



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ



Αθήνα, 3 Δεκεμβρίου 2015

Αριθ. Πρωτ. Φ. 1300.2/45460/2015

Πληροφορίες:

Α. Παπαθανάσογλου

Μ. Παινέση

Κ. Βλάχου

Α. Κουτρουμάνη

Α. Μποςδογιάννη

Προς:

Αξιότιμο
Υπουργό Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης
Κ. Παναγιώτη Κουρουμπλή
Σταδίου 27
10138 ΑΘΗΝΑ

Αξιότιμο
Υπουργό Περιβάλλοντος & Ενέργειας
Κ. Παναγιώτη Σκουρλέτη
Μεσογείων 119
15125 ΑΘΗΝΑ

Αξιότιμο
Υπουργό Οικονομικών
Κ. Ευκλείδη Τσακαλώτο
Καρ. Σερβίας 10
10184 ΑΘΗΝΑ

Θέμα: Καθυστερήσεις διεκπεραίωσης πολεοδομικών υποθέσεων λόγω ανεπιτυχούς εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου, ελλιπούς στελέχωσης και σοβαρών οργανωτικών δυσλειτουργιών των πολεοδομικών υπηρεσιών



Αξιότιμοι κύριοι Υπουργοί,

Με την παρούσα επιστολή επιθυμούμε να σας ενημερώσουμε για τις διαπιστώσεις και απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ζητώντας τη συνδρομή σας για την αντιμετώπιση του σοβαρού ζητήματος της σύστασης και στελέχωσης των δημοτικών υπηρεσιών δόμησης και των αντίστοιχων δυσλειτουργιών των αρμοδίων υπηρεσιών των δήμων «που είναι έδρες των νομών» και έχουν αναλάβει, δυνάμει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, τη διοικητική υποστήριξη των λοιπών δήμων.

Το συγκεκριμένο θέμα έχει απασχολήσει την Αρχή κατόπιν αναφορών που έχουν υποβληθεί ενώπιόν της και είναι σαφές ότι αφορά μεγάλο αριθμό πολιτών, ενώ το πρόβλημα έχει ήδη αναδειχθεί στις Ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη των ετών 2013 – 2014¹.

Οι περισσότερες υποθέσεις αναφέρονται σε ζητήματα που προέκυψαν από τις οργανωτικές δυσλειτουργίες που αντιμετωπίζει ο δήμος Αθηναίων, μετά την ανάθεση σε αυτόν των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων άλλων τεσσάρων δήμων της Αττικής, οι οποίοι δεν έχουν υλοποιήσει τις αντίστοιχες δικές τους υπηρεσιακές δομές. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τα απαντητικά έγγραφα των υποθέσεων, ο δήμος Αθηναίων δεν είναι ο μόνος που αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα αδυνατώντας να ανταπεξέλθει στο έργο που του έχει ανατεθεί².

Ως προς τις νομοθετικές διατάξεις που διαμορφώνουν το ανωτέρω πλαίσιο παρατηρούνται τα ακόλουθα:

Σύμφωνα με το αρθρ. 94 του ν. 3852/2010, στις πρόσθετες αρμοδιότητες των δήμων ανήκει πλέον και η έκδοση οικοδομικών αδειών, ο προέλεγχος για την έκδοσή τους, ο έλεγχος μελετών για οικοδομικές άδειες, οι συναφούς χαρακτήρα πολεοδομικές αρμοδιότητες, καθώς και ο έλεγχος και η επιβολή προστίμων για την κατασκευή αυθαιρέτων κτισμάτων. Ακολούθως, με το αρθρ. 95 του ν. 3852/2010, ήδη από την 1η Ιανουαρίου 2011, είχε προβλεφθεί ότι θα έπρεπε να ασκούνται από τους δήμους, οι νέες πρόσθετες αρμοδιότητες που τους απονεμήθηκαν. Επίσης, με βάση τις παρ. 2 και 3 του ίδιου άρθρου καθοριζόταν ότι σε περίπτωση που σε δήμους του ίδιου νομού, δεν

¹ Βλ. Ετήσια Έκθεση 2013, σελ. 93 & Ετήσια Έκθεση 2014, σελ. 107-108.


