

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΚΑΙ ΛΟΙΠΟΙ ΦΡΑΓΜΟΙ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ ΓΗΣ (Απρίλιος 2008)

Συγγραφέας: ΙΑΚΩΒΟΣ Γ. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ

1. Εισαγωγικά

Ως χρήση γης ορίζεται ο τρόπος λειτουργικής χρησιμοποίησης τμήματος του εδάφους ή κτισμάτων ή έργων υποδομής[1] με σκοπό την απεικόνιση των χρήσεων των επιφανειών του οικισμού επί του πολεοδομικού σχεδίου και ευρύτερα την παρουσίαση της κατανομής και τοπολογικής ένταξης των διαφόρων πολεοδομικών λειτουργιών στο χώρο[2]. Πρόκειται για μία ιδιαίτερη κατηγορία διοικητικής δουλείας[3]. Από τον ορισμό προκύπτει η προέχουσα σημασία των χρήσεως γης κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Οι χρήσεις γης καθορίζουν τη φυσιογνωμία των πολεοδομικών ενοτήτων μίας οικιστικής περιοχής και συνδέονται άμεσα με την προστασία του περιβάλλοντος και την ποιότητα στη διαβίωση των κατοίκων. Οι διαφοροποιήσεις της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης είναι έκτυπες, στο μέτρο που η χρήση γης μπορεί να κυμαίνεται από την κατοικία, τα καταστήματα, τα γραφεία, τη βιοτεχνία ή τη βιομηχανία κ.λπ. Παράλληλα, οι χρήσεις γης συνιστούν και μέσο χάραξης οικονομικής πολιτικής από το κράτος μέσω της δημιουργίας των συνθηκών προώθησης ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων έναντι ορισμένων άλλων[4]. Έτσι, ως κανόνας, ο οποίος πρέπει να συνεκτιμήσει και να σταθμίσει παράγοντες περιβαλλοντικούς και αναπτυξιακούς, οι χρήσεις γης συνιστούν κατεξοχήν έκφραση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στον πολεοδομικό σχεδιασμό[5].

Η αυξημένη σημασία των χρήσεων γης επιβεβαιώθηκε κατά τη διαδικασία της πιο πρόσφατης αναθεώρησης του Συντάγματος, οπότε προτάθηκε νέα παρ. 3 στο άρθρ. 24 Συντ. με εδ. β' ως εξής: «Οι χρήσεις γης και οι όροι δόμησης στις πόλεις στους οικισμούς και στις λοιπές περιοχές της χώρας ορίζονται με νόμο, έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη και να σταθμίζονται όλα τα δεδομένα, οι δε σχετικές τεχνικές

επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης»[6]. Έστω κι αν η διάταξη αυτή τελικά δεν ψηφίσθηκε, ίσως προς επίρρωση όσων η θεωρία της είχε προσάψει λόγω του ιδιαίτερα εξειδικευμένου χαρακτήρα της για το επίπεδο ενός συνταγματικού κανόνα[7], αποδεικνύει την αναμφίβολη σπουδαιότητα των χρήσεων γης στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντικές με αυξημένη πρακτική χρησιμότητα είναι οι έννομες συνέπειες παραβίασης των κανόνων περί χρήσεων γης. Καταρχάς, απαγορεύεται η έκδοση οικοδομικών αδειών για την ανέγερση κτιρίων, εφόσον δεν συμβιβάζονται με τη χρήση γης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου[8]. Επίσης, απαγορεύεται η χορήγηση άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας βιομηχανικής ή βιοτεχνικής μονάδας, εφόσον δεν συνάδει με το πολεοδομικό καθεστώς της περιοχής, στο οποίο περιλαμβάνονται κατεξοχήν οι κανόνες περί χρήσεων γης[9]. Το ίδιο και η άδεια επέκτασης βιοτεχνικής ή βιομηχανικής μονάδας (κτιριακός εκσυγχρονισμός)[10]. Σε περίπτωση, που η χρήση των ακινήτων είναι διαφορετική από τις επιτρεπόμενες χρήσεις, με βάση τις ισχύουσες στην περιοχή πολεοδομικές διατάξεις, διατάσσεται η σφράγιση του κτιρίου σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 ν. 1650/1986[11]. Η διάταξη αυτή προβλέπει: «Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη έκθεση της αρμόδιας κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου, μπορεί να ορίζονται λόγω του ιδιαίτερου χαρακτήρα τους, περιοχές της χώρας, οικισμοί ή τμήματα οικισμών, στα οποία σε περίπτωση χρήσεων των ακινήτων διαφορετικών από εκείνες που προβλέπονται από τις ισχύουσες στην περιοχή πολεοδομικές διατάξεις, επιβάλλεται η σφράγισή τους μέχρι ένα χρόνο και σε περίπτωση υποτροπής οριστικά πέρα από την επιβολή άλλων κυρώσεων, που προβλέπουν οι εκάστοτε ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις ...»[12]. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έκανε δεκτό, ερμηνεύοντας τη διάταξη σε συνάρτηση προς το άρθρο 24 Συντ., ότι η υποχρέωση σφράγισης όσων κτιρίων αντίκεινται προς τις χρήσεις γης της περιοχής αφορά κάθε οικισμό της χώρας και δεν εξαρτάται από την έκδοση απόφασης του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ για την υπαγωγή του οικισμού σε αυτήν[13], όπως θα μπορούσε κανείς να συναγάγει από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης.

2. Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις: χρήση γης και χρήση κτιρίου

Η χρήση γης εμφανίζεται καταρχήν ως αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την χρήση του κτιρίου. Γίνεται δεκτό ότι «η έννοια της χρήσης γης υποδηλώνει κύρια ή αποκλειστικά τις δραστηριότητες και λειτουργίες που ασκούνται πάνω στην γη με τη μορφή που αυτές αναπτύσσονται στα ανεγειρόμενα ή υπάρχοντα κτίρια»[\[14\]](#). Όπως προκύπτει από την ίδια την ονομασία τους, οι χρήσεις γης αναφέρονται εξ ορισμού στο έδαφος. Σε δύο, όμως, τουλάχιστο περιπτώσεις η χρήση γης αναφέρεται αποκλειστικά και μόνο στο κτίριο. Καταρχάς, λόγω περιορισμού των χρήσεων γης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου από την πολεοδομική μελέτη. Σύμφωνα με το άρθρ. 11 παρ. 1 του π.δ. της 23-2-1987 η πολεοδομική μελέτη μπορεί να απαγορεύει ορισμένες χρήσεις ή να επιτρέπει άλλες υπό όρους ή να ορίζει ότι οι χρήσεις θα αφορούν τμήματα οικοδομικών τετραγώνων ή οικοπέδων ή και ορόφους κτιρίων[\[15\]](#). Στην περίπτωση αυτή η χρήση γης με βάση το γενικό πολεοδομικό σχέδιο καταλήγει σε χρήση κτιρίου με βάση την πολεοδομική μελέτη. Η δεύτερη περίπτωση αφορά στον εξ υπαρχής καθορισμό της χρήσεως των κτιρίων κατά το άρθρο 11 του ν.δ. της 17.7.1923 (= άρθρ. 161 παρ. 1 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής νομοθεσίας[\[16\]](#) - στο εξής: κβπν). Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή η διοίκηση έχει την ευχέρεια: α) να κανονίζει το είδος της χρήσεως των οικοδομών ανάλογα με τη θέση, τις διαστάσεις και τη διάταξη των κτιρίων, απαγορεύοντας την χρησιμοποίηση επικίνδυνων και ανθυγιεινών οικοδομών για ορισμένους σκοπούς, β) να απαγορεύει τη χρησιμοποίηση των κτιρίων σε τμήματα της πόλης για ορισμένους σκοπούς και να επιβάλλει στους ιδιοκτήτες των κτιρίων την υποχρέωση καλής συντήρησης κ.λπ. Η δεύτερη αυτή περίπτωση δεν συνιστά κατά κυριολεξία καθορισμό χρήσεως γης αλλά (απλό) περιορισμό δομήσεως του κτιρίου, ο οποίος συνιστά καταρχήν νόμιμο περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας[\[17\]](#). Πρέπει, βέβαια, να διευκρινισθεί ότι το σχέδιο πόλεως του ν.δ. της 17-7-1923 δεν καθιερώνει καθεαυτό διάκριση των χρήσεων γης. Εισάγει μόνο την υποτυπώδη διαφοροποίηση μεταξύ χώρων κοινόχρηστων, κοινωφελών και οικοδομήσιμων[\[18\]](#).

Στην περίπτωση του ν.δ. της 17-7-1923 μεταβολή των «χρήσεων γης» μπορεί να έχει την έννοια της μετατροπής μίας από τις τρεις αυτές κατηγορίες χώρων σε ορισμένη άλλη (π.χ. κοινόχρηστου χώρου σε οικοδομήσιμο), οπότε απαιτείται ως αναγκαία προϋπόθεση η τροποποίηση του σχεδίου πόλεως. Αντίθετα, οι περιορισμοί δόμησης του άρθρου 11 αφορούν αποκλειστικά τους οικοδομήσιμους χώρους και δεν

προϋποθέτουν τη διαδικασία της τροποποίησης του πολεοδομικού σχεδίου. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά[19], ακόμη και στην περίπτωση που ο συντελεστής δόμησης οικοδομήσιμου χώρου μειωθεί στο μηδέν ο χώρος αυτός παραμένει οικοδομήσιμος και δεν μετατρέπεται σε κοινόχρηστο, έστω κι αν με τον εν λόγω περιορισμό δομήσεως ο χώρος δεν μπορεί να ανοικοδομηθεί.

Ειδική ρύθμιση της χρήσης των κτιρίων απαντάται στον ΓΟΚ (ν. 1577/1985). Εν προκειμένω, ως χρήση κτιρίου χαρακτηρίζεται ο τρόπος της λειτουργικής χρησιμοποίησής του[20]. Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 ΓΟΚ (=άρθρ. 329 παρ. 5 κβπν) δεν επιτρέπεται να μεταβάλλεται η χρήση του κτιρίου ή μέρους του, την οποία προβλέπει η οικοδομική άδεια, εφόσον η μεταβολή αυτή θίγει τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρ. 22 παρ. 4 ΓΟΚ κάθε αλλαγή της χρήσης κτιρίου ή τμήματός του κατά παράβαση του άρθρ. 5 ΓΟΚ είναι αυθαίρετη, με αποτέλεσμα να επιβάλλονται τα πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης του αυθαιρέτου[21], η διακοπή της ηλεκτροδότησης[22] και η σφράγιση του ακινήτου[23], ενώ νομίμως ανακαλείται και η οικοδομική άδεια[24]. Περαιτέρω, ο Κτιριοδομικός Κανονισμός[25] ταξινομεί τα κτίρια ή τμήματά τους ή και τις δομικές κατασκευές σύμφωνα με τη χρήση τους. Εδώ περιλαμβάνονται οι (γενικές) κατηγορίες της κατοικίας, της προσωρινής διαμονής, της συνάθροισης κοινού, της εκπαίδευσης, της Υγείας και Κοινωνικής Πρόνοιας, του Σωφρονισμού, του εμπορίου, των γραφείων, της βιομηχανίας-βιοτεχνίας, της αποθήκευσης, της στάθμευσης αυτοκινήτων και πρατηρίων υγρών καυσίμων και λοιπές -μη υπαγόμενες στις ανωτέρω κατηγορίες- χρήσεις. Επιτρέπεται ο καθορισμός περισσοτέρων χρήσεων γης για το ίδιο κτίριο, οπότε αυτό χαρακτηρίζεται ως μικτής χρήσης. Προβλέπεται, επιπλέον, ότι όταν περισσότερες χρήσεις εξυπηρετούν μία κύρια, το κτίριο μπορεί να χαρακτηριστεί συνολικά με τη χρήση που κυριαρχεί[26]. Ο διαχωρισμός μεταξύ κύριας και ειδικής χρήσης προκύπτει και από το άρθρο 2 παρ. 21 του ΓΟΚ (=242 παρ. 21 κβπν), σύμφωνα με το οποίο «Ειδικά κτίρια είναι τα κτίρια, των οποίων κύριος προορισμός δεν είναι η κατοικία και η διαμόρφωσή τους προσδιορίζει αποκλειστικά ειδική χρήση».

