



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΝΟΜΟΣ ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΗ
ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΙΣΗΣ



ΚΑΛΑΜΑΤΑ : 21
European Capital of Culture
Candidate City



ΚΑΛΑΜΑΤΑ 19.10.2016
ΑΡ.

Ταχ. Δ/υση: Αριστοδήμου 22,
Καλαμάτα, ΤΚ 24100
Πληροφορίες: Φερετζάκης Γεώργιος
Τηλέφωνο: 2721360811
Φαξ: 2721360800
Email: symparastatis@kalamata.gr

Προς:

Κοιν/ση: Γραφείο Δημάρχου

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ

ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Αποκατάσταση υλικών ζημιών σε οχήματα
από ανωμαλίες του οδοστρώματος
ή άλλες παρεμφερείς αιτίες

(Διαδικασία αποπληρωμής χρηματικών ποσών σε δημότες
από άλλες σύννομες έννομες σχέσεις μέσω Επιτροπών)

Ήδη από το πρώτο έτος της λειτουργίας του (2015-2016), ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης (στο εξής ΣΔΕ) άρχισε να δέχεται αναφορές με αίτημα τη διαμεσολάβηση προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού (στο εξής: ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού), προκειμένου οι τελευταίοι να προβούν στην αποκατάσταση ενός ορισμένου τύπου ζημιών (mutatis mutandis και σε περίπτωση αποπληρωμής χρηματικών ποσών σε δημότες από άλλες σύννομες έννομες σχέσεις μεταξύ αυτών και του Δήμου Καλαμάτας) :

Σε περίπτωση που κάποιος Δημότης αιτηθεί την άμεση δηλαδή χωρίς προσφυγή στη δικαιοσύνη χρηματική ικανοποίηση για βλάβες που υπέστη στο όχημά του από κακοτεχνίες του δημοτικού και επαρχιακού οδικού δικτύου (λ.χ. λακκούβες), οφειλόμενες σε έλλειψη συντήρησης ή αδυναμία διατήρησης αυτού σε κατάσταση που να ανταποκρίνεται στον λειτουργικό του προορισμό ή από ατυχήματα λόγω

ελλιπή ή πλημμελή σήμανση οδών, ζημιών από πτώση κλαδιών ή κορμών δένδρων, μετακινήσεων κάδων απορριμμάτων ή και από άλλων παρεμφερών αιτιών.

Η νομική βάση των εν λόγω αιτημάτων αποζημίωσης εντοπίζεται στις διατάξεις περί αστικής ευθύνης των οργάνων του δημοσίου και των ΟΤΑ (άρθρα 105 και 106 Εισαγωγικού Νόμου Αστικού Κώδικα), στις οικείες διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (στο εξής: ΔΚΚ, ΠΔ 410/95) και του ν. 3155/1955 (περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών), στις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, καθώς και στην αρχή της χρηστής διοίκησης.

Η παρούσα Ειδική Έκθεση επιχειρεί να αποτυπώσει τα ειδικότερα προβλήματα που ανακύπτουν όταν οι Δημότες ζητούν από τους Ο.Τ.Α να ικανοποιηθούν, χωρίς όμως να εμπλακούν σε δικαστικό αγώνα μαζί τους. Επιπλέον, ο ΣΔΕ διατυπώνει προτάσεις, προκειμένου να εμπεδώσει την πρακτική της εξώδικης χρηματικής αποκατάστασης της ζημίας (αλλά και αποπληρωμής χρηματικών ποσών σε δημότες από άλλες σύννομες έννομες σχέσεις) μεταξύ αυτών και του Δήμου Καλαμάτας που υφίστανται, όταν χρησιμοποιούν δημόσιο χώρο, τη διάθεση και απρόσκοπτη χρήση του οποίου οφείλει να εγγυάται η τοπική αυτοδιοίκηση.

Η προσφυγή στα δικαστήρια για τέτοιου είδους υποθέσεις, κατά κανόνα απλές, έχει διπλό κόστος :α) επιβαρύνει το σύστημα απονομής δικαιοσύνης και καταπονεί οικονομικά τα δύο εμπλεκόμενα μέρη, συχνά μάλιστα με το κόστος της δικαστικής διαμάχης να ξεπερνά κατά πολύ το ύψος της διεκδικούμενης αποζημίωσης.

Η πρωτοβουλία του ΣΔΕ. εντάσσεται, συνεπώς, στο ευρύτερο πλαίσιο της αναζήτησης εξώδικων μορφών επίλυσης των διαφορών, στην πλησιέστερη για τον πολίτη βαθμίδα διοίκησης.

(Η περαιτέρω στατιστική ανάλυση των αναφορών αυτών αναδεικνύει τρεις μεγάλες κατηγορίες αιτημάτων αποζημίωσης: α) αποζημίωση για υλικές ζημιές που προκλήθηκαν σε όχημα από κακή κατάσταση του οδοστρώματος, η οποία με τη σειρά της μπορεί να οφείλεται είτε σε εξαρχής κακοτεχνία (π.χ. ανωμαλίες του ασφαλοτάπητα, φρεάτια που προεξέχουν ή είναι υπερβολικά βυθισμένα), είτε σε μετέπειτα φθορά αυτού (καθίζηση ή βύθιση του οδοστρώματος που προκλήθηκε από την πάροδο του χρόνου ή λόγω καιρικών

συνθηκών, σε συνδυασμό με ολιγωρία επισκευής αυτού από τον αρμόδιο φορέα), β) αποζημίωση για υλικές ζημιές που προκλήθηκαν σε οχήματα λόγω της εκτέλεσης έργων στο οδόστρωμα από συνεργεία δήμου ή νομαρχίας, από υπερβολάβο ή,

τέλος, από Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης Αποχέτευσης (στο εξής: ΔΕΥΑΚ) , γ) Αποζημίωση για υλικές ζημιές που προκλήθηκαν σε οχήματα από άλλες αιτίες, όπως πτώση κλαδιών δέντρων, μετακίνηση (κύλιση) κάδου απορριμμάτων, ελλιπής σήμανση οδικής κυκλοφορίας, κολωνάκια πεζοδρομίου και άλλες συναφείς αιτίες του πεδίου αρμοδιότητας των ΟΤΑ. Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν οι περιπτώσεις, όπου τα αιτήματα αποζημίωσης αφορούν (ή περιλαμβάνουν και) σωματικές βλάβες πολιτών είτε αυτοί επέβαιναν σε όχημα είτε ήσαν πεζοί .

ο ΣΔΕ παρατηρώντας την στάση των ΟΤΑ δύναται να ομαδοποιήσει την πλειονότητα των (ήδη κατατεθεισών υποθέσεων ή μελλοντικά αυτών) ως εξής :

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

Το πρόβλημα έγκειται όταν οι ΟΤΑ ενημερώνουν πλημμελώς τους ενδιαφερομένους σχετικά με τη (μη) ικανοποίηση του αιτήματός τους ή αρνούνται να προβούν σε ενδελεχή εξέταση των αιτημάτων, τα οποία απορρίπτουν χωρίς σαφή και εμπειριστατωμένη αιτιολογία. Πρόκειται για συμπεριφορές που μαρτυρούν έλλειψη σεβασμού προς τα δικαιώματα των πολιτών αλλά και διάθεσης για φιλική διευθέτηση των σχετικών διαφορών.

Σύνηθες φαινόμενο είναι και η παράλειψη του αρμόδιου ΟΤΑ να απαντήσει στους πολίτες, οι οποίοι απευθύνονται σε αυτόν για αποζημίωση. Κάποιες φορές, μάλιστα, οι εμπλεκόμενοι φορείς δεν απαντούν ούτε στα έγγραφα, με τα οποία ο ΣΔΕ ζητεί την άποψή τους για το επίμαχο περιστατικό ή προτείνει την εξωδικαστική ικανοποίηση του αιτούντος. Η συμπεριφορά αυτή αναπόφευκτα προκαλεί την επ' αόριστον αναβολή της εξέτασης του ζητήματος, η οποία κατ' αποτέλεσμα συνεπάγεται άρνηση ικανοποίησης του

αιτήματος. Σε αρκετές από αυτές τις περιπτώσεις μάλιστα, έχει αναγνωριστεί μεν προφορικά το βάσιμο των προτάσεων του ΣΔΕ και του αιτήματος του

προσφεύγοντος δημότη , αλλά τελικώς η παράλειψη έγγραφης (άρα και δεσμευτικής) απάντησης έχει ως σκοπό να αποθαρρύνει και τα δύο μέρη (τον δημότη αλλά και τον ΣΔΕ από τη διεκδίκηση της απαίτησης.

