

2.2 ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

2.2.1 ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ: Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Το νομικό καθεστώς αδειοδότησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων διαφοροποιείται ανάλογα με το αντικείμενο της δραστηριότητάς τους. Κοινά προβλήματα, ωστόσο, ανακύπτουν τόσο κατά το στάδιο χωροθέτησης όσο και κατά το στάδιο λειτουργίας, τα οποία ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής θέλησε με την παρούσα έκθεση να αναδείξει, επιχειρώντας επιπλέον να διατυπώσει ορισμένες προκαταρκτικές σκέψεις και προτάσεις που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην τήρηση της νομιμότητας, αλλά και στον διάλογο για την απλοποίηση και την επιτάχυνση των σχετικών διοικητικών διαδικασιών.

Οι αναφορές που δέχεται η Αρχή στο πεδίο αυτό αφορούν τόσο στις επιχειρήσεις του δευτερογενούς τομέα (βιομηχανίες, βιοτεχνίες) όσο και σε αυτές που δραστηριοποιούνται στον τομέα της παροχής υπηρεσιών (τουριστικές και εμπορικές επιχειρήσεις) και της πρωτογενούς παραγωγής (ιπποτροφικές και κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις). Οι αναφορές άλλοτε μεν υποβάλλονται από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες και αμέσως θιγόμενους από την κακοδιοίκηση στον τομέα της αδειοδότησης, άλλοτε όμως και από τρίτους, δηλαδή όμορους ιδιοκτήτες, κατοίκους περιοχών, τοπικούς επαγγελματικούς συλλόγους και μη κυβερνητικές οργανώσεις, που αμφισβητούν τη νομιμότητα της διαδικασίας που ακολουθεί η διοίκηση κατά τη χωροθέτηση και ιδίως κατά τη λειτουργία των επιχειρήσεων αυτών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει δύο βασικές όψεις διοικητικής παθογένειας:

- Πρώτον, τον επισφαλή χαρακτήρα του ισχύοντος καθεστώτος χωροθέτησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η ασάφεια του ισχύοντος καθεστώτος χωροθέτησης, σε συνδυασμό με τις συχνά παρατηρούμενες καθυστερήσεις και αδικαιολόγητες αρνήσεις για χορήγηση των αναγκαίων αδειών και εγκρίσεων, αποτελούν παράγοντες που προφανώς αποθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα και τον υγιή ανταγωνισμό και ταυτόχρονα υπονομεύουν την ασφάλεια δικαίου των επενδύσεων.
- Δεύτερον, τη μη νόμιμη αδειοδότηση και λειτουργία αρκετών επιχειρήσεων, γεγονός που ενισχύει την καχυποψία του κοινού και των τοπικών κοινωνιών έναντι των συγκεκριμένων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών.

Τα αίτια για την εκδήλωση και τη διαίωξη της εν λόγω παθογένειας είναι πολλά και σύνθετα: Κατ' αρχάς, η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού και η διατήρηση πολλών, παράλληλων, ειδικών νομικών καθεστώτων (δάση, δασικές εκτάσεις, αρχαιολογικοί χώροι, υγρά τοπία, ρέματα, αιγιαλός κ.λπ.) συνιστούν παράγοντες που επιτείνουν την αβεβαιότητα ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης –ιδίως στις εκτός σχεδίου περιοχές– και υπονομεύουν την ασφάλεια δικαίου. Επιπλέον, η πολυνομία και η πολυπλοκότητα της διοικητικής διαδικασίας δημιουργούν σύγχυση τόσο στους πολίτες όσο και στη διοίκηση ως προς το εφαρμοστέο νομικό καθεστώς, και παράλληλα ενισχύουν τα περιθώρια αντιφατικών ερμηνειών, αδιαφάνειας και νομιμοφανούς παράκαμψης των κείμενων διατάξεων. Τέλος, η ελλιπής στελέχωση, ο πλημμελής εξοπλισμός και η ελλιπής μηχανοργάνωση των αρμόδιων υπηρεσιών δυσχεραίνουν τη συστηματική ανταπόκριση της διοίκησης στα ελεγκτικά και κυρωτικά της καθήκοντα.

Όπως ήδη επισημάνθηκε, τα προβλήματα που αναδεικνύονται στα συγκεκριμένα πεδία υπερβαίνουν την εν στενή έννοια τήρηση της νομιμότητας και προσλαμβάνουν τα γνωρίσματα μιας γενικευμένης νομοθετικής και διοικητικής δυσλειτουργίας, που όχι μόνον αντιστρατεύεται τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτές έχουν αποτυπωθεί στο κοινοτικό και εσωτερικό δίκαιο, αλλά υπονομεύει ακόμη περισσότερο την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων.

