

# **Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΖΩΝΗΣ ΟΙΚΙΣΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (ΖΟΕ) ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΟ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΚΑΙ ΤΟΝ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ (Μάιος 2007)**

**Συγγραφέας:** ΑΝΔΡΕΑΣ ΠΑΠΑΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

## **I. Εισαγωγή**

Το ζήτημα της συγκρότησης και της εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου με αντικείμενο το χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό που επικράτησε στη χώρα μας καθ' όλη τη διάρκεια του 20ού αιώνα και, ιδίως, μεταπολεμικά, είναι στενά συνυφασμένο με την ελλιπή ή, έστω, *διαφορετικού τύπου* από τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη[1]. Ως χαρακτηριστικά της διαφορετικής αυτής κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης μπορεί να αναφερθούν, εντελώς ενδεικτικά, η κοινωνική και γεωγραφική ρευστότητα, η καθυστερημένη εκβιομηχάνιση, η ιδιόμορφη δομή οικονομικής εξουσίας που εκφράσθηκε θεσμικά μέσα από το κρατικό χρηματικό κεφάλαιο και, κυρίως, η παραμελημένη και υπανάπτυκτη εκδοχή του κοινωνικού κράτους, το οποίο εμφανίσθηκε δυναμικά μόλις στις αρχές της δεκαετίας του '80, με σημαντική δηλαδή ιστορική καθυστέρηση[2].

Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται δεκτό ότι οι κανονιστικές ρυθμίσεις με χωρικό χαρακτήρα παρέμειναν για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα αποκομμένες από τις σύγχρονες εκδοχές του χωροταξικού σχεδιασμού, ο οποίος μπορεί σήμερα να γίνει αντιληπτός ως η χωρική και αναπόσπαστη συνιστώσα ενός ευρύτερου αναπτυξιακού σχεδιασμού, τις χωρικές επιπτώσεις του οποίου καταγράφει, οριοθετεί και διοχετεύει σε στόχους που υπηρετούν τη βιώσιμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη[3]. Υποστηρίζεται, μάλιστα, ότι σε αντίθεση με το σύνολο των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα οποία δημιουργήθηκαν εγκαίρως πλαίσια ρυθμίσεων για τις χρήσεις γης και για τις χωροθετήσεις έργων και δραστηριοτήτων[4], στην ελληνική έννομη τάξη οι ρυθμιστικές κρατικές παρεμβάσεις ήταν στο πεδίο αυτό μέχρι πρόσφατα από ανύπαρκτες έως εξαιρετικά περιορισμένες[5].

Επιπλέον, η διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος, με την οποία κατοχυρώθηκε, όπως είναι γνωστό, η προστασία του περιβάλλοντος, αναφέρεται μάλλον γενικά και αόριστα στη *χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας*, χωρίς να περιλαμβάνει στρατηγικές κατευθύνσεις για τη σύνδεση της χωροταξίας με το περιβάλλον και τη βιώσιμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη[6]. Ωστόσο, η γενικότητα της διατυπώσεως της παραγράφου 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με την απουσία του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου, προσέφερε τη δυνατότητα στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας να διαμορφώσει τη θεωρία των *υποκατάστατων* του χωροταξικού σχεδιασμού, προκειμένου να εξασφαλίσει την όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη προληπτική προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος[7].

Συγκεκριμένα, το ΣτΕ, προκειμένου να ανταποκριθεί στην ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος, χωρίς όμως παράλληλα να θέσει ανυπέρβλητα εμπόδια στη διαδικασία πολεοδόμησης, η οποία θα επέφερε κατά την κρίση του «*οικονομική στασιμότητα της χώρας*»[8], αντιμετώπισε αρχικά τα Ρυθμιστικά Σχέδια της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης[9] και, έπειτα, τους κανονιστικούς όρους και περιορισμούς δόμησης που έθεταν οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) του ν. 1337/1983 ως προσωρινά *υποκατάστατα* του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού[10].

Στη συνέχεια, θα παρουσιασθεί διεξοδικότερα ο τρόπος με τον οποίο προσδιορίζεται από τη θεωρία, αλλά και από τη νομολογία του ΣτΕ, αφενός η νομική φύση και το πολεοδομικό περιεχόμενο της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου και αφετέρου η λειτουργία της ως *υποκατάστατου* του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού και ο προληπτικός της χαρακτήρας, ο οποίος αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την προσέγγιση της ολοκληρωμένης και βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης[11].

## II. Η πολεοδομική διάσταση της ΖΟΕ

Ο θεσμός της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου ( ΖΟΕ) προβλέφθηκε από το άρθρο 29 του ν. 1337/1983[12]. Με το άρθρο αυτό δημιουργήθηκαν δύο είδη ΖΟΕ, οι

περιαστικές και οι ΖΟΕ της υπαίθρου ή εξωαστικές[13]. Συγκεκριμένα, με προεδρικά διατάγματα ορίζονται οι πόλεις και οι οικισμοί γύρω από τα εγκεκριμένα όρια των οποίων καθορίζονται ΖΟΕ. Με τα διατάγματα αυτά τίθενται οι όροι και οι περιορισμοί χρήσεως γης ή άλλοι όροι και περιορισμοί που επιβάλλονται μέσα στις ΖΟΕ και ιδιαίτερα το όριο εμβαδού, κάτω από το οποίο δεν επιτρέπεται η κατάτμηση της γης[14].

### *Το εννοιολογικό περιεχόμενο της ΖΟΕ*

Ο θεσμός της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου συνδέθηκε ευθύς εξαρχής με τη λειτουργία του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, το οποίο άλλωστε εισήχθη στην εθνική έννομη τάξη με τον ίδιο νόμο, δηλαδή το ν. 1337/1983[15]. Ειδικότερα, θα πρέπει να επισημανθεί ότι το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού περιελάμβανε, μέχρι την ψήφιση του νέου θεσμικού πλαισίου του ν. 2508/1997, τους νόμους 947/1979 και 1337/1983. Επρόκειτο, όπως υποστηρίζεται[16], για ένα νέο σύστημα σχεδιασμού, τουλάχιστον σε σχέση με το θεσμικό πλαίσιο του ν.δ. 17-7-1923, με το οποίο διαχωρίστηκε η ελληνική επικράτεια σε περιοχές που εντάσσονται ή όχι στο εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως και με βάση το οποίο δομήθηκε ο αστικός χώρος στην Ελλάδα[17].

Ειδικότερα, με το ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών» θεσπίσθηκε, κατ' επιταγή του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, ένα σύγχρονο σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού, το οποίο φιλοδοξούσε να αντικαταστήσει το παρωχημένο πολεοδομικό καθεστώς του ν.δ. της 17-7-1923. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, η πολιτειακή παρέμβαση στο χώρο γινόταν με τρεις τρόπους, τους κανονιστικούς όρους δόμησης, την ενεργό πολεοδομία και τον αστικό αναδασμό[18].

Στη συνέχεια, με το ν. 1337/1983 εισήχθη και στην ελληνική έννομη τάξη το σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού σε δύο στάδια[19]. Στο πρώτο στάδιο, περιλαμβάνονται το Ρυθμιστικό Σχέδιο των νόμων 1515/1985 και 1561/1985[20] και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) για τον αστικό και περιαστικό χώρο και τη Ζώνη

Οικιστικού Ελέγχου για τον μη αστικό χώρο. Στο δεύτερο στάδιο, εκπονείται η Πολεοδομική Μελέτη, με την οποία εξειδικεύονται και υλοποιούνται οι στόχοι και οι κατευθύνσεις του ΓΠΣ[21]. Η Πολεοδομική Μελέτη πραγματοποιείται, τέλος, με την Πράξη Εφαρμογής.

Γίνεται, επομένως, κατανοητό ότι ο θεσμός της ΖΟΕ συνδέθηκε άμεσα με αυτόν του ΓΠΣ και είχε ως κύρια αποστολή να προλάβει αστικές εξαπλώσεις, οι οποίες δεν εξυπηρετούσαν πραγματικές πολεοδομικές ανάγκες οικιστικής επέκτασης, αλλά υπαγορεύονταν από λόγους κερδοσκοπικούς, χάριν των οποίων επιδιώχθηκε η αυθαίρετη οικοπεδοποίηση μεγάλων γεωγραφικών εκτάσεων[22].

Ειδικότερα, όπως παγίως δέχεται η νομολογία του ΣΤΕ[23], η θεσμοθέτηση της ΖΟΕ αποσκοπεί «στον άμεσο έλεγχο των χρήσεων γης σε περιοχές εκτός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, προκειμένου να αποφεύγεται η άναρχη ανάπτυξη των περιοχών αυτών, που προκαλεί υποβάθμιση και καταστροφή του περιβάλλοντος και υπονομεύει την ορθολογική χωροταξία»[24].

