

2.2. Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΟΤΑ

Η έννοια των κοινόχρηστων πραγμάτων, σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα, είναι τόσο ευρεία ώστε να καταλαμβάνει μεγάλο μέρος του φυσικού αλλά και του οικιστικού περιβάλλοντος. Το άρθρο 967 του Αστικού Κώδικα ορίζει ότι «πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γιαιολί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους». Τα κοινόχρηστα πράγματα είναι εκτός συναλλαγής και ανήκουν είτε στο δημόσιο (αιγιαλός, παραλία) είτε στους ΟΤΑ, οι οποίοι αναλαμβάνουν τη διαχείριση και την αξιοποίησή τους κατά τρόπο που να μην αναιρεί την κοινή χρήση (άρθρο 970 του ΑΚ) και να προάγει την κοινή ωφέλεια (άρθρο 969 του ΑΚ).

Κάθε πολίτης έχει την εξουσία να χρησιμοποιεί ελεύθερα τους κοινόχρηστους χώρους, εξουσία που απορρέει από το δικαίωμα της προσωπικότητας (άρθρο 57 του ΑΚ), καθώς και το δικαίωμα να απαιτεί από τους υπεύθυνους για τη διαχείρισή τους ΟΤΑ την προστασία της ακώλυτης χρήσης τους όταν αυτή παρεμποδίζεται.

Βασικό πρόβλημα, το οποίο αναδεικνύεται από το σύνολο σχεδόν των σχετικών αναφορών που έχει δεχθεί ο Συνήγορος του Πολίτη, αποτελεί η εμπλοκή πολλών συναρμόδιων φορέων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο κοινόχρηστος χώρος του αιγιαλού, που δεν βρίσκεται στην ιδιοκτησία των ΟΤΑ, αλλά της Κτηματικής Υπηρεσίας του Δημοσίου. Αυτή όμως έχει το δικαίωμα να παραχωρήσει τη διαχείρισή του είτε στον κοινικό στον αιγιαλό ΟΤΑ είτε σε άλλον φορέα (π.χ. λιμενικό ταμείο). Δεδομένου ότι οι ΟΤΑ διατηρούν πάντοτε την αρμοδιότητα για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας μιας επιχείρησης (π.χ. ένα παραθαλάσσιο μπαρ που προϋποθέτει ανάπτυξη των κατασκευών του στον κοινόχρηστο χώρο του αιγιαλού), μπορεί να εμπλακούν στο πρόβλημα ακόμη και τρεις διαφορετικοί φορείς, καθώς οι τυχόν παραβάσεις διαπιστώνονται από την Πολεοδομία της περιοχής (η οποία μπορεί να ανήκει στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ή στον δήμο) και η τήρηση των κυρώσεων επαφίεται στις αστυνομικές αρχές.

Ακόμη και σε περιπτώσεις που δεν αφορούν στον αιγιαλό, το τρίπτυχο ΟΤΑ-Πολεοδομία-Αστυνομία παραμένει αρμόδιο για κάθε κοινόχρηστο χώρο. Ο συντονισμός πολλών φορέων στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν δυσχεραίνει τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων. Εξάλλου, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο να οχυρώνονται οι ΟΤΑ πίσω από αυτή την εγγενή δυσκολία, επικαλούμενοι ακριβώς τη δυσχέρεια συντονισμού με τις άλλες υπηρεσίες, προκειμένου να κρύψουν την πραγματική αιτία για την οποία δεν επεμβαίνουν: την έλλειψη, αρκετά συχνά, της πολιτικής βούλησης να επιβάλουν κυρώσεις.

Σε ένα θέμα που συνδέεται τόσο στενά με την ποιότητα ζωής των πολιτών (κοινόχρηστοι είναι στη συντριπτική τους πλειονότητα οι χώροι πρασίνου και οι ελεύθερες εκτάσεις που χρησιμοποιούν οι δημότες των ΟΤΑ για την αναψυχή τους ή την καθημερινή τους εξυπηρέτηση: δρόμοι, πλατείες, πάρκα, πεζοδρόμια κ.ά.), τα σημεία τριβής μεταξύ των ΟΤΑ και των πολιτών είναι πολλά και οι αναφορές που φθάνουν στον Συνήγορο του Πολίτη με θέμα την άσκηση από τους ΟΤΑ των διαχειριστικών τους αρμοδιοτήτων αποτελούν ένα από τα κύρια αντικείμενα διαμεσολάβησης της Αρχής.

Επιχειρώντας μια ομαδοποίηση των περιπτώσεων, διακρίνονται αυτές στις οποίες αναιρείται η κοινή χρήση και εκείνες που υποβαθμίζουν τον κοινόχρηστο χαρακτήρα των χώρων.