ρήσεων, την ομαλή ένταξή τους στον κοινωνικό περίγυρο και την ασφάλεια δικαίου των ιδιωτικών επενδύσεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη, έχοντας εντοπίσει αυτά τα προβλήματα, φιλοδοξεί να αναδείξει στην παρούσα ενότητα τις ειδικότερες εκφάνσεις κακοδιοίκησης, με τις οποίες ήλθε αντιμέτωπος κατά την έρευνα των σχετικών υποθέσεων, και να καταθέσει, με αφορμή τη συσσωρευμένη εμπειρία του, κάποιες σκέψεις και προτάσεις που μπορούν να συμβάλουν στην αντιμετώπιση των παρατηρούμενων δυσλειτουργιών και προβλημάτων.

2.2.2 ΤΟ ΕΠΙΣΦΑΛΕΣ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗΣ

Το σημαντικότερο πρόβλημα, στο οποίο προσκρούουν οι επιχειρήσεις κατά τα διάφορα στάδια αδειοδότησής τους, είναι αυτό της χωροθέτησης, υπό την έννοια της εναρμόνισης των όρων εγκατάστασης της επιχείρησης με τους ισχύοντες χωροταξικούς, πολεοδομικούς, περιβαλλοντικούς και άλλους κανόνες που καθορίζουν τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και τους όρους δόμησης στην περιοχή εγκατάστασης.

Τα επιμέρους προβλήματα που ανακύπτουν στις περιπτώσεις αυτές οφείλονται κατά κανόνα στην επικρατούσα ασάφεια των χρήσεων γης, που προκαλείται αφενός από την έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού και αφετέρου από την ύπαρξη πολλών ειδικών νομικών καθεστώτων, καθένα από τα οποία προβλέπει διαφορετικές διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση των επιμέρους αδειών και εγκρίσεων (προέγκριση χωροθέτησης, έγκριση οικιστικής καταλληλότητας, έγκριση περιβαλλοντικών όρων, έκδοση οικοδομικής άδειας). Το πρόβλημα προσλαμβάνει εκρηκτικές διαστάσεις στις εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές της χώρας, στις οποίες κατευθύνεται ο κύριος όγκος των επιχειρηματικών χωροθετήσεων.

Στις περιπτώσεις αυτές παρατηρούνται τα εξής προβλήματα:

- Έλλειψη προηγούμενης καταγραφής και οριοθέτησης των προστατευτέων περιοχών της χώρας (δάση, δασικές εκτάσεις, αρχαιολογικοί χώροι, υγρά τοπία, ρέματα, αιγιαλός κ.λπ.), γεγονός που συνεπάγεται υψηλό βαθμό ασάφειας ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και τις άλλες προϋποθέσεις εκμετάλλευσης των ακινήτων που προορίζονται για επιχειρηματική εκμετάλλευση.
- Έλλειψη οργανωμένων υποδοχέων παραγωγικών δραστηριοτήτων που μπορούν να εγγυηθούν την απρόσκοπτη χωροθέτηση ιδιωτικών επιχειρήσεων σε απαλλαγμένες από χωροταξικά και περιβαλλοντικά εμπόδια περιοχές.
- Εγκατάσταση ανταγωνιστικών χρήσεων γης σε ορισμένες περιοχές, χωρίς να συνεκτιμώνται οι συσσωρευτικές επιπτώσεις που ενδέχεται να προκαλούν στο περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους αλλά και στην απασχόληση και στην αγορά εργασίας.
- Συχνές μεταβολές των κανονιστικών διατάξεων που διέπουν την εγκατάσταση των παραγωγικών δραστηριοτήτων, χωρίς πρόβλεψη μεταβατικών ρυθμίσεων που να εξασφαλίζουν την ομαλή μετεγκατάσταση των μη επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων σε άλλες περιοχές.
- Έκδοση αδειών και εγκρίσεων οι οποίες στηρίζονται σε νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις που έχουν κριθεί αντισυνταγματικές από τα αρμόδια δικαστήρια και διατρέχουν για τον λόγο αυτόν τον κίνδυνο να ακυρωθούν σε περίπτωση ενδεχόμενης προσβολής τους με αίτηση ακύρωσης.

Χαρακτηριστική εκδήλωση των προβλημάτων, που γεννάει η ασάφεια του καθεστώτος χρήσεων γης στις εκτός σχεδίου περιοχές, αποτελούν οι μεγάλες καθυστερήσεις που παρατηρούνται κατά τη διαδικασία χαρακτηρισμού ακινήτων ως δασικών ή μη, δυνάμει του άρθρου 14 του Ν. 998/1979. Στις περιπτώσεις αυτές, το πρόβλημα ανακύπτει από την έλλειψη δασολογί-