Παράλληλα, η ΖΟΕ ως ειδικό χωροταξικό σχέδιο πρέπει να λαμβάνει υπόψη της την εξέλιξη του πληθυσμού, να ρυθμίζει τη διάρθρωση των οικισμών και την διαμόρφωση των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές, ιδίως «με τον καθορισμό ζωνών αδόμητου πρασίνου μεταξύ των οικισμών, την οριοθέτηση των προστατευόμενων τοπίων της φύσης, των δασικών εκτάσεων, της γεωργικής γης, των περιοχών υδατικών πόρων και πρώτων υλών καθώς και των περιοχών που διαφυλάσσονται για την αναψυχή του πληθυσμού»[25].

Σε κάθε περίπτωση, η έννοια της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου πρέπει να διακρίνεται από αυτήν της Ζώνης Πόλεως ή Οικισμού, δηλαδή τη ζώνη που βρίσκεται γύρω από τα τελευταία όρια των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεως, δεδομένου ότι το πλάτος της ΖΟΕ υπολογίζεται από τα αντίστοιχα ακραία όρια του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή οικισμού προ του 1923[26]. Συγκεκριμένα, η διαφορά ανάμεσα στις Ζώνες Πόλης[27] και στις ΖΟΕ έγκειται στο γεγονός ότι:

α. για τις ζώνες πόλης δεν απαιτείται έκδοση προεδρικού διατάγματος, ενώ τούτο είναι απαραίτητο για τη θεσμοθέτηση της ΖΟΕ

β. η κατάτμηση στις ζώνες πόλης δεν επιτρέπεται κάτω από τα χίλια (1000)

τετραγωνικά μέτρα[28] , ενώ η κατάτμηση στις ΖΟΕ ορίζεται μικρότερη ή μεγαλύτερη, πάντοτε στο διάταγμα που τη θεσμοθετεί, και

γ. οι διατάξεις περί ΖΟΕ υπερισχύουν εκείνων που ισχύουν για τις ζώνες πόλεως[29].

Τέλος, η ΖΟΕ ως θεσμός του πολεοδομικού δικαίου συνδέεται και με το φαινόμενο της κατάτμησης στις εκτός σχεδίου περιοχές[30]. Είναι, άλλωστε, γνωστό ότι οι κατατμήσεις έχουν λάβει τις τελευταίες δεκαετίες ευρύτατες διαστάσεις που σχετίζονται με την ανάγκη κάλυψης των επιτακτικών στεγαστικών αναγκών του πληθυσμού, αλλά, κυρίως, με την επιθυμία των ιδιοκτητών ακινήτων για αποκόμιση περισσότερων οικονομικών ωφελειών από την πώληση της γης σε μικρότερα-περισσότερα κομμάτια, αντί ενός μεγάλου και ενιαίου τμήματος. Στο προαναφερόμενο πλαίσιο, η θέσπιση με τη ΖΟΕ ορίου κατάτμησης[31] εξυπηρετεί, αναμφίβολα, τον πολεοδομικό, αλλά και τον ευρύτερο χωρικό σχεδιασμό. Η σύνδεση μάλιστα του ορίου κατάτμησης με το πρώτο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, στο οποίο ανήκει μεθοδολογικά και η ΖΟΕ[32], είναι αναγκαία για την επίτευξη ενός ουσιαστικού, αποτελεσματικού και μακροπρόθεσμου πολεοδομικού σχεδιασμού. Επιπλέον, στην περίπτωση της εκτός σχεδίου δόμησης, την οποία αφορά αποκλειστικά ο θεσμός της ΖΟΕ, η σύνδεση μεταξύ ορίου κατάτμησης και σχεδιασμού λαμβάνει τη μορφή ειδικής αδειοδότησης, στην περίπτωση που σχεδιάζεται η πραγματοποίηση σημαντικής κλίμακας κατατμήσεων με σκοπό την οικιστική ανάπτυξη[33]. Επομένως, η θέσπιση επιδιώκεται μέσω των ΖΟΕ ελέγχου και περιορισμού στις κατατμήσεις μεγάλης κλίμακας[34].

### *Η νομική φύση του προεδρικού διατάγματος καθορισμού της ΖΟΕ*

Στη θεωρία υποστηρίζεται ότι η ταξινόμηση των πολεοδομικών σχεδίων και των διαταγμάτων που τα εγκρίνουν, με βάση τα κριτήρια του διοικητικού δικαίου για τη διάκριση των διοικητικών πράξεων σε ατομικές και κανονιστικές, παρουσιάζει σοβαρές δυσχέρειες[35]. Συγκεκριμένα, θεωρείται ότι η νομική φύση του

πολεοδομικού σχεδίου διαφέρει τόσο από τη γενική ατομική πράξη ή ατομική πράξη γενικού περιεχομένου[36] όσο και από την κανονιστική πράξη.

Ωστόσο, διχογνωμία επικρατεί γύρω από τη φύση του πολεοδομικού σχεδίου ως γενικής ατομικής ή κανονιστικής πράξης. Ειδικότερα, σύμφωνα με την πρώτη άποψη[37], το πολεοδομικό σχέδιο διαφέρει από τη γενική ατομική πράξη κατά το ότι είναι αποκλειστικά προσανατολισμένο σε μία συγκεκριμένη περιοχή και όχι σε ατομικές περιπτώσεις. Διαφέρει, ωστόσο, και από την κανονιστική διοικητική πράξη διότι δεν είναι αφηρημένο, αλλά εντελώς συγκεκριμένο. Δεδομένου, όμως, ότι στο σχέδιο πόλεως κυριαρχεί τελικά το υπερατομικό και όχι το εδαφικό στοιχείο, με την έννοια ότι οι ρυθμίσεις του δεν περιορίζονται σε ορισμένες περιπτώσεις ή σε ορισμένα άτομα, υποστηρίζεται ότι αυτό αποτελεί κανονιστική πράξη[38]. Υποστηρίζεται, μάλιστα, ότι η παλαιά αυτή διάκριση μεταξύ ατομικών πράξεων γενικού περιεχομένου και κανονιστικών πράξεων έχει πλέον ξεπεραστεί και τα σύγχρονα πολεοδομικά σχέδια και μελέτες εκπονούνται πάντοτε με σκοπό να θεσπίσουν όρους και περιορισμούς δόμησης, έχουν σημαντικές έννομες συνέπειες για το περιεχόμενο και τη νομιμότητα άλλων διοικητικών πράξεων και συγκεντρώνουν τις σπουδαιότερες ιδιότητες των κανόνων δικαίου[39].

Αντίθετα, η άλλη άποψη θεωρεί την πράξη με την οποία εγκρίνεται ή τροποποιείται το πολεοδομικό σχέδιο μίας περιοχής, κατά το μέρος που αυτή δεν καθορίζει όρους δόμησης, ως χαρακτηριστικό παράδειγμα γενικής ατομικής πράξης ή ατομικής πράξης γενικού περιεχομένου[40]. Η άποψη αυτή βρίσκει έρεισμα στην πάγια νομολογία του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία τα σχέδια πόλεων, κατά το μέρος που αφορούν τον καθορισμό μιας περιοχής ως οικιστικής[41] και τη διάταξη και διαρρύθμιση των οικοδομήσιμων και κοινόχρηστων χώρων, με τη χάραξη ρυμοτομικών και οικοδομικών γραμμών και τον καθορισμό των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων αποτελούν γενικές ατομικές πράξεις[42].

Ο χαρακτηρισμός αυτός των πολεοδομικών σχεδίων ως ατομικών διοικητικών πράξεων έχει, μεταξύ άλλων, ως νομική συνέπεια της απαγόρευσης του *παρεπίμπτουτος* ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων αυτών. Όπως, μάλιστα έχει επανειλημμένα τονισθεί από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, για την κάμψη της αρχής της αδυναμίας του *παρεπίμπτουτος* ελέγχου των ατομικού χαρακτήρα πολεοδομικών ρυθμίσεων, η οποία υπαγορεύθηκε από την ανάγκη της

ασφάλειας του δικαίου, απαιτείται «ρητή, ειδική και ανενδοίαστη πρόβλεψη του νομοθέτη»[\[43\]](#).

Επομένως, η εξουσιοδότηση για τη θέσπιση πολεοδομικών ρυθμίσεων υπόκειται στους περιορισμούς του άρθρου 43 παρ. 2 εδάφιο 2 του Συντάγματος, πρέπει δηλαδή να αφορά τη ρύθμιση *ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος*[\[44\]](#), μόνο στο μέτρο που πρόκειται για ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, κατά την πάγια νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου[\[45\]](#).

Στο πλαίσιο αυτό, οι καθοριζόμενοι με τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου όροι και περιορισμοί δόμησης και οι συνακόλουθες χρήσεις γης αποτελούν κατεξοχήν πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα[\[46\]](#). Ωστόσο, το *δυσδιάκριτο* μεταξύ κανονιστικής και γενικής ατομικής πράξης παραμένει και επιβεβαιώνεται σε απόφαση του ΣΤΕ[\[47\]](#), η οποία αφορά πράξη καθορισμού των ορίων της ζώνης προστασίας αρχαιολογικού χώρου και η οποία χαρακτηρίσθηκε ως κανονιστική, ενώ σύμφωνα με τη μειοψηφία η πράξη αυτή δεν θεσπίζει η ίδια απαγορευτικό κανόνα δικαίου, αλλά έχει απλώς ως συνέπεια να υπαχθούν τα εντός της ζώνης αυτής ακίνητα στο ειδικό καθεστώς που ορίζει ο νόμος και, επομένως, είναι γενική ατομική.