3. (Νομοθετικοί) Φραγμοί ως προς το πεδίο εφαρμογής των χρήσεων γης

Εφόσον δεν υφίσταται ορισμένη πολεοδομική ρύθμιση, ισχύει ο κανόνας της ελεύθερης χρήσης της γης. Η ένταξη της περιοχής σε σχέδιο πόλεως την υπαγάγει σε καθεστώς δυνητικής θέσπισης χρήσεων γης[27]. Θα ερευνήσουμε τους νομοθετικούς περιορισμούς των χρήσεων γης διαδοχικά σε επίπεδο χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, και στη δεύτερη περίπτωση, στο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, στις πολεοδομικές μελέτες και τα διάφορα πολεοδομικά καθεστώτα.

Σε επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού δεν καθορίζονται χρήσεις γης παρά μόνον μια γενικότατη στρατηγικού χαρακτήρα κατανομή λειτουργιών του χώρου. Με τα τρία ειδικότερα μέσα, τα οποία προέβλεψε ο ν. 2742/1999 για τον «Χωροταξικό σχεδιασμό και την αειφόρο ανάπτυξη»[28], δηλαδή το γενικό, το περιφερειακό και το ειδικό πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού[29], καθορίζονται οι βασικές κατευθύνσεις για τη χωροταξική διάρθρωση της χώρας. Ειδικότερα, το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού καθορίζει τις βασικές κατευθύνσεις για την δημιουργία μητροπολιτικών αστικών κέντρων, για τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη του ορεινού, αγροτικού, παράκτιου και νησιωτικού χώρου, τα δίκτυα υποδομών και μεταφορών κ.λπ.[30], ενώ τα άλλα δύο μέσα χωροταξικής πολιτικής εξειδικεύουν διαδοχικά τις ρυθμίσεις του γενικού πλαισίου. Οι βασικές αυτές επιλογές χωροταξικού σχεδιασμού των γενικών, περιφερειακών και ειδικών πλαισίων, δεσμεύουν τον πολεοδομικό σχεδιασμό κατά το πρώτο στάδιό του με βάση το γενικό πολεοδομικό σχέδιο ή άλλους λειτουργικά ομοειδείς θεσμούς (όπως τα ρυθμιστικά σχέδια, τα ΣΧΟΑΠ, τις ΖΟΕ κ.λπ.). Ουσιώδες στοιχείο της πρώτης αυτής φάσης του πολεοδομικού σχεδιασμού αποτελεί η πρόβλεψη των χρήσεων γης[31].

Το άρθρο 15 του ν. 1561/1985 για το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Θεσσαλονίκης παρείχε εξουσιοδότηση στον κανονιστικό νομοθέτη να καθορίσει με προεδρικό διάταγμα τις χρήσεις γης στις περιοχές των γενικών πολεοδομικών σχεδίων[32]. Δυνάμει της εξουσιοδοτικής αυτής διάταξης εκδόθηκε το ισχύον π.δ. της 23-2/6-3-1987 (στο εξής: π.δ. της 23-2-1987)[33], το οποίο εκτείνεται κατά συνέπεια στην έκταση εφαρμογής του εγκεκριμένου γενικού πολεοδομικού σχεδίου. Πράγματι, κατά το άρθρο 4 παρ. 5 εδ. γ' του ν. 2508/1997 για τη «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας κ.ά. διατάξεις»[34], μεταξύ των ρυθμίσεων του γενικού πολεοδομικού σχεδίου συγκαταλέγονται και οι χρήσεις γης. Αν μάλιστα κρίνουμε από τη ρύθμιση του άρθρου 15 παρ. 1 του ν. 1561/1985 για το Ρυθμιστικό Σχέδιο Θεσσαλονίκης (=άρθρο 229 κβπν)[35], αντικείμενο ρύθμισης του

γενικού πολεοδομικού σχεδίου δεν αποκλείεται να είναι όχι μόνον οι γενικές αλλά και οι ειδικές χρήσεις γης. Πρόκειται για εφαρμογή της κατ' εξαίρεση πρόβλεψης από το γενικό πολεοδομικό σχέδιο συγκεκριμένων πολεοδομικών ρυθμίσεων, οι οποίες είναι άμεσα εφαρμοστέες και δεσμευτικές και δεν χρήζουν περαιτέρω εξειδίκευσης[36].

Στις ρυθμίσεις του π.δ. της 23-2-1987 υπάγεται και το δεύτερο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, οι *πολεοδομικές μελέτες*, σύμφωνα με το άρθρ. 6 παρ. 2 του ν. 1337/83. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι η πολεοδομική μελέτη πρέπει να εξειδικεύσει τις κατηγορίες των χρήσεων γης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου.

Αντίθετα, το π.δ. της 23-2-1987 δεν τυγχάνει εφαρμογής στην πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας (π.δ. της 16/30-8-1985), στους οικισμούς προ του 1923 και στα εγκεκριμένα σχέδια με το ν.δ. της 17-7-1923, γιατί -όπως αναφέρθηκε ήδη- σύμφωνα με τα άρθρα 2 παρ. 1γ και 13 παρ. 1 του εν λόγω διατάγματος οι χώροι, οι οποίοι ορίζονται ως οικοδομήσιμοι, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ανέγερση κάθε κτιρίου και ιδίως για κατοικίες[37]. Για τον μη αστικό χώρο (εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές) δεν εφαρμόζεται το π.δ. της 23-2/6-3-1987, αλλά ισχύει ο κανόνας της «ελεύθερης από πολεοδομικής απόψεως χρήσης της γης»[38]. Ωστόσο, ρυθμίσεις χρήσεων γης σε εκτός σχεδίου περιοχές μπορεί να καθορίζονται από τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ)[39] αλλά και από τα προεδρικά διατάγματα χαρακτηρισμού των περιοχών και των στοιχείων της φύσης και του τοπίου[40]. Οι χρήσεις γης σε αυτές τις περιοχές δεν υπακούουν σε ορισμένο ταξινομητικό σύστημα ανάλογο με αυτό, που ισχύει για τις αστικές περιοχές, αλλά καθορίζονται εμπειρικά[41].

4. (Συνταγματικοί) Φραγμοί ως προς τις κατηγορίες των χρήσεων γης

4.1. Ο αποκλειστικός χαρακτήρας της εσωτερικής περιπτώσιολογίας των γενικών χρήσεων γης του π.δ. της 23-2-1987 (η αρχή της τυποποίησης των χρήσεων γης)

α. Η ρύθμιση του π.δ. της 23-2-1987 ως προς τις γενικές και ειδικές χρήσεις γης

Ο Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, κωδικοποιώντας τις ρυθμίσεις του π.δ. της 23-2-1987, ενέταξε μεταξύ των «πολεοδομικών μηχανισμών» του δεκάτου κεφαλαίου του (άρθρο 194 επ.: μεταφορά συντελεστή δόμησης, κοινωνικός συντελεστής, ειδικές ζώνες ενίσχυσης και κινήτρων, δικαίωμα προτίμησης, παραχώρηση σε κοινή χρήση ακάλυπτων χώρων, ενεργό οικοδομικό τετράγωνο, πολεοδομική επιτροπή γειτονιάς), ως τελευταίο πολεοδομικό μηχανισμό στο νομοθετικό κείμενο (στο πέμπτο τμήμα του κεφαλαίου), ίσως, όμως, πρώτον σε σημασία, τις «κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης». Το άρθρο 230 του κβπν καθορίζει στην παρ. 1 εννέα χρήσεις γης κατά τη γενική και κατά την παρ. 2 είκοσι επτά χρήσεις γης κατά την ειδική πολεοδομική τους λειτουργία. Οι γενικές χρήσεις γης εξειδικεύονται στην συνέχεια διαδοχικά μία προς μία από τον ίδιον Κώδικα στα άρθρα 231-239, τα οποία καθορίζουν κατά τρόπο περιοριστικό το περιεχόμενο κάθε γενικής χρήσης.

Οι ειδικές χρήσεις γης, αντίθετα, προσδιορίζονται κατά τρόπο ενδεικτικό, εάν κρίνει κανείς από τη διατύπωση της παρ. 27 του άρθρου 230, όπου ως τελευταία ειδική κατηγορία περιλαμβάνονται «άλλες ειδικές χρήσεις (στρατιωτικές εγκαταστάσεις, νεκροταφεία κ.λπ.)». Περαιτέρω, με βάση το άρθρο 229 του Κώδικα επιφυλάσσεται στον κανονιστικό νομοθέτη με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, μετά από πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ο ειδικότερος καθορισμός των κατηγοριών και του περιεχομένου των χρήσεων γης «σύμφωνα με τη γενική πολεοδομική ή άλλη ειδική λειτουργία που επιβάλλεται ή επιτρέπεται με κάθε συγκεκριμένη χρήση γης των γενικών πολεοδομικών σχεδίων». Όπως διευκρινίζεται, ο κώδικας δεν επιβάλλει τον καθορισμό των υποχρεωτικών ή προαιρετικών στοιχείων των χρήσεων γης, ο οποίος είναι μόνο δυνητικός (άρθρο 229, εδ. β' του κώδικα)[42].

β. Οι συναφείς απαγορεύσεις προς την αρχή της τυποποίησης των χρήσεων γης

Η αρχή της τυποποίησης των χρήσεων στηρίζεται στην περιοριστική απαρίθμηση των ειδικών χρήσεων γης, οι οποίες περιλαμβάνονται στις γενικές χρήσεις. Σύμφωνα με αυτόν τον κανόνα η διοίκηση οφείλει να επιλέγει για κάθε περιοχή μία κατηγορία χρήσεων γης με το περιεχόμενο, το οποίο ορίζεται στις διατάξεις του π.δ. της 23-2-1987[43]. Έτσι, η διάκριση μεταξύ γενικών και ειδικών χρήσεων γης υπακούει σε ένα στεγανό ειδολογικό συσχετισμό. Από την αρχή αυτή πηγάζουν οι ειδικότερες απαγορεύσεις της ανάμειξης και νόθευσης καθώς και η απαγόρευση χειροτέρευσης των χρήσεων γης.

βα) Η απαγόρευση ανάμειξης των (ειδικών) χρήσεων δεν επιτρέπει οι ειδικές χρήσεις ορισμένης γενικής κατηγορίας να χρησιμοποιούνται (να αναμειγνύονται) με τις χρήσεις άλλης γενικής κατηγορίας. Η ίδια αρχή διατυπώνεται ως απαγόρευση νόθευσης των (γενικών) χρήσεων: Η διοίκηση δεσμεύεται από τις υφιστάμενες ειδικές χρήσεις της γενικής κατηγορίας. Δεν μπορεί να τις επεκτείνει πέραν όσων προβλέπονται στη συγκεκριμένη κατηγορία από το π.δ. της 23-2-1987, διαθέτει, όμως, τη δυνατότητα να αποκλείει ορισμένες από τις επιτρεπόμενες ειδικές χρήσεις της γενικής λειτουργίας, εφόσον δεν παραβλάπεται η λειτουργία της κατηγορίας αυτής[44]. Επιπλέον, δεν επιτρέπεται η μεταβολή της δευτερεύουσας χρήσης σε κύρια, δηλαδή δεν επιτρέπεται να αναιρείται η βασική πολεοδομική λειτουργία της κύριας χρήσης μέσω των δευτερευουσών λειτουργιών[45]. Οι δευτερεύουσες χρήσεις πρέπει να υποβοηθούν την κύρια χρήση[46]. Μάλιστα, η απαγόρευση αναίρεσης της κύριας χρήσης από τις δευτερεύουσες δεν αφορά μόνο στην νομική κατάστρωση του πολεοδομικού καθεστώτος ορισμένης περιοχής αλλά και τις εν τοις πράγμασι μεταβολές. Έτσι, έγινε δεκτό ότι η χρήση πρασίνου δεν επιτρέπεται να ανατρέπεται εν τοις πράγμασι με τη χρήση του αναψυκτηρίου, αθλητικών εγκαταστάσεων, πολιτιστικών κτιρίων και χώρων συνάθροισης κοινού[47]. Πρόκειται για έναν ποσοτικό περιορισμό των ειδικών χρήσεων σε σχέση με τη γενική κατηγορία, στην οποία υπάγονται[48], ο οποίος συνδέεται στενά με την αρχή της μη χειροτέρευσης των όρων διαβίωσης[49]. Πέραν, πάντως, της εσωτερικής ανάμειξης των χρήσεων απαγορεύεται και η εξωτερική ανάμειξή τους, με την έννοια ότι δεν είναι δυνατή η γειτνίαση εκτάσεων, οι οποίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση ανομοιογενών αναγκών[50].

