

ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΕΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ
ΣΧΟΛΗ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ

ΔΠΜΣ: ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ-ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ-ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Επιβλέπων: Αν. Καθηγητής Δημήτρης Μέλισσας

με θέμα:

«Το άρθρο 10 του ν. 4447/2016: Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής»

Υποβληθείσα από την
Μαρία Ξεντίδου
Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια



Αθήνα, Φεβρουάριος 2018

Ακαδημαϊκό έτος: 2016-2018

Αριθμός Μητρώου: 41001875

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πίνακας Συντομογραφιών	4
Περίληψη.....	7
Abstract	7
Πρόλογος.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α	11
Η ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΟΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ.....	11
1.1. Η οικιστική Πολιτική ως Επιταγή του Συντάγματος.....	11
1.2. Συσχετισμός και Οριοθέτηση Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού	14
1.2.1 Η Οριοθέτηση Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού	17
1.3. Πολεοδομική εισφορά και δικαίωμα ιδιοκτησίας	20
1.3.1. Η Συμμετοχή του Πολίτη ως Οικιστική Αξιοποίηση του άρθρου 24 του Συντάγματος.....	24
1.4. Μέσα υλοποίησης του Πολεοδομικού Σχεδιασμού: Από τις Πράξεις ρυμοτομίας στις Πράξεις Εφαρμογής	27
1.5. Αξιολόγηση της οικιστικής πολιτικής σύμφωνα με το παλαιό νομοθετικό καθεστώς (1923-2014).....	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β	33
ΤΟ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ.....	33
2. Βασικές ρυθμίσεις του ν. 4447/2016.....	33
2.1. Η ασκηθείσα κριτική επί του σχεδίου νόμου	37
2.2. Η Σχέση των δύο επιπέδων Πολεοδομικού Σχεδιασμού.....	39
2.2.1 Το Ρυθμιστικό περιεχόμενο των επιπέδων πολεοδομικού σχεδιασμού (Γ.Π.Σ. και Π.Μ) του προγενέστερου νομοθετικού καθεστώτος.....	39
2.2.2 Το Ρυθμιστικό περιεχόμενο των επιπέδων πολεοδομικού σχεδιασμού (Τ.Χ.Σ, Ε.Χ.Σ και Π.Σ.Ε) του νέου νομοθετικού καθεστώτος.....	42
3. Η Πολεοδομική Ενεργοποίηση του νέου νόμου: Τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής, Αρ. 10 ν. 4447/2016	45
3.1. Το Ζήτημα Συνταγματικότητας της διάταξης	45
3.2. Η νομική φύση των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής.....	47
3.2.1 Το ζήτημα του αρμοδίου δικαστηρίου.....	51
3.3. Ο σκοπός των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής.....	51
4. Η διαδικασία κατάρτισης των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής.....	53
4.1 Το προϊσχύσαν νομοθετικό καθεστώς (ν. 1337/1983)	54
4.2. Το νέο νομοθετικό καθεστώς (αρ. 10 ν. 4447/2016).....	58
5. Η κύρωση και μεταγραφή της Πράξης Εφαρμογής	59
5.1. Η ανάκληση των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής	61
5.2 . Συνέπειες της Κύρωσης των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής	63
6. Η εφαρμογή του προϊσχύσαντος καθεστώτος πολεοδομικού Σχεδιασμού μέσα από την νομολογία των Διοικητικών και Πολιτικών Δικαστηρίων	66

6.1.Θέματα σχετικά με την άσκηση των προβλεπόμενων από τον νόμο ενστάσεων.....	67
6.2. Θέματα σχετικά με την εκτελεστότητα των προσβαλλόμενων πράξεων	71
6.3. Θέματα σχετικά με τον τύπο της διαδικασίας	71
6.4. Θέματα σχετικά με την κύρωση, μεταγραφή, ανάκληση της Πράξης Εφαρμογής	73
6.5. Θέματα σχετικά με την διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης κατά την σύνταξη της Πράξης Εφαρμογής.....	74
6.6. Άλλα Θέματα ουσιαστικού δικαίου σχετικά με την σύνταξη της Πράξης Εφαρμογής.....	76
Συμπεράσματα.....	77
Πηγές.....	80
Βιβλιογραφία	80
Αρθρογραφία.....	80
Ιστότοποι	81
Άλλες Πηγές.....	82

Πίνακας Συντομογραφιών

Γ.Π.Σ.	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ν.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Ε	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Χ.Σ	Ειδικά Χωρικά Σχέδια
Π.Μ.	Πολεοδομική Μελέτη
Π.Σ.Ε.	Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής
Συντ.	Σύνταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τ.Χ.Σ.	Τοπικά Σχέδια Εφαρμογής

..... στα πολυτιμότερά μου
τον Διονύση μου και την Στέλλα μου
με την ευχή να μην σταματήσουν ποτέ να ανακαλύπτουν
την δύναμη που κρύβουν μέσα τους

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα την εργασία μου καθηγητή μου κ. Δημήτρη Μέλισσα για την πολύτιμη καθοδήγησή του κατά την εκπόνηση αυτής της μελέτης και τις νομικές γνώσεις που μου προσέθεσε, τον κ. Κωνσταντίνο Σερράο, την κ. Γιώτα Θεοδωρά, αλλά και τους υπόλοιπους καθηγητές μου, για την συμβολή τους και την κατανόησή τους κατά την «περιπλάνησή μου» στον άγνωστο για μένα αυτό χώρο, γιατί με βοήθησαν να δω από μία διαφορετική σκοπιά τον «χώρο» όχι πλέον μονόπλευρα από την θεωρητική σκοπιά του νομικού αλλά και από την πιο τεχνική σκοπιά του πολεοδόμου.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον σύζυγο μου και τα παιδιά μου για την κατανόησή τους για τον χρόνο που δεν τους αφιέρωσα αλλά και την μητέρα μου γιατί είναι πάντα κοντά μου και με στηρίζει σε κάθε προσπάθεια που κάνω και θα κάνω.....

Περίληψη

Ο Χωροταξικός και ο Πολεοδομικός Σχεδιασμός αποτελούν βασική συνταγματική επιταγή, με τον δεύτερο να αποτελεί και το ουσιαστικό εργαλείο σχεδιασμού μιας βιώσιμης πόλης, το οποίο όμως ενίοτε έρχεται σε σύγκρουση με το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Με τον νέο νομοθετικό πλαίσιο του ν. 4447/2016 θεσπίστηκαν καινοτόμες διατάξεις κυρίως όσον αφορά στο περιεχόμενο των δύο αυτών επιπέδων σχεδιασμού. Οι Πολεοδομικές Μελέτες με τις Πράξεις εφαρμογής τους αντικαταστάθηκαν από τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής και αποτελούν πλέον το δεύτερο επίπεδο ρυθμιστικού σχεδιασμού, το οποίο έχει καθαρά τεχνικό και λεπτομερειακό χαρακτήρα. Τα Πολεοδομικά Σχέδια και οι Πράξεις Εφαρμογής τους έχουν πλέον ενσωματωθεί σε μία κυρωτική πράξη. Η μόνο αλλαγή που επέφερε η ενοποίηση αυτή είναι η μείωση του χρόνου έκδοσής τους. Το βασικό όμως ερώτημα παραμένει: Ο νέος νόμος θα εφαρμοστεί ή θα παραμείνει μία «άσκηση επί χάρτου» ;

Λέξεις κλειδιά:

Χωρικός σχεδιασμός, πολεοδομικός σχεδιασμός, δικαίωμα ιδιοκτησίας, εισφορά γης, εισφορά σε χρήμα, πολεοδομικά σχέδια εφαρμογής, πράξεις εφαρμογής, ρυθμιστικός σχεδιασμός, στρατηγικός σχεδιασμός, ανάκληση, κύρωση, προσφυγή, αίτηση ακύρωσης

Abstract

Spatial Planning and Urban Planning are a basic constitutional imperative, with the second being the essential tool for designing a viable city, which sometimes conflicts with the individual right to property. The new legislative framework of Law 4447/2016 introduced innovative provisions, mainly regarding the content of these two levels of design. Town Planning Studies with their Implementation Operations have been replaced by Urban Implementation Plans and are now the second level of regulatory planning, which is purely technical and detailed. Urban Planning and Implementation Operations have now been incorporated into one ratification act. The only change brought about by this consolidation is the reduction in the time of issue. But the basic question remains: Will the new law be applied or will remain an "exercise on paper"?

Key words

Spatial planning, Urban planning, property right, land levy, cash contribution, urban planning plans, implementation Plans, regulatory planning, strategic planning, revocation, sanction, appeal, cancellation request

Πρόλογος

«Η κοινωνική οντότητα που προήλθε από τη συνένωση περισσότερων κομών είναι η πόλη, μια κοινωνική οντότητα τέλεια, που μπορούμε να πούμε ότι πέτυχε τελικά την ύψιστη αυτάρκεια· συγκροτήθηκε για να διασφαλίζει τη ζωή, στην πραγματικότητα όμως υπάρχει για να εξασφαλίζει την καλή ζωή... .. Όλα αυτά κάνουν φανερό ότι η πόλη ανήκει στην κατηγορία των πραγμάτων που υπάρχουν εκ φύσεως και ότι ο άνθρωπος είναι ένα ον προορισμένο από τη φύση να ζει σε πόλη (πολιτικὸν ζῶον)· ο δίχως πόλη άνθρωπος (θέλω να πω: ο εκ φύσεως δίχως πόλη άνθρωπος, όχι ο δίχως πόλη από κάποια τυχαία συγκυρία) ή είναι άνθρωπος κατώτερης ποιότητας ή είναι ένα ον ανώτερο από τον άνθρωπο».

Αριστοτέλους, Πολιτικά (Α 2, 5-6)

Αν είχαμε συνειδητοποιήσει την αξία της «πόλης» στην πνευματική, ηθική, κοινωνική, πολιτισμική, οικονομική εξέλιξη του ανθρώπου, δεν θα είχαμε φτάσει σε τέτοιο σημείο καμψής για την εξέλιξή της, την παρακμή της.....

Η ύψιστη σημασία της πόλης, του τόπου που θα φιλοξενήσει τον άνθρωπο, το έμψυχο υλικό αυτής, είναι εμφανής καθώς και η αλληλεξάρτηση της πόλης με τον άνθρωπο διαφαίνεται σε όλη την αρχαιοελληνική φιλοσοφία. Στον συλλογισμό όμως αυτό θα σταθούμε στις σκέψεις του Αριστοτέλη, κατά τον οποίο μόνο μέσα από την πόλη εξασφαλίζεται η ευδαιμονία του ανθρώπου, το «ευ ζην», η ηθική τελείωση, η ανώτερη κοινωνικά, ποιοτικά ζωή, την οποία θεωρεί ύψιστο αγαθό.

Στις μέρες μας, το μοντέλο το οποίο θα «δώσει τον χώρο» για να μπορέσει η «πόλη» να επιτελέσει τις λειτουργίες αυτές, είναι αυτό της «βιώσιμης» πόλης, της πόλης όπου κάθε δημόσια πολιτική θα δρα με γνώμονα την αρχή της αειφορίας, την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και ανάπτυξης των οικισμών και την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των ανθρώπων.

Η αρχή του σχεδιασμού της πόλης, γενεσιουργό νομοθέτημα της οποίας υπήρξε το ν.δ. της 17.7/16.8/1923, έχει πλέον ως βάση μια πολυσύνθετη πόλη με πολύπλευρες

διαστάσεις. Συγκεκριμένα, η δημιουργία της πόλης δεν είναι ένα απλό σχεδιαστικό φαινόμενο, όπως αντιμετωπιζόταν παλαιότερα. Δεν αρκεί να τραβήξουμε μερικές γραμμές δημιουργώντας τους κοινόχρηστους χώρους και τα οικοδομικά τετράγωνα για να δημιουργηθεί η πόλη. Η δημιουργία της πόλης σήμερα απαιτεί να αντιμετωπίζεται ως ένα **κοινωνικό-πολιτικό-οικονομικό φαινόμενο** μιας πολυσύνθετης ανθρώπινης ολότητας, το οποίο πρέπει να μελετηθεί στις πολύπλοκες διαστάσεις του ως πολιτική κατοικίας, αναδιανομής της γης, ορθής ένταξης των οικοδομικών συστημάτων, διαμόρφωσης τιμών και χρήσεων γης, χώρων πρασίνου και φυσικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων, διαμόρφωσης χώρων παραγωγικής δραστηριότητας, διαρκούς διατήρησης της αισθητικής προβολής των μνημείων και όλων των παραπάνω υπό την προστασία του περιβάλλοντος¹.

Η νέα οικιστική πολιτική υπήρξε επιλογή του Συνταγματικού νομοθέτη (άρθρο 24 παρ. 2,3, 4 και 5), η οποία στοχεύει στη βελτιωτική ανάπλαση της πολεοδομικής κακοδαιμονίας στην Ελλάδα. Κι αυτό γιατί η νομοθετική υποδομή και παράδοση πολεοδομικού σχεδιασμού ήταν στην χώρα μας σε βρεφική κατάσταση². Ζήσαμε πολεοδομικά με νομοθετήματα αποσπασματικά και με ποταμό κανονιστικών διατάξεων. Άλλωστε, το ελληνικό πολεοδομικό δίκαιο διακρίνει μια ιδιαιτερότητα έναντι άλλων κλάδου του δημοσίου δικαίου: Η μεγάλη προσέγγιση ή και η ταύτιση των κανόνων δικαίου και πολεοδομικής, οικιστικής πραγματικότητας. *Είτε εκκινήσει κανείς από το δίκαιο για να μεταβεί στην «πόλη» είτε από την «πόλη» προς το δίκαιο θα καταλήξει στην ίδια ποιότητα*³. Η ευθύνη δε του νομοθέτη έγκειται αφενός στο ότι ταυτίζεται με την πολιτική εξουσία, στην οποία υπόκειται η Διοίκηση, αφετέρου ότι δημιουργεί σε κανονιστικό επίπεδο τον ευτελισμό της πόλης⁴.

Στην παρούσα μελέτη θα προσπαθήσουμε να επεξεργαστούμε, κατά το μέρος που μας αναλογεί, το νέο νομοθετικό καθεστώς χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, όσον αφορά στον νομοθετικό εργαλείο του Πολεοδομικού Σχεδίου Εφαρμογής (αρ. 10 του ν. 4447/2026), πρώην Πολεοδομική Μελέτη.

Σκοπός αυτής της Διπλωματικής Εργασίας είναι να παρακολουθήσει τη διαδικασία του νέου αυτού σχεδιασμού και δη αυτού του εργαλείου, να καταγράψει τις αλλαγές

¹ Κ. Χορομίδης, *Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού*, Β' έκδοση, Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 488

² Κ. Χορομίδης, *Μερικά νομικά και συνταγματικά ζητήματα στην πράξη εφαρμογής*, Αρμενόπουλος 1995 σελ. 1528 επ.

³ Σ. Ρόζος, *Η Αυτοαναίρεση του Ελληνικού Πολεοδομικού Δικαίου*, τιμητ. Τόμος του ΣτΕ για τα 75 χρόνια, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήν-Θεσ/κη 2004, σελ. 1191

⁴ οπ.π. υποσ. 3

σε σχέση με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, και να αναφερθούν με κριτική διάθεση τα συμπεράσματα και οι προτάσεις που τυχόν προκύψουν.

Ειδικότερα, στο **πρώτο κεφάλαιο** θα κάνουμε μια σύντομη αναφορά στην οικιστική πολιτική της χώρας όπως αυτή έχει διαμορφωθεί πριν και μετά το Σύνταγμα του 1975. Μέσα στο πλαίσιο αυτό θα αναφερθούμε και στον αλληλοσυσχετισμό των δύο μορφών σχεδιασμού (πολεοδομικού και χωροταξικού) καθώς και στην κοινωνική διάσταση του δικαιώματος στην ιδιοκτησία, ως νομική θεμελίωση της συμμετοχής του πολίτη στον σχεδιασμό της πόλης. Το πρώτο κεφάλαιο θα κλείσει με μία σύντομη *αξιολόγηση* της οικιστικής της χώρας, όπως αυτή έχει εφαρμοστεί μέχρι την θεσμοθέτηση του νέου χωροταξικού και πολεοδομικού καθεστώτος με τον ν. 4447/2016.

Στην συνέχεια στο **δεύτερο κεφάλαιο** θα αναφερθούμε στο νέο αυτό πολεοδομικό καθεστώς του ν. 4447/2016 «Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 241) και θα εστιάσουμε στο Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής, το οποίο αντικατέστησε την Πολεοδομική Μελέτη. Ειδικότερα, πρώτα θα γίνει μια σύντομη αναφορά στον νέο χωροταξικό και πολεοδομικό καθεστώς που εισήγαγε ο ν. 4447/2016 μέσα από την αιτιολογική του έκθεση, τα Πρακτικά της Βουλής και τις παρατηρήσεις κατά το στάδιο της Δημόσιας Διαβούλευσης. Στη συνέχεια θα αναφερθούμε ειδικά στα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής και συγκεκριμένα στη διαδικασία έκδοσής τους (αρμόδιο όργανο, κύρωση και συνέπειες κύρωσης). Η αναφορά στο νέο αυτό πολεοδομικό αυτό εργαλείο θα γίνει συγκριτικά με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς και συγχρόνως θα αναφερθούν τα βασικότερα ουσιαστικού και διαδικαστικού δικαίου ζητήματα που απασχόλησαν την νομολογία τόσο των Διοικητικών Δικαστηρίων (Συμβούλιο της Επικρατείας, Διοικητικό Εφετείο) όσο και των Πολιτικών Δικαστηρίων (Άρειος Πάγος, Πρωτοδικείο).

Η μελέτη θα κλείσει με συμπεράσματα μέσα από την προαναφερθείσα νομολογία των αρμοδίων δικαστηρίων και τις επεμβάσεις που επέφερε το νέο νομοθετικό καθεστώς επί του προγενέστερου καθεστώτος στο θέμα των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής.

Μεθοδολογικά εργαλεία στο εκπόνηση αυτή θα αποτελέσουν η αρθρογραφία, η νομοθεσία καθώς και οι αιτιολογικές εκθέσεις νόμων, τα πρακτικά βουλής, οι παρατηρήσεις της δημόσιας διαβούλευσης επί των νομοσχεδίων και η πλούσια νομολογία των δικαστηρίων της χώρας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

Η ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΟΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ

1.1. Η οικιστική Πολιτική ως Επιταγή του Συντάγματος

Από τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1,2, και 6, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι **ο χωροταξικός σχεδιασμός**, ο οποίος αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους, το οποίο υποχρεούται, σύμφωνα με τις αρχές και τα προγράμματα της επιστήμης της χωροταξίας, να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά τον δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με **την αρχή της αειφορίας**.⁵ Ο ορθολογικός δε αυτός σχεδιασμός θα λάβει χώρα **βάσει πολεοδομικών κριτηρίων**, σύμφωνα με την ιδιομορφία, τη φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής⁶.

Κατά την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ουσιώδη όρο για την βιώσιμη ανάπτυξη αποτελούν **τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια** (εθνικό, περιφερειακό, ειδικά χωροταξικά σχέδια). Με τα εν λόγω σχέδια «... τίθεται υπό την προστασία του Συντάγματος και τελεί υπό την ρυθμιστική εξουσία και τον έλεγχο της πολιτείας η χωροταξική κατανομή σε οικιστικές ή μη περιοχές και η εν γένει δόμηση, κατόπιν προηγούμενης σχεδίασης οικισμών με βάση κανόνες που διαμορφώνονται από τον κοινό νομοθέτη –αποδέκτη της συνταγματικής αυτής επιταγής- και οι οποίοι πρέπει να αποβλέπουν στην διαφύλαξη του περιβάλλοντος και στη λελογισμένη ανάπτυξη των

⁵ ΣτΕ ολ. 3920/2010, ΣτΕ 1421/2013, 4013/2013, 4982/2014 κ.α. <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

⁶ ΣτΕ 123/2007, 1528/2003 ολ. <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

οικισμών. Για τον λόγο αυτό κάθε διαδικασία πολεοδομήσεως γίνεται σε δύο στάδια, του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ο σχεδιασμός αυτός γίνεται εν όψει χωροταξικών και πολεοδομικών κριτηρίων από όργανα του κράτους ή υπό την άμεση εποπτεία και τον έλεγχό του...».⁷

Ειδικότερα ως προς το ζήτημα των επιπέδων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού εντός του πλαισίου των διατάξεων των άρθρων 24, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος έχει κατ'επανάληψη κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός ανατίθεται στην πολιτεία, η οποία οφείλει να θεσπίζει τις αναγκαίες ρυθμίσεις, ώστε « ... να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι άριστοι δυνατοί όροι διαβιώσεως του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας (βιώσιμης ανάπτυξης). Ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι τα χωροταξικά σχέδια όπως αυτά προβλέπονται διαδοχικώς στον ν. 360/1976 και στον ν. 2742/1999. Τα σχέδια αυτά θέτουν, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζουν μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών ασκήσεως παραγωγικών δραστηριοτήτων και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές»⁸.

Κατά συνέπεια, η δόμηση δεν είναι ανεκτή πριν τον προαναφερθέντα σχεδιασμό «..ήτοι προ του καθορισμού της θέσεως του οικισμού και των ρυμοτομικών γραμμών, κοινοχρήστων και οικοδομήσιμων χώρων του. Δεν συγχωρείται, εξ άλλου, ο σχεδιασμός αυτός να περιορίζεται στην παραδοχή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργούνται από ιδιώτες προς εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων, ούτε επιτρέπεται να μεταβάλλεται η διοικητική διαδικασία εις τρόπον ώστε να προηγείται η έγκριση της διαμορφωμένης καταστάσεως και να έπεται ο σχεδιασμός...».⁹

Στο σημείο αυτό θα μπορούσε να επισημάνει κανείς και βασικές αρχές της χωροταξίας¹⁰ και κατ' επέκταση της οικιστικής πολιτικής όπως:

⁷ ΣτΕ 1876/1980 ολ., 3732/1980, 2525/1992, 3661/2005, 92/1993, 654/1993, Πρακτικά επεξεργασίας ΣτΕ 585/1978 κ.α. βλ. και μεταξύ άλλων, Δ. Χριστοφίλοπουλος, Πολιτιστικό Περιβάλλον- Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας 2002 σελ. 113 επ.,

⁸ ΣτΕ 2468/2011 Ελλ.Δνη 2112, σελ. 1182 επ., ΣτΕ 2917/2012 ΠερΔικ 2112 σελ. 510 επ.

⁹ Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 498/1993, ΤοΣ 1994 σελ. 905 επ.

¹⁰ Βλ. σχετικά Σ. Ρίζος, Τι είναι Χωροταξία, ΕλλΔνη 1998, σελ. 255-257

α) η διάρθρωση του εθνικού χώρου πρέπει να αναπτύσσεται με τρόπο ώστε να υπηρετεί την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας εντός της ανθρώπινης κοινότητας,

β) να εξασφαλίζει την προστασία και την περαιτέρω εξέλιξη των φυσικών βάσεων της ζωής,

γ) να αφήνει περιθώρια για την ελεύθερη διαμόρφωση του χώρου και

δ) να εξασφαλίζει ισάξιους όρους διαβίωσης για όλους τους ανθρώπους στις επί μέρους περιοχές του εθνικού χώρου.

Θα μπορούσε, επομένως, να γίνει δεκτό ότι στο μέτρο και στο βαθμό που υιοθετούνται οι ως άνω αρχές, όπως αυτές έχουν αποτυπωθεί και από την πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, **επιτυγχάνεται και η διασύνδεση μεταξύ της έννοιας του χωροταξικού σχεδιασμού με αυτήν της βιώσιμης ανάπτυξης**. Ειδικότερα, η κατανομή και ο συντονισμός των παραγωγικών ή μη ανθρώπινων δραστηριοτήτων και κατά δεύτερο λόγο η ρύθμιση της έντασης της λειτουργίας τους, ώστε να μην επέρχεται μείωση του φυσικού κεφαλαίου υποστηρίζεται ότι αποτελεί απόπειρα εφαρμογής της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης κατά τη διαδικασία του χωροταξικού σχεδιασμού.¹¹ Κατά την έννοια, όμως, του άρθρου 24 του Συντάγματος, **ο χωροταξικός σχεδιασμός πρέπει να έχει κατ' αρχήν ολοκληρωθεί πριν την ανάπτυξη οποιασδήποτε ιδιαίτερως σημαντικής δραστηριότητας**, ώστε να αποφεύγεται η άναρχη ανάπτυξη, που προκαλεί υποβάθμιση ή και καταστροφή του περιβάλλοντος καθώς και η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που δυσχεραίνουν και υπονομεύουν την ορθολογική χωροταξία. Και ναι μεν ο συνταγματικός νομοθέτης δεν έθεσε ορισμένη προθεσμία για την ολοκλήρωση του χωροταξικού σχεδιασμού, αυτό δεν έχει την έννοια ότι επιτρέπεται επ' αόριστον η πραγματοποίηση έργων και δραστηριοτήτων, χωρίς προηγούμενη ολοκλήρωση χωροταξικών σχεδίων. Διαφορετικά η συνταγματική αυτή επιταγή θα μετέπιπτε σε απλή θεωρητική διακήρυξη αρχής και η μετέπειτα ολοκλήρωση του σχεδιασμού θα ήταν άνευ αξίας, αφού **δεν θα αποτελούσε**

¹¹ Βλ. σχετικά Μ.ΒΟΥΤΕΛΕΤ/Ι.Κ. ΦΡΙΤΖ, L; Ordre Public Ecologique, Towards an Ecological Public Order, Bruylant, 2005, Ρ.ΜΑΝΤΑΓΝΕ, Les Enjeux du Developpement Durable, L; Harmattan, Paris, 2005 σε Α. Παπαπετρόπουλος, Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, Νομική Βιβλιοθήκη 2009, σελ. 65

πράγματι σχεδιασμό, αλλά αποδοχή ήδη διαμορφωθείσας πραγματικής κατάστασης.¹²

Από τα ανωτέρω συνάγουμε ότι η ευχέρεια του χωροταξικού σχεδιασμού να δίνει σαφείς, επιτυχείς και νομικά δεσμευτικές κατευθύνσεις στον υποκείμενό του περιβαλλοντικό σχεδιασμό, τελώντας, παράλληλα, σε **καθεστώς διαλεκτικής και διαρκούς αλληλεπίδρασης** με αυτόν, αποτελεί ένα από τα ασφαλή κριτήρια για τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας για την επίτευξη του κυρίαρχου στόχου της ορθολογικής διαδικασίας του σχεδιασμού, δηλαδή της βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης του γεωγραφικού χώρου στον οποίο αναφέρεται¹³.

1.2. Συσχετισμός και Οριοθέτηση Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού

Τα «σχέδια πόλεων» τα οποία αντιμετώπιζαν την έννοια του χώρου περιοριστικά και με σκοπό μόνο την ικανοποίηση, με την στενή έννοια, των αναγκών της κοινωνικής διαβίωσης από πλευράς υγιεινής, κυκλοφορίας, ασφάλειας και αισθητικής των πόλεων αποτελούν, πλέον, τεχνική διαδικασία του παρελθόντος¹⁴.

Η εποχή μας έχει συνειδητοποιήσει την έννοια «**χώρος**» ως ένα κορυφαίο ποιοτικό αγαθό που αποτελεί ταυτόχρονα έννοια οικονομική, κοινωνική, περιβαλλοντική, αισθητική, νομική¹⁵. Η μελέτη και οι επεμβάσεις σε αυτόν δεν αφορούν μόνο το στενό πλαίσιο της πόλης, του οικισμού, αλλά **συνολικά** το σχεδιασμό σε ευρύτερο πλαίσιο, με την χωροταξική μελέτη, τα μέχρι πρότινος ρυθμιστικά και πολεοδομικά σχέδια και τις περιβαλλοντικές μελέτες.

Η **χωροταξία** ως επιστήμη αποβλέπει στην **μελέτη του φυσικού χώρου**, της υφιστάμενης οικιστικής και περιβαλλοντικής κατάστασης, των κοινωνικο-οικονομικών δεδομένων, των ιδιαιτεροτήτων (αρχαιότητες, διατηρητέα, υδροβιότοποι, δάση κ.λ.π.), προκειμένου να διαμορφωθούν γενικές προβλέψεις και

¹² ΣτΕ 3396-97/2010 Ολομ., 1856/2016 <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

¹³ Α. Παπαπετρόπουλος, *Χωροταξικός Σχεδιασμός* οπ.π. σελ. 69

¹⁴ Κ. Χορομίδης, *Το δίκαιο της ρυμοτομίας* ,οπ.π. σελ. 475-476

¹⁵ οπ.π.

στόχοι για τη διαμόρφωση της ανάπτυξης του χώρου. Η μελέτη αυτή είναι απαραίτητη ώστε ο χώρος να καταστεί κατάλληλος για την ανθρώπινη διαβίωση με όρους προστασίας του περιβάλλοντος **στα πλαίσια ορθής οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης**¹⁶.

Σε αντίθεση με τον παραδοσιακό ορισμό της πολεοδομίας ως τέχνης οικοδόμησης των πόλεων¹⁷, η σύγχρονη **πολεοδομία** μπορεί να οριστεί ως **μελέτη των συνθηκών, των εκδηλώσεων και των απαιτήσεων της εξέλιξης της πόλης, με σκοπό τον εξοπλισμό αστικών και άλλων χώρων**, έτσι ώστε να δημιουργηθούν καλύτερες συνθήκες ζωής του συνόλου των κατοίκων¹⁸. Υπό αυτή την οπτική η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης συνιστά την εσωτερική λειτουργικότητα των οικισμών. Κατά τον καθηγητή Γ. Σαρηγιάννη, η πολεοδομία, η επέμβαση δηλαδή στην πόλη, γεννήθηκε ακριβώς από την ανάγκη αντιμετώπισης των πολεοδομικών προβλημάτων, ήτοι της άμετρης επέκτασης χωρίς ρυθμό, χωρίς σχέδιο, της απαλλοτρίωσης μέσα στην πόλη και της αποξένωσης του πολίτη από τον χώρο του και, κατά συνέπεια, τα ως άνω πολεοδομικά προβλήματα είναι ουσιαστικά προβλήματα της κοινωνίας. Για τον λόγο αυτό **επιτακτικός σκοπός της πολεοδομίας καθίσταται η διορθωτική παρέμβαση στο χτισμένο περιβάλλον**¹⁹.

Η μελέτη όμως αυτή του χώρου ή των συνθηκών της και της εξέλιξης της πόλης που αναλύθηκε ανωτέρω δεν θα ήταν εφικτή παρά μόνο μέσω της διαδικασίας του **σχεδιασμού**. Με μία σύντομη αλλά περιεκτική εννοιολογική προσέγγιση του όρου, θα μπορούσε να αποδοθεί ως **το σύστημα οργάνωσης που στηρίζεται σε μία ορθολογική κατανομή πόρων, σύμφωνα με σαφώς προσδιορισμένους στόχους**. Το σύστημα αυτό οργάνωσης επιχειρεί να συνδέσει τη **γνώση** που προκύπτει μετά την συστηματική ανάλυση ενός ζητήματος με την **πράξη** που αποβλέπει στην ορθολογική και μακροπρόθεσμη επίλυσή του²⁰.