Εξάλλου, θα πρέπει να τονισθεί ότι, όπως προαναφέρθηκε, ο πολεοδομικός σχεδιασμός θεωρείται, σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΣΤΕ[\[48\]](#), ως ρύθμιση θέματος τοπικού κατ' αρχήν ενδιαφέροντος, όπως αυτό συνάγεται εξ αντιδιαστολής προς τις πολεοδομικές εκείνες ρυθμίσεις που αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, όπως είναι τα *ευπαθή* οικοσυστήματα. Οι ρυθμίσεις αυτές λόγω της γενικότερης σημασίας τους είναι γενικότερου και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος πρέπει να θεσπίζονται με προεδρικό διάταγμα[\[49\]](#).

Συνεπώς, ο καθορισμός Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου και η επιβολή όρων και περιορισμών δόμησης γίνεται πάντοτε με π.δ., το οποίο βρίσκει νόμιμο έρεισμα στις εξουσιοδοτικές διατάξεις των άρθρων 21 παρ. 1 και 2 του ν. 1650/1986 και 29 παρ. 1 του ν. 1337/1983, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 παρ. 14 του ν. 1512/1985[\[50\]](#). Σε καμία, επομένως, περίπτωση ο καθορισμός ΖΟΕ δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί *ειδικότερο* ή τοπικού ενδιαφέροντος θέμα σύμφωνα με την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β του Συντάγματος[\[51\]](#). Επίσης, οι κανονιστικοί όροι και

περιορισμοί δόμησης που θεσπίζονται με την ΖΟΕ δεν εμπίπτουν στην έννοια της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος [52].

### III. Η χωροταξική διάσταση του θεσμού της ΖΟΕ

Με τις διατάξεις του Συντάγματος του 1975 και ειδικότερα με το άρθρο 24 παρ. 1 και 6 αναγορεύθηκε το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον σε «αυτοτελώς προστατευόμενο έννομο αγαθό»[53]. Η συνταγματική αυτή κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος αποσκοπεί «αφενός στην εξασφάλιση της οικολογικής ισορροπίας και στην διαφύλαξη των φυσικών πόρων και αφετέρου στη διάσωση και στην προστασία των μνημείων και των υπόλοιπων στοιχείων που συνθέτουν την πολιτιστική κληρονομιά της χώρας»[54].

Στο προαναφερόμενο πλαίσιο, τα αρμόδια κρατικά όργανα οφείλουν να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα κατάλληλα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, παρεμβαίνοντας με τον τρόπο αυτό και στην οικονομική ή και κάθε άλλη συλλογική δραστηριότητα[55]. Σε κάθε περίπτωση, η επιδίωξη των προαναφερόμενων σκοπών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη[56].

Θα πρέπει, εξάλλου, να σημειωθεί ότι «ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια, τα οποία, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, θέτουν τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως και ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών εν γένει, των περιοχών άσκησης παραγωγικών δραστηριοτήτων, καθώς και την εκτός πολεοδομικού σχεδίου και εκτός οικισμών περιοχών»[57].

Στο προαναφερόμενο πλαίσιο, ο θεσμός της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου αποτέλεσε, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, ένα από τα πιο σημαντικά προσωρινά υποκατάστατα του ελλείποντος χωροταξικού σχεδιασμού, ενώ παραμένει και σήμερα[58] ένα από τα ουσιαστικότερα εργαλεία που διαθέτει η εθνική έννομη τάξη, προκειμένου να προσεγγίσει τους στόχους και τις κατευθύνσεις του ολοκληρωμένου ή βιώσιμου χωρικού σχεδιασμού.

### 1. Η ΖΟΕ ως υποκατάστατο του ελλείποντος χωροταξικού σχεδιασμού

Η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας δέχεται, κατά πάγιο τρόπο, ότι από τις διατάξεις των παρ. 1, 2 και 6 του άρθρου 24 καθώς και των άρθρων 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος προκύπτει ότι «η Πολιτεία είναι υποχρεωμένη να προχωρήσει στην χωροταξική οργάνωση της χώρας, με σκοπό να διασφαλίσει την προστασία του περιβάλλοντος, τους άριστους δυνατούς όρους διαβίωσης του πληθυσμού και την οικονομική ανάπτυξη στα πλαίσια της αρχής της αεφορίας»[59]. Γίνεται επίσης δεκτό ότι οι δύο υποχρεώσεις που επιβάλλει το Σύνταγμα στην Πολιτεία, δηλαδή αφενός η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και αφετέρου η ολοκληρωμένη χωροταξική οργάνωση της χώρας προδήλως αλληλεξαρτώνται[60], με τρόπο ώστε να μη νοείται προστασία του περιβάλλοντος χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό και αντιστρόφως[61].

Μέρος του φυσικού περιβάλλοντος, για το οποίο μάλιστα έχει επιδείξει ιδιαίτερη μέριμνα η νομολογία του ΣτΕ, αποτελούν και τα ευπαθή οικοσυστήματα [62], μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται τα μικρά νησιά, οι λίμνες και οι υγρότοποι[63], οι ακτές[64], τα τεχνητά οικοσυστήματα[65] και οι βιότοποι της άγριας ζωής[66]. Στα οικοσυστήματα αυτά γίνεται παγίως δεκτό ότι είναι επιτρεπτές μόνον οι ήπιες παρεμβάσεις, ενώ απαγορεύεται κάθε επέμβαση που θα μπορούσε να

προκαλέσει την υποβάθμισή τους[67]. Επιπλέον, τα ειδικά χωροταξικά σχέδια θεωρούνται ως αναγκαίος όρος για την προστασία των προαναφερόμενων οικοσυστημάτων[68]. Τα ειδικά αυτά σχέδια πρέπει να προβλέπουν και να επιτρέπουν στον ευαίσθητο χώρο των *ευπαθών οικοσυστημάτων* μόνο εκείνες τις μορφές ανάπτυξης που είναι συμβατές με την αρχή της διατηρήσεως αμείωτου του πολιτιστικού κεφαλαίου[69].

Οι προαναφερόμενες αρχές είναι εφαρμοστέες και στα προσωρινά υποκατάστατα του χωροταξικού σχεδιασμού, όπως είναι, μεταξύ άλλων, και οι ΖΟΕ[70], οι οποίες περιέχουν, σύμφωνα με το Δικαστήριο, στοιχεία χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού[71]. Συγκεκριμένα, και σε ό,τι αφορά τα *υποκατάστατα* του ελλείποντος χωροταξικού σχεδιασμού το Δικαστήριο έκρινε ότι τα προβλεπόμενα από τα διάφορα νομοθετήματα χρήσεων γης, όπως είναι οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, αποτελούν, ανεξαρτήτως της άλλης λειτουργίας τους, προσωρινά υποκατάστατα των προβλεπόμενων από το ν. 360/1976 «Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» χωροταξικών σχεδίων, *«δυνάμενα να λειτουργήσουν ως οιονεί εξασφαλιστικά μέτρα, μέχρις ότου αυτά καταρτισθούν»*[72].

Η θέση, άλλωστε, αυτή είχε γίνει δεκτή από το Δικαστήριο ήδη από το 1993 με αφορμή το θεσμό της προέγκρισης χωροθέτησης, ο οποίος αποτελούσε ως γνωστόν μέχρι την κατάργησή του με το ν. 3010/2002, την πρώτη φάση της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων[73]. Με βάση, μάλιστα, τη θέση ότι η προέγκριση χωροθέτησης αποτελεί προσωρινά ανεκτό υποκατάστατο του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, καθορίσθηκε από το ΣΤΕ και η σχέση μεταξύ της *ατομικής χωροθέτησης* και του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού.

Έτσι, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι δεν απαιτείται η έκδοση χωριστής πράξης προέγκρισης χωροθέτησης για το έργο ή τη δραστηριότητα, όταν η χωροθέτηση προβλέπεται σε σχέδιο χωροταξικού χαρακτήρα, όπως το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθηνών[74] ή σε Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο[75] ή σε εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο[76]. Περαιτέρω, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συγχωρείται ατομική χωροθέτηση, εάν δεν έχει προηγηθεί ευρύτερος χωροταξικός σχεδιασμός, έστω και αποσπασματικού χαρακτήρα, όπως είναι αυτός που περιέχεται στην ΖΟΕ[77]. Η προσέγγιση αυτή της νομολογίας συστηματοποιήθηκε από τη θεωρία ως αρχή του *προηγούμενου χωροταξικού σχεδιασμού*[78], στο πλαίσιο της

οποίας γίνεται δεκτό ότι συμπεριλαμβάνονται και τα προσωρινά *υποκατάστατα* του χωροταξικού σχεδιασμού, με κύριο εκφραστή τους την Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου[79].

