

B. ΜΕΛΕΤΕΣ

Πολεοδομική νομολογία: Μια πρώτη καταγραφή, ταξινόμηση και αξιολόγηση σημαντικών αποφάσεων

Μάριος Χαϊνταρλής, Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Δικηγόρος

Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η παρουσίαση και ανάλυση σημαντικών δικαστικών αποφάσεων, κατά βάση του Συμβουλίου της Επικρατείας, που εντάσσονται στο πεδίο της πολεοδομικής νομολογίας. Στο πλαίσιο αυτό επιχειρείται, μετά την παράθεση ορισμένων εννοιολογικών διευκρινίσεων, μια πρώτη καταγραφή της νομολογίας μέσα από πέντε διακριτές ενότητες: 1. Κατανομή των Πολεοδομικών Αρμοδιοτήτων στα διάφορα όργανα της Διοίκησης, 2. Νομική Φυσιογνωμία των Πολεοδομικών Ρυθμίσεων, 3. Πολεοδομικό Κεκτημένο, 4. Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ), 5. Νομικά Καθεστώτα Δόμησης και Νομολογία (εντός και εκτός σχεδίου δόμηση, δόμηση σε οικισμούς που στερούνται εσωτερικής πολεοδομικής οργάνωσης κ.ά.). Μέσα από τις παραπάνω ενότητες, αναδεικνύονται οι διαχρονικές τάσεις και τα ερμηνευτικά σχήματα που απαντώνται στην «πολεοδομική νομολογία», με επίγνωση του γεγονότος ότι σε αυτήν εντάσσονται και άλλες θεματικές και πως μια τέτοια ταξινόμηση της ύλης χαρακτηρίζεται αναπόφευκτα από ορισμένη σχηματικότητα. Απώτερος στόχος του άρθρου αυτού είναι το περαιτέρω «άνοιγμα» του επιστημονικού διαλόγου για το ρόλο της νομολογίας στην εξέλιξη και διαμόρφωση του δικαίου της πολεοδομίας και της σχετικής νομοθετικής πολιτικής.

I. Εισαγωγικές επισημάνσεις

Σύμφωνα με την κλασική εκδοχή το δίκαιο της πολεοδομίας παραπέμπει στο σύνολο των κανόνων και θεσμών που σχετίζονται με τον έλεγχο, το σχεδιασμό και γενικότερα την οργάνωση της οικιστικής ανάπτυξης. Μια πιο σύγχρονη, ωστόσο, εκδοχή διευρύνει ακόμη περισσότερο το ούτως ή άλλως ευρύ αντικείμενο του, θεωρώντας ότι το δίκαιο της πολεοδομίας περιλαμβάνει

το σύνολο των κανόνων και θεσμών που σχετίζονται με το φυσικό σχεδιασμό του χώρου¹ ή ακόμη πιο γενικά με τις προϋποθέσεις χρήσης του εδάφους και ευρύτερα του χώρου². Ανεξαρτήτως με ποια από τις δύο εκδοχές θα τασσόταν κανείς -με επιστημονικά και θεωρητικά κριτήρια-, ένα είναι το γεγονός: οι πολλαπλές θεματικές που πλαισιώνει νομικά και καλύπτει το δίκαιο της πολεοδομίας σηματοδοτούν και χαρακτηρίζουν το εύρος των δικαστικών αποφάσεων, που θα μπορούσαμε να εντάξουμε στον όρο «πολεοδομική νομολογία».

Η παρούσα προσέγγιση τάσσεται με τη δεύτερη εκδοχή, γεγονός που επιτρέπει την ένταξη ενός ιδιαίτερα μεγάλου αριθμού δικαστικών αποφάσεων στο πεδίο της πολεοδομικής νομολογίας, αριθμός ο οποίος πάντως υπό οποιαδήποτε από τις ανωτέρω δύο εκδοχές δεν θα διαφοροποιούνταν πρακτικώς αισθητά. Τα όσα ακολουθούν αφορούν αποκλειστικά στη διοικητική νομολογία, ήτοι αποφάσεις που εκδόθηκαν από διοικητικά δικαστήρια και κυρίως από το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο της ακυρωτικής διαδικασίας και συνακόλουθα του ελέγχου της νομιμότητας των εκδιδόμενων ατομικών ή και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, πολεοδομικού χαρακτήρα. Δεν αποτελεί, δηλαδή, αντικείμενο του παρόντος άρθρου η εξέταση αποφάσεων, αστικού ή ποινικού χαρακτήρα που τυχόν έχουν εκδοθεί από αστικά ή ποινικά δικαστήρια, όπως και η εξέταση αποφάσεων διοικητικών οργάνων που ασκούν δικαιοδοτικό έργο (λ.χ. του Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων [ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α. κ.λπ.], διότι κάτι τέτοιο θα

1. Βλ. Σχετικά *H. Jacquot - F.Priet, Droit de l'urbanisme*, Ed. Dalloz, 2015, 7η έκδοση, σελ. 11. Ο όρος *φυσικός σχεδιασμός* παραπέμπει στον σχεδιασμό που διαμορφώνει την υλική ή φυσική (physical) οργάνωση του χώρου (χρήσεις γης, μορφή οικοδομικών τετραγώνων, όροι δόμησης κ.λπ.), βλ σχετικά *Δ. Οικονόμου, Χωροταξική Πολιτική*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, 2009, σελ. 15, *Του Ιδίου, Πολεοδομική Πολιτική*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, 2011, σελ. 6.
2. Βλ. Σχετικά *B. Drobenko, Droit de l'urbanisme*, Ed. Gualino 2021, 16η έκδοση, σελ. 26.

προϋπέθετε την εκπόνηση μιας εκτενούς έρευνας και μελέτης που εκφεύγει από τα όρια του παρόντος³.

Η διάρθρωση των όσων ακολουθούν καθορίζεται από τη βασική επιδίωξη του παρόντος άρθρου που είναι μια πρώτη καταγραφή της διοικητικής νομολογίας και συνακόλουθα η προσέγγιση και ανάδειξη των βασικών στοιχείων που τη χαρακτηρίζουν. Έτσι, επιχειρείται η καταγραφή, ταξινόμηση και ανάλυσή της μέσα από πέντε διακριτές βασικές ενότητες, με επίγνωση βεβαίως της όποιας σχετικής σχηματικότητας εμπεριέχει μια τέτοια προσέγγιση.

II. Η προσέγγιση της νομολογίας

1. Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στα διάφορα όργανα της Διοίκησης

Από μια πρώτη ματιά η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στα διάφορα όργανα της Διοίκησης θα μπορούσε να θεωρηθεί ένα διαδικαστικό θέμα, δεδομένου ότι απλώς συναρτάται με το ποιο διοικητικό όργανο εκδίδει αρμοδίως τις διάφορες διοικητικές πράξεις πολεοδομικού χαρακτήρα. Εντούτοις αποτέλεσε για αρκετά χρόνια αντικείμενο έντονης πολιτικής και νομικής αντιπαράθεσης. Και τούτο γιατί διαφορετική είναι η πρόσληψη του πολεοδομικού σχεδιασμού ως ζητήματος άσκησης πολιτικής από την κρατική και διαφορετική από την περιφερειακή διοίκηση. Από νομική σκοπιά στο κέντρο της αντιπαράθεσης βρέθηκε κατά κύριο λόγο η συνδυαστική ερμηνεία από τη μια της διάταξης του άρθρου 43 παρ. 2 και από την άλλη των διατάξεων των άρθρων 101 παρ. 1 και 102 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος που αφορούν: η μεν πρώτη στις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις ανάθεσης της κανονιστικής αρμοδιότητας στα διάφορα όργανα της Διοίκησης, οι δε υπόλοιπες στον τρόπο και τους κανόνες οργάνωσης του διοικητικού μας συστήματος⁴.

3. Επίσης δεν αποτελούν αντικείμενο του παρόντος άρθρου οι αποφάσεις της νομολογίας που αφορούν μείζονος εμβέλειας οικιστικές και εν γένει αναπτυξιακές παρεμβάσεις, που κινούνται είτε στο πεδίο της χωροταξίας είτε στο «όριο» πολεοδομίας - χωροταξίας.

4. α) Άρθρο 43 παρ. 2: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όρια της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό», β) άρθρο 101 παρ. 1: «Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα», γ) άρθρο 102 παρ.1 «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με

Για την κατανόηση του νομικού θέματος αρκεί η ανάγνωση των βασικότερων σκέψεων της υπ' αριθ. 3661/2005 απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έκρινε κατά πλειοψηφία ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός μιας περιοχής δεν αφορά κατ' ουσίαν μόνον τη συγκεκριμένη περιοχή αλλά το σύνολο της επικράτειας, λόγω της αλληλεπίδρασης μεταξύ των οικισμών και της επιρροής που ασκεί γενικά ο τρόπος οικιστικής οργάνωσης μιας περιοχής στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Νομική συνέπεια της παραδοχής αυτής είναι ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός μιας περιοχής έχει γενικότερο ενδιαφέρον, δεν συνιστά δηλαδή ούτε ειδικότερο θέμα ούτε θέμα τεχνικού και λεπτομερειακού χαρακτήρα κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, και άρα η έγκρισή του μπορεί νομίμως να γίνεται μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Η συγκεκριμένη νομολογιακή προσέγγιση επιβεβαιώθηκε φυσικά στη συνέχεια από μεγάλο αριθμό δικαστικών αποφάσεων⁵.

Είναι γεγονός ότι η συγκεκριμένη απόφαση καθόρισε για μεγάλο χρονικό διάστημα την εξέλιξη των «πολεοδομικών πραγμάτων» στη χώρα μας, υπό την έννοια ότι η προώθηση ενός πολεοδομικού σχεδίου για το σύνολο του ελληνικού χώρου όφειλε να ακολουθεί μια ιδιαίτερη, από διοικητική άποψη, απαιτητική διαδικασία, συμβάλλοντας άθελά της στην καθυστέρηση του σχεδιασμού. Κατά την άποψή μου, ορθώς ασκήθηκε έντονη κριτική στο περιεχόμενο της συγκεκριμένης απόφασης - για να ακριβολογούμε στη άποψη της πλειοψηφίας του δικαστηρίου -, δεδομένου ότι αντέβαινε κατά ευδιάκριτο τρόπο σε προφανή «διδάγματα» που μας παρέχει η πράξη της πολεοδομικής οργάνωσης. Υπό ουδεμία εκδοχή μπορεί να εκληφθεί η έγκριση ενός πολεοδομικού σχεδίου, που καλύπτει χωρικά περιοριστικώς μια «οικιστική» περιοχή, ως θέμα με μεγαλύτερο και ευρύτερο ενδιαφέρον απ' ό,τι η έγκριση ενός γενικού πολεοδομικού σχεδίου, η οποία αφορά στο σύνολο της διοικητικής περιφέρειας ενός δήμου και καθορίζει το γενικό πλαίσιο χρήσεων γης και εν γένει πολεοδομικής οργάνωσης σε όλο της το χωρικό εύρος.

Σήμερα, μια δεκαετία και πλέον, μετά την έκδοση της απόφασης αυτής, ο νομοθέτης τολμώντας κινήθηκε προς τη σωστή οδό: Επέλεξε αρχικά με τον Ν 4269/2014

νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους» και δ) άρθρο 102 παρ. 4, εδ. 1: «Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπει να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους...».

5. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 4558/2005, 3431/2006, 2071/2007, 164,861,1026, 1243/2008, 2378/2014.

και στη συνέχεια με τον Ν 4447/2016⁶, αγνοώντας την προαναφερόμενη νομολογιακή προσέγγιση, να θεσπίσει την έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου με προεδρικό διάταγμα και την έγκριση του πολεοδομικού σχεδίου με απόφαση του γενικού γραμματέα της αποκεντρωμένης διοίκησης. Η επιλογή αυτή θα πρέπει να θεωρηθεί ως απολύτως λογική, τόσο από δικαιοπολιτική όσο και από νομική άποψη. Ο χρόνος άλλωστε είχε αναδείξει με τον δικό του «αυθεντικό» τρόπο (υπέρμετρες καθυστερήσεις στην προώθηση του σχεδιασμού χωρίς από αυτές να προκύπτει κάποιο ευκρινές ποιοτικό όφελος), το δογματικό και άκαμπτο χαρακτήρα της νομολογιακής αυτής θέσης.

2. Η νομική φυσιογνωμία των πολεοδομικών ρυθμίσεων

Ένα από τα πρώτα ζητήματα που κλήθηκε να αντιμετωπίσει στα πρώτα της βήματα η πολεοδομική νομολογία, αρκετά χρόνια πριν ο πολεοδομικός σχεδιασμός λάβει τη μορφή των δύο επιπέδων που γνωρίζουμε σήμερα⁷, ήταν το ζήτημα του νομικού χαρακτήρα του ρυμοτομικού σχεδίου⁸. Συγκεκριμένα κλήθηκε επανειλημμένα να απαντήσει στο κατά πόσον το ρυμοτομικό σχέδιο περιέχει ατομικές ρυθμίσεις και κατ' επέκταση συνιστά ένα σύνολο ατομικών διοικητικών πράξεων -ή, με άλλα λόγια, μια ατομική πράξη γενικού περιεχομένου- ή περιέχει κανόνες δικαίου και άρα συνιστά κανονιστική διοικητική πράξη.

Μετά από ταλαντεύσεις για το εάν οι ρυθμίσεις των πολεοδομικών μελετών συνιστούν εν όλω ή εν μέρει ατομικές ρυθμίσεις η νομολογία έχει καταλήξει στην άποψη ότι οι ρυθμίσεις των πολεοδομικών μελετών χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: α) στις κανονιστικές ρυθμίσεις και ως τέτοιες θεωρούνται οι ρυθμίσεις που θέτουν όρους και περιορισμούς δόμησης αλλά και οι ρυθμίσεις χρήσεων γης και β) στις ατομικές ρυθμίσεις που καθορίζουν τα όρια της πολεοδομικής μελέτης, των εντός αυτής οικοδομικών τετραγώνων και εν γένει των όποιων χωρικών τμημάτων αυτή οριοθετεί. Με άλλα λόγια, η νομο-

λογία δέχεται, από νομική άποψη, τον μικτό χαρακτήρα των πολεοδομικών μελετών.

Σημειώνεται ότι η ίδια σε μεγάλο βαθμό προσέγγιση *mutatis mutandis* ακολουθείται από τη νομολογία κατά την αξιολόγηση του νομικού χαρακτήρα των ρυθμίσεων που περιέχονται τόσο στα γενικά πολεοδομικά σχέδια όσο και στα ειδικά χωρικά σχέδια (λ.χ. ΕΣΧΑΔΑ). Γίνεται δηλαδή και εδώ δεκτό ότι και τα δύο αυτά νομικά εργαλεία που αντιστοιχούν στο α' επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού, είτε κατά κυριολεξία (τα ΓΠΣ) είτε κατά πλάσμα δικαίου (τα ειδικά χωρικά σχέδια), συνιστούν πράξεις μικτού χαρακτήρα, ήτοι συνιστούν ατομικές διοικητικές πράξεις γενικής εφαρμογής κατά το μέρος που χαράσσουν γενικά ή ειδικά όρια και κανονιστικές πράξεις κατά το μέρος που καθορίζουν χρήσεις γης και όρους δόμησης. Είναι χαρακτηριστική, κατά τούτο, η ίδια η διατύπωση που περιέχεται στη γνωμοδότηση του ΣτΕ επί του σχεδίου προεδρικού διατάγματος για την οικιστική ανάπτυξη στην περιοχή του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού, όπου επί λέξει αναφέρεται «...η πράξη με την οποία εγκρίνεται το ΣΟΑ, η οποία, κατ' αναλογία προς τα όσα έχουν γίνει δεκτά για τα ΕΣΧΑΔΑ (ΣτΕ 3874/2014 Ολ) και τα ΓΠΣ (ΣτΕ 2602/2003 7μ.), είναι πράξη μικτού περιεχομένου, ήτοι ατομική γενικής εφαρμογής κατά το μέρος που χαράσσει τα όρια του σχεδίου και των ζωνών εντός αυτού, και κανονιστική κατά το μέρος που καθορίζει τις χρήσεις, τους όρους και περιορισμούς δόμησης...»⁹.