Ανάμεσα στους ορθολογικούς δημόσιους σχεδιασμούς εξέχουσα θέση κατέχει ο **σχεδιασμός του χώρου**, στο πλαίσιο του οποίου εντάσσεται κατεξοχήν και ο

¹⁶ Ν. Ρόζος, *Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1994, σελ. 147

¹⁷ Βλ. Β. Παπαγρηγορίου, *Πολεοδομία, Περιβάλλον, Απαλλοτρίωση*, 2003, σ. 5, όπου επισημαίνεται ότι ο όρος πολεοδομία δεν φαίνεται ετυμολογικά ακριβής, καθώς «*με το δεύτερο συνθετικό του (-δομία) ο όρος δίδει έμφαση αποκλειστικά στην δόμηση και τον δομημένο χώρο της πόλεως και αγνοεί ότι ο δομημένος χώρος δεν είναι παρά ένα τμήμα της, διότι σε αυτήν περιλαμβάνονται και οι ελεύθεροι χώροι*»

¹⁸ Ν. Ρόζος, *Η νομική προβληματική*οπ.π. σελ 108

¹⁹ Κλ. αντίστοιχη θέση του Δ. Φιλιππίδη για την πολεοδομία: «Πολεοδομία είναι εκείνη η επιστήμη, που ερευνά ολοκληρωμένα το χτισμένο περιβάλλον, με σκοπό να παρέμβει διορθωτικά επάνω του, δηλαδή με τρόπο ώστε να ικανοποιηθεί μια διατυπωμένη κοινωνική ανάγκη», *Είκοσι θέσεις για την πολεοδομία*, 1990, σελ. 9

²⁰ Α. Παπαετρόπουλος, *Χωροταξικός Σχεδιασμός* οπ.π, σελ. 57

χωροταξικός σχεδιασμός. Ο σχεδιασμός αυτός αποσκοπεί, κατ'αρχήν, στον καθορισμό των οικονομικών, κοινωνικών και άλλων ανθρώπινων δραστηριοτήτων στο χώρο. Παρά τους διάφορους ορισμούς της χωροταξίας του χωροταξικού σχεδιασμού²¹, εκείνο που δεν αμφισβητείται είναι **ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει, κατ'αρχήν, σχέση με τον οικονομικό σχεδιασμό και προγραμματισμό.** Γίνεται, έτσι δεκτό ότι η πρώτη κλασσική οριοθέτηση του χωροταξικού σχεδιασμού είναι αυτή που προέρχεται από τον διαχωρισμό του προγραμματισμού σε δύο μέρη: τον οικονομικό και κοινωνικό προγραμματισμό που παίρνει τη μορφή του συνολικού εθνικού ή περιφερειακού προγράμματος και το χωροταξικό, φυσικό σχεδιασμό που είναι η ποιοτική και ποσοτική αναγωγή και έκφραση του πρώτου στο χώρο²².

Υπό την ως άνω οριοθέτηση ως **χωροταξικός σχεδιασμός** μπορεί να οριστεί η **ορθολογική διαδικασία** κατά την οποία οι ανθρώπινες οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες κατανέμονται και προσδιορίζονται εντός μιας διευρυμένης γεωγραφικής ενότητας με τρόπο μακροπρόθεσμο με τις απαραίτητες συγκοινωνιακές και επικοινωνιακές τους υποδομές, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τους φυσικούς και ανθρωπογενείς παράγοντες που καθιστούν δυσχερή την άσκηση των δραστηριοτήτων αυτών²³.

Από τον ορισμό διακρίνονται και τα βασικά χαρακτηριστικά του χωροταξικού σχεδιασμού: Ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι **συνολικός** -αποσκοπεί στην ένταξη σε ενιαίο πλαίσιο όλων των επιμέρους αξιώσεων χρήσεως του χώρου με τελικό στόχο την επίτευξη αρμονίας μεταξύ των έργων και **υπερτοπικός** -αναφέρεται σε χώρο μεγάλης κλίμακας, εθνικό ή περιφερειακό²⁴.

Αντίστοιχα συνολικός είναι και ο **πολεοδομικός σχεδιασμός.** Ως πολεοδομικός σχεδιασμός, ο οποίος αναφέρεται και ως τοπικός συνολικός σχεδιασμός του χώρου²⁵, μπορεί να ονομαστεί η διαδικασία που ασχολείται με τον προγραμματισμό και τον σχεδιασμό της πόλης, δηλαδή κυρίως με τη συντονισμένη στο χώρο και στο χρόνο ανάπτυξη και συγκρότηση της πόλης ως κοινωνικής, οικονομικής και τεχνολογικής

²¹ Ο χώρος αποτελεί μία ζωτική, πολύπλοκη και πολυσήμαντη έννοια, της οποίας η σύλληψη εξαρτάται, μεταξύ άλλων, και από το πρίσμα υπό το οποίο κάθε επιστήμη τους αντιμετωπίζει, βλ. σε Α. Παπαπετρόπουλος, οπ.π.

²² Βλ. σχετικά Α. Τζίκια-Χατζοπούλου, *Πολεοδομικό Δίκαιο*, ΕΜΠ, 2000, σελ. 44-45, Π. Γετίμης, *Χωροταξία*, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης της ΠΑΣΠΕ, σελ. 2-4

²³ Α. Παπαπετρόπουλος, ως άνω, σελ. 63, Κ. Χορομίδη, *Το Δίκαιο της Ρυμοτομίας*οπ.π., σελ. 476-477

²⁴ Α. Παπαπετρόπουλος, *Χωροταξικός Σχεδιασμός*, οπ.π.,

²⁵ Βλ. σχετικά Σ. Ρίζος, *Τι είναι Χωροταξία*, ΕλλΔνη 1998 σελ. 256

οντότητας και «ταυτοχρόνως ως έργο τέχνης»²⁶. Σε αντίθεση με τον χωροταξικό, ο πολεοδομικός σχεδιασμός ως τοπικός σχεδιάζει λεπτομερειακά μικρής κλίμακας εκτάσεις με σύνθητες σημείο αναφοράς, σε ό,τι αφορά τον αστικό χώρο, τις χρήσεις γης και το αστικό τετράγωνο. Ενδείκνυται, ωστόσο, στο σημείο αυτό να τονιστεί η **διττή ιδιότητα του σχεδιασμού –χωροταξικού ή πολεοδομικού**: δεν αποτελεί μόνο ένα «διορθωτικό» μέσο, το οποίο αποσκοπεί στην εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης για τον πολίτη, αλλά και **ένα κατευθυντήριο εργαλείο, που εκφράζει μία ενεργητική και όχι παθητική στάση του κράτους, της κοινωνίας και του πολίτη απέναντι στο μέλλον**²⁷

1.2.1 Η Οριοθέτηση Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί ειδική περίπτωση χωροταξικού σχεδιασμού, «ο οποίος συνιστά «κανονιστική» χωροθέτηση, αποτελεί δηλαδή προαπαιτούμενο της ατομικής χωροθέτησης»²⁸. Με το πρότερο νομοθετικό καθεστώς (ν. 1650/1986, 2472/1997, 2508/1997) τη σύγκυση μεταξύ χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού καθιστούσε πιο έντονη το γεγονός ότι εφόσον η πολεοδόμηση εντασσόταν στο σύστημα του ν. 1560/1986 θα έπρεπε να οδηγηθούμε στο συμπέρασμα ότι για τη διενέργειά της απαιτείται προέγκριση χωροθέτησης. *Μια μορφή όμως χωροθέτησης, που μάλιστα υποκαθιστά την ατομική προέγκρισή της, είναι η κατάρτιση πολεοδομικού σχεδίου, δηλαδή η πολεοδόμηση. Η πολεοδόμηση, επομένως, για να είναι περιβαλλοντικώς ανεκτή, προϋποθέτει προηγούμενη πολεοδόμηση.*²⁹

Η έννοια του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού και η υποχρέωση της πολιτείας για την υιοθέτησή του εμφανίστηκε για πρώτη φορά στην νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας το 1993³⁰. Με την απόφαση αυτή έγινε δεκτό ότι η ατομική χωροθέτηση

²⁶ Α. Τζίκα-Χατζοπούλου, Πολεοδομικό Δίκαιο, οπ.π.. 46-47, και παρόμοιος ορισμός του πολεοδομικού σχεδιασμού σε Δ. Χριστοφίλοπουλο, Πολιτιστικό Περιβάλλον...οπ.π., σελ. 234-277

²⁷ Δ. Μέλισσας, *Θεμελιώδη Ζητήματα του Δικαίου της Χωροταξίας*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 28-29

²⁸ Δ. Μέλισσας, οπ.π.

²⁹ Δ. Μέλισσας, *Θεμελιώδη Ζητήματα*..... οπ.π.

³⁰ ΣτΕ 2844/1993 ΝοΒ 1995, 769 επ. Η υπόθεση αφορούσε ιχθυοκαλλιεργητική μονάδα σε περιοχή της Κεφαλονιάς, για την οποία ζητήθηκε ακύρωση της πράξης με την οποία εκμισθώθηκε η προοριζόμενη για την επέκταση μονάδας θαλάσσια έκταση και της πράξης προέγκρισης χωροθέτησης της εγκατάστασης στην ως άνω θέση. Οι προσβαλλόμενες πράξεις ακυρώθηκαν με την αιτιολογία ότι η εγκατάσταση έλαβε προέγκριση χωροθέτησης σε περιοχή που ούτε οι Ζώνες Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΖΑΠΔ) του άρθρου 24

όχι μόνον δεν υποκαθιστά τον ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό, αλλά, αντίθετα, τον προϋποθέτει. Εάν, κατά συνέπεια, ο ευρύτερος σχεδιασμός δεν έχει εκπονηθεί, η ατομική προέγκριση χωροθέτησης δεν εκδίδεται νόμιμα. Η προσέγγιση αυτή της νομολογίας του Δικαστηρίου εκφράστηκε ως **αρχή του προηγούμενου χωροταξικού σχεδιασμού**³¹, η οποία επιβεβαιώθηκε και σε σειρά αποφάσεων του ³². Μέσω των αποφάσεων του το Δικαστήριο δέχθηκε απερίφραστα ότι η χωροθέτηση θα πρέπει να γίνεται σε δύο επίπεδα: Στο πρώτο στάδιο, η χωροθέτηση είναι υπερτοπική και γενική, και εντάσσει το συγκεκριμένο έργο στον ευρύτερο χώρο³³. Σε ένα μεταγενέστερο στάδιο ακολουθείται η ατομική, υπό στενή έννοια, χωροθέτηση.

Ωστόσο υποστηρίχθηκε και η άποψη (ΣτΕ 1507/1997)³⁴ ότι « από την φύση της η κατάρτιση του ΓΠΣ ως σχεδιασμού σχετικής μεγάλης κλίμακος καθώς και η διαδικασία εκπονήσεώς του, που περιλαμβάνει, κατά τα ήδη εκτεθέντα, την κατάρτιση ειδικής μελέτης για την επίδραση της νέας πολεοδομικής οργάνωσης στο περιβάλλον αλλά και την συμμετοχή των ενδιαφερομένων πολιτών και υπηρεσιών ενσωματώνουν την πλέον σύνθετον μορφήν μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, οία είναι η στρατηγική προσέγγισης και εκτίμησις όλων των επιπτώσεων, αμέσων και εμμέσων, που έχει στο φυσικό περιβάλλον η σχεδιαζόμενη πολεοδόμηση ωρισμένου χώρου. Αυτή δε η στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν καλύπτεται από τις διατάξεις του ν. 1650/1986 και της κ.ν.α. 69269/1990, που αφορούν περιπτώσεις συγκεκριμένων έργων και δραστηριοτήτων. Εξ άλλου από πλευράς διαδικαστικών εγγυήσεων η διαδικασία εγκρίσεως του ΓΠΣ υπερκαλύπτει τις ουσιαστικές απαιτήσεις των ανωτέρω διατάξεων του ν. 1650/1986 και της κ.ν.α. 69269/1990. Συνεπώς, κατά την έγκριση ή τροποποίηση ΓΠΣ παρέλκει η, κατά τις ανωτέρω διατάξεις, κατάρτιση και έγκριση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά τας διατάξεις της ΚΥΑ 69269/1990».

Αλλά και με νεότερη νομολογία του (ΣτΕ 1349/2016)³⁵ το ως άνω Δικαστήριο αναφερόμενο και σε άλλες αποφάσεις του (ΣτΕ 1608/2014, 414/2005 κ.α), έκρινε ότι «Επειδή, όπως έχει κριθεί κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 4 του ν. 1650/1986, η σύνταξη μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και η έγκριση

του ν. 1650/1986 είχαν οριοθετηθεί, ούτε περιλαμβάνονταν σε ΖΟΕ ή σε άλλο χωροταξικό σχέδιο που να αποβλέπει τη συγκεκριμένη χρήση

³¹ Βλ. Γλ. Σιούτη, *Βασικές αρχές του χωροταξικού ελέγχου στη νομολογία του ΣτΕ*, ΠερΔικ 1/1994

³² ΣτΕ 3249/2000, 2319/2002. 2506/2002 ΕΔΔΔ 2002, 813 επ. με σχόλιο Α. Παπακωνσταντίνου

³³ Δ. Μέλισσας, *Θεμελιώδη Ζητήματαοπ.π.*, σελ. 134

³⁴ <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

³⁵ οπ.π.

περιβαλλοντικών όρων παρέλκει στην περίπτωση της εγκρίσεως κατά τις διατάξεις του ν. 1337/1983 πολεοδομικής μελέτης μίας περιοχής, η πολεοδόμηση της οποίας προβλέπεται ήδη από εγκεκριμένο Γ.Π.Σ. Και τούτο διότι η διαδικασία εγκρίσεως της πολεοδομικής μελέτης καλύπτει τις απαιτήσεις του ν. 1650/86 και της σχετικής κ.υ.α., τόσο από ουσιαστικής απόψεως, εφ' όσον οι μεν επιπτώσεις στο περιβάλλον από την πολεοδόμηση της περιοχής έχουν ήδη αντιμετωπισθεί στο στάδιο της εκπονήσεως του Γ.Π.Σ., ενώ οι επιπτώσεις από τις ειδικότερες ρυθμίσεις της πολεοδομικής μελέτης προκύπτουν από την έκθεση, τα σχεδιαγράμματα και τις γνωμοδοτήσεις που συνοδεύουν την πολεοδομική μελέτη, όσο και από διαδικαστικής απόψεως, δεδομένου ότι ο νόμος προβλέπει στάδιο γνωμοδοτήσεων των αρμόδιων φορέων, καθώς και συμμετοχή του κοινού μέσω της ασκήσεως ενστάσεων. Πέραν τούτων, το προσβαλλόμενο προεδρικό διάταγμα εκδόθηκε υπό την ισχύ των διατάξεων του ν. 4014/2011 και της κ.υ.α. 1958/2012 (Β' 21), οι οποίες δεν περιλαμβάνουν τον πολεοδομικό σχεδιασμό στον πίνακα κατάταξης έργων και δραστηριοτήτων ».

Κρίνεται, ωστόσο, σκόπιμο να επισημανθεί ότι η διαδικασία της προέγκρισης χωροθέτησης, μετά τον ν. 3010/2002, έχει πλέον καταργηθεί.

Επιπλέον, ο νομοθέτης με την πρόσφατη ρύθμισή του τόσο με τον ν. 4269/2014 (Α'....) «Χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση – Βιώσιμη Ανάπτυξη» όσο και με τον ν. 4447/2016 (Α' ...), ο οποίος κατήργησε τον προηγούμενο, ενσωμάτωσε πλέον σε ενιαίο νομοθέτημα τις δύο αυτές μορφές σχεδιασμού και τις ενέταξε υπό την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, κάτι το οποίο είχε ήδη κάνει η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας³⁶.

Με τα ως άνω νομοθετήματα ο νομοθέτης στόχευσε, μεταξύ άλλων, στην σαφή διάκριση των επιπέδων σχεδιασμού σε στρατηγικό και κανονιστικό επίπεδο **με απώτερο στόχο την αποφυγή συγκρούσεων και αλληλοεπικαλύψεων των διαφορετικών επιπέδων σχεδιασμού**. Με βάση το σύστημα και τη διάρθρωση του σχεδιασμού όπως έχει αναδειχθεί από πληθώρα πορισμάτων και εισηγήσεων και σύμφωνα με την ανάλυση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο νεότερος νομοθέτης των ως άνω ρυθμίσεων³⁷ συνθέτει πλέον το ρυθμιζόμενο από

³⁶ Βλ. ΣτΕ 768/1998 σε Δ. Μέλισσας, *Θεμελιώδη Ζητήματα*οπ.π.

³⁷ Όπως να αναφερθεί πιο αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης, ο ν. 4447/2016 διατήρησε τους βασικούς άξονες και στόχους του προγενέστερου του ν. 4269/2014, τον οποίο κατήργησε, καθώς και ο κύριος κορμός των διατάξεών του και επέρχονται συγκεκριμένες αλλαγές και επιμέρους προσθήκες.

αυτόν σύστημα Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού από δύο διακριτές κατηγορίες (τάξεις) χωρικών σχεδίων. Η πρώτη εξ αυτών έχει αμιγώς **στρατηγικό** χαρακτήρα και ενδεικτικό περιεχόμενο (**στρατηγικός σχεδιασμός**), ενώ η δεύτερη έχει **ρυθμιστικό** χαρακτήρα (**ρυθμιστικός σχεδιασμός**)³⁸.

Υπό το φως αυτών των νομοθετικών εξελίξεων, οι οποίες επικυρώνουν την προηγούμενη νομολογία του Δικαστηρίου, απομένει, επομένως, η νομολογιακή επεξεργασία αυτών από το Συμβούλιο της Επικρατείας σχετικά με τις νέες αυτές διακρίσεις χωρικού σχεδιασμού.

1.3. Πολεοδομική εισφορά και δικαίωμα ιδιοκτησίας

Στην Ελλάδα το περιβάλλον απολαμβάνει πλήρους συνταγματικής προστασίας , όπως αυτό προκύπτει από την ανάγνωση του άρθρου 24 Σ. Συγκεκριμένα, ήδη από το Σύνταγμα του 1975 υπάρχει πρόνοια για το οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον, το οποίο ο συνταγματικός νομοθέτης ανάγει σε συνταγματική προστατευόμενη αξία λόγω της επίδρασης στην ποιότητα ζωής και υγείας των κατοίκων και, επιπλέον καθορίζει κοινωνικές επιδιώξεις, προς τις οποίες οφείλει να κατευθύνεται η κρατική πολιτική στον τομέα της πολεοδομίας και της χωροταξίας. **Το περιβάλλον, λοιπόν, προστατεύεται ως έννομο αγαθό υπό την συστημική ενότητά του, η οποία περικλείει τα οικοσυστήματα και τα ανθρωπογενή συστήματα τελούντα σε πολύπλοκες σχέσεις δυναμικής αλληλεπίδρασης. «Το περιβάλλον προστατεύεται επειδή ο άνθρωπος δεν νοείται και δεν μπορεί να υπάρξει εκτός αυτού, δηλ. επειδή υπάρχει ταυτότης συμφερόντων ανθρώπου και περιβάλλοντος»**³⁹.

Παράλληλα, όμως με το περιβάλλον, ο **Καταστατικός μας Χάρτης** προνοεί και για την **ιδιοκτησία**. *Στενά ερμηνευόμενη* με τον όρο ιδιοκτησία εννοούμε την de facto εξουσία του ανθρώπου επί του πράγματος, αυτή που επεκτείνεται μόνο στα εμπράγματα δικαιώματα επί κινητών και ακινήτων και τα οποία παρέχουν στο

³⁸ Βλ. σχετική αιτιολογική έκθεση του ν. 4269/2014, www.hellenicparliament.gr/

³⁹ Μ. Δεκλερής, *Ο Δωδεκάεδελτος του περιβάλλοντος: Αρχές της βιωσίμου αναπτύξεως*, Νόμος και Φύση, 1995, σελ. 10.

δικαιούχο δικαίωμα χρήσης και κάρπωσης Αποτελεί μια σχέση πραγματική, που αναγνωρίζεται και διαμορφώνεται από το δίκαιο και καθίσταται έννοια νομική⁴⁰.

Υπό την ευρεία της έννοια, η οποία ήταν και η κρατούσα στην νομολογία επί δεκαετίες, παρά την αρχικά αντίθετη θέση της θεωρίας⁴¹, η έννοια της περιουσίας περιλαμβάνει **και τα περιουσιακά στοιχεία ενοχικής και εμπράγματης φύσης**⁴². Άλλωστε η θέση αυτή συνάδει και με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁴³.

Κατόπιν των ανωτέρω, η **περιουσία ορίζεται ως το σύνολο των οικονομικών αγαθών του ανθρώπου, το σύνολο των δικαιωμάτων, στα οποία αναγνωρίζεται από το δίκαιο οικονομική αξία**, το σύνολο των εννόμων σχέσεων δεκτικών χρηματικής αποτίμησης. Επίσης, περιουσία είναι κάθε δικαίωμα και κάθε απαίτηση, εφόσον υπάρχει **νόμιμη προσδοκία** με βάση το ισχύον, έως την προσφυγή στο δικαστήριο, δίκαιο ότι δύνανται να ικανοποιηθούν δικαστικώς⁴⁴. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται και ορισμένες διοικητικές άδειες περιουσιακού χαρακτήρα, όπως είναι οι άδειες οικοδομής.

Στο Σύνταγμά μας, **το δικαίωμα της ιδιοκτησίας προστατεύεται στο άρθρο 17 του Συντάγματος**, το οποίο την προστατεύει και σαν νομικό θεσμό με το κατά το περιουσιακό δίκαιο περιεχόμενό του, υπό την έννοια **της ανεμπόδιστης και κατ' αποκλειστικότητας χρήσης και κάρπωσης του πράγματος**⁴⁵. Παράλληλα, όμως, στη διάταξη αυτή υπογραμμίζεται και ο **«κοινωνικός»** χαρακτήρας της ιδιοκτησίας⁴⁶. Ειδικότερα, το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι **«Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος»**. Επομένως, εμφανίζεται και ο χαρακτήρας της ιδιοκτησίας όχι μόνο ως ατομικό δικαίωμα **αλλά και ως υποχρέωση έναντι της ολότητας προς χάριν του γενικού συμφέροντος**. Ο ρόλος της αυτός διαγράφεται επίσης και στο άρθρο 24, παρ. 3, 4, και 5 Συντ., με το οποίο ο

⁴⁰ Βλ. Α. Δημητρόπουλος, *Συνταγματικά Δικαιώματα-Ειδικό μέρος*, 2005

⁴¹ Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα Β'*, 1991, σελ. 901

⁴² ΣτΕ 4050/1976 (Ολομ.).

⁴³ Άρθρο 1 Πρόσθετου Πρωτοκόλλου «*Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμό της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθεί της ιδιοκτησίας του ειμή δια λόγους δημόσιας ωφέλειας*»

⁴⁴ Κ. Χιώλος, *Η προστασία της περιουσίας κατά την ΕΣ.Δ.Α.*, Αρμ 2005, σελ. 479 επ

⁴⁵ ΣτΕ 3521/1992 (Ολομ.).

⁴⁶ Δ. Χριστοφιλόπουλος, *«Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός-Προγραμματισμός: τεχνική διαδικασία ή κοινωνική επιστήμη ;»*, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1990

ιδιοκτήτης υποχρεώνεται να εισφέρει, **χωρίς αποζημίωση, μέρος της ιδιοκτησίας του για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων.** Η υποχρέωση του ιδιοκτήτη να εισφέρει, χωρίς αποζημίωση, μέρος της ιδιοκτησίας του για την πολεοδομική ενεργοποίηση μιας περιοχής, θα ήταν αντισυνταγματική, σύμφωνα με το άρθρο 17, αν δεν υπήρχε το άρθρο 24 Σ.

Η ακίνητη ιδιοκτησία έχει μεγάλη επίδραση στο Χωροταξικό και κυρίως στον Πολεοδομικό Σχεδιασμό. Πριν το Σύνταγμα του 1975, οι όποιοι περιορισμοί στην ιδιοκτησία επιβάλλονταν υπό επιφύλαξη, αφού κυριαρχούσε ο απόλυτος και απαραβίαστος χαρακτήρας της ιδιοκτησίας, και για τον λόγο αυτό η πολιτεία δεν μπορούσε να επέμβει στον τομέα του εδάφους για την πολεοδομική διαρρύθμισή του υπέρ του κοινωνικού συνόλου περιοριζόταν μόνο στην εκμετάλλευση των ακινήτων με τα ρυμοτομικά διαγράμματα⁴⁷. Μετά την ρητή κατοχύρωση του περιβάλλοντος στο Σύνταγμα του 1975 ο **δημόσιος σκοπός**, με τη μορφή της προστασίας των εννόμων αγαθών της ανάπτυξης και του περιβάλλοντος, **νομιμοποιεί προσβολές του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας ακόμη και μέχρι και τον πυρήνα της**⁴⁸. Κατ'αυτόν τον τρόπο, η πολεοδομική οργάνωση για την ανάπτυξη ή την ανάπλαση των οικισμών της χώρας διευκολύνεται πλέον και μέσω της **κοινωνικοποίησης** του περιεχομένου της ιδιοκτησίας⁴⁹.

Από τις πρώτες χρονικά πολεοδομικές ρυθμίσεις μέχρι τις ισχύουσες προκύπτει ότι οι εξουσίες που ο νόμος αναθέτει στη Διοίκηση να προσαρμόζει το δικαίωμα ιδιοκτησίας παρουσιάζουν μία τάση διεύρυνσης. **Η προσαρμογή της ιδιοκτησίας στις ανάγκες πολεοδομικού σχεδιασμού γίνεται με τη χρήση των μέσων που καθιερώνει ο πολεοδομικός σχεδιασμός με βάση κανόνες ιεραρχικής αξιοποίησης της γης**⁵⁰.

Ωστόσο, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), σε κάθε περίπτωση επέμβασης στην ιδιοκτησία θα πρέπει να αναζητείται **«μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της**

⁴⁷ οπ.π. Δ. Χριστοφιλόπουλος

⁴⁸ Βλ. Γ. Δελλής, *Το ατομικό δικαίωμα αντιμετώπιση στο οικονομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον*. 1953-2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας, Νόμος και Φύση, Ιανουάριος 2004, <http://nomosphysis.org.gr/7058/to-atomiko-dikaioma-antimetopo-sto-oikonomiko-kai-to-oikologiko-geniko-sumferon-1953-2003-i-surriknosi-tis-atomikotitas-ianouarios-2004/>

⁴⁹ Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Δίκαιον της Ενεργού Πολεοδομίας*, Αθήνα 1979, σελ. 29

⁵⁰ Β. Παπαρηγορίου, *Πολεοδομία*.... οπ.π.

κοινωνίας και των απαιτήσεων για την προστασία των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων»⁵¹.

Η ανοικοδόμηση ενός τμήματος της ιδιοκτησίας απαιτεί την εκπλήρωση προϋποθέσεων οι οποίες νομικά προκύπτουν τόσο από την συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος όσο και από την κοινωνική δέσμευση της ατομικής ιδιοκτησίας.⁵² Στους όρους δε της ανοικοδόμησης, οι οποίοι αφορούν ειδικότερα τους ιδιοκτήτες μιας ευρύτερης περιοχής εντάσσεται και η δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων. Ειδικότερα, η δημιουργία μιας οικιστικής περιοχής απαιτεί την κατασκευή δρόμων, πλατειών, χώρων πρασίνου, χώρων για την εκπλήρωση κοινωνικών αναγκών (σχολείων, νοσοκομείων) και τεχνικών εγκαταστάσεων. Άλλωστε δεν υπάρχει, πλέον, αμφιβολία πως η εξασφάλιση των απαραίτητων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων αποτελεί τη στοιχειοδέστερη προϋπόθεση της ορθολογικής πολεοδόμησης⁵³.

Αν θέλαμε να ορίσουμε **την σχέση του δικαιώματος ιδιοκτησίας και του άρθρου 24 παρ. 3 του Συντάγματος**⁵⁴ θα μπορούσαμε να πούμε πως έχει, κατ'αρχήν, την μορφή αντιπαράθεσης: Σε αντίθεση με την ρητή συνταγματική υποχρέωση πλήρους αποζημίωσης του ιδιοκτήτη για την αφαίρεση εμπραγμάτων δικαιωμάτων που προβλέπει το άρθρο 17 παρ. 2 του Συντ., η υποχρέωση εισφοράς σε γη και σε χρήμα συγκρούεται με το δικαίωμα ιδιοκτησίας για τον λόγο ότι συνιστά υποχρεωτική αφαίρεση τμημάτων ιδιοκτησίας *«χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα»*⁵⁵.

Η άρση της σύγκρουσης αυτής επιλύεται μέσω της γενικής αρχής ο **ειδικότερος κανόνας δικαίου υπερισχύει του γενικού** -lex specialis derogat legi generali.⁵⁶ Ειδικότερα, μεταξύ των αντιπαρατιθέμενων διατάξεων του άρθρου 24 παρ. 3 και του άρθρου 17 του Συντ. υφίσταται σχέση ειδικού προς γενικό κανόνα: η ιδιαίτερη συνταγματική ρύθμιση των υποχρεώσεων των ιδιοκτητών κατά την πολεοδόμηση των ακινήτων **υπερισχύει της γενικής προστασίας της ιδιοκτησίας** ως lex specialis

⁵¹ Ενδεικτ. βλ. ΕΔΔΑ, Sporrang και Lonngroth κατά Σουηδίας, απόφαση της 23.09.1982, σκ. 69, Πιαλόπουλος και λοιποί κατά Ελλάδα, απόφαση της 15.02.2001, σκ. 57

⁵² Βλ. E. Schmidt-Abmann, Studien zum Recht der staadtebaulichen Umlegung, 1996 σ. 86. σε Κ. Γώγος, Το Ύψος της Εισφοράς σε Γη και σε Χρήμα στο Πολεοδομικό Δίκαιο-Ερμηνευτικά Ζητήματα του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ., Νόμος και Φύση, 1999, том. 1τ. 1

⁵³ ΣτΕ 2831/1993, Νόμος+Φύση τ. 1 (2994) σ. 487 επ.

⁵⁴ Το άρθρο 24 παρ. 3 του Συντ. έχει ως εξής: *«Για να αναγνωριστεί μια περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται σε αυτήν συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς, καθώς και στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, όπως νόμος ορίζει»*

⁵⁵ Κ. Γώγος, Το Ύψος της Εισφοράς σε Γη ο.π.π.

⁵⁶ Βλ. και ΣτΕ 532/2017, 2766/2007, 2138/1999, <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

και προσφέρει, ως άμεσος συνταγματικός περιορισμός, το αναγκαίο νομικό έρεισμα για αντίστοιχες νομοθετικές παρεμβάσεις στο συνταγματικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας, οι οποίες αποβλέπουν στην περιβαλλοντικά ορθή πολεοδόμηση των οικισμών⁵⁷. **Κατ' αυτόν μάλιστα τον τρόπο εξειδικεύεται στο άρθρο 24 παρ. 3 του Συντ. η έννοια του γενικού συμφέροντος.**

Βέβαια, όπως όλοι οι περιορισμοί των δικαιωμάτων, έτσι και η επιβολή εισφοράς δεν πρέπει να φτάνει μέχρι την προσβολή του πυρήνα του προστατευόμενου δικαιώματος της ατομικής ιδιοκτησίας και πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο περιοριστικό. **Έτσι, η επιμέτρηση της ατομικής εισφοράς σε γη και σε χρήμα από τον νομοθέτη δεν πρέπει να γίνεται κατά τρόπο που να καθιστά αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της⁵⁸.** Στην προκείμενη δε περίπτωση, ο πυρήνας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας θα προσβαλλόταν, αν η εισφορά σε γη και σε χρήμα έφτανε σε τέτοιο ύψος, που θα καθιστούσε πλέον από οικονομική ή τεχνική άποψη, δυσχερή ή και αδύνατη την ανοικοδόμηση του εναπομείναντος οικοπέδου.