2.2.1. Αναίρεση της κοινής χρήσης

Παράλληλα με την προφανή αξία που έχουν οι κοινόχρηστοι χώροι για την ποιότητα ζωής, ιδίως σε επιβαρημένες οικιστικά περιοχές, αποτελούν και μια από τις σημαντικότερες πηγές εσόδων των ΟΤΑ, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με τη διαχείρισή τους. Ο Αστικός Κώδικας (άρθρο 970) δίνει το δικαίωμα στην αρχή, στην κυριότητα της οποίας βρίσκεται το κοινόχρηστο πράγμα, να παραχωρήσει σε ιδιώτες δικαιώματα επ' αυτού και να εισπράττει τέλη (άρθρο 3 του Ν. 1512/1985 και άρθρο 3 του Ν. 1080/1980) ή να συνάπτει με ιδιώτες συμβάσεις μίσθωσης του κοινόχρηστου πράγματος (Ν. 2009/1992). Οι άδειες παραχώρησης σχεδόν πάντοτε ταυτίζονται με άδειες ολικής ή μερικής κατοχής του κοινόχρηστου χώρου. Με αυτόν τον τρόπο, και έναντι σημαντικών χρηματικών ποσών, δίνονται άδειες σε εστιατόρια και καφετέριες για την ανάπτυξη τραπεζοκαθισμάτων σε πεζοδρόμια και πλατείες, για την εγκατάσταση περιπτέρων ή την έκθεση εμπορευμάτων πάνω στα πεζοδρόμια.

Θεωρητικά, η δραστηριότητα που θα αναπτύξουν οι ιδιώτες στον κοινόχρηστο χώρο, του οποίου την κατοχή εξασφάλισαν, πρέπει να εξυπηρετεί ή να μην αναιρεί την κοινή χρήση. Συχνά ο νομοθέτης τάσσει συγκεκριμένο ποσοστό του κοινόχρηστου πράγματος που μπορεί να παραχωρηθεί, αφήνοντας το υπόλοιπο ελεύθερο για την κοινή, ανεμπόδιστη χρήση (άρθρο 3 του Ν. 1080/1980 για τις πλατείες). Η

εμπειρία της Αρχής όμως δείχνει ότι στην πράξη, με την παραχώρηση σε ιδιώτες ολοένα και μεγαλύτερου αριθμού αδειών κατάληψης κοινόχρηστων χώρων, η κοινή χρήση περιορίζεται σε υπέρμετρο βαθμό ή αποκλείεται τελείως.

2.2.1.1. Άδειες κατάληψης κοινόχρηστων χώρων για την ανάπτυξη τραπεζοκαθισμάτων

Το συγκεκριμένο πρόβλημα, στο οποίο συχνά ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να ασκήσει το διαμεσολαβητικό του έργο, γίνεται ιδιαίτερα οξύ στις τουριστικές περιοχές όπου ο αριθμός των αδειών είναι τέτοιος, ώστε πεζοδρόμια και πλατείες να είναι κυριολεκτικά κατακλυσμένα από τις καρέκλες και τα τραπέζια κάθε είδους εστιατορίων, κέντρων διασκέδασης και καφετεριών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Θησείο (υποθέσεις 8811/2003 και 10883/2004), μια από τις πλέον τουριστικές περιοχές της Αθήνας. Το σύνολο σχεδόν των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος που λειτουργούν στην περιοχή αναπτύσσει τραπεζοκαθίσματα στους γύρω δρόμους και τα πεζοδρόμια, είτε καθ' υπέρβαση της άδειας που έχουν πάρει από τον Δήμο Αθηναίων είτε χωρίς καν σχετική άδεια. Ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε την ανάγκη να ελεγχθούν οι άδειες λειτουργίας του συνόλου των καταστημάτων, να διαπιστωθούν τυχόν παραβάσεις και να επιβληθούν οι προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις• παράλληλα, να ενταθούν οι έλεγχοι της Δημοτικής Αστυνομίας, καθώς είναι συχνό φαινόμενο, ύστερα από τη διαπίστωση των παρανομιών και αφού παρέλθει μικρή περίοδος συμμόρφωσης, οι ιδιοκτήτες καταστημάτων να επιστρέφουν στις παλαιότερες παράνομες πρακτικές, διότι είτε οι κυρώσεις δεν είναι αρκετά αυστηρές σε σύγκριση με τα σχετικά οικονομικά οφέλη είτε οι αρμόδιες αρχές χαλαρώνουν τους ελέγχους. Χαρακτηριστικό είναι ότι, σε αυτοψία που διενήργησε κλιμάκιο της Αρχής στην περιοχή, διαπιστώθηκε αδράνεια ή και η ανοχή της Δημοτικής Αστυνομίας στην παράνομη ανάπτυξη των τραπεζοκαθισμάτων. Το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου Αθηναίων, ανταποκρινόμενο στην παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, με την αρ. 3728/2004 πράξη του προώθησε οργανωτικές αλλαγές στον Δήμο, που στόχο έχουν την έγκαιρη διερεύνηση των καταγγελιών, την έκδοση αδειών παραχώρησης κοινόχρηστων χώρων και αδειών λειτουργίας καταστημάτων από το ίδιο τμήμα του δήμου (Τμήμα Αδειών Καταστημάτων και Θεαμάτων), καθώς και την άμεση στελέχωση του τμήματος αυτού, ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί στο πλήθος των αιτήσεων και των καταγγελιών που πρέπει να διερευνηθεί.

