

Ομιλία την 20-5-1999 στην ημερίδα του Τ.Ε.Ε. «Οι μηχανικοί και η παραγωγή ιδιωτικών έργων – οργάνωση και λειτουργία των πολεοδομικών γραφείων» με θέμα “ Πολεοδομική Νομοθεσία και Νομολογία”.

1 . Η Πολεοδομική Νομοθεσία σήμερα

Αντικείμενο της Πολεοδομίας και του δικαίου της είναι ο σχεδιασμός του κατάλληλου χώρου, ο οποίος με συνδυασμό και επεξεργασία φυσικών, κοινωνικών, οικονομικών, τεχνικών και τοπογραφικών στοιχείων καλείται να εξασφαλίσει αναβαθμισμένη ανθρώπινη διαβίωση και παράλληλη προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Πρόκειται για μία κατεξοχήν κοινωνική επιστήμη, η οποία κατατάσσεται στον ιδιαίτερο κλάδο του δημοσίου δικαίου και οι διατάξεις της αφορούν τη δημόσια τάξη.

Η πολεοδομική εξέλιξη στη χώρα μας άρχισε κυρίως με το ΝΔ της 17-7-1923, το οποίο μολονότι καθόριζε ένα ικανοποιητικό και προοδευτικό για την εποχή του νομοθετικό πλαίσιο, δεν κατέστη αντικείμενο ορθής και συστηματικής ερμηνείας και εφαρμογής λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης. Οι βασικές αρχές, που τέθηκαν με το ΝΔ τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν αργότερα με τους οικιστικούς νόμους 947/79 και 1337/83, οι οποίοι παρά τις αντιρρήσεις που δίκαια ή όχι προκάλεσαν ως προς συγκεκριμένες διατάξεις τους, απέβλεψαν γενικά στην ανάσχεση της πολεοδομικής αναρχίας και στην πολεοδομική τακτοποίηση της χώρας με ευρύτερα κριτήρια και επιστημονικότερο τρόπο. Στο ίδιο πνεύμα εκδόθηκε και ο Ν. 2508/97 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας», προκειμένου το νέο σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού να προσαρμοστεί στις γενικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την βιώσιμη χρήση του χώρου ως φυσικού πόρου και ιδιαίτερα την αποφυγή εξάπλωσης των πόλεων και οικισμών σε βάρος του φυσικού και αγροτικού χώρου.

Κατά το υπάρχον σύστημα η πολεοδομική ανάπτυξη ή αναμόρφωση μιάς περιοχής γίνεται με κανονιστικούς όρους δόμησης, ενεργό πολεοδομία και αστικό αναδασμό. Σύμφωνα με τον Ν. 2508/97 η οικιστική οργάνωση και ο πολεοδομικός σχεδιασμός πραγματοποιούνται σε δύο επίπεδα.

Στο **πρώτο** επίπεδο περιλαμβάνονται: α) το ρυμοτομικό σχέδιο και το πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος, όπου αυτό προβλέπεται κατά το άρθρο 2 ή τους ειδικούς νόμους 1515/1985 και 1561/1985 για την περιοχή της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και β) το γενικό πολεοδομικό σχέδιο για τον αστικό και περιαστικό χώρο και το σχέδιο χωρικής και οικιστικής οργάνωσης «ανοιχτής πόλης» για τον μη αστικό χώρο.

Το **δεύτερο** επίπεδο αποτελεί την εξειδίκευση και εφαρμογή του πρώτου επιπέδου και περιλαμβάνει την πολεοδομική μελέτη και την πράξη εφαρμογής της. Ειδικότερα οι χρήσεις γης στις περιοχές των γενικών πολεοδομικών σχεδίων διακρίνονται σε κατηγορίες με κριτήρια τη γενική και ειδική πολεοδομική τους λειτουργία (άρ. 1 του ΠΔ της 23-2/6-3-1987). Χαρακτηριστικό παράδειγμα κατηγορίας σύμφωνα με την γενική πολεοδομική της λειτουργία είναι αυτή της αμιγούς κατοικίας, στην έννοια της οποίας περιλαμβάνονται εκτός από την κατοικία, οι ξενώνες μικρού δυναμικού, μικρά εμπορικά καταστήματα, κτίρια κοινωνικής πρόνοιας, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, αθλητικές εγκαταστάσεις, θρησκευτικοί χώροι, καθώς και πολιτιστικά κτίρια. Όσον αφορά πάντως τις ευρύτερες περιοχές τόσο της Αθήνας όσο και της Θεσσαλονίκης, είναι δυνατό να επιτραπούν και άλλες χρήσεις, στο βαθμό που αυτές είναι *«απαραίτητες για την πραγματοποίηση των στόχων των ρυθμιστικών σχεδίων και των προγραμμάτων προστασίας περιβάλλοντος των περιοχών αυτών»*.

Με το νόμο αυτό (2508/97) επιχειρείται μία αποτελεσματική και ολοκληρωμένη πολεοδομική επέμβαση τόσο στον αστικό όσο και στον αγροτικό χώρο για τη βιώσιμη ανάπτυξη των οικισμών της Χώρας. Στο πλαίσιο αυτό διευρύνεται ο αριθμός των ευρύτερων αστικών συγκροτημάτων, η οικιστική οργάνωση και προστασία του περιβάλλοντος των οποίων, γίνεται μέσω ρυθμιστικών σχεδίων.