1.3.1. Η Συμμετοχή του Πολίτη ως Οικιστική Αξιοποίηση του άρθρου 24 του Συντάγματος

Οι διατάξεις της παραγράφου 3⁵⁹ αλλά και της παραγράφου 4 του άρθρου 24 του Συντάγματος που αναφέρεται στο θεσμό του αστικού αναδασμού εντάσσονται στο πλαίσιο των ρυθμίσεων που αφορούν στην προστασία του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η νομοτεχνική κατάταξη των συνταγματικών ρυθμίσεων που αφορούν στην εισφορά, όπως και γενικότερα στο πολεοδομικό δίκαιο, δεν είναι τυχαία · η ratio των διατάξεων αυτών (πολεοδομικών και χωροταξικών ρυθμίσεων) είναι «να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης». **Κατ' αυτόν τον τρόπο ο συνταγματικός νομοθέτης εντάσσει την πολεοδομία σε ένα πλαίσιο ενεργητικής προστασίας του περιβάλλοντος από τη δημόσια διοίκηση και θεμελιώνει μια**

⁵⁷ Ως άνω, βλ. και Γλ. Σιούτη, Δίκαιο Περιβάλλοντος Ι, 1993, σ. 73, ΣτΕ 3560/1996

⁵⁸ ΣτΕ 1632/92, ΕΔΔ 1993, σελ. 575, ΣτΕ 2690/1994, Νόμος+Φύση τ. 2 (1995), ΣΕΛ. 474 επ. με σχόλιο Γ.

Παπαδημητρίου

⁵⁹ Βλ.οπ.π. υποσ. 54

υποχρέωση ορθολογικού κρατικού πολεοδομικού σχεδιασμού προς χάριν της δημόσιας ωφέλειας⁶⁰.

Περαιτέρω, από την γραμματική ερμηνεία της διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 24 του Συντάγματος που αναφέρεται στην εισφορά του πολίτη, παράλληλα με το στοιχείο της κοινωνικής λειτουργίας της ιδιοκτησίας, **συνυπάρχει ένας κανόνας κατανομής πολεοδομικών βαρών⁶¹**. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ., οι ιδιοκτήτες «**συμμετέχουν**» στα βάρη της ένταξης των ακινήτων τους στον πολεοδομικό σχεδιασμό, **χωρίς όμως να φέρουν μόνοι τους το συνολικό βάρος⁶²**. Η ρύθμιση αυτή αφήνει να εννοηθεί ότι η διαφορά ανάμεσα στις συνολικές ανάγκες της πολεοδόμησης και τη συμμετοχή των ιδιοκτητών καλύπτεται από τους δημόσιους φορείς⁶³. Η συμμετοχή των ιδιοκτητών στα πολεοδομικά βάρη αποτελεί μια ουσιαστικά **αιτιολογημένη επιβάρυνση**, γιατί με την εισφορά αφαιρείται από τους επωφελούμενους του πολεοδομικού σχεδιασμού ένα μέρος από την σημαντική αύξηση της αξίας των ιδιοκτησιών που εντάσσονται στο πολεοδομικό σχέδιο⁶⁴. Έτσι, ένα τμήμα της υπεραξίας των εκτάσεων που καθίστανται οικοδομήσιμες **επιστρέφει στο κοινωνικό σύνολο**, αφού αποτελεί προϊόν της κρατικής δράσης του πολεοδομικού σχεδιασμού⁶⁵.

Εν όψει της μόνιμης οικονομικής δυσπραγίας του κράτους, ο θεσμός της εισφοράς σε γη και σε χρήμα εξυπηρετεί την αστική ανάπτυξη, καθιστώντας περισσότερη γη οικοδομήσιμη. Για τον λόγο αυτό οι εισφορές αυτές κείνται προς όφελος και του ιδιοκτήτη, ο οποίος επιβαρύνεται μεν με την απώλεια μέρους της ιδιοκτησίας του ή με κάποιο χρηματικό ποσό για την κατασκευή των κοινόχρηστων και κοινωφελών έργων, βλέπει, όμως, κατά τεκμήριο μη οικοδομήσιμη γη του, να μετασχηματίζεται σε αστικό οικόπεδο με ανάλογη αύξηση της αξίας του⁶⁶.

Όσον αφορά στην **εισφορά σε γη**, ο υπολογισμός της γίνεται ανάλογα με το μέγεθος των ιδιοκτησιών, στα πλαίσια **της χρηστής διοίκησης και της αρχής της αναλογικότητας**, ώστε η επιβάρυνση της ιδιοκτησίας να είναι **ανάλογη** του μεγέθους

⁶⁰ Κ. Γώγος, *Το Ύψος της Εισφοράς* ο.π., σελ. 13

⁶¹ Κ. Γώγος, ο.π.

⁶² Βλ. Κ. Χορομίδη, *Το δίκαιο της Ρυμοτομίας*ο.π. σελ. 428

⁶³ Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει και από την ένταξη του θεσμού της εισφοράς ανάμεσα στις θετικές ενέργειες του κράτους για την προστασία του περιβάλλοντος.

⁶⁴ ΣτΕ 1527/1981, ΝοΒ 30 (1982) σελ. 11

⁶⁵ Βλ. Β. Ανδρουλάκη, Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 1323/1995, Νόμος + Φύση τ. 3 (1996), σελ. 221 επ.

⁶⁶ Βλ. Κ. Γώγος, *Το Ύψος της Εισφοράς*....., ο.π., σελ. 23

της και να μην υπερβαίνει το ύψους του οικονομικού κέρδους του ιδιοκτήτη από την πολεοδόμηση. Το ερώτημα που είχε ανακύψει με την θέσπιση του νόμου ήταν το εξής⁶⁷: Πάνω σε ποια ιδιοκτησία θα εφαρμοστούν οι προοδευτικοί συντελεστές ; Βάση θα είναι η ιδιοκτησία ή ο ιδιοκτήτης; Την λύση την έδωσε η έννοια της γειτονιάς: **Θα γίνεται ο συνυπολογισμός των ακινήτων του αυτού ιδιοκτήτη που βρίσκονται μέσα στην αυτή γειτονιά. Αυτά τα ακίνητα είναι ίσης ή ανάλογης αξίας και αυτά θα καρπωθούν τα ανάλογα ωφέληματα** από την πολεοδόμηση της γειτονιάς και από τους ίδιους αυτούς ιδιοκτήτες θα εξαρτηθεί στο μέλλον η ανάπτυξη της γης τους, και η μορφοποίηση των συνθηκών διαβίωσης στον «μικρόκοσμο» αυτό της πόλης. **Η ανακατανομή της δημιουργούμενης υπεραξίας, μερική έστω, αποτελεί πολεοδομικό θεσμό κοινωνικά δίκαιο.** Θεωρείται ο πιο οικονομικός και ο πιο ασφαλής τρόπος εξασφάλισης αστικής γης για τις ανάγκες των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων⁶⁸.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, κρίνοντας το συνταγματικά επιτρεπόμενο ύψος εισφοράς σε γη, προχώρησε στην άντληση συγκεκριμένων συμπερασμάτων από την οικονομική λογική της συμμετοχής των ιδιοκτητών. Συγκεκριμένα έκρινε⁶⁹ πως «τα ποσοστά της εισφοράς που προβλέπονται βρίσκονται μέσα στο πλαίσιο που διαγράφεται με το άρθρο 24 του Συντάγματος, δεδομένου ότι το ύψος των δεν υπερβαίνει, για κανένα από τα κλιμάκια που καθορίζονται με το ίδιο άρθρο 8, τα εύλογα όρια, καθόσον βρίσκεται σε αντιστοιχία αφενός προς το μέγεθος της αύξησης της αξίας των ιδιοκτησιών που, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, επέρχεται λόγω της ένταξής τους σε πολεοδομικό σχέδιο και αφετέρου προς τις εκτάσεις κοινόχρηστων χώρων και χώρων κοινωφελών χρήσεων που είναι στοιχειωδώς αναγκαίες ώστε κατά την πολεοδόμηση των οικισμών να διαμορφώνονται συνθήκες ικανοποιητικές για τη διαβίωση των κατοίκων», ενώ «η θεσπιζόμενη κλιμάκωση της οφειλόμενης εισφοράς ανάλογα με το μέγεθος της ιδιοκτησίας δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας διότι δεν παρίσταται αδικαιολόγητη, αλλά αντιθέτως στηρίζεται σε αντικειμενικό κριτήριο, σχετιζόμενο με τις συνέπειες που επιφέρει η ένταξη σε πολεοδομικό σχέδιο και στη δυνατότητα αξιοποίησης και εκμετάλλευσης των ιδιοκτησιών, από την οποία εξαρτάται και η χρηματική τους αξία και η οποία κατά τα

⁶⁷ Δ. Χριστοφίλοπουλος, «Το νέο θεσμικό πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού», Εκδ. Σάκκουλα, 1984

⁶⁸ Α. Αραβαντινός, «Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου», Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα, 2007

⁶⁹ Βλ. ενδεικτ. ΣτΕ 532/2017, 2057, 2058/1994, 1048/1996, 3264/1996, 1745/1997 κ.α.

διδάγματα της κοινής πείρας επαυξάνεται κατά κανόνα, αναλογικά, τόσο περισσότερο όσο μεγαλύτερη είναι η έκταση της ιδιοκτησίας, επιπλέον δε η κλιμάκωση αυτή, με την οποία αποτρέπεται η σημαντική μείωση των ιδιοκτησιών που έχουν μικρή έκταση, ικανοποιεί και πολεοδομικό σκοπό διότι έχει ως αποτέλεσμα να αποφεύγεται η δημιουργία οικοπέδων με μικρό εμβαδόν».

Επομένως, η επιβολή της εισφοράς δεν συνεπάγεται επιδείνωση της καθαρής περιουσιακής θέσης του ιδιοκτήτη μετά την κρατική παρέμβαση στο ακίνητο, καθώς αντισταθμίζεται από τα οφέλη που αποκομίζει το ακίνητο λόγω της ένταξής του στο σχέδιο πόλεως.

Εντούτοις, η δικαστική εκτίμηση της συνταγματικότητας του ύψους της εισφοράς πρέπει να γίνεται και σε σχέση με το **πραγματικό όφελος** του ιδιοκτήτη στη συγκεκριμένη περίπτωση, εφόσον τόσο γενικά ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων⁷⁰ όσο και ειδικότερα ο έλεγχος της συνταγματικότητας των περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων⁷¹ οφείλουν να πραγματοποιούνται *in concreto*. Η απαίτηση της στάθμισης της υπεραξίας που προκύπτει από την πολεοδόμηση σε σχέση με το ύψος της εισφοράς σε γη και σε χρήμα, συνάγεται σαφώς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)⁷².

Επομένως, η αυστηρή ερμηνεία που φαίνεται να ακολουθεί το Συμβούλιο της Επικρατείας, εφόσον αναφέρεται αόριστα στην αύξηση της αξίας που κατά κοινή πείρα προκύπτει από την πολεοδόμηση, απαιτεί μια ειδική και προσεκτική αιτιολόγηση.

1.4. Μέσα υλοποίησης του Πολεοδομικού Σχεδιασμού: Από τις Πράξεις ρυμοτομίας στις Πράξεις Εφαρμογής

Μέχρι το 1923 η επέμβαση της πολιτείας συνίστατο στην άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας όσον αφορά μόνο στο κτίριο και όχι τον οικισμό, δηλαδή στην θέσπιση κανόνων σχετικά με την υγιεινή, την ασφάλεια, την αισθητική του κτιρίου και

⁷⁰ Για τον χαρακτήρα του ελέγχου βλ. Ε. Βενιζέλος, Οι ιδιομορφίες του ελληνικού συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: Παράγοντας εντατικοποίησης ή περιορισμού του ελέγχου; ΤοΣ 1988, σελ. 454 επ.

⁷¹ ΣτΕ 3933/1988, ΔιΔικ 2 (1990), σελ. 498

⁷² Βλ. σχετικά υπόθεση Κατηκαρίδη κατά Ελλάδας, και Υπόθεση Τσώμτσου κατά Ελλάδας Αποφ. της 15^{ης} Νοεμβρίου 1996, ΕΕΕυρΔ 1997, σ. 1011

επομένως, η Πολεοδομία, κατά την πρώτη χρονικά περίοδο, ταυτιζόταν με τη Δόμηση⁷³.

A) Ο κανόνας του σχεδιασμού, σύμφωνα με τον οποίο η πόλις πρέπει να αναπτύσσεται βάσει σχεδίου το οποίο παράγεται από το κράτος⁷⁴ περιέχεται σε όλα τα βασικά νομοθετήματα που ίσχυαν μετά το έτος 1923, έτος ορόσημο για την ελληνική πολεοδομία. Η πεμπτουσία δε του σχεδιασμού περιελήφθη στο άρθρο 1 του **ν.δ. της 17.7/16.8.1923** και επαναλήφθηκε και στα επόμενα βασικά νομοθετήματα⁷⁵.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το ως άνω νομοθέτημα «*Πάσα πόλις και κόμη του κράτους δέον να διαρρυθμίζεται και να αναπτύσσεται βάσει ωρισμένου εγκεκριμένου κατά τις διατάξεις του παρόντος Δ/τος σχεδίου, εξασφαλίζοντας τη θεραπείαν των προβλεπομένων αυτής αναγκών κατά τους υπό της υγιεινής, της ασφαλείας, της οικονομίας και της αισθητικής επιβαλλομένους όρους*». Με την θέσπιση του Ν.Δ/γματος της 17.07.1923 «περί σχεδίων πόλεων», η πολιτεία επεμβαίνει στον χώρο για να ρυθμίσει βάσει Σχεδίου που εγκρίνει η ίδια, τα προβλήματα της πολεοδομικής διαρρύθμισης των οικισμών της χώρας και της δόμησής τους⁷⁶. Με το σχέδιο πόλεως που προέβλεπε το συγκεκριμένο διάταγμα καθορίζονται οι κοινόχρηστοι χώροι, οι χώροι που προορίζονται για την ανέγερση κοινωφελών εγκαταστάσεων και, τέλος, οι οικοδομήσιμοι χώροι. Για την εφαρμογή του ακολουθείται η διαδικασία της **ρυμοτομίας**, η οποία επιτυγχάνει αφενός να δώσει σε κοινή χρήση τους χαρακτηρισμένους ως κοινόχρηστους χώρους, αφετέρου **τακτοποιεί ή προσκυρώνει** τα τμήματα ακινήτων που δεν έχουν τα αναγκαία μεγέθη αρτιότητας, σχήματα και θέση. Από τα τμήματα αυτά, άλλα θα παραμείνουν στην κυριότητα του ιδιοκτήτη, αφού καταστούν άρτια και οικοδομήσιμα με την τακτοποίησή τους και άλλα θα προσκυρωθούν σε γειτονικές ιδιοκτησίες. Επομένως, για να εφαρμοστεί στην πράξη το σχέδιο πόλεως, εκδίδεται μια σειρά πράξεων και ειδικότερα **η πράξη ρυμοτομίας, η πράξη τακτοποίησης και η πράξη προσκύρωσης**. Μαζί με τις ως άνω πράξεις συντάσσεται και η πράξη **αναλογισμού αποζημίωσης**, η οποία καθορίζει τους υπόχρεους για την καταβολή αποζημίωσης ιδιοκτήτες⁷⁷.

⁷³ Α. Αραβαντινός, «Πολεοδομικός σχεδιασμός», οπ.π.

⁷⁴ Βλ. Eb Schmidt-Abmann, Die Entwicklung des Olanmabigkeitsprinzips im deutschen Stadtebaurecht, Festschrift für Eungen Ochendowsky, 1999 σελ. 281 επ. σε Σ. Ρίζος, *Η αυτοαναίρεση του ελληνικού Πολεοδομικού Δικαίου*, ...οπ.π., σελ. 1191

⁷⁵ Ως άνω Σ. Ρίζος, σελ. 1192

⁷⁶ Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Το νέο θεσμικό πλαίσιοοπ.π.*

⁷⁷ Β. Παπαρηγορίου, *Πολεοδομία (εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική)*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ 316 επ.

Β) Η επιδείνωση όμως των όρων διαβίωσης του ανθρώπου κυρίως στα αστικά κέντρα, λόγω της ανορθολογικής και μη ενεργής επέμβασης της πολιτείας, αποτέλεσε το έναυσμα για την εισαγωγή, για πρώτη φορά στο **Σύνταγμα** της χώρας, το 1975, ορισμένων αρχών και κατευθύνσεων με στόχο την άσκηση μιας νέας χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής. **Η νέα αυτή πολιτική που, κατά πρωτοποριακά για τα ευρωπαϊκά δεδομένα τρόπο, θεσμοθέτησε το Σύνταγμα της χώρας, στηριζόταν στο κράτος, το οποίο είχε την αρμοδιότητα και τον έλεγχο για την χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, την διαμόρφωση, την ανάπτυξη και πολεοδόμηση των πόλεων και γενικά των οικιστικών περιοχών.** Στα πλαίσια των αρχών του άρθρου 24 του Σ εκδόθηκε ο **ν. 360/76**, ο οποίος δεν εφαρμόστηκε και εν συνεχεία ο **ν. 947/79** «περί οικιστικών περιοχών», ο οποίος εισήγαγε μία νέα αντίληψη για την πολεοδομία και νέους τρόπους πολεοδομικής ανάπτυξης ή ανάπλασης, αυτή της **«Ενεργούς Πολεοδομίας»** και του **«Αστικού Σχεδιασμού»**. Λόγω των ρυθμίσεων που περιείχε σχετικά με τη εισφορά σε γη και σε χρήμα και των διαμαρτυριών που προκάλεσε, ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε στην πράξη⁷⁸.

Γ) Προκειμένου να αντιμετωπιστούν επείγοντα πολεοδομικά και στεγαστικά θέματα, αλλά και λόγω της δυσχέρειας εφαρμογής στην πράξη του πλήθους των απαλλοτριώσεων που απαιτούνταν για τη συνολική εφαρμογή του σχεδίου πόλεως, εκδόθηκε ο μεταβατικός **ν. 1337/1983** «Επέκταση των Πολεοδομικών Σχεδίων κ.λ.π.», ο οποίος εισήγαγε δύο φάσεις Σχεδιασμού: Κατά την πρώτη φάση εκπονείται το **Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο** και στη δεύτερη φάση εκπονείται η **Πολεοδομική Μελέτη**, η οποία, προς εναρμόνιση του ΓΠΣ, εξειδικεύει προτάσεις και προγράμματά του⁷⁹. Συγκεκριμένα, μάλιστα, σε εφαρμογή του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ. ο νόμος αυτός εισήγαγε στο ελληνικό πολεοδομικό δίκαιο **τον θεσμό της πράξης εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης** και ανέθεσε σε αυτήν την πραγματοποίηση της πολεοδομική εισφορά σε γη και σε χρήμα⁸⁰. Ο νόμος αυτός συμπληρώθηκε με τον **ν. 2508/1997** όσον αφορά τις οικιστικές περιοχές (περιοχές ένταξης ή επέκτασης) που

⁷⁸B. Παπαγρηγορίου, *Πολεοδομία*..... οπ.π. σελ. 239

⁷⁹ Στα πλαίσια της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) αναδείχθηκε και μια Τρίτη μελέτη η «Πράξη Εφαρμογής».

⁸⁰ Αρ. 24 παρ. 3 Συντ. «Για να αναγνωρισθεί μία περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται σε αυτή συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς, καθώς και στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, όπως νόμος ορίζει.»

αναπτύσσονται με κανονιστικούς όρους δόμησης και αφορούν χρήση γης την κύρια κατοικία.

Με το πρώτο πολεοδομικό καθεστώς οι πολεοδομικές επεμβάσεις (τροποποιήσεις, αναθεωρήσεις) γίνονται σε ήδη εγκεκριμένα σχέδια πόλεων με τις πράξεις της ρυμοτομίας, προσκύρωσης, της τακτοποίησης, και του αναλογισμού αποζημίωσης⁸¹. **Αξίζει δε να σημειωθεί ότι, λόγω της κακής εφαρμογής των διατάξεων του και της αντιμετώπισης του πολεοδομικού σχεδιασμού κυρίως ως μέσου διαμόρφωσης πελατειακών σχέσεων, δημιουργήθηκαν, στη χώρα μας, πόλεις και γενικότερα οικισμοί, οι περισσότεροι από τους οποίους είναι προβληματικοί από την άποψη ελλείψεως υποδομής και κοινόχρηστων χώρων και γι' αυτόν το λόγο χρειάζονται ανάπλαση.**

Τα δύο τελευταία πολεοδομικά καθεστώτα αποτελούν τους κανονιστικούς τρόπους πολεοδομικής ανάπτυξης, της Ενεργούς Πολεοδομίας και του Αστικού Σχεδιασμού. Ειδικότερα, η διαδικασία πολεοδομικής αναμορφώσεως υφισταμένων οικιστικών περιοχών των ως άνω καθεστώτων⁸² εφαρμόζεται είτε σε περιοχές με μεγάλες κτιριακές πυκνότητες ή μεγάλες ελλείψεις κοινοχρήστων χώρων και χώρων για κοινωφελείς εγκαταστάσεις είτε σε περιοχές που εντάχθηκαν στο σχέδιο με τις διατάξεις του ν. δ/τος της 17.7.1923 και μέχρι την δημοσίευση του ν. 2508/1997 δεν είχε γίνει εφαρμογή του σχεδίου στο μεγαλύτερο τμήμα της περιοχής για οποιονδήποτε λόγο με την συντέλεση των σχετικών απαλλοτριώσεων⁸³.

Στα πλαίσια εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων το ΣτΕ έκρινε επανειλημμένα πως τα σχέδια πόλεων οφείλουν να συνδυάζουν τη λειτουργικότητα του οικισμού με τους καλύτερους δυνατούς όρους διαβίωσης⁸⁴. Με γνώμονα δε την αρχή της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης⁸⁵ το Δικαστήριο απέκλεισε τις καταστρατηγήσεις της αρτιότητας των οικοπέδων με τη μέθοδο των παρεκκλίσεων⁸⁶, την απεριόριστη μεταφορά του συντελεστή δόμησης⁸⁷, την επιδείνωση των όρων δόμησης με την

⁸¹ Β. Παπαρηγορίου, ως άνω σελ. 316

⁸² Του αρ. 13 του ν. 1337/1983 και ήδη του αρ. 15 του ν. 2508/1997

⁸³ Δ. Χριστοφίλοπουλος, *Πράξη Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης*, Β' Έκδοση, Δίκαιο και Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2007, σελ 21-22

⁸⁴ Βλ. εκδεικτ. ΣτΕ 286/1993

⁸⁵ Η αρχή αυτή κατά τον Μ. Δεκλερή αποτελεί ειδικότερη έκφραση της γενικότερης αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και βρίσκει έρεισμα τόσο στο άρθρο 24 Συντ. όσο και στην 15^η αρχή της Διακήρυξης της Στοκχόλμης του 1972 και στην Agenda 21

⁸⁶ ΣτΕ 286/1993

⁸⁷ ΣτΕ 1310/1993

αντικατάσταση λ.χ. του πανταχόθεν ελεύθερου οικοδομικού συστήματος με άλλο δυσμενέστερο⁸⁸ ή την απεριόριστη μεταφορά του συντελεστή δόμησης⁸⁹.

Εξάλλου, κατά τη θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, τόσο η Διοίκηση όσο και ο τυπικός νομοθέτης οφείλουν, **προς επίτευξη του τασσόμενου σκοπού της εξυπηρέτησης της λειτουργικότητας και ανάπτυξης των οικισμών και της εξασφάλισης των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης**, να λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα και τις εφαρμογές των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, αλλά και κάθε άλλης επιστήμης που αφορά στη συγκεκριμένη ρύθμιση. Επομένως, νομοθετική ρύθμιση με τέτοιο περιεχόμενο είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, **μόνον εφόσον έχει ψηφιστεί μετά από εκτίμηση ειδικής για την προτεινόμενη ρύθμιση επιστημονικής μελέτης**⁹⁰.

1.5. Αξιολόγηση της οικιστικής πολιτικής σύμφωνα με το παλαιό νομοθετικό καθεστώς (1923-2014)

Αν σκεφτεί κανείς πως οι βάσεις χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού τέθηκαν πρωτίστως με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος του 1975 και περαιτέρω με την αναθεώρηση του 2001, είναι αναμφισβήτητη η νομοτεχνική αρτιότητα της ρύθμισης που επέφερε η διάταξη του άρθρου 1 του **νομοθετήματος του 1923**⁹¹, *«με την προϋπόθεση ότι ταυτοχρόνως θα ανεπτύσσετο μία «πολεοδομική διοίκηση», η οποία ανενόχλητη, με φαντασία και επιστημονικά εφόδια, θα κατήρτηζε τα ανάλογα σχέδια πόλεως»*.⁹²

Στη συνέχεια ο **ν. 949/1979** αποτέλεσε τον εκτελεστικό νόμο του Συντάγματος, ο οποίος αν και περιείχε ενδιαφέρουσες διατάξεις, αγνοούσε τα κοινωνικά κριτήρια και τους κοινωνικούς φορείς, κυρίως τους ΟΤΑ στην πολεοδομική ανασυγκρότηση, και αντιμετώπισε τα πολεοδομικά θέματα με καθαρά οικονομικές νεοφιλελεύθερες αντιλήψεις⁹³, κυρίως στο θέμα της υποχρεωτικής εισφοράς σε γη και σε χρήμα για την εξασφάλιση κοινόχρηστων χώρων, χωρίς αναγκαστική απαλλοτρίωση.

⁸⁸ ΣτΕ 10/1989

⁸⁹ ΣτΕ 1310/1993

⁹⁰ Βλ. ΣτΕ 123/2007 Ολ., 27/2014 Ολ.

⁹¹ Βλ. σχετική αναφορά της διάταξης στην προηγούμενη ενότητα

⁹² Σ. Ρίζος, *Η αυτοαναίρεση ...* οπ.π., σελ. 1192

⁹³ Ο νόμος αυτός ευνοεί την οικιστική ενεργοποίηση με την ανάπτυξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας με τις εταιρείες ενεργούς πολεοδομίας

Αντίθετα, ο ν. 1337/1983 θεσμοθέτησε την λαϊκή συμμετοχή, αποκέντρωσε την διαδικασία και εισήγαγε τον γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό της πόλης. Το κοινωνικό κριτήριο, κυρίως μέσω των ΟΤΑ καθώς και της κοινωνικής κλιμάκωσης της εισφοράς σε γη και σε χρήμα, ήταν καθοριστικό στις διατάξεις του ν. 1337/1983.

Ωστόσο, η λειτουργία των δύο νόμων απαιτούσε από νομοτεχνικής πλευράς την έκδοση πληθώρας προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων, γεγονός που διασπά την συστηματική εμφάνιση του νομοθετήματος, διασπά την αντικειμενική του θεώρηση και δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου⁹⁴.

Ο ν. 2508/1997 που τροποποίησε τον ν. 1337/1983 περιείχε κείμενα που κατά τον Κ. Χορομίδα *«αποτελούν μάλλον θεωρητική ανάπτυξη των σχετικών ζητημάτων, που θα μπορούσε να λεχθεί ότι θα είχαν θέση σε αιτιολογική έκθεση...»*.

Η *«με επιστημονικά εφόδια πολεοδομική διοίκηση»* δυστυχώς στην χώρα μας ήταν απύσχα. Το 53% της χώρας δεν έχει Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο ή Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων⁹⁵. Σύμφωνα δε με παλαιότερη μελέτη του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος ΣΕΒ ο χρόνος εκπόνησης και θεσμοθέτησης ενός ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ είναι από 6,5 έως 10 χρόνια, ενώ δεν είναι σπάνιο φαινόμενο να μην ολοκληρωθεί ποτέ..

Τα υψηλά ποσοστά δόμησης εκτός σχεδίου, οι ιδιαίτερα χρονοβόρες δικαστικές διαμάχες για χωροταξικές διαφορές, οι αναποτελεσματικές διαδικασίες κατάρτισης, έγκρισης και αναθεώρησης χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων, η έλλειψη εναρμόνισης στα διάφορα επίπεδα σχεδιασμού, η αδυναμία ανταπόκρισης στις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, το έλλειμμα αξιόπιστων βάσεων γεωχωρικών/γεωγραφικών δεδομένων και η εικόνα των ελληνικών πόλων αποδεικνύουν **την αδυναμία και την αποτυχία της πολιτείας να αξιοποιήσει και να προστατεύσει το πολυτιμότερο ίσως περιουσιακό στοιχείο της χώρας.**

Ενώ το έτος 2014 έγινε μια πρώτη προσπάθεια μεταρρύθμισης του συστήματος χωρικού σχεδιασμού με τον ν. 4269/2014 για τη *«Χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση»*, εντούτοις ουδέποτε εφαρμόστηκε λόγω της αδράνειας της διοίκησης να εκδώσει τις σχετικές κανονιστικές πράξεις. Αξίζει στο σημείο αυτό μνείας της στάσης της Διοίκησης και της πολιτείας αναφορικά με τις χρήσεις γης: οι

⁹⁴ Κ. Χορομίδα, Το δίκαιο της Ρυμοτομίας σπ.π, σελ. 515

⁹⁵ Πηγή: Σ. Βεζυριανίδου, Καθημερινή 19.12.2016

σχετικές διατάξεις του ν. 4269/2014 ουδέποτε εφαρμόστηκαν και στην συνέχεια καταργήθηκαν, επαναφερόμενο το παλαιό νομοθετικό καθεστώς του π.δ. του 1987. Το νέο νομοθετικό καθεστώς του 4447/2016 όπως θα αναφερθεί αμέσως κατωτέρω διατήρησε τις βασικές ρυθμίσεις του ν. 4269/2014 με κάποιες σημειακές αλλαγές. Δυστυχώς μέχρι σήμερα η Διοίκηση δεν έχει προβεί ακόμα στις απαραίτητες κανονιστικές ενέργειες, παρά την πάροδο ενός έτους από την ψήφισή του νέου νόμου με αποτέλεσμα η χώρα να παραμένει σε μία μόνιμη κατάσταση ανασφάλειας δικαίου, η οποία επηρεάζει την οικονομία, την αισθητική και την κοινωνία μας.

Η αδράνεια όμως αυτή, για ακόμα μια φορά, της Διοίκησης κρίνεται επικίνδυνη, αν λάβουμε υπόψη μας την θέση του Kelsen⁹⁶ σύμφωνα με την οποία η ισχύς του νομικού κανόνα αντιστοιχεί στο δέον (sollen) ενώ η εφαρμογή του στο είναι (sein), δηλαδή στην εν τοις πράγμασι εφαρμογή του⁹⁷, πόσω δε μάλλον όταν η αιτία της μη εφαρμογής ενός νομοθετικού καθεστώτος αποτελεί η ίδια η πολιτεία ...

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

ΤΟ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

2. Βασικές ρυθμίσεις του ν. 4447/2016

Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τον χωρικό σχεδιασμό, το οποίο αντικαθιστά εκείνο του ν. 4269/2014 έχει γνώμονα την αναπτυξιακή πολιτική της χώρας με την ταυτόχρονη προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και την προώθηση της κοινωνικής συνοχής και δικαιοσύνης⁹⁸.