Η νομολογία περί απαγόρευσης ανάμειξης και νόθευσης των χρήσεων γης δέχθηκε την κριτική της θεωρίας με το επιχείρημα ότι με το άρθρο 2 παρ. 2 του ν.

1337/1983 εντάχθηκαν στο περιεχόμενο των γενικών πολεοδομικών σχεδίων και οι χρήσεις γης, χωρίς αυτό να συνεπάγεται και το διαχωρισμό τους, μιας και η επέκταση των σχεδίων πόλεως γίνεται εν προκειμένω κατά γειτονιές, στις οποίες δεν νοείται διαχωρισμός αλλά ανάμειξη των χρήσεων γης[51]. Σύμφωνα με την ίδια άποψη, εάν γίνει δεκτό ότι το π.δ. της 23-2-1987 απαγορεύει την ανάμειξη των χρήσεων γης, τότε βρίσκεται σε ανακολουθία με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο πολεοδόμησης κατά τον χρόνο ψήφισης του ν. 1561/1985, ήτοι τον ν. 1337/83, για το λόγο ότι η γειτονιά συνεπάγεται εξ ορισμού την ανάμειξη των χρήσεων γης[52].

ββ) Τέλος, ισχύει ο κανόνας της απαγόρευσης χειροτέρευσης (υποβάθμισης) των χρήσεων γης. Ως ειδικότερη έκφανση του πολεοδομικού ή εν γένει περιβαλλοντικού κεκτημένου[53] αλλά και της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης[54], η αρχή της μη επιδείνωσης των χρήσεων γης επιτάσσει, οι νεότερες χρήσεις να μην είναι επιβαρυντικότερες για το περιβάλλον και τη ζωή των κατοίκων σε σχέση με το παρελθόν αλλά ενδεχομένως ευμενέστερες[55]. Αυτό ισχύει όχι μόνο για τις τροποποιήσεις του γενικού πολεοδομικού σχεδίου με νεότερες νομοθετικές παρεμβάσεις διοικητικών οργάνων[56] αλλά και για τις ρυθμίσεις του αρχικού γενικού πολεοδομικού σχεδίου, οι οποίες προβλέπουν τη δυνατότητα τυχόν τροποποίησης επί το δυσμενέστερο[57]. Ως εξαίρεση του γενικού αυτού κανόνα προβλέπεται η περίπτωση που με το αρχικό γενικό πολεοδομικό σχέδιο θεσπίσθηκαν ιδιαίτερα ευνοϊκές χρήσεις γης κατά πλάνη περί τα πράγματα[58]. Μία ιδιαίτερα σημαντική πτυχή αυτής της νομολογίας έγκειται στο ότι απαγορεύει –όπως και η απαγόρευση νόθευση των χρήσεων- όχι μόνο τη ρητή μεταβολή των χρήσεων γης, κατά τρόπον ώστε να υποβαθμίζεται το οικιστικό περιβάλλον και να επιδεινώνονται οι όροι διαβίωσης των πολιτών[59], αλλά και την εν τοις πράγμασι επιδείνωση της γενικής χρήσης από την έκταση εφαρμογής των ειδικών χρήσεων, έτσι ώστε να ανατρέπεται η γενική λειτουργία της εν λόγω κατηγορίας[60]. Ως περιπτώσεις απαγορευμένης επιδείνωσης των χρήσεων γης κρίθηκαν η μεταβολή της χρήσης από αμιγή κατοικία σε γενική κατοικία ή σε λειτουργία κέντρου πόλης[61], από χώρο πρόνοιας (κτίριο της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος) σε αμιγή κατοικία[62], η μείωση των κοινοχρήστων χώρων και χώρων πρασίνου[63], η μετατροπή κοινόχρηστου χώρου σχολείου σε αίθουσα πολλαπλών χρήσεων[64], η μεταβολή της χρήσης πρασίνου και αθλητικών εγκαταστάσεων σε χώρο στάθμευσης, θερινού κινηματογράφου και κέντρου διανομής[65], η μετατροπή της χρήσης γενικής κατοικίας σε πολεοδομικό κέντρο[66], η αύξηση του μέσου συντελεστή δόμησης σε περιοχή, η οποία έχει ορισθεί ως αμιγούς

κατοικίας[67] κ.ά.

Η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας για τις εγγυήσεις των χρήσεων γης συναντά, πάντως, τα όριά της, όταν γίνεται δεκτό ότι τόσο η απαγόρευση νόθευσης όσο και η απαγόρευση χειροτέρευσης των χρήσεων γης, και επομένως η ισορροπία τους, κρίνεται όχι σε μεμονωμένο οικόπεδο ή οικοδομικό τετράγωνο αλλά στο σύνολο της πολεοδομικής ενότητας[68]. Ο κανόνας αυτός επιβεβαιώνεται με βάση τη μακροσκοπική θεώρηση του πολεοδομικού κεκτημένου, όταν έγινε δεκτό ότι, ναι μεν δεν συγχωρείται κατά το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. μείωση των κοινόχρηστων χώρων, επιτρέπεται, όμως, αναδιάταξή τους, εφόσον «το καθαρό ποσοστό των κοινοχρήστων χώρων στην περίπτωση αυτή πρέπει, αν δεν αυξάνεται, να παραμένει τουλάχιστον ίσο με το προηγούμενο ποσοστό»[69]. Αυτός ο τελευταίος περιορισμός δημιουργεί τις προϋποθέσεις αποδυνάμωσης του κανονιστικού περιεχομένου της αρχής της τυποποίησης των χρήσεων γης[70].

γ. Μπορεί η αρχή της τυποποίησης των χρήσεων γης να δεσμεύει τον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη, στο μέτρο που θεμελιώνεται στις ρυθμίσεις ενός προεδρικού διατάγματος;

Οι κανόνες περί χρήσεων γης προσφέρονται στο σημείο αυτό για έναν ενδιαφέροντα επανέλεγχο των κανόνων περί ιεραρχίας των πηγών του διοικητικού δικαίου. Εάν ο κανόνας της τυποποίησης των χρήσεων γης αντλεί το περιεχόμενό του από το π.δ. της 23-2-1987, από τις κατηγορίες των χρήσεων που το νομοθέτημα αυτό περιλαμβάνει και ταξινομεί σε γενικές και ειδικές, πώς είναι δυνατόν να δεσμεύει μεταγενέστερες κανονιστικές πράξεις όπως τα γενικά πολεοδομικά σχέδια, ή ακόμη και διατάξεις τυπικού νόμου, εφόσον ως προεδρικό διάταγμα δεν διαθέτει αυξημένη τυπική ισχύ έναντι αυτών;[71] Πράγματι, το π.δ. της 23-2-1987 εμφανίζεται να δεσμεύει ακόμη και το νομοθέτη, όπως π.χ. στην περίπτωση της νομοθεσίας των έργων Ολυμπιακής υποδομής (ν. 2947/2001, 3010/2002)[72].

Καταρχάς, μπορεί να δοθεί η απάντηση ότι η δέσμευση από το π.δ. της

23.2.1987 πηγάζει από το βασικό κανόνα της κατ' εξουσιοδότηση νομοθέτησης, ότι, αφής στιγμής γίνονται σεβαστά το είδος και τα όρια της εξουσιοδοτικής διάταξης, η κανονιστική διοικητική πράξη αίρεται στο επίπεδο του τυπικού νόμου, δυνάμει του οποίου εκδόθηκε [73]. Κατά την έννοια αυτή η τυποποίηση των χρήσεων γης με βάση το π.δ. της 23-2-1987 (= άρθρο 230 επ. κβπν) δεν μπορεί νομίμως να διενεργηθεί από άλλη κανονιστική πράξη, παρά μόνον υπό τους όρους και τη διαδικασία της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 15 του ν. 1561/1985. Αναρωτιέται, όμως, κανείς, εάν το προεδρικό αυτό διάταγμα δεσμεύει και τον κοινό νομοθέτη. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η τυποποίηση των χρήσεων γης κατά το π.δ. της 23-2-1987 αίρεται στο επίπεδο της ισχύος του τυπικού νόμου, δεν θα μπορούσε άραγε ο κοινός νομοθέτης να επέμβει ρητά, ανατρέποντας το όλο σύστημα των χρήσεων γης, όπως οργανώθηκε από το εν λόγω προεδρικό διάταγμα, κάνοντας εκ νέου χρήση της εξουσιοδοτικής διάταξης ή εκδίδοντας το πρώτον νομοθετική ρύθμιση ή νέα εξουσιοδότηση; Στο μέτρο, που η απάντηση σε αυτό το ερώτημα δεν μπορεί να είναι σε γενικό θεωρητικό επίπεδο αρνητική, προκειμένου η αρχή της τυποποίησης να δεσμεύει και τον κοινό νομοθέτη, είναι αναγκαίο να της αναγνωρισθεί συνταγματικό περίβλημα.

Γίνεται, λοιπόν, δεκτό ότι η αρχή της τυποποίησης των χρήσεων, η οποία απορρέει από τη γενικότερη αρχή της μη επιδείνωσης του οικιστικού και φυσικού περιβάλλοντος, εδράζεται στο ίδιο το άρθρο 24 Συντ., ώστε να κρίνονται αντισυνταγματικές ρυθμίσεις, οι οποίες δεν σέβονται τις επιταγές περί νόθευσης, ανάμειξης και επιδείνωσης των χρήσεων γης και κατ' επέκταση του περιβάλλοντος [74]. Πάντως, δυσκολεύεται κανείς να αποδεχθεί την εκδοχή, ότι η επιλογή του κανονιστικού νομοθέτη, όπως αποτυπώθηκε στο π.δ. της 23-2-1987, συνιστά τη μοναδική συνταγματικά συμβατή προς τις χρήσεις γης εκδοχή και όχι μία από τις περισσότερες σύμφωνες με το Σύνταγμα επιλογές του κοινού νομοθέτη. Προς αυτήν την κατεύθυνση συνηγορεί όχι μόνον η ευχέρεια του κοινού νομοθέτη να προσδιορίζει εσωτερικά το περιεχόμενο των χρήσεων γης κατά το εδ. β' του άρθρου 229 κβπν -καθότι με προεδρικό διάταγμα μπορεί να προστίθενται ή να αποφιλώνονται στοιχεία των κατηγοριών των χρήσεων γης- αλλά κυρίως (πέραν της δυνατότητας αφαίρεσης χρήσεων της γενικής κατηγορίας) και η δυνατότητα ανάπτυξης ειδικών χρήσεων, οι οποίες δεν προβλέπονται ρητά από το π.δ. 23.2.1987, εξυπηρετούν, όμως, τις ανάγκες ορισμένης περιοχής [75].

