



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΙΑΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Διπλωματική εργασία  
«Πολεοδομική Νομολογία»



ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ

ΣΑΠΟΥΛΙΔΗ ΔΕΣΠΟΙΝΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΧΑΪΝΤΑΡΛΗΣ ΜΑΡΙΟΣ

ΒΟΛΟΣ, 2019

**«Στην οικογένειά μου,  
στη Λυδία, στο Γιώργο  
και στον αλησμόνητο παππού μου»**

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ανατρέχοντας κάποιος στην ιστορία από τη σύσταση του Ελληνικού κράτους έως σήμερα, ανακαλύπτει πόσο βασικές και απαραίτητες είναι οι έννοιες του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού για την εύρυθμη λειτουργία του και την ανάπτυξή του.

Για να επιτευχθεί όμως αυτό, χρειάστηκε να ψηφιστούν και να εφαρμοστούν πλήθος νόμων, για την αντιμετώπιση πολλών δυσκολιών και προβλημάτων που προέκυπταν διαχρονικά από τις εκάστοτε ανάγκες, με προοπτική να τις διευθετήσουν σε ικανοποιητικό βάθος χρόνου.

Όλο το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τον πολεοδομικό σχεδιασμό, σκοπό έχει να λειτουργήσει εποικοδομητικά για τη χώρα και τους πολίτες, πάντα σύμφωνα με τις αρχές του Συντάγματος. Σε όλο αυτό το εγχείρημα, η συμμετοχή των πολιτών είναι απαραίτητη και αναγκαία, καθώς είναι κυρίαρχα, ωφέλιμο για τους ίδιους.

Συνοπτικά, η πορεία που ακολουθείται για την εφαρμογή του σχεδιασμού των περιοχών, είναι η έγκριση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου που καθορίζει χρήσεις γης, υποδομές και όρους δόμησης, σε εντός σχεδίου περιοχές και σε επεκτάσεις, όπου αυτό είναι απαραίτητο, η Πολεοδομική Μελέτη και τέλος η Πράξη Εφαρμογής.

Φτάνοντας στο σήμερα, λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες απαιτήσεις σε τοπικό αλλά και συνολικό επίπεδο, καθώς επίσης και με τη γνώση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της άναρχης και αυθαίρετης δόμησης, η πολιτεία χρειάστηκε να βάλει σε εφαρμογή νόμους που θα την ανακόψουν και τέλος θα την αναστείλουν, επιβάλλοντας βαριές ποινές στους παραβάτες.

**Λέξεις κλειδιά:** Νομολογία, Πολεοδομικός Σχεδιασμός, Πολεοδομία, Αυθαίρετη δόμηση

## ABSTRACT

Looking back to history from the establishment of the Greek state to the present day, someone discovers how essential are the spatial and urban design elements for its proper functioning and development.

In order to achieve this, however, a number of laws had to be voted on and enforced to deal with many difficulties and problems that arose over time, with the prospect of settling them in a satisfactory manner.

The entire legislative framework governing urban planning is intended to work constructively for the country and the citizens, always in accordance with the principles of the Constitution. Throughout this endeavor, civic participation is necessary and necessary, as it is dominant, beneficial to themselves.

In summary, the course followed for the implementation of the planning of the areas is the approval of the General Urban Plan, which defines the land uses, the infrastructure and the building conditions, in the planning areas and in the extensions, where necessary, the Urban Design and finally Implementation Act.

Reaching today, taking into account modern requirements at local and global level as well as knowledge of the environmental impact of unintentional and arbitrary building, the state has had to enact laws that will stop it and finally suspend it by imposing heavy penalties for offenders.

**Keywords:** Jurisdiction, Urban Planning, Town Planning, Arbitrary Building

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	8
<b>1.1. Γενικά περί Δικαίου</b> .....	8
<b>1.1.1. Κατηγοριοποίηση του Δικαίου που αφορά το χώρο (Δημόσιο – Ιδιωτικό)</b> .....	8
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΔΙΚΑΙΟ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ</b> .....	9
<b>2.1. Γενικά στοιχεία</b> .....	9
<b>2.2. Τι περιλαμβάνει</b> .....	10
<b>2.3. Πηγές</b> .....	12
<b>2.4. Η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για τη χωροταξία και την πολεοδομία</b>	12
<b>2.5. Σκοπός και λειτουργίες των συνταγματικών ρυθμίσεων</b> .....	15
<b>2.6. Το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο</b> .....	16
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ</b> .....	22
<b>3.1. Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στα διάφορα όργανα της Διοίκησης (άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος)</b> .....	22
<b>3.2. Χρήσεις γης</b> .....	32
<b>3.2.1. Η έννοια της χρήσης γης</b> .....	32
<b>3.2.2. Καθορισμός χρήσεων γης</b> .....	35
<b>3.3. Νομική φυσιογνωμία των πολεοδομικών ρυθμίσεων α) το εύρος της νομικής δεσμευτικότητας τους, β) ατομικός ή κανονιστικός χαρακτήρας</b> .....	37
<b>3.4. ΓΟΚ (από τη σκοπιά του πολεοδομικού κεκτημένου / μη επιδείνωση των συνθηκών του περιβάλλοντος)</b> .....	40
<b>3.5. Πράξη Εφαρμογής</b> .....	48
<b>3.6. Αυθαίρετη δόμηση</b> .....	63
<b>3.7. Μεταφορά συντελεστή δόμησης</b> .....	82

<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ .....</b>	<b>84</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>85</b>

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ευχαριστώ εκ βαθέων τους γονείς μου που επένδυσαν τόσο ψυχικά όσο και υλικά σε μένα όλα αυτά τα χρόνια και υποστήριζαν κάθε επιλογή και βήμα μου, καθιστώντας με ικανή να προχωρήσω με στέρεες βάσεις. Ιδιαίτερα ευχαριστώ τα αδέρφια μου, Φωτεινή και Σωτήρη, που παρά το ότι ήμουν μακριά τους και μου έλειπαν πολύ, δεν έπαψαν να με σκέφτονται.

Επιπλέον, δεν θα μπορούσα να μην ευχαριστήσω θερμά για την εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας τον επιβλέποντα καθηγητή μου κο. Χαϊνταρλή Μάριο για την ουσιαστική καθοδήγησή του και το δυσεύρετο υλικό που μου παρείχε, ενισχύοντας σημαντικά την ολοκλήρωση της προσπάθειάς μου, στα πλαίσια της λήξης της προπτυχιακής μου φοίτησης.

Τέλος, θέλω να ευχαριστήσω όσους ήταν και συνεχίζουν να είναι δίπλα μου όλα αυτά τα χρόνια και με γεμίζουν με την αγάπη τους, τη στήριξή τους και το χιούμορ τους. Σας αγαπώ ειλικρινά.

Βόλος, 2019

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

## 1.1. Γενικά περί Δικαίου

Ένας γενικός και εύληπτος ορισμός του δικαίου είναι ότι αποτελεί ένα σύνολο κανόνων οι οποίοι ρυθμίζουν υποχρεωτικά και επιτακτικά (καταναγκαστικά) την ανθρώπινη συμβίωση και που η τήρησή τους επιβάλλεται και εξασφαλίζεται από την κρατική εξουσία με κυρώσεις.

Οι κανόνες δικαίου δύνανται να είναι γραπτοί, όταν προκύπτουν από τη βούληση των νομοθετικών οργάνων και σε ειδικές και εξαιρετέες περιπτώσεις εθιμικοί, όταν διαμορφώνονται στα πλαίσια της κοινωνίας.

### *1.1.1. Κατηγοριοποίηση του Δικαίου που αφορά το χώρο (Δημόσιο – Ιδιωτικό)*

Το εσωτερικό δίκαιο ενός κράτους δύναται να διακριθεί σε δημόσιο και ιδιωτικό. Το πρώτο καλείται να ρυθμίσει τις σχέσεις δημόσιας εξουσίας μεταξύ του Κράτους και των διοικουμένων του, ενώ το δεύτερο διέπει τις σχέσεις των διοικουμένων μεταξύ τους. Επομένως, το δημόσιο δίκαιο διακρίνεται από το ιδιωτικό, καθώς συνδέεται με κανόνες που ρυθμίζουν τη σχέση κράτους πολίτη, δηλαδή με κανόνες που αφορούν τη σχέση της δημόσιας διοίκησης με τους διοικούμενους, καθώς και την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ενώ αντίθετα οι κανόνες του ιδιωτικού δικαίου δεσμεύουν τους ιδιώτες στις μεταξύ τους σχέσεις<sup>1</sup>.

Οι κανόνες του δημοσίου δικαίου, εν αντιθέσει με αυτούς του ιδιωτικού δικαίου φέρουν δεσμευτικό, καταναγκαστικό και όχι ενδοτικό χαρακτήρα. Με άλλα λόγια δεν δύναται να καταστούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της συμβατικής ελευθερίας, όπως συμβαίνει στις ιδιωτικές σχέσεις. Γι αυτό ακριβώς τον λόγο καλούνται ως κανόνες δημόσιας τάξης (επιτακτικοί κανόνες)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ. (2015). Εισαγωγή στο Δίκαιο και στους Συνταγματικούς Θεσμούς, Αθήνα : ΣΕΑΒ, σ. 20

<sup>2</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ. (2015). Εισαγωγή στο Δίκαιο και στους Συνταγματικούς Θεσμούς, Αθήνα : ΣΕΑΒ, σ. 20



Το ιδιωτικό δίκαιο απαρτίζεται από διάφορους κλάδους του δικαίου, όπως το αστικό δίκαιο, το εμπορικό δίκαιο, το εργατικό δίκαιο και το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, ενώ το δημόσιο δίκαιο από το συνταγματικό δίκαιο, το διοικητικό δίκαιο, το φορολογικό δίκαιο, το δημοσιονομικό δίκαιο, το ποινικό δίκαιο, το δημοσιούπαλληλικό δίκαιο, το δίκαιο περιβάλλοντος, το δίκαιο παιδείας και το δίκαιο πολεοδομίας και χωροταξίας<sup>3</sup>. Το δίκαιο της πολεοδομίας αποτελεί πιο συγκεκριμένα τμήμα του ειδικού διοικητικού δικαίου<sup>4</sup>.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΔΙΚΑΙΟ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ**

### **2.1. Γενικά στοιχεία**

Ο όρος "πολεοδομία" προέρχεται ετυμολογικά από τις λέξεις "πόλη" και "δομή" και δηλώνει τη δόμηση, δηλαδή το κτίσιμο της πόλης. Η πολεοδομία συνιστά μια επιστήμη που ως αντικείμενο έχει τον σχεδιασμό των πόλεων με απώτερο στόχο τη συντονισμένη και αρμονική ανάπτυξή τους προς διασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των πολιτών<sup>5</sup>.

Η πολεοδομία αρχικά αποτελούσε εφαρμογή της αρχιτεκτονικής σκέψης στην κλίμακα της πόλης, δηλαδή σε έναν χώρο πολύ πιο ευρύ απ' αυτόν του κτιρίου ή του κτιριακού συγκροτήματος. Βάσει των σύγχρονων πλέον κανόνων της πολεοδομίας, αντικείμενό αυτής δεν αποτελούν μόνο η πόλη, η δόμηση και η οργάνωσή της, αλλά γενικότερα ο οικισμός, ή μέρος αυτού<sup>6</sup>, καθώς επίσης και ο αστικός και περιαστικός χώρος<sup>7</sup>.

Ο χώρος, το έδαφος, διακρίνεται κατά βάση σε δύο κατηγορίες: (α) στις εκτάσεις εκείνες που από τη φύση τους προορίζονται για την εξυπηρέτηση του ανθρώπου στην

<sup>3</sup> Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ. (2015). Εισαγωγή στο Δίκαιο και στους Συνταγματικούς Θεσμούς, Αθήνα : ΣΕΑΒ, σ. 20

<sup>4</sup> Σκουρής Β. (1991). Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

<sup>5</sup> Οικονόμου Μ. και Καββαδά Δ. (2010). Πολεοδομικό Δίκαιο και δίκαιο ανταγωνισμού – Μία ενδιαφέρουσα συνύπαρξη, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ, σσ. 33

<sup>6</sup> Οικονόμου Μ. και Καββαδά Δ. (2010). Πολεοδομικό Δίκαιο και δίκαιο ανταγωνισμού – Μία ενδιαφέρουσα συνύπαρξη, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ, σσ. 33 – 42, Αραβαντινός, Α. (2007).

Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Αθήνα: Εκδόσεις Συμμετρία

<sup>7</sup> Χαϊνταρλής Μ. (2010). Χρήσεις γης και Δίκαιο της Πολεοδομίας. Περιβάλλον και Φύση, τευχ. 2/2010, σ. 258

κατάσταση που βρίσκονται ήδη· τέτοιες εκτάσεις αποτελούν για παράδειγμα τα δάση, οι δασικές και αγροτικές εκτάσεις, τα βοσκοτόπια, οι ποταμοί, οι αρχαιολογικοί χώροι κ.λπ. και (β) στις εκτάσεις εκείνες όπου κρίνεται απαραίτητη η δομική επέμβαση ούτως ώστε να ταχθούν στην εξυπηρέτηση της κοινωνικής διαβίωσης, την κατοικία, την οικονομική δραστηριότητα, την ψυχαγωγία των πολιτών κ.λπ.<sup>8</sup>.

Βασικό στόχο της πολεοδομίας, λοιπόν, αποτελεί η οργάνωση της δόμησης στον οικιστικό χώρο (πόλη, οικισμός, αστικός και περιαστικός χώρος) με τρόπο, που να επιφέρει να τη μέγιστη κατά το δυνατό λειτουργικότερη πολεοδομική ανάπτυξη με τη μικρότερη δυνατή καταστροφή του περιβάλλοντος<sup>9</sup>. Ο σχεδιασμός των πόλεων με στόχο την διασφάλιση αναβαθμισμένης διαβίωσης των πολιτών και την άσκηση της οικονομικής τους δραστηριότητας εντός του οικιστικού χώρου, με την παράλληλη προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος στηρίζεται σε πλήθος επιστημονικών στοιχείων (π.χ. οικονομικά, κοινωνικά, φυσικά κ.λπ.). Η πολεοδομία, τόσο ως τέχνη όσο και ως επιστήμη, προϋποθέτει την ύπαρξη κανόνων για τον καθορισμό της θέσης, του δυναμικού, των αλληλεξαρτήσεων και της χρονικής εξάρτησης κάθε λειτουργίας, με τρόπο που να μην έρχονται σε σύγκρουση, προκειμένου να επιτυγχάνεται η επιβίωση και η εξέλιξη της πόλης<sup>10</sup>.

## 2.2. Τι περιλαμβάνει

Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη ως δίκαιο της πολεοδομίας δύναται να οριστεί το σύνολο των νομικών ρυθμίσεων και θεσμών που αφορούν τον έλεγχο, το σχεδιασμό και γενικότερα την οργάνωση της αστικής ανάπτυξης<sup>11</sup>. Ο Χορομίδης υποστηρίζει επίσης ότι, στο πολεοδομικό δίκαιο, ή ορθότερα στο οικιστικό υπό τη στενή έννοια, περιλαμβάνονται οι κανόνες που αφορούν στον οικιστικό σχεδιασμό στο χώρο<sup>12</sup>.

Ειδικότερα, το πολεοδομικό δίκαιο δύναται να διακριθεί σε δύο βασικούς τομείς:  
(α) στον τομέα που ως αντικείμενο έχει το σχεδιασμό της χρήσης της γης,

<sup>8</sup> Χορομίδης, Κ. (2002). Το Δίκαιο της Ρυμοτομίας και του Πολεοδομικού σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη, σ. 5

<sup>9</sup> Χορομίδης, Κ. (2002). Το Δίκαιο της Ρυμοτομίας και του Πολεοδομικού σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη, σ. 5

<sup>10</sup> Τζίκα – Χατζοπούλου Α. (2003). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Αθήνα: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π., σ. 47

<sup>11</sup> Χαϊνταρλής Μ. (2010). Χρήσεις γης και Δίκαιο της Πολεοδομίας. Περιβάλλον και Φύση, τευχ. 2/2010, σ. 258επ

<sup>12</sup> Χορομίδης, Κ. (2002). Το Δίκαιο της Ρυμοτομίας και του Πολεοδομικού σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη, σ. 9

κοινόχρηστης, κοινωφελούς και οικοδομήσιμης εντός του χώρου της πόλης ή ορθότερα εντός της οικιστικής περιοχής, τον τρόπο και τη διαδικασία απόκτησης και διευθέτησης της γης προς εξυπηρέτηση των οικιστικών σκοπών και (β) στον τομέα που ως αντικείμενο έχει το κτίσμα, τον τρόπο κατασκευής του, το υλικό του, τη θέση του, την επιφάνειά του, τον όγκο του, την ασφάλεια, την υγιεινή, την αισθητική κλπ. του κτίσματος, δηλαδή αφορά στους όρους και περιορισμούς της δόμησης (κτιριοδομία)<sup>13</sup>.

Κατά άλλους υποστηρίζεται ότι το πολεοδομικό δίκαιο θέτει κανόνες, οι οποίοι διέπουν τον προγραμματισμό και το σχεδιασμό των πόλεων, και του αστικού χώρου γενικότερα, προσδιορίζοντας παράλληλα τα μέσα και τους φορείς άσκησης της πολεοδομικής πολιτικής, αντικείμενο της οποίας είναι ο πολεοδομικός σχεδιασμός, δηλαδή ο προγραμματισμός και σχεδιασμός της πόλης ή του οικισμού, μέσω της συντονισμένης χωροχρονικά ανάπτυξης και συγκρότησής τους ως κοινωνική, οικονομική και τεχνολογική οντότητα<sup>14</sup>.

Ακολουθώντας τη διάκριση μεταξύ "κτιριοδομίας" και "ενεργού πολεοδομίας", δύναται να κατατάξουμε τους κανόνες του πολεοδομικού δικαίου σε δύο κατηγορίες: (α) τους κανόνες της κτιριοδομίας που περιέχουν τις σχετικές με την ασφάλεια και την αισθητική των κτιρίων καθώς και με την υγιεινή διαβίωση σε αυτά προϋποθέσεων και (β) τους κανόνες της ενεργού πολεοδομίας, με τους οποίους το κράτος δημιουργεί το απαραίτητο νομικό πλαίσιο για την ουσιαστική παρέμβαση του στο έδαφος. Στην πρώτη περίπτωση, το κράτος επεμβαίνει προκειμένου να ρυθμίσει κυρίως τη δράση των ιδιωτών σε ό,τι αφορά την οικοδομική εκμετάλλευση του εδάφους, ενώ στη δεύτερη περίπτωση η πολιτεία αναλαμβάνει πρωτοβουλίες,, πραγματοποιεί πλήρη σχεδιασμό και προωθεί με τους φορείς της ενεργού πολεοδομίας την οργανωμένη δόμηση, στην οποία στηρίζονται πλέον η διαμόρφωση και ανάπτυξη των πόλεων<sup>15</sup>.

Σύμφωνα με τον Χαϊνταρλή το "δίκαιο της πολεοδομίας" έχει καταλήξει στις μέρες

<sup>13</sup> Χορομίδης, Κ. (2002). Το Δίκαιο της Ρυμοτομίας και του Πολεοδομικού σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη, σ. 9

<sup>14</sup> Τζίκα – Χατζοπούλου Α. (2003). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Αθήνα: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π., σ.12

<sup>15</sup> Τζίκα – Χατζοπούλου Α. (2003). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Αθήνα: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π., σ.9, Σκουρή Β. (1991). Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σ. 30-31

μας τόσο ευρύ που δύναται να περιλαμβάνει κάθε πολεοδομική ρύθμιση, δηλαδή κάθε πρόβλεψη για την πόλη και τη δόμηση εντός αυτής<sup>16</sup>, ενώ κατά τον Αραβαντινό "το δίκαιο της πολεοδομίας" περιλαμβάνει μόνο τις ρυθμίσεις εκείνες που αφορούν στον σχεδιασμό του οικιστικού χώρου και την εφαρμογή τους<sup>17</sup>. Ο Χαϊνταρλής ωστόσο, σπεύδει να επισημάνει πως μία καθολική επικράτηση των όρων "πολεοδομία" και "δίκαιο της πολεοδομίας", δεν καταλείπει περιθώρια προς αναζήτηση και επικράτηση μια άλλης ορολογίας, όπως π.χ. "πολεολογία" ή "επιστήμη των ανθρώπινων οικισμών". Κατ' αυτόν, ο όρος "πολεοδομία" έχει τις ρίζες τόσο στον λατινικό όρο "urbs" που δεν ταυτίζεται απόλυτα με την έννοια της σημερινής πόλης, όσο και στην εκ της θεωρίας συναγόμενη ταύτιση του με την έννοια του πολεοδομικού σχεδιασμού, η οποία ασφαλώς έχει ευρύτερο περιεχόμενο και παραπέμπει ευθέως σε σχεδιασμό χρήσεων γης<sup>18</sup>.

### 2.3. Πηγές

Οι κυριότερες πηγές του πολεοδομικού δικαίου, είναι το Σύνταγμα, οι νόμοι, οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί για την εφαρμογή τους ή κατ' εξουσιοδότησή τους (πχ βασιλικά, νομοθετικά και προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις) και η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων και κυρίως δε του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ)<sup>19</sup>.

### 2.4. Η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για τη χωροταξία και την πολεοδομία

Το Σύνταγμα του 1975 υπήρξε το πρώτο ευρωπαϊκό Σύνταγμα που ασχολήθηκε με την χωροταξία, ενώ περιέλαβε εκτενείς διατάξεις για την πολεοδομία. Είχαν προηγηθεί, βέβαια, οι διατάξεις του άρθρου 9 εδ. β' του Ιταλικού Συντάγματος του 1948, οι οποίες

<sup>16</sup> Χαϊνταρλής Μ. (2010). Χρήσεις γης και Δίκαιο της Πολεοδομίας. Περιβάλλον και Φύση, τευχ. 2/2010, σ. 261, του ιδίου (2009). ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ : Η ΑΝΑΓΚΗ ΜΙΑΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΘΕΩΡΗΣΗΣ, Πρακτικά 2ου πανελληνίου συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, σ. 4

<sup>17</sup> Αραβαντινός, Α. (2007). Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Αθήνα: Εκδόσεις Συμμετρία, σ. 43

<sup>18</sup> Χαϊνταρλής Μ. (2010). Χρήσεις γης και Δίκαιο της Πολεοδομίας. Περιβάλλον και Φύση, τευχ. 2/2010, σ. 261, του ιδίου (2009). ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ : Η ΑΝΑΓΚΗ ΜΙΑΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΘΕΩΡΗΣΗΣ, Πρακτικά 2ου πανελληνίου συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, σ. 4

<sup>19</sup> Τσίγκας Γ. (2017). Πολεοδομικός Σχεδιασμός στο οικιστικό συγκρότημα Βόλου: ιστορική αναδρομή, προβλήματα, προοπτικές, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σ.11

όμως έκαναν γενικά λόγο για προστασία του τοπίου και της ιστορικής και καλλιτεχνικής «περιουσίας του έθνους». Στα Συντάγματα των δύο, σχεδόν συνομήλικων με την Ελληνική Δημοκρατία, νοτιο-ευρωπαϊκών δημοκρατιών, δηλαδή της Πορτογαλίας και της Ισπανίας, συναντώνται πάντως κάποιες διατάξεις για την χωροταξία ή ακόμη και ρυθμίσεις για τις χρήσεις γης «σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον», την καταπολέμηση της κερδοσκοπίας στα ακίνητα και την «συμμετοχή του δημοσίου στην υπεραξία που οφείλεται σε δημόσιες οικιστικές πρωτοβουλίες». Ωστόσο, ακόμη και σήμερα, μετά την ψήφιση και νεότερων ανατολικο-ευρωπαϊκών Συνταγμάτων, η περιήγηση στις διατάξεις των ευρωπαϊκών Συνταγμάτων αναδεικνύει την εμφατική και ιδιαίτερα λεπτομερή ενασχόληση του Έλληνα συντακτικού νομοθέτη με την πολεοδομία<sup>20</sup>.

Αυτό το συγκριτικό εύρημα αποτυπώνει μια αλήθεια γνωστή και εκτός της συνταγματικής επιστήμης: Σε αρκετές περιπτώσεις, οι εξαιρετικά λεπτομερείς συνταγματικές διατάξεις αντανakλούν το μέγεθος των τραυματικών εμπειριών αλλά και της δυσπιστίας έναντι της κρατικής εξουσίας ως προς ένα συγκεκριμένο θέμα. Έτσι, όπως ακριβώς τα περισσότερα μετα-δικτατορικά Συντάγματα διακρίνονται για την επιμελημένη κατοχύρωση των ανθρώπινων δικαιωμάτων, όπως ακριβώς τα Συντάγματα των συγκεντρωτικών κρατών επιδεικνύουν ιδιαίτερη φροντίδα για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, το Σύνταγμα της πολεοδομικά αμαρτωλής χώρας μας εντυπωσιάζει με το χώρο που αφιερώνει στην πολεοδομία. Μετά από τις μεταπολεμικές δεκαετίες μιας άναρχης οικιστικής ανάπτυξης που συνδυάστηκε με τη βάρβαρη καταστροφή της ιστορικής φυσιογνωμίας των ελληνικών πόλεων και κορυφώθηκε κατά την περίοδο της στρατιωτικής δικτατορίας, το Σύνταγμα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας προσπάθησε να εκφράσει όχι μόνο συμβολικά αλλά και ουσιαστικά τη ρήξη με πολιτικές επιλογές που σφράγισαν την κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα της χώρας μας: Επρόκειτο για την αποχή, εν πολλοίς, του κράτους από το στεγαστικό και οικιστικό παρεμβατισμό, την ώρα όπου μια αχαλίνωτη ιδιωτική πρωτοβουλία, ενθαρρυμένη και από συγκεκριμένες νομοθετικές ρυθμίσεις και διοικητικές πρακτικές, ανέλυνε οικιστικούς, πολιτισμικούς και φυσικούς πόρους ερήμην και του πλέον στοιχειώδους χωροταξικού και πολεοδομικού ορθολογισμού. Το κέρδος,

<sup>20</sup> Χλέπας Ν.Κ. , Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

αυτής της άναρχης ανοικοδόμησης ήταν βέβαια η αποκόμιση υπεραξιών προς όφελος μεγάλου μέρους του πληθυσμού και η αποκατάσταση της κοινωνικής συνοχής σε μια δύσκολη μετεμφυλιακή περίοδο. Οι απώλειες σε πολιτισμικό και φυσικό κεφάλαιο υπήρξαν όμως πολύ μεγάλες, ενώ υποθήκευαν, σε πολλά επίπεδα, τις δυνατότητες των επερχόμενων γενεών<sup>21</sup>.

Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 επικέντρωσε, λοιπόν, τις προσπάθειές του στη διευκόλυνση της επιβολής πολιτικών αποφάσεων για την τιθάσευση της ιδιωτικής οικοδομικής και οικιστικής κερδοσκοπίας με τη λήψη μέτρων που επιβάλουν περιορισμούς στην ιδιοκτησία στο πλαίσιο των πολεοδομικών διαδικασιών. Έτσι, το ίδιο το Σύνταγμα θέτει ως προϋπόθεση για την αναγνώριση μιας περιοχής ως οικιστικής και την πολεοδομική της ενεργοποίηση, την υποχρεωτική συμμετοχή ιδιοκτησιών χωρίς αποζημίωση στη διάθεση εκτάσεων για κοινωφελείς σκοπούς και κοινόχρηστους χώρους καθώς και στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων έργων (άρθρ. 24 παρ. 3). Επίσης, το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να προβλέψει «τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμισή της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατ' όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής» (άρθρ. 24 παρ. 4).

Ως προς τη χωροταξία, εξάλλου, αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, ο τότε Υφυπουργός Δημοσίων Έργων Κ. Μπίρης είχε προτείνει, για συστηματικούς και λειτουργικούς λόγους, να ενταχθεί η διάταξη για τη χωροταξία όχι στο άρθρο 24 (τότε άρθρο 27 του κυβερνητικού σχεδίου) αλλά στο άρθρο 26 (δηλ. στο σημερινό άρθρο 106), το οποίο κατοχύρωνε τον κρατικό παρεμβατισμό στην οικονομία μέσω του προγραμματισμού, υπογράμμισε το ρόλο του κράτους για την περιφερειακή ανάπτυξη και έθετε όρια στην ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας. Η άμεση και εμφανής σύνδεση του χωροταξικού σχεδιασμού με τον οικονομικό προγραμματισμό και τις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες θα ήταν άλλωστε

<sup>21</sup> Μαντούβαλου/Μ., Μπαλλά Ε., Ο (μη;) σχεδιασμός του αστικού χώρου: Κοινωνικοί προσδιορισμοί και πολιτικές διαστάσεις, Σεπτέμβριος 2003, στον δικτυακό τόπο: [www.nomosphysis.org.Gr](http://www.nomosphysis.org.Gr), Οικονόμου Δ, Πετράκου Γ., Η Ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Gutenberg, Αθήνα 1999.

πολλαπλά ωφέλιμη<sup>22</sup>. Τελικά η πρόταση του Κ. Μπίρη δεν έγινε δεκτή, με αποτέλεσμα να προστεθεί εμβόλιμα ο όρος χωροταξία στην παρ. 2 του άρθρου 24 σε βάρος της νοηματικής και λειτουργικής συνοχής της διάταξης, η οποία αναφέρεται, κατά τα άλλα, στην πολεοδομία. Επισημαίνεται πάντως, ότι η γραμματική διατύπωση της εν λόγω διάταξης συνδέει τη «χωροταξική αναδιάρθρωση» με το σύνολο της «χώρας», ενώ αμέσως μετά ακολουθεί σημείο στίξης (κόμμα) και τα προβλεπόμενα πολεοδομικά μέτρα (διαμόρφωση, ανάπτυξη, πολεοδόμηση, επέκταση κ.λ.π.) συνδέονται όχι γενικά με τη «χώρα» ή την «επικράτεια», αλλά με συγκεκριμένες πόλεις και οικιστικές περιοχές, δηλ. με εδαφικά και τοπικά προσδιοριζόμενες οντότητες<sup>23</sup>.

## **2.5. Σκοπός και λειτουργίες των συνταγματικών ρυθμίσεων**

Από αυτή την πρώτη, κυρίως ιστορική και γραμματική, προσέγγιση των διατάξεων του Συντάγματος συνάγονται ορισμένα βασικά συμπεράσματα:

Πρώτον, το γεγονός ότι η εκτεταμένη και λεπτομερής ενασχόληση του συντακτικού νομοθέτη με την πολεοδομία δεν είχε μόνο συμβολική αλλά και ουσιαστική διάσταση, αφού είχε ως βασικό στόχο την επιβολή περιορισμών στην ιδιοκτησία και την ιδιωτική πρωτοβουλία χάριν του πολεοδομικού ορθολογισμού που υπηρετεί, βέβαια, το δημόσιο συμφέρον. Αντίθετα, το ζήτημα της κατανομής πολεοδομικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών δεν απασχόλησε τον ιστορικό συντακτικό νομοθέτη.

Το γεγονός, εξάλλου, ότι η διατύπωση του Συντάγματος φαίνεται να αντιδιαστέλλει ανάμεσα στη χωροταξία, αφενός, που αφορά καταρχήν το σύνολο της χώρας και, αφετέρου, την πολεοδομία, που αναφέρεται σε πόλεις και οικιστικές περιοχές. Οι τελευταίες περιορίζονται σε εδαφικά προσδιοριζόμενους χώρους, όπου συγκεντρώνονται οι ανθρώπινες οικιστικές δραστηριότητες και καταλαμβάνουν μικρό τμήμα της συνολικής έκτασης της χώρας (περίπου το 4% σύμφωνα με την έκθεση περιβαλλοντικών

<sup>22</sup> Μαντούβαλου/Μ., Μπαλλά Ε., Ο (μη;) σχεδιασμός του αστικού χώρου: Κοινωνικοί προσδιορισμοί και πολιτικές διαστάσεις, Σεπτέμβριος 2003, στον δικτυακό τόπο: [www.nomosphysis.org.Gr](http://www.nomosphysis.org.Gr)

<sup>23</sup> Χλέπας Ν.Κ., Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

επιδόσεων του ΟΟΣΑΑ)<sup>24</sup>.