2. Ο προληπτικός και προσωρινός χαρακτήρας των καθοριζόμενων με την ΖΟΕ όρων και περιορισμών δόμησης

Οι κανονιστικοί όροι και περιορισμοί δόμησης που καθιερώνονται με τις ΖΟΕ δεν αποτελούν, όπως προαναφέραμε, ένα ολοκληρωμένο σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Αντίθετα, οι παρεμβάσεις και οι χωρικές ρυθμίσεις που επιχειρούνται εν προκειμένω αφορούν συνήθως τον προληπτικό έλεγχο και την προστασία ορισμένων περιβαλλοντικά *ευαίσθητων* περιοχών. Επομένως, ο θεσμός της ΖΟΕ δεν είναι δυνατόν να εκλαμβάνεται ως ορθολογικός και μακροπρόθεσμος χωρικός σχεδιασμός, με βάση τον οποίο μπορεί να προωθούνται οι επιθυμητές χρήσεις γης[80].

Ωστόσο, όπως δέχεται παγίως και η νομολογία του ΣτΕ, η Διοίκηση επιχείρησε με τη θεσμοθέτηση των ΖΟΕ να αναπληρώσει την έλλειψη του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού και να προστατεύσει το φυσικό περιβάλλον από την δόμηση. Αυτός είναι, άλλωστε, και ο λόγος για τον οποίο εξομοιώνονται συχνά με χωροταξικά σχέδια, ενώ, όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν αποτελούν παρά το προσωρινό υποκατάστατο του *ελλείποντος* χωροταξικού σχεδιασμού.

Σε κάθε όμως περίπτωση, η καθιέρωση της ΖΟΕ ως μέσου ελέγχου της δόμησης στις εκτός σχεδίου περιοχές αποτελεί εφαρμογή, στο πεδίο του εθνικού μας δικαίου, της γενικής αρχής του διεθνούς και κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος, της αρχής της πρόληψης[81]. Πρόκειται, ως γνωστόν, για μία αρχή, η οποία αναγνωρίζεται παγίως από τη νομολογία του ΣτΕ ως θεμελιώδης αρχή για την προστασία του περιβάλλοντος και συνάγεται από το άρθρο 24 του Συντάγματος, τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 2077/92, την Διακήρυξη του Ρίο και την Agenda 21[82].

Επιπλέον, είναι γεγονός ότι ο θεσμός της ΖΟΕ σχετίζεται νομολογιακά με την

αρχή της φέρουσας ικανότητας, η οποία υποστηρίζεται ότι εξειδικεύει την και συνταγματικά πλέον κατοχυρωμένη αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης[83]. Με τον όρο φέρουσα ικανότητα εννοούμε την ικανότητα μιας περιοχής ή ενός φυσικού οικοσυστήματος να δεχθούν και άλλες δραστηριότητες, χωρίς τον κίνδυνο να υποβαθμισθούν κατά τρόπο ανεπανόρθωτο. Σύμφωνα, μάλιστα, με τη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου «κάθε οικοσύστημα έχει κάποια όρια αντοχής, πέρα από τα οποία η ισορροπία ανατρέπεται και η περιβαλλοντική βλάβη καθίσταται οριστική και μη επανορθώσιμη» [84].

Πρόκειται για μία προσέγγιση, η οποία βρίσκει σήμερα το επιστέγασμά της στην καθιέρωση της αρχής της προφύλαξης, σύμφωνα με την οποία η Διοίκηση οφείλει να λαμβάνει όλα τα αναγκαία και εύλογα μέτρα, προκειμένου να αντιμετωπίσει τους κινδύνους της μη αναστρέψιμης περιβαλλοντικής βλάβης, έστω και αν δεν υπάρχουν τα επιστημονικά δεδομένα για να διαπιστωθεί η ύπαρξη και η έκταση αυτών των κινδύνων[85].

Στο πλαίσιο αυτό, η θέσπιση της ΖΟΕ «αποβλέπει στον οικιστικό έλεγχο περιαστικών εκτός σχεδίου περιοχών αφ' ενός προς πρόληψη της περαιτέρω επιδεινώσεως των προβλημάτων τους και προς προστασία του περιβάλλοντος στις περιοχές αυτές και αφετέρου προς παρεμπόδιση της δημιουργίας δεδομένων και πραγματικών καταστάσεων που θα είχαν ως συνέπεια να δυσχεραίνεται ο μελλοντικός σχεδιασμός της περιοχής»[86].

Εξάλλου, η θέσπιση της ΖΟΕ αποσκοπεί και στην προληπτική προστασία των ευπαθών οικοσυστημάτων, για τα οποία επιδεικνύει ιδιαίτερη μέριμνα η νομολογία του ΣτΕ. Μεταξύ των οικοσυστημάτων αυτών περιλαμβάνονται, όπως ήδη σημειώθηκε, και τα μικρά νησιά, τα οποία χαρακτηρίζονται από την ενότητα και «τη λιτή συμμετρία του τοπίου τους και την στενή αλληλεξάρτηση των ανθρωπογενών συστημάτων (δημογραφικού, πολιτιστικού, κοινωνικοοικονομικού κ.λπ.) και του φυσικού περιβάλλοντος, με συνέπεια να είναι ιδιαίτερα ευάλωτα σε εξωγενείς παρεμβάσεις»[87].

Επομένως, όπως γίνεται παγίως δεκτό, η οικιστική ανάπτυξη των μικρών νησιών δεν μπορεί να παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους ως παραδοσιακών ανθρωπογενών συστημάτων και ευαίσθητων οικοσυστημάτων[88]. Εφόσον, μάλιστα,

δεν έχει εξαντληθεί η φέρουσα ικανότητα των υπαρχόντων οικισμών, είναι ανεπίτρεπτη η ίδρυση νέων οικισμών πρώτης ή δεύτερης κατοικίας[89]. Αντίθετα, στην περίπτωση που η ικανότητα αυτή έχει ήδη εξαντληθεί το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δέχεται ότι θα πρέπει να εξετάζεται, εάν, ενόψει της εξελίξεως του τοπικού δημοσιογραφικού συστήματος και με βάση ειδική και εμπειριστατωμένη μελέτη, υπάρχουν ακόμη περιθώρια επεκτάσεως των υφιστάμενων οικισμών. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο κρίνει ότι η απορρόφηση των οικιστικών πιέσεων «πρέπει να γίνεται με τον θεσμό της επεκτάσεως, όπου αυτό επιτρέπεται, ενώ αποκλείεται η ίδρυση νέων οικισμών με το θεσμό των συνεταιρισμών ή της ιδιωτικής πολεοδόμησης»[90].

Στο προαναφερόμενο πλαίσιο, το Δικαστήριο δέχεται κατά πάγιο τρόπο ότι τόσο με τις διατάξεις του ν.δ. 17.7/16-8-1923 όσο και με τη μεταγενέστερη νομοθεσία, και ιδιαίτερα τους ν. 1337/1983, 2242/1994[91] και 2508/1997[92], καθιερώνεται «σαφής διάκριση μεταξύ, αφενός των περιοχών οι οποίες περιλαμβάνονται σε εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως και προορίζονται, επομένως, για οικιστική ανάπτυξη, αφετέρου δε των υπόλοιπων περιοχών, για τις οποίες δεν έχει εγκριθεί σχέδιο πόλης και οι οποίες δεν προορίζονται για δόμηση, αλλά , κατ' αρχήν, για γεωργική εκμετάλλευση, κτηνοτροφία, δασοπονία και αναψυχή»[93].

Συνάγεται, επομένως, ότι κατά τον καθορισμό χρήσεων και όρων και περιορισμών δόμησης σε περιοχές που βρίσκονται εκτός ορίων εγκεκριμένου σχεδίου, δυνάμει του άρθρου 29 του ν. 1337/1983, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι οι περιοχές αυτές δεν προορίζονται για οικιστική ανάπτυξη. Δεν επιτρέπεται, δηλαδή, να θεσπίζονται για τις περιοχές αυτές τέτοιες χρήσεις, όροι και περιορισμοί, «οι οποίοι παρέχουν τη δυνατότητα δόμησης με αυξημένη πυκνότητα και η *de facto* δημιουργία οικισμών»[94].

Περαιτέρω, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δέχεται ότι η ΖΟΕ αποτελεί ειδικό χωροταξικό σχέδιο, το οποίο κρίνεται ως η αποτελεσματικότερη μορφή προληπτικής προστασίας των ευπαθών ή ευαίσθητων οικοσυστημάτων, διότι προλαμβάνουν «τόσον την καταστροφικήν αγρίαν ανάπτυξιν αυτών όσον και τας εξισου καταστροφικάς συγκρούσεις χρήσεων γης εκ της ατάκτου αναπτύξεως παραγωγικών δραστηριοτήτων»[95].