Ειδικότερα, ο νέος νόμος διατήρησε πολλούς από τους διακηρυγμένους στόχους του ν. 4269/2014. Από τους άξονες αυτούς θα μπορούσαμε να ξεχωρίσουμε τους ακόλουθους :

⁹⁶ Η θέση αυτή αφορά τις περιπτώσεις όπου ένας νόμος υφίσταται, είναι νομικά εφαρμόσιμος, αλλά δεν εφαρμόζεται είτε από την διοίκηση είτε από τους πολίτες

⁹⁷ Βλ. σε Ν. Ρόζος, «*Νομοθέτης, Διοίκηση, Δικαστής και Αυθαίρετη Δόμηση*», http://nomosphysis.org.gr/14741/nomothetis-dioikisi-dikastis-kai-aythaireti-domisi/#_ftn3

⁹⁸ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4447/2016

- Την σαφή διάκριση των επιπέδων σχεδιασμού σε στρατηγικό και ρυθμιστικό επίπεδο και η αντιστοίχιση των επιπέδων αυτών με τα επίπεδα άσκησης αναπτυξιακού σχεδιασμού
- Η δραστική μείωση των προβλεπόμενων κατηγοριών σχεδίων από επτά σε τέσσερα με αντίστοιχη μείωση ή εξάλειψη του κινδύνου επικαλύψεων, αντιφάσεων μεταξύ των χωρικών, χωροταξικών, πολεοδομικών σχεδίων διαφορετικών επιπέδων
- Η ελάφρυνση του κεντρικού κράτους μέσω της ανάθεσης της αρμοδιότητας έγκρισης των Ρυμοτομικών Σχεδίων στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας
- Η διαμόρφωση του πλαισίου για την κωδικοποίηση της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας.

Ειδικότερα, οι βασικοί άξονες των αλλαγών που προωθούνται με το νέο θεσμικό πλαίσιο, όπως αυτοί καταγράφονται από τον εισηγητή της κυβερνητικής πλειοψηφίας,⁹⁹ είναι οι ακόλουθοι :

Πρώτον, δίνεται προτεραιότητα στον γενικό σχεδιασμό, ο οποίος διακρίνεται σε τρία επίπεδα: **εθνικό, περιφερειακό και τοπικό**, σε σχέση με τους αντίστοιχους τομεακούς ειδικούς σχεδιασμούς. Περαιτέρω, ο χωρικός σχεδιασμός διακρίνεται σε **στρατηγικό**, στον οποίο εντάσσονται τα ειδικά και τα περιφερειακά σχέδια και σε **ρυθμιστικό** χωρικό σχεδιασμό, στον οποίο εντάσσονται τα τοπικά χωρικά σχέδια.

Ο **Στρατηγικός Σχεδιασμός** περιλαμβάνει τους μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους της οργάνωσης και ανάπτυξης του χώρου καθώς και οι γενικές κατευθύνσεις για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας. Στον Στρατηγικό Σχεδιασμό ανήκουν τα **Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια** και τα **Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια**.

Ο **Ρυθμιστικός Σχεδιασμός** αντίθετα έχει **κανονιστικό** χαρακτήρα και καθορίζονται οι κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και την εν γένει εκμετάλλευση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο¹⁰⁰. Έτσι, **ο ρυθμιστικός σχεδιασμός αφορά τον**

⁹⁹ Βλ. Εισήγηση Γ. Δημαρά Πρακτικά Ολομ. Βουλής Περιόδου ΙΖ, Συνόδου Β΄ 15.12.2016 καθώς και Εισήγηση βουλ. ΣΥΡΙΖΑ Μ. Θαλερίτη, Πρακτικά Ολομ. Βουλής Περιόδου ΙΖ, Συνόδου Β΄ Συνεδρίαση ΝΒ, 21.12.2016
¹⁰⁰ βλ. σχετικά επί του άρθρου 1 της Αιτιολογικής Έκθεσης στο σχέδιο νόμου «Χωρικός Σχεδιασμός -Βιώσιμη ανάπτυξη», επί του άρθρου 1

πολεοδομικό σχεδιασμό. Επομένως, με το νέο νομοθετικό πλαίσιο διακρίνουμε μια σημαντική διαφοροποίηση από το προηγούμενο καθεστώς : Πλέον **ο στρατηγικός σχεδιασμός ασκείται σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, ενώ ο ρυθμιστικός σχεδιασμός ασκείται σε τοπική κλίμακα.**

Ειδικότερα, **τα Τοπικά και Ειδικά Χωρικά Σχέδια**, τα οποία αποτελούν τα πρώην Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια εντάσσονται στον ρυθμιστικό όπου τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ) και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ) αποτελούν το **πρώτο στάδιο πολεοδομικού σχεδιασμού**, ενώ τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής (ΠΣΕ), τα οποία αντικαθιστούν τις πρώην Πολεοδομικές Μελέτες και τις Πράξεις Εφαρμογής τους αποτελούν το **κατώτερο επίπεδο σχεδιασμού τεχνικού και λεπτομερειακού χαρακτήρα** κατά το περιεχόμενο και τις επιμέρους προβλέψεις.

Δεύτερον, ενσωματώνεται η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης και της περιβαλλοντικής προστασίας στο σώμα του νομοθετικού κειμένου.

Τρίτον, **αναβαθμίζεται το εθνικό χωροταξικό πλαίσιο αποκτώντας στρατηγικό χαρακτήρα.** Η εθνική χωρική στρατηγική, η οποία ανακοινώνεται στη βουλή, αποτελείται από ένα κείμενο αρχών, το οποίο μπορεί να περιλαμβάνει τους βασικούς άξονες για όλα τα επίπεδα χωροταξικών και περιφερειακών σχεδίων, για τη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής για τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη μέσω μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων. Παράλληλα, αναβαθμίζεται και ο περιφερειακός και τοπικός σχεδιασμός, περιλαμβάνοντας όλες τις δραστηριότητες που αντιστοιχούν στην κλίμακά τους. Ειδικότερα, **ενισχύεται ο ρόλος των Περιφερειακών Πλαισίων, ώστε να αποτελέσουν τον πυλώνα του συστήματος χωρικού σχεδιασμού, ως εργαλείων συντονισμού, σύνθεσης επιμέρους τομεακών χωροταξικών κατευθύνσεων**, όπως αυτές προβλέπονται από τα επιμέρους Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια και ως εργαλείων συντονισμού με την αναπτυξιακή πολιτική¹⁰¹. Στα παραρτήματα δε που συνοδεύουν τα περιφερειακά πλαίσια, περιέχουν, πλέον, και κατευθύνσεις ανά δήμο για γενικές χρήσεις γης και όρους δόμησης, που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μέχρι τη θεσμοθέτηση των τοπικών σχεδίων. Έτσι ενισχύεται ο συντονιστικός τους ρόλος για να διαμορφώσουν το περιφερειακό πλαίσιο μέσα στο οποίο τα τοπικά καλούνται να σχεδιαστούν και υλοποιηθούν¹⁰².

¹⁰¹ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση ως άνω

¹⁰² Εισήγηση υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας Γ. Σταθάκη, Πρακτικά Ολομ. Βουλής Περιόδου ΙΖ, Συνόδου Β', 15.12.2016

Τέταρτον, επαναφέρεται το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας ως **όργανο κοινωνικού διαλόγου και διαβούλευσης**.

Πέμπτον, σύμφωνα και με την εισήγηση του αρμοδίου υπουργού¹⁰³ **τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια αποτελούν τομεακά σχέδια που εκπονούνται σε εθνικό επίπεδο**, η θεματική των οποίων, πλέον, διαφοροποιείται σε σχέση με τον ν. 4269/2014, αφού διαγράφονται θέματα που συμπεριλαμβάνονται, πλέον, στην Εθνική Χωρική Στρατηγική και προστίθενται θεματικές πολιτικές που αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος και στην πολιτική γης περιλαμβανομένου το σύνολο των κανόνων για τις χρήσεις γης και τους όρους και περιορισμούς δόμησης. Περαιτέρω, **διαμορφώνεται μια διαδικασία προέγκρισης των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων**, στις περιπτώσεις που απαιτείται η τροποποίηση υφιστάμενων κανονιστικών διατάξεων με απώτερο στόχο την ασφάλεια δικαίου μέσω της μετάθεσης εξέτασης των προτεινόμενων σχεδίων έργων στο αρχικό στάδιο της αδειοδοτικής διαδικασίας¹⁰⁴. Σύμφωνα δε με την εισήγηση του αρμοδίου υπουργού πρόκειται για ένα μηχανισμό που επικυρώνει επί της αρχής τη συμβατότητα του συγκεκριμένου επενδυτικού σχεδίου με την κείμενη νομοθεσία και απαντά σε αρχικό επίπεδο στην υποψήφιο επενδυτή αν μπορεί ή δεν μπορεί να προχωρήσει το σχέδιό του¹⁰⁵.

Έκτον, **τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια, τα οποία αντικαθιστούν τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια**, καλύπτουν την έκταση ολόκληρου του δήμου, υιοθετούν ένα αυστηρότερο πλαίσιο, ενώ το προστατευτικό πλαίσιο γίνεται αυστηρότερο, καθώς στα στοιχεία που χρήζουν προστασίας εντάσσονται στο τοπίο και στις προστατευόμενες περιοχές προστίθεται ο αιγιαλός, η παραλία, οι ποταμοί, οι λίμνες και τα ρέματα. **Η έγκριση των τοπικών χωρικών σχεδίων θα γίνεται εφόσον ελέγχεται η συμβατότητά τους με τα περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια και τα αντίστοιχα σχέδια όμορων δήμων**¹⁰⁶

Επιπλέον, σύμφωνα με την κυβερνητική πλειοψηφία, το σύστημα γίνεται πιο **αποκεντρωτικό** όσον αφορά στα πολεοδομικά σχέδια εφαρμογής τα οποία εγκρίνονται εφεξής από την αποκεντρωμένη διοίκηση και όχι πλέον από την κεντρική διοίκηση¹⁰⁷.

¹⁰³ Βλ. ως άνω εισήγηση υπουργού Σταθάκη

¹⁰⁴ Βλ. ως άνω Εισήγηση Γ. Δημαρά Πρακτικά Ολομ. Βουλής Περιόδου ΙΖ, Συνόδου Β΄, 15.12.2016

¹⁰⁵ Βλ. ως άνω εισήγηση αρμοδίου υπουργού Σταθάκη

¹⁰⁶ Βλ. Εισήγηση ειδικού αγορητή της ΑΝΕΛ Γ. Λαζαρίδη, Πρακτικά Ολομ. Βουλής ως άνω

¹⁰⁷ Βλ. εισήγηση της Θ. Τζάκρη, Πρακτικά Ολομ. Βουλής ως άνω

2.1. Η ασκηθείσα κριτική επί του σχεδίου νόμου

Από την άλλη πλευρά τόσο από την πλευρά της αντιπολίτευσης όσο και κατά την διαδικασία της διαβούλευσης εκφράστηκαν **ορισμένες επιφυλάξεις** πάνω σε διατάξεις του νομοσχεδίου.

Συγκεκριμένα, βασικό μειονέκτημα του νέου νόμου (και τότε νομοσχεδίου) είναι ότι η εθνική χωρική στρατηγική¹⁰⁸ **δεν διασφαλίζει την συναίνεση των παραγωγικών, πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων**, ώστε σε επίπεδο στρατηγικών κατευθύνσεων να εξασφαλίζεται η συνέχεια του κράτους. Για τον λόγο θα πρέπει όχι απλά να ανακοινώνεται αλλά **και να ψηφίζεται από τη βουλή**, αποκτώντας κατ'αυτόν τον τρόπο μεγαλύτερο κύρος.¹⁰⁹ Επιπλέον, οι βασικοί άξονες και στόχοι της εθνικής χωρικής στρατηγικής θα πρέπει να είναι **δεσμευτικοί** και όχι να λαμβάνονται απλά υπόψη. Επισημαίνεται άλλωστε ότι σύμφωνα με την επιστημονική υπηρεσία της βουλής ότι *το «Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης» του, υπό κατάργηση, άρθρου 6 του ν. 2742/1999 «υπόκειται σε έγκριση της Ολομέλειας της Βουλής κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος» (άρθρο 6 παρ. 3 του ν. 2742/1999), ως «πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης».*¹¹⁰

Αντίθετα από τους εισηγητές της κυβερνητικής πλειοψηφίας, η αντιπολίτευση θεωρεί ότι **ενισχύεται το συγκεντρωτικό σύστημα**, αφού, πλέον, σύμφωνα με το άρθρο 7 τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας αντί της αποκεντρωμένης διοίκησης¹¹¹.

Ειδικότερα δε και όσον αφορά στα **Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια** έντονη κριτική ασκήθηκε και για **την εν τοις πράγμασι έλλειψη του συντονιστικού τους ρόλου σε σχέση με τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια**, αφού, παρά την έμφαση που δίδεται στην εισηγητική έκθεση του νόμου για την ενίσχυση του ρόλου τους,

¹⁰⁸ Αρ. 3 του ν. 4447/2016

¹⁰⁹ Βλ. σχόλιο της ΣΕΤΕ επί του άρθρου 3 του σχεδίου νόμου της 21/11/2016 στην Δημόσια Διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου «Χωρικός Σχεδιασμός-Βιώσιμη Ανάπτυξη», www.opengov.gr/minenv

¹¹⁰ Βλ. παρατήρηση της επιστημονικής υπηρεσίας της βουλής επί του άρθρου 3 στην Έκθεση επί του νομοσχεδίου «χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση-Βιώσιμη Ανάπτυξη», (ν. 4269/2104), <http://www.hellenicparliament.gr>

¹¹¹ Ως άνω Εισηγήσεις των ειδικού Εισηγητή της Ν.Δ. Κ. Σκρέκα και ειδικού αγορητή της Ένωσης Κεντρώων Μ. Γεωργιάδη στην ως άνω συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής

εντούτοις από το γράμμα του νόμου προκύπτει το αντίθετο σε σχέση με τα Ειδικά¹¹². Σύμφωνα και με την άποψη της επιστημονικής υπηρεσίας της βουλής¹¹³, η ρύθμιση σύμφωνα την οποία σε περίπτωση **αντικρουόμενων κατευθύνσεων μεταξύ των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων και των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων** η διαφορά επιλύεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και των συναρμόδιων υπουργών, φαίνεται να μην αναγνωρίζει το *προβάδισμα στην κατεύθυνση που ακολουθεί το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο*. Η αυτή τομεακή δε αντίληψη του νέου νόμου για τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια επεκτείνεται και στο τοπικό χωρικό επίπεδο σε σχέση με τα Τοπικά Χωροταξικά Πλαίσια *ναρκοθετώντας έτσι το ενιαίο χαρακτηριστικό του Τοπικού Χωροταξικού Σχεδιασμού που υπήρχε με τα ΓΠΣ/ΣΧΟΑΠ/ του ν 2508/1997*¹¹⁴

Όσον αφορά δε στον μηχανισμό της **προέγκρισης** των ειδικών χωρικών σχεδίων, η αντιπολίτευση θεωρεί πως θα συμβάλει **αντιαναπτυξιακά** στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, λόγω του υπερβάλλοντος κόστους και χρόνου που θα επιβαρύνει τους επενδυτές¹¹⁵.

Πρόσκομμα του νέου νόμου αποτελεί και **πέραν της σωρείας κανονιστικών πράξεων που απαιτούνται για την εφαρμογή του, αποτελεί και η έλλειψη του χρονικού και του οικονομικού προγραμματισμού** για την έκδοσή τους. Επιπλέον ελλείπει και η πρόβλεψη ενός μηχανισμού παρακολούθησης του προγραμματισμού και της εφαρμογής του νόμου, ώστε να αξιολογείται η επίτευξη των στόχων και η εναρμόνιση των επίπεδων σχεδιασμού μεταξύ τους¹¹⁶.

Περαιτέρω, **η συμμετοχική των πολιτών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο είναι ελλιπής**. Ενδεικτικά, ελλείπει η συμμετοχική διαδικασία των ενδιαφερόμενων πολιτών¹¹⁷ και φορέων κατά την σύνταξη των Τοπικών Χωρικών Πλαισίων¹¹⁸ καθώς και ο ρόλος των περιφερειών και των περιφερειακών συμβουλίων είναι υποτυπώδης

¹¹² Βλ. σχόλιο του ΣΕΠΟΧ της 20.11.2016 στην Δημόσια Διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου «Χωρικός Σχεδιασμός-Βιώσιμη Ανάπτυξη», www.opengov.gr/minenv

¹¹³ Βλ. σχετ. Παρατηρήσεις επί του άρ. 6 παρ. 5 του εν λόγω νομοσχεδίου στην Έκθεση επί του νομοσχεδίου της Επιστημονικής Υπηρεσίας της βουλής, της 19.12.2016

¹¹⁴ Ως άνω

¹¹⁵ Βλ. Ως άνω εισήγηση του ειδ. Εισηγητή της Ν.Δ. Κ Σκρέκα

¹¹⁶ Βλ. σχόλιο της Γραμματείας ΣΕΜΠΧΠΑ της 21/11/2016 στην Δημόσια Διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου ως άνω

¹¹⁷ Όπως άλλωστε επιτάσσει και η Σύμβαση της Φλωρεντίας για το τοπίο (20.10.2000)

¹¹⁸ Βλ. σχόλιο της 18/11/2016 επί του άρθρου 10 στην ως άνω Δημόσια Διαβούλευση του σχεδίου νόμου

κατά τη διαδικασία έγκρισης των περιφερειακών χωρικών χωροταξικών πλαισίων, αφού απαιτείται απλώς σύμφωνη γνώμη, η οποία δεν είναι και αναγκαία.¹¹⁹

Αναφορικά δε με τις ρυθμίσεις που αφορούν στο άρθρο 10 του ν. 4447/2016 για τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής θα γίνει εκτενής αναφορά κατωτέρω.

2.2. Η Σχέση των δύο επιπέδων Πολεοδομικού Σχεδιασμού

2.2.1 Το Ρυθμιστικό περιεχόμενο των επίπεδων πολεοδομικού σχεδιασμού (Γ.Π.Σ. και Π.Μ) του προγενέστερου νομοθετικού καθεστώτος

Το **προγενέστερο** νομοθετικό καθεστώς (ν. 1337/1983 και ν. 2508/1997), περιελάμβανε **δύο διαφορετικά επίπεδα πολεοδομικού σχεδιασμού**, το πρώτο εκ των οποίων συνίστατο στην εκπόνηση **Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου**, ενώ το δεύτερο στην εκπόνηση και έγκριση της **Πολεοδομικής Μελέτης**, την οποία ακολουθεί το στάδιο εφαρμογής της¹²⁰. Εντός του συστήματος αυτού τα ΓΠΣ αποτελούν εκ του περιεχομένου τους το ενδεδειγμένο πλαίσιο και πρόγραμμα για τη σύμμετρη πολεοδομική ανάπτυξη του οικισμού καθώς επίσης και τον προγραμματικό πολεοδομικό πλαίσιο για την ανάπτυξη των παραγωγικών λειτουργιών της πόλης¹²¹. Η γενική αυτή πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης διατυπώνεται μετά από εκτίμηση των οικιστικών αναγκών και των αναμενόμενων και των αναμενόμενων επιπτώσεων των πολεοδομικών ρυθμίσεων του στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον και τους γενικότερους αναπτυξιακούς στόχους της περιοχής που καταλαμβάνει¹²².

Περαιτέρω, από τις σχετικές διατάξεις των ως άνω νόμων συνάγεται ότι **το ΓΠΣ**, στο οποίο υπάγονται πολεοδομηθείσες ή προς πολεοδόμηση περιοχές, περιλαμβάνει, κατ'αρχήν, **γενικούς ορισμούς και κατευθύνσεις που συνιστούν στρατηγικό πολεοδομικό σχεδιασμό με μακροπρόθεσμες εκτιμήσεις και ρυθμίσεις**¹²³. Κατ'εξάιρεση, επιτρεπώς θεσπίζονται ειδικότερες πολεοδομικές ρυθμίσεις που συνιστούν βασικές επιλογές και αναπόσπαστα στοιχεία της εισαγόμενης με το σχέδιο

¹¹⁹ Βλ. ως σχόλιο της ως άνω Γραμματείας ειδικότερα επί του άρθρου 6 του σχεδίου νόμου καθώς και σχόλιο της ΣΕΤΕ επί του άρθρου 6 της 21/11/2016 στην αυτή ως άνω Δημόσια Διαβούλευση

¹²⁰ Βλ. ΣτΕ 3921/2010 Ολομ., 4526, 4553, 1577/2013, 4404/2010, 2726/1997 κ.α.

¹²¹ Δ. Μέλισσας, *Οι χρήσεις γης και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσ/κη, 2007

¹²² ΣτΕ 2636, 2638, 2640/2009, 3661/2005 ολμ., 4915/2014, 3947/2014, 2258/2014, 4974/2013, ΠΕ 235/2006 κ.α.

¹²³ ΣτΕ 3947/2014, 2258/2014, 2877/2012, 1824/2012 κ.α.

πρότασης πολεοδομικής οργάνωσης της περιοχής παρέμβασης¹²⁴. Ειδικότερα, όπως έχει κριθεί το ΓΠΣ περιέχει αφενός δεσμευτικές κατευθυντήριες ρυθμίσεις, με τις οποίες επιδιώκεται η επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος και είναι δεσμευτικές, ρυθμίσεις οι οποίες, μη χρήζουσες περαιτέρω εξειδίκευσης, είναι **αμέσως εφαρμοστέες και δεσμευτικές** και αφετέρου δε ρυθμίσεις οι οποίες, προ της περαιτέρω εξειδίκευσής τους, είναι ανεπίδεκτες άμεσης εφαρμογής και ως εκ τούτου **μη αμέσως δεσμευτικές**¹²⁵.

Οι προτάσεις αυτές του ΓΠΣ είτε είναι γενικές είτε ειδικότερες είναι δεσμευτικές **υπό την προϋπόθεση ότι δεν χρήζουν περαιτέρω ρύθμισης**¹²⁶.

Ωστόσο η νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου επιτάσσει πως ειδικές και συγκεκριμένες ρυθμίσεις επιτρέπονται στο ΓΠΣ **μόνο εφόσον συνοδεύονται από ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία**¹²⁷ ή ορθότερα από την παράθεση των πραγματικών εκείνων στοιχείων και δεδομένων, βάσει των οποίων θα είναι εκάστοτε δυνατή η διαπίστωση αν η συγκεκριμένη περίπτωση είναι εντός των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης¹²⁸.

Περαιτέρω κατά το Δικαστήριο βασικό στοιχείο του Γ.Π.Σ. αποτελεί ο **καθορισμός χρήσεων γης**, από τον οποίο εξαρτάται κατά μεγάλο ποσοστό και η πολεοδομική οργάνωση και εξέλιξη της περιοχής που βρίσκεται στα όριά του. Ο καθορισμός των χρήσεων γης, κατά τις διατάξεις αυτές, **δεν χρειάζεται περαιτέρω εξειδίκευση** και, συνεπώς, είναι δεσμευτικός, πρώτον, ως προς την **έκταση** στην οποία αφορά η χρήση γενικής πολεοδομικής λειτουργίας, δεύτερον, ως προς **την δέσμη των ειδικών πολεοδομικών λειτουργιών της χρήσης αυτής** και, τρίτον, ως προς **τον χρόνο εφαρμογής του**, ο οποίος συμπίπτει με την έναρξη ισχύος της εγκριτικής του Γ.Π.Σ. υπουργικής απόφασης. Και τούτο, διότι εάν σε περιοχή καλυπτόμενη πλέον από Γ.Π.Σ. εξακολουθούσε να ισχύει το καθεστώς της ελεύθερης χρήσης γης, θα καθίστατο ανέφικτη η πολεοδομική της εξέλιξη στο πλαίσιο του Γ.Π.Σ., με την έγκριση πολεοδομικής μελέτης ή την τροποποίηση του τυχόν υφισταμένου σχεδίου πόλεως.

¹²⁴ ΣτΕ ΣτΕ5, 3947/2014, 1848/2013, 291/2003, 4005/1992, ΠΕ 235/2006

¹²⁵ Βλ. σχετ. Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης οπ.π., σελ. 165-166 και σχετ. νμλ ΣτΕ 4915/2014, 4450-1/2012, 2640/2009, 4255/2000 κ.α.

¹²⁶ Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης οπ.π.

¹²⁷ ΣΤΕ 4005/1992

¹²⁸ Βλ. Δ. Μέλισσας οπ.π., σελ. 168

Αντίθετα, η **Πολεοδομική Μελέτη**, η οποία συνιστά το δεύτερο και συγκεκριμένα το ρυθμιστικό επίπεδο σχεδιασμού¹²⁹, πρέπει να εναρμονίζεται τόσο προς τις γενικές κατευθύνσεις, όσο και προς τις ειδικές ρυθμίσεις του ΓΠΣ. **Ειδικότερα, η πολεοδομική μελέτη, με την οποία εξειδικεύονται οι προτάσεις και τα προγράμματα του ΓΠΣ, περιέχει, μεταξύ των άλλων, ρυθμίσεις για τις χρήσεις γης και σχετικούς περιορισμούς, απαγορεύσεις και υποχρεώσεις**, οι ρυθμίσεις δε αυτές είναι **υποχρεωτικές** μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης, η οποία έχει τις συνέπειες έγκρισης σχεδίου πόλεως, κατά τις διατάξεις του ν.δ. της 17.7.1923¹³⁰. Έτσι, το αρμόδιο όργανο για την κατάρτιση της πολεοδομικής μελέτης, οφείλει κατά την θέσπιση των εξειδικευμένων πολεοδομικών ρυθμίσεων να κινηθεί εντός του γενικού πλαισίου πολεοδομικής οργάνωσης που έχει προδιαγράψει το ΓΠΣ¹³¹.

Από τα ως άνω και σύμφωνα με το προϊσχύον νομοθετικό καθεστώς προκύπτει ότι υφίσταται μια **ιεραρχική και δεσμευτική σχέση**, η οποία επιβάλλει τουλάχιστον συμβατότητα και πιθανόν λήψη ενεργητικών μέτρων για την προώθηση των προβλεπόμενων με ΓΠΣ επιλογών¹³². Επιπλέον, και στις δύο περιπτώσεις δεν γίνεται διάκριση μεταξύ των διαφόρων διατάξεων των ΓΠΣ σχετικά με την ένταση της δεσμευτικότητάς του για τον υποκείμενο σχεδιασμό. Σε μια πρώτη προσέγγιση, συνεπώς, υπάρχει μια έντονη και «ομοιογενής» υποχρέωση της ΠΜ να εναρμονιστεί προς το ΓΠΣ..

Ωστόσο σύμφωνα με την άποψη του καθ. Δ. Μέλισσα επιδίωξη του νομοθέτη είναι όχι μόνο κατοχύρωση της ιεραρχικής σχέσης μεταξύ των δύο επιπέδων σχεδιασμού αλλά και η καταγραφή των αναγκαίων όρων του ορθολογικού σχεδιασμού, **ο οποίος δεν μπορεί να εννοηθεί χωρίς την ολοκλήρωσή και των δύο σταδίων**. *«Συνεπώς, η υιοθέτηση της άποψης ότι ο χαρακτήρας του ΓΠΣ μπορεί να είναι εξειδικευμένος και δεσμευτικός, στην πράξη αναιρεί το σκοπό θέσπισης τους επόμενου επιπέδου σχεδιασμού, που καλείται ακριβώς να ολοκληρώσει και να καταστήσει εφικτή την υλοποίηση του ΓΠΣ...»*¹³³.

¹²⁹ ΣτΕ 4550/2005, 2980/2005, 2055/2004, 722/1996

¹³⁰ ΣτΕ 2712/2006

¹³¹ Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γηςοπ.π. σελ. 167

¹³² Ως άνω και Δ. Οικονόμου, Η σχέση των επιπέδων και βαθμίδων του πολεοδομικού σχεδιασμού, Σεπτέμβριος 2007, Νόμος + Φύση, www.nomosphysis.org.gr

¹³³ Δ. Μέλισσας, ως άνω, σελ. 164

2.2.2 Το Ρυθμιστικό περιεχόμενο των επίπεδων πολεοδομικού σχεδιασμού (Τ.Χ.Σ, Ε.Χ.Σ και Π.Σ.Ε) του νέου νομοθετικού καθεστώτος

Με τον νέο πολεοδομικό σχεδιασμό ο νομοθέτης, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, **τα πολεοδομικά σχέδια εντάσσονται πλέον αποκλειστικά στο πεδίο του ρυθμιστικού σχεδιασμού**, ενώ όσον αφορά την πρώτη βαθμίδα αυτού, τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ) και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ), αποκτούν **κανονιστικό χαρακτήρα**, κατά το μέρος που καθορίζουν χρήσεις γης και θέτουν όρους και περιορισμούς δόμησης.

Το νέο περιεχόμενο των χωρικών σχεδίων τοπικής κλίμακας, τα ΤΧΣ και ΕΧΣ, αναπτύσσουν πλέον **πλήρη κανονιστική ισχύ** και κατ'επέκταση **άμεση νομική δεσμευτικότητα**. Η ισχυρή δεσμευτικότητά τους αφορά στις καθοριζόμενες για έκαστη δημοτική ενότητα κατηγορίες περιοχών και ζωνών δηλαδή τις οικιστικές περιοχές, περιοχές παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, περιοχές προστασίας, περιοχές ελέγχου και χρήσεων γης¹³⁴. Το περιεχόμενο δε της δεσμευτικότητάς τους αφορά στις **επιτρεπόμενες χρήσεις γης, σε όρους και περιορισμούς δόμησης και λοιπούς όρους ανάπτυξης** εντός εκάστης περιοχής ή επιμέρους ζώνης.

Ενδεικτικό της άμεσης νομικής δεσμευτικότητας των ΤΧΣ ή ΕΧΣ είναι πως οι ρυθμίσεις που περιέχουν δεν ανατρέπονται στο επόμενο στάδιο σχεδιασμού, δηλαδή κατά τη διαδικασία έγκρισης του Πολεοδομικού Σχεδίου Εφαρμογής (ΠΣΕ), όπως μπορούσε αντίθετα να συμβεί με τις ρυθμίσεις των ΓΠΣ κατά το στάδιο της έγκρισης της Πολεοδομικής Μελέτης **με την άσκηση ενστάσεων**¹³⁵. Ωστόσο ως προς την δυνατότητα αυτή είχαν τεθεί επιφυλάξεις ως προς την νομική ορθότητα της ρύθμισης και την τεχνική-πολεοδομική ορθότητά της¹³⁶. **Επομένως, κατά την άποψή μας, ο νομοθέτης σκοπίμως παρέλειψε στο νέο νόμο να θέσει παρόμοια**

¹³⁴ Βλ. άρθρο 7 του ν. 4447/2016

¹³⁵ Αρ. 7 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο του ν. 1337/1983 και αρ. 7 παρ. 3 του ν. 2508/1997, Βλ. και ΣτΕ 3661/2005, σκ. 7

¹³⁶ Ειδικότερα σύμφωνα με την άποψη του καθ. Δ. Οικονόμου, (βλ ως άνω, *Η σχέση των Επίπεδων ...*, σελ. 18) πέραν της έλλειψης αναφοράς στο νόμο του περιεχομένου των ενστάσεων που υποβάλλονται στο στάδιο της ΠΜ, η δυνατότητα ανατροπής του εγκεκριμένου ΓΠΣ με την ΠΜ θα σήμαινε ότι, στο πλαίσιο ενός υποκείμενου σχεδίου (ΠΜ) που απλώς εξειδικεύει σε απολύτως καθορισμένα όρια κάποιες διατάξεις υπερκείμενου εγκεκριμένου σχεδίου (ΓΠΣ) και οι οποίες έχουν καθοριστεί προφανώς με βάση ανάλυση και τεκμηρίωση, που δεν επαναλαμβάνονται στο υποκείμενο σχέδιο, θα κριθούν και γίνουν δεκτές ενστάσεις κατά του υπερκείμενου σχεδίου. Χωρίς το όργανο εκδίκασης των ενστάσεων να έχει στη διάθεσή του τα τεχνικά και πραγματικά στοιχεία που είχαν οδηγήσει στη διαμόρφωση της επίδικης διάταξης. Επιπλέον, κατά την ίδια άποψη, δημιουργούνται ερωτήματα για τις συνέπειες μιας ένστασης: Αν γινόταν δεκτή θα κατέπιπτε το ΓΠΣ; Αν ναι με ποια διαδικασία; Αυτό θα οδηγούσε και στην ακύρωση άλλων διοικητικών πράξεων που έχουν εκδοθεί βάσει του ΓΠΣ; Άλλωστε ακόμα και το ίδιο νομοθετικό καθεστώς προέβλεπε ενστάσεις μόνο κατά το στάδιο της πράξης εφαρμογής κατά το μέρος της εφαρμογής του ρυμοτομικού σχεδίου και τις συνέπειές του στις ιδιοκτησίες..