Εξίσου ενδιαφέρουσα και χαρακτηριστική περίπτωση είναι η κατάληψη κοινόχρηστου χώρου από τραπεζοκαθίσματα κέντρων που λειτουργούν στην Ακτή Θεμιστοκλέους στον Πειραιά, μέσα στον κηρυγμένο αρχαιολογικό χώρο του Κονώνειου Τείχους. Παρά τη ρητή νομοθετική ρύθμιση (άρθρο 10 του Ν. 3028/2002), σύμφωνα με την οποία απαιτείται έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, ύστερα από τη γνωμοδότηση του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, για την εγκατάσταση οποιασδήποτε εμπορικής επιχείρησης κοντά σε αρχαία μνημεία, το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου Πειραιά, με την αρ. 818/2003 απόφασή του, χορήγησε τη σχετική άδεια παραχώρησης κοινόχρηστου χώρου σε οκτώ επιχειρήσεις. Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε σε όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες του δήμου (Διεύθυνση Πολεοδομίας, Διεύθυνση Αστυνομίας και στον ίδιο τον Δήμαρχο), ζητώντας την τήρηση των προβλεπόμενων από τον νόμο, την άμεση ανάκληση των αδειών και την απομάκρυνση των τραπεζοκαθισμάτων, χωρίς όμως ανταπόκριση. Ενώσεις πολιτών του Πειραιά και η Β' Εφορεία Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων προσέφυγαν στην επιτροπή του άρθρου 7 του Ν. 2839/2000, η οποία έκρινε «παράνομη και ακυρωτέα» την παραπάνω απόφαση του δήμου. Την ίδια άποψη διατύπωσαν τόσο η ΚΣΤ' Εφορεία Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων όσο και το Υπουργείο Πολιτισμού με έγγραφα τους προς τον Συνήγορο του Πολίτη. Ο Δήμος Πειραιά αρνήθηκε και πάλι να συμμορφωθεί και κατέφυγε στο Συμβούλιο της Επικρατείας, ζητώντας την ακύρωση του πρακτικού της επιτροπής του άρθρου 7 του Ν. 2839/2000. Αίτηση ακύρωσης άσκησαν και επτά από τους οκτώ ιδιοκτήτες των καταστημάτων. Σε αυτό το σημείο ο Συνήγορος του Πολίτη, ύστερα από διετή ενασχόληση με την υπόθεση, αναγκάστηκε να διακόψει την έρευνα λόγω εκκρεμοδικίας. Ωστόσο, αφότου επιδόθηκε η αρ. 1639/2005 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία απέρριψε τις αιτήσεις ακύρωσης εκ μέρους του Δήμου και των επιχειρηματιών, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ζητήσει τη συμμόρφωση του Δήμου Πειραιά με τη δικαστική απόφαση και την άμεση ανάκληση των αδειών που εξέδωσε για την απόδοση του κοινόχρηστου αρχαιολογικού χώρου του Κονώνειου Τείχους στους πολίτες (υπόθεση 5363/2002).

2.2.1.2. Κατασκευές σε κοινόχρηστους χώρους

Πολλές αναφορές που φθάνουν στον Συνήγορο του Πολίτη αφορούν σε κατάληψη κοινόχρηστων χώρων από ιδιώτες, χωρίς να υπάρχει σχετική άδεια από τον δήμο• θίγουν επίσης την επιγενόμενη αδράνεια του δήμου για την αποκατάσταση της νομιμότητας. Η πλειονότητα των περιπτώσεων αφορά σε αυθαίρετες κατασκευές στον αιγιαλό, η διαχείριση του οποίου δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ, αλλά της Κτηματικής Υπηρεσίας του Δημοσίου. Οι ΟΤΑ, μπορούν να κάνουν απλή χρήση του

αιγιαλού μέσω μίσθωσής του σε ιδιώτες, σε καμία περίπτωση όμως δεν επιτρέπεται να ανεγείρονται σε αυτόν σταθερές κατασκευές.