Η άποψη του γράφοντος ταυτίζεται με την κριτική άποψη που εδώ και αρκετά χρόνια έχει διατυπωθεί από τη θεωρία του διοικητικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία δεν είναι ορθή η νομολογιακή διάκριση των πολεοδομικών ρυθμίσεων που περιέχονται είτε στις εγκρινόμενες πολεοδομικές μελέτες είτε στα εγκρινόμενα γενικά πολεοδομικά σχέδια σε ρυθμίσεις κανονιστικού και ατομικού χαρακτήρα.

Ο Π. Δαγτόγλου εδώ και αρκετά χρόνια έχει εντοπίσει το, από θεωρητική άποψη, αδύναμο σημείο της νομολογιακής αυτής θέσης, επισημαίνοντας τον υπερατομικό χαρακτήρα του συνόλου των προαναφερόμενων πολεοδομικών ρυθμίσεων, στοιχείο που δεν δικαιολογεί τη διάκρισή τους σε ατομικές και κανονιστικές ρυθμίσεις¹⁰. Η θέση αυτή στην πορεία του χρόνου φαίνεται ότι τείνει να γίνει καθολικά αποδεκτή από την πλευρά της θεω-

6. Βλ. αντιστοίχως τα άρθρα 7 παρ. 6β και 10 παρ. 3γ του νόμου αυτού, ο οποίος φέρει τον τίτλο «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 241/206).

7. Ο όρος α' επίπεδο σχεδιασμού παραπέμπει στο γενικό πολεοδομικό σχέδιο, ενώ ο όρος β' επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού παραπέμπει στην πολεοδομική μελέτη. Με τον Ν 4447/2016, όπως πλέον ισχύει μετά την τροποποίησή από τον Ν 4759/2020, οι δύο αυτοί όροι έχουν αντικατασταθεί αντιστοίχως από τους όρους «τοπικό πολεοδομικό σχέδιο» και «ρυμοτομικό σχέδιο εφαρμογής» (βλ. αντιστοίχως τα άρθρα 7 και 10 του Ν 4447/2016, όπως ισχύουν σήμερα).

8. Οι όροι «ρυμοτομικό σχέδιο», «πολεοδομικό σχέδιο», «σχέδιο πόλεως», «πολεοδομική μελέτη», και σήμερα, όπως προειπώθηκε «ρυμοτομικό σχέδιο εφαρμογής» θεωρούνται πρακτικώς ταυτόσημοι, υπό την έννοια ότι εκφράζουν το β' επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού.

9. Η αναφορά αυτή βρίσκεται στη σελίδα 67 της υπ' αριθ. 29/2018 σχετικής Γνωμοδότησης του ΣτΕ που φέρει τον τίτλο «Έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά Περιφέρειας Αττικής».

10. Βλ. ειδικότερα την κριτική του: Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ. 76-77 και 243-245.

ρίας¹¹, είναι ωστόσο αναγκαία η περαιτέρω τεκμηρίωση, από εννοιολογική και πρακτική σκοπιά, του γενικού και αφηρημένου χαρακτήρα των ρυθμίσεων αυτών. Κατά την άποψη μου, η χωρική διάσταση ή με άλλα λόγια το χωρικό στοιχείο των πολεοδομικών ρυθμίσεων είναι εκείνο που ακριβώς προσδίδει σε αυτές τον κανονιστικό τους χαρακτήρα. Και τούτο σε αντίθεση με την υφέρπουσα αντίληψη της νομολογίας που θεωρεί ότι ο χαρακτήρας των πολεοδομικών ρυθμίσεων που συνεχίζουν να αντιμετωπίζονται ως ατομικές εκπηγάει από τη χωρική τους διάσταση, με την αιτιολογία ότι οι ρυθμίσεις αυτές επηρεάζουν την εκμετάλλευση εξατομικευμένων ιδιοκτησιών.

Είναι αναγκαίο ν' αναφερθεί και φυσικά να γίνει αποδεκτό ότι τόσο οι ρυθμίσεις που καθορίζουν τα όρια μιας οικιστικής περιοχής και των εντός αυτής οριοθετούμενων τμημάτων (λ.χ. τομείς, οικοδομικά τετράγωνα κ.λπ.), όσο και οι ρυθμίσεις που αφορούν στους όρους και περιορισμούς δόμησης αλλά και στις χρήσεις γης, ανταποκρίνονται ταυτοχρόνως και στις δύο προϋποθέσεις που χαρακτηρίζουν τις κανονιστικές ρυθμίσεις, ήτοι την προϋπόθεση του γενικού και την προϋπόθεση του αφηρημένου. Και τούτο γιατί το σύνολο των ρυθμίσεων αυτών εάν ιδωθούν όπως πραγματικά είναι, δηλαδή ως εγγενώς συμπληρωματικές οι μεν προς τις δε, δεδομένου ότι ο δικαιολογητικός λόγος θέσπισής τους είναι η οργάνωση του χώρου, αναφέρονται αφενός σε άγνωστο αριθμό προσώπων (γενικός χαρακτήρας), και αφετέρου σε άγνωστο αριθμό περιστάσεων (αφηρημένος χαρακτήρας)¹².

Από τη στιγμή που η νομολογία αποδέχθηκε ότι εκτός από τις ρυθμίσεις που καθορίζουν τους όρους δόμησης, και οι ρυθμίσεις χρήσεων γης -που εν τοις πράγμασι αφορούν χωρικές ενότητες- είναι κανονιστικές, είναι παράδοξο οι ρυθμίσεις οι οποίες καθορίζουν τα ίδια τα όρια των χωρικών αυτών ενοτήτων να είναι ατομικές. Μια τέτοια θέση είναι εξάλλου αντίθετη προς μια ορισμένη συνεκτικότητα που οφείλει να διέπει την ερμηνεία του δικαίου, ώστε να είναι αντιμετωπίσιμη η αβεβαιότητα και «εντροπία» που χαρακτηρίζει συχνά το δίκαιο, ιδιαίτερα όταν καλούμαστε να εφαρμόσουμε τις ρυθμίσεις του επί πολύπλοκων περιπτώσεων.

11. Βλ. Π. Σκουρή, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997, σελ. 74-84 και Δ. Μέλισσα, Οι χρήσεις γης και το γενικό πολεοδομικό σχέδιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2007, σελ. 186 επ.

12. Για τη διαφορά των κανονιστικών πράξεων από τις ατομικές ως προς τις προϋποθέσεις του γενικού και αφηρημένου που χαρακτηρίζει αποκλειστικά τις πρώτες, βλ. αντί άλλων Π. Σούρλα, Δίκαιο και δικανική κρίση (μια φιλοσοφική αναθεώρηση της μεθοδολογίας του δικαίου), Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2017, σελ. 296-300.

3. Το πολεοδομικό κεκτημένο

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην πολεοδομική νομολογία παρουσιάζει η αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου¹³, η οποία διαπλάστηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας επί τη βάση του άρθρου 24 παράγραφος 1 και κυρίως 2 του Συντάγματος, επηρεάζοντας διαχρονικά είτε μέσω ρητής επίκλησής της είτε και όχι την κρίση του επί υποθέσεων στις οποίες υπεισέρχεται η εφαρμογή διατάξεων με αντικείμενο κατά βάση τη δόμηση και δευτερευόντως τις χρήσεις γης.

Η πρώτη δικαστική απόφαση στην οποία γίνεται ρητή αναφορά στον όρο «πολεοδομικό κεκτημένο» είναι η 10/1988 της Ολομέλειας του ΣτΕ. Στην υπόθεση αυτή το δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί της συνταγματικότητας των άρθρων 8 παρ. 1 και 9 παρ. 3 του τότε ισχύοντος ΓΟΚ (Ν 1577/1985), καθώς τα άρθρα αυτά προέβλεπαν ευνοϊκότερους και ελαστικότερους όρους δόμησης από αυτούς που ίσχυαν προηγουμένως με τον ΓΟΚ του 1973 (ΝΔ 8/1973). Συγκεκριμένα με το άρθρο 8 παρ. 1 ορίστηκε ότι το ποσοστό κάλυψης μπορούσε να ανέλθει από το 40 % του οικοπέδου στο 70 %, ενώ με το άρθρο 9 παρ. 3 δόθηκε η δυνατότητα ελεύθερης τοποθέτησης του κτηρίου σε σχέση με τα γειτονικά ακίνητα, εάν όμως σε γειτονικό ακίνητο είχε ήδη ανεγερθεί κτίσμα σε ορισμένη απόσταση προβλέφθηκε η υποχρέωση τήρησης συγκεκριμένης ελάχιστης απόστασης¹⁴.

Το ΣτΕ ερμηνεύοντας το άρθρο 24 παρ. 2 με το οποίο ευρύτερα ο χωρικός σχεδιασμός έχει αναγορευθεί σε αρμοδιότητα του κράτους, αν όχι και σε νομική υποχρέωσή του¹⁵, «με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης»¹⁶, ακολούθησε το

13. Για το πολεοδομικό κεκτημένο ως αρχή του δικαίου της πολεοδομίας βλ. αμέσως πιο κάτω στο τέλος αυτής της ενότητας.

14. Διευκρινίζεται ότι η ρύθμιση αυτή κρίθηκε ως αντισυνταγματική στο μέτρο που προέβη στις εν λόγω αλλαγές στη νομοθεσία και για τις περιοχές για τις οποίες υπό το κράτος του ΓΟΚ 1973 ίσχυε προηγουμένως το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα. Αφορμή υπήρξε περίπτωση ακινήτου σε περιοχή στην οποία ίσχυε το συγκεκριμένο σύστημα δόμησης, για την οποία η προγενέστερη νομοθεσία καθόριζε μειωμένο ποσοστό κάλυψης, όπως και μεγαλύτερες αποστάσεις στην τοποθέτηση του κτηρίου από τα πίσω και πλάγια κοινά όρια ακινήτου.

15. Βλ. σχετικά Κ. Μενουδάκο, Ο χωροταξικός σχεδιασμός στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε «Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα. Νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, σελ. 31.

16. Η πλήρης διατύπωση της παρ. 2 του άρθρου 24 έχει ως εξής: «Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί

σκεπτικό ότι εφόσον το κράτος οφείλει να λαμβάνει μέτρα προς το καλύτερο, απαγορεύεται αντιστρόφως να λαμβάνει μέτρα προς το χειρότερο, αφού κάτι τέτοιο θα επέφερε επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος. Έτσι έγινε δεκτό ότι ο νομοθέτης έχει μεν τη δυνατότητα να τροποποιεί, όταν το κρίνει σκόπιμο, τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και τους υφιστάμενους όρους δόμησης των σχεδίων πόλεων, είτε με γενικές ρυθμίσεις (όπως π.χ. με νέο οικοδομικό κανονισμό), είτε με ειδικές ρυθμίσεις (όπως π.χ. με τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου), υπό την προϋπόθεση όμως μόνον ότι θα βελτιώνονται οι συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων. Με το σκεπτικό αυτό έκρινε τις ρυθμίσεις αυτές ως αντισυνταγματικές.

Ειδικότερα, στην προκειμένη περίπτωση, με την προαναφερόμενη απόφαση κρίθηκε ότι οι νεότερες διατάξεις, σε σχέση με τις προηγούμενες, ήταν σαφώς ευνοϊκότερες για το εύρος της επιτρεπόμενης δόμησης, με αποτέλεσμα τη μείωση των ελεύθερων (ακάλυπτων) χώρων μαζί με το αντίστοιχο σ' αυτούς πράσινο, την παραγωγή δυσμενέστερων συνθηκών φωτισμού, ηλιασμού, αερισμού κ.λπ. όλων των οικοδομημένων ακινήτων και εν τέλει την επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων. Πρόκειται αναμφίβολα για μια εμβληματικού χαρακτήρα απόφαση, της οποίας η θεμελιωτική της αρχής του πολεοδομικού κεκτημένου βασική ιδέα (μη επιτρεπτό γενικά της επιδείνωσης του οικιστικού περιβάλλοντος), αποτέλεσε ανεξαρτήτως των όποιων επιμέρους επιφυλάξεων και προβληματισμών θα μπορούσαν να διατυπωθούν, το γόνιμο σπόρο από τον οποίο ξεπήδησαν μετέπειτα παράλληλες νομολογιακές προσεγγίσεις ιδιαίτερου ενδιαφέροντος.

Ρητή αναφορά στον όρο συναντάμε, επίσης, στην 2740/2014 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, υπό την κρίση του δικαστηρίου βρέθηκε υπουργική απόφαση, με την οποία ορίστηκαν ειδικοί όροι δόμησης για ακίνητο εντός του οποίου υπήρχε διατηρητέο κτίσμα, που επέτρεπαν την ανέγερση οικοδομής με κάλυψη επιφανείας υπερβαίνουσα τη μέγιστη επιτρεπόμενη στην περιοχή. Το δικαστήριο διαπίστωσε ότι η διοίκηση είχε πλανηθεί θεωρώντας ως μη ισχύοντα για την περιοχή ειδικό όρο δόμησης¹⁷, παραβιάζοντας έτσι ευθέως το *πολεοδομικό κεκτημένο*. Με το *πολεοδομικό κεκτημένο* μπορούν, επίσης, να συνδεθούν, από δογματική άποψη, δύο παλαιότερες αποφάσεις του ΣτΕ, οι 106/1991 και 173/1998,

όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.»

17. Συγκεκριμένα κρίθηκε ότι η εκδοθείσα υπουργική απόφαση παραβίαζε τον ισχύοντα για την περιοχή όρο, σύμφωνα με τον οποίο επιτρεπόταν η ανέγερση ενιαίας οικοδομής με μέγιστη κάλυψη επιφανείας έως 650 τ.μ.

που έκριναν ως αντισυνταγματικές τις ρυθμίσεις του άρθρου 25 του Ν 1337/1983, που έδιναν έστω και υπό προϋποθέσεις τη δυνατότητα κατ' εξαίρεση οικοδόμησης μη αρτίων οικοπέδων¹⁸.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, με απαρχή την 1528/2003 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου φαίνεται να επηρεάζει τη νομολογία με έναν πιο «ήπιο» τρόπο, καθώς το δικαστήριο αναγνωρίζει ότι απόκλιση από αυτήν μπορεί να επιτραπεί για *ειδικούς πολεοδομικούς λόγους*.¹⁹ Ανάλογη προσέγγιση παρατηρείται και στην 2002/2003 απόφαση, όπου παρά την νομολογημένη απαγόρευση μείωσης κοινόχρηστων χώρων, το δικαστήριο δέχεται την «αναδιάταξη» τους, θέτοντας όμως ως *απαρέγκλιτο όρο* τη μη μείωση της συνολικής έκτασής τους, επιτρέποντας κατ' ουσίαν την «αναπλήρωσή» τους²⁰.