Από τα ανωτέρω συμπεραίνεται ότι ο κανόνας της τυποποίησης των χρήσεων

γης με βάση το π.δ. της 23-2-1987 αποτελεί, μεν, έκφανση της συνταγματικής επιταγής για την προστασία του περιβάλλοντος, δεν θα πρέπει πάντως να εκλαμβάνεται ως η μία και μοναδική συνταγματικά συμβατή επιλογή του νομοθέτη. Διαφορετική διαρρύθμιση των χρήσεων γης από αυτήν του π.δ. της 23.2.1987 νομίζουμε ότι δεν αντίκειται εξ ορισμού στο άρθρο 24 Συντ., εφόσον βέβαια δεν οδηγεί σε επιδείνωση του οικιστικού, φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Στο σημείο αυτό η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας χρήζει ορισμένων διευκρινίσεων. Πολλώ δε μάλλον που η αρχή της τυποποίησης των χρήσεων δεν είναι απόλυτη εσωτερικά λόγω της δυνατότητας του ουσιαστικού νομοθέτη να αφαιρεί χρήσεις με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και, κυρίως, να καθιερώνει άλλες παραπλήσιες χρήσεις των προβλεπόμενων στο π.δ. της 23-2-1987 κατηγοριών, κατά τα αναφερόμενα ανωτέρω.

4.2. Φραγμοί ως προς το αρμόδιο για τον καθορισμό ή τροποποίηση των χρήσεων γης όργανο

Η νομολογία του ΣτΕ οριοθέτησε -όχι κατ' ανάγκη οριστικά^[76]- την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Προέδρου της Δημοκρατίας και των λοιπών διοικητικών οργάνων κατά την άσκηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων σε θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού. Με τις αποφάσεις 3661-4/2005 η Ολομέλεια του ΣτΕ διέκρινε το πρώτο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού (την έγκριση δηλαδή του γενικού πολεοδομικού σχεδίου), αφενός, την εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδίου και τις εντοπισμένες τροποποιήσεις των σχεδίων πόλεως (με εξαίρεση της ευαίσθητες πολεοδομικά περιοχές), και αφετέρου από τον καθαυτό πολεοδομικό σχεδιασμό της έγκρισης και τροποποίησης των σχεδίων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας επιφύλαξε τη δεύτερη κατηγορία αποκλειστικά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, ενώ κατά τα λοιπά αρκέσθηκε στην έκδοση και άλλων -πλην του π.δ.- κανονιστικών πράξεων κατόπιν ειδικότερης νομοθετικής εξουσιοδότησης με βάση το άρθρο 43 παρ. 2 β' Συντ.^[77]. Έτσι, η αρμοδιότητα του καθορισμού των χρήσεων γης παραλλάσσει, ανάλογα εάν λαμβάνει χώρα με την έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου, οπότε εκδίδεται υπουργική απόφαση ή απόφαση του Γενικού

Γραμματέα Περιφέρειας[78] ή εντάσσεται στην έγκριση του σχεδίου πόλεως, οπότε επιβάλλεται η έκδοση προεδρικού διατάγματος. Η νομολογία αυτή κρίνεται σε τέτοιο βαθμό αναμφίβολη, ώστε ρυθμίσεις, οι οποίες αντιβαίνουν σε αυτήν, να πάσχουν από πρόδηλη αντισυνταγματικότητα σε επίπεδο αναστολής εκτέλεσης των προσβαλλόμενων πράξεων[79]. Άλλωστε, ο λόγος περί αναρμοδιότητας του κανονιστικού νομοθέτη κατά τη ρύθμιση των χρήσεων γης ερευνάται από το δικαστήριο και αυτεπαγγέλτως[80].

Η συναφής νομολογία του ΣΤΕ για τις χρήσεις γης διατυπώνει τους σχετικούς κανόνες με αφορμή ρυθμίσεις σε επίπεδο σχεδίων πόλης, ώστε να κρίνεται αναγκαία η έκδοση προεδρικού διατάγματος. Διατυπώνεται, έτσι, ο κανόνας ότι η έγκριση ή τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση πολεοδομικών ρυθμίσεων κανονιστικού χαρακτήρα, όπως ο καθορισμός των χρήσεων και όρων δόμησης, δεν συνιστά ούτε ειδικότερο θέμα ούτε θέμα τοπικού, τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα κατ' άρθρο 43 παρ. 2 Συντ., οπότε η σχετική ρύθμιση απαιτείται να λάβει τη μορφή προεδρικού διατάγματος. Έτσι, κρίθηκαν αντίθετες στο Σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 2 και 24 παρ. 2 Συντ.) οι ρυθμίσεις του άρθρο 10 του ν. 3044/2002[81], στο μέτρο, που δεν αφορούν εντοπισμένες τροποποιήσεις ή την εφαρμογή του σχεδίου πόλεως[82]. Η ειδική αυτή αναφορά μόνο στις εντοπισμένες τροποποιήσεις των σχεδίων και στην εφαρμογή του, όχι, όμως, και στο γενικό πολεοδομικό σχέδιο, θεωρούμε ότι δεν είχε ως σκοπό να εισαγάγει οποιαδήποτε παρέκκλιση σε σχέση με την προϋφιστάμενη νομολογία. Αντίθετα, οφείλεται καθαρά στο κρινόμενο ζήτημα, το οποίο εστιάσθηκε στον καθορισμό χρήσεων γης με το σχέδιο πόλεως, χωρίς να σκοπείται οποιαδήποτε παρέκκλιση από τις αποφάσεις αρχής 3661-4/2005 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Επικρατείας, οι οποίες έκριναν τη δυνατότητα καθορισμού χρήσεων γης κατά το στάδιο του γενικού πολεοδομικού σχεδίου με την έκδοση άλλων πράξεων, πλην του προεδρικού διατάγματος. Κατά τον ίδιον τρόπο, νομίζουμε, πρέπει να αναγνωσθεί και η πιο πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου για τις Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (Π.Ο.Τ.Α.), σύμφωνα με την οποία «η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δομήσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ειδικότερο θέμα ή θέμα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα ή τοπικού ενδιαφέροντος, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντ., πολλώ μάλλον, όταν καθορίζονται χρήσεις γης σε προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των περιοχών αυτών ...»[83]. Η μνεία με

έμφαση του γεγονότος ότι επρόκειτο για πολεοδομικά ευαίσθητη περιοχή (ΠΟΤΑ) συνηγορεί περί εφαρμογής της νομολογίας της Ολομέλειας 3661-4/2005 στις πολεοδομικά ευαίσθητες περιοχές.

Η νομολογία της Ολομέλειας δέχθηκε την κριτική της επιστήμης[84]. Ειδικά, διατυπώθηκε η θέση, η οποία μας βρίσκει σύμφωνους, ότι με τη νομολογία αυτή δίδεται η εντύπωση ότι η σημασία του πρώτου σταδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού –κατά το οποίο αρκεί η έκδοση υπουργικής απόφασης- είναι μικρότερη από αυτήν του δεύτερου σταδίου –κατά το οποίο επιβάλλεται καταρχήν η έκδοση προεδρικού διατάγματος[85]. Αν για τη διαμόρφωση της θέσης της πλειοψηφίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στις προαναφερόμενες αποφάσεις της Ολομέλειας επέδρασε αποφασιστικά το γεγονός ότι η πρώτη φάση του πολεοδομικού σχεδιασμού έχει γενικό και καθοδηγητικό χαρακτήρα, το επιχείρημα αυτό δεν συντρέχει στην περίπτωση των χρήσεων γης. Το γενικό πολεοδομικό σχέδιο μπορεί να καθορίσει με απόλυτη σαφήνεια τις χρήσεις γης, χωρίς να απαιτείται κατ' ανάγκην εξειδίκευσή τους κατά τη δεύτερη φάση του πολεοδομικού σχεδιασμού[86]. Έτσι, το κριτήριο κατανομής της αρμοδιότητας στερείται ειδικότερης θεμελίωσης, γίνεται συμπτωματικό: Εάν η χρήση γης καθορισθεί κατά την πρώτη φάση του πολεοδομικού σχεδιασμού (γενικό πολεοδομικό σχέδιο) αρκεί η έκδοση υπουργικής απόφασης ή απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Εάν η ίδια χρήση καθορισθεί κατά τη δεύτερη φάση του σχεδιασμού, απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος. Στο μέτρο, που οι ρυθμίσεις του γενικού πολεοδομικού σχεδίου επάγουν συγκεκριμένες και δεσμευτικές για το δεύτερο στάδιο έννομες συνέπειες θεωρούμε σκόπιμο ο κανόνας του προεδρικού διατάγματος να επεκταθεί και στο πρώτο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού. Διαφορετικά, η πολεοδομική διαρρύθμιση των χρήσεων γης κατά το πρώτο στάδιο αποστερείται των εχεγγύων, τα οποία συνοδεύουν την έκδοση ενός προεδρικού διατάγματος (κυρίως, την προηγούμενη επεξεργασία από το Συμβούλιο Επικρατείας). Ενδεχομένως, μάλιστα, να οδηγηθούμε στην εκπόνηση όλο και ειδικότερων κατά περιεχόμενο γενικών πολεοδομικών σχεδίων (ιδίως όσον αφορά τις ειδικές λειτουργίες χρήσεων γης), προκειμένου να αποφευχθεί η θέσπισή τους κατά το επόμενο στάδιο της πολεοδομικής μελέτης με προεδρικό διάταγμα και ο έλεγχός τους από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

4.3. Φραγμοί ως προς τα κριτήρια επιλογής των χρήσεων γης

Οι χρήσεις γης αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της επιβαλλόμενης κατά το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. ορθολογικής χωροταξίας και πολεοδομίας[87]. Με βάση το άρθρο 24 Συντ. εξειδικεύονται τα κριτήρια καθορισμού των χρήσεων γης. Ο σχεδιασμός θα πρέπει να είναι ορθολογικός και τα κριτήρια των χρήσεων γης αμιγώς πολεοδομικά, όπως η υγιεινή, η ασφάλεια και η αισθητική, καθώς και η αρτιότερη διαρρύθμιση του οικισμού χάριν του γενικού συμφέροντος, στο οποίο εντάσσεται πρωτευόντως η προστασία του περιβάλλοντος[88]. Κατά τον καθορισμό ή την τροποποίηση των χρήσεων γης πρέπει να αναζητάται ο πλέον πρόσφορος τρόπος θεραπείας των πολεοδομικών αναγκών δυνάμει αυτών των γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων[89]. Τα πολεοδομικά κριτήρια δεν μπορεί να είναι αόριστα, όπως η εικόνα της πόλης ή κυκλοφοριακοί λόγοι, και πάντως δεν επιτρέπεται να αποσκοπούν στο να παράσχουν κάλυψη στην υφιστάμενη πραγματική κατάσταση κατά το χρόνο θέσπισής τους[90]. Λόγοι αναγόμενοι στην υφιστάμενη πραγματική κατάσταση και στην εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων λαμβάνονται υπόψη μόνον επιβοηθητικά[91].

Ο ακυρωτικός έλεγχος των επιλογών του κανονιστικού νομοθέτη είναι οριακός, στο μέτρο που ανάγεται, αφενός, σε άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας, αφετέρου, σε διατύπωση τεχνικής κρίσης. Παρότι σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης δεν επιβάλλεται καταρχήν η παράθεση αιτιολογίας, η επιλογή των χρήσεων γης σε μία περιοχή θα πρέπει να υπακούει σε αντικειμενικά κριτήρια με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας[92], ενώ, σε κάθε περίπτωση, ελέγχεται το ζήτημα, εάν έγιναν σεβαστά τα όρια της νομοθετικής εξουσιοδότησης[93]. Η αιτιολογία της κανονιστικής πράξης, νομίζω, είναι εν προκειμένω επιβεβλημένη ενόψει του γεγονότος ότι η πρόβλεψη των χρήσεων γης συνιστά ενδεχομένως ένα σοβαρό περιορισμό του δικαιώματος χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας[94], περιορισμό, ο οποίος γίνεται γενικά δεκτό ότι δεν θίγει τον πυρήνα της ιδιοκτησίας, δεν παραβιάζει ούτε το άρθρο 17 Συντ.[95] ούτε το άρθρο 1 ΠΠΕΣΔΑ[96]. Ο σχετικός περιορισμός της ιδιοκτησίας κρίνεται θεμιτός, εφόσον εξυπηρετεί υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, το οποίο θα πρέπει να είναι σαφές, ώστε να καθίσταται δικαστικά ελέγξιμο[97].