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

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

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

Σύμφωνα με το Ν. 3155/1955 οι οδοί διακρίνονται σε Εθνικές, αρμοδιότητας κεντρικής διοίκησης (ΥΠΕΧΩΔΕ ή Περιφερειών), Επαρχιακές, αρμοδιότητας νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και Δημοτικές ή Κοινοτικές, αρμοδιότητας των δήμων ή των κοινοτήτων. Ο ΣΔΕ δύναται να καθοδηγήσει τους ενδιαφερόμενους ως προς τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσουν και τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσουν. Υποδεικνύει τον φορέα που έχει την αρμοδιότητα - στην περίπτωση των οδών αυτό δεν είναι αυτονόητο – και ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο πολίτη για το περιεχόμενο της αίτησης αποζημίωσης, η οποία πρέπει να περιλαμβάνει ακριβή και σαφή περιγραφή του περιστατικού και να συνοδεύεται από τιμολόγια επισκευής των οχημάτων και δημόσιο έγγραφο, αποδεικτικό του συμβάντος (συνήθως Ημερήσιο Δελτίο Οχήματος της Άμεσης Δράσης). Όταν το Ημερήσιο Δελτίο Οχήματος της Άμεσης Δράσης προσκομίζεται ως αποδεικτικό του

συμβάντος, αποτελεί δημόσιο έγγραφο και ως τέτοιο έχει αυξημένη αποδεικτική ισχύ, μπορεί δε να προσβληθεί μόνο για πλαστότητα και όχι για τα όσα βεβαιώνει. Ειδικότερα, ο Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, άρθρο 440 αίτημα του πολίτη εξετάζεται πολύ αργότερα από την ημερομηνία υποβολής του, με πιθανή συνέπεια να μην είναι πλέον δυνατή η διακρίβωση των αιτίων που προκάλεσαν τη βλάβη. Σε κάθε περίπτωση, μόνιμη επωδός είναι η παραπομπή του ενδιαφερόμενου δημότη στα δικαστήρια.

Στη συνέχεια εκτίθενται τα επιχειρήματα που επικαλούνται οι ΟΤΑ, όταν υιοθετούν ρητώς απορριπτική στάση: α) Η οικονομική στενότητα. Η αιτία που κατά βάση οδηγεί τους ΟΤΑ σε απορριπτική στάση είναι η οικονομική διάσταση του θέματος. Πιο συγκεκριμένα, θεωρείται ότι η έμπρακτη αποδοχή της ευθύνης τους, με την καταβολή αποζημίωσης, θα συνεπάγεται σημαντική οικονομική επιβάρυνση για τους ΟΤΑ. Προκειμένου να προστατέψουν τα οικονομικά τους συμφέροντα, οι ΟΤΑ χρησιμοποιούν πληθώρα επιχειρημάτων –ενίοτε αποκάλυπτα παραπειστικών– απέναντι στους ζημιωθέντες δημότες. Ενδεικτικά, μπορούν να αναφερθούν η αδυναμία διακρίβωσης των πραγματικών περιστατικών του συμβάντος, η έλλειψη τεχνικής υπηρεσίας για την διενέργεια πραγματογνωμοσύνης, τα απρόβλεπτα καιρικά φαινόμενα, η συχνή διέλευση βαρέων οχημάτων, η άρνηση υπαιτιότητας από πλευράς εμπλεκόμενου Ο.Τ.Α., έως και αναρμοδιότητα του ΣΔΕ να διαμεσολαβεί και να προτείνει λύσεις. Σε μια σχετική συζήτηση δύναται να διατυπωθεί η άποψη ότι επειδή «τρύπες θα υπάρχουν παντού», «όποιος θα θέλει να αλλάξει τα λάστιχά του τα οποία είναι φθαρμένα, έχει μια λαμπρή ευκαιρία να τα αντικαταστήσει μέσα από την αποζημίωσή του από το Δημοτικό Συμβούλιο» ή ότι τέτοιες υποθέσεις θα αρχίσουν να έρχονται «κατά συρροή», ενώ εάν αποφασίσει ο παθών να ακολουθήσει τη δικαστική οδό «ας πάει δικαστικά και ας κερδίσει ύστερα από 2-3 χρόνια την υπόθεση». Στην προσπάθειά τους να αποκρούσουν αιτήματα αποζημίωσης, οι ΟΤΑ επικαλούνται τα υπ' αρ. 13532/30.04.2003 και 45485/14.10.2003 έγγραφα της Γενικής Δ/σης Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Δ/νση Οικονομικών ΟΤΑ – Τμήμα Οικονομικής Δ/σης ΟΤΑ του ΥΠΕΣΔΔΑ στα οποία αναφέρεται ότι: «... ο υπαίτιος ΟΤΑ οφείλει να αποζημιώσει εφόσον η ευθύνη του στοιχειοθετείται από α) απόφαση αρμοδίου δικαστηρίου, από την οποία προκύπτει ότι η ζημιά επήλθε εξαιτίας κακοτεχνίας ή πλημμελούς συντήρησης σε έργο οδοποιίας του συγκεκριμένου δήμου ή κοινότητας, β) έκθεση της τεχνικής υπηρεσίας του οικείου ΟΤΑ, με την οποία να βεβαιούται η κακοτεχνία που οφείλεται σε υπαιτιότητα των υπηρεσιών του και γ) απόφαση του αρμοδίου

οργάνου του δήμου ... με την οποία αναγνωρίζεται η υπαιτιότητα του Οργανισμού...».

Το πρώτο έγγραφο, με το οποίο καθορίζονταν οι προϋποθέσεις εξωδικαστικής επίλυσης τέτοιων ζητημάτων, μάλλον σύγχυση προκάλεσε στους ΟΤΑ. Οι τελευταίοι δεν προέβαιναν στην καταβολή της σχετικής αποζημίωσης, ισχυριζόμενοι ότι το έγγραφο αυτό επέβαλλε με τη μορφή «εντολής» τη σωρευτική τήρηση και των τριών (3) όρων που αναφέρονταν σε αυτό. Από την προσεκτική ανάγνωσή του εγγράφου, είναι φανερό ότι οι όροι που αναφέρει συντρέχουν διαζευκτικά και όχι σωρευτικά, καθώς θα ήταν προφανώς παράνομο, στην περίπτωση λχ. έκδοσης μιας δικαστικής απόφασης, να χρειάζεται επιπλέον νέα κρίση του ζητήματος από το οικείο δημοτικό συμβούλιο, βασιζόμενη σε έκθεση της Τεχνικής Υπηρεσίας του ΟΤΑ.

Η εκ μέρους του Συνηγόρου του Πολίτη ερμηνεία του περιεχομένου του αρχικού εγγράφου, οδήγησε την αρμόδια Διεύθυνση του ΥΠΕΣΔΔΑ στην έκδοση νέου (45485/2003), με το οποίο διευκρινίζεται το αυτονόητο, ότι δηλαδή οι όροι που τίθενται στο πρώτο έγγραφο μπορούν ασφαλώς να συντρέχουν διαζευκτικά. Παρά ταύτα, η παρανόηση και παρερμηνεία των εγγράφων από τους εμπλεκόμενους ΟΤΑ συνεχίσθηκε, με αποτέλεσμα ο Συνήγορος του Πολίτη να επιδιώξει συνάντηση με στελέχη του ΥΠΕΣΔΔΑ.