Για λόγους πληρότητας θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου, αν και χωρίς να γίνεται ρητή αναφορά σε αυτήν, φαίνεται να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο σε μια σειρά αποφάσεων της νομολογίας που σχετίζονται με το διαχρονικά ισχύον καθεστώς που διέπει τις χρήσεις γης. Στις αποφάσεις αυτές, πάντως, παρατηρούνται σημαντικές διακυμάνσεις ως προς την κανονιστική βαρύτητα την οποία κάθε φορά προσδίδει ο δικαστής στην αρχή αυτή. Η κανονιστική βαρύτητα είναι φυσικά λογικό να συναρτάται με τα εκάστοτε υπό κρίση πραγματικά δεδομένα, κρίσιμη ωστόσο παράμετρο σε όλες τις περιπτώσεις συνιστά το κατά πόσον μπορεί με μια σχετική άνεση να τεκμηριωθεί ότι οι εισαγόμενες από τον νομοθέτη ρυθμίσεις επιδεινώνουν ή όχι το οικιστικό περιβάλλον, ιδίως όταν πρόκειται για την αλλαγή -τροποποίηση θεσμοθετημένων ήδη χρήσεων με την προσθήκη εντονότερων, και κατά τεκμήριο δυσμενέστερων.

Η προσέγγιση της εκτεταμένης νομολογίας για τη συνταγματικότητα ειδικών νομικών ρυθμίσεων που τροποποιούν θεσμοθετημένες χρήσεις γης, μέσα από το πρίσμα της επιδείνωσης ή μη του οικιστικού περιβάλλοντος, μας επιτρέπει να πούμε ότι στα πρώτα χρόνια ερμηνείας του ΠΔ της 6ης/3/1987²¹ για τις χρήσεις γης υπό το φως του άρθρου 24 του Συντάγματος ο δικαστής

18. Για τις αποφάσεις αυτές και κυρίως το ειδικότερο περιεχόμενο των ρυθμίσεων (αρχικών και τροποποιητικών) του άρθρου 25 του Ν 1337/1983 που κρίθηκαν αντισυνταγματικές βλ. Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 166-168.

19. Α. Παπακωνσταντίνου, «Νομολογία του ΣτΕ για το περιβάλλον», Νόμος και Φύση, 2003, διαθέσιμο στο: <https://nomosphysis.org.gr/8043/nomologia-tou-ste-gia-to-periballon-2003i/> [πρόσβαση: Αύγουστος 2021].

20. Ό.π.

21. «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης» (Δ' 166/1987).

τήρησε μια ιδιαίτερα «αυστηρή» γραμμή πλεύσης. Συγκεκριμένα έτεινε να θεωρεί σχεδόν ως αξιωματικά δεδομένη την επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος σε περίπτωση προσθήκης κατά τεκμήριο εντονότερων χρήσεων. Η γραμμή αυτή φαίνεται να έχει διαφοροποιηθεί αισθητά τα τελευταία χρόνια υπό την επήρεια της βασικής - θεμελιώδους θέσης ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός οφείλει πάντοτε να είναι ορθολογικός, θέση η οποία αυτομάτως δημιουργεί ένα ιδιαίτερα ευρύχωρο πλαίσιο ερμηνείας των εισαγόμενων νομοθετικών ή κανονιστικών αλλαγών.

Εάν τη συγκεκριμένη νομολογία την προσεγγίζαμε ως ένα «χρονικό» συνεχές (continuum), στη μια άκρη του συνεχούς βρίσκεται η 554/2000 απόφαση, ενώ στην άλλη η 914/2017 απόφαση. Χαρακτηριστικές είναι, κατά τούτο, από τη μια η πιο κάτω διατύπωση της πρώτης απόφασης («... Δεν είναι επομένως επιτρεπτή και η έμμεση μεταβολή της λειτουργίας ενός οικισμού εφ' όσον συνεπάγεται επιδείνωση των όρων διαβιώσεως σε αυτόν και η οποία μπορεί να γίνει με την παρεμπόδιση της λειτουργικότητας του και, ειδικότερα με την νόθευση των υφισταμένων και σύμφωνων με τη λειτουργία του χρήσεων ή την προσθήκη στις ανωτέρω χρήσεις άλλων που δεν είναι σύμφωνες με τη λειτουργία του...»), και από την άλλη οι πιο κάτω σκέψεις²² της δεύτερης απόφασης. Ας σημειωθεί ότι η προσέγγιση της νομολογίας για τη συνταγματικότητα και νομιμότητα των επερχόμενων αλλαγών στη νομοθεσία στηρίζεται κατά βάση στους δύο (γενικούς) κανόνες της τυποποίησης των χρήσεων γης και της μη επιδείνωσης του καθεστώτος τους που έχει διαπλάσει χωρίς, αν και υποφώσκει πολλές φορές η αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου, να γίνεται ρητή αναφορά σε αυτήν²³.

Ο γράφων υποστηρίζει ότι η αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου είναι προφανώς μια νομολογιακά τουλάχιστον

αγνωρισμένη αρχή του δικαίου της πολεοδομίας, χαρακτηριστικό της οποίας είναι ο κυμαινόμενος χαρακτήρας της κανονιστικής εμβέλειας της²⁴. Διάυλος για τον προσδιορισμό κάθε φορά της κανονιστικής εμβέλειας - βαρύτητας είναι το ειδικότερο «τεχνικό» περιεχόμενο που θα δοθεί στην έννοια «επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος», η οποία αποτελεί από τη σκοπιά της νομικής θεωρίας αυτό που ονομάζουμε «γνώμονα» ή «σταθερά», ήτοι μια ιδιόζουσα νομική έννοια αλλά και μια νομική τεχνική, η οποία επιτρέπει την προσαρμογή του πολεοδομικού νομικού κανόνα προς τις διαρκώς εξελισσόμενες απόψεις της επιστήμης της πολεοδομίας²⁵.

4. Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ)

Α. Γενικά

Η μεταφορά συντελεστή δόμησης (ΜΣΔ), δηλαδή η δυνατότητα του ιδιοκτήτη ορισμένου ακινήτου να μεταφέρει το επί του ακινήτου δικαίωμα οικοδόμησης σε άλλο ακίνητο²⁶ αποτέλεσε διαχρονικά αντικείμενο ρύθμισης των νόμων 880/1979, 2300/1995, 3044/2002, 4495/2017, ενώ σημαντικές αλλαγές στον θεσμό επέφερε και ο ισχύων Ν 4759/2020. Η απαίτηση για ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό επηρέασε καθοριστικά την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την συνταγματικότητα των ρυθμίσεων των ως άνω νομοθετημάτων και, κατ' αποτέλεσμα, επέδρασε και στην νομοθετική αναμόρφωση του θεσμού.

Σημειώνεται ότι η δυνατότητα ΜΣΔ προβλέφθηκε στην χώρα μας καταρχήν ως αποζημιωτικός θεσμός, καθιστώντας επιτρεπτή την υπέρβαση του συντελεστή δόμησης που ισχύει σε ορισμένη περιοχή, προς αποζημίωση του ιδιοκτήτη ορισμένου «βαρυνόμενου» ακινήτου που υφίσταται απαλλοτρίωση ή περιορισμούς για λόγους πολεοδομικούς ή περιβαλλοντικούς²⁷. Κεντρική

22. «...Ενόψει τούτου, πολεοδομικό καθεστώς που θεσπίζεται κατ' εφαρμογή του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος και της επιταγής ορθολογικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού που αυτό περιέχει, δηλαδή βάσει επιστημονικής μελέτης που εξειδικεύει πορίσματα των επιστημών της πολεοδομίας και της χωροταξίας, μπορεί να συμπεριλαμβάνει, καταρχήν θεμιτώς κατά το Σύνταγμα, χρήσεις ακόμμη και οκληρότερες για ορισμένες περιοχές από αυτές που προέβλεπε το προηγούμενο πολεοδομικό καθεστώς. Υπό την αντίθετη εκδοχή, θα παγιωνόταν το πολεοδομικό καθεστώς που θεσπίσθηκε και ίσχυσε κατά παράβαση των παραπάνω συνταγματικών κανόνων και θα ματαιωνόταν ο συνταγματικός σκοπός του ορθολογικού σχεδιασμού των χρήσεων γης, ο οποίος προδήλως αφορά και τις αναγκαίες για τη λειτουργία της βιώσιμης πόλης οκληρές χρήσεις και, μάλιστα, κατεχοχήν αυτές, αφού, άλλωστε, καμία συνταγματική διάταξη δεν επιβάλλει τον εξοβελισμό τους από την πόλη...».

23. Για τη νομολογία αυτή και την εξέλιξή της μέσα στο χρόνο με εύστοχες κριτικές παρατηρήσεις βλ. αναλυτικά Δ. Μέλισσα, Οι χρήσεις γης, Εκδ. Σάκκουλα, 2021, σελ. 145 επ.

24. Για την αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου ως ειδικότερη εκδοχή της αρχής του περιβαλλοντικού κεκτημένου βλ. ειδικότερα τον Βλ. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία (εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική), Εκδ. Σάκκουλα, 2011, σελ. 192 επ.

25. Βλ. αντί άλλων για την έννοια του νομικού γνώμονα (νομική σταθερά / standards juridiques) από τη γαλλική θεωρία τον Ε. Naim-Gesbert, Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement (contribution à l'étude des rapports de la science et du droit), 1999, Edit. Bruylant, σελ. 508 - 519, ενώ από την εγχώρια θεωρία την Ε. Κουτούπα - Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Εκδ. Σάκκουλα, 2008, σελ. 58.

26. Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 182.

27. Κ. Γώγου, Ζητήματα συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του Ν 4495/2017 ως προς την μεταφορά συντελεστή δόμησης, Νόμος και Φύση, 17.09.2018. (Ψηφιακά διαθέσιμο στον σύνδεσμο <https://nomosphysis.org.gr/18276/zitimata-syntagmatikotitas-ton-rythmiseon-toy-n-4495-2017-os-pros-ti-metafora-syntelesti-domisis/>).

θέση στην νομοθετική κατάσταση του θεσμού κατέχουν οι έννοιες του *βαρυνόμενου* και *ωφελούμενου* από άποψη δομικής εκμετάλλευσης ακινήτου^{28,29}, με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας να ασχολείται κυρίως με την συμβατότητα ή μη προς το Σύνταγμα των διατάξεων που καθόριζαν -πρωτίστως- τα ωφελούμενα και -δευτερευόντως- τα βαρυνόμενα ακίνητα.

B. Η εισαγωγή του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη και η αντίδραση της νομολογίας

Ο αρχικός Ν 880/1979 καθιστούσε δυνατή την ΜΣΔ μέσω της έκδοσης προεδρικού διατάγματος ατομικού χαρακτήρα για το εκάστοτε βαρυνόμενο ακίνητο, το οποίο καταρχήν έπρεπε να υφίσταται περιορισμούς δόμησης λόγω του χαρακτηρισμού του ως διατηρητέου³⁰. Τα εκδιδόμενα βάσει αυτού προεδρικά διατάγματα καθόριζαν και τους ειδικότερους όρους δόμησης και χρήσης του ωφελούμενου ακινήτου, το οποίο μπορούσε να βρίσκεται σε οποιοδήποτε δήμο της χώρας, εντός ή εκτός σχεδίου πόλεως. Στον ίδιο νόμο προβλεπόταν και ο καθορισμός Ζωνών Αγοράς Συντελεστή Δόμησης (ΖΑΣ), στις οποίες θα ήταν εφικτή η ΜΣΔ χωρίς να απαιτείται ο καθορισμός ειδικότερων χρήσεων για το ωφελούμενο ακίνητο. Σημειώνεται ότι το δικαίωμα ΜΣΔ ενσωματωνόταν σε ειδικό εμπορικό τίτλο, ελευθέρως μεταβιβάσιμο με απλή οπισθογράφηση. Το παραπάνω πλαίσιο έθεσε τους όρους για την εμπορευματοποίηση του θεσμού της ΜΣΔ³¹ και διευκόλυνε την υπέρμετρη πολεοδομική επιβάρυνση περιοχών με υψηλή επενδυτική ζήτηση.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας επιχείρησε να βάλει τέλος στην παραπάνω τάση³² με τις 1071-73/1994 αποφά-

σεις της Ολομέλειάς του, με τις οποίες έκρινε, *πρώτον*, ότι το προεδρικό διάταγμα καθορισμού ειδικότερων όρων δόμησης και χρήσεων για το ωφελούμενο ακίνητο έχει κανονιστικό χαρακτήρα. Και τούτο γιατί οι όροι δόμησης και χρήσης αποτελούν περιορισμούς του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας και μέσω επέμβασης της Πολιτείας για την πραγμάτωση της ορθολογικής χωροταξικής αναδιάρθρωσης της Χώρας και της διαμόρφωσης οικισμών με τους καλύτερους δυνατούς όρους διαβίωσης, λόγω δε της φύσης και της αποστολής τους ως μέσων παρέμβασης στη σφαίρα συνταγματικά προστατευόμενων δικαιωμάτων (ιδιοκτησίας και περιβάλλοντος), επιβάλλονται κατά την έννοια των άρθρων 17 και 24 παρ. 2 του Συντάγματος κανονιστικώς, ακόμη και όταν αναφέρονται σε συγκεκριμένα οικόπεδα.

Δεύτερον, κρίθηκε ότι η δυνατότητα ΜΣΔ από ακίνητο οποιοδήποτε δήμου σε «ωφελούμενο» ακίνητο εντός οποιοδήποτε δήμου αντίκειται στην συνταγματική επιταγή για ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς μπορεί να οδηγήσει στην υπέρμετρη επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντος της εν τοις πράγμασι βαρυνόμενης περιοχής του ωφελούμενου ακινήτου. Ειδικότερα, το ΣτΕ έκρινε ότι η συνταγματική προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος καθιστά αναγκαία τη θέσπιση αμιγώς πολεοδομικών κριτηρίων κατά την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής του θεσμού της ΜΣΔ, έτσι ώστε να προσδιορίζονται στην οικεία κανονιστική ρύθμιση οι περιοχές μεταφοράς συντελεστή και τα -αμιγώς πολεοδομικά- κριτήρια επιλογής των ζωνών που θα δεχθούν τον μεταφερόμενο συντελεστή³³. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην ως άνω δέσμη αποφάσεων της Ολομέλειας εθίγη, υπό μορφή *obiter dictum*, και το ζήτημα της συνταγματικότητας (ή μη) της εφαρμογής της ΜΣΔ ως αποζημιωτικού μηχανισμού και σε περιπτώσεις μη διατηρητέων, ρυμοτομούμενων ή ευρισκόμενων σε πολεοδομικώς ενδιαφέροντα σημεία των πόλεων, ακινήτων³⁴, το οποίο

28. Δ. Χριστοφιλόπουλου, Νομοθετική Πολιτική και Μεταφορά του Συντελεστή Δόμησης, σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Ο Θεσμός της Μεταφοράς του Συντελεστή Δόμησης - Πρακτικά Ημερίδας, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996, σελ. 31.

29. Τις έννοιες του «βαρυνόμενου» και «ωφελούμενου» ακινήτου αντικατέστησε ο Ν 4759/2020 με αυτές του «ακινήτου προσφοράς συντελεστή δόμησης» και του «ακινήτου υποδοχής συντελεστή δόμησης», που ανταποκρίνονται περισσότερο στην πραγματικότητα της από πολεοδομικής άποψης επιβάρυνσης της περιοχής του «ωφελούμενου» ακινήτου και ωφέλειας της περιοχής του «βαρυνόμενου» ακινήτου.