διάταξη εκδηλώνοντας έτσι σαφώς την βούλησή του για την άμεση νομική δεσμευτικότητα των ΤΧΣ ή ΕΧΣ.

Ειδικότερα όσον αφορά στον **συντελεστή δόμησης** αποτελεί μία ιδιαίτερη περίπτωση η οποία ρυθμίζεται μεν από το ΤΧΣ ή ΕΧΣ με σαφή και δεσμευτικό τρόπο, όμως **η εφαρμογή του δεν μπορεί να γίνει πριν την έγκριση του ΠΣΕ**. Στην περίπτωση θα μπορούσαμε να μιλήσουμε για «δεσμευτικότητα σε δεύτερο χρόνο», η οποία ισχύει όταν και αν ληφθεί η αναγκαία πρωτοβουλία έγκρισης του ΠΣΕ¹³⁷.

Η μεταγενέστερη βαθμίδα πολεοδομικού σχεδιασμού λαμβάνει χώρα με ένα «νέο» πολεοδομικό εργαλείο, αυτό των **Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής (ΠΣΕ)**, με το οποίο ο νομοθέτης, έχοντας στόχο την απλοποίηση των διαδικασιών και τη μείωση των επιπέδων σχεδιασμού, **ενοποιεί** την πολεοδομική μελέτη και την πράξη εφαρμογής της σε ένα επίπεδο.

Ειδικότερα, μέσω των Σχεδίων αυτών εξειδικεύονται σε κλίμακα πόλης ή οικισμού ή τμημάτων αυτών οι προτάσεις και τα προγράμματα των Τοπικών ή Ειδικών Χωρικών Σχεδίων και περιέχει ρυθμίσεις για τις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης και σχετικούς περιορισμούς, απαγορεύσεις και υποχρεώσεις, οι ρυθμίσεις δε αυτές είναι υποχρεωτικές μετά την έγκριση του Πολεοδομικού Σχεδίου, το οποίο έχει τις συνέπειες έγκρισης σχεδίου πόλεως¹³⁸. Με το Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής καθορίζονται επίσης και τα διαγράμματα των δικτύων υποδομής, οι κοινόχρηστοι, κοινωφελείς και οικοδομήσιμοι χώροι κ. α.

Ο κανονιστικός νομοθέτης κατά την κατάρτιση των ΠΣΕ **δεσμεύεται τόσο από την οριοθέτηση συγκεκριμένων οικιστικών περιοχών** και ειδικότερα περιοχών προς πολεοδόμηση ή και πολεοδομικών ενοτήτων όσο και από το **συγκεκριμένο πλαίσιο ρυθμίσεων περί χρήσεων γης, πυκνότητας, συντελεστή δόμησης και λοιπούς όρους και περιορισμούς δόμησης καθώς και την εκτίμηση των γενικών αναγκών σε κοινόχρηστους, κοινωφελείς και οικοδομήσιμους χώρους**, οι οποίοι έχουν ήδη καθοριστεί με τα ΤΧΣ ή ΕΧΣ, ήτοι στην προηγούμενη βαθμίδα πολεοδομικού σχεδιασμού για κάθε οικιστική περιοχή, συμπεριλαμβανομένων των περιοχών προς πολεοδόμηση¹³⁹.

¹³⁷ Δ. Οικονόμου, Η σχέση των επιπέδων, οπ.π., σελ 6

¹³⁸ Βλ. σχετικά αρ. 10 της αιτιολογικής έκθεσης του σχεδίου νόμου, ως άνω, καθώς και ΣτΕ 1242/2016 σχετικά με το περιεχόμενο της Πολεοδομικής Μελέτης

¹³⁹ Γ. Γιαννακούρου, «Μία πρώτη συνολική επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού – Σκέψεις και προβληματισμοί», ΠερΔικ 2015, σελ. 4-5 (Το εν λόγω άρθρο αναφέρεται στο ν. 4269/2014).

Περαιτέρω, όσον αφορά στην «γενική εκτίμηση των αναγκών κάθε πολεοδομικής ενότητας σε κοινόχρηστους χώρους, κοινωφελείς εξυπηρετήσεις και εν γένει δημόσιες υποδομές και δίκτυα»¹⁴⁰, θα μπορούσαμε να πούμε πως εντάσσεται στις περιπτώσεις όπου, παρά την κατ' αρχήν δεσμευτικότητά τους με την πρόβλεψή τους στο ΤΧΣ ή ΕΧΣ, εν τούτοις δεν μπορούν να δεσμεύσουν ουσιαστικά το ΠΣΕ, αφού ο καθορισμός των χώρων αυτών βασίζεται σε «πολεοδομικά σταθερότυπα» η εκτίμηση των οποίων διαφέρει κατά το στάδιο εφαρμογή τους επί εδάφους¹⁴¹. Ειδικότερα, όσον αφορά στο σκέλος της εκτίμησης σε κοινόχρηστους χώρους (δρόμους, πλατείες, χώροι πρασίνου) καθοριστικό ρόλο για την αντιμετώπιση του θέματος από τα ΤΧΣ παίζουν οι αδυναμίες της πολιτικής γης και ειδικότερα των μηχανισμών απόκτησης γης από το δημόσιο για την εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων. Δεδομένου ότι η απαλλοτρίωση μόνο κατ' εξαίρεση χρησιμοποιείται,¹⁴² στην πράξη η δημιουργία κοινόχρηστων χώρων επιτυγχάνεται μέσω του μηχανισμού της εισφοράς σε γη και σε χρήμα, μηχανισμός με σημαντικές παρενέργειες¹⁴³. **Ως εκ τούτου η εκτίμηση αναγκών στο στάδιο του ΤΧΣ δεν έχει ουσιαστική υπόσταση, γιατί δεν μπορεί να δεσμεύσει αποτελεσματικά την μεταγενέστερη βαθμίδα σχεδιασμού.** Η εμπειρία όσον αφορά στις πολεοδομικές μελέτες για τις εν λόγω προβλέψεις στο ΓΠΣ είναι ότι καταλήγει σχεδόν πάντα σε σημαντική συμπίεση της έκτασης των κοινόχρηστων χώρων σε σχέση με την εκτίμηση του ΓΠΣ¹⁴⁴.

*Επομένως, κατά την άποψή μας, όσον αφορά στη σχέση των δύο βαθμίδων πολεοδομικού σχεδιασμού είναι ότι, **αν και εντάσσονται πλέον στο ίδιο επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού, στον ρυθμιστικό σχεδιασμό, εξακολουθεί να υφίσταται μία οιονεί ιεραρχική σχέση μεταξύ των δύο βαθμίδων του ίδιου επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού,** αφού τα ΤΧΣ ή ΕΧΣ περιλαμβάνουν ρυθμίσεις μεγάλης πολεοδομικής σημασίας, οι οποίες έχουν άμεσο κανονιστικό περιεχόμενο, ενώ, παράλληλα δεσμεύουν και τα μεταγενέστερα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής, τα οποία τα εξειδικεύουν αλλά σε απολύτως καθορισμένα πλαίσια.*

¹⁴⁰ Αρ. 7 παρ. 3 περ. α του ν. 4447/2016

¹⁴¹ Δ. Οικονόμου, ως άνω

¹⁴² Λόγω του κόστους της σε συνδυασμό με την απροθυμία των ΟΤΑ να διαθέσουν χρηματικούς πόρους για την εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού

¹⁴³ Η ανάλυση των οποίων δεν εμπίπτει στα πλαίσια της παρούσας μελέτης

¹⁴⁴ Δημιουργία κοινόχρηστων χώρων της τάξης μεγέθους της εκτίμησης του ΓΠΣ θα ήταν δυνατή μόνο αν υπήρχε κάποιος μηχανισμός κάλυψης τους ελλείμματος που προκύπτει στην πράξη, συνεπεία της διάστασης μεταξύ εκτίμησης αναγκών και γης που αποδίδει η εισφορά σε γη. Κάτι τέτοιο όμως θα απαιτούσε ολική αναδιάρθρωση του νομικού πλαισίου της εισφοράς σε γη..

3. Η Πολεοδομική Ενεργοποίηση του νέου νόμου: Τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής: Αρ. 10 ν. 4447/2016

3.1. Το Ζήτημα Συνταγματικότητας της διάταξης

Σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 10 του ν. 4447/2016 η **έγκριση των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, νυν Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης**¹⁴⁵.

Κατά την θέση του νομοσχεδίου σε δημόσια διαβούλευση¹⁴⁶ είχε τεθεί από το κοινό το ζήτημα της συνταγματικότητας της εν λόγω διάταξης του άρθρου 10 αναφορικά με την αρμοδιότητα του ως άνω οργάνου έγκρισης. Την αντισυνταγματικότητα δε της διάταξης την θεμελίωσαν σε σχετική απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία είχε κληθεί να κρίνει σχετικά ως προς την συνταγματικότητα της νομοθετικής πρόβλεψης έγκρισης¹⁴⁷ όλως εντοπισμένης τροποποίησης του ΓΠΣ από τον Νομάρχη.

Όπως αναπτύσσεται στο σκεπτικό της απόφασης της *Ολομέλειας ΣτΕ 3661/2005*¹⁴⁸, σύμφωνα με την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος ο πολεοδομικός σχεδιασμός, δηλαδή η πολεοδομική οργάνωση των πόλεων και των οικισμών της χώρας οποιουδήποτε μεγέθους με τέτοιο τρόπο ώστε να εξυπηρετεί την λειτουργικότητα και την ανάπτυξή τους και να επιτυγχάνει την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης σε αυτούς, έχει ευρύτερες συνέπειες που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλά επεκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια, ενόψει της αλληλεπίδρασης του τρόπου οργάνωσης κάθε οικισμού με τους υπόλοιπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, τις οποίες αναπόφευκτα συνεπάγεται η πολεοδομική οργάνωση μια περιοχής. Τούτο, διότι η μορφή κάθε οικισμού, ο τρόπος δόμησης των κτιρίων, το εύρος των οικοδομήσιμων, κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων και τα υπόλοιπα ουσιώδη πολεοδομικά χαρακτηριστικά του **δεν αφορούν μόνο τους συγκεκριμένους κατοίκους του οικισμού ή τις τοπικές αρχές και μάλιστα σε ένα συγκεκριμένο**

¹⁴⁵ Αρ. 28 ν. 4325/2015

¹⁴⁶ Βλ. σχόλια επί του άρθρου 10 του νομοσχεδίου στην Δημόσια Διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου «Χωρικός Σχεδιασμός-Βιώσιμη Ανάπτυξη», www.opengov.gr/minenv

¹⁴⁷ Αρ. 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002 με το οποίο ανατίθεται η ρύθμιση θεμάτων πολεοδομικού σχεδιασμού σε άλλα πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανα.

¹⁴⁸ <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

χρονικό σημείο , που ενδέχεται να καθορίζει κατά τρόπο, μάλιστα, μη αντιστρέψιμο όλη την περαιτέρω εξέλιξή του, αλλά, εντούτοις, **αποτελεί θέμα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο, κατά την επιταγή του Συντάγματος, τα κεντρικά κρατικά όργανα.** Δεδομένης λοιπόν της ευρύτερης σημασίας του σχεδιασμού αυτού είναι αδιανόητο να ρυθμίζονται τα σχετικά ζητήματα αποκλειστικά και μόνο σε τοπικό επίπεδο και χωρίς τη σύμπραξη των κεντρικών κρατικών οργάνων.

Την άνω σκέψη του το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο την θεμελιώνει στο γεγονός πως η αντίθετη άποψη θα αντιμετώπιζε την οικιστική πολιτική του κράτους ως αποτελούσα ένα απλό μηχανικό άθροισμα αυτόνομων οικισμών, οι οποίοι μπορεί να δομούνται κατά το δοκούν, χωρίς να υπάρχουν οι προς τούτο αρχές και κανόνες. Άλλωστε η ερμηνεία περί θέματος τοπικής σημασίας καταλείπει χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο τον, ρητό εν τούτοις, θεμελιώδη ορισμό του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά τον οποίο **η διαμόρφωση, η ανάπτυξη και η πολεοδόμηση των οικισμών υπάγονται στην ρυθμιστική αρμοδιότητα και έλεγχο του Κράτους.**

Επομένως, κατά το Δικαστήριο η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσης όρων δόμησης δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντ. αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Κατά συνέπεια οι ρυθμίσεις αυτές μπορούν να γίνονται μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας δε αυτός αφορά τόσο στις αμιγώς κανονιστικές πράξεις και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα όσο και τις ατομικές λόγω της συνοχής του πολεοδομικού σχεδιασμού.

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί πως η ως άνω ερμηνεία του ΣτΕ αφορούσε **το προγενέστερο νομοθετικό πλαίσιο το οποίο ενέτασσε το ΓΠΣ στο επίπεδο του στρατηγικού σχεδιασμού,** που περιείχε, εκτός ειδικότερων ρυθμίσεων αμέσου εφαρμογής, τους στόχους και τις γενικές κατευθύνσεις και που οι προβλέψεις του μπορούσαν να ανατραπούν κατά τη διαδικασία έγκρισης της Πολεοδομικής Μελέτης. **Οι αρμοδιότητες, όμως, εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες, που δεν έχουν το κατά τα ανωτέρω γενικότερο χαρακτήρα, επιτρεπτός ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα.**

Στην προκείμενη περίπτωση του νέου νομοθετικού καθεστώτος ο νομοθέτης προβαίνει σε μια διαφορετική νομική μεταχείριση των πολεοδομικών σχεδίων, τα οποία εντάσσονται πλέον αποκλειστικά στο πεδίο του ρυθμιστικού σχεδιασμού. Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, η πρώτη βαθμίδα πολεοδομικού σχεδιασμού που αποτελούν τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια ή Ειδικά Χωρικά Σχέδια αποκτούν πλήρη κανονιστικό χαρακτήρα κατά το μέρος που καθορίζουν χρήσεις γης και θέτουν όρους και περιορισμούς δόμησης. Ενόψει δε του ανωτέρω περιεχομένου των ΤΧΣ και ΕΧΣ προς το οποίο οφείλουν να ευθυγραμμίζονται πλήρως τα σχετικά **Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής** μπορεί να θεωρηθεί, ενόψει της σχετικής συνταγματικής επιταγής και της δοθείσης ερμηνείας από το Συμβούλιο της Επικρατείας, **κατ' αρχήν, επιτρεπτή η προβλεπόμενη στον νέο νόμο έγκριση των τελευταίων με αποφάσεις των Συντονιστών Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Και τούτο διότι τα ΠΣΕ δεν εισάγουν το πρώτον γενικές πολεοδομικές ρυθμίσεις για τις προς πολεοδόμηση περιοχές, αλλά αποτελούν την εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων και εξειδίκευση των ρυθμίσεων που έχουν ήδη με τα ΤΧΣ και ΕΧΣ.**

Βέβαια όπως έχει εύστοχα παρατηρηθεί¹⁴⁹ η πράξη εφαρμογής, η οποία με το νέο νόμο κυρώνεται ενιαία με το πολεοδομικό σχέδιο, **περιέχει και δυνατότητες χαρακτηριστικών ρυθμίσεων**, δεδομένου ότι ακόμα και μια απλή εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων **καταλείπει στο αρμόδιο όργανο σημαντικά περιθώρια επιλογής μεταξύ διαφορετικών λύσεων και σχετικών ουσιαστικών και τεχνικών κρίσεων.**

Αναμένεται η κρίση του Δικαστηρίου στο θέμα αυτό της αρμοδιότητας του οργάνου έγκρισης με την εφαρμογή του νέου νομοθετικού καθεστώτος.

3.2. Η νομική φύση των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής

Σύμφωνα με το προϊσχύον νομοθετικό καθεστώς (ν. 1337/1983, ν. 2508/1997) το δεύτερο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού συνίσταται στην εκπόνηση και έγκριση

¹⁴⁹ Κ. Χορομίδης, *Μερικά νομικά ...οπ.π.*, σ. 1528 επ.

της **πολεοδομικής μελέτης**¹⁵⁰, η οποία εφαρμόζεται επί του εδάφους με την σύνταξη **πράξεων εφαρμογής**¹⁵¹.

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ **τα πολεοδομικά σχέδια** και οι **πολεοδομικές μελέτες** κατά το μέρος τους που αφορά στον καθορισμό μιας περιοχής ως οικιστικής, τον παρεπόμενο ορισμό των οικοδομήσιμων και των κοινόχρηστων ή κοινωφελών χώρων και τις συναφείς ρυμοτομικού χαρακτήρα διαρρυθμίσεις αποτελούν **ατομικές διοικητικές πράξεις γενικού περιεχομένου**, ενώ κατά το μέρος τους που αφορά στον καθορισμό με αυτές όρων δόμησης (πολεοδομικό κανονισμό), αποτελούν **κανονιστικές** διοικητικές πράξεις. Επειδή δε η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης επιβάλλει, σε περίπτωση προσβολής ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου ατομικής διοικητικής πράξης, να ελέγχεται παρεμπιπτόντως η νομιμότητα των κανονιστικών πράξεων, στις οποίες ερείδεται η ευθέως πληττόμενη με το ένδικο βοήθημα ατομική πράξη, **κατά την προσβολή της ατομικής διοικητικής πράξης εφαρμογής και της κυρωτικής αυτής απόφασης, ο παρεμπιπτόντος έλεγχος νομιμότητας επεκτείνεται και στην πολεοδομική μελέτη, μόνο όμως, κατά το κανονιστικό της μέρος και όχι στο γενικό ατομικό της μέρος**¹⁵².

Ειδικότερα όσον αφορά **στην πράξη εφαρμογής της πολεοδομική μελέτης**, η πράξη αυτή απευθύνεται σε συγκεκριμένο αριθμό ιδιοκτησιών και άρα και ιδιοκτητών της υπό πολεοδόμηση περιοχής. Λαμβανομένων δε υπόψη τον προσδιορισμένο αριθμό των ιδιοκτησιών, που αποτελούν και το αντικείμενο της ρύθμισής της, θα μπορούσαμε να πούμε πως η πράξη αυτή αποτελεί **μια σώρευση ατομικών διοικητικών πράξεων**, οι οποίες είναι τόσες όσες και οι ιδιοκτησίες που αποτελούν αντικείμενο των ρυθμίσεών τους¹⁵³. Έτσι, όπως και κάθε ατομική πράξη, είναι από την φύση της και εκ του νόμου **αιτιολογητέα**¹⁵⁴, δεδομένου ότι επεμβαίνει στα ακίνητα των ιδιοκτητών και θίγει τα συμφέροντά τους¹⁵⁵. Ειδικότερα κατά τον καθ. Δ. Χριστοφιλόπουλο, επειδή από τα στοιχεία του φακέλου (το κτηματογραφικό

¹⁵⁰ Βλ. άρθρα 43 και 44 του Κ.Β.Π.Ν.

¹⁵¹ Βλ. άρθρο 48 του Κ.Β.Π.Ν.

¹⁵² Πρβλ ΣτΕ 3174/2012, 2890/2012, 937/2008, 2966/2006, 3251/2003, 2562/2000 <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

¹⁵³ Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, Δίκαιο και Οικονομία*, Π.Ν Σάκκουλας, Αθήνα 2007, σελ. 239

¹⁵⁴ Βλ. σχετικά με την υποχρέωση αιτιολογίας της ατομικής διοικητικής πράξης Ε. Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 174-175, Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σελ. 345-352

¹⁵⁵ Σύμφωνα με την αριθμ. 2314/1982 απόφαση του ΣτΕ, η κρίση της διοίκησης πρέπει να αιτιολογείται ιδίως όταν κατά την διοικητική διαδικασία υπήρχαν ενστάσεις από τους ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες ή όταν το αποτέλεσμα της τακτοποίησης φαίνεται να τελεί σε προφανή αντίθεση με τον σκοπό του νόμου.

διάγραμμα και ο κτηματολογικός πίνακας) λόγω της φύσης τους¹⁵⁶ δεν μπορεί να προκύψει πλήρης και ειδική αιτιολόγηση των ρυθμίσεων της πράξης εφαρμογής, **είναι ορθότερο η αιτιολογία της εν λόγω πράξης να βρίσκεται έστω και συνοπτικά στο σώμα της ή τουλάχιστον να συνοδεύεται από ένα ειδικό έγγραφο που να δικαιολογεί τις επεμβάσεις που δέχονται οι ιδιοκτησίες, προκειμένου να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος**¹⁵⁷.

Περαιτέρω, η πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης έχει **διαπλαστικό** χαρακτήρα, αφού διαμορφώνει δικαιώματα του ιδιωτικού δικαίου για τα ακίνητα που αφορά. Ειδικότερα σύμφωνα με το εδ. β της παρ. 7^α του άρθρου 12 του ν. 1337/1983 οι ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται στην πράξη εφαρμογής *υφίστανται μεταβολές και προσβολές ως προς το δικαίωμα της κυριότητας*. Λόγω δε των συνεπειών που συνεπάγεται σε υφιστάμενα εμπράγματα δικαιώματα, μεταγράφεται στο αρμόδιο υποθηκοφυλακείο.¹⁵⁸

Στο σημείο αυτό χρήζει αναφοράς και του στοιχείου της **εκτελεστότητας** των ως άνω διοικητικών πράξεων. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 7 του ν. 1337/1983 η **πολεοδομική μελέτη** εγκρίνεται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος ύστερα από γνωμοδότηση του Νομαρχιακού Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος και του οικείου Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου. Επομένως αποτελεί **εκτελεστή διοικητική πράξη η οποία προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης**¹⁵⁹. Περαιτέρω, όσον αφορά **στην πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης**, μετά τη σύνταξή της δεν παράγει έννομα αποτελέσματα, παρά μόνο από την έκδοση της **κυρωτικής** αυτής απόφασης του νομάρχη (Γ.Γ. Περιφέρειας) αφότου αποκτά **εκτελεστό** χαρακτήρα, για τον λόγο δε αυτό δεν προσβάλλεται αυτοτελώς με αίτηση ακύρωσης, αλλά μαζί με την ως άνω κυρωτική απόφαση η οποία έχει το χαρακτήρα αυτό¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Είναι στοιχεία που δεν συνοδεύονται από κάποια εισήγηση ή έγγραφο

¹⁵⁷ Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πράξη Εφαρμογήςο.π., σελ. 239

¹⁵⁸ Βλ. άρθρο 48 παρ. 7^α του Κ.Β.Π.Ν

¹⁵⁹ Αρ. 14 παρ. 8 του π.δ. 18/89 «κωδικοποίηση νόμων για το ΣτΕ»: « ε) στη νομοθεσία περί χωροταξίας, περί εγκρίσεως, τροποποιήσεως και επεκτάσεως σχεδίων πόλεων, γενικών πολεοδομικών σχεδίων και μελετών, επιβολής όρων και περιορισμών δομήσεως, καθορισμού ζωνών ενεργού πολεοδομίας και αστικού αναδασμού, ζωνών ειδικής ενίσχυσης και ειδικών κινήτρων και ζωνών οικιστικού ελέγχου, πλην των αφορωσών σε οικοδομικές άδειες και πράξεις χαρακτηρισμού αυθαιρέτων»

¹⁶⁰ Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, ο.π.. σελ. 223 και ΣτΕ 2380/1994, 319/2002

Υπό το ισχύον νέο νομοθετικό καθεστώς τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής αποτελούνται από τα **Πολεοδομικά Σχέδια** και τις **Πράξεις Εφαρμογής τους**¹⁶¹. Δεδομένης της ρητής διατύπωσης του νόμου ότι «όπου στις διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας αναφέρεται η πολεοδομική μελέτη νοείται εφεξής το Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής του παρόντος νόμου»¹⁶² αλλά και της ρητής παραπομπής στα άρθρα 8 και 9 του ν. 1337/1983 αναφορικά με την Πράξη Εφαρμογής¹⁶³, κατ' αρχήν, θα πρέπει να θεωρηθεί πως ισχύουν αναλογικά τα προαναφερόμενα του προϊσχύοντος καθεστώτος με κάποιες διαφοροποιήσεις λόγω των αλλαγών που επήλθαν.

Ειδικότερα, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω στην παρουσίαση του νέου καθεστώτος τα Πολεοδομικά Σχέδια και οι Πράξεις Εφαρμογής τους αποτελούν ένα ενιαίο πολεοδομικό εργαλείο, το οποίο νομικά «μεταφράζεται» σε **ΜΙΑ ατομική πράξη γενικού περιεχομένου, η οποία εγκρίνεται από το ΙΔΙΟ όργανο, τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και συνιστά το Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής.**

Λόγω δε της «μεταφοράς» του κανονιστικού περιεχομένου του πολεοδομικού σχεδιασμού στην πρώτη βαθμίδα αυτού, δηλαδή στα Τοπικά και Ειδικά Χωρικά Σχέδια, το Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής παύει να έχει το ίδιο κανονιστικό περιεχόμενο, όπως είχε η Πολεοδομική Μελέτη.

Όπως ίσχυε και για τις προηγούμενες πράξεις (Πολεοδομική Μελέτη και Πράξη Εφαρμογής) **πριν την έγκρισή τους** από τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες μπορούν να προσβληθούν δικαστικά. Μόνο **μετά την κύρωσή τους παράγουν τα έννομα αποτελέσματά τους, αποκτούν εκτελεστότητα και μπορούν να προσβληθούν με αίτηση ακύρωσης στο αρμόδιο δικαστήριο**¹⁶⁴, μέσα σε προθεσμία 60 ημερών από την κοινοποίηση ή πλήρη γνώση της απόφασης, η οποία θα πρέπει να αποδεικνύεται από τα στοιχεία του φακέλου¹⁶⁵.

Εν προκειμένω, δε, αξίζει δε επισήμανσης της δυνατότητας που υφίσταται, λόγω του ενιαίου, πλέον, της πράξης, να προσβάλλονται με την αίτηση ακύρωσης τόσο τα Πολεοδομικά Σχέδια όσο και οι Πράξεις Εφαρμογής τους, χωρίς να ελέγχεται η

¹⁶¹ Άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 4447/2016

¹⁶² Άρθρο 10 παρ. 7 του ν. 4447/2016

¹⁶³ Άρθρο 10 παρ. 4 περ. δ του ν. 4447/2016

¹⁶⁴ Κατά τόπο Τριμελές Διοικητικό Εφετείο

¹⁶⁵ Η υπ' αριθμ. 1409/1995 απόφαση του ΣτΕ έκρινε ότι: «...Επειδή η κρινόμενη αίτηση ασκήθηκε εμπροθέσμως ... εφόσον από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει γνώση της προσβαλλόμενης απόφασης, που δεν δημοσιεύεται κατά τον νόμο ούτε κοινοποιείται σε χρόνο που να καθιστά εμπρόθεσμη την ως άνω αίτηση, δεδομένου άλλωστε ότι η Διοίκηση με μεταγενέστερο έγγραφο της κάλεσε τον αιτούντα να προσκομίσει συμπληρωματικά στοιχεία...»

δυνατότητα ή μη του παρεμπόδιοντος ελέγχου νομιμότητας όπως ίσχυε επί του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος που όριζε την Πολεοδομική Μελέτη και την Πράξη Εφαρμογής ως δύο διακριτές πράξεις που κυρώνονται από δύο διαφορετικά όργανα.

Αναμένεται η κρίση του Δικαστηρίου κατά την εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου.

3.2.1 Το ζήτημα του αρμοδίου δικαστηρίου

Όπως αναφέρθηκε στην νομική φύση των πράξεων του προηγούμενου καθεστώτος, και βάσει των προβλεπόμενων στα της αρμοδιότητας των διοικητικών δικαστηρίων της χώρας, το Συμβούλιο της Επικρατείας (Ε' τμήμα) είναι αρμόδιο, μεταξύ άλλων θεμάτων που άπτονται του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού που δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλων δικαστηρίων, και για την εκδίκαση των πράξεων των Πολεοδομικών Μελετών και επιβολής όρων και περιορισμών δόμησης. Περαιτέρω, στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου ανήκει η εκδίκαση των Πράξεων Εφαρμογής της Πολεοδομικής Μελέτης.

Λαμβανομένων υπόψη των όσων αναπτύχθηκαν ανωτέρω για το περιεχόμενο των νέων διοικητικών πράξεων, κατά την άποψή μας, **η νέα διοικητική πράξη, προσιδιάζουσα στα χαρακτηριστικά της πράξης εφαρμογής του προηγούμενου καθεστώτος, αρμόζει στην ακυρωτική δικαιοδοσία του Διοικητικού Εφετείου.**

Βέβαια, μεγάλο μειονέκτημα του νέου νόμου είναι ότι, παρά τις αλλαγές που επέφερε, **δεν περιέλαβε ειδικές διατάξεις για την αντιμετώπιση των δικαστικών διαφορών της εφαρμογής τους.**

3.3. Ο σκοπός των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής

Η ουσιώδης αλλαγή που επέφερε ο νέος χωροταξικός νόμος ως προς την εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι η **ενοποίηση** των δύο «πολεοδομικών εργαλείων» **σε μία πράξη**, τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής», τα οποία διακρίνονται στα Πολεοδομικά Σχέδια και στις Πράξεις Εφαρμογής τους.

Ο σκοπός και το περιεχόμενο των Πολεοδομικών Σχεδίων έχει αναπτυχθεί εκτενώς ανωτέρω ¹⁶⁶.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί και η λειτουργικότητα και το περιεχόμενο των **Πράξεων Εφαρμογής τους**. Κατ' αρχήν ο θεσμός της πράξης εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης εισήχθη στο πολεοδομικό δίκαιο για πρώτη φορά με τον ν. 1337/1983¹⁶⁷. Συγκεκριμένα, ο νομοθέτης της πράξης εφαρμογής ανέθεσε στη Διοίκηση μία «μείζονος σημασίας αποστολή»¹⁶⁸, την πραγματοποίηση της εισφοράς σε γη και σε χρήμα που επέτασσε το άρθρο 24 παρ. 3 του Συντάγματος του 1975, δηλαδή οι όλες οι αναγκαίες ρυθμίσεις για την εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης. Έτσι κεντρικό περιεχόμενο της πράξης εφαρμογής είναι ο καθορισμός των τμημάτων γης που αφαιρούνται από τους ιδιοκτήτες και που είναι προορισμένοι να καταστούν κοινόχρηστοι χώροι ή χώροι για την εξυπηρέτηση σκοπών κοινής ωφέλειας. Περαιτέρω, στην πράξη εφαρμογής τίθενται οι βάσεις για τον υπολογισμό της εισφοράς σε χρήμα που βαρύνει τους ιδιοκτήτες και αποφασίζεται σε περιπτώσεις εν όλω ή εν μέρει μετατροπής της οφειλόμενης εισφοράς σε γη σε χρηματική εισφορά. Επίσης με την πράξη εφαρμογής εμπριέχονται και οι τυχόν αναγκαίες ενέργειες τακτοποίησης και προσκύρωσης που γνώριζε και το προϊσχύον δίκαιο του ν.δ. της 17.7.1923¹⁶⁹.