Στις περισσότερες περιπτώσεις οι ΟΤΑ προβάλλουν ως δικαιολογία για τη μη ικανοποίηση του αιτήματος αποζημίωσης την απουσία δικαστικής απόφασης. Έτσι, ο ζημιωθείς προτρέπεται αβασάνιστα στη διεκδίκηση του αιτήματός του δια της δικαστικής οδού, επιλογή η οποία παρουσιάζει οπωσδήποτε τρία μειονεκτήματα: α) Άσκοπη και δίχως βάσιμη αιτία επιβάρυνση ενός ήδη βεβαρυμένου συστήματος δικαιοσύνης, με υποθέσεις κατά κανόνα απλές, για τις οποίες θα ήταν δυνατόν να επιτευχθεί συμβιβαστική λύση, αν αξιοποιούνταν υφιστάμενες διατάξεις, β) Στέρηση του νομίμου δικαιώματος στη δικαστική προστασία, καθώς η τακτική των Ο.Τ.Α. αποθαρρύνει τον δημότη, δεδομένου ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων, το κόστος της δικαστικής διαμάχης υπερβαίνει το κόστος της διεκδικούμενης αποζημίωσης, γ) **Πρόκληση, τελικά, μεγαλύτερης οικονομικής επιβάρυνσης στους υπεύθυνους φορείς, καθώς τα δικαστήρια έχουν την τάση να επιδικάζουν αποζημιώσεις, και μάλιστα εντόκως (346 ΑΚ [..] και εκτός από τόκους υπερημερίας ... τόκους επιδικίας.**

Σε μια κατηγορία υποθέσεων ως λόγος άρνησης καταβολής αποζημίωσης προβάλλεται η μη έγκριση της σχετικής δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο (στο

εξής: ΕΣ), στο πλαίσιο του ελέγχου που αυτό διενεργεί. Το επιχείρημα της απόρριψης της δαπάνης από το ΕΣ, στο πλαίσιο του ελέγχου που αυτό ασκεί, είναι ως ένα σημείο βάσιμο. Το ουσιαστικό όμως πρόβλημα έγκειται στη μη τήρηση της ενδεδειγμένης διαδικασίας από τους ΟΤΑ , τήρηση η οποία θα καθιστούσε νόμιμη και – κατά τούτο, βέβαια, συμβαίνει για τις λιγοστές εκείνες υποθέσεις, που φθάνουν τελικά μέχρι την έκδοση δικαστικής απόφασης, καθώς η συντριπτική πλειονότητα των δημοτών παραιτείται από τη δικαστική διεκδίκηση του αιτήματός τους, στοιχείο το οποίο προφανώς γνωρίζουν και καταχρηστικά εκμεταλλεύονται οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες.

Ορισμένοι δήμοι προβάλλουν ενστάσεις, σύμφωνα με τις οποίες η δαπάνη που θα προερχόταν από μια εξώδικη αποζημίωση θα προσέκρουε στον κατασταλτικό έλεγχο του ΕΣ: *«... η δαπάνη αυτή δεν προβλέπεται από ρητή διάταξη νόμου, όπως αυτό θεωρείται αναγκαίο σύμφωνα με πάγια αρχή του δημοσιονομικού δικαίου, που συνάγεται ... από τις διατάξεις ... αρ. 80 παρ. 1 Σ, 22 παρ. 2, 26 παρ. 2 και 79 του Ν. 2362/1995, 40 του Ν.Δ. 496/1974, 1 παρ. 1 του Ν.Δ. 1265/1972, όπως αντικαταστάθηκε με το αρ. 7 παρ. 1 του Ν. 968/1979, 16 παρ. 1 και 2 του Ν. 1405/1983 και 17 παρ. 1 εδ. β' του Π.Δ. 774/1980, αλλά και ούτε η ανωτέρω δαπάνη συντελεί άμεσα ή έμμεσα στην πιο αποτελεσματική εκπλήρωση των σκοπών του ΝΠΔΔ, ... ούτε ανάγεται στις λειτουργικές ανάγκες αυτού»*, είναι η επωδός σε πολλές απαντήσεις ΟΤΑ στο σχετικό αίτημα των πολιτών. Παρόλα αυτά κανένας δήμος (γιατί από αυτούς προβάλλεται η εν λόγω ένσταση) δεν διατύπωσε αντιρρήσεις κατά απορριπτικής απόφασης, οπότε θα υποχρεώνονταν οι Επίτροποι του ΕΣ να συντάξουν σχετική Έκθεση και να υποβάλουν το ζήτημα στα αρμόδια τμήματα, προκειμένου να αποφανθεί οριστικά ο Δικαστικός Σχηματισμός.

Η διαδικασία αυτή συνοπτικά συνίσταται στην εξέταση του ζητήματος υπό του αρμοδίου οργάνου, Δημαρχιακή ή Νομαρχιακή Επιτροπή και την απόφασή του σύμφωνα με τα οικεία άρθρα του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ή Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης για την εξωδικαστική τακτοποίηση του ζητήματος συνέπεια - εφικτή την έγκριση της δαπάνης από το ΕΣ. Το φαινόμενο αυτό αναδεικνύει ένα επιπλέον πρόβλημα των εμπλεκόμενων φορέων: την άγνοια ή έστω **ανεπαρκή γνώση κρίσιμων εν προκειμένω διατάξεων του δημοσίου λογιστικού καθώς και του νομικού πλαισίου που διέπει τη γενικότερη δημοσιονομική λειτουργία τους.**

Άγνοια που συχνά οφείλεται στην έλλειψη υποδομών και εξειδικευμένου

προσωπικού, ενίοτε όμως είναι προσχηματική, με απώτερο σκοπό (όπως αποδεικνύεται σε ορισμένες περιπτώσεις) την απόρριψη του αιτήματος για αποζημίωση.

Παρά την εκ του νόμου διάκριση των οδών σε Εθνικές, Επαρχιακές, και Δημοτικές ή Κοινοτικές, ο προσδιορισμός του υπεύθυνου για τη συντήρηση φορέα δεν είναι το ΥΠΕΧΩΔΕ για τις οδούς που βρίσκονται στο πεδίο της ευθύνης του προτρέπει τους ζημιωθέντες να ακολουθούν συγκεκριμένη και θεσμοθετημένη διαδικασία. Βάσει αυτής της διαδικασίας, ο πολίτης καταθέτει αίτηση για αποζημίωση και εξώδικη τακτοποίηση της διαφοράς προς την κεντρική υπηρεσία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, το οποίο έχει την αρμοδιότητα να αποφασίσει για την αποδοχή ή μη του αιτήματος. Σε περίπτωση που η αίτηση γίνει αποδεκτή, συντάσσεται πρακτικό το οποίο αποτελεί εντολή καταβολής του ποσού που προβλέπεται σε αυτό προς την αρμόδια οικονομική υπηρεσία.

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

Ειδική κατηγορία περιπτώσεων, κατά τις οποίες όμως καταβάλλεται κατά κανόνα αποζημίωση στους ενδιαφερόμενους, αφορά ζημιογόνα περιστατικά, τα οποία σημειώνονται σε τμήματα του οδικού δικτύου κατά τη διάρκεια τέλεσης τεχνικών εργασιών από τρίτους, όπως τεχνικές εταιρείες, υπεργολάβους, ΔΕΚΟ (ΔΕΗ-ΟΤΕ-ΕΥΔΑΠ) ή Δημοτικές Επιχειρήσεις. Οι αρμόδιοι ΟΤΑ παραπέμπουν τους ενδιαφερόμενους στον φορέα εκτέλεσης του έργου, χωρίς όμως να τους ενημερώνουν με ακρίβεια για την ταυτότητά του και τη νομική πηγή της υποχρέωσής του για καταβολή αποζημίωσης. Φαίνεται, πάντως, ότι οι προσφεύγοντες στον φορέα εκτέλεσης του έργου, κατά κανόνα αποζημιώνονται.

Η καταβολή της αποζημίωσης εδράζεται σε άλλη νομική βάση από αυτήν που θέτουν τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ και ειδικότερα στη συμβατική σχέση μεταξύ Δημοσίου – ΟΤΑ και αναδόχου, σε όρο της οποίας προβλέπεται ρητά η ανάληψη της ευθύνης τέτοιων ζημιών από τον εκτελούντα το έργο ανάδοχο, καθώς και στις σχετικές διατάξεις περί εκτελέσεως δημοσίων έργων. Η ευθύνη όμως του αναδόχου βάσει των σχετικών διατάξεων (Ν.1418/84, ΠΔ 609/85 αλλά και σχετική νομολογία) δεν μπορεί να αποκλείσει την ευθύνη του Δημοσίου ως κυρίου του έργου, η οποία εξακολουθεί να υφίσταται και είναι παράλληλη με εκείνην του τρίτου φορέα. Αυτό δεν πρέπει να παραβλέπεται από τους ΟΤΑ (τους κυρίους του έργου), οι οποίοι θα μπορούσαν να καταβάλουν οι ίδιοι την αιτούμενη αποζημίωση

και στη συνέχεια να την αναζητήσουν από τον τρίτο στρεφόμενοι

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

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

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

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

Η υποχρέωση των ΟΤΑ προς αποζημίωση θεμελιώνεται στα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, τα οποία ορίζουν ότι: *«Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση εκτός αν η πράξη ή παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος ...»* και *«οι διατάξεις ... εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων και κοινοτήτων ή των άλλων προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους»*.