Στον Συνήγορο του Πολίτη έφθασε αναφορά για παράνομη επέκταση καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος στον αιγιαλό στο Μαστιχάρι στην Κω. Το κατάστημα (καφεστιατόριο), καθ' υπέρβαση της οικοδομικής άδειας, είχε καταλάβει 117 τ.μ. του αιγιαλού με παράνομες σταθερές κατασκευές (στεγάστρα, τσιμεντοστρώσεις και πλακοστρώσεις). Μετά την παρέμβαση της Αρχής προς τον Δήμο Ηρακλειδών, που είχε εκδώσει την άδεια λειτουργίας, αποφασίστηκε η σφράγιση του καταστήματος, η απόφαση όμως δεν εκτελέστηκε. Κατεδαφίστηκε μέρος μόνο των αυθαίρετων κατασκευών. Εκ των υστέρων, ο δήμος ισχυρίστηκε ότι δεν προέβη στη σφράγιση ούτε στην ανάκληση της άδειας λειτουργίας γιατί η περιοχή που είχε καταλάβει το κατάστημα δεν ήταν αιγιαλός, αλλά κοινόχρηστος χώρος ενταγμένος στο σχέδιο οικισμού. Και στην περίπτωση όμως που δεν πρόκειται για αιγιαλό, αλλά για κοινόχρηστο χώρο που ανήκει στην κυριότητα του δήμου, η κατασκευή σταθερών κατασκευών από ιδιώτη είναι παράνομη. Η υπόθεση τέθηκε στο αρχείο από τον Συνήγορο του Πολίτη λόγω εκκρεμοδικίας, όταν η ιδιοκτήτρια του καταστήματος κατέθεσε αίτηση ακύρωσης κατά της απόφασης της Πολεοδομίας Κω, που πιστοποιούσε τις αυθαίρετες κατασκευές (υπόθεση 561/2003).

Παρόμοια ζητήματα θέτουν και δύο αναφορές πολιτών για το πλήθος αυθαίρετων σταθερών κατασκευών από το σύνολο σχεδόν των καταστημάτων κατά μήκος της παραλιακής ζώνης Λεπτοκαρυάς Πιερίας και για τη λειτουργία παραθαλάσσιου μπαρ στη Θάσο, σε αυθαίρετη κατασκευή πάνω στη χερσαία ζώνη λιμένα. Στην πρώτη περίπτωση, παρά τις βεβαιωμένες παραβάσεις της πολεοδομικής νομοθεσίας και την κατάληψη μεγάλης κοινόχρηστης έκτασης, ο Δήμος Ανατολικού Ολύμπου περιορίστηκε να απαντήσει στον Συνήγορο του Πολίτη ότι το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο της περιοχής παρουσιάζει αδυναμίες και επίκειται η σύνταξη νέου, το οποίο θα ρυθμίσει το πρόβλημα συνολικά και όχι μέσω μιας «νομότυπης αλλά αποσπασματικής επέμβασης» (υπόθεση 18006/2002). Στην περίπτωση της Θάσου, πάλι, υπήρξε πλήρης αδράνεια τόσο του Δήμου όσο και του Λιμενικού Ταμείου Θάσου (φορέας διαχείρισης της ζώνης λιμένα) να προβούν στην κατεδάφιση της αυθαίρετης κατασκευής ή στη σφράγιση της επιχείρησης (υπόθεση 8897/2003).

Η κατάληψη κοινόχρηστων χώρων με την ανέγερση αυθαίρετων κατασκευών δεν περιορίζεται όμως στον αιγιαλό. Τον Συνήγορο του Πολίτη απασχόλησε αναφορά συλλόγου του Δήμου Αμαρουσίου, η οποία αφορούσε στην ανέγερση κτισμάτων σε τρεις πλατείες της περιοχής από τον ίδιο τον δήμο. Παρά τις εκθέσεις αυτοψίας της Διεύθυνσης Πολεοδομίας, που χαρακτήριζαν τις κατασκευές ως αυθαίρετες, και τις επανειλημμένες επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για την αναίρεση του κοινόχρηστου χαρακτήρα των πλατειών με την ανέγερση κτισμάτων, ο Δήμος Αμαρουσίου απάντησε ότι οι κατασκευές θα φιλοξενήσουν τοπικούς συλλόγους και αθλητικές εγκαταστάσεις και θα τονώσουν έτσι την κοινωνική και πολιτιστική ζωή της περιοχής προς όφελος των πολιτών. Στην επισήμανση των πολεοδομικών παραβάσεων του δήμου και της καταστρατήγησης του υπάρχοντος ρυμοτομικού σχεδίου εις βάρος των χώρων πρασίνου, του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής των κατοίκων δεν υπήρξε ουσιαστική ανταπόκριση (υπόθεση 15597/2002).