Οι διατάξεις του Συντάγματος για τη χωροταξία και την πολεοδομία δεν θα έπρεπε, βέβαια, να εξετάζονται απομονωμένα, αλλά ως οργανικό μέρος τόσο των επιμέρους διατάξεων του Καταστατικού μας Χάρτη που συγκροτούν το λεγόμενο «Περιβαλλοντικό Σύνταγμα»<sup>25</sup>, όσο και των συστημάτων που συγκροτούνται σε επίπεδο Συντάγματος για τη ρύθμιση και τη διοίκηση των δημοσίων υποθέσεων (νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις, αποκεντρωτικό σύστημα, τοπική αυτοδιοίκηση<sup>26</sup>). Ως βασικός παράγοντας μιας εύρυθμης και οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης στην εποχή μας, η ορθολογική πολεοδομία διευκολύνει, εξάλλου, την υλοποίηση πολλών από τις δημόσιες πολιτικές που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, όπως τις πολιτικές στέγασης, υγείας, κοινωνικής φροντίδας, εκπαίδευσης κ.ά. Ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός έχει στόχους κοινωνικούς (κοινωνικό κράτος-ισότητα και δικαιοσύνη στο χώρο), περιβαλλοντικούς (προστασία του περιβάλλοντος), αλλά και οικονομικούς-αναπτυξιακούς (εύρυθμη ανάπτυξη των οικονομικών λειτουργιών στο χώρο). Καλείται δηλαδή, ο εν λόγω σχεδιασμός να εναρμονίσει στόχους που συχνά βρίσκονται σε σχέση έντασης μεταξύ τους.

## 2.6. Το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο

Η δεκαετία 1833 – 1843 αποτελεί την πιο γόνιμη περίοδο για την ελληνική πολεοδομία από πλευράς σχεδίων και νομοθεσίας<sup>27</sup>.

Το νεοσύστατο ελληνικό κράτος, βασίστηκε για την ανασυγκρότηση των πόλεων στις ιδέες της τάξης, της υγιεινής και της λειτουργικότητας<sup>28</sup>. Θεμέλιο λίθο της

<sup>24</sup> Χλέπας Ν.Κ., Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

<sup>25</sup> Παπαδημητρίου Γ. , Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση 2/1994, σ. 375 επ.

<sup>26</sup> Χλέπας Ν.-Κ., Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σ. 39 επ. Παπαδημητρίου Γ. , Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, στο έργο: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νόμος, Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών και Οικονομικών Επιστημών. Αφιέρωμα στον Νικόλαο Σ. Παπαντωνίου, Θεσσαλονίκη 1996, σ. 581 επ., Χλέπα Ν.Κ., Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 265 επ.

<sup>28</sup> Αραβαντινός, Α. (2007). Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Αθήνα: Εκδόσεις Συμμετρία, Τζίκα – Χατζοπούλου Α. (2003). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Αθήνα:



ελληνικής πολεοδομικής νομοθεσίας αποτέλεσε το βδ/15.5.18358 «Περί της υγιεινής οικοδομής πόλεων και κωμών», το οποίο παρέμεινε σε ισχύ μέχρι το 1923. Το διάταγμα προέβλεπε, μεταξύ άλλων : (α) τη θέση του νέου οικισμού, σύμφωνα με τη διαθεσιμότητα αγροτικών προϊόντων, τις επικοινωνίες, το υγιεινό κλίμα και την καταλληλότητα του εδάφους για οικοδόμηση, (β) την εξασφάλιση υποδομών, (γ) τη χωροθέτηση αστικών χρήσεων στη βάση της αμοιβαίας συμβατότητας και ειδικότερα την τοποθέτηση των κατοικιών μακριά από ιδρύματα όπως νοσοκομεία, φυλακές, βιομηχανίες κ.λπ.<sup>29</sup>.

Από το περιεχόμενο των ως άνω ρυθμίσεων εύκολα γίνεται αντιληπτό πως στόχος της Διοίκησης ήταν από τότε η εξάρτηση της πολεοδομίας από οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες, επιχειρώντας για παράδειγμα να χωροθετήσει τους νέους οικισμούς, σύμφωνα με τη διαθεσιμότητα αγροτικών προϊόντων ή τις επικοινωνίες. Παρ' όλα αυτά σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί η προσπάθεια αυτή ως οργανωμένος πολεοδομικός σχεδιασμός, με τη έννοια της διάθεσης της διοίκησης να επιτύχει συντονισμένη στο χώρο και χρόνο ανάπτυξη και συγκρότηση των πόλεων και των οικισμών τους ως κοινωνικών και οικονομικών οντοτήτων<sup>30</sup>.

Τα πρώτα σχέδια εκπονήθηκαν χωρίς να προβλέπονται εν τέλει νομικοί κανόνες που να καθορίζουν τις γενικές αρχές, τον τόπο και τη διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής τους, εν τη απουσία μάλιστα συγκροτημένου νομοθετικού πλαισίου πολεοδομικού σχεδιασμού.

Η «πολεοδομία» την περίοδο αυτή ταυτίζεται με τη Δόμηση<sup>31</sup>. Αντικείμενο των ρυθμίσεων αποτελεί το κτίριο χωριστά και όχι ο οικισμός, ο οποίος δεν αντιμετωπίζεται ως αυτοτελής οντότητα<sup>32</sup>.

Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π., σ.9, Σκουρής Β. (1991). Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

<sup>29</sup> Καυκούλα, Κ. (2002) Ελληνική Πολεοδομία 1828 – 1940, Θεσσαλονίκη:ΑΠΘ, σ. 7

<sup>30</sup> Τσίγκας Γ. (2017). Πολεοδομικός Σχεδιασμός στο οικιστικό συγκρότημα Βόλου: ιστορική αναδρομή, προβλήματα, προοπτικές, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σ 14

<sup>31</sup> Αραβαντινός, Α. (2007). Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Αθήνα: Εκδόσεις Συμμετρία, σ. 97

<sup>32</sup> Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2002) ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, Αθήνα: Π. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

Το έτος 1923, ψηφίζεται το νδ/178-1923 «Περί σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών», το οποίο αποτελεί σταθμό στην ιστορία του πολεοδομικού σχεδιασμού στο ελληνικό κράτος. Πολλοί είναι αυτοί που σπεύδουν να χαρακτηρίσουν το εν λόγω νομοθετημα ως πρωτοποριακό, όχι μόνο για την εποχή του, αλλά ακόμα και για τις μέρες μας,, δεδομένου ότι από τότε είχε προβλέψει την επεμβατική πολεοδομία και τη συμμετοχή των πολιτών στην όλη διαδικασία. Ειδικότερα, το διάταγμα του 1923 επιχείρησε να επιλύσει διαπιστωμένα προβλήματα της ελληνικής πόλης, ανάμεσα στα οποία "η αισχροκερδής εκμετάλλευσις της γης εις βάρος της παραγωγικής και της κανονικής των πόλεων ανάπτυξις". Η αναφορά στους όρους "εκμετάλλευσις", "παραγωγικής", "ανάπτυξις", καθιστά σαφή τον προσανατολισμό της διοίκησης να «πολεοδομεί» με όραμα τη μελλοντική ανάπτυξη και διαμόρφωση του χώρου, θέτοντας τις πρώτες βάσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού<sup>33</sup>.

Δεν έλειψε βέβαια και ο αντίλογος, καθώς αρκετοί ήταν εκείνοι που υποστήριξαν πως το ως άνω διάταγμα, σε αντίθεση με τα μεταγενέστερα πολεοδομικά νομοθετήματα, δεν απαιτούσε γενικότερο πολεοδομικό σχεδιασμό. Όπως πολύ εύστοχα επισημαίνει ο Χριστοφιλοπούλος, το διάταγμα του 1923 θέτει ως μόνο όρο για την ανάπτυξη των πόλεων και του οικισμών του ελληνικού κράτους την ύπαρξη πολεοδομικού ή ρυμοτομικού σχεδίου ή σχεδίου πόλεως, ενώ η διαδικασία του πολεοδομικού σχεδιασμού περιλαμβάνει την εκπόνηση, την έγκριση και την εφαρμογή του. Πιο αναλυτικά, σε πρώτη φάση γινόταν αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης, με τη σύνταξη τοπογραφικού σχεδίου και τη συλλογική επεξεργασία διαφόρων στοιχείων της προς πολεοδόμηση περιοχής και, εν συνεχεία με την εκπόνηση του σχεδίου πόλεως απεικονίζονταν οι οικοδομήσιμοι και οι κοινόχρηστοι χώροι και ετίθεντο οι όροι της πολεοδομικής ανάπτυξης της περιοχής. Αρμόδια για την εφαρμογή του σχεδίου πόλεως ήταν η τοπική Αυτοδιοίκηση<sup>34</sup>.

Τούτο είχε ως άμεση συνέπεια το διαχωρισμό της Ελληνικής επικράτειας σε τρεις διαφορετικές κατηγορίες περιοχών: (α) περιοχές που βρίσκονται εντός σχεδίου πόλεως,

<sup>33</sup> Τζίκα – Χατζοπούλου Α. (2003). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Αθήνα: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π., σ.9

<sup>34</sup> Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2002) ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, Αθήνα: Π. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ήτοι διαθέτουν εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο, (β) περιοχές που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως, και στις οποίες η δόμηση είναι ουσιαστικά ανεξέλεγκτη και (γ) περιοχές που προϋπήρχαν του νομοθετικού διατάγματος, δεν διαθέτουν εγκεκριμένο σχέδιο, αλλά δεν αντιμετωπίζονται ως περιοχές εκτός σχεδίου πόλης<sup>35</sup>.

Ακολουθεί ο ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών», γίνεται πρώτη φορά αναφορά σε δύο επίπεδα πολεοδομικού σχεδιασμού. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί πως ο Έλληνας νομοθέτης προέβη στη θεσπίση των διατάξεων του εν λόγω νόμου εμπνευσμένος από την ιδεολογία αυτή αποτυπώθηκε στο Σύνταγμα του 1975, το οποίο καθιερώνει το περιβάλλον ως έννομο αγαθό, ανάγει την ποιότητα ζωής σε νομική έννοια και υποχρεώνει το κράτος να την προστατεύει. Το νομοθέτημα αυτό προβλέπει για πρώτη φορά δύο επίπεδα σχεδιασμού, το χωροταξικό και πολεοδομικό. Το πρώτο από αυτά είναι η «Γενική Μελέτη Οικιστικής Ανάπτυξης ή Αναμόρφωσης» και το δεύτερο είναι οι «Πολεοδομικές Μελέτες των ζωνών οικιστικών περιοχών»<sup>36</sup>.

Ο ν. 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις», που θεσπίστηκε τέσσερα χρόνια αργότερα αν και μεταβατικός, απέκτησε μόνιμο χαρακτήρα αποτελώντας για χρόνια το βασικό νομοθέτημα του πολεοδομικού σχεδιασμού, με τη συμβολή του στην πολεοδομική οργάνωση της χώρας να είναι κομβική και σημαντική<sup>37</sup>. Σημαντική καινοτομία του νόμου αυτού σύμφωνα με το Χορομίδη είναι η θέσπιση της υποχρεωτικής σύνταξης Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου<sup>38</sup>.

Στο νέο αυτό νόμο προβλεπόταν η δημιουργία δύο επιπέδων πολεοδομικού σχεδιασμού. Το πρώτο επίπεδο είναι το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ), το οποίο καθορίζει τις γενικές κατευθύνσεις της πολεοδομικής οργάνωσης, και το δεύτερο είναι η Πολεοδομική Μελέτη (ΠΜ), η οποία είναι λεπτομερέστερη από το ΓΠΣ και το

<sup>35</sup> Αραβαντινός, Α. (2007). Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Αθήνα: Εκδόσεις Συμμετρία, σ. 97

<sup>36</sup> Τζίκα – Χατζοπούλου Α. (2003). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Αθήνα: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π., σσ. 30-31

<sup>37</sup> Αραβαντινός, Α. (2007). Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Αθήνα: Εκδόσεις Συμμετρία, σ. 216

<sup>38</sup> Χορομίδης, Κ. (2002) ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΡΥΜΟΤΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ, Θεσσαλονίκη

εξειδικεύει. Εξίσου σημαντική μελέτη για τον πολεοδομικό σχεδιασμό και απαραίτητη για την εφαρμογή της ΠΜ είναι η Πράξη Εφαρμογής, η οποία αναδείχθηκε στα πλαίσια της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ)<sup>39</sup>.

Το ν.1337/1983 τροποποίησε ο ν. 2508/1997 για τη «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας», συμπληρώνοντας το ήδη υπάρχον και ισχύον πολεοδομικό καθεστώς. Βάσει του νέου νόμου η οικιστική οργάνωση πρέπει να διέπεται από την αρχή της μέγιστης δυνατής οικονομίας οικιστικών επεκτάσεων, ο δε πολεοδομικός σχεδιασμός πρέπει να είναι σύμφωνος με τους όρους προστασίας του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και με τη διαφύλαξη της γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας, θα πρέπει δε να στοχεύει κατά κύριο λόγο στη βελτίωση της λειτουργικότητας των οικισμών μέσω του θεσμού των Αναπλάσεων<sup>40</sup>.

Η οικιστική οργάνωση και ο πολεοδομικός σχεδιασμός πραγματοποιούνται πλέον σε δύο επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο περιλαμβάνονται: (α) το ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος, όπου αυτό προβλέπεται και (β) το γενικό πολεοδομικό σχέδιο για τον αστικό και περιαστικό χώρο και το σχέδιο χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοιχτής πόλης για τον μη αστικό χώρο. Το δεύτερο επίπεδο αποτελεί την εξειδίκευση και εφαρμογή του πρώτου επιπέδου και περιλαμβάνει την πολεοδομική μελέτη και την πράξη εφαρμογής της, καθώς και τις πολεοδομικές μελέτες αναπλάσεων, παραγωγικών πάρκων ή άλλες ειδικές πολεοδομικές μελέτες<sup>41</sup>.

Ο τελευταίος νόμος 4269/2014 για τη «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη», επιχειρεί να εκσυγχρονίσει το πλαίσιο του Χωροταξικού και Πολεοδομικού σχεδιασμού, ώστε να ανταποκρίνεται στις σημερινές ανάγκες της χώρας, να θεραπεύει τις στρεβλώσεις και να άρει τις συγκρούσεις κανόνων που έχουν αναδειχθεί μετά την εφαρμογή του προηγούμενου πλαισίου και να διασφαλίζει την προστασία του περιβάλλοντος, τους βέλτιστους κατά το δυνατόν όρους διαβιώσεως

<sup>39</sup> Τσίγκας Γ. (2017). Πολεοδομικός Σχεδιασμός στο οικιστικό συγκρότημα Βόλου: ιστορική αναδρομή, προβλήματα, προοπτικές, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σ 16

<sup>40</sup> Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2002) ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, Αθήνα: Π. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σ. 54

<sup>41</sup> Γιαννακούρου, Γ. (2015). "Μια πρώτη, συνολική, επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού – Σκέψεις και προβληματισμοί", ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ, σσ. 1 – 8

του πληθυσμού και την οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας. Επιχειρείται επομένως η απλοποίηση, ο εξορθολογισμός και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συνολικού συστήματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού<sup>42</sup>.

Ειδικότερα, όσον αφορά το προτεινόμενο σύστημα Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού, αυτό συντίθεται πλέον από δύο διακριτές κατηγορίες (τάξεις) χωρικών σχεδίων. Η πρώτη εξ αυτών έχει αμιγώς στρατηγικό χαρακτήρα και κατευθυντήριο περιεχόμενο (στρατηγικός σχεδιασμός), ενώ η δεύτερη έχει ρυθμιστικό χαρακτήρα (ρυθμιστικός σχεδιασμός).

Το νέο πλαίσιο εξειδικεύεται με κύριο γνώμονα: (α) την ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στη διαδικασία κατάρτισης, έγκρισης, παρακολούθησης και ενιαίας καταγραφής όλων των θεσμικών γραμμών της χώρας, (β) την βάση για την κωδικοποίηση της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας για πρώτη φορά μετά το έτος 1999, (γ) την μείωση του χρόνου ολοκλήρωσης των σχεδίων, (δ) την αποφυγή συγκρούσεων και αλληλοεπικαλύψεων των επιπέδων σχεδιασμού που παρατηρήθηκε την προηγούμενη νομοθετική περίοδο, (ε) την σαφή διάκριση των επιπέδων σχεδιασμού σε στρατηγικό και κανονιστικό επίπεδο, (στ) την σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων σύμφωνα με την νέα διοικητική διαίρεση της χώρας και την νομική θωράκιση των πράξεων της διοίκησης, (ζ) την ασφάλεια δικαίου ως βάση για την ορθή οικονομική ανάπτυξη της χώρας, (η) την καταγραφή κοινών κανόνων και προδιαγραφών, (θ) την ολοκλήρωση μέχρι το 2020 ενός ψηφιακού χάρτη της Ελλάδας όπου θα απεικονίζονται όλες οι θεσμικές γραμμές του δικαίου μας και την δημιουργία ανά Δήμο ψηφιακών σχεδίων με κάθε πληροφορία απαραίτητη για την έκδοση πράξεων της Διοίκησης<sup>43</sup>.

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός έχει μετονομαστεί στις μέρες μας σε ρυθμιστικό σχεδιασμό και περιλαμβάνει εκ νέου δύο επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο εντάσσονται τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ) και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ). Σύμφωνα με το

<sup>42</sup> Τσίγκας Γ. (2017). Πολεοδομικός Σχεδιασμός στο οικιστικό συγκρότημα Βόλου: ιστορική αναδρομή, προβλήματα, προοπτικές, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σ.σ. 16-18

<sup>43</sup> Τσίγκας Γ. (2017). Πολεοδομικός Σχεδιασμός στο οικιστικό συγκρότημα Βόλου: ιστορική αναδρομή, προβλήματα, προοπτικές, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σ 20

άρθρο 7 παρ.1 του ν.269/2014 «Τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια αποτελούν σύνολα κειμένων και διαγραμμάτων με τα οποία καθορίζονται οι γενικές χρήσεις γης, οι γενικοί όροι και περιορισμοί δόμησης, καθώς και κάθε άλλο μέτρο, όρος ή περιορισμός που απαιτείται για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση της περιοχής ενός πρωτοβάθμιου Ο.Τ.Α.».

Σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ.1 «Τα ΕΧΣ αποτελούν σύνολα κειμένων και διαγραμμάτων με τα οποία καθορίζονται χρήσεις γης, γενικοί όροι και περιορισμοί δόμησης καθώς και κάθε άλλο μέτρο, όρος ή περιορισμός που απαιτείται ώστε να καταστούν οι περιοχές, ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων που μπορεί να λειτουργήσουν ως υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας ή για τις οποίες απαιτείται ειδική ρύθμιση των χρήσεων γης και των λοιπών όρων ανάπτυξής τους, κατάλληλες είτε για τη δημιουργία οργανωμένων υποδοχέων δραστηριοτήτων είτε για την πραγματοποίηση προγραμμάτων και παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας»<sup>44</sup>.

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ**

#### **3.1. Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στα διάφορα όργανα της Διοίκησης (άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος)**

Σε αντίθεση με τα δυτικο-ευρωπαϊκά της πρότυπα, η Ελλάδα χαρακτηριζόταν επί πολλές δεκαετίες από τη συγκέντρωση των σημαντικότερων πολεοδομικών ευθυνών στα κεντρικά όργανα του κράτους, ενώ κάποιες δευτερεύουσες αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν σε περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες ή και σε ορισμένους ΟΤΑ<sup>45</sup>. Οι δυσχέρειες στελέχωσης των δήμων με το αναγκαίο ανθρώπινο δυναμικό (μηχανικοί κ.ά.),

<sup>44</sup> Τσίγκας Γ. (2017). Πολεοδομικός Σχεδιασμός στο οικιστικό συγκρότημα Βόλου: ιστορική αναδρομή, προβλήματα, προοπτικές, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σ 21

<sup>45</sup> Γιαννακούρου Γ., Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ3661/2005.

ο περιορισμός σε μια και μάλιστα κατακερματισμένη σε χιλιάδες θνησιγενείς μονάδες (μικροί δήμοι και κοινότητες) βαθμίδα αυτοδιοίκησης και η συγκριτικά περιορισμένη, μέχρι το Β΄ παγκόσμιο πόλεμο, αστικοποίηση αποτελούν ορισμένες εξηγήσεις για τον περιορισμένο, μάλλον παθητικό, ρόλο της αυτοδιοίκησης στο ελληνικό σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού. Αργότερα, οι προσπάθειες του νομοθέτη για τη μεταφορά πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ προσέκρουσαν, όπως είναι γνωστό, στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο υιοθέτησε μια ιδιαίτερη στενή ερμηνεία του όρου «κράτος» στο Σύνταγμα και ειδικότερα στο άρθρο 24 παρ. 2, αφού περιόρισε τη σημασία του στο νομικό πρόσωπο του κράτους *stricto sensu*, αποκλείοντας τους ΟΤΑ αλλά και άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου<sup>46</sup>. Πάντως, το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε αποδεχθεί και παλαιότερα τη δυνατότητα ανάληψης πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε περιφερειακά όργανα τους κράτους και, συνεπώς, την υπέρβαση της άκρως συγκεντρωτικής παράδοσης του πολεοδομικού σχεδιασμού στη χώρα μας. Βλ. ενδεικτικά τα ΠΕ 498 και 587/1993 για την «άμεση πολεοδόμηση».

Η εν λόγω ερμηνεία έχει υιοθετηθεί από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο και ως προς άλλους τομείς, όπως η υγεία, η εκπαίδευση, ο αθλητισμός, που συνδέονται στον Καταστατικό μας Χάρτη με αντίστοιχες ευθύνες του «κράτους»<sup>47</sup>. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας εκλαμβάνει τις εν λόγω ρυθμίσεις όχι μόνον ως κατοχύρωση παρεμβατικής δημόσιας πολιτικής και συναφών θεμελιωδών (ιδίως: κοινωνικών) δικαιωμάτων σε συγκεκριμένα αντικείμενα και τομείς (λ.χ. την υγεία κ.ά.), αλλά πέραν τούτων και ως ρητή επιφύλαξη υπέρ αντιστοιχών αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των οργάνων και υπηρεσιών που εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους ή δρουν για λογαριασμό του<sup>48</sup>.

Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, φαίνεται λοιπόν ότι μια σειρά από νευραλγικής σημασίας τομείς δημόσιας πολιτικής αποκλείονται από τη σφαίρα των τοπικών υποθέσεων και τοποθετούνται με ρητή συνταγματική επιταγή στη σφαίρα των εθνικών ή γενικών υποθέσεων, για τις οποίες υπεύθυνα είναι τα όργανα του υπό στενή έννοια

<sup>46</sup> Σκουρής Β. , Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο, Σάκκουλας, β΄ έκδοση, Θεσσαλονίκη 1991, αρ. 127

<sup>47</sup> ΣτΕ 2237/2001, ΣτΕ 2592/1999, ΣτΕ 1960/1999, ΣτΕ 3444/1998 , ΣτΕ 888/1997, ΣτΕ 263/1997

<sup>48</sup> Χλέπας Ν.Κ. , Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

«κράτους». Το από αποτέλεσμα αυτής της ερμηνείας είναι βέβαια η αποκλειστική κρατική-κυβερνητική αρμοδιότητα για τις σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές του σύγχρονου κοινωνικού κράτους (εκπαίδευση, κοινωνική φροντίδα, υγεία, αθλητισμός, πολιτισμός, περιβάλλον, πολεοδομία, κ.ά.). Η ιστορική ερμηνεία δεν φαίνεται, όμως, να συνηγορεί σε μια τέτοια αντίληψη, αφού κατά τις συζητήσεις για όλα τα σχετικά άρθρα ζητούμενο φαίνεται να ήταν περισσότερο οι σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού, τα συναφή κοινωνικά και άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, ο κρατικός παρεμβατισμός υπό την πληθώρα των μορφών του και όχι η κατοχύρωση αντίστοιχων αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των κρατικών οργάνων<sup>49</sup>.

Οι περιπτώσεις στις οποίες ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε να κατοχυρώσει ρητά την αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους *stricto sensu* για κάποιο συγκεκριμένο τομέα ή αντικείμενο διακρίνονται ευχερώς στη διατύπωση των συναφών συνταγματικών διατάξεων, σε συνδυασμό με την ίδια την κλίμακα ενός συγκεκριμένου αντικειμένου ή τομέα δημόσιας πολιτικής. Έτσι, στο άρθρο 78 Συντ. 1975 κατοχυρώθηκε το φορολογικό μονοπώλιο του κράτους, στο άρθρο 106 παρ. 1 η ευθύνη του κράτους για τον προγραμματισμό και το συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας στο σύνολο «της χώρας», στο άρθρο 24 παρ. 2 η αρμοδιότητά του για το χωροταξικό σχεδιασμό «της χώρας», στο άρθρο 22 παρ. 5 η μέριμνά του για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, στο άρθρο 102 παρ. 4 και 5 η ευθύνη του Κράτους για την άσκηση εποπτείας στους ΟΤΑ και τη διασφάλιση των πόρων που είναι απαραίτητοι για την εκπλήρωση της αποστολής τους κ.ο.κ. Αντίθετα, η απλή αναφορά του όρου «κράτος» και μάλιστα σε τόσο πολλές διατάξεις που καλύπτουν ένα ευρύτατο φάσμα δημόσιων πολιτικών δεν είναι δυνατό να εκληφθεί ως επιφύλαξη αποκλειστικής αρμοδιότητας υπέρ του νομικού προσώπου του κράτους για όλες αυτές τις δημόσιες πολιτικές: Κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε ουσιαστική εκμηδένιση το ρόλο της συνταγματικά κατοχυρωμένης και δημοκρατικά νομιμοποιημένης αυτοδιοίκησης και σε υποβιβασμό των ΟΤΑ σε απλούς διεκπεραιωτές και γραφειοκρατικούς μηχανισμούς επιτόπιας εκτέλεσης κρατικών

<sup>49</sup> Χλέπας Ν.Κ. , Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006



επιλογών και εντολών<sup>50</sup>.

Πάντως, και το ίδιο το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει ερμηνεύσει, σε ορισμένες περιπτώσεις, όχι περιοριστικά αλλά ευρύτερα τον όρο «κράτος» και έχει δεχθεί, λ.χ., ότι σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. (που αναφέρεται επίσης στο «κράτος») ευθεία εκ του Συντάγματος υποχρέωση να μεριμνά για την προστασία τους περιβάλλοντος είχε και μια συγκεκριμένη Κοινότητα<sup>51</sup>. Σε σχέση με την ιδιαίτερα σημαντική για το περιβάλλον, ενωσιακή έννομη τάξη, αξίζει να σημειωθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι ως προς τους υπόχρεους για περιβαλλοντική πληροφόρηση τόσο η γνωστή παλαιότερη οδηγία 90/313, σε συνδυασμό με την ΚΥΑ 77921/1440/1995 για την εφαρμογή της, όσο και η Σύμβαση του Άρχους, σε συνδυασμό με τη νεότερη σχετική οδηγία 2003/4 υιοθετούν μια ευρύτατη ερμηνεία των όρων «κράτος», «δημόσιες αρχές» κλπ., περιλαμβάνοντας όχι μόνον τους ΟΤΑ αλλά και δημόσια νομικά πρόσωπα. Και είναι βέβαια προφανές ότι η διαχείριση και αξιοποίηση των σχετικών πληροφοριών ανήκει σε όργανα που δεν περιορίζονται σε ένα παθητικό ή απλά «εκτελεστικό» ρόλο αλλά αποτελεί συστατικό στοιχείο και βασική προϋπόθεση για τη συγκροτημένη ανάληψη ευθυνών και την άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων<sup>52</sup>.

Ενόψει του κανονιστικού χαρακτήρα πολλών πολεοδομικών αρμοδιοτήτων, ιδιαίτερα σημαντική είναι εξάλλου και μια άλλη πτυχή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας: Ως προς την κατανομή ευθυνών για την κατ' εξουσιοδότηση κανονιστική ρύθμιση σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. το δικαστήριο κατέταξε με αξιολογικά, εν τέλει, κριτήρια τη ρυθμιστέα ύλη και όχι με βάση τη σχέση γενικού- ειδικού. Έτσι, έχει κριθεί, λ.χ., ότι η κατ' εξουσιοδότηση ρύθμιση της προστασίας όλων των ευπαθών οικοσυστημάτων, παραδοσιακών οικισμών κ.λπ., θα πρέπει να γίνεται με προεδρικό διάταγμα, χωρίς να υπολογίζεται η κλίμακα, το μέγεθος ή η εμβέλεια των υπό

<sup>50</sup> Παπαδημητρίου Γ. , Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, στο έργο: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νόμος, Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών και Οικονομικών Επιστημών. Αφιέρωμα στον Νικόλαο Σ. Παπαντωνίου, Θεσσαλονίκη 1996, σ. 293επ

<sup>51</sup> Χλέπας Ν.Κ., Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ, ΤοΣ 1993, σ. 347 επ. (354). Βλ. αντιθ. . Ευστρατίου Π.Μ, Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Δήμος 1/2004, σ. 55 επ. (58 επ.)

<sup>52</sup> Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 2005, σ. 83 επ.

προστασία αντικειμένων<sup>53</sup>. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετωπίζει την κατανομή των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που παρέχονται αφενός στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και, αφετέρου, στα «άλλα όργανα της διοίκησης» (άρθρ. 43 παρ. 2 Συντ.) ως σχέση κανόνα (προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας) και εξαίρεσης (προς τα άλλα διοικητικά όργανα). Ωστόσο, είναι προφανές ότι τα θέματα που είναι ειδικότερα ή έχουν τοπικό ενδιαφέρον ή χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό ούτε ποσοτικά λιγότερα είναι ούτε κατ' ανάγκη «ήσσονος σημασίας» (όπως δείχνει το παράδειγμα των ορίων ρύπων στο περιβαλλοντικό δίκαιο).