Σύμφωνα με την νομολογία των Διοικητικών Δικαστηρίων¹⁷⁰, επειδή η πολεοδομική μελέτη περιέχει μόνο την κατά προσέγγιση έκταση γης που προκύπτει από τις εισφορές σε γη σε ολόκληρη την πολεοδομική ενότητα που εντάσσεται στο σχέδιο πόλεως¹⁷¹, τα συγκεκριμένα τμήματα γης που αφαιρούνται από κάθε ιδιοκτησία για εισφορά γης καθορίζονται με την πράξη εφαρμογής¹⁷². Επίσης με την πράξη εφαρμογής επιτρέπεται η μετακίνηση των ιδιοκτησιών σε άλλη θέση και η μεταβολή τους κατά το σχήμα και τις διαστάσεις τους¹⁷³. Δηλαδή, για πρώτη φορά **με την πράξη εφαρμογής καθίσταται απολύτως συγκεκριμένη κατά θέση, διαστάσεις και εμβαδόν η απομένουσα μετά την αφαίρεση της εισφοράς σε γη,**

¹⁶⁶ Βλ. ως άνω υποενοτ. 2.2.2

¹⁶⁷ Μέχρι τον ν. 1337/1983 η εφαρμογή των πολεοδομικών ρυθμίσεων γίνονταν μέσω των πράξεων ρυμοτομίας, προσκύρωσης και αναλογισμού (ν.δ. της 17.7.1923)

¹⁶⁸ Κ. Γώγος, Η Πράξη Εφαρμογής της Πολεοδομικής Μελέτης από άποψη Διοικητικού Δικαίου, Νόμος + Φύση, www.nomosphysis.org.gr, Νοέμβριος 2008

¹⁶⁹ οπ.π.

¹⁷⁰ ΣτΕ 2831/1993, ΔΠΡ. Ηρακλ. 500/2011 <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

¹⁷¹ Αρ. 6 παρ. 4 περ. η' του ν. 1337/1983

¹⁷² Αρ. 12 παρ. 3 του ν. 1337/1983

¹⁷³ οπ.π.

έκταση της ιδιοκτησίας εκάστου προσώπου στην περιοχή ένταξης ή επέκτασης σχεδίου πόλεως. Η εν λόγω συγκεκριμενοποίηση είναι απαραίτητη για τον υπολογισμό σε εισφορά σε χρήμα, η οποία αποτελεί ποσοστό της αξίας του οικοπέδου, όπως το οικόπεδο τούτο διαμορφώνεται με την πράξη εφαρμογής. Χωρίς διαμόρφωση της ιδιοκτησίας δεν μπορεί να υπολογιστεί εισφορά σε χρήμα.

Επομένως, η γνώση της έκτασης που θα προέλθει από τις εισφορές, έστω και κατά προσέγγιση, είναι αναγκαία στο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, γιατί αποτελεί **στοιχείο του κύρους της πολεοδομικής μελέτης** γιατί διασφαλίζει την πραγμάτωσή της και προκειμένου να διασφαλιστούν οι απαραίτητοι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι, εντάσσοντας, κατ'αυτόν τον τρόπο, τις αξιώσεις του ορθολογικού σχεδιασμού στα όρια των δυνατοτήτων που προσφέρει η προοπτική εφαρμογής τους. Το στοιχείο αυτό περιέχεται είτε στην πολεοδομική μελέτη, είτε στα στοιχεία που τη συνοδεύουν¹⁷⁴.

4. Η διαδικασία κατάρτισης των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής

Τα πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής καταρτίζονται για το σύνολο των περιοχών των Τοπικών ή Ειδικών Χωρικών Σχεδίων ή και τμήμα αυτών υπό την προϋπόθεση ότι αποτελούν πολεοδομική ενότητα, όπως αυτή έχει καθοριστεί από τα ως άνω Σχέδια¹⁷⁵.

Το Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής όπως αντιστοίχως και η Πολεοδομική Μελέτη που αντικατέστησε, συντάσσεται βάσει οριζοντιογραφικού και υψομετρικού τοπογραφικού και κτηματογραφικού διαγράμματος. Ειδικότερα, αποτελείται κυρίως από το **ρυμοτομικό σχέδιο**, το οποίο αναφέρεται στην οργάνωση Οικοδομικών Τετραγώνων, κοινωφελών και κοινόχρηστων χώρων, την εξειδίκευση των ρυθμίσεων των Τοπικών και Ειδικών Χωρικών Σχεδίων σχετικά με τις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης. Επιπλέον, περιλαμβάνει **οργανωτικά μέτρα, διερεύνηση αρχιτεκτονικού σχεδιασμού του δημοσίου χώρου, διαγράμματα κάλυψης και όγκου των προβλεπόμενων κατασκευών** με στόχο την οργάνωση και διαχείριση του

¹⁷⁴ Βλ. ιδίως ως άνω ΣτΕ 2831/1993

¹⁷⁵ Αρ. 10 παρ. 3 του ν. 4447/2016

χώρου για τη βιώσιμη ανάπτυξη των περιοχών στις οποίες αναφέρεται¹⁷⁶. Επίσης συνοδεύεται από παραρτήματα, τα οποία περιλαμβάνουν τα γενικά διαγράμματα των δικτύων υποδομής, καθώς και Πίνακα που περιέχει τις δουλείες κοινής ωφέλειας που καθορίζουν δεσμεύσεις πάνω στις ιδιοκτησίες και επιβάλλονται από τα υπάρχοντα και προτεινόμενο δίκτυα υποδομής, σιδηροδρομικές γραμμές κλπ.

Η διαδικασία σύνταξης των ΠΣΕ γίνεται αυτεπάγγελα από τον **οικείο Δήμο**, ο οποίος όμως μπορεί να ενημερώσει την Αποκεντρωμένη Διοίκηση προκειμένου να αναλάβει εκείνη την σχετική διαδικασία εκπόνησής τους¹⁷⁷. Από την διάταξη αυτή προκύπτει ότι, όπως ίσχυε και στο προγενέστερο καθεστώς, για την κίνηση της εν λόγω διαδικασίας αρκεί και μόνο η πρωτοβουλία της Υπηρεσίας αυτής και δεν απαιτείται καμία άλλη προϋπόθεση, όπως π.χ. η προηγούμενη γνωμοδότηση κάποιου οργάνου που να συνδέεται με την κίνηση αυτή¹⁷⁸.

4.1 Το προϊσχύσαν νομοθετικό καθεστώς (ν. 1337/1983)

Σύμφωνα με το προϊσχύσαν νομοθετικό καθεστώς¹⁷⁹, η ως άνω διαδικασία περιελάμβανε δύο στάδια.

Σε πρώτο στάδιο συγκεντρώνεται το απαιτούμενο υλικό προκειμένου να εφαρμοστεί το Σχέδιο. Συγκεκριμένα, στο στάδιο αυτό συντελείται ο προσδιορισμός των ιδιοκτησιών (ακινήτων) και των κτισμάτων ή άλλων εγκαταστάσεων και έργων που υπάρχουν σε αυτές και ο οποίος επιτυγχάνεται **με την σύνταξη του κτηματογραφικού διαγράμματος και του κτηματολογικού πίνακα**. Κατά το άρθρο 48 του ΚΒΠΝ¹⁸⁰ στο στάδιο αυτό **καλούνται οι ιδιοκτήτες** (κύριοι ή νομείς ιδιοκτησιών) να υποβάλλουν **δήλωση ιδιοκτησίας** για την ορθότητα ή μεταβολή των ιδιοκτησιών τους στον οικείο δήμο¹⁸¹, προσκομίζοντας συγχρόνως τίτλους κτήσης και πιστοποιητικά ιδιοκτησίας βαρών, διεκδίκησης και κατασχέσεων και

¹⁷⁶ Βλ. σχετικά με το περιεχόμενο της Πολεοδομικής Μελέτης σε Δ. Μέλισσας, Πολεοδομική Μελέτη-Πράξη Εφαρμογής, courses.arch.ntua.gr/fsr/.../Poleodomiki%20%20Meleth-%20Prajh%20efarmogis.ppt

¹⁷⁷ Αρ. 10 παρ. 4 του ν. 4447/2016

¹⁷⁸ Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Η πράξη εφαρμογής*οπ.π. σελ. 213

¹⁷⁹ Αρ. 12 παρ. 5 του ν. 1337/1983 αρ. 48 ΚΒΠΝ)

¹⁸⁰ Αρ. 12 παρ. 5 ν. 1337/1983

¹⁸¹ Σε εκτέλεση του άρθρου 48 ΚΒΠΝ (αρ. 12 παρ. 6 του ν. 1337/1983) εκδόθηκε η υπ αριθμ. 93027/7188/1994 απόφαση του Υπ. ΠΕΧΩΔΕ (Β'877) με την οποία καθορίζονται ο χρόνος δημοσιότητας της πρόσκλησης για υποβολή δηλώσεων ιδιοκτησίας, το περιεχόμενο αυτών, οι προθεσμίες υποβολής και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια

τοπογραφικό διάγραμμα. Ο νομοθετικός λόγος της σύγχρονης προσκομιδής των τίτλων του ακινήτου και των πιστοποιητικών του Υποθηκοφυλακείου, είναι η εξασφάλιση των απαιτούμενων στοιχείων στον συντάσσοντα την πράξη εφαρμογής τεχνικό, για την σωστότερη κατά το δυνατό σύνταξή της, από την άποψη των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, προς αποφυγή ενστάσεων και δικαστικών διενέξεων. Η υποβολή της δήλωσης χωρίς την προσκόμιση των τίτλων και των πιστοποιητικών καμία νομική σκοπιμότητα και ιδίως την ασφάλεια των συναλλαγών δεν εξυπηρετεί¹⁸².

Σε εκτέλεση του άρθρου 12. παρ. 6 του ν. 1337/1983, όπως αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 4 του άρθρου 6 του ν. 2242/1994, εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 93027/7188/1994 απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ¹⁸³, με την οποία καθορίζονται ο χρόνος και ο τρόπος δημοσιότητας της πρόσκλησης για υποβολή δηλώσεων ιδιοκτησίας, το περιεχόμενο αυτών, οι προθεσμίες υποβολής και κάθε σχετική λεπτομέρεια.

Έτσι, σύμφωνα με τις σχετικές ως διατάξεις¹⁸⁴ η πρώτη πρόσκληση των ιδιοκτητών για υποβολή δήλωσης ιδιοκτησίας γίνεται με την έναρξη της κτηματογραφικής αποτύπωσης, με βάση τα τυχόν υπάρχοντα τοπογραφικά διαγράμματα. Η προθεσμία υποβολής είναι δύο μηνών από τη δημοσίευση της σχετικής πρόσκλησης. Μετά την ολοκλήρωση της κτηματογραφικής αποτύπωσης, τη λήψη υπόψη των δηλώσεων που υποβλήθηκαν και την ανάρτηση των κτηματογραφικών πινάκων και διαγραμμάτων **καλούνται οι ιδιοκτήτες για δεύτερη φορά** να λάβουν γνώση αυτών και να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους ή δήλωση ιδιοκτησίας σε προθεσμία 15 ημερών από την δημοσίευση της δεύτερης πρόσκλησης. Μετά και το νέο έλεγχο παρατηρήσεων και δηλώσεων και συμπλήρωση των διαγραμμάτων και πινάκων **καλούνται για τελευταία φορά οι ιδιοκτήτες** να λάβουν γνώση αυτών και να υποβάλλουν τυχόν παρατηρήσεις ή δηλώσεις ιδιοκτησίας σε προθεσμία 15 ημερών από τη δημοσίευση της πρόσκλησης. Η πρόσκληση αυτή γίνεται τουλάχιστον ένα μήνα μετά τη δεύτερη πρόσκληση¹⁸⁵.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι, **ο κανονιστικός νομοθέτης της υπουργικής απόφασης δεν ορίζει ρητά για «δικαίωμα ένστασης», αλλά μόνο για τις «τυχόν παρατηρήσεις» των ιδιοκτητών.** Ειδικότερα, κατά το στάδιο της

¹⁸² Κ. Χορομίδης, *Μερικά νομικά και συνταγματικά ζητήματα*.....οπ.π., 1528 επ.

¹⁸³ ΦΕΚ Β'877/94

¹⁸⁴ Τόσο της παρ. 5 του άρθρου 12 του ν. 1337/1983 όσο και της ως άνω υπουργικής απόφασης

¹⁸⁵ Βλ. σχετικά άρθρο 2 παρ. 1^α, αβ της υπουργικής απόφασης καθώς και Κ. Χορομίδης, *Μερικά νομικά ζητήματα* ..., οπ.π.

ανάρτησης της πολεοδομικής μελέτης, **το δικαίωμα ένστασης συνάγεται εμμέσως** από την προϊσχύσασα μορφή της παρ. 7 του άρθρου 7, - πριν την κατάργησή της με την παρ.2 του άρθρ.25 Ν.2508/1997- , η οποία αναφερόμενη στις ενστάσεις του σταδίου αυτού όριζε «*μέσα στις προθεσμίες για την υποβολή ενστάσεων, είτε κατά την ανάρτηση της πολεοδομικής μελέτης, είτε κατά τη σύνταξη της πράξης εφαρμογής*». Ναι μεν καταργήθηκε η διάταξη αυτή όσον αφορά το συγκεκριμένο αντικείμενο στο οποίο αναφερόταν, **εν τούτοις μέσα από αυτή διαφάνηκε η βούληση του νομοθέτη όσον αφορά την μορφή των «τυχόν παρατηρήσεων» των ιδιοκτητών**¹⁸⁶.

Επομένως, κατά το στάδιο αυτό της σύνταξης της πολεοδομικής μελέτης, οι θιγόμενοι ιδιοκτήτες με την ανάρτηση του κτηματογραφικού διαγράμματος και του κτηματολογικού πίνακα, **μπορούν να προβάλλουν τις ενστάσεις τους**, όταν λάβουν γνώση για τα όρια των ιδιοκτησιών τους, όπως εμφανίζονται στην αποτύπωση, αν δηλαδή είναι ορθά ή μήπως εν τω μεταξύ έχουν μεταβληθεί είτε κατά τα όρια είτε κατά τα ονόματα των ιδιοκτητών. **Οι ενστάσεις αυτές υποβάλλονται κατά τα στάδια και των δύο αναρτήσεων όπως έχουν περιγραφεί ανωτέρω**¹⁸⁷.

Με νεώτερη δε τροποποίηση της εν λόγω διάταξης για τη σύνταξη των κτηματογραφικών διαγραμμάτων και πινάκων για περιοχές που λειτουργεί Κτηματολογικό Γραφείο λαμβάνονται υπόψη τα στοιχεία του Εθνικού Κτηματολογίου¹⁸⁸.

Η **πρόσκληση** για την δήλωση υπόκειται στους προβλεπόμενους στο νόμο τύπους δημοσιότητας και αποτελεί **ουσιώδη τύπο της διαδικασίας**, η παράλειψη του οποίου επάγεται την ακυρότητα της πράξης εφαρμογής. Υπό την αρχική διατύπωση του ν. 1337/1983 η δήλωση αυτή δεν ήταν υποχρεωτική με αποτέλεσμα πολλοί ιδιοκτήτες να μην υποβάλλουν δηλώσεις θεωρώντας ότι η έλλειψη αυτή θα αποτελούσε πρόσκομμα για την κατάρτιση της πράξης εφαρμογής¹⁸⁹.

Προκείμενου δε ο νομοθέτης να διορθώσει την ατέλεια αυτή του νόμου, συνέδεσε την υποχρέωση δήλωση με διάφορες κυρώσεις, όπως η απόλυτη ακυρότητα κάθε **δικαιοπραξίας εν ζωή** σε περίπτωση παράλειψής της¹⁹⁰ καθώς και η μη χορήγηση

¹⁸⁶ Το ως άνω συμπέρασμα της γράφουσας εξήχθη μέσα από σχετική παρατήρηση στο σχετικό άρθρο του Κ. Χορομίδη, *Μερικά νομικάο.π.π.*

¹⁸⁷ Βλ. σχετικά και Δ. Μέλισσας, *Πολεοδομική Μελέτη....*, ο.π.

¹⁸⁸ Βλ. αρ. 1 παρ. 2 του ν. 4315/2014 που τροποποίησε την ως άνω διάταξη

¹⁸⁹ Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Πράξη Εφαρμογής...*, ο.π. σελ. 214 επ.

¹⁹⁰ Αρ. 12 παρ. 5 περ. α στοιχ. 1 του ν. 1337/1983

άδειας οικοδομής στο ακίνητο χωρίς την υποβολή κυρωμένου αντιγράφου της δήλωσης ιδιοκτησίας και του ανωτέρω πιστοποιητικού. Η σχετική απαγόρευση αφορά όχι μόνο την άδεια ανέγερσης της οικοδομής, αλλά κάθε άδεια που ανάγεται στην πολεοδομική κατάσταση του ακινήτου, όπως την άδεια προσθήκης ορόφου, κατεδάφισης του κτιρίου, περίφραξης ακινήτου κ.λ.π.¹⁹¹

Το προκαταρκτικό αυτό στάδιο κλείνει με τον έλεγχο και την επεξεργασία από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία¹⁹² των ως άνω υποβληθέντων στοιχείων και την τυχόν διόρθωση και συμπλήρωση του διαγράμματος και του πίνακα.

Στη συνέχεια, ακολουθεί **το δεύτερο στάδιο** που αποτελεί τη **σύνταξη** της πράξης εφαρμογής και συγκεκριμένα του κτηματογραφικού διαγράμματος και του κτηματολογικού πίνακα.

Συγκεκριμένα, μετά την παραλαβή, επεξεργασία και τον έλεγχο των στοιχείων των πιο πάνω δηλώσεων από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία και τη διόρθωση και συμπλήρωση του κτηματολογικού διαγράμματος και πίνακα της πολεοδομικής μελέτης ακολουθεί η σύνταξη της πράξης εφαρμογής και του κτηματολογικού πίνακα εφαρμογής.

Η πράξη εφαρμογής παράγει τα έννομα αποτελέσματά της και έχει **εκτελεστό** χαρακτήρα μόνο μετά την **κύρωσή** της από τον νομάρχη. Επομένως, η πράξη εφαρμογής δεν προσβάλλεται αυτοτελώς με αίτηση ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας, παρά μόνο μαζί με την κυρωτική απόφαση του νομάρχη, η οποία έχει και τον χαρακτήρα της εκτελεστότητας¹⁹³.

Μετά την σύνταξη της πράξης εφαρμογής με βάση τα στοιχεία που υποβλήθηκαν καλούνται οι φερόμενοι ως ιδιοκτήτες στα γραφεία της πολεοδομικής υπηρεσίας που την έχει συντάξει, **να λάβουν γνώση και να ασκήσουν τυχόν ενστάσεις** για τις διδόμενες λύσεις σε προθεσμία που αναφέρεται στην πρόκληση.

Σε περίπτωση **αποδοχής της ένστασης** του ιδιοκτήτη πρέπει να διακρίνουμε εάν αυτή έχει επιπτώσεις ή όχι και σε άλλες ιδιοκτησίες της περιοχής. Έτσι, σε περίπτωση που με την αποδοχή της ένστασης δεν συνάγεται κάποια μεταβολή στις άλλες ιδιοκτησίες, δεν απαιτείται εκ νέου ανάρτηση. Αν όμως η γενόμενη αποδεκτή ένσταση έχει επίδραση και σε άλλες ιδιοκτησίες και γενικά επέρχονται οποιασδήποτε

¹⁹¹ Βλ. Δ. Χριστοφίλοπουλος, *Πράξη Εφαρμογής*, ο.π.π, σελ. 221

¹⁹² δηλαδή εκείνη που έχει οριστεί ως επιβλέπουσα της πράξης εφαρμογής που συντάσσει ο μελετητής

¹⁹³ Βλ. και ΣτΕ 2380/1994

φύσης μεταβολές στις άλλες ιδιοκτησίες της περιοχής, όπως λ.χ. αλλάζουν τα όριά τους, τότε απαιτείται **ανασύνταξη** της πράξης εφαρμογής και εκ νέου ανάρτησή της για να παρασχεθεί η δυνατότητα υποβολής νέων ενστάσεων των ενδιαφερόμενων ιδιοκτητών¹⁹⁴.

4.2. Το νέο νομοθετικό καθεστώς (αρ. 10 ν. 4447/2016)

Ο νομοθέτης στο άρθρο 10 του ν. 4447/2016 ρύθμισε μόνο όσα ήθελε να τροποποιήσει σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς. Συγκεκριμένα αφενός όρισε τα Πολεοδομικά Σχέδια με τις Πράξεις Εφαρμογής τους ως δεύτερο ρυθμιστικό επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού σε σχέση με τα Τοπικά και Ειδικά Σχέδια Εφαρμογής που τα όρισε ως πρώτο ρυθμιστικό επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού και αφετέρου ενσωμάτωσε σε μία κυρωτική πράξη τα Πολεοδομικά Σχέδια και τις Πράξεις Εφαρμογής τους.

Ωστόσο ο νομοθέτης δεν περιέλαβε ειδική ρύθμιση για τις πράξεις εφαρμογής, παραπέμποντας μάλιστα στις διατάξεις των άρθρων 8 και 9 του ν. 1337/1983, οι οποίες αναφέρονται στην εισφορά σε γη και σε χρήμα. Το γεγονός ότι δεν παρέπεμψε και στις διατάξεις του άρθρου 12 του ίδιου ως άνω νόμου, θεωρούμε ότι έγινε εκ παραδρομής. Στην άποψη αυτή συνηγορεί και το γεγονός ότι **στις καταργούμενες διατάξεις του ν. 4447/2016¹⁹⁵ δεν περιλαμβάνονται και αυτές του άρθρου 12 του ν. 1337/1983.**

Επομένως ισχύουν τα όσα αναφέρθηκαν αμέσως ανωτέρω¹⁹⁶ όσον αφορά στο στάδιο της διαδικασίας σύνταξης της πράξης εφαρμογής με την μόνη διαφορά ότι άλλαξε ο **τρόπος δημοσιότητας της πρόσκλησης, η προθεσμία υποβολής των ενστάσεων** καθώς και η **θέσπιση ρητής υποχρέωσης του Δήμου να εξετάσει τις ενστάσεις** εντός της οριζόμενης προθεσμίας των 60 ημερών¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Πράξη Εφαρμογής...* οπ.π. σελ. 225-226 καθώς και αριθμ. 47537/5512/19.06.1990 εγκύκλιο του ΥΠΕΧΩΔΕ

¹⁹⁵ Άρθρο 14: « Από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, με την επιφύλαξη των ειδικότερων διατάξεων του παρόντος, καταργούνται: α) τα άρθρα 1 έως 13α του ν. 4269/2014 (Α` 142), β) κάθε άλλη διάταξη που αντίκειται στον παρόντα νόμο ή ανάγεται σε θέματα που ρυθμίζονται από αυτόν»

¹⁹⁶ Ως άνω εν. 4.1

¹⁹⁷ Άρ. 10 παρ. 4 περ. β : « Για το γεγονός αυτό ειδοποιείται το κοινό με σχετική δημοσίευση σε δύο (2) εφημερίδες, τοπικής ή εθνικής κυκλοφορίας και στην ιστοσελίδα του Δήμου. Κατ' εξαίρεση η πιο πάνω προθεσμία μπορεί να παραταθεί έως και πέντε (5) εργάσιμες ημέρες ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση της αρμόδιας υπηρεσίας του Δήμου. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν μέσα στην προθεσμία αυτή να λάβουν γνώση των παραπάνω στοιχείων και να υποβάλουν εγγράφως ή ηλεκτρονικά στην ιστοσελίδα του οικείου Δήμου ενστάσεις τους,

Αξίζει να αναφερθεί ότι η αλλαγή που επέφερε ο ν. 4447/2016 σε σχέση με την διαδικασία κύρωσης των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής είναι ότι οι προπαρασκευαστικές ενέργειες της **εισήγησης** της αρμόδιας υπηρεσίας και της **γνωμοδότησης** του οικείου ΣΥΠΟΘΕΑ **μπορούν να παρακαμφθούν** μετά την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας των δύο μηνών¹⁹⁸. Αυτό κατά την άποψή μας θα οδηγούσε σε **έλλειμα της συμμετοχικής διαδικασίας**, η οποία στην οικιστική πολιτική είναι ιδιαίτερα σημαντική αφού οι τοπικοί φορείς και όργανα είναι εκείνοι αποτελούν το έμβιο κομμάτι του αστικού χώρου, αφουγκράζονται προβλήματα και κατανοούν τις ανάγκες για την καλύτερη διαβίωσή του ανθρώπου στο οικιστικό περιβάλλον.

5. Η κύρωση και μεταγραφή της Πράξης Εφαρμογής

Υπό το προϋσχόν νομοθετικό καθεστώς, μετά την παρέλευση της προθεσμίας υποβολής ενστάσεων, η πράξη μαζί με τις τυχόν ενστάσεις υποβάλλεται για κρίση στον αρμόδιο νομάρχη ή το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο¹⁹⁹. Στη συνέχεια ο νομάρχης προχωρά σε **ουσιαστικό και νομικό έλεγχο της υπόθεσης**. Ειδικότερα, ο έλεγχος αυτός δεν περιορίζεται μόνο στη διαπίστωση αν η πράξη εφαρμογής συμφωνεί με τους όρους και τις προϋποθέσεις του νόμου, αλλά υπεισέρχεται και στην ουσία της υπόθεσης, αν έγινε ορθή ουσιαστική εκτίμηση για τη συνδρομή ή όχι των πραγματικών περιστατικών στα οποία στηρίχθηκε η πράξη εφαρμογής, αν έγινε ορθή χρήση της διακριτικής ευχέρειας. Κατά την εξέταση των ενστάσεων δεν απαιτείται να παραστούν οι ιδιοκτήτες για την υποστήριξη των ισχυρισμών τους ούτε απαιτείται η προηγούμενη γνωμοδότηση του ΣΧΟΠ του νομού.²⁰⁰

τις οποίες ο Δήμος οφείλει να εξετάσει εντός σαράντα (40) εργάσιμων ημερών από τη λήξη της ανωτέρω προθεσμίας....»

¹⁹⁸ Αρ. 10 παρ. 4 περ. γ του ν. 4447/2016 : «γ) Η έγκριση των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, ύστερα από γνώμη του οικείου Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων, και εισήγηση της αρμόδιας υπηρεσίας της οικείας Περιφέρειας. Η ανωτέρω γνώμη παρέχεται υποχρεωτικώς μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών από τότε που περιέρχεται στο οικείο συμβούλιο ο σχετικός φάκελος προς γνωμοδότηση. Μετά την άπρακτη πάροδο της ανωτέρω προθεσμίας, η διαδικασία μπορεί να συνεχίζεται χωρίς τη σχετική γνώμη»

¹⁹⁹ Ήδη μετά την θέση σε ισχύ της παρ. 1α του άρθρου 282 του ν. 3852/2010, στο πλαίσιο του Προγράμματος Καλλικράτης, πλέον αρμόδιο όργανο καθίσταται ο «αρετός» περιφερειάρχης ή το δημοτικό συμβούλιο .

²⁰⁰ Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Πράξη Εφαρμογής...* οπ.π. σελ. 228

Στη συνέχεια ο νομάρχης για όσες από τις ενστάσεις κρίνει ορθές, τις αποδέχεται, αρνείται την κύρωση της πράξης και διατάσσει την ανασύνταξή της. Σε αυτή την περίπτωση δεν περατώνεται η διοικητική διαδικασία, αλλά παραμένει εκκρεμής μέχρι την σύνταξη της διορθωτικής πράξης εφαρμογής. Για τον λόγο αυτό, η απόφαση που αρνείται την κύρωση της πράξης και διατάσσει την ανασύνταξή της δεν υπόκειται σε διοικητική προσφυγή του αρ. 8 του ν. 3200/1955, ούτε σε προσφυγή ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθόσον δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα. Η νομαρχιακή όμως απόφαση που εκδίδεται μετά την ανασύνταξη της αρχική πράξης έχει εκτελεστό χαρακτήρα, περατώνει τη διοικητική διαδικασία και συνεπώς υπόκειται στην ως άνω προσφυγή και αίτηση ακύρωσης²⁰¹.

Σε αντίθετη περίπτωση, αν ο νομάρχης αποφασίσει την απόρριψη των ενστάσεων, προβαίνει στην κύρωση της πράξης εφαρμογής. Με την έκδοση της **κυρωτικής** αυτής απόφασης, η οποία είναι **εκτελεστή** πράξη και άρα προσβάλλεται στο Συμβούλιο της Επικρατείας περατώνεται η διοικητική διαδικασία της έκδοσης της πράξης εφαρμογής.

Η κυρωθείσα πράξη εφαρμογής αποτελεί ταυτόχρονα και πράξη βεβαίωσης για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων σε εισφορά σε γη, όπως και κάθε μεταβολής που επέρχεται στα ακίνητα²⁰². Ειδικότερα, καθορίζει τα τμήματα που αφαιρούνται από κάθε ιδιοκτησία για εισφορά σε γη, τα τμήματα που μετατρέπονται σε χρηματική εισφορά, προσδιορίζει τα τμήματα που ρυμοτομούνται για κοινόχρηστους χώρους ή καταλαμβάνονται από κοινωφελείς χώρους και μπορεί να επιφέρει σημαντικές σε κάθε ιδιοκτησία γενικά, όπως μετακινήσεις, τακτοποιήσεις, προσκυρώσεις, ανταλλαγές και αλλαγές της μορφής των ιδιοκτησιών²⁰³.

Με το νέο νομοθετικό καθεστώς, πλέον, τα Πολεοδομικά Σχέδια και οι Πράξεις Εφαρμογής τους κυρώνονται με την **ίδια** απόφαση του αρμοδίου προς τούτο Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης²⁰⁴. **Πρόκειται για μια ατομική πράξη γενικού περιεχομένου, η οποία από την κύρωσή της γίνεται και εκτελεστή και μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης, κατά την άποψη της γράφουσας, στο Διοικητικό Εφετείο**²⁰⁵.

²⁰¹ ο.π.

²⁰² ΕφΘεσ 62/2009 ΠερΔικ 2009, 739, ΕφΘεσ 439/2008 Αρμ 2009, 671

²⁰³ ΕφΘεσ 62/2009, ο.π.

²⁰⁴ Βλ. αρ. 10 παρ. 4 περ.γ του ν. 4447/2016

²⁰⁵ Βλ. σχετικά ως άνω υποεν. 3.2.1

Κατά τα λοιπά θεωρούμε πως ισχύουν όσα ίσχυαν και στο προηγούμενο καθεστώς με τη βασική διαφορά ότι **η διοικητική διαδικασία περατώνεται με μία διοικητική πράξη**, την απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και όχι δύο πράξεις όπως ίσχυε προηγουμένως.