Το γεγονός ότι στις παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη οι δημοτικές αρχές συνήθως καθυστερούν να απαντήσουν και αναβάλλουν τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων επιβεβαιώνει, όπως διαφαίνεται από τα παραπάνω παραδείγματα, την αδυναμία των περισσότερων δήμων της χώρας να αντιμετωπίσουν ριζικά το ζήτημα της κατάληψης κοινόχρηστων χώρων, είτε λόγω έλλειψης προσωπικού –ώστε να μπορούν να προβαίνουν στους απαραίτητους ελέγχους– είτε λόγω απροθυμίας να περιορίσουν μια πρακτική που είναι οικονομικά συμφέρουσα και για τον δήμο αλλά και για την περιοχή γενικότερα.

2.2.2. Υποβάθμιση της κοινής χρήσης

Μεγάλος αριθμός αναφορών θίγει την αδράνεια των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να διατηρήσουν τον κοινόχρηστο χαρακτήρα των χώρων, ώστε να είναι δυνατή η πρόσβαση των πολιτών σε αυτούς και η κοινή χρήση σε συνθήκες ασφάλειας και καθαριότητας.

2.2.2.1. Χώροι πρασίνου

Σε μια ασφυκτικά δομημένη περιοχή, όπως στην Αττική, το θέμα της διατήρησης των χώρων πρασίνου αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα. Τον Συνήγορο του Πολίτη έχει απασχολήσει το θέμα της κατάργησης του πρασίνου από τους κοινόχρηστους χώρους, έστω και αν αυτοί διατηρούν τον κοινόχρηστο χαρακτήρα τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η δημιουργία παιδικής χαράς από τον Δήμο Κηφισιάς (υπόθεση 9573/2004) σε άλσος της περιοχής και η δημιουργία οικοδομικού συγκροτήματος από τον Δήμο Αμαρουσίου σε χώρο τριών πλατειών (υπόθεση 15597/2002), το οποίο, σύμφωνα με δηλώσεις του Δημάρχου Αμαρουσίου, πρόκειται να στεγάσει αθλητικούς συλλόγους, τοπικά σωματεία και άλλες κοινωφελείς δραστηριότητες.

Στην αλληλογραφία του με τους δύο δήμους, ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι η νομολογία του ΣτΕ (1118/1993, 2242/1994, 880/1995, 3273/1996, 1507/1997) έχει αποφανθεί ότι δεν επιτρέπεται η αλλαγή χρήσης γης κοινόχρηστου χώρου πρασίνου χωρίς αντιστάθμιση και ανταλλαγή της έκτασης του καταργούμενου πρασίνου με άλλη ίσης επιφάνειας. Στόχος είναι πάντοτε να αποκλείεται η μείωση της συνολικής έκτασης πρασίνου ενός δήμου, άσχετα από τον κοινόχρηστο χαρακτήρα της νέας χρήσης. Ο Δήμος Κηφισιάς ανταποκρίθηκε και απομάκρυνε τον εξοπλισμό της παιδικής χαράς, ενώ ο Δήμος Αμαρουσίου επέδειξε πλήρη αδράνεια, περιοριζόμενος να επικαλεστεί την «τόνωση της κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής της περιοχής».

Πέρα από τη μείωση των χώρων πρασίνου, ο Συνήγορος του Πολίτη αντιμετώπισε και το ζήτημα της ουσιαστικής διατήρησής τους. Με αναφορά του, πολίτης έθιξε το θέμα του πάρκου Πολυγώνου και του Αττικού Άλσους στην περιοχή Άνω Πολυγώνου - Κυψέλης, ενός από τους τελευταίους χώρους περιεσπασμένου πρασίνου με τεράστια σημασία για την ποιότητα ζωής των κατοίκων του λεκανοπεδίου. Ο χώρος όμως δεν είναι επαρκώς δένδροφυτευμένος, τα φυτά που ήδη υπάρχουν δεν τυγχάνουν της κατάλληλης φροντίδας, εντοπίζονται σοβαρά προβλήματα καθαριότητας και φαινόμενα βανδαλισμού. Η ανταπόκριση του Δήμου Αθηναίων στις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ήταν θετική ως προς το ζήτημα του άμεσου καθαρισμού, όχι όμως και ως προς τη συνεχή φροντίδα των φυτών και τη φρούρηση του χώρου. Μολονότι πρόκειται για έναν από τους ελάχιστους εναπομείναντες πνεύμονες οξυγόνου της Αττικής, σε έγγραφό του ο δήμος κρίνει ότι «η κατάσταση του πάρκου κρίνεται ικανοποιητική» (υπόθεση 3154/2005).

2.2.2.2. Πλημμελής καθαρισμός των κοινόχρηστων χώρων

Το θέμα της καθαριότητας των κοινόχρηστων χώρων, ιδίως στους μεγάλους δήμους της χώρας, αποτελεί ένα από τα πλέον συνηθισμένα ζητήματα για τα οποία προσφεύγουν οι πολίτες στην Αρχή.