² Πίνακας Δήμων για τους οποίους έχουν κατατεθεί σχετικές με τα εξεταζόμενα προβλήματα αναφορές στον ΣτΠ

Δήμος Έδρας Νομού	Υποστηριζόμενος Δήμος
Αθηναίων	Δάφνη
Αθηναίων	Δάφνη
Αθηναίων	Καισαριανή
Αθηναίων	Δάφνη
Αθηναίων	Καισαριανή
Αγία Παρασκευή	Χαλάνδρι
Αιγάλεω	Αγ. Ανάργυροι
Καλαμάτας	Μεσσήνη



υφίσταντο υπηρεσίες, με επάρκεια υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού, προς άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων, περιλαμβανομένων και των τεχνικών υπηρεσιών, για τις σχετικές αρμοδιότητες έπρεπε να παρέχεται, υποχρεωτικώς, διοικητική υποστήριξη από το δήμο της έδρας του νομού ή από άλλο εγγύτερο δήμο. Διοικητική υποστήριξη προβλεπόταν και για την έκδοση οικοδομικών αδειών. Με βάση την παρ. 4 του άρθρου 95 του ν. 3852/2010 η διοικητική υποστήριξη για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των προηγούμενων παραγράφων από το δήμο της έδρας του νομού, είχε οριστεί να παρέχεται μέχρι 31.12.2012, καθώς μετά από αυτήν την ημερομηνία οι δήμοι ήταν υποχρεωμένοι να έχουν οργανώσει αντίστοιχες υπηρεσιακές μονάδες. Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι με την παρ. 5 του αρθρ. 95 του ν. 3850/2010 καθοριζόταν αναλυτικά η διαδικασία πλήρωσης των θέσεων με μετατάξεις δημοσίων υπαλλήλων. Επίσης, στο αρθρ. 257 παρ. 2 προβλεπόταν ότι, εφόσον δεν έχουν καλυφθεί οι ανάγκες με τις οικειοθελείς μετατάξεις, όσοι υπάλληλοι υπηρετούσαν την 1.1.2010 στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, σε συναφείς κλάδους και ειδικότητες, μετατάσσονταν, αυτοδικαίως, στον αντίστοιχο δήμο της έδρας του νομού, κάτι που ουσιαστικά εφαρμόστηκε εξαιρετικά πλημμελώς και με αμφίβολα αποτελέσματα, όπως συμπεραίνουμε από τις επιστολές των δήμων προς την Αρχή.

Ακολούθως, με την από 31.12.12 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ 256 Α), που κυρώθηκε με το ν. 4147/2013, υπαγορεύτηκε η συνέχιση εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων περί διοικητικής υποστήριξης, κατά παρέκκλιση της προβλεπόμενης σχετικής προθεσμίας στο άρθρο 95, μέχρις ότου εκδοθούν υπουργικές αποφάσεις που να καθορίζουν το χρόνο έναρξης των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν. Εν συνεχεία, με το αρθρ. 31 παρ. 2 του ν. 4257/2014 ορίστηκαν τα ακόλουθα: *«Χρόνος έναρξης άσκησης από τους δήμους των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν σε αυτούς στο πλαίσιο των οριζόμενων στην περίπτωση α της παρ. 1 του αρθρ. 95 του ν. 3852/2010, για τις οποίες παρέχεται διοικητική υποστήριξη, ορίζεται το τέλος της διάρκειας εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013- 2016. Μέχρι το τέλος της διάρκειας εφαρμογής του ανωτέρω Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου συνεχίζουν να έχουν εφαρμογή οι ρυθμίσεις των παραγράφων 2,3, και 4 του αρθρ. 95 του ν. 3852/2010, κατά παρέκκλιση της προβλεπόμενης σε αυτά σχετικής νομοθεσίας»*. Η ανωτέρω παράταση, προφανώς ορίστηκε νομοθετικά λόγω αδυναμίας υλοποίησης των υπηρεσιακών δημοτικών δομών που είχαν προβλεφθεί. Ενδεικτικά, στο υπ' αριθμ. 32631/16.09.15 έγγραφο του Τμήματος Τεχνικών Υπηρεσιών της Γενικής Δ/σης Αποκεντρωσης και Τοπ. Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, που εστάλη στο πλαίσιο διερεύνησης σχετικής υπόθεσης, αναφέρονται τα εξής: *«Καθώς, ωστόσο, πολλοί Δήμοι δεν κατέστη δυνατό να οργανώσουν τις δικές τους υπηρεσίες ώστε να ασκούν αυτοτελώς τις πολεοδομικές αρμοδιότητες, κρίθηκε σκόπιμη η παράταση της διοικητικής υποστήριξης. Στην αδυναμία αυτή συνέτεινε η δυσμενής οικονομική συγκυρία αλλά και η μείωση των*



ανθρώπινων πόρων μέσω του περιορισμού των προσλήψεων και την μείωση του προσωπικού για διάφορους άλλους λόγους (κινητικότητα, συνταξιοδότηση κλπ)».