ου, που θα κατέγραφε κατά τρόπο αδιαμφισβήτητο τα δάση και τις δασικές εκτάσεις της χώρας, καθώς και το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς, και θα απάλλαζε έτσι τους ενδιαφερομένους από την αναγκαστική προσφυγή στην εξατομικευμένη, επίπονη και συχνά αμφισβητούμενη από ουσιαστική άποψη διαδικασία προσωρινής επίλυσης των δασικών αμφισβητήσεων. Από τις υποθέσεις που έχει χειριστεί ο Συνήγορος του Πολίτη, ως κύριο πρόβλημα στο πεδίο αυτό προβάλλει η συχνή καθυστέρηση ολοκλήρωσης των σχετικών διαδικασιών, που μπορεί να υπερβεί ακόμη και το ένα έτος στις περιπτώσεις απλού χαρακτηρισμού εκτάσεων από τις αρμόδιες δασικές υπηρεσίες (υποθέσεις 14109/2004, 4701/2004, 3955/2004) ή και να επεκταθεί στα δύο ή τρία έτη στις περιπτώσεις υποβολής αντιρρήσεων και εκδίκασης των σχετικών προσφυγών από τις πρωτοβάθμιες και δευτεροβάθμιες Επιτροπές Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων, που προβλέπονται στο άρθρο 14 του Ν. 998/1979 (υποθέσεις 7037/2004, 4701/2004).

Ενδεικτικό παράδειγμα της νομικής επισφάλειας που συχνά χαρακτηρίζει και το ίδιο το κανονιστικό πλαίσιο περί χωροθέτησης επιχειρήσεων αποτελεί η ρύθμιση σχετικά με την εγκατάσταση επιχειρήσεων, χαμηλής, μέσης και υψηλής όχλησης εντός οικισμών και σε απόσταση 500 μέτρων από τα όριά τους. Σύμφωνα με το άρθρο 9 του ΠΔ 2-3-/13.3.81, απαγορεύθηκε η ανέγερση οχλουσών επαγγελματικών εγκαταστάσεων, βιομηχανικών, βιοτεχνικών κ.λπ. εντός οικισμών και σε απόσταση τουλάχιστον 500 μέτρων από αυτούς. Το εν λόγω ΠΔ τροποποιήθηκε με το ΠΔ 24-4/3.5.85, περιορίζοντας την απαγόρευση λειτουργίας μόνο στις εγκαταστάσεις υψηλής και μέσης όχλησης. Η σχετική διάταξη κρίθηκε αντισυνταγματική και συνεπώς ανίσχυρη από το ΣτΕ, επειδή θεωρήθηκε ότι επιφέρει, συγκρινόμενη με τη διάταξη του άρθρου 9, παράγρ. 1 του ΠΔ του 1981, επιδείνωση στο οικιστικό περιβάλλον.

Στο διάταγμα του 1989 υπήρχε διάταξη που περιόριζε εκ νέου τη σχετική απαγόρευση εγκατάστασης μόνο για τις επιχειρήσεις μεσαίας και υψηλής όχλησης. Το ΣτΕ με νεότερη απόφασή του έκρινε και αυτή τη διάταξη ως αντικείμενη στο άρθρο 24 του Συντάγματος, καθώς παρείχε τη δυνατότητα λειτουργίας των εγκαταστάσεων χαμηλής όχλησης εντός οικισμού ή σε απόσταση μικρότερη των 500 μέτρων από αυτόν και ως εκ τούτου επέφερε επιδείνωση στο οικιστικό περιβάλλον. (ΣτΕ 646/1995). Είναι σημαντικό, όπως τονίζεται στο κείμενο των παραπάνω αποφάσεων, ότι η εν λόγω συνταγματική διάταξη, εν όψει του σκοπού που επιδιώκει, δεσμεύει όχι μόνο τις πολεοδομικές αρχές, στις οποίες απαγορεύει τη χορήγηση αδειών ανέγερσης των οικείων κτισμάτων εντός των οικιστικών αυτών περιοχών, αλλά και τις άλλες διοικητικές αρχές, οι οποίες είναι αρμόδιες για τη χορήγηση των αδειών ίδρυσης και λειτουργίας των εν λόγω οχλουσών εγκαταστάσεων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αντιμετωπίσει το ζήτημα της νομιμότητας της λειτουργίας των εγκαταστάσεων αυτών σε σειρά αναφορών που έχουν υποβληθεί. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η λειτουργία εγκατάστασης χαμηλής όχλησης εντός οικισμού στη θέση Ανυφί του Δήμου Μιδέας (υπόθεση 752/2004). Η ενδιαφερόμενη εταιρεία είχε λάβει άδεια εγκατάστασης και λειτουργίας από την αρμόδια υπηρεσία και στη συνέχεια οικοδομική άδεια από το οικείο πολεοδομικό γραφείο για την ανέγερση του κτίσματος όπου ασκούσε την επιχειρηματική της δραστηριότητα, η οποία κατατάσσεται στις εγκαταστάσεις χαμηλής όχλησης. Ωστόσο, από τη διερεύνηση της υπόθεσης προέκυψε ότι ο νομοθέτης δεν είχε προβεί στην έκδοση ρύθμισης μετά την κήρυξη ως αντισυνταγματικής της διάταξης του ΠΔ του 1985 από το ΣτΕ και η διοίκηση είχε παραλείψει να εκδώσει σχετική εγκύκλιο οδηγία προς τις αδειοδοτούσες αρχές, έως ότου εκδοθεί η σχετική διάταξη. Ως αποτέλεσμα της εν λόγω παράλειψης εκδίδονται άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας παρόμοιων επιχειρήσεων, οι οποίες μπορούν να ακυρωθούν από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια, γεγονός που έχει επισημάνει η Αρχή στις σχετικές επιστολές της προς το αρμόδιο υπουργείο.