5.1. Η ανάκληση των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής

Υπό το προϊσχύον καθεστώς, και συγκεκριμένα **πριν την ισχύ του ν. 3212/2003**, υπό το κράτος εφαρμογής του άρθρου 12 του ν. 1337/1983, έγινε δεκτό με τις αποφάσεις 1730-2/2000 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι η πράξη εφαρμογής είναι **αμετάκλητη**, όπως επιτάσσει η νομοθετική ρύθμιση της περ. ε παρ. 7 του άρθρου 12 του ν. 1337/1983, που θέλει την πράξη, μετά την κύρωσή της, «οριστική και αμετάκλητη». Κατά τον ρητό ορισμό αλλά και την έννοια της ως άνω διάταξης, η πράξη εφαρμογής καθίσταται οριστική και αμετάκλητη και συνεπώς δεν είναι δυνατή, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερομένου, η επάνοδος της Διοίκησης επί του θέματος, οι πράξεις δε αυτές δεν υπόκεινται σε ανάκληση ή ανασύνταξη ούτε για λόγους νομιμότητας. Εφόσον εκδοθεί απόφαση του αρμόδιου (πολιτικού) δικαστηρίου, η οποία βεβαιώνει ορισμένο σφάλμα της πράξης εφαρμογής, οποιαδήποτε αξίωση του θιγόμενου ιδιώτη μετατρέπεται σε χρηματική αποζημίωση. Οι διαπιστώσεις κρίθηκαν **συνταγματικά θεμιτές λόγω της ανάγκης ταχείας εκκαθάρισης των σχετικών αμφισβητήσεων και προστασίας όσων αποκτούν δικαιώματα καλόπιστα μετά την μεταγραφή της πράξης εφαρμογής**²⁰⁶.

Η απόφαση αυτή συνάντησε την **κριτική** της θεωρίας με έμφαση στην ουσιαστική τήρηση της αρχής της νομιμότητας με την δυνατότητα ανάκλησης διαπιστωμένα παράνομων πράξεων εφαρμογής από την Διοίκηση²⁰⁷. Ήδη μάλιστα πριν την απόφαση είχε εκφραστεί η ίδια άποψη (υπέρ της ανάκλησης) με έμφαση στην αδυναμία του νομοθέτη μέσω του ορισμού της ως «ανέκκλητης», να αποκλείει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας, δηλαδή την ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης από τη διοίκηση²⁰⁸.

²⁰⁶ Βλ. ΣτΕ 1730/2000

²⁰⁷ Βλ. σχετικά Κ.Γώγος, *Η πράξη εφαρμογής ...* οπ.π.

²⁰⁸ Βλ. Β. Σκουρής, *Η έννομη προστασία στο πλαίσιο της πράξης εφαρμογής*, Αρμ. 1995, 1571 επ. Π. Λαζαράτος, *Το αμετάκλητο της πράξης εφαρμογής* (γνωμ.) ΔιΔικ 1997, 1116 επ.

Οι προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 1337/1983 **τροποποιήθηκαν** στη συνέχεια με τον ν. 3212/2003, με το άρθρο δε 11 παρ. 1, η ισχύς του οποίου άρχισε από τη δημοσίευση του νόμου στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, ο οποίος προέβλεψε την δυνατότητα της Διοίκησης να **ανακαλεί** την πράξης εφαρμογής **είτε για λόγους νομιμότητας, είτε για λόγους (συγγνωστής) πλάνης περί τα πράγματα** -με βάση στοιχεία, που δεν ήταν γνωστά κατά την κύρωση της πράξης εφαρμογής- **είτε για λόγους δεδικασμένου**- τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Εξάλλου στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρονται για τον σκοπό των ρυθμίσεων αυτών τα ακόλουθα: *«Η Διοίκηση εφήρμοσε την τροποποιούμενη με την παρ. 1 διάταξη της παρ. 7 του άρθρου 12 του ν. 1337/1983 όπως σε όλες τις διοικητικές πράξεις. Όπου υφίσταται λανθασμένη ή παράνομη πράξη εφαρμογής προέβαινε σε διορθωτική πράξη, με ανάκληση της προηγούμενης μέσα σε εύλογο χρόνο. Η τακτική αυτή εκρίθη από το ΣτΕ, με σειρά αποφάσεων του ως αντίθετη προς τις συνταγματικές αυτές διατάξεις (ΣτΕ 1730/00, 1731/00). Κατόπιν τούτου, κρίνεται σκόπιμο να ρυθμιστεί νομοθετικά η δυνατότητα της Διοίκησης να προβαίνει στη διόρθωση πράξεων εφαρμογής. Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις τίθενται όροι και περιορισμοί στη διορθωτική παρέμβαση της Διοίκησης και διασφαλίζονται τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Η αναγκαιότητα της προτεινόμενης ρύθμισης υπαγορεύεται από τη διαπίστωση ότι οι πράξεις εφαρμογής στηρίζονται συνήθως σε λανθασμένα ή ελλιπή στοιχεία που συλλέγονται κατά το στάδιο της κτηματογράφησης.»* Κατά την έννοια και τον σκοπό των παραπάνω διατάξεων του άρθρου 12 (παρ. 7 περ. ε) του ν 1337/1983, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Διοίκηση διαπιστώνει, μετά την έναρξη της ισχύος του ν. 3212/2003, ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τις διατάξεις αυτές προϋποθέσεις για την τροποποίηση των πράξεων εφαρμογής, μπορεί να προβαίνει στη διόρθωσή τους, χωρίς να εξετάζεται αν αυτές είχαν κυρωθεί πριν ή μετά την έναρξη ισχύος του ν. 3212/2003, αφού κρίσιμο στοιχείο είναι πλέον **ο χρόνος έκδοσης των νέων διορθωτικών πράξεων** και όχι αυτός της κύρωσης των εσφαλμένων αρχικών. Κάτι τέτοιο θα ήταν αντίθετο στη βούληση του νομοθέτη, ο οποίος απέβλεψε στη διόρθωση των παράνομων πράξεων εφαρμογής. Άλλωστε αυτή η δυνατότητα παρέχεται, ήδη, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περί ανάκλησης παράνομων πράξεων της Διοίκησης. **Αν ο νομοθέτης ήθελε να**

αποκλείσει την δυνατότητα επανεξέτασης και διόρθωσης εσφαλμένων πράξεων, θα είχε θέσει σχετική ρύθμιση.²⁰⁹

Κατά την άποψη του Κ. Γώγου, με την οποία και συμφωνούμε, στον πυρήνα της η τροποποιημένη αυτή διάταξη δημιουργεί **υποχρέωση της Διοίκησης να εκδίδει διορθωτικές πράξεις, όταν πληρούνται οι αυστηρές προϋποθέσεις που τίθενται**, δηλαδή, όταν έχει εμφιλοχωρήσει παρανομία ή πλάνη περί τα πράγματα που αποδεικνύεται από στοιχεία που δεν ήταν γνωστά κατά τον χρόνο κύρωσης της πράξης εφαρμογής ή προκύπτουν από τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Αν η ενέργεια αυτή δεν λάβει χώρα αυτεπαγγέλτως, ο ενδιαφερόμενος οφείλει να υποβάλλει την αίτησή του σε εύλογο χρόνο από την κύρωση της πράξης της οποίας ζητείται η διόρθωση²¹⁰.

Περαιτέρω, κατά την κρίση του Δικαστηρίου²¹¹ η ανάκληση της πράξης εφαρμογής είναι **μερική** -κατά την έκταση του σφάλματος- λαμβάνει χώρα εντός ευλόγου χρόνου από την κύρωσή της, ο οποίος δεν αποκλίνει από τον γενικό κανόνα του α.ν. 261/1968 (η πενταετία) και υπολογίζεται από την κύρωση της πράξης εφαρμογής έως την υποβολή αίτησης για ανάκληση.

Θεωρούμε πως και στο ισχύον νομοθετικό καθεστώς εξακολουθούν να ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 1337/1983, αφού αφορούν ειδικότερα στην διαδικασία της πράξης εφαρμογής, η οποία δεν ρυθμίζεται στο νέο νομικό πλαίσιο του ν. 4447/2016. Επομένως, και ως προς το θέμα της οριστικότητας της εν λόγω πράξης ισχύουν όσα αναφέραμε ανωτέρω. Άλλωστε με το νέο νομοθετικό καθεστώς του άρθρου 10 του νόμου ο οικιστικός νομοθέτης έκανε πλέον σαφή τη βούλησή του να μην περιλάβει ειδική διάταξη στο εν λόγω άρθρο για το αμετάκλητο ή μη της πράξης εφαρμογής.

5.2. Συνέπειες της Κύρωσης των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής

Όπως ίσχυε στο προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, με την κύρωση της Πράξης Εφαρμογής **οριστικοποιούνται** οι αναφερόμενες σε αυτήν εδαφικές μεταβολές σε σχέση με τους φερόμενους ως ιδιοκτήτες, οι οποίοι από της μεταγραφής της αποκτούν πρωτοτύπως την κυριότητα των αναγραφόμενων ιδιοκτησιών, υπό την

²⁰⁹ Βλ. ΣτΕ 1497/2015, 2928/2011

²¹⁰ Κ. Γώγος, *Η πράξη εφαρμογής ...* οπ.π.

²¹¹ Βλ. ΣτΕ 2928/2011

προϋπόθεση ότι είναι οι πραγματικοί κύριοι των ακινήτων, βάσει των οποίων διαμορφώθηκαν²¹². Κατά τον Κ. Χορομίδη, η απόκτηση κυριότητας με την Πράξη Εφαρμογής πρέπει να δεχτούμε ότι *τελεί υπό την συνταγματική αυτονόητη προϋπόθεση, ότι ο νέος ιδιοκτήτης ήταν κύριος του ακινήτου που εισφέρθηκε στην πολεοδομική ενεργοποίηση*²¹³, θέση την οποία δεν φαίνεται να την αποδέχεται ο οικιστικός νομοθέτης.

Ειδικότερα, αν δεν συντρέχει η προϋπόθεση αυτή, ο **αληθινός** κύριος του ακινήτου δύναται να **διεκδικήσει** το αντίστοιχο που διαμορφώθηκε, ασκώντας την σχετική αγωγή του φερόμενου στον κτηματολογικού πίνακα ως δικαιούχου ή των διαδόχων του. Αυτό προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 1337/1983 με τις οποίες ορίζεται ότι τυχόν διαφορές ως προς το μέγεθος της εισφοράς σε γη και το μέγεθος των ιδιοκτησιών, που βεβαιώνεται με απόφαση των αρμοδίων δικαστηρίων, μετατρέπονται σε χρηματική αποζημίωση²¹⁴.

Έτσι, από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι για κάθε διαφορά που θα δημιουργηθεί στη διαδικασία εφαρμογής της οικιστικής νομοθεσίας, **η εμπράγματα αγωγή του ιδιοκτήτη, παραχωρεί τη θέση της στην αγωγή χρηματικής αποζημίωσης, χωρίς να διασφαλίζεται η διατήρηση της εμπράγματης εξουσίας του ιδιοκτήτη στο ακίνητό του μέχρι τη λήψη της αντιπαροχής ίσης αξίας (άρθρο 24 παρ. 4 Συντ.) ή μέχρι τη λήψη αποζημίωσής του (αρ. 17 παρ. 2 Συντ.)**²¹⁵. Βέβαια αυτή η **αποδυνάμωση** της εμπράγματης αγωγής, η οποία βασίζεται στις αυξημένης τυπικής ισχύος διατάξεις των άρθρων 17 παρ. 2²¹⁶, 24 παρ. 4²¹⁷, 20 παρ. 1²¹⁸ του Συντάγματος, όπως και στις

²¹² Βλ. αρ. 12 παρ. 7^α του ν. 1337/1983

²¹³ Κ. Χορομίδης, *Ό,τι άλλο έγραφα*, τόμος II, Θεσ/κη 2016, σελ. 1275

²¹⁴ ΑΠ 261/2003 ΕλλΔνη 2004, 800, ΑΠ 1401/2003 ΕλλΔνη 2004, 1054

²¹⁵ Κ. Χορομίδης, *οπ.π.*, σελ. 1274

²¹⁶ Αρ. 17 παρ. 2 Συντ. «2. 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 πλήρης αποζημίωση, που να ανταποκρίνεται στην αξία την οποία είχε το απαλλοτριούμενο κατά το χρόνο της συζήτησης στο δικαστήριο για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης. Αν ζητηθεί απευθείας ο οριστικός προσδιορισμός της αποζημίωσης, λαμβάνεται υπόψη η αξία κατά το χρόνο της σχετικής συζήτησης στο δικαστήριο. Αν η συζήτηση για τον οριστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης διεξαχθεί μετά την παρέλευση έτους από τη συζήτηση για τον προσωρινό προσδιορισμό, τότε για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης λαμβάνεται υπόψη η αξία κατά το χρόνο της συζήτησης για τον οριστικό προσδιορισμό. Στην απόφαση κήρυξης πρέπει να δικαιολογείται ειδικά η δυνατότητα κάλυψης της δαπάνης 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.»

²¹⁷ Αρ. 24 παρ. 4 Συντ. : «4. Νόμος μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμιση της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής»

διατάξεις των άρθρων 6 παρ. 1 της Σύμβασης της Ρώμης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου²¹⁹ και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου αυτής²²⁰, σε ενοχική είναι αντίθετη στις προαναφερόμενες διατάξεις και μπορεί να οδηγήσει σε σκόπιμες παρανομίες των οργάνων της Διοίκησης²²¹. Πέραν τούτου, είναι αμφίβολη και η χρηματική ικανοποίηση του ιδιοκτήτη από τον οικείο ΟΤΑ, λόγω της έλλειψης οικονομικών πόρων αλλά και η εν γένει εξασφάλιση του ιδιοκτήτη, όταν κατά του Δημοσίου δεν χωρεί αναγκαστική εκτέλεση προς εξασφάλιση των οικονομικών του απαιτήσεων.

Περαιτέρω, με την κύρωση και από την μεταγραφή της πράξης εφαρμογής επέρχονται στις ιδιοκτησίες που συμμετέχουν στον πολεοδομικό σχεδιασμό **και μεταβολές που δεν έχουν οικονομικό αντικείμενο**, οι οποίες απορρέουν από την εφαρμογή του νόμου από τη συνολική διαχείριση γης με δέσμευση των υποχρεωτικών εισφερομένων τμημάτων της και διάθεσή τους απευθείας για τους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους της περιοχής της πολεοδομικής μελέτης ή την αποκατάσταση άλλων ιδιοκτησιών που δεσμεύτηκαν για τον ίδιο σκοπό με μετακινήσεις των εισφερομένων τμημάτων για την καλύτερη αξιοποίηση γης²²². Σε περίπτωση που οφείλεται αποζημίωση κατά τις διατάξεις του ν.δ. της 17.7.1923, όπως όταν αφαιρείται αναγκαστικά ένα ακίνητο, χωρίς να αντιπαρέχεται άλλο στον ιδιοκτήτη του ή όταν αφαιρείται τμήμα του ακινήτου μεγαλύτερου εκείνου του ποσοστού της υποχρεωτικής εισφοράς σε γη, δεν επέρχονται στις ιδιοκτησίες αυτές οι

²¹⁸ Αρ. 20 παρ. 1 Συντ. : «1. Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει»

²¹⁹ Αρ. 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ : «1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα όπως η υπόθεσίς του δικασθή δικαίως, δημοσία και εντός λογικής προθεσμίας υπό ανεξαρτήτου και αμερολήπτου δικαστηρίου, νομίμως λειτουργούντος, το οποίον θα αποφασίση είτε επί των αμφισβητήσεων επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών του αστικής φύσεως, είτε επί του βασίμου πάσης εναντίον του κατηγορίας ποινικής φύσεως. Η απόφασις δέον να εκδοθή δημοσία, η είσοδος όμως εις την αίθουσαν των συνεδριάσεων δύναται να απαγορευθή εις τον τύπον και το 10 11 κοινόν καθ' όλην ή μέρος της διαρκείας της δίκης προς το συμφέρον της ηθικής, της δημοσίας τάξεως ή της εθνικής ασφαλείας εν δημοκρατική κοινωνία, όταν τούτο ενδείκνυται υπό των συμφερόντων των ανηλίκων ή της ιδιωτικής ζωής των διαδίκων, ή εν τω κρινομένω υπό του Δικαστηρίου ως απολύτως αναγκαίου μέτρω, όταν υπό ειδικάς συνθήκας η δημοσιότητα θα ηδύνατο να παραβλάβη τα συμφέροντα της δικαιοσύνης.»

²²⁰ Αρ. 1 Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ : «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουνσι το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέση εν ισχύϊ Νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίους προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων.»

²²¹ Κ. Χορομίδης, *Ό,τι άλλο έγραψα*, οπ.π.

²²² Μ. Γεωργιάδου, *Αναγκαστική απαλλοτρίωση. Θεωρία-Νομολογία-Υποδείγματα*, 2^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη

μεταβολές, προτού ολοκληρωθούν οι παραπάνω διαδικασίες και καταβληθεί η αποζημίωση²²³.

Όπως και στο θέμα του ανέκκλητου ή μη της πράξης εφαρμογής, θεωρούμε πως και στο ισχύον νομοθετικό καθεστώς εξακολουθούν να ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 1337/1983, με την διαφορά, όπως έχει επανειλημμένα αναφερθεί, ότι η αρμοδιότητα κύρωσης της ενιαίας πλέον διοικητικής πράξης των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής ανήκει στον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

6. Η εφαρμογή του προϊσχύσαντος καθεστώτος πολεοδομικού Σχεδιασμού μέσα από την νομολογία των Διοικητικών και Πολιτικών Δικαστηρίων

Αν και έχει περάσει μεγάλο χρονικό διάστημα από την δημοσίευση και θέση σε ισχύ του νέου νομοθετικού καθεστώτος του ν. 4447/2016, εν τούτοις, η Διοίκηση δεν έχει προβεί ακόμα στην έκδοση των σχετικών κανονιστικών πράξεων απαραίτητων για την εφαρμογή του νόμου. Συνακόλουθα δεν έχει δοθεί αντίστοιχα και η δυνατότητα στην δικαιοσύνη να κρίνει πάνω στα νέες αυτές ρυθμίσεις, ώστε να διαμορφωθεί νέα νομολογία.

Ωστόσο κρίνεται σκόπιμο να παραθέσουμε ορισμένα θέματα **δικονομικά** -όπως σχετικά με την άσκηση των ενστάσεων και αγωγών, την εκτελεστικότητα των προσβαλλόμενων πράξεων κ.α.- καθώς και θέματα **ουσιαστικού** δικαίου -όπως σχετικά με τον τύπο της διαδικασίας που πρέπει να ακολουθήσει η διοίκηση (π.χ. αιτιολογία της πράξης της πολεοδομικής μελέτης και της πράξης εφαρμογής της, την άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης), την ανάκληση και κύρωση της πράξης της πράξης εφαρμογής, την ευχέρεια της Διοίκησης κατά την σύνταξη της πράξης εφαρμογής- καθώς και άλλα ειδικότερα θέματα.

²²³ ΑΠ 1205/2011, ΠερΔικ 2011, 720

6.1.Θέματα σχετικά με την άσκηση των προβλεπόμενων από τον νόμο ενστάσεων

- ❖ Επειδή σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας οι πολεοδομικές μελέτες που εγκρίνονται κατά τον ν. 1337/1983, καθ'ο μέρος ορίζουν τους οικοδομήσιμους, κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους και προβλέπουν τις συναφείς ρυμοτομικού χαρακτήρα διευθετήσεις, με τη χάραξη ρυμοτομικών και οικοδομικών γραμμών, αποτελούν **γενικές ατομικές πράξεις**²²⁴, η οποία δεν ελέγχεται παρεμπιπτόντως κατά την εκδίκαση του ενδίκου βοηθήματος, που αφορά την απόφαση κύρωσης της πράξης εφαρμογής²²⁵.
- ❖ Εφόσον θεσπίζεται δια του νόμου η δυνατότητα υποβολής ενστάσεων κατά της πράξης εφαρμογής, οι ενδιαφερόμενοι ιδιοκτήτες οφείλουν, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης διοικητικής διαδικασίας **να προβάλουν δι' ενστάσεως όποιες ουσιαστικές**²²⁶ **αιτιάσεις έχουν ενδεχομένως κατά της πράξης εφαρμογής.** Σε διαφορετική περίπτωση, λόγοι ακύρωσης ερειδόμενοι επί πραγματικής βάσης που δεν εμπεριέχεται σε ισχυρισμούς προβληθέντες δι' ενστάσεως κατά της πράξης εφαρμογής, είναι **απαράδεκτοι για τον λόγο ότι προβάλλονται για πρώτη φορά με την αίτηση ακυρώσεως**²²⁷.
- ❖ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 1337/1983 με τις οποίες θεσπίζεται η δυνατότητα των ενδιαφερομένων ιδιοκτητών να υποβάλλουν **ενστάσεις** κατά της πράξης εφαρμογής **πριν την κύρωσή** της, συνάγεται ότι ο νομάρχης, στον οποίο ανήκει η αρμοδιότητα να κρίνει τις ενστάσεις αυτές και να κυρώσει την πράξη εφαρμογής, **οφείλει να εξετάζει ειδικώς τους ουσιώδεις ισχυρισμούς** που προβάλλονται, η δε κρίση πρέπει να είναι

²²⁴ ΣτΕ 1421/2014, 1730/2012, 1988/2010 κ.α.

²²⁵ ΣτΕ 532/2017, 3567/2013, 146/2002, 2114/2000 κ.α.

²²⁶ Ουσιώδεις χαρακτηρίζονται οι ισχυρισμοί του διοικουμένου που αναφέρονται στις προϋποθέσεις του νόμου ως προς το περιεχόμενο της πράξης εφαρμογής (ΣτΕ 1898/1996), όπως οι αναγόμενοι στον εμβαδόν της αρχικής ιδιοκτησίας (ΣτΕ 886/2003, 2823/1999), στη μειωμένη αξία του αποδιδόμενου οικοπέδου έναντι της αρχικής ιδιοκτησίας (ΣτΕ 2662/1999, 5175/1997), στη νομιμότητα τρόπου υπολογισμού των εισφορών σε γη (ΣτΕ 3265/2003, στην κυριότητα των ακινήτων όταν η διοίκηση εξετάζει παρεμπιπτόντως ζητήματα ιδιωτικού δικαίου (ΣτΕ 2890/2002)

²²⁷ Βλ. ενδ. ΣτΕ 532/2017, 3186/2000, 2966/1991, 2537/1995, 2823/1999

αιτιολογημένη, η τελευταία δε μπορεί και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου²²⁸.

- ❖ Ενόψει αφενός της **εκτελεστότητας της πράξης εφαρμογής μετά την κύρωσή της** από τον νομάρχη και με το πρόσθετο δεδομένο ότι κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου **η νομιμότητα κάθε διοικητικής πράξης κρίνεται με βάση το νομικό και πραγματικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο έκδοσης της διοικητικής πράξης**, στον κτηματολογικό πίνακα που συνοδεύει κάθε πράξη εφαρμογής πρέπει να αναγράφονται ως ιδιοκτήτες τα πρόσωπα που είναι αληθείς κύριοι κάθε ακινήτου **κατά το χρονικό σημείο κύρωσης της εν λόγω πράξης**, δηλαδή κατά το χρονικό σημείο που η πράξη εφαρμογής αποκτά την υπόσταση της διοικητικής πράξης και αρχίζει να παράγει έννομα αποτελέσματα. **Γι αυτό άλλωστε προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ενστάσεων από τους φερόμενους ιδιοκτήτες μετά τη σύνταξη της πράξης εφαρμογής και πριν από την κύρωσή της από το νομάρχη**. Αν αυτοί **αμελήσουν** να υποβάλουν δήλωση ιδιοκτησίας ή ένσταση πριν από την κύρωση της πράξης εφαρμογής με αποτέλεσμα να μην περιληφθούν στον κτηματολογικό πίνακα και αντ'αυτών περιληφθούν ως ιδιοκτήτες των συγκεκριμένων ακινήτων άλλοι (π.χ. οι δικαιοπάροχοί τους), τότε οι **αληθείς κύριοι δικαιούνται να ζητήσουν εντός ευλόγου χρόνου, την εν όλω ή εν μέρει ανάκληση της αρχικής πράξης εφαρμογής**, με τη σύνταξη διορθωτικής πράξης εφαρμογής, λόγω πλάνης της Διοίκησης περί τα πράγματα, η οποία οφειλόταν σε στοιχεία που δεν ήταν γνωστά στη Διοίκηση κατά το χρόνο κύρωσης της αρχικής πράξης εφαρμογής. Επιπλέον οι αναγραφέντες ως ιδιοκτήτες συγκεκριμένου ακινήτου στην κτηματολογικό πίνακα της πράξης εφαρμογής, που δεν ήταν κύριοι του ακινήτου κατά το χρόνο κύρωσης της πράξης εφαρμογής, πρέπει να συναινούν στη διόρθωση της εσφαλμένης αναγραφής τους, προκειμένου να συνταχθεί η διορθωτική πράξη εφαρμογής, που θα αποτυπώνει τους αληθινούς ιδιοκτήτες.²²⁹

²²⁸ Βλ. ΣτΕ 524/2016, 3567/2013, 770/2005

²²⁹ Βλ. ΔΠΡΗΡΚΛ 500/2011, <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

- ❖ Κατά πράξης εφαρμογής που κυρώθηκε πριν την ισχύ του ν. 3212/2003 (31.12.2003)²³⁰ δεν χωρεί προσφυγή βάσει του άρθρου 8 του ν. 3200/2005 και συνεπώς η άσκησή της είναι **απαράδεκτη και δεν διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση της αίτησης ακύρωσης κατά της απόφασης αυτής**. Κατά συνέπεια, αν υποβληθεί αίτηση ακύρωσης μετά την πάροδο 60 ημερών από την κύρωση της πράξης εφαρμογής, θα κριθεί απαράδεκτη. Αν όμως στην νομαρχιακή απόφαση ή στο έγγραφο της Διοίκησης, με το οποίο γνωστοποιείται στους ενδιαφερόμενους η κυρωτική απόφαση, αναφέρεται ότι η απόφαση αυτή υπόκειται στην ανωτέρω προσφυγή, η εμπρόθεσμη άσκηση της προσφυγής αυτής διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση της αίτησης ακύρωσης κατά της νομαρχιακής απόφασης, ώστε ο διοικούμενος να μη στερηθεί δικαστικής προστασίας εξαιτίας της παραπάνω εσφαλμένης υπόδειξης της Διοίκησης²³¹.

- ❖ Όπως προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρου 12 παρ. 7 περ. β και δ του ν. 1337/1983 με την κύρωση και μεταγραφή της πράξης εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, **γεννάται ενοχική αξίωση αποζημίωσης** κατά του οικείου ΟΤΑ, για τα επικείμενα συστατικά των εδαφικών τμημάτων, τα οποία με αυτήν αφαιρούνται ως υποχρεωτική εισφορά σε γη, **η δε αποβολή του νομέα ή κατόχου από τα τμήματα αυτά μπορεί να ζητηθεί και πριν το προσδιορισμό ή την καταβολή της εν λόγω αποζημίωσης**, στην οποία περιλαμβάνεται κάθε ζημία από την απόδοση των επικειμένων, χωρίς να αποκλείεται και εκείνη που προκαλείται από τον εκμηδενισμό ή την μείωση της αξίας των τμημάτων αυτών που απομένουν, ή από τη δαπάνη αποκατάστασης της λειτουργικότητας αυτών, στην περίπτωση που τα επικείμενα κτίσματα εκτείνονται και σε εδαφικά τμήματα που δεν αφαιρέθηκαν ως εισφορά σε γη²³².

- ❖ Για τα **επικείμενα συστατικά** ο οικιστικός νομοθέτης, με βάση την παρ. 3 του άρθρου 24 του Συντ.²³³, είχε την δυνατότητα να ορίσει διαφορετικά, ότι

²³⁰ Σύμφωνα με το προγενέστερο καθεστώς η πράξη εφαρμογής καθίσταται οριστική και αμετάκλητη μετά την κύρωσή της.

²³¹ Βλ. ολΣτΕ 2892/1993, 886/2003

²³² ΑΠ 1181/2012

²³³ Βλ. σχετική ως άνω υποσημείωση

δηλαδή θα εισφέρονταν χωρίς αποζημίωση, πλην όμως επέλεξε την ευνοϊκότερη για τους ιδιοκτήτες λύση²³⁴, υποχρεώνοντας τους οικείους ΟΤΑ να καταβάλουν σε αυτούς **αποζημίωση**, προβλέποντας συγχρόνως ταχεία διαδικασία για τον προσδιορισμό της, χωρίς να αποκλείει την προσφυγή στο αρμόδιο καθ ύλην δικαστήριο. Εν όψει αυτών, η διάταξη του αρ. 12 παρ. 7 περ. β του ν. 1337/1983, **επιτρέποντας την κατάληψη και επομένως την αφαίρεση των υποχρεωτικώς εισφερομένων τμημάτων γης, αναγκαίως δε και των σε αυτά επικειμένων (συστατικών) και πριν ακόμα από την καταβολή στον δικαιούχο της οφειλομένης για τα τελευταία αποζημίωσης**, δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 4 και 17 παρ. 2 και 4 του Συντ., αφού οι παρεκκλίνουσες από τις διατάξεις αυτές ρυθμίσεις που περιέχει έγιναν κατ'εφαρμογή των διατάξεων των παραγράφων 2 έως 4 του άρθρου 24 του Συντάγματος²³⁵.

- ❖ **Η άσκηση του δικαιώματος αποζημίωσης για τα επικείμενα συστατικά εδαφικών τμημάτων** ασκείται **καταχρηστικά**, κατ' άρθρο 281 ΑΚ, όταν η προφανής υπέρβαση των ορίων που επιβάλλουν η καλή πίστη ή τα χρηστά ήθη ή και οικονομικός και κοινωνικός χαρακτήρας του δικαιώματος, πρέπει να προκύπτει είτε από τη συμπεριφορά του δικαιούχου που προηγήθηκε, είτε από την πραγματική κατάσταση που διαμορφώθηκε, ή από τις περιστάσεις που μεσολάβησαν, ή από άλλα περιστατικά, τα οποία, χωρίς κατά νόμο να εμποδίζουν τη γέννηση ή να επάγονται την απόσβεση το δικαιώματος, καθιστούν μη ανεκτή την άσκησή του, κατά τις περί δικαίου και ηθικής αντίληψης του μέσου κοινωνικού ανθρώπου. Η με την άσκηση του δικαιώματος ανατροπή της κατάστασης που δημιουργήθηκε ή η με αυτήν πρόκληση στον υπόχρεο επαχθών, όχι δε κατ'ανάγκη και αφόρητων, συνεπειών, θα πρέπει με γνώμονα την **καλή πίστη και τα χρηστά ήθη**, να μην είναι ανεκτή, ώστε μετά από **αντιστάθμισή** τους προς το συμφέρον που η άσκηση αυτή εξυπηρετεί, να κρίνεται επιβεβλημένη, προς αποτροπή των επαχθών για τον υπόχρεο συνεπειών, **η θυσία του αξιούμενου δικαιώματος**. Συνεπώς, **δεν καθιστά καταχρηστική** την άσκηση δικαιώματος αποζημίωσης, **μόνη η υπό τις προϋποθέσεις του νόμου άσκηση αυτού** και η

²³⁴ της περ. δ της παρ. 7 του αρ. 12 του ν. 1337/1983

²³⁵ Ολ. ΑΠ 19/2002, 1181/2002

επέλευση των δυσμενών συνεπειών που αναγκαίως, κατά το νόμο, αυτή συνεπάγεται, χωρίς τη συνδρομή και άλλων, κατά τα ανωτέρω, προϋποθέσεων²³⁶.