Παράλληλα διατηρούνται τα ειδικά πολεοδομικά καθεστώτα της δεύτερης κατοικίας και των μικρών οικισμών (μέχρι 2000 κατοίκους). Ειδικότερα για τις περιοχές δεύτερης κατοικίας συντάσσεται πράξη εφαρμογής και οι περιοχές αυτές αναπτύσσονται πολεοδομικά με κανονιστικούς όρους δόμησης ανεξάρτητα από το χαρακτήρα της περιοχής ως πυκνοδομημένης ή αραιοδομημένης. Από την άλλη πλευρά στους οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2000 κατοίκους οι οποίοι έχουν ενταχθεί ως την έναρξη της ισχύος του Ν. 1337/83 παρέχεται με την διάταξη του άρθρου 42 π.

5 του νόμου η δυνατότητα θέσπισης ιδιαίτερων πολεοδομικών ρυθμίσεων, που αναφέρονται στις προϋποθέσεις και τη διαδικασία πολεοδόμησης και επέκτασης τους, καθώς και στους ειδικούς όρους δόμησης και τα οφειλόμενα ποσοστά εισφοράς σε γη και χρήμα. Βάσει αυτής της νομοθετικής εξουσιοδότησης εκδόθηκε το ΠΔ της 24-4-1983, το οποίο ρυθμίζει τον τρόπο καθορισμού των ορίων των οικισμών αυτών και στη συνέχεια το ΠΔ της 10-8-1985, που αναφέρεται στις προϋποθέσεις και τη διαδικασία πολεοδόμησης και επέκτασης των οικισμών αυτών. Η κατάταξη ενός οικισμού σε μία από τις κατηγορίες που προβλέπονται από το άρθρο 2 του ΠΔ της 24-4-1983 γίνεται με απόφαση του οικείου Νομάρχη (ΣΤΕ 2587/1991). Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τις πράξεις εφαρμογής και ειδικότερα τις διαχειριστικές ενέργειες και τον τρόπο πραγματοποίησης αυτών. Η εκτίμηση των αξιολογικών εννοιών και η ενέργεια των διαχειριστικών πράξεων γίνεται βάσει τεχνικών κριτηρίων και δεν είναι καταρχήν δυνατός ο δικαστικός έλεγχος της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας.

Ειδικότερα η πολεοδόμηση και επέκταση των οικισμών αυτών ορθό είναι να αποτελέσει μέρος ενός ευρύτερου πλαισίου σχεδιασμού του μη αστικού χώρου. Μία πρώτη προσπάθεια έγινε από το νόμο 2508/97 και ειδικότερα με τη διάταξη του άρθρου 19, κατά την οποία η επέκταση των οικισμών μέχρι 2000 κατοίκους γίνεται σε δύο επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο εκπονείται Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης και στο δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνεται η ενιαία πολεοδομική μελέτη, η οποία είναι δυνατό να μην περιλαμβάνει ρυθμίσεις, αλλά να περιορίζεται η ίδια σε άλλα πολεοδομικώς ενδιαφέροντα σημεία.

Στο πλαίσιο αντιμετώπισης τής εντός ή εκτός σχεδίου δόμησης πραγματοποιήθηκε για πρώτη φορά με το ΠΔ της 3-4-1929 η θέσπιση Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού του Κράτους. Σήμερα ισχύει ο ΓΟΚ που ψηφίστηκε με το Ν. 1577/1985 ο οποίος επιχειρεί μέσω του πολεοδομικού κανονισμού να καθορίσει τους γενικούς όρους, περιορισμούς και προϋποθέσεις για την εκτέλεση οποιασδήποτε κατασκευής, ώστε να προστατεύεται το περιβάλλον και να εξυπηρετείται το κοινωνικό συμφέρον.

Ο τρόπος έκδοσης των οικοδομικών αδειών και ο έλεγχος των ανεγειρόμενων οικοδομών ρυθμίζεται από το ΠΔ της 8/13-7-1993, το οποίο τροποποίησε τον τρόπο έκδοσης των οικοδομικών αδειών που προβλεπόταν από τις προϊσχύουσες

διατάξεις και συγκεκριμένα από το ΠΔ της 3-9-1983. Ειδικότερα βασικός στόχος της νομοθετικής αυτής μεταβολής ήταν να ελαχιστοποιηθεί ο χρόνος που απαιτείται για την έκδοση των οικοδομικών αδειών και να πραγματοποιηθεί ουσιαστικός έλεγχος των κτιρίων κατά το στάδιο της οικοδομής τους, ώστε να αποφευχθεί η αυθαίρετη δόμηση. Στο πλαίσιο αυτό ρυθμίζεται ο προαιρετικός προέλεγχος των μελετών για την έκδοση οικοδομικών αδειών και καθορίζεται επακριβώς στο άρθρο 5 του ίδιου διατάγματος ο έλεγχος στον οποίο προβαίνει η αρμόδια υπηρεσία. Ο έλεγχος αυτός συνίσταται σε έλεγχο της αρχιτεκτονικής μελέτης, της στατικής μελέτης καθώς και των λοιπών μελετών και προβλέπονται για τα στάδια αυτά αντίστοιχες προθεσμίες μέσα στις οποίες πρέπει να έχουν συντελεστεί οι έλεγχοι.