Η παράνομη παράλειψη έγκειται στην παράβαση της διοικητικής υποχρέωσης επιμέλειας. Εκείνος που επιτρέπει να υπάρξει μια εστία διακινδύνευσης, στο πεδίο για το οποίο είναι υπεύθυνος, πρέπει να χρησιμοποιήσει όλα τα διαθέσιμα μέσα ώστε να αποτρέψει τον κίνδυνο που μπορεί να επαπειλήσει τρίτους. Εάν δεν αποσοβήσει τον κίνδυνο, υποχρεούται να καλύψει τη ζημία που αυτοί υπέστησαν.

Το αρ. 5 παρ. 3 ν. 3155/1955 που προβλέπει ότι «*αι Δημοτικά και Κοινοτικά οδοί κατασκευάζονται ανακαινίζονται και συντηρούνται υπό των οικείων Δήμων και Κοινοτήτων*». Σύμφωνα μάλιστα με το αρ. 24 παρ. 1 εδ. Α περ. ι) του ΔΚΚ, «*στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων ανήκουν ιδίως η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία ... έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας*». Η ευθύνη των ΟΤΑ Β' βαθμού θεμελιώνεται στα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 10 παρ. 1 και 2 του ΠΔ 25/28-11-. 1929, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 Ν. 5527/1932 και το άρθρο 3 του Α.Ν. 1966/1939, καθώς και το άρθρο 5 παρ. 2 Ν. 3155/1955 που ορίζουν ότι, «*αι επαρχιακά οδοί κατασκευάζονται, ανακαινίζονται και συντηρούνται υπό των Ταμείων Οδοποιίας των Νομών*» και «*συνιστώνται εις τας πρωτεύουσας των νομών... ειδικόν ταμείον επαρχιακής οδοποιίας...*», «*σκοπός των ταμείων τούτων είναι η δια των ιδίων πόρων κατασκευή και συντήρησις των εις την περιφέρειαν αυτών υπαγομένων επαρχιακών οδών*». Με την κατάργηση του Νομαρχιακού Ταμείου (αριθμ. 103 ΚΝΑ) η αρμοδιότητα αυτή περιέρχεται στην αρμόδια κατά τόπο Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Η παράβαση της διοικητικής υποχρέωσης επιμέλειας θεμελιώνεται στη διάταξη του άρθρου 24 ΔΚΚ σύμφωνα με την οποία: «*στην*

(βλ. Β. Καράκωστας, «Προβληματισμοί για την έννοια και την έρευνα του παρανόμου στην πολιτειακή αποζημιωτική ευθύνη», Δίκη 24 (1993), [Αφιέρωμα στον Κ.-Η. Schwab], σ. 318-336., 21 βλ. Θ. Κιουπτσίδης, «Κρατική Ευθύνη από Παράλειψη», Θεσ/νίκη 1989, σ. 106 επ., ιδίως 122-3) αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων ανήκουν ιδίως α) η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία ... συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης ... χώρων πρασίνου ... γ) η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμμάτων ...». **Η**

ευθύνη των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, αν και δεν αναφέρεται ρητώς, βρίσκει έρεισμα στο Σύνταγμα. Πηγάζει από την αρχή του Κράτους Δικαίου, ειδικότερη έκφανση του οποίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τη δράση και τη λειτουργία όλων των οργάνων του Δημοσίου και είναι **ευθύνη αντικειμενική**. Πρόκειται δηλαδή για ευθύνη που γεννάται **ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη υπαιτιότητας του οργάνου** του δημοσίου η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια του οποίου προκάλεσε τη ζημία(οπότε είναι πολύ εύκολο για ένα δημότη η κατάθεση ενός δικογράφου με περιεχόμενο την ηθική βλάβη αιτούμενος ένα Χ χρηματικό ποσό από τον Δήμο διόλου ευκαταφρόνητο για εκείνον) . Ο μηχανισμός της τίθεται σε κίνηση, εφόσον η δραστηριότητα που συνίσταται σε πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, προέρχεται από όργανο του δημοσίου ή ΝΠΔΔ, αναπτύσσεται στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας,

παραβιάζει τη νομιμότητα, χωρίς όμως αυτή η παρανομία να συνίσταται σε παράβαση διάταξης που έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος, προξενεί δε ζημία, υπό την έννοια ότι υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης πράξεως, παραλείψεως ή υλικής ενέργειας και της ζημίας. Η ευθύνη των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ «παρόλο ότι θεμελιώνεται σε διάταξη κωδικοποίησης του αστικού δικαίου, είναι δημοσίου δικαίου, γιατί αναφέρεται στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, με την ευρεία έννοια που αποδίδουν στον όρο αυτόν η θεωρία και η νομολογία»²⁸. Αυτό έχει ως συνέπεια «...ότι δεν επιτρέπεται ... ο περιορισμός της ευθύνης σχετικά με το μέγεθος της οφειλομένης αποζημίωσης, εκτός αν συντρέχουν ειδικές προϋποθέσεις οι οποίες δεν προσδίδουν στον περιορισμό αυτόν χαρακτήρα παράβασης της αρχής της ισότητας» (βλ. Π. Παυλόπουλος, «Διοικητικό Δίκαιο», Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σ. 322-3, Μ. Πυροβέτσης, «Η εξωσυμβατική ευθύνη της Διοίκησης για τις παράνομες υλικές ενέργειες των οργάνων της κατά τα άρθρα 105-106 του Εισ. Νόμου του Αστ. Κώδικα» (Με αφορμή την απόφαση 5/1995 του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου – Συγκριτικές παρατηρήσεις στο Γερμανικό και Γαλλικό Δίκαιο, Δ. Δίκη 8/2 (1996), σ. 824-833, αντί άλλου Π. Παυλόπουλος, «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου. ΙΙ. Κατά τους Κανόνες του Δημοσίου Δικαίου», Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 38 επ., 25 Μ. Στασινόπουλος, «Αστική Ευθύνη του Κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», Αθήναι 1950 [ανατ. 1968], ιδίως σ. 243 επ., Παυλόπουλος, «Διοικητικό Δίκαιο» όπ. π., σ. 332-3, βλ. επίσης Π. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Αθήνα-Κομοτηνή 2004 (πέμπτη έκδοση), σ. 970 επ. με γενική βιβλιογραφία για το ζήτημα της αστικής ευθύνης, Δ. Τσάτσος, «Η κατά το άρθρον 105 Εισαγ. Ν. Α. Κ. έννοια της χάριν του γενικού συμφέροντος κειμένης διατάξεως» (διατριβή επί διδακτορία) Αθήναι 1960, Π. Παυλόπουλος, «Διοικητικό Δίκαιο», και Λ. Πυροβέτση, «Οι θεμελιώδεις όροι της ύπαρξης εξωσυμβατικής ευθύνης των Δημοσίων Οργανισμών», Δ. Δίκη 8/1 (1996), 254-258. Το ΔΕφΑθ. (2023 και 314/1992) αποφάνθηκε σχετικά, ότι για να θεμελιωθεί ευθύνη του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ από παραλείψεις των οργάνων τους απαιτείται να είναι αντικειμενικά εφικτή η πρόβλεψη ή η πιθανολόγηση της γενεσιουργού αιτίας του αποτελέσματος και να τελεί το αποτέλεσμα αυτό σε αιτιώδη σύνδεσμο προς την παράλειψη του οργάνου. «Ο αντικειμενικός δε αυτός αιτιώδης σύνδεσμος υφίσταται όταν, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, η φερόμενη ως ζημιόγωνα πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων, ήταν ικανή και μόνη της να επιφέρει το ζημιόγωνα αποτέλεσμα» (ΔΕφΑθ. 1605/1993 και 825/2000, αλλά και ΣΤΕ 4776/1997 «...κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας...»). Στο ίδιο πνεύμα και η ΣΤΕ 3027/1998. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», όπ. π., σ. 1009, Ε. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα-Κομοτηνή 2002 (ενδέκατη έκδοση), σ. 231.