30. Μεταγενέστερα, με τροποποιητικές διατάξεις, η δυνατότητα ΜΣΔ που προέβλεπε ο Ν 880/1979 επεκτάθηκε και σε κατηγορίες μη διατηρητέων ακινήτων. Βλ. αναλυτικότερα Α. Παπαετρόπουλο, Οι μεταβολές που επέρχονται στο θεσμικό πλαίσιο για τη Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ) με τις νέες ρυθμίσεις του Ν 4759/2020, Περιβάλλον και Δίκαιο, τ. 1/2021, σελ. 51 επ.

31. Α. Παπαετρόπουλου, Οι μεταβολές που επέρχονται στο θεσμικό πλαίσιο για τη Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ) με τις νέες ρυθμίσεις του Ν 4759/2020, Περιβάλλον και Δίκαιο, τ. 1/2021, σελ. 51 επ.

32. Αξίζει να σημειωθεί ότι ζητήματα (αντι)συνταγματικότητας των διατάξεων του Ν 880/1979 είχε αναδείξει το ΣτΕ και

κατά το προληπτικό στάδιο ελέγχου συνταγματικότητας, μέσω πρακτικών επεξεργασίας κανονιστικών διαταγμάτων που εξέδωσε ήδη από το 1979. Αναλυτικά για το θέμα βλ. Κ. Μενουδάκο, Η Νομολογία του ΣτΕ για την Μεταφορά του Συντελεστή Δόμησης, σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Ο Θεσμός της Μεταφοράς του Συντελεστή Δόμησης - Πρακτικά Ημερίδας, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996, σελ. 37 επ.

33. Βλ. και την προγενέστερη και αντίθετη 1766/1991 απόφαση του ΣτΕ που έκρινε αντίθετο προς το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος τον καθορισμό ΖΑΣ σε περιοχές με εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως, διότι αυτός «*συνεπάγεται ουσιώδη αύξηση της οικιστικής πυκνότητας στη ζώνη [...] με αποτέλεσμα να αναιρείται το πλεονέκτημα της διασποράς του μεταφερόμενου συντελεστή δόμησης, το οποίο παρουσιάζει η προβλεπόμενη στο νόμο δυνατότητα μεταφοράς σε όλες τις εκτός σχεδίου περιοχές*».

34. Βλ. ΣτΕ Ολ 1071/1994, σκ. 9: «[...] *Εν προκειμένω ο νόμος 880/1979 και τα εκτελεστικά του διατάγματα επιτρέπουν τη μεταφορά συντελεστή δόμησης από διατηρητέα, ρυμοτομούμενα ή από ακίνητα που βρίσκονται σε πολεοδο-*

απασχόλησε εκτενέστερα το δικαστήριο σε μεταγενέστερες αποφάσεις του.

Γ. Η νομοθετική αναμόρφωση του θεσμού και η αντίδραση της νομολογίας

Οι παραπάνω αποφάσεις του δικαστηρίου δρομολόγησαν την ψήφιση του Ν 2300/1995, που προέβλεπε την έγκριση της χορήγησης τίτλου ΜΣΔ με υπουργική απόφαση αντί ατομικού προεδρικού διατάγματος. Επιπρόσθετα, προέβλεπε ότι η ΜΣΔ θα ήταν εφικτή είτε εντός Ειδικών Ζωνών Υποδοχής Συντελεστή (Ε.Ζ.Υ.Σ.) είτε σε Περιοχές Υποδοχής Συντελεστή Δόμησης (Π.Υ.Σ.ΔΟ.)³⁵, οι οποίες έπρεπε να βρίσκονται αποκλειστικά εντός σχεδίου πόλεως και να μην έχουν υπαχθεί σε ορισμένο ειδικό καθεστώς αυξημένης προστασίας του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος (π.χ. περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, παραδοσιακοί οικισμοί, ιστορικοί τόποι κ.ά.), ενώ διέυρνε την έννοια των βαρυνόμενων ακινήτων, επεκτείνοντας την εφαρμογή του μηχανισμού της ΜΣΔ και σε περιπτώσεις μη διατηρητέων ακινήτων, που υφίσταντο περιορισμούς για λόγους διάφορους από την δέουσα κατ' άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς (π.χ. ρυμοτομούμενα ακίνητα).

Η Ολομέλεια του ΣτΕ με την 6070/1996 απόφαση της έκρινε ότι ο θεσμός της ΜΣΔ αποτελούσε -υπό το καθεστώς του τότε ισχύοντος Συντάγματος του 1975/1986 θεμιτό τρόπο αποζημίωσης μόνο στην περίπτωση των ιδιοκτητών ακινήτων στα οποία επιβάλλονται ουσιώδεις περιορισμοί για την προστασία στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος (π.χ. κτίρια που χαρακτηρίζονται ως διατηρητέα, ως έργα τέχνης ή ως ιστορικά μνημεία και αρχαιολογικοί χώροι), γιατί η θέσπιση του τρόπου αυτού αποζημίωσης για τις παραπάνω περιπτώσεις έβρισκε έρεισμα στην ειδική συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 24 παρ. 6³⁶. Έτσι κρίθηκε ότι, υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975/1986, δεν ήταν επιτρεπτή η ΜΣΔ σε περιπτώσεις ρυμοτομούμενων ακι-

νήτων, διότι ο θεσμός αντίκειται στις αρχές της ορθολογικής χωροταξικής και πολεοδομικής ανάπτυξης, της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος και της διαμόρφωσης των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης, και δεν μπορεί, ενόψει του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, να αποτελέσει στοιχείο πολεοδομικού σχεδιασμού. Επιπλέον, κρίθηκε ότι, δυνάμει των παραγράφων 1, 2 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, απαγορεύεται η ενσωμάτωση του δικαιώματος ΜΣΔ σε εμπορικό τίτλο, ελευθέρως μεταβιβάστο, καθώς και ότι ο μεταφερόμενος συντελεστής δόμησης θα πρέπει κατ' αρχήν να υλοποιείται σε προκαθορισμένες ζώνες εντός των ορίων του δήμου ή της κοινότητας όπου βρίσκεται το βαρυνόμενο ακίνητο, συμφώνως προς τον γενικό κανόνα που επιτάσσει κάθε οικιστικό σύνολο να φέρει τα ίδια βάρη του³⁷.

Σημειώνεται ότι είχε προηγηθεί και η έκδοση των 4572/1996 και 4573/1996 αποφάσεων της Ολομέλειας του δικαστηρίου, οι οποίες έκριναν αντισυνταγματικές μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 21 του Ν 2300/1995. Ειδικότερα, η ΣτΕ Ολ 4572/1996 έκρινε ως αντικείμενες στο άρθρο 24 του Συντάγματος τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 21 παρ. 10 του Ν 2300/1995, οι οποίες καθιστούσαν εφικτή την αποπεράτωση κτιρίου ανεγειρόμενου με βάση μεταφερόμενο συντελεστή δόμησης, η αρχική άδεια δόμησης του οποίου είχε εκδοθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 του Ν 880/1979, που είχαν ήδη κριθεί αντισυνταγματικές στο σύνολό τους με τις 1071-73/1994 αποφάσεις της Ολομέλειας του δικαστηρίου. Κατ' αντιστοιχία, η ΣτΕ Ολ 4573/1996 έκρινε ότι αντίκειται στο Σύνταγμα η μεταβατική διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 21 του Ν 2300/1995, που προέβλεπε την μετατροπή των Ζωνών Αγοράς Συντελεστή Δόμησης (ΖΑΣ) που είχαν καθοριστεί κατ' εφαρμογή του Ν 880/1979, χωρίς δηλαδή να ληφθούν υπ' όψιν αμιγώς πολεοδομικά κριτήρια, σε Ειδικές Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή.

Δ. Αντισυνταγματικότητα... συνέχεια: Οι ρυθμίσεις του Ν 3044/2002

Η νέα νομοθετική απόπειρα ρύθμισης του μηχανισμού της ΜΣΔ έλαβε χώρα με την ψήφιση του Ν 3044/2002³⁸, που περιόρισε σημαντικά την κατηγορία των βαρυνόμενων ακινήτων, υπάγοντας σε αυτά όσα υφίστανται περιορισμούς για λόγους προστασίας του πολιτιστικού πε-

μικώς ενδιαφέροντα σημεία των πόλεων. Ασχέτως του ζητήματος αν για τις δύο τελευταίες κατηγορίες επιτρέπεται, ενόψει του άρθρου 24 παρ. 3 και 6 του Συντάγματος, η μεταφορά συντελεστή, το σύστημα του νόμου αντίκειται στο Σύνταγμα.[...]».

35. Για την διαφοροποίηση μεταξύ μεταφοράς συντελεστή δόμησης σε ΕΖΥΣ και σε ΠΥΣΔΟ και την λειτουργία του θεσμού στην πράξη βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλο, Νομοθετική Πολιτική και Μεταφορά του Συντελεστή Δόμησης, σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Ο Θεσμός της Μεταφοράς του Συντελεστή Δόμησης - Πρακτικά Ημερίδας, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996, σελ. 33-35.
36. Βλ. και την προγενέστερη και αντίθετη 1766/1991 απόφαση του Δ' Τμήματος του ΣτΕ που έκρινε ότι στις περιπτώσεις των μη διατηρητέων, βαρυνόμενων ακινήτων η ΜΣΔ αποτελεί επιτρεπτό τρόπο αποζημίωσης, εφόσον συναινεί ο ιδιοκτήτης.

37. Σε περιπτώσεις οικισμών που δεν ήταν εφικτό να καταστούν ζώνες υποδοχής συντελεστή δόμησης λόγω της υπαγωγής τους σε καθεστώς ειδικής προστασίας, η 6070/1996 απόφαση προέκρινε την μεταφορά του συντελεστή δόμησης σε ειδικά προκαθορισμένες ζώνες εντός των ορίων όμορων δήμων ή κοινοτήτων (βλ. σκ. 9).

38. Αναλυτικά για τις ρυθμίσεις του Ν 3044/2002 βλ. Π. Ευστρατίου, Ο νέος νόμος για τη μεταφορά συντελεστή δόμησης, ΠερΔικ 3/2002, σελ. 445-460.

ριβάλλοντος και τα εντός εγκεκριμένου πολεοδομικού σχεδίου ρυμοτομούμενα για την δημιουργία κοινόχρηστων χώρων ακίνητα. Στο άρθρο 4 του νόμου προβλέφθηκε ότι η ΜΣΔ συντελείται σε ωφελούμενο ακίνητο που βρίσκεται μέσα σε Ζώνη Υποδοχής Συντελεστή Δόμησης (ΖΥΣ), η οποία καθορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας ή με απόφαση του Υπουργού Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε. κατόπιν ειδικής μελέτης και γνωμοδότησης του Περιφερειακού ΣΧΟΠ ή του οικείου Δήμου. Ωστόσο, το άρθρο 5 του Ν 3044/2002 προέβλεπε ότι, έως τον καθορισμό των ΖΥΣ, η ΜΣΔ μπορεί να συντελείται εντός ΖΑΣ που είχαν καθοριστεί με προεδρικό διάταγμα, δυνάμει του Ν 880/1979. Στην 2366/2007 απόφασή της η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε την ως άνω διάταξη αντίθετη με τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, επαναλαμβάνοντας το σκεπτικό των προγενέστερων αποφάσεων του δικαστηρίου. Αντίστοιχο ήταν το περιεχόμενο και της 2367/2007 απόφασης που έκρινε αντισυνταγματική την ρύθμιση του άρθρου 7 παρ. 5 του Ν 3044/2002, η οποία επέτρεπε υπό προϋποθέσεις την ΜΣΔ, προκειμένου να νομιμοποιηθεί αλλαγή χρήσης χώρου με συνέπεια την υπέρβαση του συντελεστή δόμησης που θα υλοποιούνταν έως την 30.11.2003.

Επισημαίνεται ότι με τις 2366-67/2007 αποφάσεις της, η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε ότι, μετά την αναθεώρηση του άρθρου 17 παρ. 2 του Συντάγματος το 2001³⁹, η ΜΣΔ αποτελεί επιτρεπτό τρόπο αποζημίωσης και των ιδιοκτητών ρυμοτομούμενων ακινήτων, εφόσον οι τελευταίοι αποδέχονται να ικανοποιηθούν με τον τρόπο αυτόν και υπό την προϋπόθεση πάντοτε ότι η μεταφορά γίνεται υπό όρους και περιορισμούς τέτοιους, ώστε να διασφαλίζονται οι συνθήκες διαβίωσης και να προστατεύεται το οικιστικό περιβάλλον στην περιοχή υποδοχής του συντελεστή. Σύμφωνα δε με το δικαστήριο, ο αποζημιωτικός μηχανισμός της ΜΣΔ συμπορεύεται εν προκειμένω με τους σκοπούς του άρθρου 24 του Συντάγματος, αφού συμβάλλει στην εφαρμογή των ρυμοτομικών σχεδίων και τη δημιουργία των κοινόχρηστων χώρων και των χώρων κοινωφελών χρήσεων που προβλέπονται στα σχέδια αυτά.

39. Με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 17 παρ. 2 του Συντάγματος τροποποιήθηκε ως εξής: «Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει, και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρους αποζημίωσης, που να ανταποκρίνεται στην αξία την οποία είχε το απαλλοτριούμενο κατά το χρόνο της συζήτησης στο δικαστήριο για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης. [...] Η αποζημίωση, εφόσον συναινεί ο δικαιούχος, μπορεί να καταβάλλεται και σε είδος ιδίως με τη μορφή της παραχώρησης της κυριότητας άλλου ακινήτου ή της παραχώρησης δικαιωμάτων επί άλλου ακινήτου».

Ε. Προσπάθειες εκ νέου ενεργοποίησης του μηχανισμού της ΜΣΔ

Μετά από μία δεκαετία αχρησίας του θεσμού, ο νομοθέτης επιχείρησε εκ νέου να ρυθμίσει το πλαίσιο για την ΜΣΔ κατά τρόπο σύμφωνο προς τις συνταγματικές επιταγές που είχε αναδείξει η νομολογία. Ο Ν 4495/2017 (αρ. 64 έως 80) προσδιόρισε εκ νέου τις κατηγορίες των βαρυνόμενων ακινήτων, ενώ απαγόρευσε την ενσωμάτωση του δικαιώματος ΜΣΔ σε εμπορικό τίτλο, επιτρέποντας την μεταβίβασή του αποκλειστικά σε περιπτώσεις κληρονομικής διαδοχής. Όσον αφορά στον προσδιορισμό των ωφελούμενων ακινήτων, ο Ν 4495/2017 προέβλεψε δύο κατηγορίες ζωνών υποδοχής συντελεστή δόμησης: τις Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή Δόμησης (ΖΥΣ) και τις Περιοχές Αυξημένης Επιβάρυνσης Συντελεστή Δόμησης (Π.Α.Ε.Σ.). Οι πρώτες θα χωροθετούνταν με προεδρικό διάταγμα, κατόπιν εκπόνησης Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Σ.Μ.Π.Ε.), λαμβάνοντας υπόψη τα αναγκαία πολεοδομικά κριτήρια. Οι δεύτερες θα αποτελούσαν, κατά το άρθρο 73 του Ν 4495/2017, ζώνες συγκέντρωσης αυθαίρετης δόμησης, στις οποίες θα καθίστατο εφικτή η οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών και χρήσεων μέσω της ΜΣΔ. Σημειώνεται ότι οι Π.Α.Ε.Σ. μπορούσαν, σύμφωνα με το Ν 4495/2017, να χωροθετούνται τόσο εντός σχεδίου όσο και εκτός, ενώ προϋπόθεση για την εξαίρεση του ωφελούμενου ακινήτου από την κατεδάφιση, αποτελούσε η καταβολή ορισμένης Εισφοράς Περιβαλλοντικού Ισοζυγίου (Ε.Π.Ι.) για την χρηματοδότηση αντισταθμιστικών περιβαλλοντικών δράσεων.

Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει νομολογία σχετικά με τις διατάξεις του Ν 4495/2017 για την ΜΣΔ, η προγενέστερη νομολογία του δικαστηρίου μας επιτρέπει να προβούμε σε ορισμένες εκτιμήσεις σχετικά με την πιθανή στάση του απέναντι στην θεσμοθέτηση των Π.Α.Ε.Σ., η οποία συγκέντρωσε και την μεγαλύτερη κριτική⁴⁰. Πρώτον, η απουσία πολεοδομικών κριτηρίων κατά τον χαρακτηρισμό ορισμένων περιοχών ως Π.Α.Ε.Σ. εγείρει σοβαρά ζητήματα συμβατότητας με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως αυτό έχει ερμηνευθεί από την προγενέστερη νομολογία του ακυρωτικού σε σχέση με τις ζώνες υποδοχής συντελεστή δόμησης⁴¹. Δεύτερον, η θεωρία ανέδειξε εύλογα ερωτήματα σχετικά

40. Ενδεικτικά: Κ. Γώγου, Ζητήματα συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του Ν 4495/2017 ως προς την μεταφορά συντελεστή δόμησης, ό.π., Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 186-189. Α. Παπαετρόπουλου, Οι μεταβολές που επέρχονται στο θεσμικό πλαίσιο για τη Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ) με τις νέες ρυθμίσεις του Ν 4759/2020, Περιβάλλον και Δίκαιο, τ. 1/2021, σελ. 51 επ.

41. Βλ. ιδίως την παραπάνω αναφερόμενη ΣτΕ ΟΛ 2367/2007 που έκρινε αντισυνταγματική την ΜΣΔ για την νομιμοποίη-

με το εάν και σε ποιο βαθμό ο χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως Π.Α.Ε.Σ. θα συνιστούσε και μορφή πολεοδομικής της⁴², λαμβανομένου υπ' όψιν του γεγονότος ότι το ΠΔ χαρακτηρισμού Π.Α.Ε.Σ. θα συνοδευόταν από ειδική «μελέτη Π.Α.Ε.Σ.», το περιεχόμενο της οποίας δεν προσδιοριζόταν στο νόμο και αναμενόταν να καθορισθεί με υπουργική απόφαση. Επισημαίνεται ότι στο παρελθόν το ΣτΕ, κατά την διαδικασία επεξεργασίας προεδρικών διαταγμάτων, έκρινε επανειλημμένα αντισυνταγματικές τις ρυθμίσεις του άρθρου 43 του Ν 2145/1993, που επεδίωκε την -άνευ πολεοδομικών κριτηρίων- νομιμοποίηση της αυθαίρετης δόμησης σε περιοχές δεύτερης κατοικίας μέσω Σχεδίων Άμεσης Πολεοδομικής Οργάνωσης (Σ.Α.Π.Ο)⁴³.

Υπό το φως των ανωτέρω, η κατάργηση της ρύθμισης για τις Π.Α.Ε.Σ. με τον Ν 4759/2020 αποτελεί εξέλιξη μάλλον σύμφωνη με το πνεύμα του άρθρου 24 του Συντάγματος, όπως αυτό διαχρονικά έχει ερμηνευθεί από το ΣτΕ. Οι διατάξεις των άρθρων 68 έως 79 του Ν 4759/2020 δεν έχουν περάσει ακόμη από τη βάση του δικαστικού ελέγχου, ωστόσο φαίνεται να αποτελούν μια νέα, υποσχόμενη προσπάθεια επανεκκίνησης της λειτουργίας του θεσμού της ΜΣΔ κατά τρόπο που λαμβάνει υπόψη το συνταγματικό πλαίσιο και την σχετική νομολογία⁴⁴.

5. Νομικά καθεστάτα δόμησης - Νομολογία

Α. Γενικά

Δύο βασικοί γενικοί κανόνες, αμφότεροι εξαγόμενοι ευθέως από το άρθρο 24 του Συντάγματος, κυριαρχούν στην πολεοδομική νομολογία που αφορά στην εκτός σχεδίου δόμηση και καθοδηγούν την κρίση της σε επιμέρους ζητήματα. Σύμφωνα με τον πρώτο κανόνα η δόμηση δεν είναι καταρχήν ο προορισμός χρήσης των εκτός σχεδίου περιοχών. Ο δεύτερος, σε άμεση συνάρτηση με τον πρώτο, συνίσταται στο ότι δεν είναι επιτρεπτό να τίθενται ευνοϊκότεροι όροι για την εκτός σχεδίου απ' ό,τι για την εντός σχεδίου δόμηση.

ση αυθαίρετης χρήσης που είχε ως συνέπεια την υπέρβαση του συντελεστή δόμησης.

42. Κ. Γώγου, Ζητήματα συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του Ν 4495/2017 ως προς την μεταφορά συντελεστή δόμησης, ό.π., Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 188.
43. ΣτΕ ΠΕ 92/1993, ΠΕ 621/1993, ΠΕ 587/1993, ΠΕ 498/1993. Για το μηχανισμό της «άμεσης πολεοδομικής οργάνωσης» βλ. Κ. Μενουδάκο, Η αρχή και το τέλος της άμεσης πολεοδομικής, Νόμος και Φύση 1994, σ. 399 επ.
44. Βλ. αναλυτικά για τις ρυθμίσεις του Ν 4759/2020 για την ΜΣΔ σε Α. Παπαπετρόπουλο, Οι μεταβολές που επέρχονται στο θεσμικό πλαίσιο για τη Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ) με τις νέες ρυθμίσεις του Ν 4759/2020, Περιβάλλον και Δίκαιο, τ. 1/2021, σελ. 51 επ.

Όσον αφορά στον πρώτο κανόνα που αφορά στο μη καταρχήν προορισμό των εκτός σχεδίου ακινήτων για δόμηση, το ΣτΕ συνεκτιμώντας από τη μια το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα στο περιβάλλον (άρθρο 24 παρ. 1) και από την άλλη την υποχρέωση του κράτους για ορθολογικό πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό (άρθρο 24 παρ. 2), επαναλαμβάνει εδώ και δεκαετίες τη διατύπωση ότι «οι περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως, κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, όπως παγίως ερμηνεύονται από το Δικαστήριο δεν έχουν ως προορισμό τη δόμηση ή ειδικότερα την τουριστική εκμετάλλευση αλλά τη γεωργική, πτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση, καθώς και την αναψυχή του κοινού»⁴⁵.

Χαρακτηριστικές αποφάσεις στις οποίες το ΣτΕ διατύπωσε τον παραπάνω κανόνα και μάλιστα βάσισε την κρίση του επ' αυτού είναι οι 3135/2002 (Ολομ.) και 982/2005 αποφάσεις του. Και στις δύο περιπτώσεις το δικαστήριο εξέδωσε απορριπτικές αποφάσεις με γνώμονα το ανωτέρω σκεπτικό, ήτοι του μη προορισμού των εκτός σχεδίου περιοχών για δόμηση, αποφαινόμενο ότι δεν θεμελιώνεται αξίωση αποζημίωσης των ιδιοκτητών που σκόπευαν να τις εκμεταλλευτούν⁴⁶. Αναμφίβολη επιρροή άσκησε φυσικά στην κρίση του και το γεγονός της υπαγωγής των συγκεκριμένων περιοχών σε ειδικό καθεστώς προστασίας, είτε για λόγους προστασίας του φυσικού είτε του πολιτισμικού περιβάλλοντος.

Σήμερα ο προαναφερόμενος κανόνας φαίνεται να έχει ενσωματωθεί εμμέσως στη ρύθμιση του άρθρου 32 παρ. 1 εδ. β του τελευταίου νόμου για τον εκσυγχρονισμό της πολεοδομικής και χωροταξικής νομοθεσίας, ήτοι του Ν 4759/2020, η οποία επιβαρύνει με τέλη 5% επί του κόστους τους τις οικοδομικές άδειες που αφορούν σε δόμηση ακινήτων εκτός σχεδίου «από το γεγονός ότι *δομούνται περιοχές που κατ' αρχήν δεν προορίζονται για δόμηση*». Ας σημειωθεί ότι η προηγούμενη διατύπωση που είχε τεθεί προς διαβούλευση με το σχέδιο νόμου, η οποία τελικώς απαλείφθηκε, ήταν πολύ κοντά στη «λογική» της νομολογίας, δεδομένης της προταθείσας (άρθρο 27 παρ. 1 εδ. α) πρόβλεψης του ότι «*Τα γήπεδα που βρίσκονται εκτός σχεδίων πόλεως, εκτός ορίων των νομίμως υφισταμένων οικισμών προ του 1923 που στερούνται ρυμοτομικού σχεδίου και εκτός περιοχών στις οποίες έχουν καθορισθεί χρήσεις γης από εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού πρώτου επιπέδου, καταρχήν δεν προορίζονται για δόμηση*».

45. ΣτΕ 1424/90, 784/99, 3779/2001, 3067/2001, 30/2001 Ολ., 527/2001, 3135/2002, 3651/2003, 806/2010, κ.ά.

46. Η πρώτη υπόθεση αφορούσε ιδιοκτήτρια εταιρία η οποία ζητούσε με αγωγή αποζημίωση για διαφυγόντα κέρδη από τη μη δυνατότητα ανέγερσης ξενοδοχείου, ενώ η δεύτερη αφορούσε επίσης ιδιοκτήτρια εταιρία της οποίας δεν έγινε δεκτή αίτηση για τη χορήγηση άδειας οικοδομής ανέγερσης ξενοδοχείου.

Σχετικά, τώρα, με τον δεύτερο γενικό κανόνα, όπως προειπώθηκε, αυτός τελεί σε ευθεία συνάρτηση με την πρώτη. Εφόσον, δηλαδή, ο καταρχήν προορισμός των εκτός σχεδίου περιοχών δεν είναι η δόμηση και δεν υφίσταται σχέδιο που να θέτει ειδικούς κανόνες για αυτές, οι όροι που τίθενται για τις εκτός σχεδίου περιοχές, δεν είναι επιτρεπτό να είναι ευνοϊκότεροι από αυτούς για τις εντός. Και τούτο γιατί κάτι τέτοιο θα αντέβαινε στον συνταγματικά αναγνωρισμένο στόχο του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού. Αναλυτικότερα, ερμηνεύοντας την παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η νομολογία αποφαίνεται ότι η δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές πρέπει να επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση, «δυναμένη και να απαγορεύεται εν όλω ή εν μέρει ή να επιτρέπεται υπό ιδιαιτέρως αυστηρούς όρους και περιορισμούς»⁴⁷. Ο λόγος, άλλωστε, δεν είναι άλλος από την έλλειψη πολεοδομικής οργάνωσης σε αυτές προσαρμοσμένης στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, γεγονός που οδηγεί αναπόφευκτα στη θέση ότι «οι όροι, αυτοί [που τίθενται για τις εκτός σχεδίου περιοχές] δεν επιτρέπεται να είναι ευνοϊκότεροι, δηλαδή να καθιστούν ευχερέστερη τη δόμηση, σε σχέση προς τους ισχύοντες για τις εντός σχεδίου περιοχές»⁴⁸, ούτε φυσικά μπορούν οι εκτός σχεδίου να εξομοιώνονται με τις εντός σχεδίου περιοχές⁴⁹.

B. Η εκτός σχεδίου δόμηση - Το «πρόσωπο» σε κοινόχρηστο χώρο (ΚΧ)

Σημαντική παράμετρος για την δόμηση εκτός σχεδίου που αναδεικνύεται τα τελευταία χρόνια ως ζήτημα στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι η ύπαρξη «προσώπου» του ακινήτου επί του οποίου θα ανεγερθεί κάποιο κτίσμα ή κτίσματα σε δημόσιο δρόμο/χώρο, παράμετρος που έχει εγείρει για το δικαστήριο ζητήματα ερμηνείας του άρθρου 24 του Συντάγματος και των σχετικών επιμέρους πολεοδομικών διατάξεων.

Λόγω της ιδιαιτερότητας της εκτός σχεδίου δόμησης, όπως αυτή αναλύθηκε προηγουμένως, ο νομοθέτης έθεσε περιορισμούς, οι οποίοι διαπλάστηκαν περαιτέρω νομολογιακά. Συνοπτικά, το ΠΔ της 24.5.1985⁵⁰ καθορίζει στο άρθρο 1 τους όρους και περιορισμούς δόμησης που ισχύουν κατά τον κανόνα (παρ. 1) και κατά παρέκκλιση (παρ. 2) για τα γήπεδα που βρίσκονται εκτός ρυμοτομικών σχεδίων και εκτός των ορίων των προ του 1923 οικισμών. Ο βασικός κανόνας που τίθεται προκειμένου να δομηθεί γήπεδο εκτός σχεδίου και

εκτός ορίων οικισμού προϋφισταμένου του 1923, είναι η ύπαρξη ελάχιστου εμβαδού γηπέδου 4.000 τετραγωνικών μέτρων και προσώπου σε κοινόχρηστο δρόμο είκοσι πέντε (25) μέτρων⁵¹. Επιπλέον, προβλέπονται και αρτιότητες κατά παρέκκλιση (παρ. 2) υπό την προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, ότι τα γήπεδα αυτά είχαν σε διάφορους χρόνους «πρόσωπο σε διεθνείς, εθνικές, επαρχιακές, δημοτικές και κοινοτικές οδούς, καθώς και σε εγκαταλελειμμένα τμήματα αυτών και σε σιδηροδρομικές γραμμές». Επίσης, δίνεται ο ορισμός της *κυριότερης ή μοναδικής δημοτικής και κοινοτικής οδού* και καθορίζεται συγκεκριμένη διαδικασία αναγνώρισής τους⁵².

Σημειώνεται ότι κατά την πάγια νομολογία του ΣτΕ, οι πιο πάνω περιοριστικές της δόμησης διατάξεις αποβλέπουν, κατά το δυνατόν, στη διαφύλαξη του ιδιαίτερου χαρακτήρα των εκτός σχεδίου περιοχών, σε συνδυασμό με την αποφυγή καταστρατήγησης πάγιων πολεοδομικών κανόνων ορθολογικής δόμησης. Η κατ' εξαίρεση επιτρεπόμενη στις περιοχές αυτές δόμηση τελεί υπό την προϋπόθεση ότι πληρούται ο βασικός κανόνας δόμησης της εν γένει πολεοδομικής νομοθεσίας, σύμφωνα με τον οποίο δομήσιμα είναι τα οικοπέδα που έχουν πρόσωπο -μοιράζονται δηλαδή κοινό όριο- σε κοινόχρηστο χώρο νομίμως υφιστάμενο, μη προκύψαντα από ιδιωτική βούληση⁵³, δοθέντος ότι οι ανωτέρω διατάξεις δεν προβλέπουν ρητώς εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν. Με χαρακτηριστική την απόφαση 3965/2015, το ΣτΕ έκρινε ότι, υπό την αντίθετη εκδοχή, θα καθίστατο δυνατή η δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές υπό όρους ευνοϊκότερους από εκείνους που ισχύουν για τις εντός σχεδίου περιοχές⁵⁴. Επίσης κρίθηκε ότι κατά την έννοια των αυ-

47. Βλ. ΣτΕ 2657/2007, 1671/2014 κ.ά.