Είναι συχνό το φαινόμενο παλαιών εγκαταλελειμμένων κτιρίων ή οικοπέδων που έχουν μεταβληθεί σε χώρους εναπόθεσης κάθε είδους απορριμμάτων και οικοδομικών υλικών, αποτελώντας πραγματικές εστίες μόλυνσης και σοβαρό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία. Παλαιό οικοδόμημα στην Πάτρα, απαλλοτριώθηκε από τον Δήμο Πατρέων για τη διάνοιξη οδού, η οποία όμως δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί, με αποτέλεσμα στο κτίσμα να φωλιάζουν τρωκτικά και ερπετά (υπόθεση 23561/2002). Οικόπεδο στην Καλλιθέα, που ανήκει στον Δήμο Αθηναίων από κληροδότημα, έχει χαρακτηριστεί ως κοινόχρηστος χώρος, χωρίς όμως να έχει διαμορφωθεί, και χρησιμεύει τώρα ως αποθηκευτικός χώρος παλαιών σιδηρικών και αδρανών υλικών (υπόθεση 1176/2003). Πολλά είναι τα εγκαταλελειμμένα ακίνητα και στα Εξάρχεια (υποθέσεις 9469/2004, 9964/2004).

Διαμαρτυρίες για έλλειψη καθαριότητας διατυπώνονται για πλατείες (υποθέσεις 3650/2003, 9116/2004), πάρκα (υποθέσεις 22934/2002, 3154/2005), ακάλυπτους χώρους (υπόθεση 5433/2004), παιδικές χαρές (υπόθεση 9664/2005) και δρόμους (υπόθεση 8104/2004). Στην πλειονότητα των περιπτώσεων πρόκειται για αμέλεια των δημοτικών αρχών, λόγω και του φόρτου εργασίας των διευθύνσεων καθαριότητας των μεγάλων ή των κατ' εξοχήν τουριστικών δήμων της χώρας. Οι περισσότερες αναφορές αρχειοθετήθηκαν, ύστερα από συμμόρφωση της διοίκησης.

Η εμπειρία της Αρχής όμως έχει καταδείξει ότι στον τομέα της καθαριότητας τεράστιο πρόβλημα για τους πολίτες συνεχίζει να αποτελεί η τοποθέτηση των κάδων απορριμμάτων, θέμα που εμπίπτει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των δήμων. Με δεκάδες αναφορές κάθε χρόνο, οι πολίτες διαμαρτύρονται για την επιλογή του σημείου όπου τοποθετούνται οι κάδοι, πολλές φορές κάτω ακριβώς από μπαλκόνια σπιτιών ή έξω από τα παράθυρα, δημιουργώντας ασφυκτικές συνθήκες για τους ενοίκους, ιδίως σε περιόδους απεργίας του προσωπικού καθαριότητας του δήμου ή κατά τους καλοκαιρινούς μήνες. Πολλά παράπονα αφορούν επίσης στην υπερβολική συγκέντρωση κάδων απορριμμάτων σε έναν δρόμο ή, αντίθετα, την έλλειψη σε κάποια περιοχή. Υπάρχουν σαφείς ενδείξεις ότι στο θέμα της τοποθέτησης των κάδων η επιλογή των θέσεων πολύ συχνά δεν γίνεται με βάση ορθολογικά κριτήρια.

Δεδομένης της διακριτικής ευχέρειας που έχουν οι δήμοι για τη ρύθμιση αυτού του θέματος, ο Συνήγορος του Πολίτη αρχειοθετεί τις περισσότερες σχετικές αναφορές χωρίς έρευνα, εξετάζοντας μόνο τις περιπτώσεις που ο πολίτης έχει ήδη απευθυνθεί στον δήμο, χωρίς να έχει πάρει απάντηση, καθώς και τις ακραίες μορφές υπέρβασης των ορίων της διακριτικής ευχέρειας. Ο αριθμός όμως των αναφορών για το συγκεκριμένο πρόβλημα αρκεί για να το αναδείξει ως ένα από τα βασικά σημεία τριβής μεταξύ πολιτών και δημοτικών αρχών.

2.2.2.3. Αδράνεια ως προς τη διατήρηση των κοινόχρηστων χώρων και την αξιοποίησή τους

Πέραν της καθαριότητας, πολλοί πολίτες διαμαρτύρονται για ελλιπή φροντίδα των κοινόχρηστων χώρων, ιδίως των οδών και των πεζοδρομίων.