Ως προς την κατανομή των κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών ευθυνών μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων και οργάνων της διοίκησης είναι λοιπόν σαφές ότι η αντίληψη που έχει υιοθετηθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας όχι μόνον εκφράζει ένα φορμαλιστικό-συγκεντρωτικό πνεύμα που είναι ξένο προς το ισχύον Σύνταγμα, αλλά επιπλέον συρρικνώνει «εξ αντανάκλασεως» την έννοια των τοπικών υποθέσεων. Πράγματι, αν μόνον ήσσονος σημασίας θέματα μπορεί να χαρακτηρίζονται ως «τοπικού ενδιαφέροντος» και να ρυθμίζονται από ΟΤΑ, τότε η ρυθμιστέα ύλη για τις «τοπικές υποθέσεις» περιορίζεται ασφυκτικά και είναι αμφίβολο κατά πόσο αξίζει να ασχολούνται μαζί τους αιρετά όργανα με ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση. Άλλωστε, ο κατ' αποτέλεσμα περιορισμός της αυτοτέλειας των ΟΤΑ στην έκδοση, κατά κύριο λόγο, διοικητικών πράξεων (για τις οποίες δεν υφίσταται πάντοτε διακριτική ευχέρεια), οδηγεί σε ουσιαστική εκμηδένιση τον συνταγματικά κατοχυρωμένο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ αφαιρεί από τις τοπικές αρχές ρυθμιστικά εργαλεία (κανονιστική δράση) που είναι απαραίτητα για την άσκηση τοπικών δημόσιων πολιτικών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά το παρελθόν υπήρξε και απόφαση (ΣτΕ 1712/1998), η οποία υποστήριξε ότι ως θέματα «με τοπικό ενδιαφέρον νοούνται όχι οι αναφερόμενες στο άρθρο 102 του Συντάγματος τοπικές υποθέσεις, αλλά εκείνα που αφορούν μία και μόνο εδαφική περιοχή από εκείνες στις οποίες διαιρείται εκάστοτε η χώρα», ενώ ως όργανα που μπορούν κατ' εξουσιοδότηση να ρυθμίζουν τέτοια «θέματα με τοπικό ενδιαφέρον» νοούνται «τα περιφερειακά όργανα του κράτους». Έτσι αποκλείονταν από την έννοια των «θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος» οι τοπικές υποθέσεις, ως προς τις

<sup>53</sup> ΣτΕ 3661/2005, ΣτΕ 3250/2002, ΣτΕ 3405/2001

οποίες μόνο ως «ειδικότερα θέματα ή θέματα...με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό» θα μπορούσε, κατά συνέπεια, να δοθεί νομοθετική εξουσιοδότηση για κανονιστική ρύθμιση κατά το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ. Σε άλλες περιπτώσεις πάντως, το Συμβούλιο της Επικρατείας ενέταξε την έννοια των τοπικών υποθέσεων στην ευρύτερη έννοια των «θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος, αφού «κάθε...θέμα τοπικού ενδιαφέροντος δεν αποτελεί και τοπική υπόθεση, εάν το συγκεκριμένο αυτό θέμα περιλαμβάνεται στον κύκλο των κρατικών αρμοδιοτήτων, η άσκηση των οποίων σε συγκεκριμένη εδαφική περιοχή βεβαίως είναι θέμα τοπικού ενδιαφέροντος»<sup>54</sup>.

Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι η ratio του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ. εντοπίζεται κυρίως στην αποσυμφόρηση του Κοινοβουλίου, σε μια εποχή όπου οι παρεμβατικές δραστηριότητες του κράτους και η αυξανόμενη πολυπλοκότητα της κοινωνικής συμβίωσης έχουν πολλαπλασιάσει τις ανάγκες για νομοθετικές ρυθμίσεις. Άλλωστε, μολονότι η εν λόγω συνταγματική διάταξη χρησιμοποιεί το ρήμα «επιτρέπεται» για την παροχή νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, είναι προφανές ότι η ρύθμιση θεμάτων ειδικότερων ή τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα από τη Βουλή ή και από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αντιβαίνει στο πνεύμα του συντακτικού νομοθέτη και του συστήματος νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που για πρώτη φορά καθιέρωσε ρητά στη χώρα μας το Σύνταγμα του 1975. Ειδικά ως προς την παροχή εξουσιοδότησης για ρύθμιση θεμάτων «τοπικού ενδιαφέροντος», είναι σαφές ότι δεν «επιτρέπεται» απλώς, αλλά επιβάλλεται η παροχή εξουσιοδότησης προς ρύθμιση σε ΟΤΑ, όταν πρόκειται για θέματα τοπικού ενδιαφέροντος που αποτελούν συνάμα και «τοπικές υποθέσεις». Για τις τελευταίες υφίσταται αποκλειστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ κατά το άρθρο 102 Συντ. παρ. 1 και, συνεπώς, η παροχή νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων για ρύθμιση τοπικών υποθέσεων θα πρέπει να εξετάζεται μέσα από το πρίσμα μιας συνδυασμένης ερμηνείας των άρθρων 43 παρ. 2 εδ. β' και 102 παρ. 1 Συντ<sup>55</sup>.

Ειδικά ως προς την πολεοδομία αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι τόσο το συγκεντρωτικό πνεύμα ερμηνείας του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ. όσο και η πάγια θέση του

<sup>54</sup> Χλέπας Ν.Κ. , Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

<sup>55</sup> Χλέπας Ν.Κ. , Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

Συμβουλίου της Επικρατείας για τον αυστηρά κρατικό χαρακτήρα του πολεοδομικού σχεδιασμού (με εξαίρεση ορισμένες αρμοδιότητες εφαρμογών και συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες)<sup>56</sup> συνδέονται ασφαλώς και με την απουσία χωροταξικού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Ως «εκτελεστικές πολεοδομικές αρμοδιότητες» χαρακτηρίζονται η έκδοση οικοδομικών αδειών, η εφαρμογή ορισμένων διαδικασιών για τα αυθαίρετα, η κατάρτιση και κύρωση πράξεων αναλογισμού, προσκύρωσης και τακτοποίησης, ο έλεγχος των επικίνδυνων οικοδομών, η κύρωση των πράξεων εφαρμογής των οικοδομικών μελετών κ.α. Φαίνεται δηλ. ότι είχε καλλιεργηθεί η προσδοκία της κάλυψης ορισμένων από τα συναφή ρυθμιστικά κενά μέσω του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ήταν έτσι εύλογο, υπό μια τέτοια προσέγγιση, να θεωρείται σκόπιμο να διαμορφώνονται οι πολεοδομικές ρυθμίσεις υπό μια ευρύτερη οπτική γωνία που πρόσφερε το ψηλότερο, κρατικό, περιφερειακό ή -ακόμη καλύτερα- κεντρικό επίπεδο.

Τα νομολογιακά εμπόδια στις νομοθετικές προσπάθειες αποσυγκέντρωσης πολεοδομικών αρμοδιοτήτων οδήγησαν, τελικά, στη γνωστή προσπάθεια υπέρβασης μέσω της αναθεώρησης του Συντάγματος<sup>57</sup>. Ωστόσο, αντί να επιχειρηθεί η υιοθέτηση ρύθμισης για τη σημασία του όρου «κράτος» σε συγκεκριμένες διατάξεις, η προσθήκη κάποιας ερμηνευτικής δήλωσης ή κάποια αναδιατύπωση του άρθρου 24 παρ. 2, αποφασίσθηκε να κατοχυρωθεί ρητά στο άρθρο 102 παρ. 1, σε νέο εδάφιο, αυτό το οποίο ήδη κάνει η αυτοδιοίκηση στη χώρα μας εδώ και 170 χρόνια, δηλ. η κατ' εντολή άσκηση από τους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που «συνιστούν αποστολή του κράτους»<sup>58</sup>. Έτσι, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, αφού και κατά τις σχετικές συζητήσεις έγινε ρητή αναφορά στα προβλήματα που είχαν ανακύψει ως προς τις πολεοδομικές αρμοδιότητες, απεδέχθη πλέον έμμεσα τις ερμηνευτικές επιλογές του Συμβουλίου της Επικρατείας και τον κρατικό χαρακτήρα του πολεοδομικού σχεδιασμού. Επιβεβαιώθηκε δηλ. το αυστηρά

<sup>56</sup> Αραβαντινού Αθ., Πολεοδομικός Σχεδιασμός. Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα 1997.

<sup>57</sup> Ευστρατίου Π.Μ., Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας «άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους» (άρθρο 102 παρ. 1 Συντ.). Η αντισυνταγματικότητα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων πολεοδομικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002 (ΣτΕ Ολ. 3661/2005), ΠερΔικ 4/2005, σ. 544 επ.

<sup>58</sup> Χλέπας Ν. Κ., Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για την μετάθεσή τους σε άλλους φορείς, στο έργο: Ν.-Κ. Χλέπα (Επιμ.), Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σ.190 επ

συγκεντρωτικό μοντέλο ενός ιδιότυπου «κρατικού τοπικού σχεδιασμού» στη χώρα μας που προκαλεί αλγινή, για μια δημοκρατική χώρα, εντύπωση σε κάθε καλόπιστο ξένο παρατηρητή<sup>59</sup>.

Η συνέχεια αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού που ορισμένοι ονομάζουν «ετερογονία των σκοπών», αν και η αντίδραση του Συμβουλίου της Επικρατείας στη συγκεκριμένη πρωτοβουλία του αναθεωρητικού νομοθέτη θα έπρεπε να είναι αναμενόμενη, αφού ακόμη και οι βασικές θέσεις της μετά την αναθεώρηση της νομολογίας είχαν προβλεφθεί εγκαίρως στη σχετική επιστημονική συζήτηση<sup>60</sup>. Πράγματι, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο επικεντρώθηκε στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο αξιοποίησε ως «όριο» του αναθεωρημένου άρθρου 102 παρ. 1 αρχικά με τα Πρακτικά Επεξεργασίας 601-602/2002 του Πέμπτου Τμήματος και, πρόσφατα, με τις αποφάσεις 3661-3/2005 της Ολομέλειας. Στις τελευταίες, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι «κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος» ο πολεοδομικός σχεδιασμός, δηλ. η πολεοδομική οργάνωση πόλεων και οικισμών «οποιοδήποτε μεγέθους» έχει συνέπειες που εκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακος, και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δομήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα...αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα». Συνεπώς, βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησεως κατά το άρθρο 43 μπορούν τα ανωτέρω να γίνονται μόνο με Προεδρικά Διατάγματα και όχι με πράξεις άλλων οργάνων της διοικήσεως. Αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες της αναθεώρησης ο εισηγητής της πλειοψηφίας είχε επισημάνει, σχετικά με τις αρμοδιότητες για κρατικές υποθέσεις που θα ασκούσαν οι ΟΤΑ, ότι «είναι προφανές ότι οι αρμοδιότητες αυτές μπορούν να μετουσιώνονται είτε

<sup>59</sup> Ευστρατίου Π.Μ. , Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας «άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους» (άρθρο 102 παρ. 1 Συντ.). Η αντισυνταγματικότητα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων πολεοδομικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002 (ΣτΕ Ολ. 3661/2005), ΠερΔικ 4/2005, σ. 546

<sup>60</sup> Χλέπα Ν.Κ., Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση – Συναινετική κατοχύρωση του «μεταρρυθμιστικού κεκτημένου», στο έργο: Αντ Μακρυδημήτρη/Ολ. Ζύγουρα, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ.78.

στην έκδοση ατομικών είτε στην έκδοση γενικών είτε στην έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Άρα, είναι δυνατή η ανάθεση αρμοδιοτήτων κάθε μορφής. Είναι δυνατή η ανάθεση και των κανονιστικών αρμοδιοτήτων, όταν πρόκειται φυσικά για τη ρύθμιση θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος στο πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, που τυποποιεί το φαινόμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης». Από την άλλη πλευρά, όπως ήδη επισημάνθηκε προηγουμένως, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται και το γεγονός ότι, όταν πρόκειται για υποθέσεις τοπικού ενδιαφέροντος, και το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ. θα πρέπει, αντιστρόφως, να ερμηνεύεται σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 101 Συντ. (ως προς τα περιφερειακά κρατικά όργανα για κρατικές υποθέσεις) και 102 Συντ. (ως προς τους ΟΤΑ)<sup>61</sup>.

Οι εν λόγω αποφάσεις υπογραμμίζουν μάλιστα ότι αυτός ο κανόνας ισχύει όχι μόνο για τις «αμιγώς κανονιστικές πράξεις» (λ.χ. όροι δομήσεως και χρήσεων), αλλά και για τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως), καθώς και για τις ατομικές πράξεις (λ.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως), εξαιτίας της πολύ ισχυρής εσωτερικής συνοχής του πολεοδομικού σχεδιασμού που συνδέει «αρρήκτως» όλες αυτές τις κατηγορίες πράξεων<sup>62</sup>. Μετά από αυτές τις αποφάσεις του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, η επιδείνωση της ήδη υφιστάμενης παραλυτικής συμφόρησης των κεντρικών πολεοδομικών υπηρεσιών είναι αναμενόμενη<sup>63</sup>. Πάντως, το Συμβούλιο Επικρατείας έκρινε ότι η έγκριση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου με Υπουργική Απόφαση δεν είναι προβληματική λόγω της δυνατότητας ανατροπής των σχετικών επιλογών κατά το μεταγενέστερο στάδιο της πολεοδομικής μελέτης, ενώ και οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων (προς τις οποίες εξομοιώνεται ή «όλως εντοπισμένη τροποποίηση»), καθώς και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες που «δεν έχουν τον κατά τα ανωτέρω γενικότερο χαρακτήρα», επιτρέπεται να ανατεθούν

<sup>61</sup> Χλέπας Ν.Κ., Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

<sup>62</sup> Αραβαντινού Αθ., Πολεοδομικός Σχεδιασμός. Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα 1997, σ. 167επ.

<sup>63</sup> Γιαννακούρου Γ., Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ3661/2005.

σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα<sup>64</sup>.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τον κρατικό χαρακτήρα των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων δεν αμφισβήτησε ούτε η αξιόλογη μειοψηφία του δικαστηρίου, η οποία πάντως υποστήριξε ότι το αναθεωρημένο άρθρο 102 παρ. 1 Συντ. επιτρέπει την ανάθεση και ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ, εφόσον πρόκειται για θέματα τοπικού και όχι γενικότερου ενδιαφέροντος. Στα τελευταία συμπεριέλαβε η μειοψηφία τα θέματα που αφορούν ή έχουν άμεσες επιπτώσεις σε περισσότερες από μία Περιφέρειες της χώρας ή ενδιαφέρουν ολόκληρη την επικράτεια, όπως η πολεοδόμηση ευαίσθητων, από απόψεως προστασίας του φυσικού πολιτιστικού ή οικιστικού περιβάλλοντος, περιοχών<sup>65</sup>.

Το γεγονός ότι η πλειοψηφία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποδίδει στην πολεοδομική οργάνωση πόλεων και οικισμών επιπτώσεις εθνικής κλίμακας που, κατά τη διεθνή εμπειρία, συνήθως ανάγονται στο γενικό χωροταξικό και όχι στον τοπικό πολεοδομικό σχεδιασμό προκαλεί εκ πρώτης όψεως έντονη απορία, αλλά τελικά αναδεικνύει τις ρίζες του προβλήματος που εντοπίζονται στον τρόπο κατάστρωσης και λειτουργίας (ή ορθότερα μη λειτουργίας) του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στη χώρα μας. Το ουσιαστικό διακύβευμα δεν είναι δηλαδή τελικά η κατά τα άρθρα 24, 43, 101, 102 Συντ. κατανομή διοικητικών και κανονιστικών ευθυνών για την πολεοδομία<sup>66</sup>.

Ο κίνδυνος που εξακολουθεί να προβάλλει αυτή τη στιγμή είναι να συνεχισθεί η μεταπολεμική «πεπατημένη» στα πολεοδομικά μας πράγματα με τη νομοθετική εξουσία να επιτρέπει την εκτός σχεδίου νόμιμη και να νομιμοποιεί εκ των υστέρων την εκτός σχεδίου παράνομη αυθαίρετη δόμηση, έτσι ώστε ο όποιος πολεοδομικός σχεδιασμός να μην έχει κατά κανόνα προληπτικό ex ante αλλά ex post χαρακτήρα, αναιρώντας την ίδια

<sup>64</sup> Γιαννακούρου Γ., Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ3661/2005.

<sup>65</sup> Χλέπας Ν.Κ. , Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

<sup>66</sup> Χλέπας Ν.Κ. , Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

του τη φύση<sup>67</sup>. Σημασία έχει λοιπόν η ταχύτητα, η αξιοπιστία, η λειτουργικότητα, η ποιότητα κατάστροφης και υλοποίησης του ίδιου του πολεοδομικού σχεδιασμού στο πλαίσιο μιας σύγχρονης, δηλαδή εξαιρετικά σύνθετης και διαρκώς μεταβαλλόμενης κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας. Συνεπώς, η λύση στα σημερινά αδιέξοδα ίσως δεν ανευρίσκεται σε μια νέα αναθεώρηση που μπορεί να προκαλέσει ένα ακόμη φαύλο κύκλο που θα συνεπάγεται νέες καθυστερήσεις, οι οποίες ευνοούν τελικά την de facto άναρχη ανάπτυξη των οικισμών και γενικά των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στο μεγαλύτερο μέρος της χώρας. Τα πολεοδομικά μας αδιέξοδα κακώς συνδέονται με το Σύνταγμα. Ένα αναμορφωμένο, σύγχρονο, αποτελεσματικό, ανοικτό στις τοπικές κοινωνίες και ευέλικτο θεσμικό πλαίσιο που θα απορρίπτει τις απαρχαιωμένες λογικές ενός άνωθεν, συγκεντρωτικού και στεγανοποιημένου σχεδιασμού θα πρέπει να είναι το ζητούμενο.

## **3.2. Χρήσεις γης**

### **3.2.1. Η έννοια της χρήσης γης**

Οι απόπειρες ορισμού ή εννοιολογικής προσέγγισης του όρου «χρήσις γης» στην ελληνική νομοθεσία και νομολογία είναι ελάχιστες, παρά τις πολλαπλές εμπειρικές αναφορές και εφαρμογές του. Οι πιο περιεκτικοί νομοθετικοί ορισμοί του όρου αυτού περιλαμβάνονται στο άρθρο 2 παρ. 5 του Ν.Δ. 1262/1972, όπου ως «χρήσις γης» ορίζεται ως «ο τρόπος της λειτουργικής χρησιμοποιήσεως τμήματος εδάφους ή κτισμάτων ή έργων υποδομής», καθώς και στο άρθρο 1 παρ. 4 του Ν. 360/1976, όπου δίνεται ο ορισμός της «χρήσις χώρου» - όρος ταυτόσημος με τη «χρήση γης» - ως «ο τρόπος της ενδεδειγμένης λειτουργικής χρησιμοποιήσεως ζώνης, περιοχής ή τμήματος του χερσαίου και θαλάσσιου χώρου, μετά των εν αυτοίς φυσικών πόρων, υδάτων και έργων υποδομής».

Έχει υποστηριχθεί επίσης από μέρος της θεωρίας πως έμμεσος υπαινιγμός στον εν λόγω όρο γίνεται από τον Έλληνα νομοθέτη και στο άρθρο 24 του Συντάγματος και συγκεκριμένα στην παρ. 1 του άρθρου αυτού, η οποία ομιλεί για τις προϋποθέσεις

<sup>67</sup> Ρίζος Σ., Η αυτοαναίρεση του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου, στο έργο: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, σ. 1191 επ.



αλλαγής της χρήσης δάσους ή δασικής έκτασης, γίνεται μνεία της λέξης «χρήση», στην παρ. 2 του ιδίου άρθρου, όπου γίνεται αναφορά στη ρυθμιστική αρμοδιότητα του κράτους στα θέματα χωροταξίας και πολεοδομίας και στην παρ. 3, η οποία αφορά στο θεσμό της εισφοράς σε γη, με σκοπό τη διασφάλιση των απαραίτητων κοινοχρήστων χώρων και κοινωφελών χρήσεων. Η αλήθεια βέβαια είναι πως σε καμία από τις άνω διατάξεις δεν περιέχει ρητή αναφορά στον όρο «χρήσεις γης»<sup>68</sup>.

Αναφορικά με τη σημασία και το περιεχόμενο του όρου «χρήσεις γης» πρέπει αρχικά να σημειωθεί πως μέχρι σήμερα ο όρος αυτός, παρά το γεγονός ότι έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονου ενδιαφέροντος από πολεοδόμους, χωροτάκτες, αλλά και περιβαλλοντολόγους, δεν φαίνεται να απασχόλησε ιδιαίτερα τους νομικούς, με αποτέλεσμα να μην έχει αξιολογηθεί και εμπλουτιστεί ο όρος αυτός από τη νομική επιστήμη και θεωρία. Προς επίρρωση τούτου επισημαίνεται ότι ο εν λόγω όρος αναφέρεται σχεδόν αποκλειστικά, στον πληθυντικό αριθμό, δηλαδή γίνεται λόγος για

«χρήσεις γης» και όχι για «χρήση γης», σαν να πρόκειται απλώς για μια ορολογική σύμβαση της πολεοδομίας και χωροταξίας, που περιγράφει ένα εμπειρικό φαινόμενο<sup>69</sup>.

Σύμφωνα με τον Χαϊνταρλή, η «χρήση γης», πέρα από μία ορολογική επινόηση με χρηστική αξία, αποτελεί έναν θεσμό του δικαίου, η οποία δεν περιγράφει απλώς ένα εμπειρικό φαινόμενο, δηλαδή μία α' ή β' χρήση, αλλά ενέχει την παράμετρο της χαλαρής ή ισχυρής, προγραμματικής ή κανονιστικής βούλησης του δικαίου να προκρίνει ή να ευνοήσει για έναν τόπο την/τις α' ή τη β' χρήση/σεις. Με άλλα λόγια, με τον όρο «χρήση γης» νοείται ο οποιοσδήποτε αναγνωριζόμενος από το δίκαιο προορισμός του εδάφους με σκοπό την πραγμάτωση κάποιου συγκεκριμένου ή συγκεκριμένων κάθε φορά σκοπών<sup>70</sup>.

Στις μέρες μας, λόγω της μεγάλης ερευνητικής κινητικότητας και ανάπτυξης, της έξαρσης του περιβαλλοντικού προβλήματος, της κρίσης των πόλεων, αλλά και του

<sup>68</sup> Γιαννακούρου, Γ. (2000). Ο καθορισμός χρήσεων γης και η αναθεώρηση του Συντάγματος, Περιβάλλον και Δίκαιο, τευχ. 4, 468-475

<sup>69</sup> Χαϊνταρλής, Μ. (2010). Χρήσεις γης και Δίκαιο της Πολεοδομίας, Περιβάλλον και Δίκαιο της Πολεοδομίας, τευχ. 2, 258επ

<sup>70</sup> Χαϊνταρλής, Μ. (2010). Χρήσεις γης και Δίκαιο της Πολεοδομίας, Περιβάλλον και Δίκαιο της Πολεοδομίας, τευχ. 2, 258επ

διεθνικού χωρικού ανταγωνισμού, η διεύρυνση του περιεχομένου της έννοιας της χρήσης γης καθίσταται ολοένα και περισσότερο αναγκαία, καθώς μόνο με αυτόν τον τρόπο θα μπορέσει να ανταποκριθεί στο παράδειγμα της αειφόρου ανάπτυξης και στο τρίπτυχο «προστασία του περιβάλλοντος», κοινωνική συνοχή», «ανταγωνιστικότητα».

Στο πλαίσιο αυτό ορθώς επισημαίνεται από τη Σαμαρίνα ότι η συνύπαρξη των λέξεων «γη» και «χρήση», είναι αυτή που επιτρέπει τη μεγάλη πλαστικότητα της έννοιας της χρήσης γης και τη συνακόλουθη δυνατότητα εμπλουτισμού της ανάλογα με την εξέλιξη των χωρικών και περιβαλλοντικών συνθηκών<sup>71</sup>.

Ειδικότερα, η λέξη «γη» ως όρος δύναται να νοηθεί τόσο υπό τη χωρική της διάσταση, δηλαδή ως το φυσικό υπόβαθρο επί του οποίου εκδηλώνεται η παρέμβαση του ανθρώπου, όσο και υπό την οικολογική της διάσταση, δηλαδή ως σύστημα πολύπλοκων οικολογικών διεργασιών (οικοσύστημα), το οποίο θα πρέπει να διαφυλάσσεται από την Πολιτεία ως αναπόσπαστο στοιχείο της ποιότητας ζωής αλλά και προς όφελος των μελλοντικών γενεών. Στην πρώτη περίπτωση η γη υπολαμβάνεται ως πόρος που διαθέτει κάποια μετρήσιμη τις περισσότερες φορές οικονομική αξία, ενώ στη δεύτερη ταυτίζεται με την έννοια του οικοσυστήματος, το οποίο διαθέτει ένα είδος αυταξίας και θα μπορούσε μάλιστα να υποστηριχθεί πως είναι η ίδια η βιόσφαιρα στο σύνολό της<sup>72</sup>.

Όμοια, η λέξη «χρήση» δεν περιλαμβάνει μόνο ότι προκύπτει ως αποτέλεσμα της ανθρώπινης δραστηριότητας, αλλά δύναται να συμπεριλάβει το σύνολο των λειτουργιών που εκτυλίσσονται ή παρατηρούνται στον χώρο, ανεξάρτητα από τα αν αυτές έχουν ως αφετηρία τους τον άνθρωπο ή πηγάζουν πρωτογενώς από την ίδια τη φύση. Στην τελευταία αυτή περίπτωση οι ίδιες οι φυσικές και οικολογικές διεργασίες συνιστούν μορφές χρήσης του εδάφους ή με άλλα λόγια λειτουργικές εκφάνσεις του χώρου, οι οποίες δεν συνιστούν αποτέλεσμα της ανθρώπινης δραστηριότητας, αλλά τη δραστηριότητα της φύσης. Σύμφωνα με τη διευρυμένη αυτή ερμηνευτική εκδοχή του όρου, η χρήση γης εμπεριέχει και τη συναφή διάσταση της κάλυψης της γης (land

<sup>71</sup> Σαμαρίνα, Α. (2000). Ρύθμιση των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο (πτυχιακή εργασία), Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 3-7

<sup>72</sup> Σαμαρίνα, Α. (2000). Ρύθμιση των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο (πτυχιακή εργασία), Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 3-7

cover)<sup>73</sup>.

Ο θεσμός της χρήσης γης αντιμετωπίζεται κατά κύριο λόγο από το δίκαιο της πολεοδομίας, το οποίο άλλωστε κατά ένα μεγάλο μέρος του συνιστά δίκαιο καθορισμού χρήσεων γης. Οι χρήσεις γης καθορίζονται με απόφαση η οποία δημοσιεύεται σε ΦΕΚ για την κάθε περιοχή. Γνωρίζοντας την χρήση γης της περιοχής όπου επιθυμεί μια βιομηχανία, βιοτεχνία, επαγγελματικό εργαστήριο ή οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα να εγκατασταθεί - ειδικά αυτές που για τη λειτουργία τους απαιτούν άδεια- κρίνεται αν η περιοχή είναι κατάλληλη ή όχι για τη συγκεκριμένη δραστηριότητα.

### **3.2.2. Καθορισμός χρήσεων γης**

Σήμερα, οι χρήσεις γης καθορίζονται από τον Ν. 4269/2018 (Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση – Βιώσιμη Ανάπτυξη, ΦΕΚ 114/29-06-2018 και το νέο ΠΔ των χρήσεων γης το οποίο προσδιορίζει το εύρος και περιεχόμενο των κατηγοριών χρήσεων γης, που θα εφαρμόζονται εφεξής από τον πολεοδομικό σχεδιασμό για την οργάνωση και λειτουργία των οικιστικών κέντρων της χώρας αλλά και του εξωαστικού χώρου. Με το νέο Προεδρικό Διάταγμα των χρήσεων γης προσαρμόζονται στη σύγχρονη πραγματικότητα οι προβλέψεις του προηγούμενου ΠΔ (166/Δ') και αντιμετωπίζονται τα προβλήματα που δημιούργησε ο προϊσχύσαν Ν.4269/2014.

Πιο αναλυτικά στο ΠΔ καθορίζονται 13 γενικές κατηγορίες χρήσεων (άρθρο 1, παρ. Ι) οι οποίες καλύπτουν τον αστικό και εξωαστικό χώρο, σε αντιστοιχία με το πεδίο εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων. Εκτός από τις περιοχές κατοικίας (αμιγούς και γενικής) οι νέες γενικές κατηγορίες χρήσεων γης περιλαμβάνουν υποδοχείς για την εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων, περιοχές συγκέντρωσης αστικών υποδομών και άλλων ιδιαίτερων χρήσεων, καθώς και περιοχές άσκησης αγροτικών δραστηριοτήτων. Κάθε μία από τις γενικές κατηγορίες περιλαμβάνει συγκεκριμένες ειδικές χρήσεις (άρθρο 1, παρ. ΙΙ), οι οποίες έχουν εμπλουτιστεί, σε σχέση με το προηγούμενο ΠΔ και νόμο, ώστε να αποτυπωθεί το εύρος τόσο των αλλαγών στο σύγχρονο τρόπο ζωής, όσο και των κοινωνικο-οικονομικών δραστηριοτήτων, που ο αστικός και εξωαστικός χώρος καλούνται να ικανοποιήσουν.

<sup>73</sup> Σαμαρίνα, Α. (2000). Ρύθμιση των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο (πτυχιακή εργασία), Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 3-7

Στο πλαίσιο αυτό, προβλέπονται 47 ειδικές χρήσεις που εκτός από τις παραδοσιακές δραστηριότητες, λειτουργίες και υποδομές (όπως κατοικία, εκπαίδευση, πράσινο, βιομηχανία, μέσα μαζικής μεταφοράς κλπ), περιλαμβάνουν και νέες όπως :

- τα πράσινα σημεία και οι γωνιές ανακύκλωσης που αποτελούν βασικά εργαλεία υλοποίησης του Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Απορριμμάτων
- η αστική γεωργία – λαχανόκηποι που επιτρέπουν την καλλιέργεια στις πόλεις γεωργικών προϊόντων για ατομική κατανάλωση
- οι εγκαταστάσεις υποδοχής και φιλοξενίας μεταναστών/ προσφύγων ως αναγκαίες δομές για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης
- οι αγροτικές εκμεταλλεύσεις ως βασική παραγωγική δραστηριότητα στην ύπαιθρο
- τα κέντρα αποτέφρωσης νεκρών κλπ.

Βασική αρχή για τον καθορισμό του περιεχομένου των γενικών κατηγοριών χρήσεων γης (δηλ. του εύρους των ειδικών χρήσεων που επιτρέπονται στις επιμέρους γενικές κατηγορίες), αποτελεί τόσο η προστασία του αμιγούς πολεοδομικού χαρακτήρα κάθε γενικής χρήσης, η οποία συνεπάγεται τον εμπλουτισμό της κύριας λειτουργίας (δηλ. κατοικία, βιομηχανία, τουρισμός κλπ) με συμπληρωματικές και συμβατές μεταξύ τους δραστηριότητες, όσο και η άρση μονοπωλιακών καταστάσεων (όπως ισχύει για την πρόβλεψη εγκατάστασης ΙΚΤΕΟ στις περιοχές γενικής κατοικίας και πολεοδομικού κέντρου).

Για την περαιτέρω προστασία των περιοχών κατοικίας καθορίζονται στα άρθρα 2 & 3 ανώτατα μεγέθη για επιμέρους ειδικές χρήσεις με απώτερο σκοπό τον περιορισμό της όχλησης που δύναται να προκαλούν, π.χ. πολυκαταστήματα, αποθήκες, καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος κλπ. Την ίδια στιγμή, παρέχεται η δυνατότητα στον πολεοδομικό σχεδιασμό, πέρα από τη δυνατότητα εξαίρεσης επιμέρους ειδικών χρήσεων

από όλες τις γενικές κατηγορίες χρήσεων γης, να περιορίσει και τα προβλεπόμενα αυτά μεγέθη.

Σύμφωνα δε με τα άρθρα 8-11 στις περιοχές, υποδοχείς παραγωγικών δραστηριοτήτων επιτρέπονται, με περιορισμούς, ειδικές δραστηριότητες του τριτογενή τομέα που κρίνεται ότι λειτουργούν συμπληρωματικά και σε συνέργεια με τον δευτερογενή, π.χ. χώροι γραφείων, θερμοκοιτίδες επιχειρήσεων, εκθεσιακά κέντρα κλπ. Επίσης, προβλέπεται η γενική κατηγορία του Τεχνολογικού Πάρκου ως υποδοχέας εγκατάστασης παραγωγικών δραστηριοτήτων αιχμής, καθώς και η χωροθέτηση εγκαταστάσεων εφοδιαστικής (Κέντρα Αποθήκευσης και Διανομής).

Το ΠΔ έχει άμεση ισχύ σε όλες τις περιοχές παραγωγικών δραστηριοτήτων καθώς και σε περιοχές με κοινωφελείς λειτουργίες (άρθρο 6).