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον προσδίδει στον καθορισμό των χρήσεων γης ο τεχνικός

χαρακτήρας των σχετικών επιλογών. Όπως κάθε περίπτωση τεχνικής κρίσης, έτσι και ο καθορισμός ή η τροποποίηση των χρήσεων γης ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας[98] καθώς και την αιτιολογία τους[99]. Φαίνεται, μάλιστα, ότι η νομολογία προχώρησε εν προκειμένω ένα βήμα παραπέρα από τα «διδάγματα της κοινής πείρας» προς τους «κανόνες της επιστήμης»[100]. Όπως η νομολογία διατυπώνει το σχετικό κανόνα, ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης των κανόνων αυτών είναι οριακός και έχει ως περιεχόμενο την έρευνα του ζητήματος, αν η ρύθμιση στηρίζεται σε επιστημονικά δεδομένα, χωρίς να εκτείνεται στον ουσιαστικό έλεγχο της ορθότητας των επιλογών και σταθμίσεων του νομοθέτη ή της κανονιστικής διοικήσεως[101]. Αρκεί ότι τα μέτρα θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια χάριν προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, ότι τεκμηριώνονται με βάση τα στοιχεία του φακέλου και δεν συντρέχει πλάνη περί τα πράγματα[102]. Πρόκειται για έναν έλεγχο «ευλογοφάνειας» των μέτρων[103]. Η αιτιολογία διαδραματίζει εν προκειμένω σημαίνοντα ρόλο υπό δύο ειδικότερες μορφές: Ως ειδικότερη αιτιολογία και ως υποχρέωση σύνταξης ειδικής μελέτης.

Η ειδικότερη αιτιολογία των κριτηρίων επιλογής των χρήσεων γης δεν διαφοροποιείται από άλλους τομείς του διοικητικού δικαίου, μιας και αποτελεί συνέπεια της παρεμβολής γνωμοδοτήσεων και τυχόν αντιρρήσεων από τους θιγόμενους ιδιώτες κατά τη διαδικασία εκπόνησης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου. Επειδή, για παράδειγμα, κατά τη διαδικασία εκπόνησης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου μεσολαβεί η γνωμοδοτική κρίση σειράς συλλογικών διοικητικών οργάνων[104], ο Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ αλλά και κάθε όργανο, το οποίο επιλαμβάνεται της διαδικασίας, οφείλει να λάβει υπόψη του και να αιτιολογήσει ειδικά τυχόν αντίθετη κρίση του[105]. Σε περίπτωση, που κατά τη διοικητική διαδικασία εκπόνησης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου προτείνεται από τους ιδιώτες άλλος χώρος κατάλληλος για το σκοπό αυτό, απαιτείται ειδική αιτιολογία, που να απορρίπτει την πρόταση και να θεμελιώνει την επιλογή της διοίκησης[106].

Η απαίτηση αιτιολογίας των πράξεων καθορισμού χρήσεων γης λαμβάνει, μάλιστα, εν προκειμένω -πέραν της ειδικότερης αιτιολογίας, η οποία προαναφέρθηκε- ως εξειδικασμένη υποχρέωση την εκπόνηση ειδικής μελέτης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αξιοποίησε την νεοπαγή ρύθμιση του άρθρου 24 παρ. 2 εδ. β΄ Συντ., σύμφωνα με την οποία οι τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Η νομολογιακή αυτή προέκταση θα πρέπει να αποδοθεί όχι

μόνο στο γεγονός, ότι οι ρυθμίσεις περί χρήσεων γης έχουν έναν καθαρά εξειδικευμένα επιστημονικό (τεχνικό) χαρακτήρα, αλλά, επιπλέον, διότι κινούνται σε διάφορα επίπεδα ρυθμιστικών πράξεων, από την ατομική διοικητική, την κανονιστική πράξη, ενδεχομένως, και τον τυπικό νόμο. Η υποχρέωση εκπόνησης ειδικής και εμπεριστατωμένης επιστημονικής μελέτης ως αιτιολογία της πράξης περί χρήσεων γης καλύπτει όλο το εύρος των ρυθμιστικών αυτών παρεμβάσεων. Το ΣτΕ δογματίσει στην πρόσφατη, ιδιαίτερα σημαντική απόφαση της Ολομέλειας 123/2007, ότι (όχι μόνον ο κανονιστικός αλλά και) ο κοινός νομοθέτης δεσμεύεται από το άρθρο 24 παρ. 2 εδ. β΄ Συντ. ως προς τον καθορισμό των χρήσεων γης και οφείλει να εκπονήσει ειδική επιστημονική μελέτη[107]. Η μελέτη αυτή πρέπει να είναι επίκαιρη[108] και να διαπιστώνει τη συνδρομή των προαναφερόμενων πολεοδομικών κριτηρίων[109]. Δεν αρκεί η παροχή εξηγήσεων στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αντί της μελέτης[110]. Σύμφωνα, μάλιστα, με τη διευκρίνιση της γαλλικής νομολογίας, η μελέτη είναι αναγκαία όχι μόνον επί της αρχικής κατάρτισης του πολεοδομικού σχεδίου αλλά και επί των τροποποιήσεών του[111].

Τίθεται, περαιτέρω, το ερώτημα του δικαστικού ελέγχου στην περίπτωση που η ειδική αυτή μελέτη θεμελιώνει κατά τρόπο επιστημονικά άρτιο ως βέλτιστη μία επιλογή, η οποία επιδεινώνει κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας το περιβάλλον. Επειδή τόσο ο δικαστικός έλεγχος της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης[112] όσο και η αρχή της μη επιδείνωσης των χρήσεων γης[113] γνωρίζουν όρια, ενδέχεται να οδηγηθούμε σε επιδείνωση των χρήσεων γης με βάση την ειδική επιστημονική μελέτη[114]. Παρότι ο κίνδυνος αυτός είναι, αν και οριακός, υπαρκτός, ως κυρίαρχος ρόλος της ειδικής μελέτης χρήσεων γης θα πρέπει να αναγνωρισθεί η θέσπιση υποχρέωσης της Διοίκησης να εκτιμά επιστημονικά τις πολεοδομικές διαρρυθμίσεις και μεταβολές των χρήσεων γης από την άποψη της συμβατότητας προς τις αρχές της απαγόρευσης επιδείνωσης, νόθευσης και ανάμειξης. Προς εμπλουτισμό του δικαστικού ελέγχου θα πρέπει να μεταφερθεί στο σημείο αυτό η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων: Η μελέτη οφείλει να εξετάζει όλα τα ουσιώδη ζητήματα[115] καθώς και τις εναλλακτικές λύσεις και να υποδεικνύει τους λόγους επιλογής της προτεινόμενης επιλογής[116]. Για τα έργα μεγάλης κλίμακας θα πρέπει να συντάσσεται συνολική μελέτη και όχι μερικότερες μελέτες αποσπασματικού χαρακτήρα (αρχή της σφαιρικής εκτίμησης)[117]. Επιπλέον, στην ομάδα σύνταξης της μελέτης απαιτείται να συμμετέχουν οι κατάλληλοι εκείνοι επιστήμονες, που μπορούν να εγγυηθούν την κατά

νόμο πληρότητα και αρτιότητά της[118]. Η έλλειψη του συνολικού αυτού επιστημονικού προελέγχου πρέπει να γίνει δεκτό ότι αρκεί καθεαυτή για την παρανομία του καθορισμού ή της μεταβολής των χρήσεων. Με τον τρόπο αυτό κατευθύνεται η πολεοδομούσα διοίκηση εκτός των τυχαίων (ενίοτε, μικροπολιτικών) επιλογών και επιδιώκεται η κατάργηση της άναρχης και επιβαρυντικής για το περιβάλλον δόμησης. Οποιοσδήποτε καθορισμός χρήσεων γης είναι εξορισμού αντισυνταγματικός, εφόσον στερείται επιστημονικού υπόβαθρου.

5. Φραγμοί ως προς την ερμηνεία των χρήσεων γης

Η κανονιστική ρύθμιση των χρήσεων γης παραλλάσσει ως προς το βεληνεκές της ανάλογα με την ακολουθούμενη ερμηνεία. Εξίσου σημαντική προς το στεγανό ή μη χαρακτήρα της αρχής της τυποποίησης των χρήσεων γης είναι η δυνατότητα, η οποία απονέμεται στον κανονιστικό νομοθέτη του γενικού πολεοδομικού σχεδίου, να εξειδικεύσει αόριστες έννοιες. Έννοιες όπως η κατοικία, οι πολιτιστικές εγκαταστάσεις, οι υπεραγορές κ.λπ. είναι πιθανό να δημιουργήσουν αμφισβητήσεις ως προς το ακριβές εννοιολογικό τους περιεχόμενο[119]. Στο μέτρο, που κάθε νομοθετική ρύθμιση περιλαμβάνει μία σειρά, ενίοτε ανομοιόμορφων, διατάξεων, εξετάζεται η εκδοχή μίας συνολικής ερμηνευτικής αντιμετώπισης των ρυθμίσεων περί χρήσεων γης. Πράγματι, από τη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας μπορεί να συναχθεί μία, καταρχήν, στενή ερμηνευτική προσέγγιση[120] των επιτρεπτών χρήσεων γης, η οποία εξειδικεύεται, αφενός, στη χρήση της τελεολογικής ερμηνείας και, αφετέρου, στην απαγόρευση της αναλογίας.

Χαρακτηριστικό του πρώτου διαβήματος της νομολογίας είναι το παράδειγμα των πολυκινηματογράφων επί των λεωφόρων Β. Σοφίας και Β. Κωνσταντίνου στην Αθήνα. Έγινε δεκτό ότι η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 5 π.δ. 12/19.9.1975 για τις χρήσεις γης των οικοδομών επί των εν λόγω λεωφόρων, κατά το μέρος που προβλέπεται ως επιτρεπόμενη η χρήση του «κινηματογράφου» αναφέρεται στην μορφή και τα χαρακτηριστικά, τα οποία είχε η χρήση αυτή κατά το χρόνο θεσπίσεως του προεδρικού διατάγματος. Έγινε δεκτό ότι με τη ρύθμιση αυτή ο κανονιστικός

νομοθέτης απέβλεψε στη διατήρηση της υφιστάμενης κατά το χρόνο εκείνον κατάστασης της περιοχής από πλευράς χρήσεως, ώστε να μην είναι επιτρεπτή ως χρήση η εγκατάσταση πολλαπλών κινηματογράφων[121]. Ανάλογη ερμηνεία ακολουθήθηκε από τη νομολογία στην περίπτωση, που η κείμενη νομοθεσία προέβλεπε τη χρήση «ξενώνα», για την οποία έγινε δεκτό ότι δεν περιλαμβάνει τα ξενοδοχεία κλασικού τύπου[122]. Η τελεολογική ερμηνεία υπό την εκδοχή της βούλησης του ιστορικού νομοθέτη[123], αποδίδει ακόμη μία έκφανση της αρχής της μη επιδείνωσης κατά την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου των χρήσεων γης. Ο ρους της επιδείνωσης των χρήσεων γης εν προκειμένω φράσσεται όχι μόνο στο επίπεδο των ρητών αλλοιώσεων αλλά και σε αυτό της ερμηνευτικής μετακίνησης μέσω της διεύρυνσης των άλλοτε χρησιμοποιούμενων από τον νομοθέτη εννοιών.

Τη στενή ερμηνεία των διατάξεων περί χρήσεων γης ακολούθησε το Συμβούλιο της Επικρατείας και σε άλλες περιπτώσεις, απαγορεύοντας την αναλογία. Εν προκειμένω η αλλοίωση της χρήσης επαπειλήθηκε κατά την εφαρμογή του γενικού πολεοδομικού σχεδίου από την πολεοδομική μελέτη. Έγινε δεκτό ότι, εάν προβλέπεται από το γενικό πολεοδομικό σχέδιο η χρήση της γενικής κατοικίας μόνο για οικόπεδα με πρόσοψη στην οδό, η πολεοδομική μελέτη δεν μπορεί να ορίσει νομίμως την ίδια χρήση και για τα συνενούμενα προς αυτά οικόπεδα[124]. Τέλος, εμφανίζονται περιπτώσεις, αναλογίας υπό όρους, η οποία θα πρέπει να καταχωρηθεί στα ευρύτερα πλαίσια της ίδιας τάσης στενής ερμηνείας των σχετικών διατάξεων, όπως όταν γίνεται δεκτό ότι στις χρήσεις γης «εστιατόρια και αναψυκτήρια» μπορεί να υπαχθούν καταρχήν και χρήσεις «σνακ μπαρ» ή «μπαρ», υπό την προϋπόθεση ότι τέτοια κέντρα λειτουργούν υπό συνθήκες ανάλογες των εστιατορίων ή αναψυκτηρίων αντίστοιχα[125].