Προκειμένου να προστατευτεί καταρχήν το πολεοδομικό περιβάλλον και η χωροταξική οργάνωση προχώρησε ο νομοθέτης αρχικά με το Ν. 880/1979 και στη συνέχεια με το Ν. 2300/1995 στην εισαγωγή και ρύθμιση ενός νέου θεσμού, αυτού της Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης. Με γνώμονα την ευαισθησία για τη διάσωση, συντήρηση και προστασία των διατηρητέων κτιρίων, των παραδοσιακών και αρχαιολογικών χώρων και των λοιπών ακινήτων που βρίσκονται σε «πολεοδομικώς ενδιαφέροντα σημεία» των πόλεων τέθηκαν περιορισμοί στο δικαίωμα ιδιοκτησίας του πολίτη, ο οποίος όμως ελάμβανε ως έμμεση αποζημίωση τον τίτλο Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης. Η διαδικασία του θεσμού όμως, η οποία διακρίνεται στην φάση έγκρισης της μεταφοράς συντελεστή δόμησης από το βαρυνόμενο ακίνητο και στην φάση πραγματοποίησης της μεταφοράς στο ωφελούμενο, δεν εππραγματοποιείτο βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, βάσει προγραμματισμένης και συλλογικά σχεδιασμένης πολιτικής, αλλά κάθε φορά, ατομικά. Κατ' αυτό τον τρόπο ο θεσμός από την πρώτη στιγμή εφαρμογής του αντιμετωπίστηκε πελατειακά. Ο Ν. 880/1979 λειτούργησε ουσιαστικά επί 14 χρόνια (1979-1993), οπότε και με παρέμβαση του ΣτΕ ανεκόπη η εφαρμογή του διότι θεωρήθηκε ότι εντάχθηκε ουσιαστικά στις διαδικασίες και προοπτικές του τομέα οικοδομής και βοήθησε στη δημιουργία πιο πυκνοδομημένων τμημάτων στις σύγχρονες ελληνικές πόλεις. Ο νέος νόμος του 1995 σε σύγκριση με το Ν. 880/79 παρέχει τη δυνατότητα εφαρμογής του θεσμού βάσει αυστηρών αντικειμενικών πολεοδομικών κριτηρίων με παράλληλη οριοθέτηση των Περιοχών Υποδοχής Συντελεστή Δόμησης. Κατ' αυτό τον τρόπο αίρονται σε κάποιο βαθμό οι δυσμενείς επιπτώσεις για το περιβάλλον, καθώς διασπώνται σε μεγάλη έκταση πολλές μικρές επιφάνειες χωρίς να αλλοιώνεται ο

οικιστικός χαρακτήρας των περιοχών, και επιτυγχάνεται ανακατανομή του ισχύοντος μέσου συντελεστή δόμησης προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Παρά ταύτα, ούτε στο νέο νόμο επεφυλάχθη καλύτερη τύχη από το ανώτατο ακυρωτικό Δικαστήριο.

Σήμερα, παρά το γεγονός ότι οι τελευταίες νομοθετικές παρεμβάσεις συμβάλλουν θετικά στον εκσυγχρονισμό της πολεοδομικής νομοθεσίας με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος, το σύνολο της νομοθεσίας χαρακτηρίζεται από πολυνομία και πληθώρα κανονιστικών διατάξεων. Οι πολλαπλές τροποποιήσεις βασικών πολεοδομικών νομοθετημάτων ακόμα και του ΓΟΚ, η μέχρι σήμερα μάλλον ελλιπής συνολική και συστηματική επεξεργασία της οικιστικής νομοθεσίας και η αδόκιμη πολλές φορές φρασεολογία, είναι λίγα μόνο από τα προβλήματα που καλείται να αντιμετωπίσει ο ελεύθερος επαγγελματίας μηχανικός κατά την παραγωγή ιδιωτικών έργων. Οι αντιπαραθέσεις οικονομικών συμφερόντων, οι νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων και η δυσλειτουργία της διοίκησης μειώνουν την αποτελεσματικότητα του πολεοδομικού ελέγχου.

Στο γενικότερο πλαίσιο της αποκεντρωτικής πολιτικής καθοριστικό ρυθμιστικό ρόλο έχει πλέον ο Νομάρχης και τα Πολεοδομικά γραφεία των Δήμων. Όμως οι κοινωνικές και κομματικές παρεμβάσεις επιχειρούν και συχνά καταφέρνουν να ανατρέψουν την εφαρμογή πολεοδομικών κανόνων. Και ναι μεν το ΥΠΕΧΩΔΕ διατηρεί την εποπτεία, πλην όμως άλλο αρμοδιότητα και άλλο εποπτεία.

Στην πολυνομία, την δυσερμήνευτη φρασεολογία, την δυσλειτουργία και ανεπάρκεια της διοίκησης, τις πολύπλοκες διαδικασίες, τις πολιτικές και κοινωνικές παρεμβάσεις, προστίθενται δύο ακόμη στοιχεία που συνθέτουν μιά εικόνα ανασφάλειας δικαίου και ένα περιβάλλον επαγγελματικής αβεβαιότητας για τον μηχανικό: Αφενός η ποινικοποίηση του επαγγέλματος και αφετέρου η “πολεοδομική πολιτική” του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η απόλυτη ποινικοποίηση του επαγγέλματος συντελέστηκε με το Ν. 2331/95, ο οποίος καθόρισε ότι η παραγραφή των αδικημάτων του άρθρου 286 του Ποινικού Κώδικα σχετικά με την παραβίαση των κανόνων της οικοδομικής, αρχίζει από την ημέρα της επέλευσης του αποτελέσματος της παραβίασης. Ισως αποτελεί παγκόσμια πρωτοτυπία σε βάρος των μηχανικών αυτή η ρύθμιση. Κρίσιμη παράμετρος που

πρέπει να προσεχθεί είναι ότι η εις το διηνεκές ποινική ευθύνη που καθιερώθηκε, συναρτάται με την εις το διηνεκές αστική ευθύνη του μηχανικού, γεγονός που ενδεχομένως θα δημιουργήσει πρόβλημα στην ασφάλιση επαγγελματικής ευθύνης, όταν αντιληφθούν οι ασφαλιστικές εταιρείες, την σοβαρότητα του μη σοβαρού αυτού θέματος.