Τέλος, χαρακτηριστικά παραδείγματα ανταγωνιστικών λειτουργιών, που χωροθετούνται στην ίδια περιοχή ή ακόμη και στο ίδιο κτίριο, αποτελούν αντίστοιχα η λειτουργία χοιροτροφείου στον Δήμο Φιλοθέης Άρτας, σε άμεση γειτνίαση με ξενοδοχείο και χωρίς αμφίδρομη τήρηση των νόμιμων αποστάσεων (υπόθεση 8040/2003), και η εγκατάσταση στον Δήμο Μαλακασίου Τρικάλων, μέσα στο ίδιο κτίσμα, καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος (καφεμπαρ-οβελιστήριο) και πρατηρίου υγρών καυσίμων, η συνύπαρξη των οποίων εγκυμονεί κινδύνους για τη δημόσια ασφάλεια (υπόθεση 10958/2003).

2.2.3 ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΙΤΙΟΛΟΓΗΤΗ ΑΡΝΗΣΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΑΔΕΙΩΝ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΣΕΩΝ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει κληθεί, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, να εξετάσει την παράλειψη, την καθυστέρηση ή την ανατιολόγητη άρνηση έκδοσης από τις αρμόδιες υπηρεσίες των απαιτούμενων αδειών και εγκρίσεων για την εγκατάσταση και τη λειτουργία ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα κακοδιοίκησης αποτελεί η ανατιολόγητη άρνηση του Νομαρχιακού Συμβουλίου της ΝΑ Ηρακλείου Κρήτης να χορηγήσει άδεια λειτουργίας σε εμπορική επιχείρηση για τη δημιουργία υπεραγοράς λιανικού εμπορίου στον Δήμο Αλικαρνασσού Ηρακλείου. Το νομαρχιακό συμβούλιο αρνήθηκε να προβεί στην έκδοση της σχετικής άδειας, προβάλλοντας μη νόμιμη αιτιολογία και συγκεκριμένα τις οικονομικές επιπτώσεις που θα προκύψουν για τις επιχειρήσεις της περιοχής από την ίδρυση μιας νέας ανταγωνιστικής μονάδας. Αν και η σχετική απόφαση του νομαρχιακού συμβουλίου ακυρώθηκε στη συνέχεια από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Κρήτης μετά την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής εκ μέρους των ενδιαφερομένων, εν τούτοις η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αρνήθηκε εκ νέου να συμμορφωθεί, προβάλλοντας αφενός ως λόγο αποχής από την έκδοση της άδειας λειτουργίας την εκκρεμοδικία ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Κρήτης και κατόπιν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και αφετέρου ως λόγο αναστολής της διαδικασίας χορήγησης των υπόλοιπων αδειών και εγκρίσεων την εκπόνηση οικονομοτεχνικής μελέτης από ιδιωτική εταιρεία, σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο Κρήτης, σχετικά με τις επιπτώσεις από την ίδρυση νέων πολυκαταστημάτων-σούπερ μάρκετ στον Νομό Ηρακλείου.

Λόγω εκκρεμοδικίας, ο Συνήγορος του Πολίτη υποχρεώθηκε να απόσχει από τη διαμεσολάβηση για την έκδοση της άδειας λειτουργίας, περιορίζοντας την παρέμβασή του στο θέμα των υπόλοιπων αδειών και εγκρίσεων που είχε ζητήσει η αναφερόμενη εταιρεία και οι οποίες δεν καλύπτονταν από την εκκρεμοδικία. Επισήμανε, όμως, ότι οι διαδοχικές εκκρεμοδικίες δεν παρήγαν ανασταλτικό αποτέλεσμα ως προς την υποχρέωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης να συμμορφωθεί με την ακυρωτική απόφαση του γενικού γραμματέα της Περιφέρειας. Παράλληλα τόνισε ότι η εκπόνηση μελέτης σκοπιμότητας δεν προβλέπεται στο άρθρο 10 του Ν. 2323/1995, που ορίζει τους όρους και τη διαδικασία χορήγησης άδειας για την ίδρυση υπεραγορών λιανικού εμπορίου, υπογραμμίζοντας ιδίως το γεγονός ότι η αναμονή έγκρισης της παραπάνω οικονομοτεχνικής μελέτης από το νομαρχιακό συμβούλιο δεν μπορεί να αποτελέσει νόμιμο λόγο αναστολής χορήγησης των υπόλοιπων αδειών και εγκρίσεων που απαιτούνται για την ίδρυση της συγκεκριμένης επιχείρησης. Ύστερα και από τη διαμεσολάβηση της Αρχής, χορηγήθηκε εν τέλει, έπειτα από παρέλευση περίπου δύο ετών από την έναρξη της όλης διαδικασίας, η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων για την επίμαχη επιχείρηση. Παράλληλα, φαίνεται ότι έχει ξεκινήσει και η διαδικασία έκδοσης της σχετικής οικοδομικής άδειας (υπόθεση 6293/2003).