Η στενή ερμηνεία των διατάξεων περί χρήσεων γης από τη νομολογία (άλλοτε ως αναγωγή στη βούληση του ιστορικού νομοθέτη και άλλοτε ως απαγόρευση της αναλογίας), ο εύλογος χαρακτήρας της οποίας δεν θα μπορούσε καταρχήν να αμφισβητηθεί ενόψει της αρχής της μη επιδείνωσης των χρήσεων, παρουσίασε διακυμάνσεις[126]. Καταρχάς, η απαγόρευση της αναλογίας αποκόπηκε από την αρχή της μη επιδείνωσης. Έγινε δεκτό ότι σε περίπτωση, που θεσπίζεται εξαιρετική ρύθμιση για το επιτρεπτό των χρήσεων γης δεν είναι δυνατή η κατ' αναλογία επεκτατική ερμηνεία τους, έστω κι αν οι κατ' εξαίρεση επιτρεπόμενες χρήσεις γης είναι ηπιότερες σε σχέση με το παρελθόν[127]. Αφετέρου, σε άλλη περίπτωση, η

νομολογία υιοθέτησε τη διασταλτική ερμηνεία των χρήσεων γης, κάνοντας δεκτό ότι σε οικοδομικό τετράγωνο, στο οποίο επιτρέπεται η χρήση σταθμού αυτοκινήτων επιτρέπεται -στα πλαίσια της ίδιας χρήσης- και η λειτουργία πλυντηρίου-λιπαντηρίου αυτοκινήτων και μάλιστα αυτοτελώς[128]. Οι διακυμάνσεις αυτές δεν συνδράμουν στη διατύπωση σταθερών αρχών προστασίας του περιβάλλοντος, αντίθετα αποδυναμώνουν τους κανόνες μίας προστατευτικής των χρήσεων γης ερμηνείας.

6. Φραγμοί μέσω εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στους κανόνες διαχρονικού δικαίου

Επί μεταβολής του νομοθετικού καθεστώτος και καθορισμού των χρήσεων γης δεν τίθεται καταρχάς ζήτημα αναδρομικής εφαρμογής του νέου καθεστώτος στις παλαιότερες ρυθμίσεις. Ένα σύνολο αρχών και διατάξεων οδηγούν σε αυτό το συμπέρασμα. Καταρχάς, ο κανόνας ότι κρίσιμο νομοθετικό καθεστώς για την έκδοση μίας πράξης είναι αυτό του χρόνου έκδοσης και, στο μέτρο, που το γενικό πολεοδομικό σχέδιο, που καθορίζει τις χρήσεις γης, συνιστά κανονιστική πράξη[129], αυτό αναπτύσσει ισχύ από το χρόνο δημοσίευσης της εγκριτικής υπουργικής απόφασης και για το μέλλον[130]. Επίσης, την ίδια λειτουργία επιτελεί και η διάταξη του άρθρ. 12 παρ. 2 του π.δ. της 23-2-1987, σύμφωνα με την οποία χρήσεις γης που έχουν καθορισθεί με προγενέστερο εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο εξακολουθούν να ισχύουν, όπως έχουν καθορισθεί[131]. Ακόμη, στο ίδιο πλαίσιο κινείται το άρθρο 26 παρ. 2 του ν. 2831/2000, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 12 παρ. 2 του ν. 3212/2003[132], σύμφωνα με το οποίο νομίμως υφιστάμενες χρήσεις κτιρίων ή εγκαταστάσεων σε περιοχές, στις οποίες καθορίζονται ή μεταβάλλονται οι χρήσεις γης, διατηρούνται, εκτός αν άλλως ορίζεται από την κανονιστική πράξη καθορισμού ή μεταβολής των χρήσεων. Για να διασκεδάσει, μάλιστα, οποιαδήποτε αμφισβήτηση το άρθρο 23 παρ. 5 του ν. 3212/2003 όρισε ότι οι προαναφερόμενες διατάξεις είναι ειδικότερες κάθε προγενέστερης[133].

Πέραν αυτών των γενικά ισχυόντων αρχών και κανόνων, ειδικότερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο πλαίσιο

του διαχρονικού δικαίου των χρήσεων γης. Γενικά, δεν είμαστε συνηθισμένοι στην εφαρμογή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σε επίπεδο κανονιστικών πράξεων[134], όπως ο καθορισμός και η μεταβολή των χρήσεων γης. Γίνεται πάγια δεκτό -παρότι διακρίνονται ορισμένες τάσεις κάμψης της αρχής στην πρόσφατη νομολογία[135]- ότι η πρωτοβουλία του κανονιστικού, πολλώ δε μάλλον του κοινού νομοθέτη, δεν μπορεί να αναχαιτισθεί λόγω παγιωμένων καταστάσεων και κεκτημένων δικαιωμάτων του παρελθόντος[136]. Κατά τον καθορισμό και τροποποίηση των χρήσεων γης έγινε, ωστόσο, δεκτό ότι, εάν μεταβληθεί η χρήση γης με το γενικό πολεοδομικό σχέδιο, δεν θίγονται ατομικές διοικητικές πράξεις, που εκδόθηκαν υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς χρήσεων γης, εφόσον αυτό δεν προβλέπεται ρητά από το νέο γενικό πολεοδομικό σχέδιο με βάση ορισμένη μεταβατική ρύθμιση[137]. Προϋποτίθεται ότι οι προϋφιστάμενες αυτές χρήσεις γης ήταν υπό το παλαιότερο νομοθετικό καθεστώς νόμιμες[138]. Η ερμηνεία αυτή εισάγει την εφαρμογή της ευρείας έννοιας της αρχής της νομιμότητας κατά την τροποποίηση των χρήσεων γης, ώστε υφιστάμενη χρήση γης, η οποία δεν απαγορεύεται με βάση το νέο νομοθετικό καθεστώς, να επιτρέπεται. Θα πρέπει να προβληματίσει σε αυτό το σημείο το γεγονός, ότι η εφαρμογή του εν λόγω κανόνα οδηγεί σε μη βελτίωση του οικιστικού περιβάλλοντος, καθώς και στη δημιουργία ετερόκλητων οικισμών, όπου παλιές και νέες χρήσεις αναμειγνύονται κατά παρέκκλιση της αρχής της μη ανάμειξης και νόθευσης των χρήσεων γης, ώστε κατά την έννοια αυτή να είναι προστατευτικότερη για το περιβάλλον η εφαρμογή του νέου νομοθετικού καθεστώτος και στα παλαιά κτίρια[139].

7. Συμπεράσματα

Οι συνταγματικοί και λοιποί φραγμοί κατά τον καθορισμό και τη μεταβολή των χρήσεων γης συνιστούν αποτύπωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Αμφισβητούμενες θέσεις ή και διακυμάνσεις της νομολογίας είναι στο σημείο αυτό αναμενόμενες ενόψει του σύνθετου χαρακτήρα των συναφών νομικών ζητημάτων και της σοβαρότητας των συγκρουόμενων δημόσιων και ιδιωτικών εννόμων αγαθών. Τέτοια δείγματα παρέχει η νομολογία τόσο με αφορμή την απαγόρευση νόθευσης ή

χειροτέρευσης των χρήσεων όσο και της στενής ερμηνείας των συναφών διατάξεων.

Οι κανόνες περί αρμοδιότητας φαίνεται να έχουν καταλήξει σε ένα σταθερό -όχι κατ' ανάγκη οριστικό- σχήμα κατανομής μεταξύ του Προέδρου της Δημοκρατίας και των λοιπών κρατικών οργάνων, το οποίο εξαρτά το αρμόδιο όργανο καθορισμού χρήσεων γης από το στάδιο πολεοδομικού σχεδιασμού, κατά το οποίο ο καθορισμός λαμβάνει χώρα. Τα κριτήρια προσδιορισμού των χρήσεων γης στηρίζονται στα άρθρ. 24 Συντ. και ελέγχονται δικαστικά με βάση τους κανόνες της επιστήμης και την υποχρέωση σύνταξης ειδικής μελέτης.

Τέλος, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης καταλαμβάνει μια ιδιαίτερη θέση καθώς πολεοδομικές ρυθμίσεις του παρελθόντος περί χρήσεων γης διατηρούνται σε ισχύ ελλείψει ρητής αντίθετης ρύθμισης. Με τον τρόπο αυτό οι χρήσεις γης συγκεντρώνουν σειρά ιδιαίτερων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων, τα οποία εμπλουτίζουν ένα μωσαϊκό περιβαλλοντικής προστασίας. Ας ευχηθούμε η πολιτεία να ακολουθήσει την οδό της ορθολογικής ρύθμισης των χρήσεων γης με γνώμονα την προστασία του περιβάλλοντος και της ποιότητας των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών, ενώ η δικαιοσύνη να συνθέτει εξελικτικά τους κανόνες, τους οποίους η ίδια έχει επί μακρόν διαμορφώσει.

[1] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το δίκαιο της δόμησης, τομ. Γ', Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός (ν. 1577/1985, όπως ισχύει μετά το ν. 2831/2000), 2000, σ. 154, Α. Τζήκα-Χατζοπούλου, Πολεοδομικό δίκαιο, 2000, σ. 119.

[2] Κ. Σαμαρτζής, Σχόλιο στην ΣΕ Ολ 123/2007, ΝοΒ 2007, 2187.

[3] Σ. Γερασίμου, Η συμβολή των πολεοδομικών και περιβαλλοντικών ρυθμίσεων στην διαμόρφωση του δικαίου, 2006, σ. 377.

[4] Κατά τον Α.Τάχο, Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 6η έκδ., 2006, σ. 84, το δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος εντάσσεται στο διοικητικό οικονομικό δίκαιο× πρβλ. του ίδιου, Διοικητικό οικονομικό δίκαιο, 6η έκδ. 1990, σ. 359 επ. για τη σχέση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία με την προστασία του περιβάλλοντος και ειδικότερα σ. 387-8 για τις πολεοδομικές ρυθμίσεις ως μορφή έμμεσης περιβαλλοντικής προστασίας× επίσης, στο ίδιο πλαίσιο, Η. Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht, 2η εκδ., 1984, σ. 132 επ., κυρίως 134-5× Α. de Laubadère/P.Delvolvé, Droit public économique, 14η έκδ.,

1983, σ. 486 επ.× *A. Γέροντας*, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, 2002, σ. 15× για τις αναπτυξιακές παραμέτρους, που εκτιμώνται κατά το χωροταξικό σχεδιασμό, *Γ. Γιαννακούρου*, Το θεσμικό πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα. Επίκαιρα διλήμματα και προκλήσεις για το μέλλον, www.nomosphysis.org.gr, 2008× *Y. Madiot*, Urbanisme et aménagement du territoire, AJDA mai 1993, no special, Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives, σ. 103 επ.