Η “πολεοδομική πολιτική” του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία εκδηλώθηκε κυρίως από το Ε΄ Τμήμα του Δικαστηρίου τα τελευταία χρόνια, αναμφισβήτητα κινήθηκε από την ανάγκη συμπλήρωσης της κάποτε ελλειμματικής πολιτικής περιβάλλοντος. Ολοι όμως θα συμφωνήσουμε ότι πλέον πολλές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ανατρέπουν νομοθεσίες και πολιτικές σε κρίσιμα πολεοδομικά ζητήματα, για τα οποία μάλιστα με ιδιαίτερο ενδιαφέρον ασχολήθηκε πλήθος ειδικών επιστημόνων πριν δουν το φως της δημοσιότητας. Το να προβούμε σε κριτική αυτών των αποφάσεων εκφεύγει των σκοπών της Ημερίδας. Ομως η ύπαρξή τους και η εφαρμογή τους επιτείνει το αίσθημα ανασφάλειας δικαίου του ελεύθερου επαγγελματία μηχανικού, ο οποίος μπορεί να εγγηθεί ότι η εργασία του είναι σύμφωνη με τους νόμους, δεν μπορεί όμως να εγγηθεί ότι θα είναι σύμφωνη και με τις απόψεις του Δικαστηρίου. Αυτό είναι ένα από τα κυρίαρχα προβλήματα που καλό θα ήταν να αναδείξει η σημερινή ημερίδα.

2. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

Σημαντικό ρόλο λοιπόν διαδραματίζει το ΣΤΕ με βασικό γνώμονα τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος για την προστασία του περιβάλλοντος. Μάλιστα η εμμονή του ΣΤΕ στην προστατευτική του περιβάλλοντος νομολογία του και σε αρνητικές γνωμοδοτήσεις σε σχέδια πολεοδομικών προεδρικών διαταγμάτων, έχει προκαλέσει κατά καιρούς κρίση στις σχέσεις Κυβέρνησης και ΣΤΕ, η οποία οδήγησε σε τρεις Ολομέλειες του Δικαστηρίου για τη συζήτηση των ζητημάτων σχετικά με τις αρμοδιότητες των τμημάτων και ειδικότερα του Ε΄ Τμήματος.

Χαρακτηριστικά θεσπίστηκε νομοθετική ρύθμιση για την αφαίρεση της αρμοδιότητας από το Ε΄ Τμήμα του ΣΤΕ της επεξεργασίας κανονιστικών διαταγμάτων και δικαστικών υποθέσεων πολεοδομίας και χωροταξίας παρά την αντίθετη πλειοψηφία των μελών του ΣΤΕ (άρ. 12 Ν. 2145/1993). Η διάταξη του άρθρου αυτού κρίθηκε

τόσο από το Ε΄ Τμήμα όσο και από την ΟΛΣΤΕ ως *αντισυνταγματική* και ανεφάρμοστη, καθώς προσκρούει στην αρχή του φυσικού δικαστή, ενώ παράλληλα παραβιάζεται η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας (ΣΤΕ 1781/1993, ΟΛΣΤΕ 2152/1993, 2153/93).

Στο χώρο της οικιστικής νομοθεσίας το ΣΤΕ έκρινε ως αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 2 του ΓΟΚ (Ν. 1577/85), σύμφωνα με την οποία συγκεκριμένα οικόπεδα κατ' εξαίρεση θεωρούνται άρτια και οικοδομήσιμα. Ειδικότερα η διάταξη της παρ. 2 περ. α΄ καθιστά οικοδομήσιμο το οικόπεδο που δεν είχε υπό το προγενέστερο πολεοδομικό καθεστώς τις απαιτούμενες διαστάσεις βάθους. Στην περίπτωση β΄ της ίδιας παραγράφου παρέχεται η δυνατότητα δημιουργίας οικοπέδων οικοδομήσιμων ανεξαρτήτου βάθους, εφόσον μπορεί να εγγραφεί σε αυτά κτίριο με ελάχιστη επιφάνεια 50 τμ. και ελάχιστη πλευρά 5μ. υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 25 του Ν. 1377/83. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή (ΣΤΕ 1196/92) οι ρυθμίσεις αυτές έστω και αν αποβλέπουν στην επίλυση κοινωνικού προβλήματος *αντιστρατεύονται το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, καθώς η δόμηση σε μη άρτια οικόπεδα, τα οποία άλλως θα μπορούσαν να τακτοποιηθούν ή να προσκυρωθούν με αποτέλεσμα την καλύτερη οργανωμένη δόμηση είτε να οριστούν ως κοινόχρηστος χώρος, επιδεινώνει το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον και τους όρους διαβίωσης των κατοίκων της περιοχής.*

Οι διατάξεις του άρθρου 25 του Ν. 1377/83, που τίθενται ως επιφύλαξη στην εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 6 π. 2 του ΓΟΚ/85, προβλέπουν μικρότερες διαστάσεις και είχαν επίσης κριθεί αντισυνταγματικές με απόφαση της Ολομελείας του ΣΤΕ (ΣΤΕ 106/91). Ειδικότερα το ως άνω άρθρο εισάγει εξαίρεση στη νομοθεσία, η οποία μέχρι τότε επέτρεπε τη δόμηση των οικοπέδων μόνο εφόσον κάλυπτε όλες τις προϋποθέσεις αρτιότητας, και επιτρέπει, κατόπιν προηγούμενης έγκρισης της Επιτροπής Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (ΕΠΑΕ), την δόμηση και των μη αρτίων οικοπέδων, με μόνη προϋπόθεση να έχουν μία πλευρά τουλάχιστον 4μ. σε οδό ή πλατεία και να είναι δυνατή σε αυτά η ανέγερση οικοδομής τουλάχιστον 25τμ. με πλευρά τουλάχιστον 4μ.