Άλλη χαρακτηριστική περίπτωση κακοδιοίκησης, που παρατηρείται κατά την έκδοση αδειών και εγκρίσεων για την ίδρυση επιχειρηματικών μονάδων, είναι ότι στις σχετικές πράξεις

περιλαμβάνονται ανεπίτρεπτοι ή καταχρηστικοί όροι ή αιρέσεις, που καθιστούν ανέφικτη την προώθηση της σχετικής διαδικασίας και την πραγματοποίηση της δραστηριότητας. Ενδεικτικό παράδειγμα στην κατηγορία αυτή αποτελεί ένας όρος σε απόφαση της Γενικής Γραμματέως της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων τουριστικής επιχείρησης, που καθιστούσε ουσιαστικά αδύνατη τη λειτουργία της, αφού έθετε ως προϋπόθεση την απαίτηση αποκατάστασης κακοτεχνιών της οδού προσπέλασης από τον ιδιοκτήτη της εγκατάστασης. Η ενδιαφερόμενη εταιρεία είχε ακολουθήσει την προβλεπόμενη από τις σχετικές διατάξεις διαδικασία για την κατασκευή και τη λειτουργία ξενοδοχειακής μονάδας. Ύστερα από παρέλευση δεκαεννέα μηνών από την υποβολή της σχετικής αίτησης, εκδόθηκε τελικά η σχετική απόφαση της γενικής γραμματέως, η οποία όμως ουσιαστικά αφαιρούσε τη δυνατότητα λειτουργίας της επιχείρησης από τον ιδιοκτήτη, αφού εκδόθηκε υπό την αίρεση της αποκατάστασης του δρόμου προσπέλασης. Η αναφερόμενη εταιρεία επικαλέστηκε ενώπιον του Συνήγορου του Πολίτη ότι για λόγους που δεν οφείλονται τελικά σε δική της υπαιτιότητα είχε σημειωθεί υπέρμετρη καθυστέρηση στην τουριστική αξιοποίηση της εν λόγω ξενοδοχειακής μονάδας με προφανείς οικονομικές συνέπειες σε βάρος της παρουσίας της από συγκεκριμένες πράξεις και παραλείψεις της διοίκησης. Η Αρχή υπογράμμισε προς την αρμόδια υπηρεσία ότι η συγκεκριμένη απαίτηση στερούνταν νόμιμου ερείσματος και ότι η ύπαρξη ανάλογων όρων και προϋποθέσεων καθιστούσε την εκδοθείσα απόφαση μη νόμιμη. Ανάλογη θέση έλαβε επί του θέματος και η αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Τουρισμού (υπόθεση 21850/2003).

Από την έρευνα ικανού αριθμού υποθέσεων έχει τεθεί το ζήτημα της χρονικής αλληλουχίας των αδειών που απαιτούνται για τη λειτουργία μιας επιχείρησης, ιδίως όταν, πριν από την ολοκλήρωση του τελικού σταδίου της διαδικασίας, προκύψει άρνηση μιας υπηρεσίας να χορηγήσει την αιτούμενη άδεια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η άρνηση χορήγησης οικοδομικής άδειας αλλαγής χρήσης ακινήτου και κατασκευής καπνοδόχου από το Πολεοδομικό Γραφείο της ΝΑ Λέσβου, αν και είχε προηγηθεί η έκδοση άδειας λειτουργίας και εγκατάστασης αρτοποιείου με απόφαση του Νομάρχη Λέσβου. Ο ενδιαφερόμενος πολίτης απευθύνθηκε στο αρμόδιο πολεοδομικό γραφείο, προκειμένου να του χορηγηθεί η απαραίτητη οικοδομική άδεια, προσκομίζοντας την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας της επιχείρησής του, τη θετική γνωμοδότηση του Δήμου Μυτιλήνης και τον κανονισμό της πολυκατοικίας, από τον οποίο προέκυπε ότι μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν τα καταστήματα του ισογείου επί του οποίου επρόκειτο να λειτουργήσει η επιχείρηση.