48. Βλ. ΣτΕ 3504/2010, 1671/2014, 665, 2709/2018 κ.ά.

49. ΣτΕ 2136-2137/2016, 962/2018.

50. «Τροποποίηση των όρων και περιορισμών δόμησης των γηπέδων των κειμένων εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων και εκτός των ορίων των νομίμως υφισταμένων προ του έτους 1923 οικισμών» (Δ' 270/1985).

51. Βλ. σχετικά το άρθρο 1 παρ. 1α του συγκεκριμένου ΠΔ, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 10 παρ. 1 του Ν 3212/2003.

52. «Ως Δημοτικοί ή Κοινοτικοί οδοί για την εφαρμογή του παρόντος θεωρούνται οι οδοί που ενώνουν οικισμούς του αυτού δήμου ή κοινότητας μεταξύ των, ή οικισμούς ομόρων δήμων ή κοινοτήτων ή με Διεθνείς Εθνικές ή Επαρχιακές οδούς. Σε περίπτωση που μεταξύ των προαναφερομένων οικισμών υπάρχουν περισσότερες της μιας δημοτικοί ή κοινοτικοί οδοί που συνδέουν αυτούς οι διατάξεις της παρούσης περίπτωσης έχουν εφαρμογή μόνο σε γήπεδα που έχουν πρόσωπο στην κυριότερη από τις οδούς αυτές. Η αναγνώριση των οδών αυτών σε κυριότερους ή μοναδικούς γίνεται με απόφαση του οικείου Νομάρχη μετά από γνώμη του Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος του νομού» (άρθρο 1 παρ. 2 του εν λόγω ΠΔ).

53. Βλ. την ΣτΕ 3504/2010, στην οποία κρίθηκε ότι τα ακίνητα πρέπει να έχουν πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο νομίμως υφιστάμενο, μη προκύψαντα από ιδιωτική βούληση ενώ δεν είναι νόμιμη η οικοδομική άδεια όταν το ακίνητο για το οποίο εκδόθηκε, δεν είχε πρόσωπο σε «εγκεκριμένο» κοινόχρηστο δρόμο, αλλά σε οδό διανοιγείσα από τους δικαιούχους της αδείας.

54. Ομοίως και οι ΣτΕ 665, 962/2018, 1671/2014, 3504/2010 (επταμ.).

τών διατάξεων, ένα γήπεδο θεωρείται ότι έχει πρόσωπο, δηλαδή κοινό όριο, σε οδό που το καθιστά, σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, οικοδομήσιμο, όταν η οδός αυτή, ανεξαρτήτως του εάν είναι εθνική, επαρχιακή, δημοτική ή κοινοτική, υφίσταται νομίμως και, περαιτέρω, είναι ήδη *διανοιγμένη*, κατά τέτοιο, μάλιστα, τρόπο ώστε να είναι *προσπελάσιμη* και να εξασφαλίζει *πράγματι επικοινωνία* με το γήπεδο⁵⁵.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η 665/2018 απόφαση, η οποία αφού επιβεβαίωσε την προγενέστερη πάγια νομολογική άποψη περί μη δυνατότητας δημιουργίας και νομικής αναγνώρισης οδών ή άλλων κοινοχρήστων χώρων με ιδιωτική βούληση μετά τη θέση σε ισχύ του ΝΔ της 17.7.1923⁵⁶, επισήμανε την αναρμοδιότητα των Δήμων στην κατάργηση και δημιουργία κοινόχρηστων οδών, δεδομένου ότι η σχετική αρμοδιότητα ασκείται πάντοτε με πράξη του αρμόδιου για τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό κρατικού οργάνου. Παράλληλα, ενώ γινόταν δεκτό από τη νομολογία⁵⁷ ότι η ύπαρξη δημοτικής ή κοινοτικής ή αγροτικής οδού είναι *ζήτημα πραγματικό* που κρίνεται περιπτώσιολογικά, οδηγώντας στη ή μη χορήγηση της οικοδομικής άδειας, με την ανωτέρω απόφαση του έλαβε διαφορετική θέση⁵⁸. Συγκεκριμένα έκρινε ότι το ζήτημα δεν μπορεί να επιλύεται κατά περίπτωση, επ' ευκαιρία συγκεκριμένης υποθέσεως και με κίνδυνο εκδόσεως αποσπασματικών και αντιφατικών αποφάσεων, αλλά πρέπει να επιλύεται με τον χαρακτηρισμό και την αναγνώριση μιας οδού ως δημοτικής ή κοινοτικής είτε α) με την αναλογική εφαρμογή των διαδικαστικών προϋποθέσεων που ισχύουν για τις εθνικές και επαρχιακές οδούς⁵⁹ είτε β) με την έκδοση πράξης έγκρισης πολεοδομικού σχεδιασμού (άλλωστε η δημιουργία οδικού δικτύου αποτελεί στοιχείο του πολεοδομικού σχεδιασμού). Η πράξη αυτή εάν αφορά σε οδό εντοπισμένου χαρακτήρα μπορεί να γίνεται με απόφαση των αρμοδίων κρατικών οργάνων, ενώ εάν η οδός δεν έχει εντοπισμένο αλλά ευρύτερο χαρακτήρα ή διέρχεται από περιβαλλοντικά προστατευόμενη περιοχή οφείλει να γίνεται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος⁶⁰.

55. Ομοίως η ΣτΕ 1671/2014.

56. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2521/2000, 1828/2008 (επταμ.), 748, 749/2014.

57. ΣτΕ 3174, 1603, 2604/2008, 4252/1996.

58. Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 225.

59. Βλ. σχετικά τα άρθρα 2 και 3 του Ν 3155/1955 «Περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών» (Α' 63/1955).

60. Εν κατακλείδι η απόφαση 665/2018 για το θέμα του ποιο διοικητικό όργανο νομίμως εκδίδει πράξεις που περιλαμβάνουν αναγνώριση δημοτικής ή κοινοτικής οδού, παραπέμπει κατά κύριο λόγο στο άρθρο 29 του Ν 2831/2000 και στην απόφαση 3661/2005 (βλ. σχετικά και την ανάλυση στην παρακάτω ενότητα για τους οικισμούς έως 2.000 κατοίκους).

Η προσέγγιση αυτή αποτελεί σε μεγάλο βαθμό φυσική συνέχεια προγενέστερων αποφάσεων που αποφάνθηκαν⁶¹ ότι η αναγνώριση δημοτικής οδού ως κύριας οδού που συνδέει οικισμούς συνιστά άσκηση αρμοδιότητας πολεοδομικού σχεδιασμού, δεν έχει εντοπισμένο χαρακτήρα και ως εκ τούτου πρέπει να διενεργείται με προεδρικό διάταγμα.

Γ. Η δόμηση σε περιοχές με ειδικό καθεστώς προστασίας

α. Δόμηση σε παραδοσιακό οικισμό (αριθμός ανέγερσης κτισμάτων ανά οικόπεδο)

Πέρα από την αυτονόητη δυνατότητα περιορισμού της εκμετάλλευσης μιας ιδιοκτησίας που μπορεί να φτάνει μέχρι τον ολοσχερή ή ουσιαστικό περιορισμό της όταν η ιδιοκτησία βρίσκεται εντός μιας αυστηρά προστατευόμενης για οικολογικούς-περιβαλλοντικούς λόγους περιοχής, ενδιαφέρον εμφανίζει η στάση της νομολογίας στην περίπτωση παραδοσιακών οικισμών. Η επιλεγόμενη εδώ προς εξέταση 568/2018 απόφαση του ΣτΕ αφορούσε στη νομιμότητα άδειας οικοδομής για την ανέγερση «συγκροτήματος κατοικιών», και συγκεκριμένα επτά ανεξάρτητων κτηρίων κατοικιών επί του ιδίου οικοπέδου σε παραδοσιακό οικισμό στο Πήλιο Μαγνησίας.

Το δικαστήριο έκρινε ότι η χορηγηθείσα άδεια οικοδομής παραβιάζει το παραδοσιακό πρότυπο δόμησης στους χαρακτηρισμένους παραδοσιακούς οικισμούς, όπως ο συγκεκριμένος, πυρήνας του οποίου είναι η ανέγερση σε κάθε ιδιοκτησία ενός μόνον κτηρίου κύριας κατοικίας και των τυχόν βοηθητικών κτηρίων αυτής, όχι όμως περισσότερων αυτοτελών κτηρίων κατοικίας με το σύστημα της διηρημένης (κάθετης) ιδιοκτησίας, το οποίο αξιολογείται ως ξένο και ασύμβατο με τα παραδοσιακά πρότυπα της περιοχής. Μπορεί μάλιστα να είναι εφικτή η διάσπαση μιας οικοδομής, όταν η κάλυψη υπερβαίνει έναν αριθμό τ.μ, τούτο όμως εν σημαίνει ότι αυτό επιτρέπει και την κατασκευή περισσότερων αυτοτελών κατοικιών στο ίδιο οικόπεδο. Κατά την δοθείσα ορθή ερμηνεία της εφαρμοζόμενης για την περιοχή ειδικής νομοθεσίας, η έννοια της «διάσπασης», αφορά προδήλως τη διάσπαση του όγκου μίας αυτοτελούς οικοδομής κατοικίας και όχι την ανέγερση περισσότερων αυτοτελών κατοικιών.

Η συγκεκριμένη απόφαση φαίνεται να αναδεικνύει με ένα ιδιαίτερο τρόπο το γεγονός ότι μπορεί μεν πρωταρχικά η *προστασία του περιβάλλοντος* να συναρτάται με αμιγείς υποθέσεις διαφύλαξης του φυσικού περιβάλλοντος, δεν παύει ωστόσο να σχετίζεται άμεσα και με υποθέσεις που ανταποκρίνονται στον χαρακτηρισμό «πολε-

ση στην παρακάτω ενότητα για τους οικισμούς έως 2.000 κατοίκους).

61. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1671/2014, 4046/2015.

οδομικές». Από τη σκοπιά αυτή ορθώς έχει σχολιαστεί με αφορμή τη συγκεκριμένη απόφαση ότι η ένταξη κτηρίου σε παραδοσιακό οικισμό οφείλει «να αφομοιώνει τα “παραδοσιακά χαρακτηριστικά” του και όχι το αντίστροφο, δηλαδή, η προσαρμογή του παραδοσιακού οικισμού στις επιδιωκόμενες διαστάσεις και εν γένει στα τεχνικά χαρακτηριστικά του κτηρίου.»⁶²

Β. Δόμηση σε παράκτια περιοχή

Από τις αξιοσημείωτες αποφάσεις του ΣτΕ σε περιοχές με ειδικό καθεστώς χρήσεων γης είναι οι 2136-2137/2016 αποφάσεις του⁶³. Σύμφωνα με αυτές, επιτρέπεται η λήψη μέτρων που περιορίζουν το φάσμα των δυνατών χρήσεων ενός ακινήτου ή την ένταση της εκμετάλλευσής του, υπό τον όρο ότι τα μέτρα αυτά είναι αναγκαία και πρόσφορα για την θεσπισμένη χρήση του χώρου. Στο πλαίσιο αυτό η θέσπιση όρων και περιορισμών χρήσεων γης για παραθαλάσσιες / παράκτιες περιοχές είναι δυνατόν να φθάνει μέχρι την πλήρη απαγόρευση της δόμησης, χωρίς αυτό να προσκρούει στα άρθρα 17 και 5 του Συντάγματος και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Κρίθηκε, έτσι, ότι η απαγόρευση λειτουργίας οργανωμένης κατασκηνώσεως σε παράκτια περιοχή για την οποία ισχύει ειδικό καθεστώς προστασίας και διαχείρισής της δεν έρχεται σε αντίθεση με τις αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Δ. Οικισμοί στερούμενοι εσωτερικής πολεοδομικής οργάνωσης

Πέραν της θεμελιώδους διάκρισης της δόμησης σε εντός και εκτός σχεδίου και της συνακόλουθης διαφοροποίησης των δύο καθεστώτων, ο νομοθέτης έχει διαμορφώσει και μια τρίτη κατηγορία οικισμών με ειδικό πολεοδομικό καθεστώς. Πρόκειται είτε α) για οικισμούς που έχουν δημιουργηθεί πριν τεθεί σε ισχύ το ΝΔ της 17.7.1923⁶⁴ είτε β) για μεταγενέστερους του 1923 οικισμούς με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους. Οι οικισμοί αυτοί χαρακτηρίζονται από την έλλειψη εσωτερικής πολεοδομικής οργάνωσης (με άλλα λόγια στερούνται πολεοδομικού σχεδίου), τουλάχιστον μέχρις ότου ολοκληρωθεί η διαδικασία πολεοδόμησής τους.

62. Βλ. αναλυτικό σχόλιο για την απόφαση αυτή Λ. Κίτσα «Προστασία προτύπου δόμησης παραδοσιακών οικισμών του Πηλίου» σε <http://www.xorodikaiosini.gr> [πρόσβαση: Νοέμβριος 2021].

63. Οι αποφάσεις αφορούν στην προσβολή με αίτηση ακυρώσεως του ΠΔ της 1-5.3.2004 «Καθορισμός ζωνών προστασίας, χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην παραλιακή ζώνη της Αττικής...» (Δ' 254), η οποία απερρίφθη.

64. «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» (Α' 228/1923).

α. Οικισμοί προϋφιστάμενοι του έτους 1923

Με τα άρθρα 9 και 10 του ΝΔ της 17.7.1923 δόθηκε εξουσιοδότηση για τον καθορισμό με προεδρικό διάταγμα των όρων δόμησης των ακινήτων που βρίσκονται εντός οικισμών προϋφιστάμενων του έτους 1923, στερούμενων ρυμοτομικού σχεδίου. Βάσει των παραπάνω εξουσιοδοτικών διατάξεων, εκδόθηκε το από 15.6.1968 ΒΔ⁶⁵, το οποίο καθόρισε για πρώτη φορά όρους και περιορισμούς δόμησης των ακινήτων που βρίσκονται εντός των ορίων προϋφιστάμενων του 1923 οικισμών. Ωστόσο, από το ΝΔ της 17.7.1923 απουσίαζε διάταξη που να καθορίζει τα αρμόδια όργανα και την διαδικασία καθορισμού των ορίων των οικισμών που προϋφίστα- ντο του 1923, με αποτέλεσμα όλες οι κανονιστικές αποφάσεις που ρύθμιζαν θέματα σχετικά με την αρμοδιότητα ή διαδικασία καθορισμού των ορίων να στερούνται εξουσιοδοτικού ερείσματος και να κριθούν από τη νομολογία του ΣτΕ ως ανίσχυρες, συμπαρασύροντας φυσικά και τις αποφάσεις καθορισμού των ορίων οικισμών υφιστάμενων προ του 1923 που εκδόθηκαν βάσει αυτών⁶⁶. Τα παραπάνω ισχύουν για τις κανονιστικές αποφάσεις που εκδόθηκαν έως την θέση σε ισχύ του Ν 947/1979, ο οποίος περιέχει πλέον στο άρθρο 62 παρ. 8 εξουσιοδότηση για την θεσμοθέτηση της σχετικής διαδικασίας οριοθέτησης.