Τόσο στις παραπάνω αποφάσεις όσο και στην απόφαση του ΣΤΕ 286/93, η οποία αναφέρεται στον τρόπο καθορισμού των προϋποθέσεων αρτιότητας των οικοπέδων

μη επιτρεπομένης καταρχήν θέσπισης παρεκκλίσεων, το Συμβούλιο της Επικρατείας θεσπίζει «πολεοδομικό κεκτημένο», κατά το οποίο ο κοινός νομοθέτης δύναται καταρχήν να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλει τους υφιστάμενους όρους δόμησης των σχεδίων πόλεως, πρέπει όμως η εισαγόμενη ρύθμιση να βελτιώνει τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων, μη επιτρεπομένης της υποβάθμισης του υπάρχοντος φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Το πολεοδομικό κεκτημένο δεσμεύει όχι μόνο τον κοινό νομοθέτη, αλλά και τη διοίκηση στην κανονιστική της δράση. Κατ' αυτό τον τρόπο έκρινε η εν λόγω απόφαση αντισυνταγματική την πράξη του Νομάρχη Φθιώτιδας, με την οποία τροποποιήθηκαν κατά παρέκκλιση τα όρια αρτιότητας στις ζώνες Α, Β, Δ του σχεδίου πόλεως της Λαμίας.

Αντισυνταγματικές κρίθηκαν και οι διατάξεις των άρθρων 8 παρ. 1 και 9 παρ. 3 του ΓΟΚ/85. Οι διατάξεις αυτές, οι οποίες τελούν σε στενό σύνδεσμο μεταξύ τους ρυθμίζουν την κάλυψη του οικοπέδου και τη θέση δόμησης του κτιρίου αντίστοιχα. Η ισχύς όμως ευνοϊκότερων όρων δόμησης για τα ανεγειρόμενα κτίρια σε περιοχές όπου ίσχυε το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα (κάλυψη μέχρι του 70% της επιφάνειας του οικοπέδου, ενώ παλιότερα ίσχυε μόνο μέχρι 40%, και δυνατότητα τοποθέτησης του κτιρίου μέχρι τα πλάγια και οπίσθια όρια του οικοπέδου) συντελεί στη μείωση των ελεύθερων (ακάλυπτων) χώρων μαζί με το αντίστοιχο σε αυτούς πράσινο και καθίστανται δυσμενέστερες οι συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων. Σημαντική είναι στην εν λόγω απόφαση του ΣτΕ (10/88) η άποψη της **μειοψηφίας**, η οποία λαμβάνοντας υπόψη το *πιθέμενο πλαίσιο από τις συνταγματικές διατάξεις θεωρεί ότι οι συγκεκριμένες διατάξεις στο βαθμό που περιλαμβάνουν ευνοϊκά για το περιβάλλον δεδομένα (καθιέρωση συντελεστή κατ' όγκον εκμετάλλευσης, θέσπιση ανωτάτου ορίου κάλυψης επιφάνειας οικοπέδου) δεν μπορούν να ελεχθούν από τον ακυρωτικό δικαστή* (ΣτΕ 2777/1989, ΣτΕ 22/1996, ΟλΣτΕ 3618/95, ΣτΕ 1961/93, ΣτΕ 2189/94, ΣτΕ 1159/89, ΣτΕ 292/1990).

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι οι παραπάνω διατάξεις του ΓΟΚ τροποποιήθηκαν με το Ν. 1772/1988.

Η κοινωνική και περιβαντολογική ευαισθησία του ΣτΕ φθάνει μέχρι και αναστολή εκτέλεσης οικοδομικών αδειών, οι οποίες ενδέχεται να *επιφέρουν αρνητικές*

επιπτώσεις στον πολεοδομικό προορισμό της περιοχής, να επιτείνουν το κυκλοφοριακό πρόβλημα, να διαταράξουν την ησυχία των κατοίκων ή ακόμα και να συμβάλουν στη μεταβολή του μικροκλίματος της περιοχής (Επ.Ανασ. ΣΤΕ 45/1999, 123/1998).

Στο ίδιο πλαίσιο προστατευτικής παρέμβασης υπέρ του πολεοδομικού κεκτημένου το ΣΤΕ έκρινε *αντισυνταγματική* την τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου, με την οποία δημιουργείται παρέκκλιση από τον χαρακτηρισμό της περιοχής ως κηπούπολης και από τους όρους δόμησης, με την αιτιολογία ότι υποβαθμίζεται το οικιστικό περιβάλλον (ΟΛΣΤΕ 150/89, ΕλλΔνη 1989, 663).

Όσον αφορά τη μεταφορά συντελεστή δόμησης το ΣΤΕ έχει επανειλημμένως κρίνει ως *αντισυνταγματική* και ανίσχυρη τη ρύθμιση μεταφοράς του συντελεστή δόμησης κατά το Ν. 880/1979 και τα εκτελεστικά του διατάγματα ως αντικείμενη στο άρθρο 24 παρ. 2 του Σ (ΟΛΣΤΕ 1847/94, ΣΤΕ 991/1995). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην απόφαση του ΣΤΕ 1071/94, η εφαρμογή του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή δόμησης *συνεπάγεται απόκλιση από τους πάγιους όρους δόμησης και χρήσης των ακινήτων της οικιστικής ζώνης και έχει από τη φύση του δυσμενείς επιπτώσεις στο οικιστικό περιβάλλον της βαρυνόμενης περιοχής*. Για το λόγο αυτό είναι συνταγματικά αναγκαία η θέσπιση κριτηρίων κατά την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής του θεσμού αυτού. Τα κριτήρια αυτά δεν πρέπει να αναφέρονται απλώς σε συγκεκριμένα ωφελούμενα ακίνητα, *αλλά να είναι αμιγώς πολεοδομικά και να αφορούν την εν γένει περιοχή που υποδέχεται τη μεταφορά συντελεστή δόμησης*. Κατ' αυτό τον τρόπο η μεταφορά θα πραγματοποιείται σε περιοχές που είναι πολεοδομικά ικανές να τη δεχτούν.