Όπως γίνεται παγίως δεκτό, με τη θεσμοθέτηση της ΖΟΕ επιδιώκεται επίσης η βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των μικρών νησιών και των *ευπαθών* εν γένει οικοσυστημάτων, η οποία υπακούει στους ακόλουθους δεσμευτικούς νομικούς κανόνες:

α. Η οικιστική ανάπτυξη των μικρών νησιών είναι πάντοτε ήπια και συνίσταται στην πρόβλεψη του αναλογούντος κατά περίπτωση, στο μέγεθος και στις λοιπές συνθήκες του νησιού, αριθμού τουριστικών κλινών, στην ενθάρρυνση του *αγροτουρισμού* σε συγκεκριμένες περιοχές και στην απαγόρευση εγκατάστασης μεγάλων ξενοδοχειακών μονάδων που είναι ασυμβίβαστη με την κλίμακα του νησιωτικού τοπίου[96].

β. Οι οικιστικές πιέσεις θα πρέπει να απορροφώνται εντός του υπάρχοντος δικτύου οικισμών[97].

γ. Η διοίκηση υποχρεούται να καταρτίζει χωροταξικά σχέδια για τις μικρές νήσους και η παράλειψή της ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή, όπως και η αντίστοιχη υποχρέωσή της για αποτελεσματική διασφάλιση του σχεδιασμού αυτού μέσω της αναστολής εκδόσεως οικοδομικών εργασιών στις περιοχές, όπου πρόκειται να καθορισθούν ΖΟΕ[98].

Για το λόγο, μάλιστα, αυτό το Δικαστήριο κρίνει ότι η έκδοση του π.δ. περί καθορισμού ΖΟΕ πρέπει να λαμβάνει χώρα στο συντομότερο δυνατό χρόνο από της ενάρξεως της σχετικής διαδικασίας, δεδομένου ότι κατά κοινή πείρα, η ίδια η έναρξή της έχει ως αποτέλεσμα την ένταση των οικιστικών πιέσεων και την εγκατάσταση παρανόμων χρήσεων στην περιοχή, προκειμένου να δημιουργηθούν «*τετελεσμένα γεγονότα και μη αναστρέψιμη κατάσταση πριν την έκδοση του σχετικού διατάγματος*»[99].

Εξάλλου, για την αποτροπή ματαιώσεως του προληπτικού σκοπού της ΖΟΕ το Δικαστήριο θεωρεί ότι ενδείκνυται η επιβολή αναστολής εκδόσεως οικοδομικών αδειών και εκτελέσεως οικοδομικών εργασιών μέχρι την δημοσίευση του διατάγματος για τον καθορισμό της ΖΟΕ[100].

Επίσης, το Δικαστήριο δέχεται ότι, ενόψει του προληπτικού σκοπού της

καθιέρωσής της, επιβάλλεται η διασφάλιση της γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας, η οποία αποτελεί αντικείμενο συνταγματικής προστασίας, δεδομένου ότι η διατήρηση και η ορθή διαχείρισή της συνιστούν ουσιώδη όρο της βιώσιμης ανάπτυξης[101]. Στις περιοχές μάλιστα αυτές η χρήση κατοικίας απαγορεύεται, διότι κρίνεται ότι είναι ανταγωνιστική με τη γεωργική χρήση και οδηγεί σε απώλεια πολύτιμου φυσικού πόρου[102].

Ομοίως, στις προαναφερόμενες περιοχές η χρήση γεωργοκτηνοτροφικά κτίρια γίνεται δεκτή από το Δικαστήριο, μόνον εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις:

α. Η Διοίκηση κρίνει με ειδική αιτιολογία, ότι είναι σκόπιμο να διατηρηθεί η χρήση αυτή για ορισμένες περιοχές.

β. Η Διοίκηση με την πράξη της καθορίζει ρητώς αφενός τις συγκεκριμένες αυτές περιοχές και αφετέρου τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται κατ' εξαίρεση εγκατάσταση τέτοιων κτιρίων[103].

Ωστόσο, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι οι ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται σε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου δεν αποτελούν, όπως ήδη προαναφέρθηκε, ορθολογικό και μακροπρόθεσμο χωροταξικό σχεδιασμό, ούτε καν υποκατάστατό του[104]. Τούτο φαίνεται ότι γίνεται δεκτό και από την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία ο μερικός και προσωρινός, χωρικός ή τομεακός, σχεδιασμός, όπως είναι η ΖΟΕ, είναι ανεκτός «μέχρι την εντός ευλόγου χρόνου ολοκλήρωση της διαδικασίας εγκρίσεως των χωροταξικών σχεδίων. Δεν είναι πάντως ανεκτή από το Σύνταγμα η αναίρεση από το νομοθέτη, μάλιστα δε με αναδρομική ισχύ, θεσπισθείσης από τον ίδιο υποχρέωσης εγκρίσεως συγκεκριμένης κατηγορίας χωροταξικών σχεδίων εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος, εφ' όσον αυτή ισοδυναμεί με την παροχή δυνατότητας επ' αόριστον πραγματοποιήσεως των οικείων δραστηριοτήτων χωρίς ολοκληρωμένο αντίστοιχο σχεδιασμό»[105].

Επομένως, ο εύλογος χρόνος, εντός του οποίου όφειλε ο κοινός νομοθέτης να καταρτίσει τα χωροταξικά σχέδια φθάνει σύντομα στο τέλος του. Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλεται να εγκαταλειφθεί η συνεχιζόμενη διοικητική πρακτική της προσωρινής

και αποσπασματικής διασφάλισης των εκτός σχεδίου περιοχών της χώρας με τη θεσμοθέτηση ΖΟΕ. Αντίθετα, θα πρέπει να εκπονηθούν τα κατάλληλα χωροταξικά σχέδια και, ιδίως, να επιδιωχθεί άμεσα η προώθηση των σύγχρονων Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων ή των ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508/1997, τα οποία αποτελούν και τη μόνη λύση για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της άναρχης οικιστικής ανάπτυξης του *αδόμητου περιβάλλοντος* στη χώρα μας.

Η πρόσφατη απόπειρα για την εκπόνηση εκ μέρους του ΥΠΕΧΩΔΕ ειδικών χωροταξικών σχεδίων για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ), τον Τουρισμό και τη Βιομηχανία -όσο απρόσφορη, ανεπαρκής ή και προσχηματική ακόμη μπορεί να είναι[106]- αποδεικνύει ότι η πίεση της νομολογία του ΣτΕ, αλλά, κυρίως, η ωρίμανση των οικονομικών και κοινωνικών διεργασιών στη χώρα μας αρχίζει να επιτυγχάνει την απαγκίστρωση του νομοθέτη και της διοίκησης από την προσήλωση στο εύκολο εκλογικό κέρδος, από την εμμονή στην αποφυγή του πολιτικού κόστους και από την υιοθέτηση εφήμερων, πρόχειρων και αναποτελεσματικών λύσεων στον τομέα του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού.

Πρόκειται για μία πρώτη εκτίμηση, η οποία στο μέτρο που θα επιβεβαιωθεί, μπορεί να οδηγήσει σε μία εντελώς διαφορετική αντιμετώπιση της σύγχρονης πρόκλησης του *βιώσιμου αναπτυξιακού σχεδιασμού*, ο οποίος αποτελεί και τη μόνη ασφαλή ατραπό για την προσέγγιση του στόχου της οικονομικής μεγέθυνσης, σε συνθήκες κοινωνικής συνοχής και ολοκληρωμένης διαχείρισης του πολύτιμου φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος της χώρας μας.

[1] Στον ελλαδικό χώρο οι χωρικές επιπτώσεις του αναπτυξιακού μοντέλου που κυριάρχησε πλήρως από τα μέσα του 20ού αιώνα και μετά το τέλος του Εμφυλίου Πολέμου οδήγησε, μεταξύ άλλων, και σε μία πρωτοφανή για τα ευρωπαϊκά δεδομένα πόλωση του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων, δημιουργώντας έντονες γεωγραφικές ανισότητες του ελλαδικού χώρου. Σχετικά με την ανάπτυξη του σύγχρονου παρεμβατικού κράτους στην Ελλάδα και τις χωρικές, αλλά και τις κοινωνικές, επιπτώσεις των αναπτυξιακών επιλογών που επικράτησαν καθ' όλη τη διάρκεια του 20ού αιώνα βλ. Θ. Σακελλαροπούλου, Κράτος και οικονομία στην Ελλάδα, 1922 - 1990: Μια επισκόπηση, στο συλλογικό τόμο: *του ιδίου* (επιμ.), Οικονομία και Πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα, Τόμος Α', Εκδόσεις Διόνικος, 2005 σ. 80 επ., Γ. Παπαδημητρίου, Η αρχή του κοινωνικού Κράτους στη Μεταπολιτευτική Ελλάδα (1974 - 1991), στον τόμο: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Διαστάσεις της Κοινωνικής Πολιτικής σήμερα, Αθήνα, 1993, σ. 131 επ., Γ. Μήλιου-Γ. Οικονομάκη,

Εργατική τάξη και μεσαίες τάξεις: Ταξική θέση και ταξική τοποθέτηση (Μια κριτική προσέγγιση στη θεωρία των κοινωνικών τάξεων του Νίκου Πουλιαντζά), περιοδικό *Θέσεις*, τ. 99/2007, σ. 19 επ., *Α. Παπαπετρόπουλου*, Η διαμόρφωση, η λειτουργία και οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της κρατικής οικιστικής πολιτικής, *ΠερΔικ* 2/2005, σ. 244 επ., *Κ. Τσουκαλά*, Κράτος, κοινωνία και εργασία στην μεταπολεμική Ελλάδα, *Θεμέλιο*, 1987, *Δ. Οικονόμου*, Σύστημα γης και κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα. Λειτουργικές ισοδυναμίες με το κεϋνσιανό κράτος πρόνοιας, στο συλλογικό τόμο: *Θ. Μαλούτα - Δ. Οικονόμου* (επιμ.), *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Εξάντας, 1988, σ. 65 επ.