Για τη συνολική ρύθμιση των περιοχών του εξωαστικού χώρου που περιλαμβάνονται στην έκταση ενός δήμου (άρθρο 15), το ΠΔ παραπέμπει στις αντίστοιχες ζώνες που προβλέπει ο νέος Ν. 4447/2016 για το χωρικό σχεδιασμό, οι οποίες λειτουργούν συμπληρωματικά με τις περιοχές ειδικής προστασίας που προβλέπονται από τον ίδιο νόμο.

Τέλος, σε αντίθεση με τον Ν. 4269/2014, προβλέπεται η κατάργηση των οικισμών ως γενική κατηγορία χρήσης, ενώ στο άρθρο 16 προβλέπεται ένα εύρος δραστηριοτήτων (ειδικών χρήσεων) που επιτρέπεται να εγκατασταθούν σε, νομίμως, οριοθετημένους οικισμούς με πληθυσμό μικρότερο από 2.000 κατοίκους, μέχρι την ολοκλήρωση και θεσμοθέτηση του πολεοδομικού σχεδιασμού.

### **3.3. Νομική φυσιογνωμία των πολεοδομικών ρυθμίσεων α) το εύρος της νομικής δεσμευτικότητας τους, β) ατομικός ή κανονιστικός χαρακτήρας**

Τα προγράμματα, τα σχέδια και οι μελέτες του χωροταξικού και του πολεοδομικού δικαίου συγκροτούν, συγκριτικά με τις δύο παραδοσιακές μορφές δραστηριότητας της διοίκησης - τις κανονιστικές και τις ατομικές διοικητικές πράξεις, μία ιδιότυπη κατηγορία διοικητικών ενεργειών. Πιο συγκεκριμένα, το πρόγραμμα, το σχέδιο και η

μελέτη ούτε θεσπίζουν γενικούς και αφηρημένους κανόνες συμπεριφοράς, ούτε ρυθμίζουν συγκεκριμένες περιπτώσεις με εξωτερικές έννομες συνέπειες και άμεση νομική ισχύ<sup>74</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 2 του Νόμου Περί χωροταξίας και Περιβάλλοντος τα εθνικά χωροταξικά σχέδια και προγράμματα εγκρίνονται, προτού τεθούν σε ισχύ από τη Βουλή με τη διαδικασία του άρθρου 79 παρ. 8 του Συντ., κατά διαστήματα που δεν δύναται να υπερβούν την τριετία, ενώ τα περιφερειακά και ειδικά χωροταξικά σχέδια και προγράμματα εγκρίνονται πρώτα από το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος και εν συνεχεία δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΕτΚ). Άλλωστε, το άρθρο 7 παρ. 2 του ίδιου νόμου ορίζει πως όλες οι κανονιστικές και ατομικές πράξεις που ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη χωροταξία πρέπει να επί ποινή απόλυτης ακυρότητας σύμφωνα προς τις διατάξεις του νόμου αυτού και τα Χωροταξικά Σχέδια και Προγράμματα που έχουν εγκριθεί<sup>75</sup>.

Εκ των παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι τα χωροταξικά σχέδια και προγράμματα προσλαμβάνουν επιτακτικό χαρακτήρα. Δηλαδή, δεν αποτελούν μόνο κατευθυντήριες οδηγίες για τη σύνταξη ειδικότερων σχεδίων και μελετών ή για την έκδοση κανονιστικών και ατομικών διοικητικών πράξεων, αλλά προορίζονται να επηρεάζουν το περιεχόμενο όλων αυτών των διοικητικών ενεργειών. Τα ρυθμιστικά και πολεοδομικά σχέδια που έρχονται σε αντίθεση με τις προβλέψεις των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων, παύουν κάποτε να ισχύουν και να εφαρμόζονται, ενώ οι κανονιστικές και οι ατομικές διοικητικές πράξεις της διοίκησης καθίστανται με τους ίδιους όρους απολύτως άκυρες. Όταν όμως τα χωροταξικά σχέδια και προγράμματα όλων των ειδών και των βαθμίδων έχουν από το νόμο την ιδιότητα να καταργούν αφενός πολεοδομικά σχέδια και αφετέρου κανονιστικές και ατομικές αποφάσεις με αντίθετο περιεχόμενο, γίνεται δεκτό πως και τα ίδια περιλαμβάνουν κανόνες δικαίου. Όσον αφορά δε τις εκτελεστές κανονιστικές και ατομικές πράξεις η παραπάνω θέση ενισχύεται από το γεγονός ότι σύμφωνα με το άρθρο 95 του Συντ. και το άρθρο 48 του ΠΔ 18/1989

<sup>74</sup> Σκουρής Β. (1991). Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σ. 63

<sup>75</sup> Σκουρής Β. (1991). Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σ. 65

οι πράξεις ακυρώνονται, εφόσον διαπιστωθεί παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου<sup>76</sup>.

Όσον αφορά τη "γενική πολεοδομική μελέτη" και το "γενικό πολεοδομικό σχέδιο", σύμφωνα με τα άρθρα 14 και 19 του ν.947/1979 και τα άρθρο 5 του ν. 1337/1983 δεν συνεπάγονται μόνο υποχρεώσεις για τις δημόσιες υπηρεσίες, τους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, αλλά επηρεάζουν άμεσα τις έννομες σχέσεις της Διοίκησης με τους ιδιώτες. Το γεγονός ότι κάθε δομική εργασία οφείλει να είναι σύμφωνη με τις προδιαγραφές της μελέτης ή του σχεδίου και επιπλέον επιτρέπεται η αναγκαστική απαλλοτρίωση των ακινήτων που βρίσκονται εντός της περιοχής της μελέτης ή του σχεδίου, αρκούν για να προσδώσουν στη γενική πολεοδομική μελέτη και το γενικό πολεοδομικό σχέδιο τις ιδιότητες δεσμευτικών κανόνων δικαίου. Παρόλα αυτά, γίνεται δεκτό πως οι "γενικές μελέτες ανάπτυξης ή αναμόρφωσης οικιστικών περιοχών" δύναται να μην περιλαμβάνουν πάντοτε αναγκαστικούς κανόνες συμπεριφοράς<sup>77</sup>.

Παραπέρα τα "στρατηγικά εργαλεία χωρικού σχεδιασμού", τα οποία αναφέρονται σε ευρείες χωρικές κλίμακες και έχουν ως στόχο την αναπτυξιακή, κοινωνική, περιβαλλοντική πολιτισμική σύζευξη, είναι κανονιστικά, υπό την έννοια ότι νομοθετούν για τον εδαφικό χώρο έναν σαφή προσανατολισμό στη χρήση του<sup>78</sup>. Σε αυτά εντάσσονται όλες οι εκδοχές των σχεδίων χρήσεων γης με κυριότερα τα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, ΠΟΑΠΔ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΑ ΠΑΡΚΑ, ΠΕΡΠΟ, ΠΟΤΑ, ΖΟΕ<sup>79</sup>.

Τα "στρατηγικά εργαλεία χωρικού σχεδιασμού" περιέχουν ρυθμίσεις ατομικού και κανονιστικού χαρακτήρα και είναι δεσμευτικά τόσο για τη διοίκηση όσο και για τον πολίτη. Παρόλα αυτά, η δεσμευτικότητα ποικίλει ανάλογα με το αν είναι δεσμευτικές και κανονιστικές μέσα από τα ίδια κείμενα της νομοθεσίας. Η νομική τους φυσιογνωμία απαρτίζεται από τα παραπάνω στοιχεία, έχουν κατευθυντήριο στόχο και μη κανονιστικό καταρχάς χαρακτήρα, πλην αυτών των κανονιστικών διατάξεων που θέτουν την άμεση

<sup>76</sup> Σκουρής Β. (1991). Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σ. 66

<sup>77</sup> Σκουρής Β. (1991). Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σ. 68

<sup>78</sup> Χαϊνταρλής Μ. (2012) «Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης». Στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης.

3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου

<sup>79</sup> Λαλένης Κ. (2014). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ - ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΥΠΕΡΚΙΕΜΕΝΟΥ ΚΑΙ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.

εφαρμογή τους ως εργαλείων<sup>80</sup>. Όσον αφορά τα "κανονιστικά εργαλεία χωρικού σχεδιασμού", πρέπει να σημειωθεί πως αυτά είναι δεσμευτικά για τη διοίκηση και τους πολίτες με την έννοια ότι οι διατάξεις επιτάσσουν την υποχρεωτική εφαρμογή αυτών. Ωστόσο, πολλές φορές το ΣτΕ αποτελεί την δικλείδα για τον τρόπο δεσμευτικότητας αυτών των κανόνων δικαίου, κρίνοντας ανάλογα τη συνταγματικότητα τους. Γενικά, γίνεται δεκτό πως δεν θα πρέπει να παρουσιάζονται αναντιστοιχίες ανάμεσα στο νόμο και στην υποχρέωση ακολουθίας των κανόνων αυτών από τη Διοίκηση και τον πολίτη<sup>81</sup>.

Στο θεσμικό πλαίσιο άλλων χωρών, οι νομική φύση των "εργαλείων στρατηγικού σχεδιασμού" ποικίλει ανάλογα με το σύστημα χωρικού σχεδιασμού που τις διέπει. Κύριο χαρακτηριστικό ωστόσο αποτελεί το γεγονός ότι τα εν λόγω δεν είναι συνήθως δεσμευτικά, υπό την έννοια ότι αποτελούν συνήθως κείμενα γενικού στρατηγικού σχεδιασμού με κατευθυντήριες αρχές και όχι νομικά δεσμευτικές, ενώ ο υποκείμενος σχεδιασμός περιλαμβάνει κανονιστικές διατάξεις σε επιμέρους εργαλεία και όχι σε όλα<sup>82</sup>.

Συνοψίζοντας, στην ελληνική νομοθεσία τα στρατηγικά εργαλεία αναφέρονται σε ευρύτερες χωρικές ενότητες, ενώ τα κανονιστικά στα πλαίσια των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ. Τα υποκείμενα εργαλεία πρέπει να εξειδικεύουν και να συμπληρώνουν τα εργαλεία στρατηγικού σχεδιασμού, ενώ τα κανονιστικά εργαλεία σχεδιασμού είναι νομικά δεσμευτικά.

#### **3.4. ΓΟΚ (από τη σκοπιά του πολεοδομικού κεκτημένου / μη επιδείνωση των συνθηκών του περιβάλλοντος)**

Ο όρος "πολεοδομικό κεκτημένο" διαμορφώθηκε μέσα από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο ήταν το πρώτο που έκανε χρήση του όρου αυτού. Πιο συγκεκριμένα, η Ολομέλεια του ΣτΕ με την υπ' αριθμ 10/1988 απόφαση του έκρινε πως «το οικιστικό περιβάλλον αποτελεί συνταγματικώς προστατευόμενη αξία, που

<sup>80</sup> Χαϊνταρλής Μ. (2012) «Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης». Στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου

<sup>81</sup> Λαλένης Κ. (2014). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ - ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΥΠΕΡΚΙΕΜΕΝΟΥ ΚΑΙ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.

<sup>82</sup> Λαλένης Κ. (2014). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ - ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΥΠΕΡΚΙΕΜΕΝΟΥ ΚΑΙ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.



επιτάσσει τον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη να ρυθμίσει την χωροταξική οργάνωση και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας βάσει ενός ορθολογικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, υπαγορευόμενου από χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια όπως είναι η ιδιομορφία, ο χαρακτήρας μιας περιοχής ως πόλεως, προαστίου ή χωριού και η εν γένει φυσιογνωμία, καθώς και οι ανάγκες κάθε περιοχής, ώστε οι οικισμοί να διαμορφώνονται κατά τρόπο λειτουργικό και να εξασφαλίζουν τους καλύτερους, κατά το δυνατό, όρους διαβίωσης»<sup>83</sup>.

Με την ως άνω απόφαση του το ΣτΕ προέβη σε μια τολμηρή, αλλά επιβεβλημένη «ερμηνεία του άρθρου 24 του Συντάγματος, προκειμένου να περισωθεί ό,τι θετικό έχει απομείνει και να αποσοβηθούν νέες, επιβλαβείς και ανεπανόρθωτες ζημιές στο περιβάλλον». Πρόκειται για τη γενέθλια απόφαση του "πολεοδομικού κεκτημένου", η οποία αποτέλεσε την απαρχή για την έκδοση σωρείας παρόμοιων αποφάσεων, με τις οποίες το ΣτΕ χάραξε μία κατευθυντήρια γραμμή προς τη διασφάλιση ενός βιώσιμου οικιστικού περιβάλλοντος, ελέγχοντας συγκεκριμένες πολεοδομικές ρυθμίσεις ως προς τις επιπτώσεις τους στους οικισμούς και τους κατοίκους τους, κρίνοντας τες δε ως αντισυνταγματικές και κατά συνέπεια μη εφαρμοστέες, όταν οδηγούν σε επιδείνωση της υπάρχουσας κατάστασης<sup>84</sup>. Αξίζει δε να σημειωθεί πως τις αντιλήψεις αυτές είχε ενστερνιστεί χρόνια πριν η επιστήμη<sup>85</sup>.

Οι κανόνες του οικοδομικού δικαίου ενυπάρχουν διάσπαρτοι σε διάφορες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, που αντιστοιχούν κατά βάση στο τρίτο μέρος του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, στο οποίο κωδικοποιούνται οι διατάξεις του Πολεοδομικού Κανονισμού του ΓΟΚ, σύμφωνα με τον ν. 1577/85

«Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός», όπως αυτές τροποποιήθηκαν με τους νόμους 1772/88 «Τροποποίηση διατάξεων του ν. 1577/85 Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός και άλλες σχετικές διατάξεις» και 2831/00 «Τροποποίηση των διατάξεων του ν. 1577/85

<sup>83</sup> ΟλΣτΕ 10/1988

<sup>84</sup> Ποθητού Θ.-Ε. (2017). Το πολεοδομικό κεκτημένο και η Διοίκηση ως φορέας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, Αθήνα: ΕΚΠΑ

<sup>85</sup> Σακελλαρόπουλος Α. (1982). Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος, Β΄ Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, σσ. 223-254, Τάχος Α. (1981). Η προστασία του περιβάλλοντος, Γιαννακοπούλου Κ. (1981). Η νομική προστασία του περιβάλλοντος.

Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός και άλλες πολεοδομικές διατάξεις»<sup>86</sup>, καθώς και οι διατάξεις αναφορικά με την τακτοποίηση και την προσκύρωση των οικοπέδων αντίστοιχα<sup>87</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ΓΟΚ σκοπός του νόμου είναι «ο καθορισμός των όρων, περιορισμών και προϋποθέσεων για την εκτέλεση οποιασδήποτε κατασκευής εντός ή εκτός των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών, ώστε να προστατεύεται το φυσικό, οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον, καθώς και να εξυπηρετείται το κοινωνικό συμφέρον». Ο σκοπός, όμως, αυτός του ΓΟΚ μέχρι και το έτος 1986 δεν κατόρθωσε να επιτευχθεί, καθώς οι διατάξεις του νέου ΓΟΚ «έλυναν μεν τα χέρια» ενός προικισμένου αρχιτέκτονα προκειμένου να μπορέσει αυτός να δημιουργήσει ένα αξιόλογο έργο, από άλλη δε διευκόλυναν και μια μεγάλη μερίδα ιδιοκτητών και κατασκευαστών να αναπτύσσουν μια αντιπολεοδομική και συνάμα αντικοινωνική οικοδομική ανάπτυξη<sup>88</sup>.

Ειδικότερα, όσον αφορά τους όρους και περιορισμούς της δόμησης αυτοί περιλαμβάνουν : (α) τις ελάχιστες διαστάσεις (πρόσωπο, εμβαδόν) που πρέπει να έχουν τα οικόπεδα για να είναι άρτια και οικοδομήσιμα, και την κατά παρέκκλιση αρτιότητα, (β) το συντελεστή δόμησης (Σ.Δ.) ή συντελεστή κατ' όγκον, (γ) το επιτρεπόμενο μέγιστο ποσοστό κάλυψης οικοπέδου, (δ) το μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος, που προκύπτει από τον Σ.Δ. και τον αντίστοιχο αριθμό ορόφων, (ε) τις ελάχιστες διαστάσεις πρασιών και παροδίων στοών, όπου αυτές προβλέπονται, (στ) τα οικοδομικά συστήματα / συστήματα δόμησης (άρθρο 160 παρ. 2 ΚΒΠΝ) κ.α<sup>89</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 243 ΚΒΠΝ, άρτιο και οικοδομήσιμο είναι το οικόπεδο εκείνο, το οποίο έχει τα ελάχιστα όρια εμβαδού και προσώπου κατά τον κανόνα, τα οποία καθορίζονται στην περιοχή και εφόσον μέσα στο οικοδομήσιμο τμήμα του μπορεί να εγγραφεί κάτοψη κτιρίου με την ελάχιστη επιφάνεια και την ελάχιστη πλευρά, που καθορίζονται από τους όρους δόμησης της περιοχής. Βάσει του άρθρου 33 παρ. 1 του

<sup>86</sup> Ευστρατίου Π.Μ., Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Εισαγωγή, σ.114 επ

<sup>87</sup> Ποθητού Θ.-Ε. (2017). Το πολεοδομικό κεκτημένο και η Διοίκηση ως φορέας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, Αθήνα: ΕΚΠΑ, σ.6

<sup>88</sup> Αραβαντινός Α. (1986). Πολεοδομικός Σχεδιασμός, σ. 220 επ

<sup>89</sup> Ποθητού Θ.-Ε. (2017). Το πολεοδομικό κεκτημένο και η Διοίκηση ως φορέας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, Αθήνα: ΕΚΠΑ, σ. 7

ΓΟΚ/73 (ν. 8/1973) τα ελάχιστα όρια εμβαδού και διαστάσεων των οικοπέδων στις περιοχές των πόλεων και κωμών του Κράτους, όπου η δόμηση γίνεται κατά το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα, ορίζονται σε 15 μ. δια το πρόσωπο, 25 μ. δια το βάθος και 400 τ.μ. για το εμβαδόν. Η προϋπόθεση, όμως, των 25 μ. για το βάθος παρελήφθη κατά τη διατύπωση της μεταγενέστερης διάταξης του άρθρου 6 παρ.2 εδ. α του ΓΟΚ/85 (ν. 1577/85), η οποία επιτρέπει το χαρακτηρισμό ως άρτιων και οικοδομήσιμων των εχόντων δημιουργηθεί πριν από τη δημοσίευση του νόμου αυτού οικοπέδων, που έχουν τα ελάχιστα νόμιμα όρια εμβαδού και προσώπου, ανεξαρτήτως της διαστάσεως του βάθους τους<sup>90</sup>.

Το ΣτΕ ελέγχοντας τη συνταγματικότητα της διάταξης του άρθρου 6 παρ.2 εδ. α του ΓΟΚ/85, την έκρινε ως αντισυνταγματική, καθώς με την ως άνω διάταξη καθίσταντο πλέον οικοδομήσιμα μη άρτια οικόπεδα, με μικρό ως και ελάχιστο βάθος, τα οποία επιβαλλόταν πρώτα να τακτοποιηθούν προκειμένου να καταστούν οικοδομήσιμα ή να προσκυρωθούν, διαφορετικά μπορούσαν να αναγνωρισθούν ως κοινόχρηστοι χώροι<sup>91</sup>. Το Δικαστήριο στηρίχθηκε στο σκεπτικό πως με τον τρόπο αυτόν καταργούνταν για όλες γενικώς τις περιοχές της χώρας ο υπαγορευόμενος από πολεοδομικά κριτήρια και προσαρμοσμένος στις ανάγκες και τη φυσιογνωμία κάθε περιοχής σχεδιασμός και έτσι επιδεινώνονταν καταφανώς οι όροι διαβίωσης των κατοίκων<sup>92</sup>. Το ΣτΕ επεσήμανε δε πως την ως άνω επιδείνωση δεν δύναται να αποτρέψει ο έλεγχος από την αρμόδια Πολεοδομική Αρχή ή η ΕΠΑΕ (άρθρο 3 παρ. 1 του ΓΟΚ/85), ο οποίος διενεργείται προκειμένου να διαπιστώσει η τελευταία εάν το κτίριο εντάσσεται στο περιβάλλον, ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι όροι διαβίωσης<sup>93</sup>.

Παρόλα αυτά, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 243 ΚΒΠΝ καθίσταται δυνατή καθίσταται η κατά παρέκκλιση δόμηση, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι κατά κανόνα προϋποθέσεις αρτιότητας, οι οποίες καθορίζονται από τους όρους δόμησης της εκάστοτε περιοχής. Το ΣτΕ, δια του υπ' αριθμ. 606/91 Πρακτικού Επεξεργασίας του,

<sup>90</sup> Ποθητού Θ.-Ε. (2017). Το πολεοδομικό κεκτημένο και η Διοίκηση ως φορέας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, Αθήνα: ΕΚΠΑ, σ. 8

<sup>91</sup> Ολ. ΣτΕ 2809/02, ΣτΕ 3385/01

<sup>92</sup> ΣτΕ 1196/92

<sup>93</sup> ΣτΕ3385/01, ΣτΕ 3386/91

απεφάνθη πως τα πολεοδομικά κριτήρια, τα οποία θα πρέπει να αναφέρονται στη λειτουργικότητα και την ανάπτυξη των οικισμών, καθώς και σε άριστους δυνατούς όρους διαβίωσης των πολιτών, συνιστούν των γνώμονα για την καθιέρωση της κατά παρέκκλιση δόμησης και δεν είναι συνυφασμένα με το υφιστάμενο ιδιοκτησιακό καθεστώς, τα οποία λαμβάνεται υπόψη μόνο στο πλαίσιο των ως άνω μείζονος σημασίας πολεοδομικών κριτηρίων<sup>94</sup>.

Οι όροι δόμησης αποτελούν νόμιμους περιορισμούς όλων ανεξαιρέτως των ιδιοκτησιών, τυχόν δε εξαιρέσεις οφειλόμενες σε τυχαίο ή συμπτωματικό γεγονός δεν δύναται να γίνουν ανεκτές από το Σύνταγμα<sup>95</sup>. Σύμφωνα μάλιστα με το Δικαστήριο, κάμψη των ως άνω πολεοδομικών κριτηρίων δεν δικαιολογείται ούτε στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η πολεοδομική παρέμβαση λαμβάνει χώρα με σκοπό την ανάπλαση μιας περιοχής, στην οποία έχει ήδη αναπτυχθεί αυθαίρετος δόμηση.

Κατά συνέπεια, γίνεται σαφές πως είναι δυνατή η νομοθετική πρόβλεψη παρεκκλίσεων από τους θεσπιζόμενους γενικούς όρους και περιορισμούς δόμησης μόνο μέσω της θέσπισης γενικών, αντικειμενικών και απρόσωπων κανόνων, ακριβώς όπως, άλλωστε, επιτάσσει η φύση τους και η συνταγματική αρχή της ισότητας. Ειδικότερα, εξαιρέσεις από τα γενικά πολεοδομικά κριτήρια δύναται να γίνουν ανεκτές σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ αποκλειστικά και μόνο στις περιπτώσεις που συντρέχουν αθροιστικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις : (α) είναι γνήσιες, δηλαδή αποτελούν όντως εξαιρετικές περιπτώσεις και όχι τον κανόνα, (β) προβλέπονται προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος<sup>96</sup> και (γ) είναι άμεσα συνυφασμένες προς τα άνω πολεοδομικά κριτήρια<sup>97</sup>. Επιπρόσθετα, απαιτείται η πλήρης θεμελίωσή τους από τα συνοδευόντα το διάταγμα στοιχεία<sup>98</sup>, καθώς και η οριοθέτηση επακριβώς των ιδιοκτησιών, επί των οποίων εφαρμόζονται παρεκκλίσεις κατά την αρτιότητα<sup>99</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, παγίως γίνεται δεκτό από νομολογία και επιστήμη πως δεν

<sup>94</sup> ΣτΕ ΠΕ 623/91, 691/91, 64/92, 399/95, 450/95, 451/95

<sup>95</sup> ΣτΕ 286/93 και ΣτΕ ΠΕ 623/91, 64/92

<sup>96</sup> ΣτΕ ΠΕ 64/92, 691/91

<sup>97</sup> ΣτΕ ΠΕ 64/92.

<sup>98</sup> ΣτΕ ΠΕ 613/91, 623/91.

<sup>99</sup> ΣτΕ ΠΕ 691/91

είναι συνταγματικά ανεκτή «η κατά τροποποίηση των γενικώς ή κατά παρέκκλιση ισχυόντων ορίων αρτιότητας των οικοπέδων, θέσπιση νέων, κατά περαιτέρω παρέκκλιση και έτι μικρότερων ορίων αρτιότητας, διότι αυτή συνεπάγεται προδήλως την υποβάθμιση και επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβιώσεως των κατοίκων της περιοχής. Το ίδιο ισχύει και όταν υπό το προϊσχύσαν καθεστώς ένα γήπεδο σε εκτός σχεδίου περιοχή θεωρείτο άρτιο κατά παρέκκλιση, εφόσον πληρούσε ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις τόσο ως προς το εμβαδόν, όσο και ως προς το πρόσωπο και το βάθος, ενώ υπό το ισχύον καθεστώς απαιτείται μόνο η προϋπόθεση ότι έχουν ορισμένο ελάχιστο εμβαδόν»<sup>100</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 1337/83, κατ' εξαίρεση δύναται να δομηθούν τα οικοπέδα, τα οποία, αν και δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αρτιότητας, έχουν μία πλευρά τους τουλάχιστον 4 μ. σε κοινόχρηστη οδό ή πλατεία και αν μέσα σ' αυτά, μετά την αφαίρεση των υποχρεωτικών ακάλυπτων χώρων, είναι δυνατή η ανέγερση κτιρίου εμβαδού τουλάχιστον 25 τ.μ. και ελάχιστης πλευράς τουλάχιστον 4 μ. Το ίδιο ισχύει και για οικοπέδα που έχουν γίνει μη άρτια λόγω ρυμοτόμησης, άσχετα με το χρόνο αυτής και άσχετα αν αυτά προέρχονται από παραχώρηση ή από άλλη μεταβιβαστική αιτία<sup>101</sup>.

Κατά το ΣτΕ, η ανωτέρω διάταξη, παρά το γεγονός ότι στην ουσία αποβλέπει στην επίλυση ενός κοινωνικού προβλήματος, έχει αποφανθεί με σφραγίδα αποφάσεων πως το περιεχόμενο της παραβιάζει το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντ., καθώς «η δόμηση τέτοιων ελάχιστων διαστάσεων κτισμάτων, τελείως ακατάλληλων κατά κοινή πείρα για ανθρώπινες συνθήκες διαβιώσεως, σε μη άρτια οικοπέδα, τα οποία άλλως θα μπορούσαν να τακτοποιηθούν ή να προσκυρωθούν<sup>42</sup>, με αποτέλεσμα την καλύτερη οργανωμένη δόμηση, είτε και να ορισθούν ως χώρος κοινόχρηστος, επιδεινώνει το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον και τους όρους διαβιώσεως τόσο εκείνων για τους οποίους τα κτίσματα αυτά προορίζονται, όσο και γενικότερα των κατοίκων της περιοχής»<sup>102</sup>. Το Δικαστήριο επισημαίνει μάλιστα στις αποφάσεις του πως η αντισυνταγματικότητα της ως άνω διάταξης, δεν αίρεται ούτε με την ανάθεση σε διοικητικό όργανο, την ΕΠΑΕ, της

<sup>100</sup> Ολ ΣτΕ 2845-6/94 και 695-6/86, ΣτΕ 2521/00, ΝοΒ 50/2002, σ. 448

<sup>101</sup> Ποθητού Θ.-Ε. (2017). Το πολεοδομικό κεκτημένο και η Διοίκηση ως φορέας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, Αθήνα:ΕΚΠΑ, σ. 9

<sup>102</sup> Ολ ΣτΕ 106/91, ΣτΕ 2737/89, 1227/93, 1788/93, 2884/94

διαπίστωσης κατά περίπτωση αν το υπό ανέγερση κτίριο βλάπτει ή όχι εμφανώς το περιβάλλον<sup>103</sup>.

Εν συνεχεία, το άρθρο 25 του ν. 1337/83 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 5 παρ. 8 του ν. 2052/92, το οποίο και αμέσως το ΣτΕ έκρινε ως αντισυνταγματικό<sup>104</sup>, διότι και οι διατάξεις του άρθρου αυτού, αν και είχαν στόχο την επίλυση σοβαρών και πολεοδομικών προβλημάτων, «επέτρεπαν την οικοδόμηση οποιουδήποτε οικοπέδου που δεν συγκεντρώνει τους όρους αρτιότητας, αρκεί να έχει δημιουργηθεί πριν από την ισχύ του ν.651/77, να έχει πλευρά 5 μέτρων σε κοινόχρηστη οδό ή πλατεία και να επιτρέπει εντός αυτού την ανέγερση κτιρίου με εμβαδόν τουλάχιστον 50 τ.μ. και με ελάχιστη πλευρά 5 μέτρων, ενώ η δόμηση των πολύ μικρών αυτών οικοπέδων γίνεται κατά τους λοιπούς όρους, ήτοι από άποψη αριθμού ορόφων, ύψους κλπ., που ισχύουν στην περιοχή για τα άρτια οικόπεδα, με αποτέλεσμα να μην εξασφαλίζεται η λειτουργικότητα τέτοιου είδους κτιρίων. Τα ως άνω εφαρμόζονται και για τα οικόπεδα που έχουν γίνει μη άρτια λόγω ρυμοτόμησης, ήτοι τα οικόπεδα αυτά δεν υπόκεινται σε προσκύρωση»<sup>105</sup>.

Απαραίτητη προϋπόθεση εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων αποτελεί η ύπαρξη, για την οικοδόμησή τους, συναίνεση - ατομική έγκριση της Επιτροπής Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (Ε.Π.Α.Ε.), η οποία δύναται κατά τον νόμο, να επιβάλει απλώς περιορισμούς, μόνο στην περίπτωση που κατά την κρίση της βλάπτεται το περιβάλλον και μάλιστα εμφανώς το περιβάλλον. Με τις ως άνω διατάξεις καταργείται λοιπόν για τα συγκεκριμένα οικόπεδα, κάθε όρος αρτιότητας (κύριος ή εξαιρετικός), που βάσει πολεοδομικού σχεδιασμού προβλέπεται για την περιοχή<sup>106</sup>.

Δυστυχώς οι ως άνω αποφάσεις του ΣτΕ δεν άσκησαν καμία ουσιώδη επιρροή στον Έλληνα νομοθέτη, ο οποίος προέβη σε τροποποίηση του άρθρου 5 παρ. 8 του ν. 2052/92 με το άρθρο 27 του ν. 2742/99. Το ΣτΕ με την υπ' αριθμ. 2473/00 απόφαση του, επισημαίνει πως «οι ήδη προσβαλλόμενες με αίτηση ακυρώσεως οικοδομικές άδειες δεν βρίσκουν αυτομάτως νόμιμο έρεισμα στην διάταξη του άρθρου 27 του ν. 2742/99, καθώς

<sup>103</sup> Ολ ΣτΕ 106/91, ΣτΕ 2737/89, 1227/93, 1788/93, 2884/94

<sup>104</sup> Ολ ΣτΕ 173/98, ΔΔίκη 1998, 441, ΣτΕ 1159/89, 730/99, 473/00

<sup>105</sup> Ολ ΣτΕ 106/91

<sup>106</sup> Ποθητού Θ.-Ε. (2017). Το πολεοδομικό κεκτημένο και η Διοίκηση ως φορέας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, Αθήνα:ΕΚΠΑ, σ. 12

*με την τελευταία αυτή διάταξη δεν αίρεται η αντισυνταγματικότητα των διατάξεων του άρθρου 25 του ν. 1337/83, όπως αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 παρ. 8 του ν. 2052/92, ούτε βέβαια θεραπεύεται η ακυρότητα των οικοδομικών αδειών που έχουν εκδοθεί επί τη βάση των ανίσχυρων αυτών διατάξεων, αλλά είναι η δυνατότητα εκ νέου εκδόσεως των προσβαλλομένων ή και ακυρωθεισών οικοδομικών αδειών κατ' εφαρμογή των νεότερων διατάξεων του άρθρου 27 του ν. 2742/9946»<sup>107</sup>.*

Συνοψίζοντας, λοιπόν, η κατηγορία των όρων και περιορισμών δόμησης αποτελεί το χαρακτηριστικότερο πεδίο εφαρμογής του πολεοδομικού κεκτημένου. Το ΣτΕ μέσω της νομολογίας του επεμβαίνει προκειμένου να περισώσει ό,τι έχει απομείνει με αποκλειστικό σκοπό του την αναβάθμιση ή έστω την αποτροπή υποβάθμισης του οικιστικού περιβάλλοντος, καταδικάζοντας την αδράνεια και συνάμα την έλλειψη οργάνωσης της πολιτικής εξουσίας<sup>108</sup>. Προς επίτευξη τούτου το ΣτΕ ακυρώνει τις πράξεις της Διοίκησης, που αντίκεινται στα πολεοδομικά κριτήρια του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντ., ωστόσο ο Έλληνας νομοθέτης επανέρχεται, κινούμενος, κυρίως, από πελατειακά κίνητρα, θεσπίζοντας νόμους όμοιου περιεχομένου ή καταργώντας, δια νόμου, εν εξελίξει δίκες, παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό και την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της διάκρισης των εξουσιών<sup>109</sup>.