Συγκεκριμένα σύμφωνα με την ως άνω απόφαση ο νόμος επιτρέπει τη μεταφορά και σε περιοχές που δεν έχουν προκαθοριστεί με αντικειμενικά κριτήρια ως ζώνες μεταφοράς συντελεστή δόμησης. Με το σύστημα αυτό δηλαδή η μεταφορά επιτρέπεται σε οποιαδήποτε περιοχή, εντός ή εκτός σχεδίου, ασχέτως αν η υποδεχόμενη περιοχή δύναται πολεοδομικά να ανεχθεί τη μεταφορά. Δεν υπάρχουν δηλαδή κατά την άποψη του ΣΤΕ θεσμοθετημένα κριτήρια άσκησης της κανονιστικής εξουσίας της διοίκησης. Για το λόγο αυτό απαιτείται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση να κρίνεται αν και κατά πόσο είναι πολεοδομικώς ανεκτή και σε ποια

έκταση η επιδιωκόμενη μεταφορά συντελεστή δόμησης. Κατά την άποψη της πλειοψηφίας του ΣτΕ το προεδρικό διάταγμα με το οποίο εγκρίνεται η μεταφορά συντελεστή δόμησης βάσει του άρθρου 2 του Ν. 880/79 επιφέρει αύξηση του επιτρεπόμενου ανώτατου συντελεστή δόμησης για το ακίνητο αυτό εξαιρώντας το από τον γενικώς ισχύοντα συντελεστή δόμησης. Το διάταγμα αυτό δεν αποτελεί απλή εφαρμογή νόμου (εκτελεστικό διάταγμα), αλλά ρύθμιση κανονιστική, καθώς αυξάνεται ο συντελεστής δόμησης για 99 έτη και θεσπίζονται αποκλίσεις από τους πολεοδομικούς κανόνες της περιοχής. Λόγω του κανονιστικού χαρακτήρα του διατάγματος είναι δυνατός ο έλεγχος της συνταγματικότητάς του από το ΣτΕ και κατ' επέκταση η τήρηση των προϋποθέσεων που το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2.

Με το ίδιο σκεπτικό κρίθηκε ως αντιβαίνουσα στη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 παρ. 2 και η μεταφορά συντελεστή δόμησης από ακίνητα τα οποία βρίσκονται σε πολεοδομικώς ενδιαφέροντα σημεία των πόλεων. Η διαρρύθμιση των οικισμών επιβάλλεται να είναι ενταγμένη σε ευρύτερο πολεοδομικό σχεδιασμό και κατά συνέπεια οι διατάξεις που προβλέπουν την δυνατότητα μεταφοράς συντελεστή δόμησης από τα παραπάνω ακίνητα είναι ανίσχυρες. Η έννοια του «πολεοδομικώς ενδιαφέροντος σημείου» δεν εξειδικεύεται σε κανένα νομοθετικό κείμενο και κατά συνέπεια δημιουργείται πρόβλημα ερμηνείας.

Ο νέος νόμος 2300/95 κλήθηκε να αντιμετωπίσει τα ζητήματα αυτά της αντισυνταγματικότητας και να θέσει αυστηρότερες προϋποθέσεις σχετικά με τη μεταφορά συντελεστή δόμησης (ΜΣΔ). Και οι διατάξεις όμως αυτού του νόμου κρίθηκαν με μια σειρά από αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ως αντισυνταγματικές. Ειδικότερα ο Ν. 2300/95 προχώρησε σε κατάργηση των διατάξεων του αρ. 2 του Ν. 880/79 και των εκτελεστικών αυτού διαταγμάτων (ΠΔ 470/79 και 510/79) και περιέλαβε στο άρθρο 4 ειδικότερες ρυθμίσεις, οι οποίες αναφέρονται στις περιοχές που επιτρέπεται η μεταφορά συντελεστή δόμησης και στους κανόνες, κατά τους οποίους δύναται να πραγματοποιηθεί η μεταφορά αυτή. Το ΣτΕ με την 6070/96 απόφαση της Ολομέλειας έκρινε ως αντισυνταγματικές και ανίσχυρες τις διατάξεις του νέου νόμου, αφενός κατά το μέρος που χαρακτηρίζονται βαρυνόμενα ακίνητα άλλα εκτός εκείνων που αναφέρονται στο άρθρο 3 παρ. 1 ενότητα Α, και αφετέρου κατά το μέρος που επιτρέπεται με τις διατάξεις αυτές η

πραγματοποίηση μεταφοράς συντελεστή δόμησης εκτός ειδικά προκαθορισμένων ζωνών και περαιτέρω επιτρέπεται η μεταφορά στις καθοριζόμενες με το άρθρο 4 περιοχές υποδοχής συντελεστή δόμησης και εκτός των ορίων του Δήμου ή της Κοινότητας, όπου βρίσκεται το ακίνητο, από το οποίο μεταφέρεται ο συντελεστής.