[2] Βλ. σχετικά με τα προηγούμενα *Γ. Σταθάκη*, Η διαμόρφωση του μεταπολεμικού μοντέλου εκβιομηχάνισης. Η κρίσιμη περίοδος 1944-1953, στο συλλογικό τόμο: *Θ. Σακελλαροπούλου* (επιμ.), *Οικονομία και Πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*, Τόμος Α΄, όπ.π., σ. 11 επ., *Γ. Σταλάτη*, Οικονομική κρίση και κρατική πολιτική, *Κριτική* 1990, *Γ. Μήλιου*, Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός. Από τον επεκτατισμό στην καπιταλιστική ανάπτυξη, Εξάντας, 2000, *Κ. Λαπαβίτσα*, Εξουσία και εμπιστοσύνη ως συστατικά στοιχεία του χρήματος και της πίστης, *Θέσεις*, τ. 97, 2006, σ. 19 επ., *Π. Γετίμη-Δ. Γράβαρη* (επιμ.), *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική. Η σύγχρονη προβληματική*, *Θεμέλιο*, 1993, *Ξ. Κοντιάδη*, Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα. Συμβολή στην ερμηνεία των μορφών συνταγματοποίησης της κοινωνικής προστασίας, *Αντ. Ν. Σάκκουλας*, 1998.

[3] Βλ. σχετικά με τον ορισμό αυτό του χωροταξικού σχεδιασμού *Η. Κουρλιουρού*, Διαδρομές στις θεωρίες του Χώρου. Οικονομικές Γεωγραφίες της Παραγωγής και της Ανάπτυξης, *Ελληνικά Γράμματα*, 2001, *Α. Faludi*, Το πρόβλημα της θεωρίας του σχεδιασμού, στο συλλογικό τόμο: *Δ. Γεωργούλη* (επιμ.), *Συγκριτικές προσεγγίσεις στη θεωρία και τη φιλοσοφία του αστικού σχεδιασμού*, Παπαζήσης, 2006, *D. Harvey*, Ο χώρος ως λέξη- κλειδί, *περιοδικό Γεωγραφίες*, 10/2005, σ. 21 επ., *D. Harvey*, *Justice, nature and the Geography of Difference*, Basil Blackwell, Oxford, 1996, *του ιδίου*, *Paris, Capital of Modernity*, Routledge, 2003, *P. Healey*, *Planning through debate: The communicative planning theory*, UCI Press, 1993.

[4] *P. Cheshire*, Urban changes in Western Europe since 1951, στο *Eurocities Conference*, Eurocities, Barcelona, 1989, Commission of the European Communities, *Urban Problems and Regional Policy in the European Community*, Brussels, 1989.

[5] Μόλις πρόσφατα ενεργοποιήθηκαν ουσιαστικά οι διατάξεις του ν. 2742/1999 με αντικείμενο την κατάρτιση και την εκπόνηση των ειδικών χωροταξικών σχεδίων που αποκαλούνται *Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης*. Είχε προηγηθεί η εκπόνηση το 2003 των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου ανάπτυξης για το σύνολο των ελληνικών περιφερειών. Ωστόσο, το σχετικό θεσμικό πλαίσιο, που αποτελεί μεταφορά στην ελληνική έννομη

τάξη του γαλλικού νόμου του 1995 για το χωροταξικό σχεδιασμό και τη βιώσιμη ανάπτυξη, προβλέπει μέσα υλοποίησης του χωροταξικού σχεδιασμού, όπως είναι το *Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης*, τα οποία ακόμη και αν ποτέ καταρτισθούν, ελάχιστα πράγματα μπορούν να συνεισφέρουν στην προσπάθεια για την αποτελεσματική προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης του εθνικού και περιφερειακού χώρου. Το γεγονός, άλλωστε, αυτό έγινε δεκτό ήδη από το 2001 στη Γαλλία, όπου με σχετικό νόμο, εγκαταλείφθηκε ως αλυσιτελής και πρακτικά ανεφάρμοστη η προσπάθεια για την εκπόνηση Εθνικού Χωροταξικού Σχεδίου. Βλ. σχετικά *H. Jacquot - F. Priet, Droit de l'Urbanisme*, Dalloz, 5ème édition, 2005, σ. 45 επ.

[6] *Γ. Σιούτη*, Το περιβαλλοντικό σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001, στο συλλογικό τόμο: *Ξ. Κοντιάδη* (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2006, σ. 442-444.

[7] Βλ. σχετικά *Α. Παπαπετρόπουλου*, Η νομολογιακή διαμόρφωση της έννοιας του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, [www.Nomosphysis.org.gr](http://www.Nomosphysis.org.gr), 2005, *Π.-Μ. Ευστρατίου*, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Εισαγωγή, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2001, σ. 9 επ., *Γ. Γιαννακούρου*, Ο θεσμός της χωροθέτησης στη νομολογία του ΣτΕ, στον Τιμητικό Τόμο του ΣτΕ, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σ. 969 επ.

[8] ΣτΕ 810-811/1977, 2679/1985, 695/1986.

[9] Νόμοι 1515/1985 και 1561/1985 αντίστοιχα.

[10] ΣτΕ 2844/1993, ΣτΕ ΠΕ 246/1992.

[11] Για την έννοια της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης βλ. Σύμφωνο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ), Άτυπο Συμβούλιο Υπουργών Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πότσδαμ 1999, *P. Matagne*, *Les enjeux du développement durable*, L' Harmattan, 2005.

[12] ΦΕΚ Α 33/83, ήδη άρθρο 183 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας.

[13] *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, Πολιτιστικό περιβάλλον, χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, Π.Ν. Σάκκουλας, 2002, σ. 230επ.

[14] ΣτΕ ΠΕ 247/2003.

[15] Σχετικά με τις διατάξεις του ν. 1337/1983 με τίτλο «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και άλλες σχετικές ρυθμίσεις» βλ. *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, Π.Ν. Σάκκουλας, 1996,

Α. Χατζοπούλου, Πολεοδομικό Δίκαιο, εκδόσεις ΕΜΠ, 2000, Σ. Γερασίμου, Η συμβολή των πολεοδομικών και περιβαλλοντικών ρυθμίσεων στη διαμόρφωση του δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2007, σ. 378 - 384.

[16] Δ. Χριστοφιλόπουλου, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, Π.Ν. Σάκκουλας, 1997, σ. 17 επ.

[17] Το θεσμικό πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού του ν.δ. του 1923 συμπληρώθηκε με το Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό του 1929 ( ΠΔ 3-4-1929) και το ν. 3741/1929 για την οριζόντια ιδιοκτησία. Περισσότερα για το σχετικό θεσμικό πλαίσιο βλ. Α. Λαγοπούλου, Το διοικητικό και νομικό πλαίσιο του συστήματος φυσικού προγραμματισμού στην Ελλάδα, Πόλη και Περιφέρεια, 1/1981, σ. 47 επ., Α. Τζίκα-Χατζοπούλου, Πολεοδομικό δίκαιο, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, 1997, σ. 19 επ., Γ. Σαρήγιαννη, Οικονομική πολιτική και χωροταξικός σχεδιασμός, στο συλλογικό τόμο: Δ. Γεωργούλη (επιμ.) , Κείμενα στη θεωρία και στην εφαρμογή του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, Παπαζήσης, 1995, σ. 83 επ., Δ. Μέλισσα, Θεμελιώδη ζητήματα του δικαίου της χωροταξίας, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, σ. 23 επ.

[18] Δ. Χριστοφιλόπουλου, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, όπ.π., σ. 18-20.

[19] Πρόκειται για το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού που ισχύει στις περισσότερες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις από τις αρχές της δεκαετίας του '60. Βλ. για τη Γαλλία J-F. Davignon, Droit de l'Urbanisme, Litec, 2004, H. Jacquot - F. Prier, Droit de l' Urbanisme, Dalloz, 5ème édition, 2004. Για άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης βλ. F. Haumont-K. Erard, L'Urbanisme et l'aménagement du territoire en Belgique, Droit de l'Aménagement de l'Urbanisme et de l'Habitat, Le Moniteur, 2004, 797, A. Menendez - Rexach, L'évolution du droit de l'Urbanisme en Espagne, όπ.π, σ. 819, F. A. Correira, L'évolution du droit de l'Urbanisme au Portugal, όπ.π., σ. 831.

[20] ΦΕΚ 18Α και 148 Α, αντίστοιχα.

[21] Βλ. και ΣτΕ 2831/1993, 668/1994, 2496/1992.

