελεσμάτων ΑΠΘ, 1-2 Δεκεμβρίου 2011, εκδοσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014.

Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαρόπουλου, «Η άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής ως προϋπόθεσις του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως» ΕΔΔ 1977. Της ίδιας «Η εφαρμογή των περί δεδिकाσμένου αρχών στις διοικητικές πράξεις», ΕΔΔ 1976, «Το

δημόσιο συμφερον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων», Τιμητικός Τόμος ΣτΕ
Π, 1982.

Δ. Κόρσος, «*Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό μέρος*» 4^η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
– Θεσσαλονίκη, 2013

Του ιδίου «*Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*», τομ. Β΄, τεύχος Α΄, 1980.

Στ. Κτιστάκη, «*Η συμμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις των διοικητικών
δικαστηρίων*».

Της ίδιας «*Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014.

Γ. Κουτσούκης, Συμβούλιο της Επικρατείας – Ερμηνεία του π.δ 18/1989, 2010.

Κλ. Κουτσούκης «*Παθολογία της πολιτικής- όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό
κράτος*», Εκδ. Παπαζήση, 1998

Gunther Kaiser, «*Η διαφθορά και η αντιμετώπισή της*», μετάφραση και επιμέλεια:
Έφη Λαμπροπούλου: *Επιστήμη και κοινωνία – Επιθεώρηση Πολιτικής και
κοινωνικής θεωρίας*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, τ. 15, 2005

Θ. Λαζαράτου «*Η reformatio in reus στην ενδικοφανή προσφυγή*», ΝοΒ 1992.

Αντ. Μακρυδημήτρη, «*Οι αρχές του κώδικα καλής συμπεριφοράς της δημόσιας
διοίκησης*», άρθρο στην εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ (στήλη γνώμες).

Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά: «*Νομικές αρχές – πυλώνες της χρηστής
διοίκησης*» *Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα 2014. Της ίδιας
«*Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Εισαγωγή – Θεμελιώδεις έννοιες*», εκδόσεις
Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, «*Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας
της διοίκησης – μηχανισμοί ελέγχου αυτής*», Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 1989.

Κ. Μελάς «*Η διαφθορά στο δημόσιο βίο*», Monthly Review, Μηνιαία Επιθεώρηση
No 4, 2005.

Γ. Μπαμπινιώτη «Λεξικό για το σχολείο και το γραφείο», Κέντρο Λεξικολογίας, Γ΄ Έκδοση, 2012.

Ελ. Μπεσιλα – Μακρίδη «Ο έλεγχος της διοίκησης», Τόμος ΙΙ, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσ/νική, 2006.

Αντ. Μακρυδημήτρης, «Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής οργάνωσης» Ε΄ έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012

Χρ. Μουκίου «Η διοικητική σιωπή στο πλαίσιο άσκησης των ενδίκων βοηθημάτων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων», ΔιΔικ 2002, 1777

Χρ. Ντουχάνης «ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου» Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012.

Βλ. Παπαγρηγορίου «Πολεοδομία (εισαγωγή, θεσμοί πολιτική)» Δ΄ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2011. Του ιδίου Βλ. Παπαγρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου» τεύχος πρώτο, Γ΄ έκδοση εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010.

Π. Παυλόπουλος, «Η αρχή της νομιμότητας και το Σύνταγμα του 1975», Σύγχρονα θέματα, 1980, του ιδίου «Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και η αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου», ΕΔΔ, 1987

Μ. Ν. Πικραμένος «Διοικητικές δυσλειτουργίες: Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα».

Μιχ. Πικραμένου, «Το πρόβλημα της εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων υπό το φως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στον τόμο 1^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2007

Ε. Πρεβεδούρου «*Η προβληματική των ενδικοφανών προσφυγών ενόψει της συνταγματικής κατοχύρωσης της άσκησης της αίτησης ακυρώσεως*», Δ21.

Δ. Πυργάκης «*ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού & Δικονομικού Δικαίου*», Επιμέλεια Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012.

Αθ. Γ Ραΐκος, «*Συνταγματικό Δίκαιο*», Τόμος ΙΙ. Του ίδιου «*Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά*», 2006 εκδ. Σάκκουλα, «*Η δημόσια διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς*», Δ.Δικ. 2005

Δ. Ραΐκος, «*Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά*», 2006.

Λ. Ρακιντζής «*Ανάπλαση του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης. Η κρίση που βιώνουμε ως ευκαιρία και πρόκλησης*», στον τόμο προς τιμή του καθ. Θ. Παναγόπουλου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2011

Επ. Σπηλιωτόπουλου, «*Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*», ενδέκατη έκδοση, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2002. Του ίδιου Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 5^η έκδοση, 1991.

Χρ. Σπυράκη και Γρ. Σπυράκης, «*Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης*», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, τ. 17, 2011

Γ. Φαρδής, Παράλειψις νομίμου οφειλομένης ενεργείας ΝΔ 1957,427.

Ευτ. Φυτράκης, «*Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*», Νομική Βιβλιοθήκη 2010.

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Έκθεση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ 2006)

Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, 2008.

Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, 2014.

Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, 2004, 2006.

<http://www.kathimerini.gr>,

<http://www.imerisia.gr>

<http://lawdb.intrasoftnet.com>

<http://www.dsanet.gr>

<http://www.gedd.gr>