Η μεταβατική διάταξη του Ν. 2300/95 (άρθρο 21 παρ. 1) κατά την οποία μετατρέπονται σε Ειδικές Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή όλες οι Ζώνες Αγοράς Συντελεστή που είχαν καθοριστεί κατ' εφαρμογή του προγενεστέρου Ν. 880/79 έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Σ. Σύμφωνα με το σκεπτικό της 4573/96 απόφασης του ΣτΕ η ρύθμιση της μεταφοράς συντελεστή δόμησης που είχε επιβληθεί με το Ν. 880/79 ήταν αντίθετη προς τις συνταγματικές επιταγές και κατά το μέρος που αφορούσε τον καθορισμό Ζωνών Αγοράς Συντελεστή. Η τιθέμενη με το νέο νόμο μεταβατική διάταξη μετατροπής των Ζωνών αυτών δεν καλύπτει τους όρους και τα κριτήρια που είναι αναγκαία κατά το Σύνταγμα για την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής του θεσμού. *Δεν καθορίζει ο Ν. 2300/95 συγκεκριμένες περιοχές μεταφοράς συντελεστή με βάση κριτήρια συνδεδεμένα με τη φυσιογνωμία, το χαρακτήρα και γενικώς τα πολεοδομικά δεδομένα μίας περιοχής, αλλά αντιθέτως προβλέπεται η μετατροπή σε Ειδικές Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή όλων των Ζωνών που είχαν καθοριστεί με βάση το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς με την περιορισμένη εξαίρεση εκείνων που εμπίπτουν στις προαναφερόμενες περιοχές ειδικής προστασίας.*

Αντισυνταγματική κρίθηκε και η μεταβατική διάταξη του άρθρου 21 παρ. 10 του ίδιου νόμου (ΣτΕ 4572/96) σύμφωνα με την οποία για να χορηγηθεί άδεια αποπεράτωσης του κτιρίου αρκεί να έχει ολοκληρωθεί ο φέρων οργανισμός ως τις 30.5.94 με βάση οικοδομική άδεια που έπαυσε να ισχύει, έστω και αν αυτή ακυρώθηκε από το ΣτΕ για λόγους νομιμότητας και αδιακρίτως προς την περιοχή, στην οποία βρίσκεται το κτίριο, με την περιορισμένη εξαίρεση ορισμένων περιοχών ειδικής προστασίας. Η ρύθμιση αυτή αντίκειται κατά την άποψη της πλειοψηφίας στο άρθρο 24 παρ. 2 του Σ, *δεδομένου ότι οι προϊσχύουσες διατάξεις για τη μεταφορά συντελεστή δόμησης, βάσει των οποίων είχαν εκδοθεί οι αρχικές οικοδομικές άδειες των κτιρίων είχαν κριθεί από το ΣτΕ αντισυνταγματικές. Η προστασία των δικαιωμάτων των ενδιαφερόμενων, που δημιουργήθηκαν με τη χορήγηση οικοδομικής άδειας με βάση μεταφερόμενο συντελεστή δόμησης, ακόμα και αν αποκτήθηκαν καλόπιστα, δεν*

αποτελεί σύμφωνα με το Σύνταγμα λόγο που θα δικαιολογούσε την θέσπιση ρυθμίσεων, που δεν συνάδουν προς τη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος. Μετά τη δημοσίευση των παραπάνω αποφάσεων και τη διαπίστωση της αναγκαιότητας σύνταξης νέου θεσμικού πλαισίου, έχει ανασταλεί η εφαρμογή των διατάξεων περί μεταφοράς συντελεστή δόμησης σε οποιοδήποτε στάδιο και αν βρίσκονται καθώς και η υλοποίηση τίτλων μεταφοράς συντελεστή.

Σημαντική είναι και η απόφαση 3210/98 του Δ' Τμήματος του ΣτΕ. Στην περίπτωση αυτή απασχόλησε το Δικαστήριο το θέμα κατά πόσο είναι επιτρεπτή η κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 8 παρ. 7 του Ν. 1517/85, ο οποίος συμπλήρωσε το άρθρο 15 του Ν. 1337/1983, εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτων κτισμάτων που ανεγέρθηκαν μετά τις 31-1-1983 και η διατήρησή τους παραβιάζει το άμεσο και ευρύτερο περιβάλλον της περιοχής. Το ΣτΕ έκρινε ότι η εν λόγω διάταξη δεν εφαρμόζεται σε αυθαίρετα κτίσματα που ανεγείρονται μετά τις 31-1-83, παρά το γεγονός ότι σε προηγούμενη απόφασή του το ίδιο δικαστήριο (ΣτΕ 3105/1990) είχε δεχτεί την εφαρμογή της διάταξης αυτής στα ως άνω κτίσματα.

Τέλος με τη με αρ. 5/1999 απόφαση του Ε' Τμήματος του ΣτΕ κρίθηκε αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρου 26 του Ν. 1337/83, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 13 παρ. 8 του Ν. 1512/85 και τροποποιήθηκε εν συνεχεία από το άρθρο 29 παρ. 1 του Ν. 2224/94. Σύμφωνα με τη ρύθμιση αυτή η αρμοδιότητα εγκρίσεως τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου ανατίθεται στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ. Καθώς όμως το ρυμοτομικό σχέδιο συναρτάται θεμάτων πολεοδόμησης και επέκτασης οικιστικών περιοχών, πρέπει η αρμοδιότητα έγκρισής του να ανατίθεται στο αρμόδιο κατά το άρθρο 43 παρ. 2 κρατικό όργανο, ήτοι τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Για το λόγο αυτό θεώρησε το Δικαστήριο αντισυνταγματική την παραπάνω διάταξη και το προσβαλλόμενο τοπικό ρυμοτομικό σχέδιο ως μη νόμιμο. Κατ' αυτό τον τρόπο αφαιρέθηκε από τον εκάστοτε Υπουργό η αρμοδιότητα να αποφασίζει για τις εντάξεις και επεκτάσεις των ρυμοτομικών σχεδίων. Τα ζητήματα αυτά θα ρυθμίζονται μόνο μέσω κανονιστικών διαταγμάτων, που ελέγχονται από το ΣτΕ..