Μετά την έρευνα του ανωτέρω πλαισίου, θα θέλαμε να επισημάνουμε ότι οι διατάξεις περί διοικητικής υποστήριξης και μη τήρησης των αρχικώς ορισθεισών προθεσμιών, είχαν σαφώς μεταβατικό χαρακτήρα και η σχεδόν πεντάχρονη καθυστέρηση ανάληψης των αρμοδιοτήτων από τους επιμέρους Δήμους καταλύει το περιεχόμενο του ν. 3852/2010 δημιουργώντας, παράλληλα, ακραία προβλήματα κακοδιοίκησης και συνιστώντας παραβίαση των Αρχών της Νομιμότητας και της Χρηστής Διοίκησης. Και τούτο διότι οι διαρκείς παρατάσεις δε θεραπεύουν τη δημιουργία παθογενειών στη διοίκηση, με αποτέλεσμα η οργανωτική δυσλειτουργία που έχει κατά συρροή παρατηρηθεί να συνιστά, επί της ουσίας παραβίαση του άρθρου 10 του Συντάγματος που αναφέρεται στο Δικαίωμα Αναφοράς προς τις Αρχές, αλλά και της παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος.

Από τη μελέτη των αναφορών, προκύπτει ότι η κύρια επίπτωση των εν λόγω ζητημάτων είναι οι σοβαρές καθυστερήσεις εξέτασης και διεκπεραίωσης των πολεοδομικών ζητημάτων από τις αρμόδιες υπηρεσίες αφού σε πολλές περιπτώσεις διαπιστώνεται αδυναμία άμεσης χρέωσης των συγκεκριμένων υποθέσεων που εισέρχονται προς εξέταση στους δήμους που αποτελούν έδρα των νομών, λόγω του σωρευμένου όγκου παλαιότερων αδιεκπεραιώτων φακέλων. Επίσης, εξόχως ανησυχητική κρίνεται η πραγματική κατάσταση αδυναμίας ελέγχου των αυθαίρετων κατασκευών, η οποία φανερά συντείνει στην επέκταση των παραβατικών φαινομένων μέσω της ατιμωρησίας τους. Εκτός αυτού, η μη είσπραξη των επιβληθέντων προστίμων, καθώς και η μη επιβολή των αναλογούντων νέων, λόγω μη τήρησης της διαδικασίας περί αυθαιρέτων, οδηγεί στη σοβαρή μείωση των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού. Σοβαρό ζήτημα με πολλές προεκτάσεις, που έχει επιπτώσεις τόσο στο αναφαίρετο δικαίωμα της κατοικίας όσο και στην οικοδομική δραστηριότητα, είναι και αυτό της καθυστέρησης έκδοσης των οικοδομικών αδειών. Τέλος, ζητήματα είχαν τεθεί αναφορικά και με τις επικίνδυνες κατασκευές, τα οποία, όμως, τις περισσότερες φορές αντιμετωπίζονται κατά προτεραιότητα από τους δήμους. Προς άρση των προεκτεθέντων προβλημάτων, ο Δήμος Αγ. Παρασκευής – πιθανά και άλλοι δήμοι – έχει καταθέσει με το υπ' αριθμ. πρωτ. 27638/11.07.13 έγγραφό του συγκεκριμένες προτάσεις για τη μεσοπρόθεσμη επίλυση των θεμάτων.

Με βάση τα ανωτέρω, η Αρχή θεωρεί ως προδήλως αλυσιτελή και καταχρηστική τη νομοθετική διάταξη που θέτει ως χρόνο έναρξης άσκησης των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών δόμησης των δήμων το έτος 2016. Εξάλλου, η κατάσταση διοικητικής αδυναμίας που περιγράφεται στα έγγραφα των υπηρεσιών δεν διαφαίνεται ότι θα καταστεί εύκολα αναστρέψιμη ούτε μετά το 2016 αν δεν πραγματοποιηθούν ουσιαστικές αλλαγές και δεν ληφθούν άμεσα μέτρα, όπως η επαρκής στελέχωση των δήμων. Επίσης, χρήζει προσοχής και το γεγονός ότι δεν

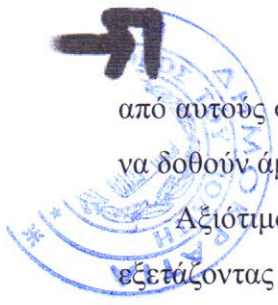


προβλέπονται συγκεκριμένες νομικές συνέπειες στους δήμους που δεν θα έχουν προβεί μέχρι το 2016 στην οργάνωση και στελέχωση των υπηρεσιών δόμησης. Η δυσχερής κατάσταση των προσλήψεων και της μείωσης του προσωπικού στον δημόσιο τομέα, καθώς και η αναφορά στην κρίσιμη οικονομική κατάσταση της χώρας, σίγουρα δυσχεραίνουν την επίλυση των ζητημάτων αλλά δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τη δημιουργία τέτοιων σοβαρότατων φαινομένων, προς την οριστική επίλυση των οποίων – και όχι στη διαρκή παράτασή τους – οφείλουν να ενσκήψουν τα Υπουργεία σας. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε ότι από έγγραφο (αριθμ. πρωτ. 412899/2014) του Δήμου Αθηναίων ενημερωθήκαμε ότι υπάλληλοι που είχαν τοποθετηθεί στα αρμόδια Τμήματα της Πολεοδομίας, μέσω της διαδημοτικής κινητικότητας μετακινήθηκαν σε άλλους Δήμους και έτσι η εν λόγω υπηρεσία που συνέχισε να υποστηρίζει και μετά το 2012 τους λοιπούς δήμους, κατέληξε να μην έχει το απαιτούμενο προσωπικό για να λειτουργήσει.