<sup>103</sup> Ολ ΣτΕ 106/91, ΣτΕ 2737/89, 1227/93, 1788/93, 2884/94

<sup>104</sup> Ολ ΣτΕ 173/98, ΔΔίκη 1998, 441, ΣτΕ 1159/89, 730/99, 473/00

<sup>105</sup> Ολ ΣτΕ 106/91

<sup>106</sup> Ποθητού Θ.-Ε. (2017). Το πολεοδομικό κεκτημένο και η Διοίκηση ως φορέας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, Αθήνα:ΕΚΠΑ, σ. 12

### 3.5. Πράξη Εφαρμογής

Αμέσως μετά την εκπόνηση και έγκριση της πολεοδομικής μελέτης, με την διαδικασία που θέσπιζε το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού του ν. 1333/1983, ακολουθούσε το στάδιο εφαρμογής του με την κατά το άρθρο 12 παρ. 1 του ν. 1337/1983 σύνταξη, κύρωση και μεταγραφή της Πράξης Εφαρμογής (Π.Ε.)<sup>110</sup>.

Η Πράξη Εφαρμογής αποτελεί ένα σύνολο ενεργειών για την απόκτηση γης και την εν συνεχεία διάθεση της για τους σκοπούς που αναφέρονται στο άρθρο 8 παρ. 8 του ν. 1337/1983, κυρίως δε για την απόκτηση των κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων και την υλοποίηση του σχηματισμού οικοδομικών τετραγώνων (ιδιοκτησιών), όπως αυτά προβλέπονται από την πολεοδομική μελέτη<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> Τσίγκας Γ. (2017). Πολεοδομικός Σχεδιασμός στο οικιστικό συγκρότημα Βόλου: ιστορική αναδρομή, προβλήματα, προοπτικές, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σ.21

<sup>111</sup> Τσίγκας Γ. (2017). Πολεοδομικός Σχεδιασμός στο οικιστικό συγκρότημα Βόλου: ιστορική αναδρομή, προβλήματα, προοπτικές, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σ.21



Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ η Πράξη Εφαρμογής συνιστά το τρίτο και τελευταίο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ειδικότερα, με την υπ' αριθμ. 2831/1993 απόφαση του το ΣτΕ έκρινε πως «...Κατά τον επακολουθήσαντα Ν.1337/1983 (ΦΕΚ 33), όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 1512/1985 (ΦΕΚ 4), η χωροταξική ανάπτυξη και η πολεοδομική ρύθμιση χωρούν επί τη βάσει ενός μακρόπνου προγράμματος που εκπονείται εν όψει των κανόνων της πολεοδομικής επιστήμης και της αισθητικής, υπαγορεύεται από τα δεδομένα της δημογραφικής εξελίξεως, προσαρμόζεται στις ανάγκες της Εθνικής Οικονομίας και σταθμίζει την ιδιομορφία και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Το νέο αυτό σύστημα που καθιερώνεται από τον νόμο αυτό χαρακτηρίζεται από τρία στάδια από τα οποία διέρχεται η πολεοδόμηση μιας περιοχής, το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, την πολεοδομική μελέτη και την εφαρμογή της...»<sup>112</sup>.

Τούτο επιτυγχάνεται με την πραγματοποίηση των εισφορών σε γη και χρήμα, καθώς και με τις απαιτούμενες τακτοποιήσεις και προσκυρώσεις οικοπέδων και ρυμοτομήσεις ακινήτων. Η Πράξη Εφαρμογής περιλαμβάνει το περιεχόμενο των πράξεων ρυμοτομίας, προσκύρωσης και αναλογισμού αποζημίωσης του ν.δ. της 17.7.1923 και επί πλέον πραγματοποιεί την εισφορά σε γη, αποτελεί το υπόβαθρο για την εισφορά σε χρήμα, προσδιορίζει τις εδαφικές εκτάσεις που καταλαμβάνονται από κοινωφελείς χώρους κλπ. Εν ολίγοις, η Πράξη Εφαρμογής περιλαμβάνει όλες τις ενέργειες που απαιτούνται για την εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης<sup>113</sup>.

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 3560/1996 απόφαση του ΣτΕ «...με τις διατάξεις των παρ. 1 έως 5 του άρθρ. 24 του Συντάγματος, στις οποίες θεμελιώνεται η υποχρέωση της Πολιτείας για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας και την πολεοδομική διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, προβλέφθηκε η υποχρέωση όλων, αδιακρίτως, των ιδιοκτητών ακινήτων που βρίσκονται είτε σε περιοχή η οποία χαρακτηρίζεται για πρώτη φορά ως οικιστική, εντασσόμενη σε πολεοδομικό σχέδιο, είτε σε υφιστάμενη οικιστική περιοχή, της οποίας το πολεοδομικό σχέδιο αναμορφώνεται, αφενός να διαθέσουν χωρίς

<sup>112</sup> ΣτΕ 2831/1993

<sup>113</sup> Βροντάκη Μ., (1995), Η Πράξη Εφαρμογής στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αρμενόπουλος 1995, σ. 1546, Χριστοφίλοπουλος Δ., (2007), Πράξη Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης, Αθήνα : Σάκκουλας, του ίδιου, (1993), Εφαρμογή Πολεοδομικών Σχεδίων, Αθήνα: Σάκκουλας

αντάλλαγμα τμήμα της ιδιοκτησίας τους και αφετέρου να καταβάλουν ορισμένο χρηματικό ποσό προκειμένου να εξασφαλιστούν οι εκτάσεις που απαιτούνται για τους προβλεπόμενους από το πολεοδομικό σχέδιο κοινόχρηστους χώρους και χώρους κοινωφελών χρήσεων και να εξοικονομηθούν χρηματικά μέσα για την αντιμετώπιση των δαπανών εκτελέσεως των βασικών κοινόχρηστων έργων. Η υποχρέωση αυτή για την εξασφάλιση των εκτάσεων που απαιτούνται για τους χώρους κοινωφελών χρήσεων ειδικότερα, προβλέφθηκε για πρώτη φορά από τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις κατόπιν τροπολογίας του τότε Υφυπουργού Δημοσίων Έργων Κ. Μπίρη. Αποβλέπει δε στην εξειδίκευση της αοριστίας που ενέχει η αναγνώριση των κοινωνικών υποχρεώσεων της ιδιοκτησίας από τις προστατευτικές του ατομικού αυτού δικαιώματος συνταγματικές διατάξεις και την προβολή της κοινωνικής αποστολής του σε συνδυασμό με την ανάγκη του ορθολογικού σχεδιασμού της πολεοδομίας, που επιβάλλουν τη συμμετοχή της ιδιοκτησίας στη δημιουργία όχι μόνο των κοινόχρηστων χώρων αλλά και των κοινωφελών. Σε αυτούς δε εμπίπτουν όλοι οι χώροι που θεραπεύουν δημόσιους, δημοτικούς, θρησκευτικούς και εν γένει κοινωφελείς σκοπούς αποτελούντες μέρος της αναγκαίας για τη λειτουργικότητα του οικισμού υποδομής, όπως είναι τα σχολεία, οι εκκλησίες, τα πνευματικά, διοικητικά, αθλητικά κέντρα, οι αγορές και άλλες συναφείς εγκαταστάσεις (ΣτΕ 3932/1995). Ανατίθεται δε περαιτέρω από το Σύνταγμα στον κοινό νομοθέτη η εξειδίκευση της κατά το ανωτέρω επιβαλλόμενης από αυτό υποχρεώσεως και του σταδίου κατά το οποίο αυτές εκπληρούνται. Το ύψος της υποχρεώσεως αυτής θεσπίστηκε ως "εισφορά σε γη" και "εισφορά σε χρήμα" με τα άρθρ. 8 και 9 αντιστοίχως του Ν. 1337/1983 (ΦΕΚ 33 Α'). Η εισφορά αυτή σε γη, συνισταμένη στη χωρίς αντάλλαγμα αφαίρεση τμήματος της ιδιοκτησίας, για τους αναφερομένους στην αρχή της παρούσης σκέψεως λόγους γενικού συμφέροντος δεν έρχεται σε αντίθεση προς την προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, η οποία κατοχυρώνεται κατ' αρχήν με το άρθρο 17 του Συντάγματος, διότι οι προαναφερόμενες διατάξεις του Ν. 1337/1983 στηρίζονται στις ειδικές ρυθμίσεις του άρθρ. 24 του Συντάγματος, η συνταγματική δε προστασία της ιδιοκτησίας τελεί υπό την επιφύλαξη, που διατυπώνεται ρητώς στην παρ. 1 του παραπάνω άρθρ. 17, ότι τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτή "δεν μπορούν να ασκούνται εις βάρος του γενικού συμφέροντος" (Σ.τ.Ε., Ολ. 2057/1991). Η επιβαλλόμενη κατά τ' ανωτέρω απαλλοτρίωση για την δημιουργία των εν λόγω χώρων μπορεί, κατά το άρθρο 24

του Συντάγματος, να υπερβαίνει το όριο της οφειλόμενης εισφοράς, δεδομένου ότι οι ιδιοκτήτες συμβάλλουν απλώς στη δημιουργία των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων χωρίς να αποκλείεται η περαιτέρω επιβολή απαλλοτριώσεως όταν και στο μέτρο που παρίσταται αναγκαίο για πολεοδομικούς λόγους. Στην τελευταία αυτή περίπτωση γεννάται από το Σύνταγμα υποχρέωση αποδόσεως στον πληττόμενο ιδιοκτήτη οικοπέδου ισάξιου προς το απαλλοτριούμενο τμήμα που υπερβαίνει το όριο της εισφοράς ή της προσήκουσας για το τμήμα αυτό αποζημιώσεως...»<sup>114</sup>.

Ειδικότερα, ο Έλληνας νομοθέτης εισήγαγε με το ν. 1337/1983 στο ελληνικό πολεοδομικό δίκαιο το θεσμό της Πράξης Εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, αναθέτοντας σε αυτήν την πραγματοποίηση της πολεοδομικής εισφοράς σε γη και χρήμα προς εφαρμογή του άρθρου 24 παρ. 3 του Συντ. Στο πλαίσιο της λειτουργίας του θεσμού της εισφοράς σε γη, οι ιδιοκτήτες των περιοχών οι οποίες εντάσσονται στο πολεοδομικό σχέδιο ή στις οποίες αυτό επεκτείνεται, φέρουν την υποχρέωση να συμμετέχουν στη δημιουργία των κοινόχρηστων χώρων που προβλέπονται από την πολεοδομική μελέτη με την εισφορά σε γη<sup>115</sup>, ενώ παράλληλα προβλεπόταν και η δυνατότητα μετατροπής της εισφοράς σε γη σε εισφορά σε χρήμα άλλως σε χρηματική αποζημίωση<sup>116</sup>.

Σε πρακτικό επίπεδο έχουν παρουσιαστεί πολλά προβλήματα που αποτυπώνονται κυρίως στη μεγάλη χρονική απόσταση από την κατάρτιση ενός γενικού πολεοδομικού σχεδίου και στην συνέχεια της πολεοδομικής μελέτης, έως την τελική μελέτη της πράξης εφαρμογής και των δεδομένων που εντωμεταξύ έχουν δημιουργηθεί, στον τρόπο υπολογισμού των εισφορών σε γη και χρήμα, καθώς και στα κενά που παρουσιάζονται ειδικά στις πράξεις εφαρμογής στους παραδοσιακούς οικισμούς<sup>117</sup>.

Η εισφορά σε γη αποτελείται από ποσοστό επιφάνειας κάθε ιδιοκτησίας πριν από την πολεοδόμησή της. Το ύψος του ποσοστού επιφανείας κάθε ιδιοκτησίας εξαρτάται από το είδος του πολεοδομικού έργου και από το μέγεθος της κάθε ιδιοκτησίας. Ο

<sup>114</sup> ΣτΕ 3560/1996

<sup>115</sup> Σκουρής Β. (1995), Η έννομη προστασία στο πλαίσιο των πράξεων εφαρμογής, Αρμενόπουλος, 1995, σ. 1571 επ

<sup>116</sup> ΣτΕ 4573/2009, 4489/2009, 770/2005, 2070/2004.

<sup>117</sup> Παπαπετρόπουλος Α. (2003), Η προστασία των παραδοσιακών οικισμών, Διοικητική Πρακτική και Νομολογία, Νόμος και Φύση 2003

καθορισμός της εισφοράς σε γη δε γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια, αλλά αυτή κλιμακώνεται σε ποσοστά ανάλογα με το μέγεθος των ιδιοκτησιών, με απώτερο σκοπό την ελάττωση της σχετικής επιβάρυνσης των ιδιοκτησιών μικρού μεγέθους και την αύξηση αντίστοιχα της σχετικής επιβάρυνσης των μεγάλων ιδιοκτησιών. Σύμφωνα δε με την πάγια νομολογία του ΣτΕ «...ο νόμιμος υπολογισμός της οφειλόμενης εισφοράς σε γη αποτελεί αναγκαίο όρο του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού και για το λόγο αυτό, ο νομοθέτης του Ν.1337/1983 ανήγαγε, με την παρ. του άρθρου 6 του νόμου αυτού, τον προϋπολογισμό της οφειλόμενης εισφοράς σε γη, σε στοιχείο του κύρους της οικείας πολεοδομικής μελέτης...»<sup>118</sup>.

Επιπλέον, οι ιδιοκτήτες των ακινήτων που περιλαμβάνονται σε περιοχές οι οποίες εντάσσονται ή στις οποίες επεκτείνεται το πολεοδομικό σχέδιο οφείλουν να συμμετέχουν με καταβολή χρηματικής εισφοράς στη δαπάνη για την κατασκευή των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων. Ο νόμος επιβάλλει προοδευτική κλιμακωτή εισφορά μόνο ανάλογα με το εμβαδόν της ιδιοκτησίας η οποία υπολογίζεται επί της οικοπεδικής αξίας κατά το χρόνο κυρώσεως της πράξης εφαρμογής<sup>119</sup>.

Από όλο το πνεύμα του ν. 1337/1983 συνάγεται ότι σε κάθε προηγούμενο στάδιο πρέπει να γίνεται μια κατά προσέγγιση εκτίμηση των στοιχείων και των δεδομένων που θα αποτελέσουν τη βάση της ρύθμισης του επόμενου σταδίου, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η αλληλουχία των σταδίων αυτών, καθώς και η συνέπεια και αρμονία στην όλη πολεοδομική ρύθμιση.

Αναφορικά με την σχέση πολεοδομικής μελέτης και Πράξης Εφαρμογής, η διαδικασία της τελευταίας κατά νόμο, προωθείται παράλληλα με τη διαδικασία έγκρισης της πολεοδομικής μελέτης. Η γνώση της έκτασης που θα προέλθει από τις εισφορές, έστω και κατά προσέγγιση, κρίνεται αναγκαία στο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, προκειμένου να καθορισθούν οι αναγκαίοι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι, καθώς εάν η έκταση αυτή είναι ανεπαρκής για την κάλυψη των αναγκών δημιουργίας των ως

<sup>118</sup> ΣτΕ 2831/1993, 4370/1998 και 564/1999

<sup>119</sup> Μόσχος Ν. και Πολυμενίδης Ι. (2015). Η ΠΟΛΕΟΔΟΜΗΣΗ - ΠΡΑΞΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΑ ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΚΕΝΑ. Η ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓ. ΠΑΡΑΣΚΕΥΗΣ ΒΟΛΟΥ. ΤΑ ΝΕΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΜΕΤΑ ΤΙΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ, Παρουσίαση στο 4ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας - Χωροταξίας στο Βόλο 28.9.2015.

άνω χώρων τότε επιβάλλεται η προσφυγή στη ρυμοτόμηση, το μέτρο της οποίας προσδιορίζεται από τον προϋπολογισμό της εν λόγω έκτασης<sup>120</sup>.

Η πράξη εφαρμογής απευθύνεται, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, σε συγκεκριμένο αριθμό ιδιοκτησιών και άρα ιδιοκτητών της υπό ένταξη περιοχής. Λαμβάνοντας υπόψη το συγκεκριμένο και εξαρχής προσδιορισμένο αριθμό των ιδιοκτησιών, που αποτελούν άλλωστε το αντικείμενο των ρυθμίσεων της πράξης εφαρμογής, καταλήγουμε στο εύλογο συμπέρασμα ότι δεν μπορεί παρά να αποτελεί, ως προς τη νομική μορφή της και σύμφωνα με το Διοικητικό Δίκαιο, μία σύρρευση, μία δεσμίδα, ατομικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες ποσοτικά συμπίπτουν με τις ιδιοκτησίες που ρυθμίζει<sup>121</sup>.

Όπως κάθε ατομική διοικητική πράξη έτσι και η πράξη εφαρμογής, δεδομένου ότι επεμβαίνει στα ακίνητα της υπό ένταξη περιοχής και θίγει τα συμφέροντα των ιδιοκτητών τους, είναι από τη φύση της αλλά και εκ του νόμου αιτιολογητέα, ενώ, πρέπει να έχει προηγηθεί, ενόψει της φύσεως της ως δυσμενής ατομική διοικητική πράξη, η ακρόαση των θιγόμενων ιδιοκτητών<sup>74</sup> και η οποία στο πλαίσιο του ν. 1337/1983 πραγματοποιείται με τη δυνατότητα υποβολής ενστάσεων<sup>122</sup>.

Σύμφωνα με την υπ' αριθ. 2314/1982 απόφαση του ΣτΕ οι πράξεις τροποποίησης ρυμοτομικού σχεδίου που έχουν χαρακτήρα ατομικής πράξης γενικού περιεχομένου πρέπει να αιτιολογούνται. Επιπρόσθετα, το Δικαστήριο απεφάνθη πως η κρίση της Διοίκησης πρέπει να αιτιολογείται ιδίως όταν κατά τη διοικητική διαδικασία υπήρχαν ειδικά παράπονα από τους ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες (ενστάσεις), ή όταν το αποτέλεσμα της τακτοποίησης εμφανίζεται να τελεί σε προφανή αντίθεση με τους σκοπούς του νόμου.

Δεδομένου ότι από τα "στοιχεία του φακέλου", τα οποία απαρτίζονται από το κτηματογραφικό διάγραμμα και τον κτηματολογικό πίνακα χωρίς να συνοδεύονται από

<sup>121</sup> Κουσιούρης Εμ., (2007). Η Διαδικασία Κατάρτισης και έκδοσης της πράξης εφαρμογής στη νομολογία των διοικητικών Δικαστηρίων, Διοικητική Δίκη 2007, σ. 1382

<sup>122</sup> Χριστοφιλόπουλος Δ., (2007), Πράξη Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης, Αθήνα : Σάκκουλας, Γώγος Κ., (2008), Η πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης από την άποψη του διοικητικού δικαίου, Νοέμβριος 2008, Νόμος και Φύση

<sup>123</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε. (2010). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη : Αθήνα, σσ.174-175, Π. Δαγτόγλου Π. (2012). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή : Αντ. Ν. Σάκκουλας, σσ. 345-352

κάποια εισήγηση ή έγγραφο που να δικαιολογεί τις ρυθμίσεις της πράξης εφαρμογής, γίνεται δεκτό πως δεν μπορεί να προκύψει πλήρης και ειδική αιτιολόγηση των ρυθμίσεων της πράξης εφαρμογής, γι αυτό ορθότερο είναι η αιτιολογία της πράξης εφαρμογής να περιέχεται έστω και συνοπτικά στο σώμα της πράξης<sup>123</sup> ή έστω να υπάρχει ιδιαίτερο έγγραφο που να δικαιολογούνται όλες οι επεμβάσεις στην ιδιοκτησία και ειδικότερα τα πραγματικά και νομικά περιστατικά στα οποία στηρίζονται αυτές, προκειμένου να καταστεί δυνατός ο δικαστικός έλεγχος<sup>124</sup>.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι η πράξη εφαρμογής και οι ρυθμίσεις που φέρει στις υπό ένταξη ιδιοκτησίες αποκτούν νομική υπόσταση και άρα δεσμευτικότητα μόνο μετά την κύρωσή της πράξης εφαρμογής από το αρμόδιο όργανο, το οποίο προ της θέσης σε ισχύ του άρθρου 282 του Ν. 3852/2010 ήταν ο κατά τόπους Νομάρχης, ενώ σήμερα είναι ο "αιρετός" Περιφερειάρχης. Η απόφαση του Περιφερειάρχη με την οποία εγκρίνεται η πράξη εφαρμογής αποτελεί τη μόνη εκτελεστή πράξη της Διοίκησης<sup>125</sup>, με την οποία ολοκληρώνεται η εν λόγω διαδικασία. Σύμφωνα, άλλωστε, με την πάγια πλέον νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να καθορίσει το αρμόδιο όργανο για την κύρωση της πράξης εφαρμογής και δεν περιορίζεται από το περιεχόμενο των άρθρων 43 παρ.2 και 24 παρ. 2 του Συντ<sup>126</sup>.

Η πράξη εφαρμογής έχει διαπλαστικό χαρακτήρα, εφόσον διαμορφώνει δικαιώματα του ιδιωτικού δικαίου για τα ακίνητα στα οποία αναφέρεται, στηρίζεται δε σε προϋπάρχοντα εμπράγματα δικαιώματα, τα οποία μεταβάλλει κατά την έκταση, το σχήμα και πολλές φορές και τη θέση του ακινήτου<sup>127</sup>.

Έχει γίνει νομολογιακά δεκτό ότι η πράξη εφαρμογής υπόκειται σε διατυπώσεις δημοσιότητας που δεν αποτελούν συστατικό τύπο για την τελειώσή της, αλλά αποσκοπούν απλώς στη γνωστοποίηση της, ώστε να παρασχεθεί η δυνατότητα ασκήσεως

<sup>123</sup> ΣτΕ 2380/1994, 3567/1996, 2138/1999.

<sup>124</sup> Χριστοφιλόπουλος Δ. (2007). Πράξη Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης, Αθήνα : Σάκκουλας,

<sup>125</sup> ΣτΕ 2380/1994, ΣτΕ 3567/1996 ΝΟΜΟΣ, ΣτΕ 319/2002 ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 1226/2005 ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 1175/2005 ΝΟΜΟΣ, ΣτΕ 3849/2006 ΝΟΜΟΣ, ΣτΕ 2601/2008 ΝΟΜΟΣ, ΣτΕ 4573/2009 ΝΟΜΟΣ

<sup>126</sup> ΟλΣτΕ 3661/2005, ΣτΕ 1357/2010, 2476/2010, 2352/2009, 2968/2006, 792/2003, 317/2002, 3989/2001

<sup>127</sup> Γώγος Κ., (2008), Η πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης από την άποψη του διοικητικού δικαίου, Νοέμβριος 2008, Νόμος και Φύση, Χορομίδης Κ. (2002). Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη, σ. 683.

κατ' αυτής ενστάσεων από τους ενδιαφερόμενους<sup>128</sup>. Επιπλέον, από το σκεπτικό των υπ' αριθ. 2823/1999 και 2380/1994 αποφάσεων του ΣτΕ, προκύπτει ότι η πρόσκληση για την υποβολή ενστάσεων δεν συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, με αποτέλεσμα η παράλειψη της να μην δημιουργεί πρόβλημα νομιμότητας της πράξης εφαρμογής.

Πιο συγκεκριμένα, με την υπ' αριθ. 2380/1994 απόφαση του το ΣτΕ έκρινε ότι  
*«...Επειδή η προβλεπόμενη από την παραπάνω παράγραφο 4, σε συνδυασμό προς την παράγραφο 1, του άρθρου 5 της κανονιστικής απόφασης 79881/3445/6.12.1984 του Υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος δημοσίευση στον τύπο πρόσκλησης των φερόμενων ιδιοκτητών να λάβουν γνώση της νομαρχιακής απόφασης, με την οποία κυρώνεται πράξη εφαρμογής, προδήλως δεν θεσπίζεται, κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, ως συστατικός τύπος για την τελείωση της απόφασης, αλλά αποσκοπεί απλώς στη γνωστοποίηση της απόφασης αυτής, η οποία αποκτά πλήρη ισχύ και επιφέρει έννομες συνέπειες από την έκδοσή της. Η μη τήρηση, λοιπόν, του παραπάνω τύπου δεν επηρεάζει το κύρος της κυρωτικής απόφασης του νομάρχη. Επομένως, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος ο λόγος ακύρωσης, με τον οποίο προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ακυρωτέα για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας διότι δεν έλαβε χώρα η παραπάνω δημοσίευση...»<sup>129</sup>.*

Παρόλα αυτά, η διαδικασία υποβολής ενστάσεων ενώπιον της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας, η οποία αποτελεί ουσιαστικά τη μοναδική ευκαιρία των θιγόμενων ιδιοκτητών να προβάλλουν τυχόν αντιρρήσεις τους ως προς την τεχνική και ουσιαστική σκοπιμότητα των ρυθμίσεων που περιέχει η πράξη εφαρμογής, δεν αποτελεί παρά έκφανση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης των θιγόμενων ιδιοκτητών<sup>130</sup>.

Ως εκ τούτου, όπως ισχύει στις περιπτώσεις δυσμενών ατομικών διοικητικών

<sup>128</sup> ΣτΕ 3567/1996 ΝΟΜΟΣ, 4031/1998 ΝΟΜΟΣ, 2318/1999 ΝΟΜΟΣ, 319/2002 ΝΟΜΟΣ. Βλ. επίσης Χριστοφιλόπουλος Δ. (2007). Πράξη Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης, Αθήνα : Σάκκουλας, Γώγος Κ., (2008), Η πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης από την άποψη του διοικητικού δικαίου, Νοέμβριος 2008, Νόμος και Φύση, Κουσιούρης Εμ., (2007). Η Διαδικασία Κατάρτισης και έκδοσης της πράξης εφαρμογής στη νομολογία των διοικητικών Δικαστηρίων, Διοικητική Δίκη 2007, σσ. 1382-1385

<sup>129</sup> ΣτΕ 2348/1994, ΝΟΜΟΣ

<sup>130</sup> Γώγος Κ., (2008), Η πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης από την άποψη του διοικητικού δικαίου, Νοέμβριος 2008, Νόμος και Φύση 2008

πράξεων, εάν ο θιγόμενος ενδιαφερόμενος δεν προσκληθεί να εκφράσει τις απόψεις του πριν από την έκδοσή της, τότε γίνεται ευρέως δεκτό ότι η παράλειψη της απαιτούμενης από το νόμο πρόσκλησης των φερόμενων ιδιοκτητών να διατυπώσουν ενστάσεις συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας κύρωσης της πράξης εφαρμογής. Σύμφωνα βέβαια με την με αριθ. 2823/1999 απόφασή του το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι ο αιτών δικαστική προστασία δεν θα μπορέσει να επικαλεσθεί στο δικαστήριο την παράλειψη της διοίκησης να δημοσιεύσει πρόσκληση για την υποβολή ενστάσεων, όταν ο ίδιος έχει υποβάλει την ένσταση του<sup>131</sup>.

Περαιτέρω, οι ενστάσεις των ενδιαφερομένων υποβάλλονται στην αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία ή στο δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα μέσα σε προθεσμία δέκα πέντε ημερών από την τελευταία δημοσίευση της. Περιεχόμενο της ένστασης δύναται να αποτελεί η προβολή ισχυρισμών ή αιτημάτων εκ μέρους του ιδιοκτήτη σχετικά με την θιγείσα ιδιοκτησία του, όπως λόγου χάρη η μη αναγραφή της πραγματικής επιφάνειας της ιδιοκτησίας, ο λανθασμένος και σε βάρος του υπολογισμός της εισφοράς σε γη ή χρήμα, το φανερό επιζήμιο της ιδιοκτησίας με την αφαίρεση της εισφοράς σε γη κλπ.. Ακόμη πρέπει να τονιστεί ότι οι ιδιοκτήτες των ακινήτων που θίγονται από την πράξη εφαρμογής οφείλουν στο πλαίσιο της προαναφερθείσας διοικητικής διαδικασίας, ήτοι κατά την υποβολή ένστασης ενώπιον της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας, να προβάλουν με την ένσταση όποιες ουσιαστικές αιτιάσεις έχουν κατά της πράξης εφαρμογής.

Ως ουσιώδεις χαρακτηρίζονται οι ισχυρισμοί του ενιστάμενου που αναφέρονται στις προϋποθέσεις του νόμου ως προς το περιεχόμενο της πράξης εφαρμογής<sup>132</sup>. Λόγου χάρη, ουσιώδεις ισχυρισμοί συνιστούν εκείνοι που ανάγονται στο εμβαδόν της αρχικής ιδιοκτησίας<sup>133</sup>, στη μειωμένη αξία του αποδιδόμενου οικοπέδου έναντι της αρχικής ιδιοκτησίας<sup>134</sup>, στη νομιμότητα του τρόπου υπολογισμού των εισφορών σε γη<sup>135</sup>, ή ακόμη στην κυριότητα των ακινήτων, όπου η αρμόδια υπηρεσία εξετάζει

<sup>131</sup> ΣτΕ 2823/1999, ΝΟΜΟΣ

<sup>132</sup> ΣτΕ 1898/1996, ΝΟΜΟΣ

<sup>133</sup> ΣτΕ 886/2003, 2823/1999, 1409/1995

<sup>134</sup> ΣτΕ 2662/1999, 5175/1997

<sup>135</sup> ΣτΕ 3265/2003, ΔΕΦΘΕΣ 1062/2007 ΕΔΔΔ 2008, σελ. 215



παρεμπιπτόντως ζητήματα ιδιωτικού δικαίου<sup>136</sup>.

Σε αντίθετη περίπτωση, λόγοι ακύρωσης ερειδόμενοι επί πραγματικής βάσεως που δεν εμπεριέχεται σε πραγματικούς ισχυρισμούς που είχαν προβληθεί με ένσταση κατά της πράξεως εφαρμογής, είναι απαράδεκτοι ως προς το πρώτον δια της αιτήσεως ακυρώσεως προβαλλόμενοι<sup>108</sup>. Εύλογο είναι ότι οι ισχυρισμοί που προβάλλονται με τις ενστάσεις πρέπει να αφορούν τη συγκεκριμένη πράξη εφαρμογής και όχι τις άλλες φάσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή την πολεοδομική μελέτη ή το γενικό πολεοδομικό σχέδιο. Οι ως άνω ισχυρισμοί που κατόπιν προβάλλονται και ως λόγοι ακύρωσης απορρίπτονται ως απαράδεκτοι και δεν δύναται να θεωρηθούν ως παραδεκτός συμπροσβαλλόμενες οι σχετικές πράξεις<sup>137</sup>.