Παρά ταύτα, το πολεοδομικό γραφείο ζήτησε από τον πολίτη τη συναίνεση όλων των ιδιοκτητών της πολυκατοικίας προκειμένου να χορηγήσει την αιτούμενη άδεια, επικαλούμενο, ελλείψει σχετικής διάταξης νόμου, την αρ. 71714/8.10.90 εγκύκλιο της διεύθυνσης ΔΟΚΚ του ΥΠΕΧΩΔΕ αναφορικά με την υποχρέωση υποβολής της ρητής συναίνεσης του ιδιοκτήτη του ακινήτου για την έκδοση οικοδομικής άδειας. Ο Συνήγορος του Πολίτη με σχετικές επιστολές του προς τις αρμόδιες υπηρεσίες, αφενός υπογράμμισε την ύπαρξη νομοθετικού κενού, αφού δεν υπάρχει σχετική διάταξη που να ρυθμίζει το θέμα έκδοσης οικοδομικής άδειας για κατασκευές που πραγματοποιούνται σε κοινόχρηστο χώρο πολυκατοικίας, και αφετέρου διατύπωσε την άποψη ότι η συναίνεση των συνιδιοκτητών, που δίδεται με τον κανονισμό της πολυκατοικίας για οποιαδήποτε χρήση των οριζόντιων ιδιοκτησιών, επεκτείνεται και στις εργασίες και κατασκευές που απαιτούνται για τις επιτρεπόμενες χρήσεις, με την προϋπόθεση ότι δεν παρεμποδίζουν την ελεύθερη χρήση των κοινόχρηστων χώρων και επιτρέπονται από τις πολεοδομικές διατάξεις και τις χρήσεις γης της περιοχής (υπόθεση 3992/2003).

Εξίσου σημαντικές είναι, τέλος, οι δυσκολίες που συχνά συναντούν οι πολίτες για την υπαγωγή των επιχειρήσεών τους στις προϋποθέσεις επιδότησης που προβλέπονται από τα διαρ-

θρωτικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εδώ παρατηρούνται γραφειοκρατικές καθυστερήσεις και αδυναμίες συντονισμού των συναρμόδιων υπηρεσιών που εκδίδουν τις απαιτούμενες άδειες και εγκρίσεις. Ενδεικτική είναι η περίπτωση αγροτουριστικού ξενώνα στο Ηράκλειο της Κρήτης, για τον οποίο η ενδιαφερόμενη επιχειρηματίας είχε εξασφαλίσει μερική υπαγωγή επιδότησης στο πρόγραμμα Leader της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσέκρουσε όμως σε μεγάλη καθυστέρηση στις υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ. Κατά τα επανειλημμένα διαβήματά του προς τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε τον κίνδυνο απώλειας των προθεσμιών της επιδότησης, λόγω της καθυστέρησης στη διαδικασία κήρυξης των κτιρίων ως διατηρητέων. Τελικά, μετά την παρέλευση δεκαεπτά μηνών από την υποβολή της αίτησης της ενδιαφερομένης, υπεγράφη η απόφαση με την οποία κηρύχθηκαν τα εν λόγω κτίρια ως παραδοσιακά-διατηρητέα και δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως τον Δεκέμβριο του 2004 (υπόθεση 8970/2004).

Αντίστοιχα υπέρμετρα ήταν και η καθυστέρηση του Νομάρχη Ξάνθης να χορηγήσει άδεια λειτουργίας πτηνοτροφικής εγκατάστασης σε εταιρεία, η οποία είχε λάβει, για την επικείμενη λειτουργία της επιχείρησης, επιδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εταιρεία είχε ακολουθήσει την προβλεπόμενη από τις σχετικές διατάξεις διαδικασία και έλαβε την απαραίτητη έγκριση περιβαλλοντικών όρων από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης, την οποία στη συνέχεια υπέβαλε στην αρμόδια Διεύθυνση της Νομαρχίας Ξάνθης. Λαμβάνοντας υπόψη την πληρότητα του φακέλου που είχε υποβάλει η ενδιαφερόμενη εταιρεία, οι αρμόδιες υπηρεσίες της νομαρχίας γνωμοδότησαν θετικά για την ίδρυση της εγκατάστασης. Ο νομάρχης όμως, χωρίς νόμιμη αιτιολογία, αρνήθηκε να εκδώσει την αιτηθείσα άδεια εγκατάστασης της μονάδας. Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη υποχρεώθηκε να διακόψει τη διερεύνηση της υπόθεσης λόγω επιγενόμενης εκκρεμοδικίας (υπόθεση 13730/2003).

2.2.4 ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ, ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΚΥΡΩΣΕΩΝ

Μεγάλος αριθμός αναφορών έχουν αντικείμενο επιχειρήσεις που δεν διαθέτουν τις νόμιμες άδειες και εγκρίσεις ή λειτουργούν καθ' υπέρβαση αυτών. Στη συντριπτική πλειονότητα των σχετικών υποθέσεων, η απόκλιση από τη νομιμότητα αφορά σε παραβάσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Για παράδειγμα, συνεργεία-βαφεία αυτοκινήτων, εργαστήριο παραγωγής τσίπουρου, πολυμορφικό πάρκο και μονάδα παραγωγής έτοιμου σκυροδέματος, λατομείο αδρανών υλικών χωρίς εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους (υποθέσεις 19732/2003, 746/2004, 19426/2003, 12989/2004 και 1931/2004), λειτουργία σταθμών παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος με περιβαλλοντικούς όρους που έχουν λήξει (υποθέσεις 3392/2004, 3732/2004, 6536-6537/2004) ή λειτουργία τυπογραφείου, ασβεστοκαμίνου και πιεστηρίου εφημερίδας καθ' υπέρβαση των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων (υποθέσεις 8583/2004, 17497/2004 και 14683/2004). Σε ορισμένες περιπτώσεις η απόκλιση από τη νομιμότητα σχετίζεται τόσο με την έγκριση περιβαλλοντικών όρων όσο και με την άδεια λειτουργίας της επιχείρησης (υπόθεση 17251/2004)· σε άλλες περιπτώσεις αποκαλύπτονται περαιτέρω πλημμέλειες που αφορούν είτε στην έλλειψη άδειας διαχείρισης στερεών αποβλήτων σε μονάδα ασβεστοποιίας (υπόθεση 4986/2004) είτε στη μη εφαρμογή της εγκεκριμένης μελέτης επεξεργασίας και διάθεσης υγρών αποβλήτων σε εργαστήριο παρασκευής τσίπουρου (υπόθεση 19426/2003). Από την αλληλογραφία που έχει αναπτύξει η Αρχή με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, προκύπτει αδυναμία ή υπέρμετρα καθυστέρηση της διοίκησης να προβεί στον έλεγχο της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων. Σύμφωνα με τον Ν. 3010/2002, η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στην αδειοδοτούσα αρχή, στο ΥΠΕΧΩΔΕ και στα αρμόδια Κλιμάκια Ελέγχου Περιβάλλοντος των Νομαρχιών. Ωστόσο,

παρατηρείται το φαινόμενο οι αδειοδοτούσες αρχές (π.χ. οι διευθύνσεις Βιομηχανίας και Ορυκτού Πλούτου) να δηλώνουν αδυναμία διενέργειας των σχετικών ελέγχων λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας και απαραίτητου τεχνικού εξοπλισμού· παράλληλα, σε πολλές νομαρχίες δεν έχουν ακόμη συγκροτηθεί τα κλιμάκια ελέγχου.

Η παρατηρούμενη κακοδιοίκηση οφείλεται συχνά στην ελλιπή παρακολούθηση και στον πλημμελή έλεγχο που διενεργείται από τις αρμόδιες υπηρεσίες κατά την ανανέωση ή την αναθεώρηση της άδειας. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα επιχείρησης παραγωγής πλαστικών ειδών σε περιοχή γενικής κατοικίας, η οποία είχε λάβει άδεια λειτουργίας και εγκατάστασης, που ανανεώθηκε για αόριστο χρόνο με βάση τον Ν. 2516/1997, κατά το 2001, χωρίς ωστόσο να διαθέτει την απαραίτητη οικοδομική άδεια για την επέκταση του ακινήτου της, με αποτέλεσμα ο Νομάρχης Αθηνών να ανακαλέσει στη συνέχεια την άδεια λειτουργίας λόγω πολεοδομικών παραβάσεων και να προβεί στη σφράγιση του μηχανολογικού εξοπλισμού της επιχείρησης (υπόθεση 18934/2003). Όπως αποδεικνύει τόσο η περίπτωση αυτή όσο και άλλες συναφείς υποθέσεις που διερεύνησε ο Συνήγορος του Πολίτη, η ανάκληση των αδειών, καθώς και η προσωρινή ή οριστική σφράγιση της εγκατάστασης, συνεπάγονται σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις για τις επιχειρήσεις, που θα μπορούσαν να είχαν προληφθεί και αποφευχθεί, εάν η διοίκηση και οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες είχαν επιδείξει την προσήκουσα μέριμνα και την αναγκαία προσήλωση στη νομιμότητα κατά την έναρξη λειτουργίας της δραστηριότητας.

Αντικείμενο διερεύνησης του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί συχνά η αυθαίρετη λειτουργία επιχειρήσεων, χωρίς οικοδομική άδεια και άδεια εγκατάστασης, καθώς και η παράλειψη των αρμόδιων υπηρεσιών να επιβάλλουν τις κυρώσεις που προβλέπονται στη νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος. Σημειώνεται ότι η επιβολή κυρώσεων, με βάση τον Ν. 1650/1986 ή άλλες ειδικότερες διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος δεν επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, αλλά αποτελεί δέσμια υποχρέωση. Κατά συνέπεια, η άρνηση των αρμόδιων οργάνων να επιβάλλουν τις προβλεπόμενες κυρώσεις όταν διαπιστώνεται παράβαση διατάξεων της σχετικής νομοθεσίας συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (ΣτΕ 2680/2003) και ενδεχομένως παράβαση καθήκοντος, εφόσον συντρέχουν και οι υπόλοιπες προϋποθέσεις. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η λειτουργία επιχείρησης εναπόθεσης και διαχείρισης παλαιών μετάλλων και αυτοκινήτων σε ακίνητο χαρακτηρισμένο ως χώρο πρασίνου στο Περιστερί Αττικής, χωρίς άδεια λειτουργίας. Παρά τις επανειλημμένες έγγραφες προσκλήσεις της Αρχής προς τον Δήμαρχο Περιστερίου για αποκατάσταση της νομιμότητας, η επιχείρηση εξακολουθούσε να λειτουργεί έως το τέλος του 2004 και ουδεμία κύρωση της είχε επιβληθεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες (υπόθεση 12517/2003).