• Η χρήση των οδών γίνεται προβληματική για τους οδηγούς, κυρίως όσον αφορά στη στάθμευση των αυτοκινήτων τους. Στα μεγάλα αστικά κέντρα ο αριθμός των αυτοκινήτων αυξάνεται δυσανάλογα σε σχέση με τις υπάρχουσες θέσεις στάθμευσης, φαινόμενο που οδηγεί σε αύξηση των κρουσμάτων στάθμευσης σε χώρους όπου απαγορεύεται (διαβάσεις πεζών, πεζοδρομοί, γωνίες οικοδομικών τετραγώνων κ.ά.). Οι πολίτες διαμαρτύρονται για τον πλημμελή έλεγχο από τις κατά τόπους δημοτικές αστυνομίες (υπόθεση 984/1999), αλλά και για το ότι οι ίδιοι οι ΟΤΑ συχνά συντελούν στο πρόβλημα με δικές τους πράξεις. Ο Συνήγορος του Πολίτη ασχολήθηκε με το θέμα της παραχώρησης από τους ΟΤΑ αποκλειστικών θέσεων στάθμευσης σε οχήματα τραπεζών, ασφαλιστικών εταιρειών, εφημερίδων, βουλευτών, πρεσβειών, δημόσιων υπηρεσιών κ.λπ. (υπόθεση 16295/2004). Οι παραχωρήσεις αυτές έχουν ως αποτέλεσμα να μειώνονται ακόμη περισσότερο οι υπάρχουσες θέσεις στάθμευσης για τους πολίτες σε ιδιαίτερα ευαίσθητες περιοχές, όπως το κέντρο της Αθήνας. Ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε πόρισμα, με το οποίο επισημαίνει ότι οι αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων που παραχωρούν αποκλειστικούς χώρους στάθμευσης στερούνται νόμιμου ερείσματος, καθώς ο ΚΟΚ (άρθρο 52, παράγρ. 6) δίνει μεν στους ΟΤΑ τη δυνατότητα λήψης κυκλοφοριακών μέτρων, υπό τον όρο όμως αυτά να αποσκοπούν στον περιορισμό της κυκλοφορίας ή της στάθμευσης αυτοκινήτων και όχι το αντίθετο (*Ετήσια έκθεση 2004, σ. 133*). Ο Δήμος Αθηναίων ανταποκρίθηκε θετικά ως προς την εξέταση του ζητήματος, δεν προχώρησε όμως σε συγκεκριμένες ενέργειες ή στην ανάκληση των σχετικών αδειών. Στον Συνήγορο του Πολίτη έχει περιέλθει νέα σχετική αναφορά (υπόθεση 13110/2005), με θέμα την παραχώρηση θέσης αποκλειστικής στάθμευσης από τον Δήμο Παλαιού Φαλήρου σε αιγύπτιο δημοσιογράφο κοντά στο σπίτι του και την άρνηση του δήμου να ανακαλέσει, με την επίκληση «εθνικού συμφέροντος».

• Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε αναφορές πολιτών, στις οποίες επισημαίνονται σοβαρές κακοτεχνίες σε πεζοδρόμια του Δήμου Αθηναίων (υποθέσεις 984/1999 και 16015/2003). Το θέμα των πεζοδρομίων είναι ιδιαίτερα προβληματικό, διότι, πέρα από τις κακοτεχνίες, η πρόσβαση των πεζών σε αυτά παρακωλύεται από κάθε είδους εμπόδια (παράνομα παρκαρισμένα αυτοκίνητα και μοτοσικλές, ζαρντινιέρες, πινακίδες, εμπορεύματα από παρακείμενα καταστήματα κ.ά.). Σε πολλές περιπτώσεις οι πεζοί αναγκάζονται να χρησιμοποιούν το οδόστρωμα, αυξάνοντας έτσι την πιθανότητα πρόκλησης ατυχήματος. Η ανταπόκριση των ΟΤΑ στην παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη δείχνει κατ' αρχήν διάθεση αντιμετώπισης του προβλήματος, η οποία όμως σπάνια τελεσφορεί, λόγω της –προβαλλόμενης– μεγάλης έλλειψης προσωπικού, αλλά και της γενικότερης δυσκινησίας των αρμόδιων υπηρεσιών.

2.2.3. Συμπεράσματα - Προτάσεις

Η δράση των ΟΤΑ όσον αφορά στους κοινόχρηστους χώρους τους οποίους διαχειρίζονται είναι πολυεπίπεδη και η περιπτώσιολογία δύσκολα μπορεί να εξαντληθεί.

Ως προς το πρώτο τμήμα της παραπάνω παρουσίασης, δηλαδή την αναιρέση της κοινής χρήσης με την έκδοση αδειών παραχώρησης ή την αυθαίρετη κατάληψη των κοινόχρηστων χώρων από ιδιώτες, φαίνεται ότι η αδράνεια των ΟΤΑ οφείλεται σε συνειδητή πολιτική επιλογή, να προτάσσουν την οικονομική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους, διευκολύνοντας τους επιχειρηματίες που δραστηριοποιούνται σε αυτήν. Έτσι, οι μεν ΟΤΑ εκδίδουν τις σχετικές άδειες χωρίς να τηρούν πάντοτε τις επιταγές της νομοθεσίας, οι δε επιχειρηματίες παραβιάζουν συχνά τους σχετικούς όρους, επεκτείνοντας την εμπορική τους δραστηριότητα. Η κατάσταση αυτή όμως υποβαθμίζει συνεχώς την ποιότητα ζωής των πολιτών, οι οποίοι δεν μπορούν να ασκήσουν το αυτονόητο και νόμιμο δικαίωμά τους να χρησιμοποιούν και να απολαμβάνουν τους κοινόχρηστους χώρους της περιοχής τους. Ιδίως σε πυκνοκατοικημένες ή τουριστικές περιοχές, όπου η ζήτηση για άδειες χρήσης κοινόχρηστων χώρων είναι αυξημένη, το πρόβλημα γίνεται ιδιαίτερα οξύ.