Ακολούθως, οι υποβληθείσες ενστάσεις δύναται να γίνουν δεκτές, πλην όμως, σε περίπτωση που απορριφθούν με απόφαση της αρμόδιας για την κύρωση της πράξης εφαρμογής υπηρεσίας, η τελευταία πρέπει να είναι επαρκώς και σαφώς αιτιολογημένη, δηλαδή θα πρέπει να απαντά σε όλους τους ουσιώδεις ισχυρισμούς των θιγόμενων ιδιοκτητών. Έτσι, σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο της πράξης εφαρμογής καθώς και το εύρος της υποχρέωσης αιτιολογίας που υπέχει το αρμόδιο για την κύρωση της πράξης όργανο εξαρτάται από την τύχη των υποβληθησόμενων ενστάσεων. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, από την αιτιολογία της πράξης εφαρμογής πρέπει να συνάγεται σαφώς εάν τα συγκεντρωθέντα εκ των εισφορών σε γη εδαφικά τμήματα επαρκούν ή μη για τη δημιουργία των κοινόχρηστων χώρων, ενώ, πρέπει να αναφέρονται επακριβώς ποιων ιδιοκτητών τα ακίνητα ρυμοτομούνται και δη εξ ολοκλήρου ή μη, για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και ποιων για τη δημιουργία κοινωφελών χώρων και μάλιστα το ακριβές εμβαδόν αυτών<sup>138</sup>.

Σύμφωνα με την πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ η εκδιδόμενη κατ' εφαρμογήν πολεοδομικής μελέτης και προς πραγματοποίηση της οφειλόμενης εισφοράς σε γη πράξη εφαρμογής καθίσταται, μετά το πέρας της ειδικής διοικητικής διαδικασίας εκδόσεώς της

<sup>137</sup> ΣτΕ 2890/2002 ΝΟΜΟΣ

<sup>138</sup> ΣτΕ 310/1991, 1838/1992, 1048/1996, 4403, 4407/1997, 1759/1998, 372/2000, 3265/2003 ΔΕΑ 42/2003, ΔΕΦΘεσ 1534/2005 ΔΔΙΚΗ 2006/114

<sup>139</sup> ΣτΕ 1759/1998, 1161/2002, 3265/2003

και την κύρωσή της, οριστική και αμετάκλητη<sup>140</sup>. Δεν επιτρέπεται, επομένως, η επάνοδος της Διοίκησης επί του περιεχομένου της πράξεως αυτής, η οποία δεν υπόκειται σε ανασύνταξη ούτε για λόγους νομιμότητας<sup>141</sup>.

Δεν επιτρέπεται, εξάλλου, η ανάκληση ή ανασύνταξη κυρωθείσας πράξης εφαρμογής ακόμα και στην περίπτωση που τα δικαστήρια βεβαιώνουν διαφορές ως προς το μέγεθος της οφειλόμενης εισφοράς σε γη και το μέγεθος των ιδιοκτησιών, διότι στην περίπτωση αυτή ο νόμος προβλέπει τη μετατροπή των διαφορών αυτών σε χρηματική αποζημίωση. Και ναι μεν, με το άρθρο 11 παρ. 1 του ν. 32312/2003 αντικαταστάθηκαν οι ρυθμίσεις αυτές και επετράπη η κατ' εξαίρεση, για λόγους νομιμότητας ή για πλάνη περί τα πράγματα ανάκληση κυρωθείσας πράξεως εφαρμογής. Η διάταξη, όμως, αυτή κρίθηκε ότι δεν έχει ερμηνευτικό χαρακτήρα ούτε και αναδρομική ισχύ και δεν δύναται, ως εκ τούτου, να προσδώσει κύρος σε προγενέστερες της θεσπίσεώς της ατομικές πράξεις με τις οποίες είχε επιχειρηθεί η ανάκληση ή η τροποποίηση πράξεων εφαρμογής που έχουν κυρωθεί<sup>142</sup>.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, όπως αυτή επιβεβαιώθηκε πρόσφατα και με την υπ' αριθμ. 4471/2015 απόφαση του Ε' Τμήματος του Δικαστηρίου, η πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης εκδίδεται κατά ειδική διοικητική διαδικασία που περιλαμβάνει και στάδιο ενστάσεων από τους ενδιαφερομένους, κατόπιν προσκλήσεώς τους, πριν από την κύρωση της πράξεως. Εξάλλου, με την ως άνω πράξη επέρχονται, μετά την κύρωση και μεταγραφή της, οι αναγκαίες για την εφαρμογή του ρυμοτομικού σχεδίου εμπράγματα μεταβολές στα ακίνητα της περιοχής.

Κατά τον ρητό δε ορισμό της διατάξεως της περ. ε' της παρ. 7 του άρθρου 12 του ν. 1337/1983, η πράξη εφαρμογής καθίσταται οριστική και αμετάκλητη μετά την κύρωσή της. Τον κανόνα αυτόν διατηρεί πλήρως και η διάταξη του άρθρου 11 του ν. 3212/2003.

Συνεπώς, δεν είναι δυνατή, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερομένου, η επάνοδος της διοίκησης επί του θέματος, οι πράξεις δε αυτές δεν

<sup>140</sup> ΣτΕ 4573/2009, 2601/2008, 2396/2008

<sup>141</sup> Ολ ΣτΕ 1730/2000

<sup>142</sup> ΣτΕ 2601/2008

υπόκεινται σε ανάκληση ή ανασύνταξη ούτε για λόγους νομιμότητας. Εν προκειμένω αξίζει να σημειωθεί πως η ανάκληση της πράξης εφαρμογής δεν επιτρέπεται ούτε και στην περίπτωση κατά την οποία βεβαιώνονται, με δικαστική απόφαση, διαφορές ως προς το μέγεθος της εισφοράς σε γη και το μέγεθος των ιδιοκτησιών. Στην περίπτωση αυτή, ο νόμος προβλέπει ρητά τη μετατροπή των διαφορών αυτών σε χρηματική αποζημίωση<sup>143</sup>.

Η υπ' αριθμ. 4763/2014 απόφαση του Ε' Τμήματος του ΣτΕ, η οποία εκδόθηκε κατόπιν αίτησης ακύρωσης που άσκησε μια κάτοικος Αμαρουσίου με την οποία ζητούσε την ακύρωση: (α) της σιωπηρής άρνησης του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων να ανακαλέσει, κατ' αποδοχή σχετικής αίτησης που υπέβαλε η αιτούσα, την 1615/16.1-19.2.2003 απόφασή του, με την οποία εγκρίθηκε η πολεοδομική μελέτη τμήματος της πολεοδομικής ενότητας 9 του Δήμου Αμαρουσίου Αττικής και τροποποιήθηκε το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο «στα όρια σύνδεσης με την περιοχή επέκτασης» κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 29 του ν. 2831/2000, όπως αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 10 του ν. 3044/2002, (β) της άρνησης του Δήμου Αμαρουσίου και της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών - Πειραιώς να διακόψουν τη διαδικασία της πράξης εφαρμογής της επίμαχης πολεοδομικής μελέτης, κατόπιν του υποβληθέντος κατά τα ανωτέρω αιτήματος για ανάκληση της προαναφερθείσας υπουργικής απόφασης, (γ) της 39489/20.9.2006 πράξης της Διεύθυνσης Πολεοδομίας του Δήμου Αμαρουσίου, με την οποία γνωστοποιείται στην αιτούσα ότι «εφόσον δεν υπάρχει ακυρωτική απόφαση δικαστηρίου κατά της πολεοδομικής μελέτης της περιοχής 'Ελληνική Παιδεία' ... η διαδικασία κύρωσης της μελέτης πράξης εφαρμογής στην παραπάνω περιοχή συνεχίζεται κανονικά», (δ) της 5624/Φ τροπ/2006/7.9.2006 πράξης της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Περιφέρειας Αττικής, με την οποία γνωστοποιήθηκε στην αιτούσα ότι ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας δεν είναι αρμόδιος να ανακαλέσει την ως άνω 1615/16.1-19.2.2003 υπουργική απόφαση, (ε) της 15276/895/06/22.9.2006 απόφασης του Νομάρχη Αθηνών, με την οποία κυρώθηκε η 1/2006 πράξη εφαρμογής στην περιοχή «Ελληνική Παιδεία - Βορρέ» της πολεοδομικής ενότητας 9 του Δήμου Αμαρουσίου, καθώς και (στ) «πάσης άλλης συναφούς πράξης ή παράλειψης της Διοίκησης, με την οποία εκδηλώθηκε

<sup>143</sup> Ολ ΣτΕ 1732/2000, ΣτΕ 1649/2004, 3886/2007, 2228/2008

η παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας παντός διοικητικού οργάνου να συνδράμει ή να προβεί στην ανάκληση της ανωτέρω 1615/16.1-19.2.2003 [υπουργικής] απόφασης.

Η αίτηση ανάκλησης της υπουργικής απόφασης που ενέκρινε την πολεοδομική μελέτη υποβλήθηκε από την αιτούσα μετά την έκδοση των αποφάσεων της Ολομέλειας ΣτΕ Ολ 3661-3663/2005, με τις οποίες κρίθηκε ότι, από τον ρητό ορισμό του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με τον οποίο η διαμόρφωση, η ανάπτυξη και η πολεοδόμηση των πόλεων και των οικιστικών περιοχών εν γένει υπάγονται στην ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, συνάγεται ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός, δηλαδή η πολεοδομική οργάνωση των πόλεων και των οικισμών της Χώρας οποιουδήποτε μεγέθους κατά τρόπο που να εξυπηρετεί τη λειτουργικότητα και την ανάπτυξή τους και να διασφαλίζει τους καλύτερους δυνατούς όρους διαβίωσης σε αυτούς, έχει ευρύτερες συνέπειες, οι οποίες δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλά εκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια, ενόψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργανώσεως κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, τις οποίες συνεπάγεται η πολεοδομική οργάνωση μιας περιοχής.

Επομένως, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων, οποιασδήποτε κλίμακας, και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δόμησης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας, εξ άλλου, αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (π.χ. όροι δομήσεως και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (π.χ. έγκριση ή τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως), όσο και τις ατομικές πράξεις (π.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως), διότι, κατά το Σύνταγμα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, λόγω του μεγάλου βαθμού της εσωτερικής συνοχής του, συνδέει αρρήκτως τις κατηγορίες αυτές πράξεων.

Οι αρμοδιότητες, όμως, εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς

εκτελεστικές αρμοδιότητες επιτρεπτός ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται, από την άποψη αυτή, και η όλως εντοπισμένη τροποποίησή τους, που μπορεί ομοίως να επιχειρείται, κατ' αρχήν, με πράξη διάφορη του διατάγματος, δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό, αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού, που έχει ήδη χωρήσει από τα προς τούτο αρμόδια, κατά το Σύνταγμα και τον νόμο, όργανα. Συνεπώς, οι ως άνω διατάξεις του άρθρου 29 του ν. 2831/2000, όπως αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002, με τις οποίες ανατίθεται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοικήσεως η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δόμησης, αντίκεινται στις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις και είναι ανίσχυρες.

Στη σκέψη 8 της απόφασης ΣτΕ 4763/2014, το Ε' Τμήμα προέβη σε υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στον ως άνω κανόνα περί υποχρέωσης ανάκλησης ομοίων προς ακυρωθείσα πράξη που διατύπωσε η Ολομέλεια του Δικαστηρίου στις αποφάσεις 2176 και 2177/2004 και δέχθηκε τα εξής: «εάν έχει εκδοθεί απόφαση εγκρίσεως πολεοδομικής μελέτης από άλλο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο της Διοικήσεως, κατ' εφαρμογή των προαναφερθεισών διατάξεων του άρθρου 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002 που αντίκεινται στο Σύνταγμα, εφόσον υποβληθεί στην Διοίκηση, εντός ευλόγου χρόνου, αίτημα για την ανάκληση της αποφάσεως αυτής, από πρόσωπο το οποίο έχει έννομο συμφέρον, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τη νομιμότητα της αναρμοδίως εκδοθείσας πράξεως και να προχωρήσει στην ανάκλησή της, να ρυθμίσει δε εκ νέου το πολεοδομικό καθεστώς της περιοχής με την έκδοση διατάγματος. Με την προερχόμενη από το αρμόδιο όργανο νέα πράξη είναι δυνατόν είτε να επαναληφθούν οι πολεοδομικές ρυθμίσεις της ανακαλουμένης πράξεως, εφόσον η Διοίκηση κρίνει ότι δεν πάσχουν ως προς την ουσιαστική τους νομιμότητα, είτε να τροποποιηθούν οι ρυθμίσεις αυτές είτε, τέλος, να μην ενταχθεί στο σχέδιο ορισμένη περιοχή, εφόσον κριθεί αρμοδίως ότι συντρέχουν λόγοι που απαγορεύουν την ένταξή της. Κατά την έκδοση της νέας πράξεως λαμβάνονται υπόψη και συνεκτιμώνται, εξ άλλου, η ανάγκη προστασίας

καλοπίστως αποκτηθέντων δικαιωμάτων τρίτων, ενόψει και του διαρρεύσαντος από την έκδοση της αρχικής πράξεως χρόνου, και αντιμετωπίζονται τα σχετικά ζητήματα με κάθε πρόσφορο μέσο, όπως με τη θέσπιση μεταβατικών διατάξεων (πρβλ. και τις μη ισχύουσες κατά τον χρόνο ασκήσεως της κρινόμενης αιτήσεως διατάξεις του άρθρου 31 παρ. 1 του ν. 3937/2011 [Α' 60], που αντικαταστάθηκαν ακολούθως με το άρθρο 22 παρ. 15β του ν. 4258/2014 [Α' 94])». Επομένως, κατά την υπαγωγή στον προαναφερθέντα κανόνα (δηλαδή στην υποχρέωση της Διοίκησης να επανεξετάσει και να ανακαλέσει πράξη όμοια προς δικαστικώς ακυρωθείσα κατόπιν σχετικής αίτησης) σε περίπτωση πολεοδομικής μελέτης, έγινε δεκτό ότι η Διοίκηση οφείλει να επανεξετάσει τη νομιμότητα της μελέτης και, αν διαπιστώσει παρανομία, να προβεί στην ανάκληση. Περαιτέρω μπορεί και να εκδώσει νέα μελέτη με το ίδιο περιεχόμενο αν η παρανομία δεν εντοπίζεται στο περιεχόμενο της ανακαλουμένης, αλλά στη διαδικασία (εν προκειμένω στην έλλειψη αρμοδιότητας). Τα τυχόν καλοπίστως αποκτηθέντα δικαιώματα τρίτων και ο χρόνος που μεσολάβησε λαμβάνονται υπόψη όχι για να κριθεί κατά πόσον είναι επιτρεπτή ή επιβεβλημένη η ανάκληση, αλλά προκειμένου να αντιμετωπισθούν στη νέα πράξη με μεταβατικές ρυθμίσεις, προδήλως στην περίπτωση κατά την οποία η εκδιδόμενη νέα μελέτη διαφοροποιείται κατά περιεχόμενο από την ανακαλουμένη. Από την απόφαση θα πρέπει να συναχθεί ότι δικαιώματα καλόπιστων τρίτων δεν μπορούν να επηρεάσουν το περιεχόμενο της εκδιδόμενης μετά την ανάκληση μελέτης, αλλά προστατεύονται με τη θέσπιση μεταβατικών ρυθμίσεων.

Ειδικότερα, εφόσον η 1615/16.1-19.2.2003 υπουργική απόφαση για έγκριση της πολεοδομικής μελέτης τμήματος της πολεοδομικής ενότητας 9 του Δήμου Αμαρουσίου στην περιοχή «Ελληνική Παιδεία - Βορρέ» εκδόθηκε κατ' εφαρμογή των ανίσχυρων διατάξεων του άρθρου 10 παρ. 1 του ν. 3044/ 2002 και η αιτούσα, η οποία έχει πρόδηλο έννομο συμφέρον ως κυρία ακινήτου που θίγεται από τις αναρμοδίως εγκριθείσες πολεοδομικές ρυθμίσεις, υπέβαλε, εντός ευλόγου χρόνου από τη δημοσίευση των σχετικών αποφάσεων της Ολομελείας του Δικαστηρίου<sup>144</sup>, αίτημα ανάκλησης της υπουργικής αυτής απόφασης και διακοπής της διαδικασίας κύρωσης της συναφούς πράξης εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, η Διοίκηση είχε υποχρέωση να

<sup>144</sup> Ολ ΣτΕ 3661-3/2005. ΝΟΜΟΣ

ανακαλέσει την αναρμοδίως εκδοθείσα πράξη, προκειμένου να ρυθμίσει με διάταγμα το πολεοδομικό καθεστώς της επίμαχης περιοχής, να μην προχωρήσει δε τη διαδικασία της ερειδόμενης στην ανωτέρω υπουργική απόφαση πράξης εφαρμογής. Επομένως, η άρνηση της Διοίκησης να προβεί στις ενέργειες αυτές συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Συνοψίζοντας, από τη σχετική νομολογία συνάγεται ότι, όταν υποβάλλεται αίτηση ανάκλησης πράξης όμοιας προς ακυρωθείσα, τα δικαιώματα καλόπιστων τρίτων μπορούν, ανάλογα με την περίπτωση: α) να επιβάλλουν τη διατήρηση της ισχύος της, κατά τα λοιπά, παράνομης, πράξης, β) να συνεκτιμηθούν κατά την έκδοση της νέας πράξης, η οποία θα έχει μεν διαφορετικό περιεχόμενο, αλλά θα μεριμνά, στο μέτρο του δυνατού, και για τους τρίτους. Άλλου είδους διαφοροποίηση επιβάλλεται ανάλογα με το είδος της παρανομίας που διαπιστώνεται (ουσιαστική ή διαδικαστική), η οποία επηρεάζει το περιεχόμενο της συμμόρφωσης, δηλαδή τις δυνατότητες της Διοίκησης. Εάν επρόκειτο για διαδικαστική πλημμέλεια, η επάνοδος με την ίδια κατά περιεχόμενο πράξη θα προστάτευε, προφανώς, τους τρίτους, για τους οποίους επανέρχεται σε ισχύ η πράξη από την οποία απέκτησαν δικαιώματα. Στην περίπτωση που ζητείται ανάκληση μελέτης, πάντως, φαίνεται ότι τα δικαιώματα καλόπιστων τρίτων δεν μπορούν να επηρεάσουν το περιεχόμενο της εκδιδόμενης μετά την ανάκληση μελέτης, αλλά προστατεύονται με τη θέσπιση μεταβατικών ρυθμίσεων. Κατά τα λοιπά, η αναφορά στην επανεξέταση της υπόθεσης «παραλείπεται» στις αποφάσεις του Δικαστηρίου κατά την υπαγωγή, είτε διότι δεν τίθεται ζήτημα άλλης επιλογής πέρα από την ανάκληση, οπότε οποιαδήποτε επανεξέταση από τη Διοίκηση θα ήταν αλυσιτελής (όπως στην απόφαση ΣτΕ 370/1997), είτε διότι εννοείται (σιωπηρώς) ότι έλαβε χώρα από τη Διοίκηση, είτε, τέλος, διότι δεν υπήρχαν ζητήματα προς επανεξέταση που να δικαιολογούν τη διατήρηση της πράξης<sup>145</sup>.

### **3.6. Αυθαίρετη δόμηση**

Η νομοθεσία έθεσε από την αρχή τον κανόνα ότι αυθαίρετα και κατεδαφιστέα είναι τα κτίσματα αν, σωρευτικά, έχουν ανεγερθεί χωρίς άδεια ή καθ' υπέρβασή της και παραβιάζουν τις πολεοδομικές διατάξεις περί σχεδίων πόλεων ή τις διατάξεις περί εκτός σχεδίου δομήσεως, και μάλιστα αμέσως αν η παράβαση διαπιστωνόταν εν τω

γίνεσθαι<sup>146</sup>.

Το πρώτο ρήγμα επέφερε η παρ. 17 του άρθρου 79 του ΓΟΚ 1955, κατά την οποία *«Θεωρείται ως νομίμως υφιστάμενον κτίριο τι: α) εάν προϋπήρχε της ισχύος του σχεδίου ρυμοτομίας και των σχετικών κανονισμών»*. Και τούτο διότι ελάχιστα εφαρμόστηκαν τα προβλεπόμενα από το άρθρο 80 του από 17.7.1923 Ν.Δ./τος, α) για την αναθεώρηση των ήδη εγκεκριμένων σχεδίων, για την ανασύνταξη των οποίων δεν έχουν θεσπισθεί από δεκαετίας ειδικές διατάξεις, και β) για τη σύνταξη νέων σχεδίων για τις άνω των 3.000 κατοίκων πόλεις οι οποίες στερούνται σχεδίων. Συνεπώς, εδώ, η μη εφαρμογή του νόμου από τα όργανα της εννόμου τάξεως, δηλαδή η μη έκδοση των προβλεπομένων νομικών πράξεων αναθεωρήσεως υφισταμένων και συντάξεως για πρώτη φορά σχεδίων, αποτελεί λόγο και ο νόμος να εξακολουθεί να υπάρχει (να επιδιώκεται η επιθυμητή κατάσταση) και να αναγνωρίζεται παραλλήλως η συνεπεία της μη εφαρμογής του ανεπιθύμητη κατάσταση.

Η «εξαίρεση από την κατεδάφιση» εμφανίζεται για πρώτη φορά με το από 26.7.1959 Β.Δ. όσον αφορά αυθαίρετες επεκτάσεις σε υποχρεωτικώς ακάλυπτο χώρο, εάν είχαν πραγματοποιηθεί πριν τη δημοσίευσή του και δεν είχε εκδοθεί μέχρι τότε οριστική και τελεσίδικη απόφαση κατεδαφίσεώς τους. Η μαζική όμως εξαίρεση από την κατεδάφιση, δηλαδή χωρίς σύνδεση με συγκεκριμένο είδος παραβιάσεως, έγινε σε δύο βήματα και με τη διάκριση «μικρών» ή «επουσιωδών» και «μεγάλων» παραβιάσεων πολεοδομικών κανόνων από τους πολίτες. Η διάκριση αυτή διατηρήθηκε.

Το πρώτο βήμα ήταν ο Α.Ν. 206/1967. Με το άρθρο μόνο αυτού ορίστηκε ότι *«αι εις οικοδομάς ανεγερθείσας μέχρις δημοσιεύσεως του παρόντος δυνάμει κανονικής αδείας... γενόμεναι κατά την κατασκευήν επουσιώδεις εκτροπαί από των εγκεκριμένων σχεδίων μελέτης, εφόσον δεν θίγουσι την στατικήν και δομικήν ασφάλειαν της κατασκευής και την εν γένει αρχιτεκτονικήν αυτής εμφάνισιν δεν θεωρούνται αντικείμεναι εις τας οικείας πολεοδομικάς διατάξεις τα δε μη εκτελεσθέντα πρωτόκολλα κατεδαφίσεως καταργούνται»* (§1). Οι αμφισβητήσεις περί του επουσιώδους επιλύονται με υπουργική απόφαση. Το επουσιώδες δηλαδή της εκτροπής κρίνεται εν αναφορά προς το κτήριο μόνο.

<sup>146</sup>Ρόζος Ν. (2016). Νομοθέτης, Δικαστής Διοίκηση και Αυθαίρετη Δόμηση, Νόμος και Φύση 2016



Το δεύτερο βήμα ήταν ο Α.Ν. 410/1968, ο οποίος ορίζει ότι όλες οι εντός σχεδίου ανεγερθείσες χωρίς άδεια ή καθ' υπέρβασή της μετά την έναρξη ισχύος του ΓΟΚ 1955 οικοδομές που δεν ευρίσκονται σε κοινόχρηστους χώρους και των οποίων ο φέρων σκελετός είναι πλήρως αποπερατωμένος, μπορούν να εξαιρεθούν από την κατεδάφιση με υπουργική απόφαση, είτε αντίκεινται είτε όχι σε πολεοδομικές διατάξεις, αν η διατήρησή τους δεν θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια της οικοδομής ούτε αποβαίνει υπερμέτρως εις βάρος της πόλεως και εφόσον οι ιδιοκτήτες τους, α) προβούν σε σχετική δήλωση εντός προθεσμίας (2§4), η οποία παρατάθηκε από τη λήξη της με το άρθρο 4 Ν.Δ. 194/1969 έως την 31.12.1969, και β) καταβάλουν εισφορά η οποία θα διατεθεί αποκλειστικώς για πολεοδομικούς σκοπούς. Εδώ η «μεγάλη» εκτροπή αφορά και τις συνέπειές της στην πόλη.

Τα δύο αυτά βήματα αντιστοιχούν στη θέσπιση αναγνωριστικών κανόνων ανεπιθύμητης καταστάσεως συνεπεία μη εφαρμογής **εν τοις πράγμασι** υφισταμένης νομοθεσίας και όχι, όπως στην προηγούμενη περίπτωση, συνεπεία μη θεσπίσεως προβλεπόμενης νομοθεσίας. Πρέπει δε να σημειωθεί ότι παράλληλα ευνοήθηκε η δημιουργία ανεπιθύμητων καταστάσεων με την κατάργηση, με την §1 του άρθρου 3 του Α.Ν. 625/68, της §1 του άρθρου 2 του Ν.Δ. 690/48, με την οποία απαγορευόταν δικαιο-πραξία συνεπαγόμενη τη δημιουργία μη αρτίων οικοπέδων.

Τη διάκριση αυτή διατήρησε βασικώς ο ΓΟΚ 1973. Στην παρ. 2 του άρθρου 119 ορίζεται ότι κατεδαφίζεται η κατασκευή αν το αυθαίρετο αυτής συνίσταται στην παραβίαση σημαντικών όρων δομήσεως (αρτιότητα οικοπέδου, ποσοστό καλύψεως, συντελεστή δομήσεως κλπ.). Στη δε παρ. 3 του άρθρου 124 ότι με υπουργική απόφαση μπορεί να εξαιρείται από την κατεδάφιση αυθαίρετη κατασκευή *«εάν πρόκειται περί μικρών παραβάσεων ων η καθαίρεσις θα κατέληγεν εις υπέρμετρον βλάβην του κτιρίου ή θα έθετεν εν κινδύνω την φέρουσαν κατασκευήν αυτού ή θα παρέβλαπτεν υπερμέτρως την αισθητικήν εμφάνισιν του κτιρίου ή θα απήτει υπερμέτρως δια την αποκατάστασιν της αισθητικής δαπάνας και των οποίων η διατήρησις εν πάση περιπτώσει δεν θα έθετεν εν κινδύνω την ασφάλειαν της κατασκευής ουδέ θα απέβαινεν υπερμέτρως εις βάρος της πόλεως»*.

Μια πρώτη, αυθόρμητη παρατήρηση, είναι πώς είναι δυνατόν η καθαίρεση μιας «μικρής» παραβάσεως να θέτει σε τόσο μεγάλο κίνδυνο ένα κτίριο ή να παραβλάπτει «υπερμέτρως» την αισθητική του, εφόσον εξ ορισμού το νόμιμο και μέγα μέρος του ανταποκρίνεται στη «νόμιμη» αισθητική του. Η διάκριση πάντως αυτή, με την προσθήκη και του κριτηρίου για τον χαρακτηρισμό μιας παραβάσεως ως μικρής και των μη υπέρμετρων συνεπειών της στην πόλη, διατηρήθηκε με την §8 του άρθρου 9 του Ν. 1512/1985.

Πρώτο βήμα νέου κύματος εξαιρέσεων από την κατεδάφιση ήταν ο Ν. 651/1976, ο οποίος: α) να μεν επανέφερε, με το άρθρο 6 αυτού, σε ισχύ την προαναφερθείσα διάταξη της §1 του άρθρου 2 του Ν.Δ. 690/1948 που απαγόρευε δικαιопραξίες συνεπαγόμενες τη δημιουργία μη άρτιων οικοπέδων και προέβλεπε με την §1 του άρθρου 4 αυτού ποινικές κυρώσεις στους παραβιάζοντες αυτήν δικαιопρακτούντες, δικηγόρους, μηχανικούς και συμβολαιογράφους, αλλά ταυτόχρονα, με την §4 του άρθρου 5 αυτού, νομιμοποίησε συμβάσεις που είχαν καταρτισθεί κατά παράβαση του Ν.Δ. αυτού και απήλλαξε τους συμβολαιογράφους από τις πειθαρχικές ποινές που προέβλεπε το από 17.7-9.8.1948 β.δ. περί εφαρμογής του άρθρου 2 του ανωτέρω Ν.Δ. Και β) παρέτεινε την ισχύ του Α.Ν. 410/1968 για μια διετία από την έναρξη της ισχύος του και την επέκτεινε και στα κτίσματα που είχαν ανεγερθεί χωρίς άδεια ή καθ'υπέρβασή της μέχρι την έναρξη ισχύος του ΓΟΚ 1973. Το κρίσιμο λοιπόν στοιχείο των διατάξεων της περιόδου αυτής είναι, πέραν της προτροπής του νομοθέτη για τη δημιουργία ανεπιθύμητων καταστάσεων, η από τον ίδιο αναγνώριση της διαρκούς δημιουργίας τους και της νομιμότητας της αναγνωρίσεώς τους καθώς και η απαλλαγή ορισμένων από τους εφαρμοστές των κανόνων του (συμβολαιογράφων) από τις κυρώσεις για τη συμμετοχή τους στη δημιουργία τους.

Η στάση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας όσον αφορά τις διατάξεις αυτές ήταν αμφίθυμη, επιφανειακή και δεν αντιμετώπισε το πρόβλημα στη βάση του. Έτσι, δέχεται μεν ότι είναι αυτές πάντοτε δημοσίας τάξεως<sup>147</sup> και, συνεπώς, η

<sup>147</sup> ΣτΕ 540/1962, 430/1969, 724/1974.

επί μακρό χρόνο ανοχή του αυθαιρέτου από τη Διοίκηση δεν αίρει την υποχρέωσή της να το κατεδαφίσει<sup>148</sup>, όποτε και αν ανακαλυφθεί η αυθαιρεσία<sup>149</sup>, έστω και μετά από 35 έτη<sup>150</sup>.

Ταυτόχρονα όμως: i) Δέχεται ότι ως οδοί και πλατείες νοούνται μόνο οι διαμορφωμένες και όχι οι απλώς προβλεπόμενες από το σχέδιο και, συνεπώς, δεν νοείται κατάληψη κοινοχρήστου χώρου, αν αυτός απλώς προβλέπεται, από κτήριο που ανεγέρθηκε αυθαιρέτως σε αυτόν, το οποίο και δεν είναι κατεδαφιστέο<sup>151</sup>. ii) Δεν αμφισβητεί τη νομιμότητα της αποδοχής της ανεπιθύμητης καταστάσεως. Π.χ. στο επιχείρημα αυθαίρετων οικιστών ότι η διαδικασία κατεδαφίσεως κινήθηκε μόνο σε βάρος ελάχιστων από αυτούς, όπως ομολογεί η Διοίκηση, και μάλιστα μετά την κίνηση της διαδικασίας για την ένταξη της περιοχής στο σχέδιο, αντιτείνει μεν ότι τούτο δεν καθιστά μη νόμιμη την κατεδάφιση αλλά προσθέτει ότι το γεγονός αυτό «δύνатаι να εκτιμηθεί δεόντως υπό της Διοικήσεως προκειμένης της εκτελέσεώς της»<sup>152</sup>.