6.2. Θέματα σχετικά με την εκτελεστότητα των προσβαλλόμενων πράξεων

- ❖ Οι γνωμοδοτήσεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος και του οικείου Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου είναι **συμβουλευτικού χαρακτήρα**, δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και ως εκ τούτου δεν προσβάλλονται αυτοτελώς με αίτηση ακύρωσης στο ΣτΕ. Προσβάλλονται όμως μαζί με την απόφαση του νομάρχη που ενέκρινε ή απέρριπτε την πολεοδομική μελέτη. Οι γνωμοδοτήσεις αποτελούν **ουσιώδη τύπο της διαδικασίας**, η μη τήρηση του οποίου οδηγεί σε ακύρωση του π.δ. έγκρισης της πολεοδομικής μελέτης.²³⁷
- ❖ Τα συνημμένα στην πράξη εφαρμογής διαγράμματα, πίνακες, εκθέσεις, προσβάλλονται απαραδέκτως με αίτηση ακύρωσης, διότι αποτελούν **προπαρασκευαστικές** πράξεις στερούμενες εκτελεστότητας²³⁸

6.3. Θέματα σχετικά με τον τύπο της διαδικασίας

- ❖ Έχει γίνει δεκτό από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας²³⁹ ότι οι διατυπώσεις δημοσιότητας που υποβάλλεται η πράξη εφαρμογής²⁴⁰ **δεν αποτελούν συστατικό τύπο της διαδικασίας** και αποσκοπούν απλώς στην **γνωστοποίηση** της πράξης, ώστε να παρασχεθεί η δυνατότητα άσκησης ένστασης κατ'αυτής από τους ενδιαφερομένους²⁴¹. Ειδικότερα, με τις υπ αριθμ. 2380/1994 και 2833/1999 αποφάσεις του ΣτΕ προκύπτει ότι η πρόσκληση για την υποβολή ενστάσεων κατά της κυρωτικής απόφασης της πράξης εφαρμογής δεν συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, αλλά αποσκοπεί απλώς στην **γνωστοποίηση της απόφασης**. Επομένως η

²³⁶ ΑΠ 1181/2012

²³⁷ ΣτΕ 667/1990 ΔελΝομΣτΕ 1990, 162, ΕλλΔνη 1991, 224

²³⁸ ΣτΕ 319/2002, αδημ.

²³⁹ Βλ. ΣτΕ 3567/1996, 4031/1998, 2318/1999, 319./2002

²⁴⁰ Οι διατυπώσεις αφορούν την γνωστοποίηση της συνταχθείσας πράξης εφαρμογής κατά την δεύτερη φάση της διαδικασίας

παράλειψή του **δεν επηρεάζει τη νομιμότητα** της κυρωτικής απόφασης του νομάρχη.

- ❖ Ωστόσο η υποβολή ενστάσεων αποτελεί **έκφραση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης διοικουμένων** μέσω του οποίου παρέχεται στους θιγόμενους η δυνατότητα να διατυπώσουν τις αντιρρήσεις τους τόσο ως προς την ουσία των επιχειρούμενων ρυθμίσεων όσο και ως προς την νομιμότητά τους. Άλλωστε, η διαδικασία των ενστάσεων αποτελεί τη μοναδική ευκαιρία που έχει ο ιδιοκτήτης να προβάλλει αντιρρήσεις ως προς την ουσιαστική και τεχνική σκοπιμότητα των ρυθμίσεων που περιέχει η πράξη εφαρμογής. Όπως λοιπόν συμβαίνει και στην περίπτωση όλων των δυσμενών ατομικών διοικητικών πράξεων²⁴² πρέπει να γίνει δεκτό ότι και η παράλειψη της απαιτούμενης από το νόμο πρόσκλησης των φερόμενων ιδιοκτητών να διατυπώσουν ενστάσεις συνιστά **παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας κύρωσης** της πράξης εφαρμογής.²⁴³
- ❖ Πέραν της απάντησης των ουσιωδών ισχυρισμών που προέβαλαν οι θιγόμενοι ιδιοκτήτες, σύμφωνα με την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας²⁴⁴, από την **αιτιολογία της πράξης** πρέπει να προκύπτει, εάν τα εδαφικά τμήματα που συγκεντρώθηκαν από την εισφορά σε γη επαρκούν ή όχι για την δημιουργία των κοινόχρηστων χώρων. Επίσης πρέπει να αναφέρονται ακριβώς ποίων ιδιοκτητών τα ακίνητα ρυμοτομούνται και δη εξ ολοκλήρου ή μη, για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων ή κοινωφελών χώρων. Επίσης πρέπει να αναγράφεται ακριβώς η ακριβής έκταση των ιδιοκτησιών. Τέλος από τα στοιχεία της αιτιολογίας πρέπει να καθίσταται σαφής η ορθή τήρηση της σειράς προτεραιότητας που τάσσεται στο άρθρο 8 παρ. 8 του ν. 1337/1983 κατά τη διάθεση εδαφών που συγκεντρώνονται από τις εισφορές .
- ❖ Σε περίπτωση που γίνει δεκτό **αίτημα μετατροπής**, δεδομένου ότι το μέτρο αυτό έχει εξαιρετικό χαρακτήρα, διότι η χωρία αντάλλαγμα διάθεση από τους

²⁴² Βλ. σχ. Αρ. 20 παρ. 2 του Συντάγματος : «Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του». Επίσης και αρ. 6 παρ. 1 του Κ.Δ.Δ/σίας (ν. 2690/1999): «Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα».

²⁴³ Κ. Γώγος *Η πράξη εφαρμογής* σπ.π.,

²⁴⁴ ΣτΕ 3265/2003, 1161/2002, 5249/1995 και Κ. Γώγος *Η πράξη εφαρμογής*..... σπ.π.

ιδιοκτήτες ακινήτων που βρίσκονται σε περιοχή, η οποία χαρακτηρίζεται ως οικιστική με την ένταξή της σε πολεοδομικό σχέδιο, τμήματος της ιδιοκτησίας τους γίνεται για να εξασφαλιστούν οι εκτάσεις που απαιτούνται για τους προβλεπόμενους από το πολεοδομικό σχέδιο κοινόχρηστους χώρους, απαιτείται **ειδική αιτιολογία**, αναγόμενη είτε σε αδυναμία πολεοδομικής αξιοποίησης της γης που πρόκειται να αποτελέσει αντικείμενο εισφοράς είτε στις εξαιρετικά επιζήμιες για την ιδιοκτησία συνέπειες της αφαίρεσης του τμήματος αυτού, που τελούν σε προφανή δυσαναλογία προς τον επιδιωκόμενο με την εισφορά σκοπό και τη δυνατότητα θεραπείας του με άλλο τρόπο²⁴⁵

6.4. Θέματα σχετικά με την κύρωση, μεταγραφή, ανάκληση της Πράξης Εφαρμογής

- ❖ Με την ολοκλήρωση της ένταξης ενός ακινήτου στο οικιστικό σχέδιο, **ο πραγματικός κύριος αυτού**, έστω κι αν υπέβαλε δήλωση ιδιοκτησίας στον οικείο δήμο ή κοινότητα **και δεν άσκησε ένσταση** κατά της πράξης εφαρμογής, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 12 παρ. 5 του ν. 1337/1983, **δεν χάνει την κυριότητα επί του ακινήτου** που απομένει μετά την εισφορά σε γη για την συμμετοχή του στην επέκταση του σχεδίου ή για τη δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων. Πολύ περισσότερο όταν το ακίνητο που απομένει είναι άρτιο και οικοδομήσιμο. Απλώς δεν μπορεί πλέον να προσβάλλει την πράξη **ως προς το μέγεθος της εισφοράς του ακινήτου**. Έτσι, **ο τρίτος** που με ανακριβή δήλωση ιδιοκτησίας στον αρμόδιο δήμο ή κοινότητα περιλήφθηκε στη **μεταγραφείσα πράξη εφαρμογής** ως κύριος του ακινήτου, **δεν αποκτά με αυτό και μόνο την κυριότητα του ακινήτου με πρωτότυπο τρόπο** και δεν μπορεί να αντιτάξει την κυριότητα αυτή έναντι του αληθούς κυρίου²⁴⁶. Επομένως, από τις διατάξεις του άρθρου 12 του ως άνω νόμου, σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 49 παρ. 2 και 3 του ν. 947/70 περί οικιστικών περιοχών, συνάγεται ότι με την **κύρωση** της πράξης εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης οριστικοποιούνται οι

²⁴⁵ ΣτΕ 2290/1998, 2138/1999, ΔΕΦΑΘ 749/2013

²⁴⁶ Βλ. ΑΠ 261/2003, ΕΛΛΝΔνη 45, 800

αναφερόμενες σε αυτήν εδαφικές μεταβολές σε συσχετισμό με τους φερόμενους ιδιοκτήτες τους, οι οποίοι **από της μεταγραφής της αποκτούν πρωτότυπα κυριότητα επί των αναγραφομένων ιδιοκτησιών, υπό την προϋπόθεση όμως ότι είναι οι πραγματικοί κύριοι των ακινήτων** που αποτέλεσαν την φάση διαμόρφωσής τους.²⁴⁷

- ❖ Η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 11 του ν. 3212/2003 με την οποία επετράπη, η κατ'εξαίρεση, για λόγους νομιμότητας ή για πλάνη περί τα πράγματα, εν όλω ή εν μέρει **ανάκληση** ακυρωθείσας πράξης εφαρμογής, όπως προκύπτει από το γράμμα της και από την εισηγητική της έκθεση **δεν έχει ερμηνευτικό χαρακτήρα, ούτε αναδρομική ισχύ και δεν μπορεί, ως εκ τούτου, να προσδώσει κύρος σε προγενέστερες της θέσης της σε ισχύ (31.12.2003) ατομικές πράξεις**, με τις οποίες είχε επιχειρηθεί, ανεπίτρεπτα κατά τα ανωτέρω, η ανάκληση ή η τροποποίηση κυρωθεισών πράξεων εφαρμογής²⁴⁸.

6.5. Θέματα σχετικά με την διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης κατά την σύνταξη της Πράξης Εφαρμογής

- ❖ Κατά το στάδιο της κατάρτισης της πράξης εφαρμογής και της έγκρισής της η **διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να εξετάζει ζητήματα ιδιωτικού δικαίου** σε σχέση με την κυριότητα των ιδιοκτησιών, την καταβολή αποζημίωσης κ.λ.π, γιατί αποτελούν ζητήματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα των **πολιτικών** δικαστηρίων. Σε περίπτωση όμως που τα θέματα αυτά επηρεάζουν την τεχνική ενέργεια της πράξης εφαρμογής, η διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει παρεμπιπτόντως τα ζητήματα αυτά και να αιτιολογή την κρίση της για την ύπαρξη δικαιωμάτων κυριότητας. Βέβαια, η τελεσίδικη κρίση ανήκει στα πολιτικά δικαστήρια. **Η διοίκηση, επομένως, δεν είναι υποχρεωμένη να ελέγχει ουσιαστικά τους τίτλους ιδιοκτησίας και να προβαίνει σε αναγνώριση των πραγματικών ιδιοκτητών**²⁴⁹.

²⁴⁷ ΑΠ 261/2003 σπ.π., πρβλ. και ΟΛΑΠ 1236/1982, ΝοΒ 31, 1174, ΟλΣτΕ 1730/2000

²⁴⁸ ΣτΕ 4573/2009, 2601/2008 κ.α.

²⁴⁹ Βλ. σχετ. νμλ ΣτΕ 3516/2010 Ολομ., 3517/2010, 2396/2008, 744/1987 Ολομ. <https://lawdb.intrasoftnet.com> .
Ειδικά ως προς την μετάθεση κυριότητας ακινήτων υπέρ του οικείου ΟΤΑ, εφόσον είχε τεθεί σε κοινή χρήση με

- ❖ Η διοίκηση έχει κατ'αρχήν **διακριτική ευχέρεια ως προς την αποδοχή ή μη του αιτήματος μετατροπής εισφοράς γης σε χρήμα**, κατ'άρθρο 8 παρ. 7 του ν. 1337/1983, **μη απαιτούμενης, κατ'αρχήν, ειδικής αιτιολογίας** για την απόρριψη του αιτήματος. Όταν, όμως, κατά τη διοικητική διαδικασία που προηγείται της κύρωσης της πράξης εφαρμογής προβληθούν από τον ενδιαφερόμενο ιδιοκτήτη **ειδικοί ισχυρισμοί, αναγόμενοι στην κατ'αρχήν συνδρομή των κρίσιμων προϋποθέσεων για τη μετατροπή της εισφοράς, υποχρεούται η Διοίκηση να αντιμετωπίσει αιτιολογημένα** τους ισχυρισμούς αυτούς²⁵⁰.

- ❖ Ο μέσω της πράξης εφαρμογής **θεσμός της τακτοποίησης οικοπέδων** υπαγορεύεται τόσο από λόγους δημοσίου συμφέροντος, όσο και από λόγους αναγόμενους στην προστασία της ιδιοκτησίας, αποσκοπεί δε στην αρτιοποίηση των μη αρτίων οικοπέδων, αλλά και στον πλήρη, κατά το δυνατόν, ορθογωνισμό και ευθυγράμμιση των πλευρών τους, ώστε να καταστεί σε αυτά δυνατή η ανέγερση αρτίων οικοπέδων. Κατά τη διενέργεια της τακτοποίησης παρέχεται στη Διοίκηση **ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο πραγματοποίησής της**, και ειδικότερα συγχωρείται η μεταβολή του σχήματος, της θέσης και του μεγέθους των τακτοποιουμένων οικοπέδων, ώστε να γίνεται εφικτή η πληρέστερη οικοδομική τους εκμετάλλευση, σε συνάρτηση και με τις οικοδομικές ανάγκες της περιοχής. Η **ουσιαστική δε εκτίμηση** των αρμοδίων οργάνων για τον **προσφορότερο τρόπο τακτοποίησης** δεν είναι ελεγκτή από τον ακυρωτικό δικαστή, ως κρίση τεχνικής φύσης. Πρέπει όμως η κρίση αυτή να αιτιολογείται προσηκόντως, με την αναφορά των πραγματικών δεδομένων και των λόγων, εν όψει των οποίων κατέστη αναγκαίος ο προκριθείς τρόπος πραγματοποίησης της τακτοποίησης, όταν μάλιστα κατά την προηγηθείσα διοικητική διαδικασία είχαν προβληθεί συγκεκριμένοι ισχυρισμοί από τους θιγόμενους ιδιοκτήτες. Πάντως δε, κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της εξουσίας, η Διοίκηση δεν μπορεί να επιλέξει λύση, η οποία θα

την βούληση των ιδιοκτητών τους, η συνδρομή των προϋποθέσεων του αρ. 28 του ν. 1337/1983 ελέγχεται παρεμπιπτόντως από τη Διοίκηση και κρίνεται τελεσίδικα από τα πολιτικά δικαστήρια

²⁵⁰ ΣΤΕ 943/2016, 524/2016, 2070/2004, 428/2001, 2138/1999, 1173/1997

συνεπάγεται την υπέρμετρη επιβάρυνση μιας ιδιοκτησίας προς όφελος άλλης χωρίς αποχρώντα λόγο και πρέπει να επιδιώκει, εντός των επιτρεπομένων ορίων, των καθοριζομένων από τις ειδικότερες συνθήκες κάθε περίπτωσης, την ανταλλαγή ισομεγέθων και ισάξιων τμημάτων μεταξύ των τακτοποιουμένων οικοπέδων²⁵¹.

6.6. Άλλα Θέματα ουσιαστικού δικαίου σχετικά με την σύνταξη της Πράξης Εφαρμογής

- ❖ Από τις διατάξεις του ν. 1337/1983 δεν προκύπτει χρονικός περιορισμός για τη **σύνταξη** της πράξης εφαρμογής και άρα ο χρόνος σύνταξης της εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Ωστόσο **η αρχή της χρηστής διοίκησης** επιτάσσει τη σύνταξη της πράξης εφαρμογής σε **εύλογο χρόνο** από την περάτωση της προβλεπόμενης διαδικασίας.
- ❖ Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 12 του ν. 1337/1983 με την πράξη εφαρμογής επιτρέπεται να προβλέπεται τακτοποίηση όχι μόνο προκειμένου να αποκτήσουν τις απαιτούμενες διαστάσεις και να καταστούν οικοδομήσιμα οικοπέδα που δεν είναι άρτια κατά τις διαστάσεις τους, **αλλά και των αρτίων οικοπέδων προκειμένου να αποκτήσουν την κατάλληλη από πολεοδομική άποψη μορφή για την οικοδόμησή τους**²⁵².
- ❖ Από την διάταξη του άρθρου 12 παρ. 5 περ. α στοιχ. 1 του ν. 1337/1983 ανακύπτει το ερώτημα αν ο νομοθέτης ήθελε να περιλάβει όλες τις εν ζωή δικαιοπραξίες ή μόνο τις εμπράγματα δικαιοπραξίες με τις οποίες μεταβιβάζεται, καταργείται ή αλλοιώνεται εμπράγματο δικαίωμα. Η στενή ερμηνεία αυτής η οποία θα ελάμβανε μόνο τις εμπράγματα δικαιοπραξίες δεν συνάδει με τον σκοπό του νόμου που είναι η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού, ορθότερο θα ήταν **στην έννοια της δικαιοπραξίας να συμπεριληφθούν και οι σχετικές με το ακίνητο ενοχικές δικαιοπραξίες**, όπως λ.χ η εκμίσθωσή του. Κατ'αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται **ο σκοπός** του

²⁵¹ Βλ. ΣτΕ 1947/2015, 4053/1999, 4797/1997, 1529/1997, 3153/1992, 2883/1989 κ.α.

²⁵² Βλ. ΣτΕ 2471/2009, ΣτΕ 1947/2015 και πρβλ. ΣτΕ 2045/2012

νομοθέτη που είναι να πιέσει όλους τους ιδιοκτήτες του ακινήτου που περιλαμβάνονται στην περιοχή της πράξης εφαρμογής²⁵³.

- ❖ Σε περίπτωση που έχει **συσταθεί κάθετη συνιδιοκτησία** πρέπει να λαμβάνεται εισφορά σε γη και να **μην μετατρέπεται σε χρήμα**, γιατί σε διαφορετική περίπτωση όλοι οι ιδιοκτήτες θα έκαναν σύσταση κάθετης συνιδιοκτησίας για να έχουν μετατροπή. Συνεπώς, η πράξη εφαρμογής συντάσσεται ωσάν να μην υπάρχει η κάθετη συνιδιοκτησία. Έτσι ο τυχόν προβαλλόμενος ισχυρισμός ότι «δεν είναι δυνατόν να αγνοηθεί η μεταξύ των ενδιαφερομένων συσταθείσα κάθετη συνιδιοκτησία» δεν έχει βάση, γιατί στηρίζεται στην ανακριβή προϋπόθεση ότι με την δικαιοπραξία αυτή έχουν δημιουργηθεί επί του ακινήτου αυτοτελείς ιδιοκτησίες, ενώ αυτό είναι **ενιαίο με συνιδιοκτησία**²⁵⁴.

- ❖ Η σύνταξη της πράξης εφαρμογής στηρίζεται σε προβλεπόμενα από τις διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 1337/1983 αντικειμενικά κριτήρια, που είναι συμβατά ως εύλογα με τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1, 17 παρ. 1, 24 και 25 του ισχύοντος Συντάγματος²⁵⁵. Η αντικειμενικότητα γενικά των πιο πάνω κριτηρίων για όλες τις περιπτώσεις δεν αποκλείει στον ιδιοκτήτη του ακινήτου να επικαλεστεί ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση **δεν ωφελήθηκε από τη ρυμοτόμηση της ιδιοκτησίας του, ώστε από τις ίδιες διατάξεις δεν καθιερώνεται αμάχητο τεκμήριο ωφέλειας, αλλά μαχητό.**²⁵⁶

²⁵³ Δ. Χριστοφιλόπουλος, Ό,τι άλλο έγγραφο..... οπ.π. σελ. 220-221

²⁵⁴ ΣτΕ 3338/1999, 4806/1995, 3255/1991

²⁵⁵ Ολ.ΣτΕ 2057 και 2058/1994

²⁵⁶ ΕφΘεσσαλ 599/2017

Συμπεράσματα

Βασικό ρόλο στην πολεοδομική ενεργοποίηση του μέχρι τώρα νομοθετικού καθεστώτος χωροταξικής πολιτικής διαδραματίζουν τα Διοικητικά Δικαστήρια, τόσο το Συμβούλιο της Επικρατείας όσο και τα Διοικητικά Εφετεία. Μέσα από τη νομολογία των Δικαστηρίων αυτών διαμορφώνονται βασικές αρχές και κανόνες για την εξειδίκευση των ρυθμίσεων που επιτάσσει ο συνταγματικός και οικιστικός νομοθέτης, τη συμπλήρωση των κενών της νομοθεσίας και των παραλείψεων της Διοίκησης.

Η διαδικασία της πολεοδομικής ενεργοποίησης όπως αναλύθηκε και στην παρούσα μελέτη, για τον λόγο ότι προσβάλλονται και ιδιωτικά δικαιώματα, πρέπει να προβλέπεται μέσα από ένα πλέγμα νομοθετικών και συνταγματικών διατάξεων με σκοπό την ασφαλέστερη, ορθολογικότερη και συντομότερη ολοκλήρωσή της. **Η όποια νομοθετική ρύθμιση θα πρέπει να λαμβάνει χώρα με γνώμονα την «διόρθωση ημαρτημένων» δηλαδή την αποκατάσταση κακών ρυθμίσεων, εξαιτίας των οποίων η οργάνωση του αστικού χώρου καθίσταται ανεπαρκής.**

Στην περίπτωση που μελετήθηκε, η νέα νομοθετική ρύθμιση προσπάθησε μέσω της υποχρεωτικής ενοποίησης των δύο διαδικασιών να **επιταχύνει** την διαδικασία της ενεργοποίησης του πολεοδομικού σχεδιασμού, ενσωματώνοντας σε μία πράξη, αυτή του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης την κύρωση τόσο των Πολεοδομικών Σχεδίων όσο και των Πράξεων Εφαρμογής τους. Μέσω αυτής της ενσωμάτωσης και με δεδομένο το νέο καθαρά τεχνικό περιεχόμενο των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής, ως δεύτερο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού, ο θιγόμενος ιδιοκτήτης μπορεί να προσβάλλει με την αίτηση ακύρωσης στο αρμόδιο Διοικητικό Εφετείο την μία προσβαλλόμενη διοικητική πράξη, το Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής, βαλλόμενος τόσο κατά του Πολεοδομικού Σχεδίου όσο και κατά της Πράξης Εφαρμογής του.

Ωστόσο με τις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις του άρθρου 10 του ν. 4447/2016 δεν υιοθετήθηκε κάποια λύση σχετικά με την επίλυση των προβλημάτων που δημιουργούνται με τις μεταβολές επί των εμπραγμάτων δικαιωμάτων.

Ειδικότερα, η δυνατότητα του διοικούμενου να προσφύγει στα πολιτικά δικαστήρια έχει κριθεί από τα αρμόδια ως άνω δικαστήρια ότι εγείρει *ενοχική αξίωση* δηλαδή διεκδίκηση αποζημίωσης και *όχι εμπράγματη αξίωση*, δηλαδή διεκδίκηση του

ακινήτου του κατά το μέρος που θεωρεί τον εαυτό του βλαπτόμενο. Αντίθετα, η **παράγραφος 4 του άρθρου 24 του Συντάγματος** ορίζει ότι η **συμμετοχή των διοικουμένων στην οικιστική αξιοποίηση πραγματοποιείται με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας** ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο, από τους χώρους που ορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής και όχι με χρηματική αποζημίωση καταβαλλόμενη στο μέλλον και μάλιστα χωρίς δυνατότητα αναπροσαρμογής.

Περαιτέρω, με την ως άνω προσφυγή δεν αναστέλλεται η εφαρμογή της πράξης με αποτέλεσμα ο ιδιοκτήτης που διαφωνεί ως προς το ισάξιο του παλαιού με το νέο ακίνητο και προσφύγει να υποστεί ένα δικαστικό κυκεώνα που ακόμα και αν λήξει «τυπικά» υπέρ του εν τούτοις «ουσιαστικά» να έχει ζημιωθεί τόσο υλικά όσο και ηθικά, αφού η πράξη εφαρμογής θα έχει ήδη κυρωθεί και άρα δεν θα υπάρχει δυνατότητα να λάβει νέο ακίνητο ίσης αξίας με το παλαιό προ της κύρωσης της πράξης εφαρμογής. Επομένως, κατ'αυτόν τον τρόπο, **η Διοίκηση δεν αντιμετωπίζει ισότιμα** αυτούς που άσκησαν προσφυγή με τους άλλους ιδιοκτήτες οι οποίοι θα μπορούν με την κύρωση της πράξης εφαρμογής να απολαύουν άμεσα και ακώλυτα την ιδιοκτησία τους. Για τον λόγο αυτό πρέπει να μην επικυρώνεται το Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής από τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τα ακίνητα που υφίσταται εκκρεμής δικαστική ή διοικητική ιδιοκτησιακή διαφορά, μέχρι την αμετάκλητη επίλυσή της.

Ολοκληρώνοντας, μεγάλη είναι και η ευθύνη της Διοίκησης όσον αφορά και στην **εφαρμογή** των νέων νομοθετικών ρυθμίσεων. Με βάση την εμπειρία του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος, του ν. 4269/2014, το οποίο, παρά τις καινοτόμες για τον χωρικό σχεδιασμό διατάξεις του, δεν εφαρμόστηκε ποτέ γιατί δεν εκδόθηκαν οι σχετικές κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, οι μέχρι τώρα ενδείξεις δεν είναι ελπιδοφόρες όσον αφορά στην πρόθεση του κανονιστικού νομοθέτη να προχωρήσει στην έκδοση των αντίστοιχων προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων.

Για ακόμα μια φορά, μετά το ν. 4269/2014, η χώρα μας «χαίρει» έναν καινοτόμο νόμο, τον οποίο όμως δεν μπορεί να εφαρμόσει... Μήπως, τελικά, ο νέος χωρικός και πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελούν απλά ρητορισμό χωρίς πρόθεση εφαρμογής ;

Πηγές

Βιβλιογραφία

- Α. Αραβαντινός, «Πολεοδομικός σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου», Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα, 2007
- Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα Β΄*, 1991,
- Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2004
- Α. Δημητρόπουλος, *Συνταγματικά Δικαιώματα-Ειδικό μέρος*
- Μ. Γεωργιάδου, *Αναγκαστική απαλλοτρίωση, Θεωρία-Νομολογία-Υποδείγματα*, 2^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη
- Δ. Μέλισσας, *Οι χρήσεις γης και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσ/κη, 2007
- Δ. Μέλισσας, *Θεμελιώδη Ζητήματα του Δικαίου της Χωροταξίας*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002
- Β. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία, Περιβάλλον, Απαλλοτρίωση, 2003
- Α. Παπαπετρόπουλος, Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, Νομική Βιβλιοθήκη 2009
- Ν. Ρόζος, Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1994
- Σ. Ρόζος, *Η Αυτοαναίρεση του Ελληνικού Πολεοδομικού Δικαίου*, τμητ. Τόμος του ΣτΕ για τα 75 χρόνια, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήν-Θεσ/κη 2004
- Γλ. Σιούτη, Δίκαιο Περιβάλλοντος Ι, 1993
- Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010
- Α. Τζίκα-Χατζοπούλου. *Πολεοδομικό Δίκαιο*, ΕΜΠ, 2000,
- Κ. Χορομίδης, *Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού*, Β΄ έκδοση, Θεσσαλονίκη 2002
- Κ. Χορομίδης, *Ό,τι άλλο έγραψα*, τόμος ΙΙ, Θεσ/κη 2016
- Δ. Χριστοφιλόπουλος, Δίκαιον της Ενεργού Πολεοδομίας, Αθήνα 1979
- Δ. Χριστοφιλόπουλος, «Το νέο θεσμικό πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού», Εκδ. Σάκκουλα, 1984
- Δ. Χριστοφιλόπουλος, «*Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός-Προγραμματισμός: τεχνική διαδικασία ή κοινωνική επιστήμη* ;», Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1990
- Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό Περιβάλλον- Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας 2002

Αρθρογραφία

- Β. Ανδρουλάκη, Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 1323/1995, Νόμος + Φύση τ. 3 (1996),

Ε. Βενιζέλος, Οι ιδιομορφίες του ελληνικού συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: Παράγοντας εντατικοποίησης ή περιορισμού του ελέγχου; ΤοΣ 1988

Κ. Γώγος, Το Ύψος της Εισφοράς σε Γη και σε Χρήμα στο Πολεοδομικό Δίκαιο-Ερμηνευτικά Ζητήματα του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ., Νόμος και Φύση, 1999

Κ. Γώγος, Η Πράξη Εφαρμογής της Πολεοδομικής Μελέτης από άποψη Διοικητικού Δικαίου, Νόμος + Φύση

Γ. Γιαννακούρου, «Μία πρώτη συνολική επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού – Σκέψεις και προβληματισμοί», ΠερΔικ 2015,

Μ. Δεκλερής, Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος: Αρχές της βιωσίμου αναπτύξεως, Νόμος και Φύση, 1995

Γ. Δελλής, Το ατομικό δικαίωμα αντιμετώπιση στο οικονομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953-2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας, Νόμος και Φύση, Ιανουάριος 2004,

Π. Λαζαράτος, Το αμετάκλητο της πράξης εφαρμογής (γνωμ.) ΔιΔικ 1997Δ.

Μέλισσας, Πολεοδομική Μελέτη-Πράξη Εφαρμογής, courses.arch.ntua.gr/fsr/.../Poleodomiki%20%20Meleth-%20Prajh%20efarmogis.ppt

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

Σ. Ρίζος, Τι είναι Χωροταξία, ΕλλΔνη 1998

Ν. Ρόζος, «Νομοθέτης, Διοίκηση, Δικαστής και Αυθαίρετη Δόμηση», Ιούλιος 2016 <http://nomosphysis.org.gr/14741/nomothetis-dioikisi-dikastis-kai-aythaireti-domisi/>

Γλ. Σιούτη, Βασικές αρχές του χωροταξικού ελέγχου στη νομολογία του ΣτΕ, ΠερΔικ 1/1994

Β. Σκουρής, Η έννομη προστασία στο πλαίσιο της πράξης εφαρμογής, Αρμ. 1995

Κ. Χιώλος, Η προστασία της περιουσίας κατά την ΕΣ.Δ.Α., Αρμ 2005

Κ. Χορομίδης, Μερικά νομικά και συνταγματικά ζητήματα στην πράξη εφαρμογής, Αρμενόπουλος 1995

Ιστότοποι

<https://lawdb.intrasoftnet.com>

www.courses.arch.ntua.gr

www.nomosphysis.org.gr

www.opengov.gr/minenv

www.hellenicparliament.gr

Άλλες Πηγές

Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου «χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση-Βιώσιμη Ανάπτυξη», (ν. 4269/2104)

Αιτιολογική Έκθεση επί του σχεδίου νόμου «Χωρικός Σχεδιασμός-Βιώσιμη Ανάπτυξη» (ν. 4447/2016)

Δημόσια Διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου «Χωρικός Σχεδιασμός-Βιώσιμη Ανάπτυξη» (ν. 4447/2016)

Πρακτικά Ολομ. Βουλής Περιόδου ΙΖ, Συνόδου Β΄, 15.12.2016 επί του σχεδίου νόμου «Χωρικός Σχεδιασμός-Βιώσιμη Ανάπτυξη» (ν. 4447/2016)

Πρακτικά Ολομ. Βουλής Περιόδου ΙΖ, Συνόδου Β΄ Συνεδρίαση ΝΒ, 21.12.2016 επί του σχεδίου νόμου «Χωρικός Σχεδιασμός-Βιώσιμη Ανάπτυξη» (ν. 4447/2016)