Όσον αφορά στο δεύτερο μέρος της παραπάνω παρουσίασης, δηλαδή την υποβάθμιση της κοινής χρήσης, η αδράνεια ή οι πλημμελείς ενέργειες των ΟΤΑ φαίνεται να οφείλονται στην αδυναμία τους να ελέγξουν ικανοποιητικά την κατάσταση –παρά την κατ' αρχάς πρόθεσή τους να το πράξουν–, λόγω σοβαρών ελλείψεων προσωπικού, υποδομών και πόρων, και σε μια σχετική δυσκινησία των υπηρεσιών, γραφειοκρατικής φύσης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προτείνει τα ακόλουθα:

• Αυστηρότερη ρύθμιση των προϋποθέσεων χορήγησης αδειών παραχώρησης κοινόχρηστων χώρων και κατάληψής τους με τραπεζοκαθίσματα. Κυρίως, σε όλες τις περιπτώσεις παραχώρησης χρήσης (πλατείες, δρόμοι, πεζοδρόμια κ.λπ.), να ορίζεται το μέγιστο ποσοστό κοινόχρηστου χώρου που μπορεί να

παραχωρηθεί σε ιδιώτες, ώστε να διατίθεται πάντοτε ικανό μέρος του για την κοινή χρήση από τους πολίτες.

- Επιβολή αυστηρών προστίμων σε εκείνους που παραβιάζουν τους όρους της άδειας παραχώρησης κοινόχρηστων χώρων και κυρώσεις, όπως ανάκληση της άδειας και μη χορήγησή της στο μέλλον, σε αυτούς που κατ' εξακολούθηση παρανομούν ή οι παρανομίες τους έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα (π.χ. κατάληψη κοινόχρηστων χώρων με σταθερές κατασκευές).

- Συχνότερες περιπολίες της Δημοτικής Αστυνομίας στους κοινόχρηστους χώρους, ώστε να διαπιστώνονται οι παραβάσεις αλλά και να επιτυγχάνεται η επαρκής περιφρούρηση και η προστασία τους.

- Σύνταξη μελετών από τις τεχνικές υπηρεσίες των ΟΤΑ για την υπόδειξη των θέσεων όπου πρέπει να τοποθετούνται οι κάδοι απορριμμάτων, με βάση την αρχή της αναλογικότητας και της ισότητας των πολιτών, ώστε να περιοριστούν οι αιτιάσεις ευνοιοκρατίας σε ένα θέμα που αποδεδειγμένα απασχολεί τους κατοίκους των αστικών κέντρων.

- Ιδιαίτερη μέριμνα για τους κοινόχρηστους χώρους πρασίνου με έμφαση στην καθαριότητα, τη φροντίδα των φυτών και την περαιτέρω δειροφύτευση, όπου αυτό είναι δυνατόν.

- Απλούστευση της γραφειοκρατικής διαδικασίας αλλά και της εσωτερικής συνεργασίας των υπηρεσιών του ίδιου δήμου, ώστε να επιτυγχάνεται η γρήγορη και αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων.

- Ενίσχυση συγκεκριμένων υπηρεσιών (π.χ. Δημοτική Αστυνομία, τεχνικές διευθύνσεις των δήμων) με ανθρώπινο δυναμικό και πόρους, για την απρόσκοπτη άσκηση των καθηκόντων τους.
Η διατήρηση των κοινόχρηστων χώρων αποτελεί ύψιστη προτεραιότητα για την προστασία του αστικού περιβάλλοντος και τη βασικότερη ίσως υποχρέωση που έχουν αναλάβει οι ΟΤΑ απέναντι στους πολίτες, πάντοτε με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής στο σύγχρονο, επιβαρημένο αστικό οικιστικό περιβάλλον.

Η διατήρηση των κοινόχρηστων χώρων αποτελεί ύψιστη προτεραιότητα για την προστασία του αστικού περιβάλλοντος και τη βασικότερη ίσως υποχρέωση που έχουν αναλάβει οι ΟΤΑ απέναντι στους πολίτες, πάντοτε με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής στο σύγχρονο, επιβαρημένο αστικό οικιστικό περιβάλλον.