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

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

Η νομολογία στο χώρο των διοικητικών –κυρίως- δικαστηρίων αναγνωρίζει κατά πάγιο τρόπο την αστική ευθύνη της Δημόσιας Διοίκησης «εξωσυμβατική» Δαγτόγλου, («Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», όπ. π., σ. 999 επ., ΣΤΕ 347/1997: «... η κατά το εν λόγω άρθρον (ενν. 105 ΕισΝΑΚ) του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικος ευθύνη του Δημοσίου είναι αυτοτελής, μη επηρεαζόμενη εκ της τυχόν εξ άλλων διατάξεων προκυπτούσης ευθύνης του αναδόχου δια βλάβας εις τα έργα ή δια μη τήρησιν των κατά τον νόμον και την σύμβασιν υποχρεώσεων αυτού». Σε μεταγενέστερη απόφασή του το ΣΤΕ (740/2001) ορίζει ότι «ανεξάρτητα από το φορέα του έργου εξαιτίας του οποίου ανοίχθηκε ο εν λόγω λάκκος, υπεύθυνος έναντι της ενάγουσας είναι ο Δήμος... , ο οποίος και φέρει την αποκλειστική ευθύνη για τη μη κάλυψη ή, εφόσον εκτελούνταν κάποιο έργο, για τη μη λήψη των προβλεπόμενων από το νόμο προστατευτικών μέτρων για τους πεζούς ..». Το ΔΕφΑθ. (4872/1998) έκρινε «ότι κυρίως υπεύθυνος για ζημία που προκαλείται σε τρίτο, συνεπεία κακής κατασκευής ή καταστάσεως του οδοστρώματος Εθνικής Οδού, κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ είναι το Δημόσιο, το οποίο, δια των υπηρεσιών του οφείλει να μεριμνά για τη συντήρηση των δημοσίων οδών, την τοποθέτηση πινακίδων και τη σήμανσή τους και υποχρεούται να εποπτεύει τις εργασίες του αναδόχου δια της αρμοδίας υπηρεσίας του». ΔΕφΑθ. 295/1991.Εξάλλου, με την υπ' αρ. 695/1998 απόφαση το ΔΠρθεσ/νίκης προέκτεινε το σκεπτικό της παραπάνω απόφασης για την περίπτωση κατά την οποία η ζημία που προκλήθηκε οφείλεται σε πράξεις ή παραλείψεις τρίτων φυσικών ή νομικών προσώπων, διευκρινίζοντας ότι η «αυτοτέλεια» της ευθύνης των ΟΤΑ επιβάλλεται από την κατοχύρωση «με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος και 57 του Α.Κ. του δημοσίου δικαιώματος για την ορθή και ακώλυτη, σύμφωνα προς τις κείμενες διατάξεις, χρήση των δημοσίων, κοινοχρήστων ... πραγμάτων και τη δημοσίου δικαίου αξίωση από τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ εκείνου που ζημιώθηκε, η οποία διαφορετικά θα κινδύνευε να αναχθεί σε ιδιωτικού δικαίου διαφορά, με βάση το 914 Α.Κ. μεταξύ αυτού και του τρίτου φυσικού ή νομικού προσώπου, έναντι του οποίου όμως δεν μπορεί να προταθεί, προκειμένου να διαπιστωθεί η παράλειψη, το τεκμήριο

της μη εγκαίρου ενεργείας του υποχρέου Δήμου ή της Κοινότητας, το οποίο (τεκμήριο) προκύπτει από το πλέγμα των... διατάξεων που αναθέτουν στους Ο.Τ.Α. τη διαρκή επίβλεψη της καταστάσεως των αναφερομένων σ' αυτές δημοσίων πραγμάτων... σε συνδυασμό προς τη γενική διοικητική υποχρέωση για τήρηση της αντικειμενικά επιβαλλόμενης επιμέλειας κατά την ενάσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων και επιβάλλεται από τον αντικειμενικό χαρακτήρα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των δημοσίων νομικών προσώπων».

Ευθύνη δηλαδή η οποία προκύπτει από σχέσεις του Δημοσίου με ιδιώτες, που ρυθμίζονται από κανόνες του διοικητικού δικαίου και στην οποία βασίζονται οι αποφάσεις των διοικητικών ευθύνη του Δημοσίου, ως την υποχρέωση του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ να αποζημιώνουν τα πρόσωπα που βλάπτονται από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους.

Οι διατάξεις των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ συνιστούν κανόνες του διοικητικού δικαίου, οι οικείες διαφορές που προκύπτουν κάθε φορά αποτελούν διοικητικές διαφορές ουσίας, και αρμόδια για την παροχή της δικαστικής προστασίας στους ζημιωθέντες είναι τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Ειδικότερα, οι προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να γεννηθεί η αστική ευθύνη, όπως τις καθορίζει η νομολογία, είναι οι εξής: *1. Παράνομη πράξη ή παράλειψη των οργάνων του Δημοσίου ή ΟΤΑ (106 ΕισΝΑΚ), η οποία περιλαμβάνει και τις υλικές ενέργειές τους, κατά την άσκηση*

δημόσιας εξουσίας. Παράνομη ενέργεια του Δημοσίου συνιστά όχι μόνο η πράξη, αλλά και η παράλειψη προς εκτέλεση ορισμένης υλικής ενέργειας που επιβάλλεται από τον νόμο. Περαιτέρω, ευθύνη προκύπτει και από τις υλικές ενέργειες των οργάνων του δικαστηρίων της χώρας, προβλέπουν και ρυθμίζουν οι διατάξεις των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ. Με τον επικρατέστερο όρο «Αστική Ευθύνη» νοείται ευθύνη προς αποζημίωση, η οποία διακρίνεται από την ποινική ή πειθαρχική. Έτσι χαρακτηρίζει την αστική ευθύνη του Δημοσίου ο Επ. Σπηλιωτόπουλος, «*Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*», 8η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, Σάκκ., θέλοντας να την αντιπαραβάλει προς τη συμβατική ευθύνη του Δημοσίου που γεννάται κατά την εκτέλεση μιας σύμβασης και την εξωσυμβατική από σχέσεις που ρυθμίζονται από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου (104 ΕισΝΑΚ και 922 ΑΚ). Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ότι ευθύνη προς αποζημίωση γεννάται όχι μόνο από την έκδοση μιας εκτελεστής διοικητικής πράξης, αλλά και από την παράλειψη της έκδοσής της. Η παράλειψη μπορεί να έγκειται όχι μόνο στη διενέργεια υλικής πράξης ή έκδοσης ατομικής διοικητικής πράξης, αλλά και στη μη έκδοση κανονιστικής διοικητικής πράξης, ΑΠ 13/1992 και 1727/1988, Τμ. Β'. Παράλειψη

ακόμη μπορεί να υπάρχει όταν ο νόμος αφήνει την ενέργεια ή παράλειψη μιας πράξης στη διακριτική ευχέρεια των δημοσίων οργάνων και αυτά ενεργούν υπερβαίνοντας τα ακραία όρια της διακριτικής ευχέρειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας (ΕφΑθ 13613/1988 και ΑΠ 1617/87, Τμ. Δ') Δημοσίου, εφόσον απορρέουν από την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών ή εξαιτίας τους. Οι υλικές αυτές ενέργειες δεν πρέπει να συνδέονται με την ιδιωτική διαχείριση της περιουσίας του Δημοσίου ή ΟΤΑ ούτε να οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα του διοικητικού οργάνου, το οποίο μπορεί να ενήργησε εκτός των υπηρεσιακών του καθηκόντων.