[22] Βλ. σχετικά Δ. Οικονόμου-Γ. Πετράκου, Πολιτικές αστικής ανάπτυξης και πολεοδομικής οργάνωσης στην Ελλάδα, στο συλλογικό τόμο, των ιδίων (επιμ.), Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων. Διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστικής ανάλυσης και πολιτικής, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 1999, σ. 413-446, Α. Αραβαντινού, Πολεοδομικός Σχεδιασμός, ΕΜΠ - Συμμετρία, 1997, Γ. Σαρηγιάννη, Η αστικοποίηση. Βασικές έννοιες, ιστορική εξέλιξη, ο σύγχρονος ελληνικός χώρος, Εκδόσεις Έδρας Πολεοδομίας Α και Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών Ερευνών, ΕΜΠ, Σειρά Ι, Αθήνα, 1979, Γ. Γιαννακούρου, Μορφές νομιμοποίησης των ιδιωτικών

συμφερόντων στην ελληνική πολεοδομική διοίκηση, *περιοδικό Τόπος*, 4/1992, σ. 173-190.

[23] Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2489/2006, ΣτΕ ΠΕ 136/206, 121/2006, ΣτΕ 1746/2005.

[24] ΣτΕ ΠΕ 247/2003, 636/2002, 633/02, 212/02.

[25] ΣτΕ 3849/2005, ΣτΕ ΠΕ 535/2002.

[26] Άρθρο 29 εδ. γ του νόμου 1337/1983.

[27] Άρθρο 14 παρ. 3 του από 17-7-1923 ν.δ.

[28] Άρθρο 16.

[29] *Κ. Βασιλείου*, Ακίνητα εκτός σχεδίου πόλεως, Αθήνα 1993, σ. 52 επ.

[30] Σχετικά με τη φυσική και τη νομική έννοια της κατάτμησης στη χώρα μας βλ. Γνωμοδότηση ΝΣΚ Ολομ. 668/1992, *Μ. Χαϊνταρλή-Π. Πλατανιά*, Κατατμήσεις, σχεδιασμός και αειφορική διαχείριση του χώρου, ΠερΔικ 4/206, σ. 583 επ., *Κ. Χορομίδα*, Το Δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού Σχεδιασμού, Σάκκουλας, 2002, σ. 764 επ.

[31] Θα πρέπει εδώ να επισημανθεί ότι το όριο κατάτμησης δεν πρέπει να συγχέεται με το όριο αρτιότητας, έστω και αν η ύπαρξη του άρθρου 6 του ΓΟΚ ενισχύει την άποψη, ότι η κατάτμηση ενός ακινήτου είναι παράνομη, αν τα σχηματιζόμενα νέα οικόπεδα δεν διαθέτουν τα ελάχιστα όριο αρτιότητας.

[32] Όπως προαναφέρθηκε, ο πολεοδομικός σχεδιασμός διεξάγεται στη χώρα μας σε δύο στάδια. Στο πρώτο, όπου δίδονται οι χρήσεις γης και οι κατευθύνσεις ανήκει το ΓΠΣ, το ΣΧΟΟΑΠ και η ΖΟΕ, ενώ στο δεύτερο η πολεοδομική Μελέτη και η πράξη εφαρμογής.

[33] Στο σημείο βεβαίως αυτό θα πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη η πάγια νομολογία του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία «τα εκτός οικιστικών περιοχών ακίνητα, εφόσον δεν προστατεύονται όπως τα δάση, προορίζονται κατ' αρχήν για γεωργική εκμετάλλευση και επιτρέπεται να δομηθούν μόνο κατ' εξαίρεση και κατά τρόπο προσιδιάζοντα στην ιδιομορφολογία κάθε περιοχής, ώστε το φυσικό περιβάλλον να θιγεί το ελάχιστο δυνατόν» (ΣτΕ 3849/2005, 3067/2001, 784/1999).

[34] Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιου ελέγχου και περιορισμού των κατατμήσεων αποτελεί το π.δ. της 7-7-1983 με τίτλο «Καθορισμός ΖΟΕ Ν. Αττικής», με το οποίο το

σύνολο της Αττικής , με εξαίρεση τους εντός σχεδίου και προ του 1923 οικισμούς, χαρακτηρίστηκε ως ΖΟΕ, εντός της οποίας τέθηκε κατώτατο όριο κατάτμησης τα είκοσι (20) στρέμματα.

[35] Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2004, σ. 93 επ., Π.-Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2001, Εισαγωγή.

[36] Για την έννοια της ατομικής πράξης γενικού περιεχομένου βλ. Γλ. Σιούτη, Η μονομερής δράση της δημόσιας διοίκησης, στον συλλογικό τόμο Διοικητικό δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2004, σ. 193 επ., Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό δίκαιο, όπ.π., σ. 295-297.

[37] Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2004, σ. 93 επ.

[38] Β. Σκουρή, Χωροταξικό και Πολεοδομικό δίκαιο, 1991, σ. 70.

[39] Π.-Μ. Ευστρατίου, Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας «άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους», όπ.π., σ. 549 επ., του ιδίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Εισαγωγή, όπ.π., σ. 93 επ.

[40] Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, σ. 113 επ.

[41] ΣτΕ 1643/1991.

[42] ΣτΕ 4046/1980, 488/1991, 2281/1992.

[43] ΣτΕ Ολομ. 2753/1994, 5/1993, 3041/1999, 535/2003 Ολομ.

[44] Η κρίση ενός θέματος ως ειδικότερου ή ως τοπικού ενδιαφέροντος έχει πολύ μεγάλη σημασία για το ζήτημα της μεταβίβασης κρατικών αρμοδιοτήτων στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού σε άλλα όργανα της κεντρικής ή περιφερειακής κρατικής διοίκησης ή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, με την απόφαση 3661/2005 της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκε ως αντισυνταγματική η ανάθεση αρμοδιοτήτων πολεοδομικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως είχε επιχειρηθεί με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002. Βλ. σχετικά Π.-Μ. Ευστρατίου, Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας «άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους» - Η αντισυνταγματικότητα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων πολεοδομικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002, ΠερΔικ 4/2005, σ. 544 επ., Δ. Πετρούλια, Οι αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού και το Σύνταγμα,

ΔτΑ 31/2006, σ. 951 επ.

[45] ΣτΕ 358/1998, 2701/1996, 4025/1998, 2830/1999.

[46] ΣτΕ 3525/1999, ΣτΕ ΠΕ 586/1992, 398/1993.

[47] ΣτΕ Ολομ. 530/2003.

[48] ΣτΕ Ολομ. 3661/2005, ΣτΕ 2194/2006, 1359/2006, 2318, 2319/1999, 285/2001, 317/2002. Βλ. σχετικά και *Γ. Γιαννακούρου*, Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ. 3661/2005, ΠερΔικ 2/2006, σ. 214 επ.

[49] ΣτΕ 1359/2006, 2317-9/1999, 1242/2000, 285/2001, ΣτΕ ΠΕ 601, 602/2002.

[50] ΣτΕ Ολομ. 4950/1995, 4951/1995.

[51] Για την έννοια του ειδικότερου θέματος του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος βλ. *Ε. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, Παρατηρητής, 1991, σ. 125 επ., *Π.-Μ. Ευστρατίου*, Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, στον Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2004, σ. 194 επ.

[52] Για την έννοια της τοπικής υποθέσεως κατά το Σύνταγμα βλ. ιδίως *Π.-Μ. Ευστρατίου*, Πολεοδομικός σχεδιασμός, τοπική αυτοδιοίκηση, αναγκαστική απαλλοτρίωση και δικαστική προστασία, ΠερΔικ 2000, σ. 484 επ., *Ε. Μπεσίλα-Βήκα*, Η κρίση του ΣτΕ κατά το χαρακτηρισμό υποθέσεων ως τοπικών ή γενικών, στον Τιμητικό Τόμο του ΣτΕ, Σάκκουλας, 2004, σ. 777 επ.

[53] ΣτΕ Ολομ. 705/2006, 1569/2005.

[54] ΣτΕ 2603/2000.

[55] ΣτΕ ΠΕ 247/2003, 535/2002.

[56] ΣτΕ Ολομ. 3478/2000.

[57] ΣτΕ Ολομ. 705/2006, ΠερΔικ 3/2006, σ. 408 επ.

[58] Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 4 του ν. 2508/1997, εάν κατά την έγκριση ΓΠΣ έχουν καθορισθεί ΖΟΕ, τα όρια και οι ρυθμίσεις που τις διέπουν περιλαμβάνονται στο περιεχόμενο του ΓΠΣ, δυνάμενες να τροποποιηθούν για

μεγαλύτερη προστασία της περιοχής. Η προαναφερόμενη, όμως, διάταξη δημιουργεί σοβαρά ζητήματα, αφού η ΖΟΕ -αν και προσωρινό και ασφαλιστικό μέτρο- εμφανίζεται να δεσμεύει υπέρμετρα και αδικαιολόγητα τον μελλοντικό οριστικό και μακροπρόθεσμο πολεοδομικό σχεδιασμό. Η ρύθμιση αυτή συνιστά, επομένως, σοβαρό εμπόδιο στην προσπάθεια για τη θεσμοθέτηση των σύγχρονων Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων, τα οποία αποτελούν τον ουσιωδέστερο όρο για την επίτευξη της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης της χώρας και θα πρέπει οπωσδήποτε να τροποποιηθεί.