Επίσης, ερμηνεύοντας το από 26.7-19.8.1959 β.δ., με το οποίο εξαιρούντο της κατεδαφίσεως αυθαίρετες επεκτάσεις σε υποχρεωτικώς ακάλυπτο χώρο εάν είχαν γίνει πριν τη δημοσίευσή του και δεν είχε μέχρι τότε εκδοθεί οριστική απόφαση για την κατεδάφισή τους, αφενός προσθέτει σε αυτό ότι είναι αδιάφορο αν η περί παραβιάσεως καταγγελία είχε περιέλθει στη Διοίκηση πριν τη δημοσίευσή του και υπήρχε έκτοτε η δυνατότητα να εκδοθεί πρωτόκολλο κατεδαφίσεως<sup>153</sup>, αφετέρου δε το εφαρμόζει και για την εξαίρεση από την κατεδάφιση προσθέτων ορόφων στην αυθαίρετη αυτή επέκταση<sup>154</sup>.

Η νομιμότητα της αποδοχής της ανεπιθύμητης καταστάσεως διαμορφώθηκε κυρίως με την πάγια νομολογία η οποία δέχεται την εξαίρεση από την κατεδάφιση άπειρου αριθμού αυθαιρέτων, αρκεί η εξαίρεση αυτή να γίνεται με ατομική πράξη για κάθε ένα από αυτά – συνεπώς δεν είναι νόμιμη η υπουργική απόφαση με την οποία αποκλείονται

<sup>148</sup> ΣτΕ 1477, 2163/1975.

<sup>149</sup> ΣτΕ 1551/1972, 3933/1973.

<sup>150</sup> ΣτΕ 1551/1972.

<sup>151</sup> ΣτΕ Ολ. 1770/1955.

<sup>152</sup> ΣτΕ 3013, 3014/1967.

<sup>153</sup> ΣτΕ 1463/1962.

<sup>154</sup> ΣτΕ 1358/1961, 1749/1962.

από την κατεδάφιση κατηγορίες αυθαιρέτων<sup>171</sup> – με την οποία να αιτιολογείται ειδικά και συγκεκριμένα για κάθε περίπτωση η συνδρομή των λόγω της εξαιρέσεως: αντίθετα, η μη δεχόμενη την εξαίρεση πράξη δεν χρειάζεται ειδικότερη αιτιολογία γιατί βρίσκει έρεισμα στην παραβιασθείσα διάταξη<sup>172</sup>. Οι διατάξεις που ρυθμίζουν την εξαίρεση από την κατεδάφιση, κατά τη νομολογία, τη ρυθμίζουν «ομοιομόρφως και άνευ διακρίσεως και δεν προσβάλλουν την αρχήν της ισότητος ούτε άλλην συνταγματικήν διάταξιν»<sup>173</sup>, «ούτε αντίκεινται εις τας περί διακρίσεως των εξουσιών διατάξεις, διότι δι'αυτών δεν ενομιμοποιήθησαν απευθείας διοικητικά πράξεις καθ'ών εκκρεμεί αίτησις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά καθιερώθη νέα νομική ρύθμισις των αυθαιρέτων κατασκευών»<sup>155</sup>.

Είναι σημαντικό να παρατηρηθεί ως προς τη νομολογία αυτή: α) Ότι η αρχή της ισότητος εξετάζεται μόνο μεταξύ των αυθαιρέτως δομησάντων και όχι μεταξύ αυτών και των νομίμως δομησάντων. β) Ότι ελλείπει οιαδήποτε κρίση περί Κράτους Δικαίου και περί του προβλεπόμενου από το 1923 πολεοδομικού σχεδιασμού, ακόμα και στις περιοχές όπου αυτός εφαρμόστηκε. Το Συμβούλιο της Επικρατείας ευρίσκεται εξάλλου σε αντίφαση με την εξίσου πάγια νομολογία του ότι η εξαίρεση δεν μπορεί να μεταβληθεί σε κανόνα<sup>156</sup>, εφόσον δέχεται ότι η εξαίρεση από την κατεδάφιση μπορεί να αφορά άπειρο αριθμό αυθαιρέτων, με περαιτέρω συνέπεια ότι η εξαίρεση από τον κανόνα του σχεδιασμού είναι ο κανόνας της αναίρεσής του<sup>[77]</sup>. Η συνολική, δηλαδή, επιβάρυνση μιας περιοχής από το πλήθος των ατομικών εξαιρέσεων, το αποτέλεσμα της οποίας μπορεί να είναι ότι καμία επιπλέον αυθαίρετη κατασκευή δεν μπορεί να γίνει ανεκτή (η απορροφησιμότητα), δεν απασχολεί το Δικαστήριο και γ) ότι δεν ασχολείται με την επαναληπτικότητα του φαινομένου.

Εν όψει αυτών, και του ότι πλέον η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας και ο πολεοδομικός σχεδιασμός θεμελιώθηκαν στο άρθρο 24§2 του Συντάγματος 1975, είναι εξαιρετικά ενδιαφέρουσα η μετά το έτος αυτό εξέλιξη τόσο της νομοθεσίας όσο και της

<sup>155</sup> ΣτΕ 2297/1969.

<sup>156</sup> ΣτΕ 1229/1974, 2168/1975.

<sup>157</sup> ΣτΕ 2836/1970.

<sup>158</sup> ΣτΕ 945/1971.

<sup>159</sup> ΣτΕ 2272/1972, 2124/1975.

νομολογίας, επιβαρυνμένων και των δύο με το προεκτεθέν παρελθόν τους.

Επωφελούμενος, προφανώς, και των αποφάσεων της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 810 και 811/1977, που δέχτηκαν ότι η οικονομική ζωή προχωρεί αν και δεν έχουν συνταχθεί χωροταξικές μελέτες, ο νομοθέτης δεν απέφυγε τον πειρασμό να επιτρέψει, με το Ν. 720/1977, την αθρόα εξαίρεση από την κατεδάφιση των εντός και εκτός σχεδίου αυθαιρέτων κατασκευών που είχαν ανεγερθεί πριν την έναρξη ισχύος του προαναφερθέντος Ν. 651/1977, με μόνο όρο να μην έχουν ανεγερθεί σε κοινόχρηστους χώρους, στις ζώνες ασφαλείας οδών, στον αιγιαλό, στην παραλία, σε εκτάσεις με δασικό χαρακτήρα και αναδασωτές και σε αρχαιολογικούς χώρους<sup>160</sup>.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας αρχικώς δεν έθεσε θέμα αντισυνταγματικότητας του νόμου αυτού<sup>161</sup>. Το θέμα όμως τέθηκε με την παραπεμπτική στην Ολομέλεια 247/1980 και μάλιστα για πρώτη φορά λόγω αντιθέσεως του ανωτέρω νόμου: α) Στο άρθρο 24§2 του Συντάγματος. β) Στις συνταγματικές αρχές του Κράτους Δικαίου και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου: του Κράτους Δικαίου γιατί θεμελιώδης επιδίωξή του είναι η πραγμάτωση του Δικαίου, που πρωτίστως επιτυγχάνεται με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου και του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, οι οποίες επιβάλλουν στο Κράτος να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστή εφαρμογή των νόμων, να προασπίζει τα νομίμως και όχι τα παρανόμως κτηθέντα από τους πολίτες καθώς και να προάγει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο νόμο και τη έννομη τάξη. Και γ) στην αρχή της ισότητας, διότι θέτει σε μειονεκτική θέση τους νομοταγείς πολίτες έναντι εκείνων που έχουν αυθαιρετήσει.

Η κατόπιν της παραπομπής αυτής απόφαση 1876/1980 της Ολομέλειας στηρίχθηκε όμως για να κρίνει την αντισυνταγματικότητα του νόμου αυτού μόνο στο άρθρο 24§2 του Συντάγματος, και μάλιστα όχι λόγω ανατροπής του πολεοδομικού σχεδιασμού. Επαναλαμβάνοντας την ήδη διαμορφωμένη νομολογία, δέχτηκε ότι είναι ανεκτή η εξαίρεση από την κατεδάφιση αν η παράβαση είναι ασήμαντη, υπό την προϋπόθεση ότι τούτο θα κρίνεται με ατομική απόφαση βάσει πολεοδομικών κριτηρίων αναγομένων στο

<sup>160</sup> Ρόζος Ν. (2016). Νομοθέτης, Δικαστής Διοίκηση και Αυθαιρέτη Δόμηση, Νόμος και Φύση 2016

<sup>161</sup> ΣτΕ 1018/1979.

μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της κατασκευής ή τις επιπτώσεις της στον περιβάλλοντα χώρο, πράγμα που δεν συνέβαινε εν προκειμένω. Δεν έλαβε θέση στα υπόλοιπα τεθέντα με την παραπεμπτική απόφαση θέματα αντισυνταγματικότητας. Τούτο είναι κατανοητό μόνο σε συνδυασμό με τις προαναφερόμενες αποφάσεις 810 και 811/1977 και τη μεταγενέστερη απόφαση της Ολομέλειας του 3500/1979, η οποία αναφέρεται κατωτέρω. Δέχεται, δηλαδή, ότι μέχρι την εφαρμογή της νομοθεσίας για την χωροταξική και πολεοδομική αναδιάρθρωση της χώρας είναι ακόμα ανεκτή η εξαίρεση από την κατεδάφιση των κατασκευών που έχουν ανεγερθεί πριν από αυτήν.

Η αθρόα νομιμοποίηση των αυθαιρέτων οικοδομών βάσει του άρθρου 1 του ν. 720, που εξαιρούσε αυτομάτως από την κατεδάφιση κάθε αυθαίρετη κατασκευή που υφίστατο σε ορισμένη χρονική στιγμή, χωρίς να εξαρτά την εξαίρεση αυτή από το μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της κατασκευής ή τις επιπτώσεις επί του περιβάλλοντος χώρου, με μόνη τη δήλωση του ενδιαφερομένου και χωρίς προηγούμενη κρίση της διοίκησης, που να διαμορφώνεται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων, δεν εφαρμόστηκε μετά την κρίση περί αντισυνταγματικότητας της ως άνω διάταξης από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Ειδικότερα, εκδόθηκε η με αριθ. 247/1980 παραπεμπτική στην Ολομέλεια απόφαση του ΣτΕ (Δ' Τμήμα), η οποία κατέληξε στο συμπέρασμα της αντισυνταγματικότητας με την αιτιολογία ότι παραβιάζονται οι παρακάτω συνταγματικές αρχές: α) η αρχή της ισότητας, επειδή ο νόμος «...έθεσεν εις εξόχως μειονεκτικήν μοίραν έναντι των αυθαιρετησάντων τους νομοταγείς πολίτας τους έχοντας ιδιοκτησίαν εις την αυτήν περιοχήν, οι οποίοι, ενεργήσαντες εντός των παρεχομένων υπό του νόμου δυνατοτήτων, θα υφίστανται του λοιπού εις το διηνεκές τας δυσμενείς πολεοδομικώς συνπείας εκ των αυθαιρεσιών των γειτόνων τους...». Σύμφωνα δε με τη διδασκαλία του συνταγματικού δικαίου, με τη γενική αρχή της ισότητας, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 4 του Συντάγματος («1. Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου»), εξασφαλίζεται τόσο η ισότητα ενώπιον του νόμου, δηλαδή κατά την εφαρμογή του νόμου, όσο και η ισότητα του νόμου έναντι των πολιτών, δηλαδή ισότητα εντός του νόμου. Από τη γενική αυτή αρχή άλλωστε απορρέει η αξίωση για ισονομία, δηλαδή ίση εφαρμογή των νόμων σε όλους, η αξίωση για ρύθμιση γενική και αφηρημένη και η αξίωση για ίση μεταχείριση όλων των περιπτώσεων από το νομοθέτη. β) η αρχή του κράτους δικαίου, που επιτάσσει

πρωτίστως τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου και προσβάλλεται επειδή ακριβώς η ρύθμιση του άρθρου 1 ν. 720 σημαίνει ότι το κράτος δικαίου αδυνατεί πλήρως να επιβληθεί. Η αρχή του κράτους δικαίου, σημειωτέον, είναι ένα σύμπλεγμα αξιών, αρχών και κανόνων που εγγυώνται τη νομιμότητα και την ελευθερία, στηρίζονται στη διάκριση των εξουσιών, στην ανεξαρτησία των δικαστηρίων και στην ελεύθερη πρόσβαση σε αυτά. Από την αρχή αυτή απορρέει η αρχή της ασφάλειας του δικαίου, της αναλογικότητας, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης κλπ. γ) το άρθρο 24 παρ.2 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο απαγορεύονται παρεκκλίσεις από τον κανόνα της κατεδάφισης των αυθαιρέτων κατασκευών, όταν αυτές είναι αποτέλεσμα σοβαρών παραβάσεων των ισχυόντων όρων και περιορισμών δόμησης. Σύμφωνα με την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος θέτει τη χωροταξική κατανομή σε οικιστικές και μη περιοχές και την εν γένει δόμηση «υπό την απόλυτον ρυθμιστικήν εξουσίαν και τον έλεγχον της Πολιτείας»· οι σχετικοί κανόνες πρέπει να τίθενται από τον νομοθέτη με κριτήριο τη λειτουργικότητα, την ομαλή ανάπτυξη των οικισμών και την καλύτερη δυνατή διαβίωση των πολιτών.

Ως εκ τούτου, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί, σύμφωνα με την Ολομέλεια του ΣτΕ, να προχωρήσει στη γενική εξαίρεση όλων των αυθαιρέτων από την κατεδάφιση, ιδίως δε απαγορεύεται συνταγματικά κατά το Δικαστήριο η εξαίρεση από την κατεδάφιση των κατασκευών που ενέχουν σοβαρές παραβάσεις των ισχυόντων όρων και περιορισμών δόμησης. Ωστόσο, η απόφαση 1876/1980 της Ολομέλειας του ΣτΕ στηρίχθηκε ως προς την αντισυνταγματικότητα του νόμου αυτού μόνο στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος επαναλαμβάνοντας την ήδη διαμορφωμένη νομολογία (ΣτΕ 810 και 811/1977, 3500/1979), ότι είναι ανεκτή η εξαίρεση από την κατεδάφιση αν η παράβαση είναι ασήμαντη, υπό την προϋπόθεση ότι τούτο θα κρίνεται με ατομική απόφαση βάσει πολεοδομικών κριτηρίων αναγομένων στο μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της κατασκευής ή τις επιπτώσεις της στον περιβάλλοντα χώρο, πράγμα που δεν συνέβαινε εν προκειμένω. Δεν έλαβε θέση στα υπόλοιπα θέματα αντισυνταγματικότητας που τέθηκαν με την παραπάνω αναφερόμενη παραπεμπτική απόφαση. Δέχεται, δηλαδή, ότι μέχρι την εφαρμογή της νομοθεσίας για την χωροταξική και πολεοδομική αναδιάρθρωση της χώρας είναι ακόμα ανεκτή η εξαίρεση από την κατεδάφιση των κατασκευών που έχουν ανεγερθεί πριν από αυτήν.

Οι παραπάνω αποφάσεις του ΣτΕ αποτέλεσαν σταθμό στη νομολογία του ανωτάτου ακυρωτικού, διότι ανάγκασαν το νομοθέτη να εγκαταλείψει την τακτική της αναγνώρισης τετελεσμένων καταστάσεων με την γενική και χωρίς διακρίσεις νομιμοποίηση όλων των αυθαίρετων κατασκευών, με μοναδικό κριτήριο την ανέγερσή τους μέχρι ένα ορισμένο χρονικό σημείο και να αναζητήσει άλλες, πολεοδομικώς και συνταγματικώς ανεκτές λύσεις του προβλήματος. Συνεπώς αποτελούν την αφετηρία της περιβαλλοντικής νομολογίας του δικαστηρίου και θέτουν έως σήμερα το συνταγματικό πλαίσιο του προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, καθώς η συνταγματική επιταγή καταρχήν κατεδάφισης των αυθαιρέτων κτισμάτων μνημονεύεται έκτοτε σε πολλές αποφάσεις του Συμβουλίου (βλ. ΣτΕ 3610/2007, 3258/2003, 3925/1997, 6319, 215/1996, 2730/1993, 3210/1998 κ.ά.) με το σκεπτικό ότι το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος δεν επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη μόνο την υποχρέωση να βελτιώνει τους οικιστικούς όρους διαβίωσης των πολιτών και να μην επιτρέπει τη βλάβη του φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος, αλλά εμπεριέχει ακόμη και την αξίωση να επιβάλλεται η τήρηση των πολεοδομικών κανόνων που έθεσε η Πολιτεία και να μην αποδυναμώνεται ουσιωδώς η αποτελεσματικότητά τους. Έτσι το πρόβλημα της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων δεν έγκειται μόνον στην ουσιαστική επιδείνωση του οικιστικού και φυσικού περιβάλλοντος που αυτά επιφέρουν, αλλά συνιστά ένα μείζονος σημασίας πρόβλημα ανοχής από την πολιτεία της παραβίασης των κανόνων του πολεοδομικού δικαίου, ανοχή η οποία βάλλει αφενός μεν κατά του ίδιου του κράτους δικαίου, όπως διαπίστωσε η ΣτΕ 247/1980, αφετέρου δε κατά του πυρήνα της εγγύησης που περιέχει το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος.

Το πρώτο επόμενο βήμα του νομοθέτη ήταν ο Ν. 947/1979, που εν πολλοίς αντικαταστάθηκε από το Ν. 1337/1983, ο οποίος ρύθμισε (ο Ν. 1337/1983) και τα επίμαχα ζητήματα ως εξής: οι αυθαίρετες κατασκευές που ανεγείρονται μετά την 31.1.1983, εντός ή εκτός σχεδίου πόλεως κατεδαφίζονται υποχρεωτικώς, όπως και οι οποτεδήποτε ανεγερθείσες εάν ευρίσκονται σε κοινόχρηστους χώρους, στη ζώνη ασφαλείας οδών, σε αιγιαλό ή παραλία, σε δημόσια κτήματα, σε δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις, σε αρχαιολογικούς χώρους και ρέματα. Εκείνων που έχουν ανεγερθεί μέχρι την



ημερομηνία αυτή εντός σχεδίου ή οικισμών προ του 1923 αναστέλλεται η κατεδάφιση με υπουργική απόφαση εκτός αν συντρέχουν λόγοι ασφαλείας ή αν οι κατασκευές αποβαίνουν σε βάρος του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος ή σε βάρος της πόλεως ή του οικισμού ή στοιχείου του ιδιαίτερης σημασίας· εάν δε είναι εκτός σχεδίου ή οικισμού, αναστέλλεται η κατεδάφιση μέχρις ότου ενταχθούν σε σχέδιο πόλεως. Οι ρυθμίσεις όμως αυτές εντάσσονται στο γενικότερο πλαίσιο του νόμου αυτού με τον οποίο τέθηκε σε νέα βάση ο πολεοδομικός σχεδιασμός και, συνεπώς, η νομολογία δεν προβληματίστηκε ως προς τη συνταγματικότητα των διατάξεών του, διευκρινίζοντας πάντως ότι κρίση οριστικής εξαιρέσεως από την κατεδάφιση των εκτός σχεδίου και οικισμών αυθαιρέτων επιτρέπεται μόνον αν ενταχθεί η περιοχή όπου ευρίσκονται σε σχέδιο πόλεως, διαφορετικά το αποτέλεσμα θα ήταν η αθρόα εξαίρεση που θα καθιστούσε αδύνατο ή εξαιρετικά δυσχερή τον πολεοδομικό σχεδιασμό<sup>162</sup>.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η ψήφιση του ν. 1337/1983 προκάλεσε έντονες αντιδράσεις, παρά τις ευεργετικές του διατάξεις, γεγονός που οδήγησε στην ψήφιση του ν. 1512/1985, με τον οποίο συμπληρώθηκε η διάταξη του άρθρου 15 του ν.1337/1983 και ορίστηκε, ότι το μέτρο της αναστολής από την κατεδάφιση επεκτείνεται και σε όσα κτίσματα έχουν ανεγερθεί βάσει οικοδομικής άδειας που ανακλήθηκε αργότερα για οποιονδήποτε λόγο, εκτός αν η ανάκληση οφείλεται σε υποβληθέντα ανακριβή στοιχεία ή ανακριβείς αποτυπώσεις της υπάρχουσας πραγματικής κατάστασης. Η διάταξη αυτή ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα των προστατευτικών του οικιστικού περιβάλλοντος συνταγματικών διατάξεων έχει κριθεί, ότι αναφέρεται στα παλαιά αυθαίρετα και δεν είναι επιτρεπτή η κατ' εφαρμογή της και με την συνδρομή των οριζόμενων σ' αυτήν προϋποθέσεων εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτων που έχουν ανεγερθεί μετά τις 31.1.1983 (ΣτΕ 3210/1998 7μελούς, 4291/1999, 2580/2001, 2565/2004). Ο λόγος μάλιστα αυτός ερευνάται αυτεπαγγέλτως ως αναγόμενος στην ορθή εφαρμογή του νόμου. (ΣτΕ 4291/1999, 3210/1998).

Οι ρυθμίσεις του ν. 1337 αναφορικά με την αυθαίρετη δόμηση εντάσσονται στο γενικότερο πλαίσιο του νόμου αυτού, με τον οποίο τέθηκε σε νέα βάση ο πολεοδομικός σχεδιασμός και, συνεπώς, η νομολογία δεν προβληματίστηκε ως προς τη

<sup>162</sup> ΣτΕ 3356/2005 7μελ., 3852/2008.

συνταγματικότητα των διατάξεών του, διευκρινίζοντας πάντως, ότι κρίση οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση των εκτός σχεδίου και οικισμών αυθαιρέτων επιτρέπεται μόνον αν ενταχθεί η περιοχή όπου ευρίσκονται σε σχέδιο πόλεως, διαφορετικά το αποτέλεσμα θα ήταν η αθρόα εξαίρεση που θα καθιστούσε αδύνατο ή εξαιρετικά δυσχερή τον πολεοδομικό σχεδιασμό (ΣτΕ 3356/2005, 3852/2008).

Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αναγκαία προϋπόθεση για τη σύνταξη της προβλεπόμενης έκθεσης αυτοψίας και την κήρυξη μιας αυθαιρέτης κατασκευής ως κατεδαφιστέας -εφόσον αυτή ήταν σύμφωνη με τις ουσιαστικές πολεοδομικές διατάξεις, που ίσχυαν κατά το χρόνο ελέγχου της από την πολεοδομική αρχή- αποτελούσε η έγγραφη ειδοποίηση προς τον υπόχρεο για την προσκόμιση των αναγκαίων δικαιολογητικών προς έκδοση ή αναθεώρηση της οικοδομικής άδειας και η πάροδος άπρακτης της τασσόμενης προς τούτο δίμηνης προθεσμίας (958/2000, 1132/1998, 4649/1997, 873/1997, 180/1995, 4475/1995, 1601/1994, 1976/1994 2783/1993, 1966/1993, 481/1990).

Περαιτέρω, όπως έχει κριθεί, η έγγραφη αυτή ειδοποίηση συνιστούσε ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης της έκθεσης αυτοψίας. Η μη τήρηση, όμως, του τύπου αυτού καλυπτόταν, αν η Επιτροπή χορηγούσε, για λόγους οικονομίας της διοικητικής διαδικασίας, την κατά νόμο αναγκαία δίμηνη προθεσμία στον ενδιαφερόμενο για την έκδοση ή αναθεώρηση της οικοδομικής άδειας και αυτή παρερχόταν άπρακτη (ΣτΕ 4989/1997).

Ειδικά, όμως, για τα εκτός σχεδίου αυθαίρετα σημαντική είναι η 3356/2005 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία κρίθηκε ότι η οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτου δεν είναι κατά νόμο επιτρεπτή αν δεν έχει προηγηθεί ένταξη της περιοχής σε πολεοδομικό σχέδιο, δεδομένου, ότι το αντίθετο θα είχε ως αποτέλεσμα τη γενικευμένη νομιμοποίηση αυθαιρέτων και θα καθιστούσε αδύνατο ή λίαν δυσχερή τον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής, που επιβάλλεται από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος.

Αξιοσημείωτη στην απόφαση αυτή είναι και η άποψη της μειοψηφίας κατά την

οποία, πυκνοδομημένες περιοχές αυθαιρέτων δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν στο σχέδιο πόλεως, γιατί η κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους καθίσταται πλέον αναγνωριστική της αυθαίρετης ιδιωτικής πολεοδομικής δραστηριότητας και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται θέμα εξαίρεσης των αυθαιρέτων αυτών από την κατεδάφιση, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 1337/1983. Εξάλλου, κατά την ίδια γνώμη αν στο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο ή σε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου ή σε διάταξη χωροταξικού ή πολεοδομικού νόμου προβλέπεται ότι μια εκτός σχεδίου περιοχή δεν θα είναι οικιστική, παύει να ισχύει η αναστολή κατεδάφισης αυθαιρέτου. Όπως κρίθηκε με τις αποφάσεις 3500/2009 και 3921/2010 της Ολομέλειας του ΣτΕ, με τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 1512, ως προς τις παλαιές αυθαίρετες κατασκευές διατηρήθηκε ο σύμφωνος με τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 παρ. 2 κανόνας της κατεδάφισης, με παράλληλη πρόβλεψη της δυνατότητας εξαίρεσής τους από την κατεδάφιση, η οποία, συνιστά απόκλιση από τον ανωτέρω κανόνα. Επομένως, κατά τις εν λόγω αποφάσεις, είναι στενά ερμηνευτέες οι προαναφερόμενες διατάξεις, με τις οποίες επιτρέπεται η εξαίρεση από την κατεδάφιση εάν υποβληθεί προς τούτο σχετική δήλωση και ύστερα από κρίση της πολεοδομικής αρχής, ότι για τη συγκεκριμένη κατασκευή πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις και δεν συντρέχουν τα αντικειμενικά και απόλυτα κωλύματα που προβλέπονται για την εξαίρεση στις διατάξεις αυτές. Ειδικότερα κρίθηκε, ότι για τις κατασκευές που βρίσκονται σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλης, η κρίση για την οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση είναι επιτρεπτή μόνο εάν προηγηθεί ένταξη της περιοχής αυτής σε πολεοδομικό σχέδιο, διότι διαφορετικά το αποτέλεσμα θα ήταν η γενικευμένη νομιμοποίηση αυθαιρέτων που θα καθιστούσε αδύνατο ή λίαν δυσχερή τον ορθολογικό σχεδιασμό κατά τους ανωτέρω κανόνες

Ο νομοθέτης προσπάθησε όμως αμέσως να υποσκάψει τόσο το έργο του όσο και τη νομολογία. Έτσι, όπως προαναφέρθηκε, με το Ν. 1512/1985 διατήρησε ες αεί τη δυνατότητα εξαίρεσεως από την κατεδάφιση «μικροπαραβάσεων», υπενθυμίζοντας τη νομική αθανασία της· επιπλέον, με τον ίδιο νόμο εξαίρεσε χωρίς κανένα περαιτέρω πολεοδομικό κριτήριο τα αυθαίρετα κτήρια που ανήκουν στο Δημόσιο, τα ν.π.δ.δ. και τους Ο.Τ.Α. και επέτρεψε τη σύνδεση με τα δίκτυα παροχής ηλεκτρικού ρεύματος και ύδατος των αυθαιρέτων που είχαν υπαχθεί στις κριθείσες αντισυνταγματικές διατάξεις

του Ν. 720/1977. Και, στη συνέχεια, με την §5 του άρθρου 8 του Ν. 3044/2002 επέτρεψε την εξαίρεση από την κατεδάφιση και τη διατήρηση ανεπίτρεπτων χρήσεων κτηρίων που ανεγέρθηκαν ή εγκαταστάθηκαν αντιστοίχως μετά την 31.1.1983, αλλά και θα ανεγείρονται ή θα εγκαθίστανται στο μέλλον, εφόσον έχουν ανεγερθεί ή εγκατασταθεί βάσει οικοδομικής άδειας που εκδόθηκε ύστερα από έλεγχο της πολεοδομικής αρχής και μεταγενεστέρως ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε για λόγο που δεν σχετίζεται με τη υποβολή ανακριβών στοιχείων για την έκδοσή της, δηλαδή που ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε λόγω κρίσεως περί μη νομιμότητας ή αντισυνταγματικότητας των πολεοδομικών διατάξεων κατ' επίκληση των οποίων είχε εκδοθεί η άδεια.

Είναι χαρακτηριστική η απόφαση του ΣτΕ 3610/2007, σύμφωνα με την οποία για τα αυθαίρετα που κατασκευάστηκαν μετά την 31.1.1983 το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. απαγορεύει την οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση. Ενώ για τα «παλαιά» αυθαίρετα είναι δυνατή η διατήρησή τους, έστω και κατά παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα και υπό τους όρους ότι δεν προκαλείται βλάβη σε προστατευτέα στοιχεία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και ότι δεν υπονομεύεται η αποτελεσματικότητα των πολεοδομικών κανόνων, για τα νέα αυθαίρετα το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος δεν ανέχεται εξαίρεση από τον κανόνα της κατεδάφισης, διότι κατά τον τρόπο αυτό θα επέρχονταν νόθευση και συνεχής ανατροπή του πολεοδομικού σχεδιασμού, και ως εκ τούτου η χειροτέρευση των συνθηκών διαβίωσης. Ως βασικοί δε κανόνες πολεοδόμησης υπό την ισχύ του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος 1975 θεωρούνται εκείνοι που έθεσε ο ν. 1337/1983 και κατά συνέπεια κρίσιμο χρονικό σημείο για τη διάκριση μεταξύ παλαιών και νέων αυθαιρέτων εκείνο που έθεσε ο νόμος αυτός, δηλαδή η 31.1.1983. Για το λόγο αυτό η ΣτΕ 3610/2007 καταλήγει σε κρίση περί αντισυνταγματικότητας του άρθρου 8 παρ. 5 ν. 3044/2002, το οποίο θέλησε να επεκτείνει την σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 7 του ν. 1512/1985 δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση και στα αυθαίρετα που κατασκευάστηκαν μετά την 31.1.1983.

Η ως άνω διάταξη κρίθηκε ομόφωνα αντισυνταγματική με την απόφαση της Ολομέλειας Συμβουλίου της Επικρατείας 3500/2009<sup>163</sup>, η οποία επελήφθη κατόπιν της

<sup>163</sup> Ολ ΣτΕ 3500/2009, Θ.Π.Δ.Δ. 2009, σ. 1230, με παρατηρήσεις Χ. Διβάν

παραπεμπτικής 3610/2007 7μελούς<sup>164</sup>. Εδώ αντεστράφη η θεμελίωση της αντισυνταγματικότητας που είχε προηγηθεί με τις 247/1980 και Ολομ. 1876/1980. Σε αντίθεση με την 247/1980, η 3610/2007 δέχθηκε ότι μετά την έκδοση του Ν. 1337/1983 η εξαίρεση από την κατεδάφιση των μετά την 31.1.1983 αυθαίρετων κατασκευών και ανεπίτρεπτων χρήσεων προσκρούει στο άρθρο 24 του Συντάγματος διότι συνεπάγεται τη νόθευση και τη συνεχή ανατροπή του πολεοδομικού σχεδιασμού με αποτέλεσμα τη χειροτέρευση των συνθηκών διαβίωσης, πολλώ δε μάλλον όταν με τους όρους εξαιρέσεως από την κατεδάφιση εκτιμάται η πολεοδομική επιβάρυνση της περιοχής από την αυθαίρετη κατασκευή ή την ανεπίτρεπτη χρήση μόνο και όχι από το σύνολο τόσο των ήδη εξαιρεθεισών (προ της 31.1.1983) όσο και των ήδη εξαιρουμένων. Στη βάση αυτή αντισυνταγματικότητας με την οποία αίρεται πλέον η προαναφερθείσα αντίφαση της νομολογίας και σε αντίθεση με την 1874/1980, η 3500/2009 προσέθεσε και την αντίθεση στις μη υποκείμενες σε αναθεώρηση αρχές του Κράτους Δικαίου, ήδη ρητώς προβλεπόμενης στο άρθρο 25§1 του Συντάγματος, του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου (2§1 του Συντάγματος) και της ισότητας (4 Συντάγματος) επαναλαμβάνοντας την 247/1980.