2.2.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που άπτονται της χωροθέτησης και της λειτουργίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων και τα οποία συνοψίστηκαν στις παραγράφους που προηγήθηκαν, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τα εξής μέτρα:

- Την συστηματική καταγραφή και την οριοθέτηση των περιοχών της χώρας που υπάγονται σε ειδικά νομικά καθεστάτα (δάση, δασικές εκτάσεις, αρχαιολογικοί χώροι, περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου, περιοχές φυσικού κάλλους, ρέματα, γεωργικές γαίες υψηλής παραγωγικότητας κ.λπ.) και την αποσαφήνιση, σε κανονιστικό επίπεδο, των εντός αυτών επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων και λειτουργιών και των γενικών όρων για την άσκησή τους. Έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής και εν όψει του ικανού χρονικού διαστήματος που αυτή προϋποθέτει, απαιτείται η προσωρινή οριοθέτηση των επίμαχων εκτάσεων, με βάση τα διαθέσιμα επιστημονικά στοιχεία και τις αναγκαίες πιθανολογήσεις, ιδίως στις περιοχές

εκείνες στις οποίες εκδηλώνονται σήμερα οι μεγαλύτερες πιέσεις, όπως οι παράκτιες, οι περιαιστικές και οι τουριστικές περιοχές.

- Την ουσιαστική κωδικοποίηση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που διέπουν την αδειοδότηση των επιχειρήσεων. Με την προτεινόμενη κωδικοποίηση πρέπει: α) να συμπληρωθούν τα υφιστάμενα κενά της ισχύουσας νομοθεσίας, β) να καταργηθούν οι αντιφατικές διατάξεις και να αντικατασταθούν οι ρυθμίσεις που προσκρούουν στη συνταγματική και κοινοτική νομιμότητα, γ) να αποσαφηνιστεί η χρονική και λειτουργική αλληλουχία των επιμέρους αδειών και εγκρίσεων, και δ) να απλοποιηθεί η ισχύουσα διοικητική διαδικασία και να συγχωνευθούν επιμέρους άδειες και εγκρίσεις.

- Την θέσπιση αποκλειστικών προθεσμιών για τη χορήγηση των αιτούμενων αδειών και εγκρίσεων. Πρέπει, ωστόσο, να προβλεφθεί νομοθετικά η δυνατότητα να υποκαθιστά μια άλλη υπηρεσία την αδειοδοτούσα αρχή (π.χ. να εκδίδει την άδεια η Περιφέρεια αντί της νομαρχίας), όταν η τελευταία παράνομα αρνείται τη χορήγηση άδειας ή καθυστερεί αναίτια την έκδοσή της μέσα στην αποκλειστική προθεσμία που ορίζει ο νόμος.

- Την έκδοση πρακτικών οδηγών (εγχειριδίων) για την αδειοδότηση των επιχειρήσεων. Στους οδηγούς αυτούς πρέπει να καταγράφονται, για κάθε αντιπροσωπευτική κατηγορία επιχειρηματικής δραστηριότητας, τα διαδοχικά βήματα που απαιτούνται για την εξασφάλιση των επιμέρους αδειών και εγκρίσεων, τα προβλεπόμενα κατά περίπτωση δικαιολογητικά, οι αρμόδιες για την έκδοση των αδειών υπηρεσίες και οι νόμιμες προθεσμίες για τη χορήγησή τους.

- Την συστηματική παρακολούθηση των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων και υπόλοιπων αδειών και εγκρίσεων, με την καθιέρωση ετήσιων δειγματοληπτικών ελέγχων σε στατιστικά αντιπροσωπευτικό δείγμα των εγκατεστημένων μονάδων. Απαιτείται επίσης η κατάρτιση ετήσιων εκθέσεων αξιολόγησης με τα συνολικά και επιμέρους αποτελέσματα των ελέγχων και μετρήσεων και η δημοσιοποίησή τους με κάθε πρόσφορο μέσο. Για τον σκοπό αυτόν, πρέπει να ενισχυθούν τα αρμόδια για τη διενέργεια των σχετικών ελέγχων ελεγκτικά σώματα και οι εντεταλμένες προς τούτο μονάδες της διοίκησης με κατάλληλο προσωπικό και εξοπλισμό, ώστε να μπορέσουν να ανταποκριθούν συστηματικά και αξιόπιστα στα καθήκοντά τους.