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

3. Ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας. Μεταξύ της πράξης ή της παράλειψης και της επέλευσης του ζημιογόνου γεγονότος πρέπει να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος. Πρέπει, δηλαδή, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, η φερόμενη ως ζημιογόνα πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων, να είναι ικανή να επιφέρει το ζημιογόνο αποτέλεσμα. ΣΤΕ 3045/1992 Ολ. και 3626/2001. Το σκεπτικό αυτό εντοπίζεται και σε αποφάσεις κατώτερων διοικητικών δικαστηρίων. Το ΤριμΔΠρΚέρκυρας (155/1991) σημειώνει ότι κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ, «για να δημιουργηθεί ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, χρειάζεται η πράξη ή η παράλειψη αυτών να είναι παράνομη, να παραβιάζεται με αυτήν ορισμένη διάταξη νόμου που προστατεύει ορισμένο δικαίωμα του ιδιώτη και άμεσο συμφέρον αυτού». «Ως προστατευόμενο δικαίωμα του ιδιώτη νοείται αυτό που προστατεύεται είτε από το αστικό είτε από το δημόσιο δίκαιο ...» Τριμ. ΔΠρ Μεσολογγ. 121/1991. ΣΤΕ 4185/2000. ΑΠ 668/1986, Τμ. Δ', ΣΤΕ (θετική ζημία) 2635/1996 και 3829/2001, (αποθετική ζημία) 289/1995 και 660/2000. Η θετική ζημία συνίσταται στην πραγματική μείωση της περιουσίας του ζημιωθέντος, ενώ η αποθετική ή διαφυγόν κέρδος, στην παρεμπόδιση της αύξησης της περιουσίας του. Ο ΑΠ (668/1986) αποφάνθηκε ρητά ότι όταν συντρέχει περίπτωση ευθύνης του Δημοσίου η υποχρέωση για αποζημίωση περιλαμβάνει τη θετική και αποθετική ζημία. Επίσης, το ΔΠρΑθην (8278/1999) έκρινε ότι «... ως ζημία νοείται η θετική και το διαφυγόν κέρδος, καθώς και κάθε μη περιουσιακή ζημία». ΣΤΕ 289/1995, 3226/1998,

3230/1998 και 1555/2001. Επίσης, το ΔΕφΑΘ (661/1991), αναγνωρίζοντας την έννοια της ηθικής βλάβης από ενέργειες ή παραλείψεις του Δημοσίου, έκρινε ότι οι διατάξεις του ΑΚ (άρθρα 57 και 59) με τις οποίες προστατεύεται η προσωπικότητα ενός ατόμου έχουν αναλογική εφαρμογή και στην περίπτωση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, υποχρεώνοντας το Δημόσιο σε καταβολή αποζημίωσης η οποία καλύπτει και την ηθική βλάβη του ζημιωθέντος, *«έστω και χωρίς υπαιτιότητα του οργάνου του Δημοσίου»*. Στο ποσόν της αποζημίωσης, με βάση τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ, πρέπει να περιλαμβάνεται, *«εν όψει του χαρακτήρα του σκοπού της αποκατάστασης αυτής και το είδος της προσβολής, η έκτασή της, καθώς και οι συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιήθηκε η βλάβη»*. ΣΤΕ 1221/2002. Στην απόφαση αυτή το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο έκρινε ότι *«οι ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ υποχρεούνται σε αποκατάσταση κάθε θετικής και αποθετικής ζημίας και τα δικαστήρια επιδικάζουν, σε περίπτωση θανάτου προσώπου, χρηματική ικανοποίηση λόγω ψυχικής οδύνης στην οικογένεια του θύματος»*. Το ΔΕφΑθην (2023 και 314/1992) αποφάνθηκε σχετικά, ότι για να θεμελιωθεί ευθύνη του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ από παραλείψεις των οργάνων τους απαιτείται να είναι αντικειμενικά εφικτή η πρόβλεψη ή η πιθανολόγηση της γενεσιουργού αιτίας του αποτελέσματος και να τελεί το αποτέλεσμα αυτό σε αιτιώδη σύνδεσμο προς την παράλειψη του οργάνου. **4. Ο «αντικειμενικός» χαρακτήρας της ευθύνης δεν απαιτεί υπαιτιότητα.** Η ύπαρξη υπαιτιότητας (δόλου ή αμέλειας) οργάνου της διοίκησης δεν αποτελεί προϋπόθεση για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Αρκεί η βλάβη του δικαιώματος ενός δημότη.

Η ευθύνη του Δημοσίου και των ΟΤΑ από κακοτεχνίες του οδοστρώματος ή άλλες παρεμφερείς αιτίες . Τα δικαστήρια, ως επί το πλείστον, καταλογίζουν ευθύνη στο Δημόσιο και επιδικάζουν αποζημίωση στον παθόντα. Σύμφωνα με τη νομολογία, η παράλειψη συντήρησης των οδών, ως κύρια αιτία για την πρόκληση υλικής ζημίας, αποτελεί παράλειψη υλικής ενέργειας από όργανα των ΟΤΑ (συγκεκριμένα, τα αρμόδια συνεργεία και τις τεχνικές υπηρεσίες τους), τα οποία κατά την άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων τους δεν προβαίνουν στις ενέργειες που απαιτούνται προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί η πιθανότητα πρόκλησης ατυχήματος. Η επέλευση της ζημίας πρέπει να αποδεικνύεται επαρκώς με την προσκόμιση των απαραίτητων παραστατικών (τιμολόγια επισκευής του οχήματος), η δε αιτιώδης συνάφεια μεταξύ του ζημιογόνου γεγονότος και του αποτελέσματος, πρέπει να αποδεικνύεται από την προσκόμιση δημοσίου εγγράφου (Ημερήσιο Δελτίο Οχήματος της ΕΛΑΣ) το οποίο συντάσσεται στον τόπο του

ατυχήματος μετά από κλήση του ζημιωθέντος. Επιπλέον, το «αντικειμενικό» της αστικής ευθύνης δεν αφήνει περιθώρια για την επίκληση απουσίας κάποιας μορφής υπαιτιότητας εκ *ζημιογόνα πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων, ήταν ικανή και μόνη της να επιφέρει το ζημιογόνο αποτέλεσμα*» (ΔΕφΑθην 1605/1993 και 825/2000, αλλά και ΣΤΕ 4776/1997 «...κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας...»). Το ΣΤΕ συμπληρώνει σε απόφασή του (1749/2003) ότι «*απαραίτητη προϋπόθεση για την επιδίκαση αποζημιώσεως κατά τις διατάξεις αυτές αποτελεί, μεταξύ άλλων, η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας ή παράλειψης υλικής ενέργειας του δημοσίου οργάνου και της επελθούσης ζημίας*». Στο ίδιο πνεύμα και η ΣΤΕ 3027/1998.

Το θέμα της μη ύπαρξης υπαιτιότητας ως αναγκαίας προϋπόθεσης για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης και η καθιέρωσή της ως αντικειμενική αναφέρεται ρητά σε απόφαση του ΔΕφΑθ (4070/1991), «... Για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους κατά τη διάταξη αυτή, πρέπει να συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: ... γ) η πράξη ή η παράλειψη να είναι παράνομη αδιάφορα και άσχετα με την ύπαρξη δόλου ή αμελείας του οργάνου...), ενώ το ΔΠρΑθ με απόφασή του (8278/1999) αποφαίνεται ότι κατά την έννοια των παραπάνω διατάξεων «η ευθύνη του Δημοσίου είναι αντικειμενική, μη εξαρτώμενη από τη συνδρομή ή μη υπαιτιότητας του ζημιώσαντος οργάνου και προϋποθέτει τη βλάβη του δικαιώματος του πολίτη». Ως λόγος απόρριψης αιτημάτων αποζημίωσης προβάλλεται πολλές φορές το ότι **δεν αποδεικνύεται επαρκώς το πραγματικό των ισχυρισμών** του δημότη.

Η τήρηση αρνητικής στάσης ακόμη και ως προς αυτό το «ελάχιστο» ζητούμενο, προκαλεί μακροπρόθεσμα μεγαλύτερη βλάβη, αφού κατά τη διάρκεια μιας δικαστικής διαμάχης είναι βέβαιο ότι θα αναζητηθεί η καταβολή πλήρους αποζημίωσης, και μάλιστα έντοκης, ενώ –επιπλέον– διαρρηγνύεται η σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των εμπλεκόμενων φορέων.