Με την παρ. 1 του άρθρου 24 του Ν. 4014/2011 ανεστάλη για 30 χρόνια η επιβολή κυρώσεων για αυθαίρετες κατασκευές ή αλλαγές χρήσεως μετά την καταβολή ειδικού προστίμου, επιβαλλόμενου σύμφωνα με περιβαλλοντικά, πολεοδομικά και κοινωνικά κριτήρια και διατιθέμενου, κατά το άρθρο 25, για την αντιστάθμιση των δυσμενών συνεπειών για τον ανωτέρω χρόνο αναστολής (αύξηση κοινοχρήστων και ελεύθερων χώρων, εξισορρόπηση του ελλείμματος γης κλπ.)· επιπλέον προβλέφθηκε ότι εντός δεκαετίας από τη δημοσίευσή του θα ολοκληρωθεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός. Με τη δε §18 του αυτού άρθρου 24 επανελήφθη η ρύθμιση η κριθείσα με την Ολομ. 3500/2009 επί τριών βάσεων αντισυνταγματική ενώ προβλέφθηκαν, όπως και στο Ν.Δ. 690/1948, ποινές σε κατά παράβαση των διατάξεων του δικαιοπρατούντες και ενεργούντες μηχανικούς, δικηγόρους και συμβολαιογράφους.

Στην εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού αναγνωρίζεται με ειλικρίνεια «η αναποφασιστικότητα της Πολιτείας, η ανοχή της αυθαιρεσίας σε τέτοιο βαθμό, ώστε η

<sup>164</sup> ΣτΕ 3610/2007, Θ.Π.Δ.Δ. 2009, σ. 1223.

αυθαίρετη δόμηση να έχει γίνει εθιμική πρακτική και να τυγχάνει ευρείας αποδοχής... Έτσι, επί μακρόν συντηρήθηκε ένας φαύλος κύκλος διαπλοκής, με έμμεση νομιμοποίηση των αυθαιρεσιών από διάφορες κρατικές υπηρεσίες... Το Κράτος έχει ευθύνη για τη βλάβη αυτή, πλην όμως αδυνατεί να την αποκαταστήσει ευθέως για τους εξής λόγους: το φαινόμενο... καταλαμβάνει μεγάλο αριθμό ακινήτων της χώρας... Το Κράτος δεν διέθεσε ποτέ, διότι αδυνατούσε να διαθέσει και να οργανώσει αποτελεσματικά τους απαραίτητους ελεγκτικούς μηχανισμούς... αδυνατεί να εφαρμόσει... τα μέσα και διαδικασίες για την... άρση αυτών των αυθαιρεσιών με κάθε πρόσφορο τρόπο, κυρίως δε με την κατεδάφισή τους... Η αναποτελεσματική προληπτική δράση του Κράτους, αποτέλεσμα πιθανόν και της έλλειψης πολιτικής βούλησης (sic!)... είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός συστήματος προνομίων, το οποίο κατά παράβαση του άρθρου 24 του Συντάγματος έχει επιδεινώσει τους όρους διαβίωσης των πολιτών». Ο νομοθέτης επομένως, αφού αναγνώρισε παράβαση του άρθρου αυτού μόνο του Συντάγματος, χωρίς να αναφέρεται στη νομολογία και να προβληματίζεται όσον αφορά τις συνέπειες της παραβάσεως των άρθρων 2§1, 4 και 25§1, θεώρησε ότι αυτή θεραπεύεται με τη χρήση των ποσών από την είσπραξη των προστίμων για την αποκατάσταση του περιβαλλοντικού ισοζυγίου, την αποκατάσταση του περιβάλλοντος και των ανισοτήτων που έχουν προκύψει από τη αυθαίρετη δόμηση.

Με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του 3341/2013, 1118 και 1119/2014, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε τις ανωτέρω διατάξεις ομόφωνα αντισυνταγματικές, ακολουθώντας εν μέρει τη λογική τόσο της προηγούμενης 3500/2002 αποφάσεώς του όσο και της παλαιότερης της τελευταίας αυτής αποφάσεως νομολογίας. Ειδικότερα, αφαιρώντας το νομοθετικό φύλο συκής έκρινε ότι με την τριακονταετή αναστολή επιτρέπεται κατ' ουσίαν η επί μακρόν διατήρηση καταστάσεων και χρήσεων μεταγενεστέρων της 31.1.1983 που παραβιάζουν τις εκάστοτε ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις, με συνέπεια να ανατρέπεται και να νοθεύεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός, και μάλιστα χωρίς την ειδική, για κάθε αυθαιρεσία, κρίση του πολεοδομικού οργάνου, εν όψει και των μέτρων που θα ληφθούν για την αποκατάσταση του περιβαλλοντικού ισοζυγίου. Υπάρχει λοιπόν μερική απομάκρυνση από την 3500/2009, η οποία αναφέρεται στην ήδη υφιστάμενη επιβάρυνση μιας περιοχής από το σύνολο της αυθαίρετης

δομήσεως σε αυτήν, με συνέπεια την τυχόν αδυναμία περαιτέρω επιβαρύνσεώς της. Κυρίως όμως, πέραν της ομόφωνης αυτής κρίσεως, η συγκλίνουσα γνώμη 2 Συμβούλων και των 2 Παρέδρων θεμελίωσε τη αντισυνταγματικότητα των ανωτέρω διατάξεων, ακολουθώντας την 3500/2009, και στις συνταγματικές αρχές του Κράτους Δικαίου και της ισότητας. Στο στάδιο αυτό, νομίζω ότι τούτο σημαίνει ότι η πλειοψηφία θεώρησε ότι αρκεί μόνο μια βάση αντισυνταγματικότητας και όχι ότι αρνείται την άποψη της συγκλίνουσας γνώμης, διότι τότε θα έπρεπε να την αποκρούσει: απλώς ως προς αυτήν δεν λαμβάνει θέση. Υπέρ της απόψεως αυτής συνηγορούν και αποφάσεις της Ολομέλειας του Δικαστηρίου της αυτής εποχής της κρίσεως, οι οποίες ρητώς αναφέρονται στις ανωτέρω αρχές: η 521/2014, η οποία στο ζήτημα της συνταγματικότητας του Ν. 3147/2003 (εκποίηση χωρίς δημοπρασία δημοσίων εποικιστικών εκτάσεων σε όσους τις κατέλαβαν αυθαιρέτως και επί δεκαετίες τουλάχιστον τις καλλιεργούσαν χωρίς την επιβολή της υποχρεώσεως να διατηρηθεί η γεωργική τους χρήση για μεγάλο χρονικό διάστημα), δέχτηκε ότι ναι μεν υπάρχει λόγος δημοσίου συμφέροντος να διατηρηθούν οι καλλιέργειες αυτές πλην η εκποίηση χωρίς δημοπρασία *«συνιστά απόκλιση από τις συνταγματικές αρχές του Κράτους Δικαίου και της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου»*.

Επίσης η 3578/2010<sup>165</sup>, κατά την οποία η επ' αόριστον ανοχή λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών που ιδρύθηκαν και λειτούργησαν παρανόμως αντίκειται στο Σύνταγμα, δεδομένου ότι αντιβαίνει στη συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου, από το οποίο απορρέει η υποχρέωση του Κράτους να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστή εφαρμογή του νόμου και της αρχής της ισότητας, διότι θέτει τα πρόσωπα εκείνα, τα οποία, ενώ είχαν την πραγματική δυνατότητα και τη βούληση να ιδρύσουν τηλεοπτικό σταθμό, δεν το έπραξαν όμως αυθαιρέτως και δεν παρέβησαν το νόμο, σε εξόχως μειονεκτική μοίρα σε σχέση με τα πρόσωπα, τα οποία, με την αυθαίρετη κατάληψη ραδιοσυχνότητας, ίδρυσαν παρανόμως, χωρίς δηλαδή άδεια, τηλεοπτικό σταθμό<sup>166</sup>.

Την αποχή της πλειοψηφίας στις αποφάσεις αυτές ως προς τις προαναφερόμενες συνταγματικές αρχές, οι οποίες βέβαια αποτελούν και την ουσία του προβλήματος,

<sup>165</sup> ΣτΕ 3578/2010, Θ.Π.Δ.Δ 2001, σ. 431.

<sup>166</sup> Ολ ΣτΕ 1901/2014, Θ.Π.Δ.Δ. 2014, σ. 22 με σχόλιο Σ. Βλαχόπουλου.

εκμεταλλεύθηκε ο νομοθέτης για να επικεντρωθεί στην προσπάθεια να θεμελιώσει τη διατήρηση των αυθαιρέτων στο άρθρο 24 του Συντάγματος με το Ν. 4178/2013. Με αυτόν επανεισήχθη το πρότυπο των ρυθμίσεων του Ν. 4014/2011 με προσθήκες νέων ρυθμίσεων και διαφοροποιήσεις, είτε επί το αυστηρότερο, είτε επί το επιεικέστερο: αθρόα εφάπαξ αναστολή επιβολής κυρώσεων για 30 έτη, οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτων ανεγερθέντων μέχρι 28.7.2011, πρόστιμο συσχετιζόμενο με την κατηγοριοποίηση των αυθαιρέτων βάσει του χρόνου τελέσεως της παραβάσεως και της σημασίας αυτής για τον οικισμό και το περιβάλλον, προβάδισμα στην ανατροπή και την πρόληψη εμφανίσεως νέων αυθαιρέτων με την ανάπτυξη ελεγκτικών μηχανισμών κατά το στάδιο της κατασκευής, δράσης περιβαλλοντικού ισοζυγίου σε περιοχές βλαβείσες από την αυθαίρετη δόμηση.

Το θέμα της συνταγματικότητας του νόμου αυτού κρίθηκε με την απόφαση 1858/2015 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Με αυτήν, αίτηση ακυρώσεως κατά κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων που εκδόθηκαν για την εφαρμογή του νόμου έγινε εν μέρει δεκτή, στο μέτρο δηλαδή και μόνο που σε αυτές περιελήφθησαν, όπως προέβλεπε το άρθρο 23§6 του νόμου, κτίσματα που είχαν ανεγερθεί δυνάμει αδειών οι οποίες είχαν ακυρωθεί με αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις, διότι η διάταξη αυτή προσκρούει στα άρθρα 26, 20§1 και 95§5 του Συντάγματος. Οι υπόλοιπες ρυθμίσεις των υπουργικών αποφάσεων και του Ν. 4178/2013 κρίθηκαν από την πλειοψηφία των μελών της Ολομέλειας (15 Σύμβουλοι, 1 Πάρεδρος) σύμφωνες προς τις διατάξεις των §§1, 2, 3 και 5 του άρθρου 24 του Συντάγματος με ερμηνεία τους η οποία ανατρέπει την προηγούμενη νομολογία διότι δέχεται ότι *«η αθρόα νομιμοποίηση αυθαίρετων χρήσεων και κατασκευών μόνο κατ'εξαίρεση είναι δυνατόν να γίνει συνταγματικά ανεκτή, εφόσον τεκμηριώνεται ότι η λύση αυτή επιβάλλεται από σπουδαίο δημόσιο συμφέρον και ότι συγχρόνως λαμβάνονται μέτρα με τα οποία επιχειρείται να αποτραπεί η επανάληψη της αυθαιρεσίας και διασφαλίζεται ο περιορισμός στο ελάχιστο δυνατόν της επιβάρυνσης του περιβάλλοντος και των όρων διαβιώσεως»*. Το σπουδαίο δημόσιο συμφέρον προκύπτει, κατά την πλειοψηφία πάντοτε, από το ότι κατά την εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού η αντιμετώπιση με το μέτρο των κατεδαφίσεων είναι τεχνικώς αδύνατη και κοινωνικώς και οικονομικώς εξαιρετικά επικίνδυνη λόγω του



όγκου των κατασκευών και του αριθμού των πολιτών που συνδέονται με αυτές, ενώ κρίνονται επαρκή και τα μέτρα προς αποτροπή συνεχίσεως του φαινομένου στο μέλλον.

Η ισχυρή μειοψηφία (10 Σύμβουλοι, 1 Πάρεδρος) ενέμεινε στην ομόφωνη κρίση των 3341/2013, 1118-1119/2014 ως προς την αντισυνταγματικότητα της ανατροπής του σχεδιασμού με τη αθρόα εξαίρεση από την κατεδάφιση χωρίς προηγούμενη κρίση της πολεοδομικής αρχής, υπογραμμίζοντας: α) ότι το σπουδαίο δημόσιο συμφέρον είχε ήδη τύχει επικλήσεως και με τον προαναφερόμενο Ν. 4714/2011, και β) ότι τα λαμβανόμενα μέτρα αποτροπής δημιουργίας νέων αυθαιρέτων δεν συνδέονται με το καίριο ζήτημα της αντιμετώπισης της πραγματοποιημένης αυθαίρετης δόμησης (απορροφησιμότητας). Κυρίως όμως, 8 Σύμβουλοι από τη μειοψηφία δέχθηκαν «προεχόντως» αντισυνταγματικότητα των διατάξεων του Ν. 4178/2013 βάσει των αρχών του Κράτους Δικαίου και της ισότητας.

Είναι προφανές ότι η θέση της πλειοψηφίας στην απόφαση αυτή είναι τελείως διαφορετική εκείνης στις αποφάσεις 3341/2013 και 1118 και 1119/2014. Διότι στις τελευταίες υπήρχε ομοφωνία ως προς την αντίθεση του Ν. 4014/2011 στο άρθρο 24 του Συντάγματος και η πλειοψηφία αρκέστηκε σε αυτήν και μόνο, χωρίς να χρειάζεται να προχωρήσει και σε κρίση περί αντιθέσεως ή μη αντιθέσεως του νόμου στις άλλες δύο συνταγματικές αρχές. Αντιθέτως, στην 1858/2015, η πλειοψηφία δέχεται μόνο τη συμφωνία του Ν. 4178/2013, προς το άρθρο 24 του Συντάγματος αλλά δεν απαντά στη μειοψηφία γιατί ο νόμος αυτός δεν προσκρούει στις άλλες δύο συνταγματικές αρχές. Επομένως, μόνο αναγκαίο στήριγμα της μερικής απορρίψεως της κριθείσης αιτήσεως ακυρώσεως είναι η συμφωνία των διατάξεων του νόμου προς το άρθρο 24, όχι δε και προς τις διατάξεις των άρθρων 25§1, 2§1 και 4: είναι αδιανόητο ένα αναγκαίο στήριγμα να είναι σιωπηρό, διότι αν σιωπά δεν μπορεί να διαγνωσθεί η αναγκαιότητά του. Συνέπεια αυτού είναι ότι το ζήτημα της αντιθέσεως του Ν. 4178/2013 προς τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις είναι ανοικτό. Πράγματι, εν όψει και των προαναφερόμενων αποφάσεων της Ολομέλειας 521/2014 και 3578/2010, δεν είναι δυνατό να δεχθούμε ότι τα άρθρα αυτά εφαρμόζονται *à la carte*.

### 3.7. Μεταφορά συντελεστή δόμησης

Ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης, εφαρμόζεται και λειτουργεί ως αποζημίωση του κράτους προς τους θιγόμενους ιδιοκτήτες ακινήτων των οποίων τα ακίνητα ή οι ιδιοκτησίες τους, δεσμεύονται από την Πολιτεία, για την ορθολογική χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας και την διαμόρφωση οικισμών με τους καλύτερους δυνατούς όρους διαβίωσης, σύμφωνα με τα άρθρα 17 και 24 του Συντάγματος. Το θέμα της μεταφοράς συντελεστή δόμησης προσπαθεί να οριστικοποιήσει ο Νόμος 4495/17 με το άρθρο 68 και να τροποποιήσει και να συμπληρώσει το προγενέστερο Νόμο 2300/1995. Σύμφωνα με το άρθρο 68 του ανωτέρω Νόμου, ισχύουν τα παρακάτω

1) Το δικαίωμα για μεταφορά Σ.Δ. από βαρυνόμενο ακίνητο ενσωματώνεται σε Τίτλο Μ.Σ.Δ., ο οποίος εκδίδεται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ύστερα από εισήγηση της Διεύθυνσης «Ελέγχου Δομημένου Περιβάλλοντος και Εφαρμογής Χωρικού Σχεδιασμού – Παρατηρητήριο». Την αίτηση για έκδοση Τίτλου Μ.Σ.Δ. υποβάλλει ο κύριος του ακινήτου στην ανωτέρω Διεύθυνση, μαζί με τους τίτλους που αποδεικνύουν την κυριότητα του ακινήτου, καθώς και τεχνική μελέτη για τον υπολειπόμενο Σ.Δ. του ακινήτου. Με την υποβολή της αίτησης από τον κύριο, τεκμαίρεται η συναίνεσή του για την έκδοση του Τίτλου.

2) Ο Τίτλος Μ.Σ.Δ. που αποκτά ο κύριος του βαρυνόμενου ακινήτου αντιστοιχεί στο Σ.Δ., που δεν επιτρέπεται να ανεγερθεί σε αυτό. Ο ανωτέρω τίτλος μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε σε ωφελούμενο ακίνητο εντός Ζ.Υ.Σ. του αυτού δήμου με το βαρυνόμενο, ή σε όμορο δήμο στις περιπτώσεις βαρυνόμενων ακινήτων των περιπτώσεων β', γ', δ' και ε' της παραγράφου 1 του άρθρου 70, είτε με αποζημίωση από την Τράπεζα Δ.Δ.Κ.Χ., ύστερα από αντιστοίχισή του με Τίτλο Ε.Π.Ι., εφόσον αυτό είναι εφικτό, εφαρμοζομένων των κριτηρίων ιεράρχησης και επιλεξιμότητας του άρθρου 67.

3) Ο Τίτλος Μ.Σ.Δ.:

- είναι ονομαστικός,
- για την έκδοσή του καταβάλλεται από τον ιδιοκτήτη του βαρυνόμενου ακινήτου

- παράβολο εκατό (100) ευρώ,
- εγγράφεται υποχρεωτικά στην Τράπεζα Δ.Δ.Κ.Χ. με την καταβολή Τέλους Εγγραφής δεκαπέντε (15) ευρώ και μεταγράφεται στο οικείο Υποθηκοφυλακείο/Κτηματολογικό Γραφείο,
  - η έκδοση και εγγραφή του δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε άλλο φόρο, τέλος χαρτοσήμου ή τέλος, δικαίωμα και εισφορά ή κράτηση υπέρ του Δημοσίου, των δήμων, των περιφερειών ή οποιουδήποτε τρίτου,
  - δεν επιτρέπεται να μεταβιβαστεί, εκτός από τις περιπτώσεις κληρονομικής διαδοχής.

4) Σε ρυμοτομούμενα ακίνητα, όπου υπάρχουν κτίσματα, δεν επιτρέπεται η έκδοση Τίτλου Μ.Σ.Δ., αν δεν έχουν προηγουμένως κατεδαφιστεί τα κτίσματα. Για την κατεδάφιση προσκομίζεται βεβαίωση της αρμόδιας ΥΔΟΜ, ενώ η έκταση που ρυμοτομείται θεωρείται ότι τίθεται σε κοινή χρήση με την έκδοση του Τίτλου Μ.Σ.Δ..

5. Με τον Τίτλο Μ.Σ.Δ. προσδιορίζονται οι επιφάνειες που μεταφέρονται από το βαρυνόμενο ακίνητο. Οι επιφάνειες αυτές υπολογίζονται με αφαίρεση των επιφανειών των κτισμάτων που διατηρούνται από τις επιφάνειες που μπορούν να δομηθούν με βάση το Σ.Δ., ο οποίος ισχύει στην περιοχή όπου βρίσκεται το βαρυνόμενο ακίνητο, χωρίς να υπολογίζονται ως δομήσιμες επιφάνειες υπόγειων χώρων.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ενόψει όλων αυτών καθίσταται σαφές ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν είναι δυνατό, στην εποχή μας, να αντιμετωπισθεί ως μια καθαρά τεχνική ή/και ως μια γραφειοκρατικά στεγανοποιημένη από τις κοινωνικές δυνάμεις διαδικασία. Αντίθετα, η καλύτερη δυνατή κατάστρωση και υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού προϋποθέτει τη συμμετοχή των πολιτών, η οποία μάλιστα υπό μια εκδοχή κατοχυρώνεται στο ίδιο το Σύνταγμα (άρθρ. 5 παρ. 1 Συντ. κ.ά. ) ως έκφραση μιας συμμετοχικής αντίληψης περί δημοκρατίας<sup>167</sup>. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, σημαντικός ρόλος στο πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως δείχνει και η διεθνής εμπειρία, επιφυλάσσεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι λειτουργούν και ως θεσμοί διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτικοδιοικητικής εξουσίας και τοπικών κοινωνιών που αποτελούν και τους αποδέκτες του πολεοδομικού σχεδιασμού. Επιπλέον, οι πολεοδομικές αρμοδιότητες διακρίνονται για το σύνθετο χαρακτήρα τους και τις τοπικές τους αναφορές, με αποτέλεσμα να προβάλλει ως ιδιαίτερα σημαντικός στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και ειδικότερα στις χώρες από τις οποίες συνήθως εμπνέεται ο Έλληνας νομοθέτης, δηλ. τη Γαλλία και τη Γερμανία, ο ρόλος των τοπικών αρχών<sup>168</sup>.

<sup>167</sup> Παπαδημητρίου Γ. , Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, στο έργο: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νόμος, Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών και Οικονομικών Επιστημών. Αφιέρωμα στον Νικόλαο Σ. Παπαντωνίου, Θεσσαλονίκη 1996, σ. 581 επ.

<sup>168</sup> Γιαννακούρου Γ. , Ο ρόλος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, στο έργο: ΕΝΑΕ, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος. Με αναφορές στο Κοινοτικό και Συγκριτικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2000, σ. 271 επ. (291 επ.)

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ**

Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ. (2015). Εισαγωγή στο Δίκαιο και στους Συνταγματικούς Θεσμούς, Αθήνα : ΣΕΑΒ

Αντωνίου Θ. (). Η στάθμιση ως μέθοδος ερμηνείας στη νομολογία του ΣτΕ, Τιμ. Τομ. του ΣτΕ, σ. 970 επ.

Αντωνίου Θ. (1987). Το κοινωνικό δικαίωμα χρήσεως του περιβάλλοντος μεταξύ ελευθερίας και συμμετοχής, ΤοΣ 1987, σ. 463 επ.

Αραβαντινός, Α. (2007). Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Αθήνα: Εκδόσεις Συμμετρία

Βροντάκη Μ., (1995), Η Πράξη Εφαρμογής στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αρμενόπουλος 1995, σ. 1546

Γιαννακοπούλου Κ. (1981). Η νομική προστασία του περιβάλλοντος.

Γιαννακούρου, Γ. (2015). Μια πρώτη, συνολική, επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού – Σκέψεις και προβληματισμοί, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ, σσ. 1 – 8

Γιαννακούρου Γ. (2005). Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ3661/2005.

Γιαννακούρου, Γ. (2000). Ο καθορισμός χρήσεων γης και η αναθεώρηση του Συντάγματος, Περιβάλλον και Δίκαιο, τευχ. 4, 468-475

Γιαννακούρου Γ. (2000). Ο ρόλος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, στο έργο: ΕΝΑΕ, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος. Με αναφορές στο Κοινοτικό και Συγκριτικό Δίκαιο, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ. 271 επ.

Γιαννακούρου Γ. (). Ο θεσμός της χωροθέτησης στη νομολογία του ΣτΕ, Τιμ. Τομ.

του ΣτΕ, σσ. 984-985.

Γιαννακούρου Γ. Και Οικονόμου Δ. (1993). Η οικιστική πολιτική μετά τους νόμους 2145/1993, 2052/1992 και 1947/1991, Τόπος, τεύχ. 6, σ. 35 επ.

Γώγος Κ. (2008), Η πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης από την άποψη του διοικητικού δικαίου, Νόμος και Φύση, Νοέμβριος 2008

Δαγτόγλου Π. (2012). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή : Αντ. Ν. Σάκκουλας, σσ. 345-352

Δεκλήρης Μ. (2000). Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας

Ευστρατίου Π.Μ. (2005). Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας «άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους» (άρθρο 102 παρ. 1 Συντ.). Η αντισυνταγματικότητα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων πολεοδομικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002 (ΣτΕ Ολ. 3661/2005), ΠερΔικ 4/2005, σ. 544 επ.

Ευστρατίου Π.Μ (2004). Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Δήμος 1/2004, σ. 55 επ.

Ευστρατίου Π.Μ. (1999). Κύρωση περιβαλλοντικών όρων με νόμο και προστασία του περιβάλλοντος, ΠερΔικ, 4/1999, σσ. 524-543

Ευστρατίου Π.Μ. () Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Εισαγωγή, σ.114 επ

Καυκούλα Κ. (2002) Ελληνική Πολεοδομία 1828 – 1940, Θεσσαλονίκη: ΑΠΘ

Κοντιάδης Ξ. (2001). Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, όπ.π., σελ. 388-390

Κουσιούρης Εμ. (2007). Η Διαδικασία Κατάρτισης και έκδοσης της πράξης

εφαρμογής στη νομολογία των διοικητικών Δικαστηρίων, Διοικητική Δίκη 2007, σσ. 1378-1382,

Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ. (2005). Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

Λαλένης Κ. (2014). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ - ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΕΣΗ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΥΠΕΡΚΙΕΜΕΝΟΥ ΚΑΙ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.

Μαντούβαλου/Μ., Μπαλλά Ε. (2003). Ο (μη;) σχεδιασμός του αστικού χώρου: Κοινωνικοί προσδιορισμοί και πολιτικές διαστάσεις, Σεπτέμβριος 2003, στον δικτυακό τόπο: [www.nomosphysis.org.Gr](http://www.nomosphysis.org.Gr)

Μελίσσας Δ. (). Θεμελιώδη ζητήματα του δικαίου της χωροταξίας,

Μενουδάκος Κ. (2002). Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την αναθεώρηση, ΝοΒ 2002, σ. 46 επ.

Μενουδάκος Κ. (1997). Προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του ΣτΕ, Νόμος και Φύση 1997

Μόσχος Ν. και Πολυμενίδης Ι. (2015). Η ΠΟΛΕΟΔΟΜΗΣΗ - ΠΡΑΞΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΑ ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΚΕΝΑ. Η ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓ. ΠΑΡΑΣΚΕΥΗΣ ΒΟΛΟΥ. ΤΑ ΝΕΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΜΕΤΑ ΤΙΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ, Παρουσίαση στο 4ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας - Χωροταξίας στο Βόλο 28.9.2015.

Παπαπετρόπουλος Α. Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στη νομολογία του ΣτΕ, στον Τιμητικό Τόμο του ΣτΕ, σσ. 1173-1189.

Οικονόμου Δ. (2007). Η σχέση των επιπέδων και βαθμίδων του πολεοδομικού σχεδιασμού, Σεπτέμβριος 2007, Νόμος + Φύση 2007

Οικονόμου Δ, Πετράκου Γ. (1999) Η Ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων.  
Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Αθήνα : Gutenberg

Οικονόμου Μ. και Καββαδά Δ. (2010). Πολεοδομικό Δίκαιο και δίκαιο ανταγωνισμού – Μία ενδιαφέρουσα συνύπαρξη, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ 2010, σ.33επ

Παπαργηγόριου Β. (2007). Πολεοδομία (εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλας, 2007, σ.123 επ

Παπαδημητρίου Γ. (1996). Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, στο έργο: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νόμος, Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών και Οικονομικών Επιστημών. Αφιέρωμα στον Νικόλαο Σ. Παπαντωνίου, Θεσσαλονίκη 1996, σ. 293Επ

Παπαδημητρίου Γ. (1994). Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση 2/1994, σ. 375 επ.

Παπαπετρόπουλος Α. (2005). Η νομολογιακή διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για το χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό, σ. 3

Παπαπετρόπουλος Α. (2003), Η προστασία των παραδοσιακών οικισμών, Διοικητική Πρακτική και Νομολογία, Νόμος και Φύση 2003

Ποθητού Θ.-Ε. (2017). Το πολεοδομικό κεκτημένο και η Διοίκηση ως φορέας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, Αθήνα:ΕΚΠΑ

Ρίζος Σ., Η αυτοαναίρεση του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου, στο έργο: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, σ. 1191 επ.

Ρόζος Ν. (2016). Νομοθέτης, Δικαστής Διοίκηση και Αυθαίρετη Δόμηση, Νόμος και Φύση 2016



Ρόζος Ν. Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, σσ.. 135-136

Ρώτη Β. (1984). Ανοίγματα της νομολογίας για την προστασία του περιβάλλοντος, Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλας

Σαμαρίνα, Α. (2000). Ρύθμιση των χρήσεων γης στον εξωαστικό χώρο (πτυχιακή εργασία), Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 3-7

Σακελλαρόπουλος Α. (1982). Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος, Β΄ Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, σσ. 223-254, Τάχος Α. (1981). Η προστασία του περιβάλλοντος

Σιούτη Γλ. (2003). Εγχειρίδιο δικαίου του περιβάλλοντος, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας

Σιούτη Γλ. (2002). Βασικές αρχές του χωροταξικού ελέγχου στη νομολογία του ΣτΕ, όπ.π., σημείωση 3. ΣτΕ 3249/2000, 2319/2002, 2506/2002 ΕΔΔΔ 2002, σ. 813 επ.

Σκουρής Β. (1991). Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

Σκουρής Β. (1995), Η έννομη προστασία στο πλαίσιο των πράξεων εφαρμογής, Αρμενόπουλος, 1995, σ. 1571 επ

Σπηλιωτόπουλος Ε. (2010). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη : Αθήνα, σσ.174-175

Τασσόπουλος Γ. () Ο ρόλος του δικαστή κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, αυτοπεριορισμός ή ακτιβισμός, Το Σ, σ. 339 επ.

Τζίκα – Χατζοπούλου Α. (2003). ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Αθήνα: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π.

Τσίγκας Γ. (2017). Πολεοδομικός Σχεδιασμός στο οικιστικό συγκρότημα Βόλου: ιστορική αναδρομή, προβλήματα, προοπτικές, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Φαρίνης Ι. (2011). ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΑΞΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΙΣΧΥΟΥΣΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ Ν. 1337/1983, Κομοτηνή : ΔΠΘ, σ. 12

Χαϊνταρλής Μ. (2012) «Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης». Στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου

Χαϊνταρλής Μ. (2010). Χρήσεις γης και Δίκαιο της Πολεοδομίας. Περιβάλλον και Φύση, τευχ. 2/2010, σ. 258

Χαϊνταρλής Μ. (2009). ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ : Η ΑΝΑΓΚΗ ΜΙΑΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΘΕΩΡΗΣΗΣ, Πρακτικά 2ου πανελλήνιου συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, σ. 4

Χλέπας Ν.Κ. , Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2006

Χλέπας Ν.Κ., Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ, ΤοΣ 1993, σ. 347 επ.

Χλέπας Ν.Κ., Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση – Συναινετική κατοχύρωση του «μεταρρυθμιστικού κεκτημένου», στο έργο: Αντ Μακρυδημήτρη/Ολ. Ζύγουρα, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ.78.

Χλέπας Ν.-Κ. (1999). Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σ. 39 επ.

Χλέπας Ν. Κ.. (1998). Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για την μετάθεσή τους σε άλλους φορείς, στο έργο: Ν.-Κ. Χλέπα (Επιμ.), Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ.190 επ

Χλέπα Ν.Κ. (1994). Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Αθήνα-Κομοτηνή : Αντ. Ν. Σάκκουλας

Χορομίδης, Κ. (2002). Το Δίκαιο της Ρυμοτομίας και του Πολεοδομικού σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη

Χριστοφιλόπουλος Δ., (2007), Πράξη Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης, Αθήνα : Σάκκουλας

Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2002) ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, Αθήνα: Π. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

Χριστοφιλόπουλος Δ.(1993). Εφαρμογή Πολεοδομικών Σχεδίων, Αθήνα: Σάκκουλας