[5] Εντελώς ενδεικτικά *E. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Δίκαιο του περιβάλλοντος, 2007 (β' έκδ. επαυξημένη), σ. 57× *η ίδια*, Η διοικητική διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, 1995, σ. 77× *Γ. Σιούτη*, Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, 2003, σ. 115 επ.× *M. Δεκλερής*, Ο δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος. Εγκόλπιο βιωσίμου αναπτύξεως, 1996, σ. 72, 102, 141, 293 επ.× *A. Παπαπετρόπουλος*, Εισαγωγικές παρατηρήσεις στο θεσμικό πλαίσιο και στην νομολογία για τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη, www.nomosphysis.org.gr (2004)× *A. Καλλία-Αντωνίου*, Η έκφραση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης ή της συνολικής προσέγγισης της ρύπανσης του περιβάλλοντος (Νομολογία του ΣτΕ κατ' εφαρμογή της ελληνικής και κοινοτικής νομοθεσίας και πολιτικής), ΠερΔικ 1998, σ. 215 επ.× *Π. Μαντζούφας*, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης (Υγεία-Ιδιωτικότητα-Περιβάλλον), 2006, σ. 375 επ., όπου περαιτέρω παραπομπές. Η βιώσιμη ανάπτυξη διακρίνεται από την αειφορία (άρθρ. 24 παρ. 1 εδ. β' Συντ.), καθώς προσδιορίζεται ως ο σεβασμός του περιβάλλοντος κατά την οικονομική ανάπτυξη (άρθρο 106 Συντ.), ενώ η πρώτη ως η διατήρηση εις το διηνεκές του φυσικού περιβάλλοντος [*A. Παπακωνσταντίνου*, Αειφορία και βιώσιμη ανάπτυξη ως συνταγματικές αρχές: ερμηνευτικές, κανονιστικές και νομολογιακές πτυχές του περιβαλλοντικού Συντάγματος, ΠερΔικ 2006, σ. 536 επ. (539)].

[6] ΠερΔικ 2000, σ. 459.

[7] *Γ. Γιαννακούρου*, Ο καθορισμός χρήσεων γης και η αναθεώρηση του Συντάγματος, ΠερΔικ 2000, σ. 468 επ. (474).

[8] Άρθρο 4 παρ. 8 του ν. 2508/1997 περί Βιώσιμης Οικιστικής Ανάπτυξης κ.λπ. (ΦΕΚ Α' 124/13.6.1997).

[9] Άρθρο 7 ν. 2516/1997 «Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 159 /8.8.1997)× ΣτΕ 2981/2005.

[10] ΣΕ 1366, 1367/2006.

[11] ΦΕΚ Α 160/15, 16.10.1986.

[12] Κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 8 του άρθρ. 22 του ν. 1650/86 εκδόθηκε η ΚΥΑ των

υπουργών δημόσιας τάξης και ΠΕΧΩΔΕ 44242/2361/14-7-1989 (ΦΕΚ Β 380) με τίτλο «Σφράγιση ακινήτων σε περίπτωση μεταβολής της χρήσης». Σε σχέση με τα ολυμπιακά έργα βλ. το άρθρο 7 παρ. 3 και 4 του ν. 2947/2001 (ΦΕΚ Α 228) με τίτλο «Ολυμπιακή φιλοξενία, Ολυμπιακά έργα κ.λπ. διατάξεις».

[13] ΣΕ 2079/2004× 1258/2000× 1057/2000× 577/1999× 2937-8/1998× Β. Βρετού, Σημείωμα στην απόφαση του ΣΕ 4578/2001, ΠερΔικ 2003, σ. 127-8.

[14] Α. Βλαντού, Ζητήματα άσκησης της πολιτικής χρήσεων γης στον αστικό χώρο μέσα από τη διαμόρφωση και εφαρμογή της πολεοδομικής νομοθεσίας - από το ν.δ. της 17.7/16.8.1923 ως σήμερα, ΠερΔικ 1997, σ. 33.

[15] Υποστηρίζεται ότι με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η αποφυγή της ανάμειξης και αλλοίωσης της βασικής μορφής της γενικής κατηγορίας, όπως μπορεί να συμβεί, π.χ. όταν σε περιοχή γενικής κατοικίας δημιουργηθούν σε εκτεταμένη κλίμακα καταστήματα, γραφεία κ.λπ. (Α. Τζήκα-Χατζοπούλου, Πολεοδομικό δίκαιο, σ. 120).

[16] Κωδικοποιητικό π.δ. της 14-7-1999, ΦΕΚ Δ 580/27-7-1999.

[17] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το σχέδιο πόλεως μετά τον νέο οικιστικό νόμο 1337/1983, 1983, σ. 83-86× του ιδίου, Πολιτιστικό περιβάλλον-Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη. Διαμόρφωση πολιτιστικού (ανθρωπογενούς) περιβάλλοντος μέσω χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Η πόλη του 21ου αιώνα, 2002, σ. 242-3. Μάλιστα, κρίθηκε ότι η αποζημίωση για περιορισμούς, που επιβλήθηκαν σε ιδιοκτησία εκτός σχεδίου πόλεως με το π.δ. περί Ζ.Ο.Ε. πρέπει να προσδιορίζεται με βάση τη στέρηση της δυνατότητας εκμετάλλευσης του ακινήτου ως προς τις επιτρεπτές για περιοχές εκτός σχεδίου χρήσεις και μόνο (ΣτΕ 1611/2006).

[18] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό περιβάλλον-Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, όπ.π., σ. 241× Π.-Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, 2001, Εισαγωγή, σ. 113× Γ. Γιαννακούρου, Ο καθορισμός χρήσεων γης και η αναθεώρηση του Συντάγματος, ΠερΔικ 2000, σ. 470, σημ. 5× η Α. Βλαντού (Ζητήματα άσκησης της πολιτικής χρήσεων γης στον αστικό χώρο ..., όπ.π., ΠερΔικ 1997, 33 επ.) σημειώνει ότι το ν.δ. της 17-7-1923 προέβαινε σε μία καταρχήν οριοθέτηση των χρήσεων γης α) με τη ρύθμιση του άρθρου 2 και τη διάκριση των χώρων σε όσους εξυπηρετούν το κοινωνικό σύνολο και όσους συνδέονται με την ελεύθερη εκμετάλλευση της ιδιοκτησίας, β) με τη ρύθμιση του άρθρου 12 και τη διασφάλιση των περιοχών κατοικίας από οχλούσες εγκαταστάσεις.

[19] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το σχέδιο πόλεως μετά τον νέο οικιστικό νόμο 1337/1983, σ. 84.

[20] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το δίκαιο της δόμησης, τομ. Γ', ΓΟΚ, όπ.π., σ. 150.

[21] Εφόσον πρόκειται για ανέγερση οικοδομής με αντιπαροχή και η μεταβολή της χρήσης έλαβε χώρα μετά την παράδοση του κτίσματος από τον εργολάβο, ευθύνεται αποκλειστικά ο κύριος της οικοδομής, ΣΕ 538/2004.

[22] ΣΕ 1765/2005.

[23] ΣΕ 885/2004× 2315/2002 (η παράλειψη, μάλιστα, σφράγισης καθώς επιβολής των λοιπών κυρώσεων συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας).

[24] ΣΕ 878/2004, ΔιΔικ 2005, σ. 109.

[25] Άρθρο 3 της απόφασης 3046/304/30.1/3.2.1989, ΦΕΚ Δ 59 (=άρθρο 346 κβπν).

[26] Άρθρο 346 παρ. 2, εδ. γ και δ κβπν.

[27] Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης και το γενικό πολεοδομικό σχέδιο, 2007, σ. 15-17.

[28] ΦΕΚ Α 207/7-10-1999. Για το νόμο αυτό *Μ. Πικραμένου*, Ο νέος νόμος για το χωροταξικό σχεδιασμό, Ν+Φ 1999, σ. 705× *Γ. Γιαννακούρου*, Παρατηρήσεις στον ν. 2742/1999. Το νέο θεσμικό πλαίσιο για το χωροταξικό σχεδιασμό, ΠερΔικ 1999, σ. 519× *Λ. Βασενχόβεν*, Εθνικός χωροταξικός σχεδιασμός: Περιεχόμενο, διαδικασία, σχέδια και προγράμματα, www.nomosphysics.org.gr, 2008.

[29] Άρθρα 6, 7 και 8 του ν. 2742/99 αντίστοιχα.

[30] *Μ. Χαϊνταρλής/Λ. Λιάπης/Π. Πλατανιάς*, Το γενικό πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης. Ο στρατηγικός και πολιτικός του χαρακτήρας, www.nomosphysics.org.gr (2004).

[31] Κατά το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 2742/1999 με τίτλο «Συνέπειες της έγκρισης των πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης».

[32] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό περιβάλλον-Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, όπ.π., σ. 257. Για την ιστορική διαδρομή ρύθμισης των χρήσεων γης, αρχικά με τον ν. 947/1979 περί οικιστικών περιοχών και τη διάκριση των χρήσεων σε γενικές και ειδικές και τον εν συνεχεία προσδιορισμό των ειδικών χρήσεων από το π.δ. 81/1980, του ιδίου, Πολιτιστικό περιβάλλον-Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, όπ.π., σ. 248 επ., *Σ. Γερασίμου*, Η συμβολή των πολεοδομικών και περιβαλλοντικών ρυθμίσεων στη διαμόρφωση του δικαίου, σ. 379-381× *Β. Παπαγρηγορίου*, Πολεοδομία, σ. 109-115. Για τα ενδιαφέροντα ζητήματα διαχρονικού

δικαίου σε σχέση με τη διαδοχή των νομοθετικών καθεστώτων Α. Βλαντού, Ζητήματα άσκησης της πολιτικής χρήσεων γης ..., όπ.π., ΠερΔικ 1997, σ. 38.

[33] Με τίτλο «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης», ΦΕΚ Δ 166/6-3-1987 (=άρθρ. 230-240 κβπν).

[34] ΦΕΚ Α 124/3-6-1997.

[35] Σύμφωνα με το οποίο με π.δ. καθορίζονται οι κατηγορίες και το περιεχόμενο των χρήσεων γης «σύμφωνα με τη γενική πολεοδομική ή άλλη ειδική λειτουργία που επιβάλλεται ή επιτρέπεται με κάθε συγκεκριμένη χρήση γης των γενικών πολεοδομικών σχεδίων».

[36] ΣΕ 509/2003, σκ. 10. Κατά την νομολογία του ΣτΕ το γενικό πολεοδομικό σχέδιο καθορίζει τις χρήσεις γης κατά τρόπο δεσμευτικό για τα επόμενα στάδια (άρθρο 2 του ν. 1337/83, ΣτΕ 2521/2004, ΠερΔικ 2005, σ. 130× 2242/2004× 2900/2003× 323/2002× 4577, 3405/2001 κ.ά.), εκτός κι αν οι διατάξεις του χρήζουν περαιτέρω εξειδίκευσης, οπότε επιτρέπεται η χορήγηση οικοδομικών αδειών για ανέγερση κτιρίων, των οποίων η χρήση δεν συμβιβάζεται με τους ορισμούς του γενικού πολεοδομικού σχεδίου (ΣΕ 2390/2005, 2900/2003, 4255/2000, 7μ. 4047/1999). Τη δεσμευτικότητα του γενικού πολεοδομικού σχεδίου τόσο ως προς τις γενικούς ορισμούς και κατευθύνσεις όσο και ως προς τις ειδικότερες ρυθμίσεις δέχεται η απόφαση της Ολομέλειας 3144/2004. Ωστόσο, με την παραπεμπτική στην επταμελή σύνθεση απόφαση του ΣτΕ 270/2005, σκ. 7 διατυπώθηκαν τρεις απόψεις σε σχέση με τη δεσμευτικότητα του γενικού πολεοδομικού σχεδίου για τη δεύτερη φάση του πολεοδομικού σχεδιασμού ενόψει της μεταβολής των πολεοδομικών συνθηκών. Από τις απόψεις αυτές η κρατούσα δέχθηκε τη δυνατότητα αποκλίσεων στη δεύτερη φάση χωρίς τροποποίηση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου, η δεύτερη την υποχρέωση αναθεώρησής του και η τρίτη την εξ ολοκλήρου αδυναμία αποκλίσεων.

[37] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό περιβάλλον-Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, όπ.π., σ. 241× Π.-Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, 2001, Εισαγωγή, σ. 113.

[38] ΣτΕ 2414/1999× 509/2003.

[39] Άρθρο 23 ν. 1337/1983.

[40] Άρθρο 21 ν. 1650/1986.