Σε μια σημαντική απόφασή του (740/2001) το ΣΤΕ επιβεβαιώνει όλες συνολικά τις παραδοχές σχετικά με τις προϋποθέσεις ύπαρξης της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

Η διάταξη, περί αποκλειστικής αρμοδιότητας των δήμων και των κοινοτήτων για την καλή κατάσταση των οδών, εξυπηρετεί ως ένα βαθμό το δημόσιο συμφέρον, αλλά παράλληλα αποσκοπεί και στην εξυπηρέτηση των πολιτών, «δηλαδή στην ομαλή και ασφαλή κυκλοφορία αυτών και των οχημάτων» και επομένως

δημιουργείται ευθύνη και αντίστοιχη αξίωση προς αποζημίωση. Επιπλέον η εν λόγω δικαστική απόφαση ορίζει ότι ευθύνη προς αποζημίωση δημιουργείται «... και από μη νόμιμες υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ... ή από παραλείψεις οφειλομένων νόμιμων ενεργειών, εφ' όσον απορρέουν από την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και ούτε συνάπτονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου...». Επικαλείται δε προς θεμελίωση των παραπάνω ότι με το άρθρο 24 του ΔΚΚ ορίζεται ότι «στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκουν οπωσδήποτε... γ) η κατασκευή και η συντήρηση δημοτικών και κοινοτικών οδών...». Ακόμη το ΣΤΕ δέχεται ότι η ευθύνη του Δήμου μπορεί να συνίσταται και σε παράλειψη των οργάνων του να καλύψουν τη συγκεκριμένη λακκούβα, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα την ανατροπή και τον τραυματισμό ποδηλάτη. Ομοίως, για ζημία που προκλήθηκε σε αυτοκίνητο από πτώση δέντρου (ΣΤΕ 4331/2000), γίνεται δεκτό ότι οφείλεται σε παράλειψη του Δήμου να λάβει τα απαραίτητα μέτρα,. Στην ίδια απόφαση διαπιστώνεται ακόμη ότι μόνο σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας δεν συντρέχει αντικειμενική ευθύνη του Δημοσίου. Αναφέρεται ακόμη στην απόφαση αυτή ότι η ευθύνη του φορέα προκύπτει από τη δημοτική και κοινοτική νομοθεσία, η οποία νομοθεσία, όπως ακριβώς και στην περίπτωση των οδών, έτσι και στην περίπτωση δημοτικών και κοινοτικών αλσών και κήπων καθορίζει αποκλειστικά αρμόδιο για τη συντήρηση, επίβλεψη και ασφαλή χρήση των χώρων αυτών τους δήμους. Από τη νομολογία προκύπτουν δύο επιπλέον σημαντικές παράμετροι που πρέπει να ληφθούν υπόψη: α) η αρχή της προφύλαξης, και β) η ευθύνη του τρίτου.

α) Αρχή της προφύλαξης

Στην απόφαση (740/2001) το ΣΤΕ θέτει και τις προϋποθέσεις και τους όρους ασφαλείας που πρέπει να τηρούνται σε τέτοιες περιπτώσεις, οι οποίοι συνίστανται στην έγκαιρη προφύλαξη των περαστικών και την ορθή σηματοδότηση των κακοτεχνιών. Αναφέρει ότι ο δήμος «κατά παράβαση του νόμου δεν φρόντισε με τα αρμόδια όργανά του να συντηρήσει το οδόστρωμα και να καλύψει εγκαίρως με τα κατάλληλα υλικά τη λακκούβα που υπήρχε ή έστω να τοποθετήσει προ αυτής σε αρκετή απόσταση κατάλληλες προειδοποιητικές πινακίδες την ημέρα και φακό με ερυθρό φως τη νύχτα για να αντιλαμβάνονται οι οδηγοί τη λακκούβα και να την αποφεύγουν». Ομοίως, το ΔΠρΘεσ (3199/1989) δέχθηκε ότι υπάρχει ευθύνη αποζημίωσης και επιδίκασε χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης, επειδή τα όργανα του Δήμου παρέλειψαν να περιφράξουν λάκκο σε πεζοδρόμιο, με αποτέλεσμα να πέσει και να τραυματιστεί η ενάγουσα. Στο σκεπτικό του το

δικαστήριο προσέθεσε το επιχείρημα ότι σύμφωνα με τον Ν.614/77, άρθρο 47, «Περί κυρώσεως του ΚΟΚ» οι εκτελούντες έργα υποχρεούνται να «*περιφράσσουν τα ορύγματα ή άλλους κινδύνους δια την κυκλοφορία και να επισημαίνουν αυτούς κατά τις διατάξεις του άρθρου 9 του παρόντος*».

β) Ευθύνη τρίτου

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

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

(Καράκωστας, «Γύρω από την έννοια του όρου αγωγή «αποζημιώσεως» εις τον Ν. 702/1977, ΕΔΚΑ 24 (1982), 140-144, Ε. Καλδέλλης, «Δικαιοδοσία Διοικητικών Δικαστηρίων επί διοικητικών διαφορών» (Νόμος 702/1977, Π.Δ. 341/1978) Δίκη 11 (1980), 598-610. Επίσης Α. Πετρόγλου, Η μεταφορά των αγωγών αποζημιώσεως με το Ν. 702/1977 στα Διοικητικά Δικαστήρια, ΕΔΚΑ 24 (1982), 129-139 , Π. Δαγτόγλου, «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο», Αθήνα-Κομοτηνή 2004 (τρίτη έκδοση), σ. 233-4)

Η επίκληση απρόοπτων και τυχηρών ως λόγων άρσεως της ευθύνης των ΟΤΑ να αποζημιώνουν δεν φαίνεται να γίνεται με ιδιαίτερη προθυμία δεκτή στα δικαστήρια «... *διότι αποτελεί πρωταρχική υποχρέωση του οικείου δήμου ή κοινότητας η οργάνωση των υπηρεσιών τους κατά τέτοιο τρόπο ώστε να υπάρχει άμεση αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργούνται στην κυκλοφορία από την κακή κατάσταση των οδοστρωμάτων των δημοτικών και κοινοτικών οδών*». **Αλλά το συντρέχον πταίσμα του ζημιωθέντος (300 ΑΚ)** , ως γενικός λόγος μείωσης του ύψους της επιδικασθείσας αποζημίωσης, σε συνδυασμό με την ενδεικνυόμενη εκπλήρωση της διοικητικής υποχρέωσης επιμέλειας που επέδειξε ο ΟΤΑ, αποτέλεσαν για το ΔΠρΑθ (16506/1989) λόγο απαλλαγής του Δήμου από την αξίωση πολίτη να αποζημιωθεί για βλάβη που υπέστη από πτώση σε εμπόδιο.

Η πρόταση του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης

Αφετηρία της πρότασης είναι η παραδοχή ότι οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού (εάν και εφόσον) υπέχουν ευθύνη για παραλείψεις των οργάνων τους στο πεδίο αρμοδιότητάς τους. Η ευθύνη αυτή είναι δημοσίου δικαίου, αντικειμενική και αυτοτελής. **Προκειμένου να αποφευχθεί η προσφυγή των ζημιωθέντων πολιτών στα διοικητικά δικαστήρια, με όλα τα μειονεκτήματα που αυτή συνεπάγεται, αναζητείται μια διαδικασία εξώδικου συμβιβασμού μη πλήρους κάλυψης της ζημίας: πρόκειται για αποκατάσταση μόνον της θετικής ζημίας, όχι για αναπλήρωση των διαφυγόντων κερδών, ούτε για καθορισμό χρηματικού ποσού για ικανοποίηση ηθικής βλάβης.**

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

Στο σύγχρονο ελληνικό ιδιωτικό δίκαιο η συμβιβαστική επίλυση διαφορών, που έλκει την καταγωγή της στο ρωμαϊκό δίκαιο, διατυπώθηκε με τη μορφή του άρθρου 871 ΑΚ: «*Με τη σύμβαση του συμβιβασμού οι συμβαλλόμενοι διαλύουν με αμοιβαίες υποχωρήσεις μια φιλονικία τους ή μια αβεβαιότητα για κάποια έννομη σχέση. Με αβέβαιη σχέση εξομοιώνεται και η επισφαλής απαίτηση*». Ο συμβιβασμός του άρθρου 871 ΑΚ είναι κατά κανόνα άτυπος και προσφέρεται για την διευθέτηση ζητημάτων αποζημίωσης, όπου κρίσιμα στοιχεία είναι η ασφάλεια της απαίτησης και η έριδα / αβεβαιότητα γύρω από το ύψος της αποζημίωσης.