Καταλήγοντας λοιπόν θα μπορούσε να πει κανείς ότι η νομολογία του ΣτΕ χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένη τάση που αναπτύσσεται στο χώρο του πολεοδομικού σχεδιασμού : Οτι η σύγχρονη πολεοδομία ανήκει πλέον στις

κοινωνικές και πολιτικές επιστήμες διότι επιδιώκει τη βελτίωση του πλαισίου ζωής σε ένα ορθά δομημένο περιβάλλον. Από την άλλη όμως πλευρά η πορεία που ακολουθεί η νομολογία του Δικαστηρίου κηρύσσοντας ως αντισυνταγματικές πολλές διατάξεις της ήδη υφιστάμενης πολεοδομικής νομοθεσίας, έχει ως άμεση συνέπεια, όπως προαναφέρθηκε, τη δημιουργία ανασφάλειας δικαίου. Τα προβλήματα που πηγάζουν από την ανασφάλεια αυτή καλείται να αντιμετωπίσει όχι μόνο ο διοικούμενος, ο οποίος διατρέχει τον κίνδυνο να του ανακληθεί η άδεια οικοδομής, αλλά κυρίως ο μηχανικός, ο οποίος ουσιαστικά υπέχει και τη συνολική ευθύνη του έργου.

Τελειώνοντας την αναφορά στην νομολογία του ΣΤΕ οφείλω να επισημάνω έγκυρες πλην αυστηρές απόψεις σύμφωνα με τις οποίες ο έλεγχος των κατασκευών έχει ουσιαστικά ανατεθεί στους γείτονες της ανεγειρόμενης οικοδομής, που έχουν έννομο συμφέρον να ενεργήσουν δικαστικά, χωρίς ενδεχομένως να ελέγχονται οι επιπτώσεις στο ευρύτερο περιβάλλον, σ' αυτό δε συμβάλλει η έλλειψη ειδικών τεχνικών γνώσεων για το περιβάλλον στους Δικαστές.

3. Σκέψεις και προτάσεις

Στο πλαίσιο αυτό καλούμαστε να διατυπώσουμε κάποιες σκέψεις με κύριο στόχο τη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης στο χώρο της πολεοδομικής νομοθεσίας και κάποιες προτάσεις, οι οποίες ενδεχομένως θα μπορούσαν από τη μία πλευρά να προάγουν την προστασία του περιβάλλοντος και να βοηθήσουν στην τήρηση των συνταγματικών επιταγών του άρθρου 24, από την άλλη όμως να παρέχουν την αναγκαία εξασφάλιση του Μηχανικού κατά την άσκηση του επαγγέλματός του, καθώς και το παράλληλο ενδιαφέρον για άλλες διατάξεις του Συντάγματος που συναρτώνται προς την προστασία της επιχειρηματικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας, την οικονομική ελευθερία, την ατομική ιδιοκτησία, την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας κλπ

Υπό το πρίσμα αυτό ίσως θα ήταν σκόπιμη η νομοθετική πρόβλεψη ενός Τεχνικού Συμβούλου του ΣΤΕ, ο οποίος ως ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο θα συνδράμει το έργο των δικαστών, που τις περισσότερες φορές καλούνται να αντιμετωπίσουν στο χώρο του πολεοδομικού δικαίου τεχνικής φύσης ζητήματα, για τα οποία δεν

έχουν τις απαιτούμενες γνώσεις. Με τον τρόπο αυτό θα καταστεί δυνατός ο έλεγχος των επιπτώσεων και κατά την διαδικασία επεξεργασίας διαταγμάτων με κανονιστικό χαρακτήρα.

Ενδεχόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος, θα μπορούσε να βοηθήσει στην επίλυση του προβλήματος, αν λαμβάνονταν υπόψη η ανάγκη θέσπισης ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου, το οποίο και θα είναι το μόνο αρμόδιο να κρίνει τα ζητήματα συνταγματικότητας των νόμων. Κατ' αυτό τον τρόπο ο έλεγχος της συνταγματικότητας των πολεοδομικών διατάξεων θα γίνει συστηματικός και κατ' ουσίαν προληπτικός, ενώ παράλληλα θα παρέχεται επαρκής προστασία τόσο στο διοικούμενο όσο και στο Μηχανικό.

Σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της όλης κατάστασης θα παίξει η κωδικοποίηση της νομοθεσίας, εργασία την οποία έχει προωθήσει το ΥΠΕΧΩΔΕ παρουσιάζοντας επίσης το πρώτο σχέδιο κωδικοποίησης.

Τέλος, θεωρώ απαραίτητη την αποποινικοποίηση του επαγγέλματος δια της κατάργησης της διάταξης του άρθρου 20 του Ν. 2331/95, με την οποία ο μηχανικός κατέστη εσαεί ποινικά και αστικά υπεύθυνος για την τυχόν παραβίαση των κανόνων της οικοδομικής του άρθρου 286 του Ποινικού Κώδικα.

Ελπίζω ότι από την πλευρά μου ανέδειξα το πρόβλημα, το οποίο δυστυχώς, υπό τις παρούσες συνταγματικές συνθήκες, δεν μπορεί να οριοθετηθεί. Πάντως σε μία ευνομούμενη πολιτεία είναι ανεπίτρεπτο να συντηρείται καθεστώς ανασφάλειας του επενδυτή, του μηχανικού ή του ιδιοκτήτη. Αν δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα που δημιουργείται στον καλόπιστο πολίτη, τουλάχιστον θα πρέπει αυτός να αποζημιωθεί και μάλιστα χωρίς μικροψυχία. Ετσι συμπεριφέρεται ένα κράτος που θεωρείται και πρέπει να είναι σοβαρό.