Το δικαίωμα σε ένα υγιές περιβάλλον (φυσικό και ανθρωπογενές), το δικαίωμα στην κατοικία και το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές προστατεύονται από το Σύνταγμα στα άρθρα 24, 21 και 10 αντίστοιχα. Η σημερινή κατάσταση της σοβαρής διοικητικής ανεπάρκειας, που καταλήγει σε ορισμένες περιοχές στο σημείο της ουσιαστικής κατάργησης των πολεοδομικών υπηρεσιών, δεν συνάδει με τις αρχές ευνομούμενου κράτους. Επίσης, θα θέλαμε να τονίσουμε ότι η άμεση επίλυση των εν λόγω προβλημάτων ανάγεται σε λόγο δημοσίου συμφέροντος, τόσο από πλευράς προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών, όσο και από πλευράς δημοσιονομικής ωφέλειας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, επιθυμώντας να συμβάλει στην επίλυση των ανωτέρω θεμάτων και ορμώμενος από την εμπειρία του, θέτει υπόψη σας τις ακόλουθες προτάσεις:

1. Άμεση αρωγή στους δήμους που είναι έδρες των νομών και έχουν αναλάβει τη διοικητική υποστήριξη των λοιπών, με κατάλληλο και επαρκές προσωπικό, καθώς και υλικοτεχνική υποδομή.
2. Ενίσχυση των υποστηριζόμενων δήμων με προσωπικό και υλικοτεχνική υποδομή και έλεγχος για τον ορθολογικό καταμερισμό των υπαλλήλων ανάλογα με τις ανάγκες και τις ειδικότητες.
3. Μη περαιτέρω παράταση του χρονικού σημείου έναρξης άσκησης από τους δήμους των αρμοδιοτήτων που τους μεταβιβάστηκαν και θέσπιση καταληκτικής προθεσμίας για την περαίωση υλοποίησης των νέων δημοτικών υπηρεσιών που ορίστηκαν με τον «Καλλικράτη», πέραν της οποίας θα προβλέπονται αυστηρές κυρώσεις στους μη συμμορφούμενους ΟΤΑ, όπως η επιβολή προστίμων.
4. Προκειμένου να γίνει δυνατή η εκτίμηση της κατάστασης ανά δήμο για το συγκεκριμένο θέμα, προτείνεται η δημιουργία βάσης πληροφοριών στο Υπουργείο Εσωτερικών για τη συγκέντρωση στοιχείων με στόχο την εκτίμηση της ορθής λειτουργίας και των αναγκών καθενός



από αυτούς σε σχέση με τις υπό σύσταση πολεοδομικές υπηρεσίες, ώστε να υπάρξει η δυνατότητα να δοθούν άμεσες λύσεις και βοήθεια όπου απαιτείται.

Αξιότιμοι κ. Υπουργοί, παρακαλούμε να λάβετε υπόψη σας τις ανωτέρω προτάσεις, εξετάζοντας τη δυνατότητα υιοθέτησής τους και ενημερώνοντας εγγράφως την Αρχή για την τυχόν ανάληψη εκ μέρους σας νομοθετικών και οργανωτικών πρωτοβουλιών, προκειμένου να αρθούν οι σοβαρές προαναφερθείσες διοικητικές δυσλειτουργίες. Δηλώνουμε, επίσης, τη διαθεσιμότητα των στελεχών μας να διαλεχθούν επί των προτάσεών μας με τους υπηρεσιακούς παράγοντες, ώστε να καταστούν λειτουργικές και εφαρμόσιμες.

Οι συνεργάτες μου και εγώ σας ευχαριστούμε για τη συνεργασία σας και παραμένουμε στη διάθεσή σας.

Με τιμή

Βασίλης Καρύδης

Αναπληρωτής Συνήγορος του Πολίτη



Ακριβές Αντίγραφο



Τριάντη Βασιλική

26/1/2016

Κοινοποίηση:

1. Ένωση Περιφερειών Ελλάδος
Μεσογείων 15
11526 Αθήνα
2. Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
Ακαδημίας 65 & Γενναδίου 8
10678 Αθήνα