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

φορολογικών διαφορών.

Τόσο ο ΔΚΚ, όσο και ο ΚΝΑ προβλέπουν τη δυνατότητα εξώδικου συμβιβασμού: Στο άρθρο 263 ΔΚΚ προβλέπεται ότι: *«Κάθε αίτηση για συμβιβασμό ή κατάργηση δίκης, που αφορά δήμους, κοινότητες ή δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα ή λοιπά νομικά πρόσωπα των δήμων και κοινοτήτων, όπου υπηρετεί δικηγόρος, πριν εισαχθεί στο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο ή στο διοικητικό συμβούλιο ... στέλνεται στο δικηγόρο για να γνωμοδοτήσει ως προς το νομικό μέρος. Συμβιβασμός ή κατάργηση δίκης που γίνεται χωρίς αυτήν τη γνωμοδότηση, είναι αυτοδικαίως άκυρος»*. Αρμόδιο όργανο για τη σύναψη εξώδικου συμβιβασμού για τους ΟΤΑ α' βαθμού είναι η Δημαρχιακή Επιτροπή του άρθρου 111 παρ. 2 περ. γ', η' και ι' του ΔΚΚ: *«Η Δημαρχιακή Επιτροπή ... αποφασίζει για τη διάθεση (ψήφιση) των πιστώσεων που είναι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό ή έχουν εγγραφεί σε αυτόν ύστερα από αναμόρφωση ... η') αποφασίζει για το συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης ... ι') αποφασίζει για την παροχή εντολής μόνο κατά υπόθεση δικαστική ή εξώδικη ...»*. Το άρθρο 60 ΚΝΑ προβλέπει αντίστοιχα: *«Κάθε νομαρχιακή επιτροπή έχει στον τομέα ευθύνης της τις ακόλουθες αρμοδιότητες: ... αποφασίζει για την έγερση αγωγών, παραιτήσεων από αυτές ή για συμβιβασμό καθώς και για την άσκηση ενδίκων μέσων»*. Εξάλλου, σύμφωνα με την υπ' αρ. 162/2002 Γνωμοδότηση του ΝΣΚ, η αρμοδιότητα της Νομαρχιακής Επιτροπής για εξώδικο συμβιβασμό είναι γενική και δεν εξαρτάται από την προηγούμενη έγερση αγωγής εκ μέρους της ή κατ' αυτής. Ο ΣΔΕ φρονεί, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, ότι, **τηρουμένων των αναλογιών**, το ίδιο θα πρέπει να γίνει δεκτό και για τον συμβιβασμό του άρθρου 263 ΔΚΚ. Κοινή παράμετρος και των δυο ρυθμίσεων και προϋπόθεση ενεργοποίησής τους είναι η συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 871 ΑΚ, δηλαδή ο με αμοιβαίες υποχωρήσεις παραμερισμός έριδας ή αβεβαιότητας γύρω από κάποια έννομη σχέση. **Η κατανομή της ευθύνης.**

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

περισσότερο, στον εξώδικο συμβιβασμό που προτείνει ο ΣΔΕ **αποκλείεται η επιδίκαση χρηματικού ποσού για ικανοποίηση ηθικής βλάβης.**

Για τη μια πλευρά, τους πολίτες, η απόκλιση από τη βασική αρχή του δικαίου της αποζημιώσεως, δηλαδή της, κατ' αρχήν, πλήρους αποζημιώσεως, είναι το τίμημα που πρέπει να καταβάλουν σε μια διαδικασία συμβιβαστικής και ταχείας επίλυσης, η οποία θα εμφανίζεται ουδέτερη ως προς το «οικείο πταίσμα» των ιδίων. (Βλ. E. Rinne, *Strassenverkehrsregelungs- und Strassenverkehrssicherungspflicht in der amtshaftungsrechtlichen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, NVwZ 2003, (1), σ. 90-95., και στην περίπτωση της αντικειμενικής ευθύνης του δημοσίου, αποκαθίσταται τόσο η θετική (βλ.λ.χ. ΣτΕ 2309/1998, 3226/1998, 2763/1999) και αποθετική ζημία (διαφυγόν κέρδος) (βλ. λ.χ. ΣτΕ4913/1998, 3102/1999), όσο η ηθική βλάβη (βλ. λ.χ. ΣτΕ 4913/1998, 2172/2000, 740/2001).*

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

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

1) Εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος από τη στιγμή επέλευσης της ζημίας, ο δημότης σε ειδικό έντυπο που απευθύνει στη Δημαρχιακή (ή Νομαρχιακή) Επιτροπή, προβαίνει σε έγγραφη αίτηση για αποζημίωση, στην οποία προσδιορίζει επακριβώς το ύψος της θετικής ζημίας που υπέστη. Το ειδικό αυτό έντυπο συνοδεύεται από: α) Αναφορά στον χρόνο, τον τόπο, τον τρόπο κίνησης του οχήματος, β) Περιγραφή ή και φωτογραφικό υλικό δηλωτικά της καταστάσεως του οδοστρώματος, γ) Παραστατικά νόμιμης κυκλοφορίας του οχήματος (αντίγραφο διπλώματος οδήγησης, άδειας κυκλοφορίας, ασφαλιστικού συμβολαίου, ΚΤΕΟ όταν

απαιτείται), δ) Παραστατικά δηλωτικά της ζημίας (τιμολόγια), ε) Έκθεση Βεβαιώσεως από το Βιβλίο Συμβάντων της Τροχαίας ή Απόσπασμα Ημερησίου Δελτίου Οχήματος της Άμεσης Δράσης ή Επιτόπια Έκθεση της Τεχνικής Υπηρεσίας ή άλλο δημόσιο έγγραφο (π.χ. ΕΚΑΒ) όπου θα διαπιστώνεται η συνάφεια της ζημίας με την ύπαρξη της συγκεκριμένης ανωμαλίας, έτσι ώστε να μπορεί να εμπεδωθεί η πεποίθηση, σύμφωνα με τους κανόνες της κοινής λογικής, ότι υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ παράλειψης των ΟΤΑ και επέλευσης της ζημίας 2) Η Δημοτική Επιτροπή, εφόσον πρόκειται για δημοτικό δρόμο, πρωτοκολλεί την αίτηση και παραπέμπει το ζήτημα σε συνεδρία της. Εφόσον ο δρόμος είναι επαρχιακός ή εθνικός, διαβιβάζει υποχρεωτικά εντός 3 ημερών. Ανάλογη διαδικασία μπορεί να προβλεφθεί και για παρεμφερείς περιπτώσεις όπως μετακίνηση (κύλιση) κάδου απορριμμάτων, πτώση κλαδιών δέντρων κλπ.

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

4) Επί εγκρίσεως του προσδιορισθέντος ύψους της θετικής ζημίας, ο πολίτης είναι υποχρεωμένος να αποδεχθεί τον συμβιβασμό. Ακολουθώντας συντάσσεται πρωτόκολλο και το αποτέλεσμα του συμβιβασμού καθίσταται αμετάκλητο, υπό την έννοια ότι ο ζημιωθείς παραιτείται από κάθε δικαστική επιδίωξη της αξίωσης προς αποζημίωση για διαφυγόντα κέρδη ή ικανοποίηση ηθικής βλάβης. Σε περίπτωση μη αποδοχής του συμβιβασμού, ο πολίτης διατηρεί τη δυνατότητα προσφυγής στα αρμόδια δικαστήρια.

Όλα εναπόκειται στο αίσθημα ευθύνης της διοίκησης και των δημοτών να σεβασθούν την προτεινόμενη διαδικασία και να εξασφαλίσουν την λειτουργία της μέσα σε κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης και υπευθυνότητας. Σε καμία όμως περίπτωση το ενδεχόμενο της μη ορθής εφαρμογής της λύσης από μεμονωμένες υπηρεσίες ή πολίτες δεν πρέπει να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα για την υιοθέτησή της. Η διαδικασία εξώδικου συμβιβασμού που προτείνει ο ΣΔΕ εντάσσεται στο πλαίσιο ήδη υφισταμένων νομοθετικών ρυθμίσεων και μπορεί να λειτουργήσει χωρίς επιπλέον νομοθετική παρέμβαση.

**Ο ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ ΤΟΥ
ΔΗΜΟΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ**

Γεώργιος Φερετζάκης