Η αρμοδιότητα και ο τρόπος καθορισμού των ορίων των προϋφιστάμενων του 1923 οικισμών ρυθμίζεται πλέον από το ΠΔ της 2.3.1981⁶⁷, με το οποίο η αρμοδιότητα οριοθέτησης των προϋφιστάμενων του 1923 οικισμών ανατέθηκε στον οικείο Νομόρχο, που αποτελούσε τότε περιφερειακό όργανο του Κράτους, ενώ με τον Ν 2218/1994 κατέστη αιρετό όργανο των ΟΤΑ Β' βαθμού. Το 2005 η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας κλήθηκε να απαντήσει -μεταξύ άλλων- στο ερώτημα κατά πόσο μπορούν να ανατίθενται σε όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε περιφερειακά όργανα του κράτους αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού, θεωρουμένων των ζητημάτων πολεοδομικού σχεδιασμού ως θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού χαρακτήρα. Η προγενέστερη της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 νομολογία του ΣτΕ απαντούσε παγίως αρνητικά στο ως άνω ερώτημα, ωστόσο μετά την αναθεώρηση

65. «Περί καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων, των κειμένων εντός των ορίων των νομίμως υφιστάμενων προ του έτους 1923 οικισμών, των στερούμενων συγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου» (Δ' 111/1968).

66. ΣτΕ 4446/2010, 264/2005, 2513/2001, 3580/1997, 2029/1979, 2033/1978, 3411/1975 (Ολομ.).

67. «Περί των ληπτέων υπ' όψιν στοιχείων και του τρόπου καθορισμού των ορίων των προ της 16.8.1923 υφιστάμενων οικισμών των στερούμενων συγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου, ως και καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων αυτών» (Δ' 138/1981).

του άρθρου 102 παρ. 1 του Συντάγματος και την θέσπιση της δυνατότητας ανάθεσης στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, το ερώτημα απασχόλησε ο δικαστήριο σε νέα βάση.

Με την 3661/2005 απόφασή του το δικαστήριο έκρινε, όπως ήδη ειπώθηκε, ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός μιας περιοχής δεν αφορά κατ' ουσίαν μόνο τη συγκεκριμένη περιοχή αλλά το σύνολο της επικράτειας, λόγω της αλληλεπίδρασης μεταξύ των οικισμών και της επιρροής που ασκεί γενικά ο τρόπος οικιστικής οργάνωσης μιας περιοχής στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Κατά συνέπεια, ο πολεοδομικός σχεδιασμός μιας περιοχής αποτελεί θέμα γενικότερου ενδιαφέροντος και μπορεί να εγκρίνεται νομίμως μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, δεδομένου ότι η δυνατότητα που παρείχε το αναθεωρημένο άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος έχει ως όριο την ρύθμιση του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος. Ο παραπάνω κανόνας ισχύει και για τις πράξεις οριοθέτησης οικισμών, καθώς πρόκειται για ρυθμίσεις γενικού πολεοδομικού σχεδιασμού, μέσω των οποίων ο εκάστοτε οικισμός υπάγεται στο κανονιστικό πεδίο εφαρμογής των οικείων ρυθμίσεων για την αντίστοιχη κατηγορία⁶⁸.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι τόσο κατά τον ευθύ όσο ιδίως κατά τον παρεμπόπτοντα δικαστικό έλεγχο πράξεων οριοθέτησης οικισμών προϋφιστάμενων του 1923, με αφορμή την προσβολή οικοδομικών αδειών, το ΣτΕ ακύρωσε μεγάλο αριθμό πράξεων οριοθέτησης είτε επειδή στερούσαν εξουσιοδοτικού ερείσματος είτε επειδή εξεδόθησαν από αναρμόδιο κατά το Σύνταγμα όργανο. Ωστόσο, η νομολογία του έχει επανειλημμένα διατυπώσει την θέση ότι, ελλείψει έγκυρης οριοθέτησης οικισμού προϋφιστάμενου του 1923, «η αρμόδια πολεοδομική αρχή, προκειμένου να χορηγήσει οικοδομική άδεια για ακίνητο το οποίο, κατά τον αιτούμενο την άδεια, εμπίπτει στα όρια τέτοιου οικισμού, οφείλει να εκφέρει παρεμπόπτουςα, ειδικώς αιτιολογημένη κρίση ως προς τα όρια του οικισμού και τη θέση του ακινήτου ως προς αυτά»⁶⁹. Περαιτέρω, αναφορικά με τα κριτήρια που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη διαδικασία οριοθέτησης, το ΣτΕ έχει κρίνει ότι τα όρια του οικισμού καθορίζονται βάσει στοιχείων αναγόμενων στο προ του 1923 διάστημα⁷⁰.

68. Βλ. και ΣτΕ 1268/2019 (Ολομ.), 56-57/2017, 4689/2015, 4558/2005, 3431/2006, 2071/2007, 164,861,1026,1243/2008, 2378/2014.

69. ΣτΕ 264/05, 4446/2010, 1304/2018 κ.ά.

70. Βλ. αναλυτικά ΣτΕ 1304/2018, σκ. 20, σύμφωνα με την οποία λαμβάνεται υπόψη «η πραγματική κατάσταση που υπήρχε το 1923, επί συνεκτικών δε οικισμών, το όριο -εάν δεν υπάρχει εγκεκριμένο σχέδιο- καθορίζεται, κατ' αρχήν, από την πλησιέστερη προς τον τότε διαμορφωμένο πολεοδομικό ιστό του οικισμού γραμμή. Περιοχές με αραιότερη δόμηση μόνο κατ' εξαίρεση μπορεί να περιλαμβάνονται

Σε σχέση τώρα με τους όρους δόμησης που ισχύουν για τους προϋφιστάμενους του 1923 οικισμούς, άρθρα και οικοδομήσιμα κατά κανόνα θεωρούνται τα ακίνητα με εμβαδόν άνω των 2.000 τ.μ. και πρόσωπο σε προϋπάρχοντα Κ.Χ. Ωστόσο, κατά παρέκκλιση λογίζονται ως άρθρα και οικοδομήσιμα α) όσα ακίνητα είχαν κατά την 13.3.1981 εμβαδόν τουλάχιστον 300 τ.μ., β) όσα ακίνητα είχαν κατά την 2.7.1979 εμβαδόν τουλάχιστον 150 τ.μ. και γ) τα οικοπέδα ανεξαρτήτως εμβαδού και διαστάσεων που υφίσταντο έως την 2.7.1968⁷¹. Η τελευταία ωστόσο ρύθμιση κρίθηκε ότι εκφεύγει του πλαισίου της εξουσιοδότησης του ΝΔ της 17.7.1923 καθόσον «οι καθοριζόμενοι για τους ανωτέρω οικισμούς όροι και περιορισμοί δομήσεως, στους οποίους περιλαμβάνεται πρωτίστως η αρτιότητα των οικοπέδων [...] πρέπει να αποβλέπουν στην εξασφάλιση της λειτουργικότητας των οικισμών και των βέλτιστων δυνατών συνθηκών διαβίωσης. Κατά συνέπεια, δεν είναι επιτρεπτή, ως μη ερειδόμενη σε νόμιμο, κατά την ανωτέρω εξουσιοδότηση, πολεοδομικό κριτήριο, η θέσπιση όρων δομήσεως, που έχουν ως βάση την αναγνώριση απλώς καταστάσεων, οι οποίες έχουν δημιουργηθεί σε περίοδο ανυπαρξίας πολεοδομικών ρυθμίσεων για τους προαναφερόμενους οικισμούς [...]»⁷².

Σημαντική θα πρέπει να θεωρηθεί και η 3218/2010 απόφαση της Ολομέλειας που έκρινε συνταγματικά ανίσχυρη την κατάργηση της διάταξης του άρθρου 9 παρ. 1 του ΠΔ της 2.13.3.1981, που απαγόρευε την ανέγερση οχλουσών εν γένει επαγγελματικών βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων εντός ορίων οικισμών προϋφιστάμενων του 1923, καθώς και σε απόσταση 500 μ. περιμετρικά από αυτούς, και την αντικατάστασή της από το άρθρο 6 παρ. 1 (εδ. γ') του Ν 3325/2005, που επέτρεπε την ανέγερση εγκαταστάσεων χαμηλής όχλησης. Σύμφωνα με το δικαστήριο, η αδειοδότηση ανέγερσης οχλουσών εγκαταστάσεων, έστω και χαμηλής έντασης, εντός των ορίων οικισμών προϋφιστάμενων του 1923 και σε ακτίνα 500 μ. από αυτά συνεπάγεται επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος, κατά παράβαση του άρθρου 24 παρ. 2⁷³. Έτσι, έχει κριθεί επανειλημμένα ότι η διάταξη του άρθρου 9 παρ. 1 του ΠΔ της

εντός ορίων οικισμού, εφ' όσον περιέχουν επαρκή αριθμό κτισμάτων, με μικρή απόσταση μεταξύ τους, και συναποτελούν, με το συνεκτικό τμήμα, τον διαμορφωμένο παραδοσιακό πολεοδομικό ιστό του οικισμού».

71. Αναλυτικότερα για τους όρους δόμησης βλ. Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 234 επ.

72. ΣτΕ 3612/2007, σκ. 4 και 6. Βλ. και ΣτΕ 5205/2012, 173/1998.

73. Και σε αυτή του την απόφαση το δικαστήριο καταφεύγει στην αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου, την οποία συνάγει από την ερμηνεία του άρθρου 24 του Συντάγματος, χωρίς ωστόσο να την μνημονεύει ρητά.

2.3.1981 παραμένει ισχυρή⁷⁴ και συνεχίζει να δεσμεύει τόσο τις πολεοδομικές όσο και τις λοιπές διοικητικές αρχές⁷⁵, που είναι αρμόδιες για την αδειοδότηση των σχετικών οχλουσών εγκαταστάσεων.

Β. Οικισμοί με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους

Το ΠΔ της 24.4.1985⁷⁶, που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 42 παρ. 5 του Ν 1337/1983, καθόρισε τον τρόπο οριοθέτησης και τους όρους δόμησης για τους οικισμούς με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους, διακρίνοντάς τους παράλληλα στις εξής κατηγορίες: i. με κριτήριο την θέση τους, σε περιαστικούς, τουριστικούς και παραλιτικούς, ii. με κριτήριο την ανάγκη προστασίας τους, σε ενδιαφέροντες, αξιόλογους και αδιάφορους, iii. με δημογραφικό κριτήριο, σε στάσιμους και δυναμικούς, iv. με πληθυσμιακό κριτήριο, σε μικρούς, μεσαίους και μεγάλους και v. με κριτήριο την συνεκτικότητα της δόμησης εντός αυτών, σε διάσπαρτους και συνεκτικούς. Η κατάταξη των οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους στις παραπάνω κατηγορίες καθορίζει τον τρόπο οριοθέτησής τους και συνεπάγεται διαφοροποίηση των όρων δόμησης σε ορισμένες κατηγορίες οικισμών⁷⁷. Το συγκεκριμένο διάταγμα προβλέπει για τους οικισμούς που οριοθετούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του όρους δόμησης, «οι οποίοι διαφέρουν κατά πολύ από εκείνους που ισχύουν στις εκτός σχεδίου πόλεως περιοχές γενικώς και παρέχουν τη δυνατότητα να δημιουργηθεί πυκνή δόμηση⁷⁸». Αυτό οφείλεται στο ιστορικό πλαίσιο της έκδοσης του διατάγματος και στην απόπειρα του νομοθέτη να «αναζωογονήσει» τους παρακμάζοντες δημογραφικά μικρούς οικισμούς της υπαίθρου⁷⁹.

Η νομολογία ασχολήθηκε επανειλημμένα με το ζήτημα της οριοθέτησης του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων του ΠΔ της 24.4.1985. Πρώτον, έχει κριθεί ότι στις διατάξεις του ΠΔ της 24.4.1985 υπάγονται οι οικισμοί με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκων, που έχουν διαμορφωθεί χωρίς πολεοδομικό σχέδιο *το αργότερο έως την έναρξη ισχύος του Ν 1337/1983* (4.3.1983) και δεν επιτρέπεται να υπαχθούν στις ρυθμίσεις αυτές «οικισμοί που

δημιουργήθηκαν μεταγενεστέρως ούτε περιοχές, στις οποίες μετά την παραπάνω ημερομηνία επεκτάθηκαν με αυθαίρετη δόμηση, χωρίς εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο, προϋφιστάμενοι οικισμοί, δεδομένου, μάλιστα, ότι ο ίδιος Ν 1337/1983 προέβλεψε τη θέσπιση προϋποθέσεων και διαδικασιών για την επέκταση στο εξής των οικισμών αυτών»⁸⁰. Δεύτερον, το δικαστήριο έχει επανειλημμένα⁸¹ κρίνει ότι στο πεδίο εφαρμογής του ΠΔ της 24.4.1983 δεν υπάγονται οι προϋφιστάμενοι του έτους 1923 οικισμοί, ακόμη και εάν έχουν πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους, «δεδομένου ότι, κατά την πολεοδομική νομοθεσία, οι οικισμοί αυτοί αποτελούν ιδιαίτερη κατηγορία οικισμών, για την οποία έχουν θεσπιστεί ειδικές πολεοδομικές ρυθμίσεις. [...] Δικαιολογούνται δε αυστηρότερες ρυθμίσεις και ως προς τις χρήσεις γης για τους οικισμούς αυτούς λόγω της δημιουργίας τους σε πολύ προγενέστερο χρόνο και της, ως εκ τούτου, εντονότερης ανάγκης προστασίας και ανάδειξης του πολεοδομικού και αρχιτεκτονικού χαρακτήρα των οικισμών αυτών για τη διαφύλαξη της πολιτιστικής κληρονομιάς της Χώρας»⁸². Τρίτον, έχει κριθεί ότι από το πεδίο εφαρμογής του διατάγματος αυτού εκφεύγουν και οι οικισμοί που έχουν χαρακτηριστεί ως παραδοσιακοί δυνάμει των ρυθμίσεων του ΓΟΚ'73 ή του ΓΟΚ'85, καθώς και όσοι χαρακτηρίζονται δυνάμει του άρθρου 6 του ΝΟΚ⁸³.

Σημειώνεται ότι με αφορμή το θέμα της οριοθέτησης των οικισμών με πληθυσμό έως 2.000, το ΣτΕ ασχολήθηκε εκτεταμένα με το ζήτημα της κατανομής της διοικητικής αρμοδιότητας μεταξύ κεντρικής κρατικής διοίκησης, αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και με το θέμα της νομικής φυσιογνωμίας των πολεοδομικών ρυθμίσεων. Το ΠΔ της 24.4.1985 ανέθεσε την αρμοδιότητα έκδοσης της πράξης οριοθέτησης στον οικείο Νομόρχη, που αποτελούσε τότε περιφερειακό όργανο του κράτους, ενώ αντιστοίχως ανατέθηκε σε αυτόν και η αρμοδιότητα έγκρισης της πολεοδομικής μελέτης για τους οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, με την εξαίρεση όσων έχουν χαρακτηριστεί ως αξιόλογοι ή παραδοσιακοί. Σε πρώτη φάση, το ΣτΕ έκρινε ότι τα πολεοδομικά σχέδια των οι-

74. ΣτΕ Ολ 3218/2010, ΣτΕ 1444/2015, 152/2012.

75. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1444/2015, 1730/2012.

76. «Τρόπος καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους, κατηγορίες αυτών και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης τους» (Δ'181/1985).

77. Αναλυτικότερα για το θέμα βλ. Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 237-239.

78. ΣτΕ 922/2017, σκ. 6.

79. Βλ. σχετικά Κ. Γώγο, Η οριοθέτηση και επέκταση οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Μια εκδήλωση της αρχής της αειφορίας στο πολεοδομικό δίκαιο, σε Σ. Αλεξιάδης, Α. Άνθιμος, Χ. Απαλαγάκη κ.ά., Αφιέρωμα στην Πελαγία Γέσιου-Φαλτσή, τόμ. 1, 2007.

80. ΣτΕ 922/2017, σκ. 7.

81. ΣτΕ 51/2018, 922/2017, 3603/2007, 2169/2006, 4445/2005 και ΠΕ 187/2011, 32/2009, 74/2008.

82. ΣτΕ 922/2017, σκ. 7, ΣτΕ 51/2018, σκ. 6.

83. Το τελευταίο διότι κρίθηκε ότι η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 42 παρ. 5 Ν 1337/1983 «ως μόνο κριτήριο για τον καθορισμό των ορίων των οικισμών και των όρων και περιορισμών δόμησης τους λαμβάνει το πληθυσμιακό τους μέγεθος ενώ οι εξουσιοδοτικές διατάξεις των ΓΟΚ 1973 και 1985 αποσκοπούν στην εκπλήρωση της συνταγματικής υποχρέωσης να διαφυλαχθεί ο ανήκων στην εθνική πολιτισμική κληρονομιά χαρακτήρας των παραδοσιακών οικισμών ανεξάρτητα από τον πληθυσμό τους», βλ. ΣτΕ 51/2018, σκ.6.

κισμών που χρήζουν ιδιαίτερης μέριμνας λόγω της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 24 του Συντάγματος για προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος (π.χ. παραλιακοί, παραδοσιακοί, ιστορικού ή τουριστικού ενδιαφέροντος κ.ά.) «εγκρίνονται μόνον διά προεδρικού διατάγματος, και δή κατά πάντα τα αντικείμενα αυτών, περιλαμβανομένου του καθορισμού ορίων ως και χρήσεων γης. Κατά συνέπειαν, αι διατάξεις του από 24.4/3.5.1985 ΠΔ/τος (Δ' 181) περί καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους, κατηγοριών αυτών και καθορισμού όρων και περιορισμών δομήσεων αυτών, καθ' ό μέρος αναθέτουν εις τον Νομάρχη την αρμοδιότητα εγκρίσεως ορίων ως και καθορισμού όρων δομήσεως οικισμών εκόντων γενικωτέρων υπό την προεκτεθεισάν έννοιαν, σημασίαν, αντίκεινται εις τας διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος και είναι ανίσχυροι»⁸⁴. Η κρίση αυτήγια τις περιπτώσεις των περιβαλλοντικά ευαίσθητων και άρα προστατευτέων οικισμών στηρίχθηκε στην παραδοχή πως η υπαγωγή των οικισμών αυτών σε ορισμένο πολεοδομικό καθεστώς δεν αποτελεί ζήτημα τοπικού ενδιαφέροντος, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος και συνεπώς δεν μπορεί να ρυθμιστεί κατ' εξουσιοδότηση από περιφερειακό όργανο του κράτους.

Όπως προαναφέρθηκε, με τον Ν 2218/1994, ο Νομάρχης κατέστη αιρετό όργανο των ΟΤΑ Β' βαθμού. Το ΣτΕ και πάλι έκρινε αντισυνταγματικές και μη εφαρμοστέες τις ρυθμίσεις του ΠΔ της 24.4.1985 καθ' ό μέρος ανέθεταν πολεοδομικές αρμοδιότητες σε όργανο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ανεξάρτητα από το εάν η νομαρχιακή πράξη οριοθέτησης οικισμού με πληθυσμό έως 2.000 αφορούσε οικισμό περιβαλλοντικά προστατευτέο ή ευαίσθητο. Οι σχετικές αποφάσεις του δικαστηρίου στηρίζονται στην παραδοχή ότι βάσει του άρθρου 24 του Συντάγματος ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί κρατική αρμοδιότητα⁸⁵. Ο νομοθέτης συμμορφώθηκε με τις ως άνω νομολογιακές θέσεις με

την ψήφιση του Ν 2831/2000⁸⁶, βάσει του οποίου ο καθορισμός των ορίων και των όρων δόμησης οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους ανατέθηκε στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας (όργανο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης), εξαιρουμένων ωστόσο των οικισμών που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας, η οριοθέτηση των οποίων λάμβανε χώρα με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

Έχει αξία να επισημανθεί ότι ο νομοθέτης προχώρησε σε εκ νέου κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων με το άρθρο 10 του Ν 3044/2002, βάσει του οποίου η αρμοδιότητα οριοθέτησης, καθορισμού όρων δόμησης και έγκρισης πολεοδομικών μελετών για οικισμούς με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους ανατέθηκε στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, εξαιρουμένων των οικισμών που χρήζουν ειδικής προστασίας (παραλιακοί, ευρισκόμενοι σε περιοχή ιδιαίτερου φυσικού κάλλους ή δάση ή αρχαιολογικούς χώρους κ.ά), η οριοθέτηση των οποίων ορίστηκε ότι θα λαμβάνει χώρα με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων. Ωστόσο, η Ολομέλεια του ΣτΕ με την 3661/2005 απόφασή της (για την οποία έχει ήδη γίνει λόγος και ανωτέρω) έκρινε ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός μιας περιοχής έχει γενικότερο ενδιαφέρον, δεν συνιστά δηλαδή ούτε ειδικότερο θέμα ούτε θέμα τεχνικού και λεπτομερειακού χαρακτήρα κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, και άρα η έγκρισή του μπορεί νομίμως να γίνεται μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Με βάση τα προαναφερόμενα, η οριοθέτηση οικισμού με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους πρέπει να λαμβάνει χώρα με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, ανεξάρτητα από τον χαρακτήρα του ως περιβαλλοντικά προστατευτέου ή ευαίσθητου.

Τέλος, ένα ζήτημα που απασχόλησε εκτενώς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ήταν αυτό της δυνατότητας ή μη επανακαθορισμού των ορίων οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους με νεότερη απόφαση. Με δεδομένο ότι το ΠΔ της 24.4.1985 κατοχυρώνει ένα ευνοϊκότερο καθεστώς δόμησης για τα ακίνητα που εμπίπτουν εντός των ορίων των ως άνω οικισμών, παρατηρήθηκε το φαινόμενο της έκδοσης αλληπάλλων νομαρχιακών αποφάσεων με τις οποίες επανακαθορίζονταν -και επί της ουσίας διευρύνονταν- τα όρια οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους, προκειμένου να υπαχθούν σε ευνοϊκότερο πολεοδομικό καθεστώς εκτάσεις που είχαν δομηθεί αυθαίρετα ή εκτάσεις με τουριστικό ενδιαφέρον ή ενδιαφέρον για Β' κατοικία, πολλές φορές σε βάρος της αγροτικής γης και εν γένει του φυσικού περιβάλλοντος.

84. ΣτΕ 3111/1998, σκ. 5. Βλ. επίσης και ΣτΕ 1373/2003, 1712, 359/1998, 2072, 2009/1997.

85. Χαρακτηριστική διατύπωση της σχετικής νομολογίας είναι η εξής: «Ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός [...] ανατίθεται αποκλειστικώς στο Κράτος, το οποίο, κατά [...] την άσκηση της διοικητικής του λειτουργίας (κεντρικής ή περιφερειακής) υποχρεούται να καταρτίζει τα κατά την επιστήμη της χωροταξίας και πολεοδομίας ενδεικνυόμενα σχέδια (χωροταξικά σχέδια και σχέδια πόλεων). Την αποστολή του αυτή υποχρεούται το Κράτος να εκπληρώνει βάσει ορθολογικών και επιστημονικών κριτηρίων, αποκλείοντας επιρροές εκ μέρους ιδιωτικών συμφερόντων και χρησιμοποιώντας ενιαίο κριτήριο, που αποκλείει τον κίνδυνο διασπάσεως της ενότητας του σχεδιασμού στο χώρο. [...] Δεν είναι συνεπώς επιτρεπτό στο Κράτος να μεταβιβάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο την άσκηση όλων ή μερικών από τις αρμοδιότητες αυτές στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως οιοδήποτε βαθμού» Βλ. ΣτΕ 2412/1999, 552/2000, 80-81/2001, 4569/2009, 1151/2014 κ.ά.

86. Αναλυτικά για την εξέλιξη του ζητήματος σε νομοθετικό επίπεδο βλ. Γ. Γιαννακούρου, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 239-241.

Το ΣτΕ, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του διατάγματος και της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 42 παρ. 5 του Ν 1337/1983 έβαλε τέλος σε αυτή την πρακτική κρίνοντας ως συνταγματικά προβληματική την επέκταση των οικισμών έως 2.000 κατοίκους πέραν των ορίων που είχαν στις 14.03.1985⁸⁷. Ωστόσο, κρίθηκε ότι ο επανακαθορισμός των ορίων οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους επιτρέπεται να λαμβάνει χώρα μόνο για λόγους νομιμότητας, όπως είναι η πλάνη περί τα πράγματα. Μάλιστα ο επανακαθορισμός στις περιπτώσεις πλάνης περί τα πράγματα επιτρέπεται⁸⁸, παρά την προβληματική διατύπωση του άρθρου 19 παρ. 1 Ν 2508/1997, που γενικά απαγορεύει⁸⁹ την επέκταση των ορίων οικισμών με νεότερη διοικητική πράξη.

III. Επίλογος

Ο Δ. Χριστοφιλόπουλος ήδη από το 2002⁹⁰ είχε τονίσει την ενδιαφέρουσα παρεμβολή της διοικητικής δικαιοσύνης και ιδιαίτερα του Συμβουλίου της Επικρατείας στην ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 24 του Συντάγμα-

τος και των διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας, παρά τις παραδοσιακές θεσμικές αντιστάσεις που ήταν αναγκαίο να υπερπηδήσει η παρεμβολή αυτή. Παράλληλα είχε επισημάνει την κυρίαρχη τάση των τελευταίων δεκαετιών να ειδωθεί και αντιμετωπισθεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός όχι ως ένα ακραιφνώς τεχνικό ή ακόμη και τεχνοκρατικό φαινόμενο, αλλά ως ένα αντικείμενο και πεδίο άσκησης δημόσιας πολιτικής που απαιτεί ολοκληρωμένη - βιώσιμη προσέγγιση, η οποία να συνδυάζει και συναιρεί κοινωνικό-οικονομικά, φυσικό-γεωγραφικά και πολιτισμικά στοιχεία. Η ορθολογικότητα, άλλωστε, του σχεδιασμού ή με άλλα λόγια ο ορθολογικός πολεοδομικός σχεδιασμός προϋποθέτει μια τέτοια ολιστική θεώρηση.

Αν η αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου επηρέασε άλλοτε με ρητό, κυρίως στις απαρχές της, και άλλοτε με υποδόριο τρόπο, κυρίως στη συνέχεια της, την πολεοδομική νομολογία, τα τελευταία χρόνια οι νομοθετικές παρεμβάσεις και ρυθμίσεις, όπως και η καθημερινή διοικητική δράση, φαίνεται να έχουν, από την πλευρά του δικαστή, ως όριο την απαίτηση να ικανοποιείται ο συνταγματικά αναγνωρισμένος στόχος του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού.

Είναι, βεβαίως, προφανές ότι η πολεοδομική νομολογία δεν έχει και δεν μπορεί να έχει ως ρόλο της να υποκαταστήσει την νομοθετική και εκτελεστική εξουσία στη θεσμική τους αποστολή, που είναι η σωστή και ποιοτική νομοθέτηση και φυσικά η διαμόρφωση και εφαρμογή μιας ευδιάκριτης πολεοδομικής πολιτικής επί βάσει συγκεκριμένων στόχων και αρχών. Εντυπωσιάζει, πάντως, ο πολύ μεγάλος αριθμός δικαστικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί τα τελευταία χρόνια, οι οποίες συνδέονται με τον ένα ή τον άλλο τρόπο με ζητήματα πολεοδομικού και εν γένει χωρικού χαρακτήρα. Αποφάσεις οι οποίες άλλοτε απλώς έκριναν τη νομιμότητα ή μη αποφάσεων της Διοίκησης χωρίς να περιλάβουν ιδιαίτερες σκέψεις δογματικού-θεωρητικού χαρακτήρα, άλλοτε όμως ενσωμάτωσαν προσεγγίσεις και συλλογιστικές που δεν μπορούν και δεν πρέπει να αγνοηθούν. Ο ρόλος του κοινού και κανονιστικού νομοθέτη είναι να αξιοποιήσουν τουλάχιστον τις πιο καινοτόμες από τις προσεγγίσεις της νομολογίας, ήτοι αυτές που εναρμονίζονται με σύγχρονες πολιτικές στον τομέα της πολεοδομίας.

87. Συγκεκριμένα κρίθηκε ότι «ο νομοθέτης, αναγνωρίζοντας την ιδιαιτερότητα των οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους, θέσπισε ειδικές ρυθμίσεις για τους οικισμούς αυτούς, απέβλεψε δε στους οικισμούς που είχαν διαμορφωθεί το αργότερο έως την έναρξη της ισχύος του Ν 1337/1983, η οποία, κατ' άρθρο 44 αυτού, είναι η ημερομηνία δημοσίευσής του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (14.3.1983), και δεν επέτρεψε να υπαχθούν στις ειδικές αυτές ρυθμίσεις οικισμοί που δημιουργήθηκαν μεταγενεστέρως, ούτε περιοχές στις οποίες, μετά την παραπάνω ημερομηνία, επεκτάθηκαν με αυθαίρετη δόμηση και χωρίς εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο προϋφιστάμενοι οικισμοί, δεδομένου μάλιστα ότι ο ίδιος νόμος 1337/1983 προέβλεψε τη θέσπιση συγκεκριμένων προϋποθέσεων και διαδικασιών για την επέκταση εφ' εξής των οικισμών αυτών». Βλ. μεταξύ άλλων τις ΣτΕ 5248/1995, 893/2005, 1268/2019.

88. Βλ. σχετικά το ΠΕ 274/2014.

89. «Η οριοθέτηση των οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, οι οποίοι έχουν δημιουργηθεί μέχρι την ισχύ του Ν 1337/1983, γίνεται με τις διατάξεις του ΠΔ/τος της 24.4/3.5.1985 (ΦΕΚ 181 Δ'), όπως ισχύει, και τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν 2242/1994 (ΦΕΚ 162 Α'), όπως τροποποιείται με την παρ. 9 περίπτωση Α' του άρθρου 25 του παρόντος. Το ανωτέρω διάταγμα δεν έχει εφαρμογή για οικισμούς που δημιουργήθηκαν μετά την έναρξη εφαρμογής του παραπάνω ν. 1337/1983. Για τους ήδη οριοθετημένους οικισμούς δεν είναι επιτρεπτή η διεύρυνση των ορίων τους με νέα διοικητική πράξη».

90. Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλο, Πολιτιστικό περιβάλλον - χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκου-λας, 2002, κυρίως σελ. 59-99.