[59] ΣτΕ Ολομ. 705/2006, 1569/2005, 3525/1999, 2425/2000.

[60] ΣτΕ 2425/2000, ΠερΔικ 4/2000, σ. 599.

[61] ΣτΕ 3406/2001, ΣτΕ ΠΕ 586/1992, 398/1993.

[62] ΣτΕ 6070/1996, Ολομ. 173/1998, ΣτΕ ΠΕ 479/1992, 11/1994, 89/1997.

[63] ΣτΕ 1183/1996.

[64] ΣτΕ ΠΕ 668/1995.

[65] ΣτΕ ΠΕ 721/1995.

[66] ΣτΕ 2731/1997 «Βιότοπος Καφετιάς Αρκούδας», ΠερΔικ 1/1999, σ. 80.

[67] ΣτΕ 1434/1998, 4634/1997.

[68] ΣτΕ 5933/1996, 1129/1999, 1588/1999, 2239/2000, ΣτΕ ΠΕ 636/2002, 120/2002.

[69] ΣτΕ ΠΕ 535/2002.

[70] ΣτΕ 5933/1996, 1643/1998, 1129, 1522/1999, 2425/2000.

[71] ΣτΕ ΠΕ 535/2002.

[72] ΣτΕ 3525/1999, ΠερΔικ 3/2001, σ. 437.

[73] ΣτΕ 304/1993, 1520/1993, 2829/1993.

[74] ΣτΕ Ολομ. 1035/1993.

[75] ΣτΕ 1507/1997, με σχόλιο Β. Μόσχου, Νόμος και Φύση, 4/1997, σ. 673.

[76] Γ. Γιαννακούρου, Ο θεσμός της χωροθέτησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στον Τμητικό Τόμο ΣτΕ, Σάκκουλας, 2004, σ. 988.

[77] ΣτΕ 304/1993, 561/1993, 2844/1993.

[78] Γ. Σιούτη, Βασικές αρχές του χωροταξικού ελέγχου στη νομολογία του ΣτΕ, ΠερΔικ, 1/1994, σ. 9-22.

[79] ΣτΕ ΠΕ 246,479/1992.

[80] Δ. Χριστοφιλόπουλου, Πολιτιστικό περιβάλλον-Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, όπ.π., σ. 232.

[81] Για την αρχή της πρόληψης βλ. Γ. Σιούτη, Εγχειρίδιο δικαίου του περιβάλλοντος, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2004, σ. 48, Γ. Δελλή, Κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1998, M. Priouro, Droit de l' Environnement, Dalloz, 2001. Για την εφαρμογή της ως αρχής του κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη βλ. Α. Ράντου, Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος, στο συλλογικό τόμο: Γ. Γιαννακούρου-Γ. Κρεμλή-Γ. Σιούτη (επιμ.), Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα, 1981 - 2006, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2007, σ. 89 επ., Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Οι κοινοτικές αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος, όπ.π., σ. 73 επ.

[82] ΣτΕ 2760/1994, 2805/1997, 3698/2000.

[83] Κ. Μενουδάκου, Προστασία του περιβάλλοντος στο δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή του ΣτΕ, Νόμος και Φύση 1997, 12.

[84] ΣτΕ 50/1993.

[85] Γ. Κρεμλή, Εισαγωγικές παρατηρήσεις ως προς την αρχή της προφύλαξης, στον συλλογικό τόμο: Η αρχή της προφύλαξης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2004, σ. 15. Επίσης για την αρχή της προφύλαξης βλ. C. Larrere, Le principe de précaution, aspects de droit international et communautaire, 2002, LGDJ., European Commission, Resolutions on the Precautionary Principle, 2000.

[86] ΣτΕ 3849/2005, 3067/2001.

[87] ΣτΕ ΠΕ 535/2002.

[88] ΣτΕ 3406/2001, 637/1998, ΠΕ 247/2003, 636/2002, 536/2002, 535/2002, 210/2002, 120/2002.

[89] ΣτΕ 1588/1999, ΠΕ 94/2004, 247/2003, 633/2002, 355/1999, 359/1999.

[90] ΣτΕ 1588/1999, ΠΕ 359/1999, 216/1999, 273/1998.

[91] ΦΕΚ Α 162.

[92] ΦΕΚ Α 124.

[93] ΣτΕ Ολομ. 3135/2002, 3067/2001, ΠΕ 30/2001.

[94] ΣτΕ 2690/1994 ΠΕ 94/2004.

[95] ΣτΕ ΠΕ 16/1996.

[96] ΣτΕ ΠΕ 479/1992, 582/1992, 89/1997.

[97] ΣτΕ ΠΕ 216/1999, 273/1998.

[98] ΣτΕ ΠΕ 557/2001.

[99] ΣτΕ ΠΕ 535/2002.

[100] ΣτΕ ΠΕ 247/2003, 636/2002, 633/2002.

[101] ΣτΕ 3489/2001, 3698/2000, ΠΕ 636/202, 381/2002, 177/2001.

[102] ΣτΕ ΠΕ 94/2004, 247/2003, 636/2002.

[103] ΣτΕ ΠΕ 247/2003.

[104] Ο χωροταξικός σχεδιασμός δεν αποτελεί παρά τη χωρική συνιστώσα ενός ευρύτερου αναπτυξιακού σχεδίου που αποσκοπεί στη βιώσιμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της εδαφικής περιφέρειας στην οποία αναφέρεται. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, το χωροταξικό σχέδιο προσαρτάται σε ένα ευρύτερο αναπτυξιακό σχέδιο, του οποίου τις χωρικές επιπτώσεις προβλέπει, αξιολογεί, οριοθετεί και διοχετεύει σε στόχους που υπηρετούν την υλοποίηση της βιώσιμης ανάπτυξης της εδαφικής ενότητας, στην οποία αναφέρεται. Επομένως, η ΖΟΕ, η οποία θεσμοθετείται σε μία εκτός σχεδίου περιοχή, μπορεί να λειτουργήσει μόνο ως προσωρινό και ασφαλιστικό μέτρο που αποσκοπεί στην πρόληψη της ανεξέλεγκτης οικιστικής εκμετάλλευσης του εξωαστικού χώρου, προκειμένου να παράσχει τη δυνατότητα στο χωροταξικό σχεδιασμό να προβλέψει τις κατάλληλες αρχές και να υιοθετήσει τις κρίσιμες στρατηγικές επιλογές και κατευθύνσεις για την ορθολογική

και βιώσιμη ανάπτυξη της περιοχής αυτής.

[105] ΣτΕ Ολομ. 2489/2006.

[106] Η πρώτη και, προφανώς, πρόχειρη ανάγνωση των ειδικών αυτών χωροταξικών σχεδίων, τα οποία βρίσκονται ακόμη σε στάδιο διαβούλευσης, αποδεικνύει ότι μόνο το σχέδιο για την Βιομηχανία ανταποκρίνεται, ενδεχομένως, στην έννοια ενός σύγχρονου χωροταξικού σχεδίου που προβλέπει, καταγράφει, αξιολογεί και προσδιορίζει τις χωρικές επιπτώσεις της αναπτυξιακής δραστηριότητας στην οποία αναφέρεται. Αντίθετα, τα ειδικά χωροταξικά σχέδια για τον τουρισμό και, πολύ περισσότερο, για τις ΑΠΕ παρουσιάζονται, δυστυχώς, ως αποσπασματικά και ατελέστατα, διότι υπαγορεύονται, μεταξύ άλλων, και από ξένους προς την επιστήμη της χωροταξίας παράγοντες, όπως είναι για παράδειγμα ο κατευνασμός ή η ακόμα και η περιγραφή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Δεν θα μπορούσε, βεβαίως, κανείς να αναμένει την εκπόνηση σύγχρονων και ολοκληρωμένων χωροταξικών σχεδίων υπό την πλήρη και αποκλειστική ευθύνη της Διεύθυνσης Χωροταξίας του ΥΠΕΧΩΔΕ. Ο χωροταξικός, άλλωστε, σχεδιασμός, όπως διδάσκει και το παράδειγμα της γαλλικής *Αντιπροσωπείας για το Χωροταξικό Σχεδιασμό (DATAR)*, δεν είναι ποτέ δυνατόν να υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα οποιουδήποτε Υπουργείου και μάλιστα ενός με τον εντελώς αδόκιμο επιστημονικά τίτλο του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ)! Αποτελεί, αντίθετα, συλλογική προσπάθεια, η οποία πρέπει να προετοιμάζεται, να εκπονείται, να συντονίζεται και να εποπτεύεται από ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που θα είναι στελεχωμένο από μόνιμους και εξειδικευμένους δημόσιους λειτουργούς και θα εποπτεύεται απευθείας από τον Πρωθυπουργό. Βλ. σχετικά με τα προηγούμενα *P. Merlin-F. Choay, Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'aménagement, PUF, 2007, σ. 41-48.*