[41] Γ. Γιαννακούρου, Ο καθορισμός χρήσεων γης και η αναθεώρηση του Συντάγματος, ΠερΔικ 2000, σ. 470-1. Για τις εκτός σχεδίου περιοχές το άρθρο 17 του

ν.δ. της 17-7-1923 (= άρθρο 162 κβπν) καθορίζει όρους δόμησης και όχι χρήσεις γης (Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης και το γενικό πολεοδομικό σχέδιο, σ. 31, σημ. 52). Οι ειδικές χρήσεις των κτιρίων κατά το άρθρο 11 του ν.δ. της 17-7-1923 ισχύουν και για τις εκτός σχεδίου περιοχές (του ιδίου, όπ.π., σ. 31).

[42] Π.-Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Εισαγωγή, σ. 114.

[43] ΣτΕ Ολ 123/2007, σκ. 9× 451/2003× 384/2002× 3756/2000, ΔιΔικ 2002, σ. 64.

[44] ΣτΕ 2384/2005× 451/2003× 384/2002× 3756, 544/2000× 1027/1999.

[45] ΣτΕ 2384/2005.

[46] ΣτΕ 2384/2005× 288/2003× 604/2002× 2403/1997 κ.ά.

[47] ΣτΕ 234/2005× 2403/1997.

[48] ΣτΕ 2072/2004× ΣΕ ΠΕ 133/2000× 571/1995.

[49] Η ΔΕΦΑΘ 12/2005, ΔιΔικ 2005, σ. 1170 συνδέει με σαφήνεια τη νόθευση των χρήσεων με την επιδείνωση των όρων διαβίωσης.

[50] ΣτΕ 280/1983, Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης ..., όπ.π., σ. 61, 73 επ.

[51] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό περιβάλλον-Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, σ. 251 επ.

[52] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό περιβάλλον-Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, σ. 255.

[53] Ενδεικτικά Β. Σκουρή, Χωροταξικό και Πολεοδομικό δίκαιο, 1991, σ. 41 επ.× Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δίκαιο περιβάλλοντος, σ. 61× Γ. Σιούτη, Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, σ. 129.

[54] Βλ. ανωτέρω, σημ. 5.

[55] ΣΕ Ολ 123/2007, σκ. 7× 2194/2006× 3257/2003, 384/2002, 1027/1999, 3756/2000.

[56] Επιδείνωση δεν επιτρέπεται ούτε με την τροποποίηση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου σε σχέση με το αρχικό γενικό πολεοδομικό σχέδιο, γιατί και η τροποποίησή

του συνιστά δεύτερο στάδιο πολεοδομικού σχεδιασμού και υποτάσσεται στο πρώτο (ΣτΕ 2055/2004, 772/1996, 1865/1994). Για την υποχρέωση τροποποίησης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου απαιτείται μεταβολή των αντικειμενικών δεδομένων και η πάροδος ευλόγου χρόνου -ο οποίος έχει ορισθεί με το άρθρο 4 παρ. 7 ν. 2508/1997 καταρχήν στην πενταετία- χωρίς μάλιστα τη συνδρομή της τελευταίας αυτής προϋπόθεσης, εφόσον πρόκειται για περιορισμένη τροποποίηση του σχεδίου και αυτή οφείλεται σε πλάνη περί τα πράγματα, η οποία καθιστά αδύνατη ή δυσχερή την εφαρμογή του αρχικού σχεδίου, ΣτΕ 385-387/2002× 1507/1997× 3756/2000× Για τη μεταβολή των αντικειμενικών δεδομένων ως προϋπόθεσης οφειλόμενης μεταβολής κανονιστικής πράξης *I. Μαθιουδάκης*, Προβληματισμοί στην παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας της διοίκησης, ΔιΔικ 2004, σ. 1416 (1422-5)× πρβλ. και *Κ. Γώγου*, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, 2005, σ. 122.

[57] ΣτΕ 1027/1999, 495/2000.

[58] ΣτΕ 3756/2000.

[59] ΣτΕ 384/2002, ΔιΔικ 2003, σ. 1186.

[60] ΣτΕ 509/2003, σκ. 10. Επίσης, κρίθηκε ότι η ανέγερση αθλητικού κέντρου με παγοδρομική πίστα και κολυμβητική δεξαμενή σε περιοχή αμιγούς κατοικίας ενόψει του όγκου και της χρήσης του θα επιδεινώσει το ήδη βεβαρημένο περιβάλλον του Δήμου Αμαρουσίου (ΣτΕ ΕΑ 1217/2007). Σε κάθε περίπτωση απόκειται στη διοίκηση να εκτιμήσει τα νέα πραγματικά δεδομένα και να προβεί σε ενδεχόμενη τροποποίηση του κανονιστικού πλαισίου (ΣτΕ 2079/2003). Εάν με την πάροδο του χρόνου οι χρήσεις γης ορισμένης περιοχής έχουν γίνει ανεπίκαιρες, αυτό δεν επιτρέπει την παραβίαση των σχετικών κανόνων, CE, 16-6-1976, *Min. De l' Equipement c. Association "L'environnement à Concorneau"*, στο έργο: *J.-P. Gilli/H. Charles*, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, 2η έκδ., 1981, σ. 41.

[61] ΣτΕ ΕΑ 969/2005, ΠερΔικ 2006, σ. 111× 384/2002× 1027/1999, ΕλλΔνη 2000, σ. 213× 451/2003.

[62] ΣτΕ 384/2002.

[63] ΣτΕ Ολ. 2002/2003.

[64] ΣτΕ 3630/2006.

[65] ΣτΕ Ολ. 3144/2004.

[66] ΣτΕ 451/2003.

[67] ΣτΕ 1528/2003, ΝοΒ 2003, 2144.

[68] ΣτΕ 509/2003, σκ. 10.

[69] ΣτΕ 351/2007, ΕλλΔνη 2007, σ. 1245 και τις αναφερόμενες σε αυτήν ΣτΕ Ολ. 2002/2003, 1528/2003, 1869/2002, 1225/2000 κ.ά. Ακόμη, ΣτΕ 3630/2006.

[70] Ως σημείο προβληματισμού για τη δυνατότητα παρεκκλίσεων από την αρχή της μη επιδείνωσης μπορεί να χρησιμεύσει, επιπλέον, η απόφαση του ΣτΕ 3610/2007, κατά την οποία έγινε δεκτή η λειτουργία ξενοδοχείου σε περιοχή αμιγούς κατοικίας, εφόσον εξυπηρετούνται οι ανάγκες της Ολυμπιακής φιλοξενίας. Για την απόφαση αυτή *Κ. Γιαννακόπουλου*, Από την αυθαίρετη δόμηση στην αυθαίρετη νομοθέτηση. Σκέψεις γύρω από τη συμβολή του διοικητικού δικαστή στον εξορθολογισμό της κρατικής δράσης με αφορμή την απόφαση του ΣτΕ (Ε΄ Τμ.) 3610/2007, www.nomosphysis.org.gr, 2008.

[71] Τον σχετικό προβληματισμό αναπτύσσει ο Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης και το γενικό πολεοδομικό σχέδιο, σ. 79 επ.

[72] ΣτΕ Ολ. 1528/2003.

[73] *Ε. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 12η έκδ., 2007, σ. 72 (πλαγιαρ. 57): «Οι κανόνες δικαίου, που θεσπίζονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, αν και παράγονται με διοικητικές πράξεις, από την άποψη της τυπικής ισχύος είναι ισοδύναμοι προς τους κανόνες, που παράγονται από το νομοθετικό όργανο» × *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, γ΄ έκδ., 1992, σ. 78 (πλαγιαρ. 172): «Αντιθέτως όμως προς την σχέση μεταξύ νόμου και κανονιστικής πράξεως της διοικήσεως η ιεραρχικώς ανώτερη πράξη δεν μπορεί να τροποποιήσει ή καταργήσει μια ιεραρχικά κατώτερη διοικητική κανονιστική πράξη, εκτός αν αυτό προβλέπεται στην νομοθετική εξουσιοδότηση».

[74] Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης ..., όπ.π., σ. 63, 81.

[75] Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης ..., όπ.π., σ. 63, σημ. 140 σχετικά με τη νομιμότητα της θεσμοθέτησης σε ορισμένη περιοχή χρήσεων, που δεν προβλέπονται από το π.δ. της 23-2-1987, όπως η «αγροικία» στα πλαίσια της ευρύτερης κατηγορίας της «κατοικίας» (ΠΕ ΣΕ 8/2005).

[76] Έτσι, ο *Κ. Γώγος*, Η διοικητική αρμοδιότητα για την άρση ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων -Μία εφαρμογή της αρχής της ενότητας της Διοίκησης, www.nomosphysis.org.gr (Απρίλιος 2007), υπό 3.2.

[77] ΣτΕ 1958/2007× 1240/2006× 2077/2006 κ.ά.

[78] *Κ. Χορομίδης*, Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, β' έκδ., 2002, σ. 540-2× *Β. Παπαγρηγορίου*, Πολεοδομία, σ. 122-3.

[79] ΣτΕ ΕΑ 92/2007× 969/2005, ΠερΔικ 2006, σ. 111× ΣτΕ ΕΑ 569, 244/2004.

[80] ΣτΕ Ολ. 3431/2006× 1956/2000. Πάντως, η αναρμοδιότητα του νομάρχη δεν καθιστά την πράξη ανυπόστατη και άρα την αίτηση ακυρώσεως απρόθεσμη (ΣΕ 3845/2006).

[81] ΦΕΚ Α 197.

[82] ΣτΕ 1155/2007, ΠερΔικ 2007, σ. 434× 1553/2007× 1240/2006× 1448/2006× 2077/2006 κ.ά.

[83] ΣτΕ 1593/2007.

[84] *Γ. Γιαννακούρου*, Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ. 3661/2005, ΠερΔικ 2006, 214 επ.× *Δ. Οικονόμου*, Μια πρόταση για την αναμόρφωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού (αρμοδιοτήτων, σχεδίων, μηχανισμών), ΠερΔικ 2006, σ. 219 επ.× *Α. Παπαπετρόπουλος*, Αμφιλεγόμενες πλευρές της νομολογίας του ΣτΕ για τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, ΠερΔικ 2007, σ. 186 επ.

[85] *Α. Παπαπετρόπουλος*, Αμφιλεγόμενες πλευρές της νομολογίας του ΣτΕ για τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, ΠερΔικ 2007, σ. 186 επ. (191).

[86] *Δ. Οικονόμου*, Η σχέση των επιπέδων και βαθμίδων του πολεοδομικού σχεδιασμού, www.nomosphysis.org.gr, σημ. 24: Παραμένει η αρμοδιότητα του γενικού πολεοδομικού σχεδίου να ορίσει σε ορισμένα τμήματα απευθείας ειδική χρήση, οπότε η πολεοδομική μελέτη δεν έχει περιθώριο περαιτέρω εξειδίκευσης αλλά μόνον επανάληψης της επιλογής του γενικού πολεοδομικού σχεδίου.

[87] ΣτΕ 384/2002.

[88] ΣτΕ Ολ. 123/2007, σκ. 7× 2004/2003× ΣτΕ ΕΑ 2004/2003, σκ. 8× *Δ. Μέλισσας*, Οι χρήσεις γης ..., όπ.π., σ. 36.

[89] ΣτΕ 2194/2006.

[90] ΣτΕ 384/2002.

[91] ΣτΕ Ολ. 123/2007, σκ. 7× 2194/2006× πρβλ. 384/2002× 554/2000× 1027/1999 κ.ά.

[92] ΣτΕ Ολ 3144/2004× ΔΕφΘεσ 2640/2005, Αρμ. 2007, σ. 446.

[93] ΣτΕ 3221/2006, σκ. 5 (προστασία ακτών).

[94] Κατά τον Ν. Ρόζο (Πολεοδομικό δίκαιο και περιορισμοί της ιδιοκτησίας. Ο πρωτογενής καθορισμός του περιεχομένου της κυριότητας επί των ακινήτων και ειδικών αγαθών και οι περαιτέρω περιορισμοί του, www.nomosphysis.org.gr, Ιούλιος 2007, υπό VII) δεν αποτελούν de facto απαλλοτρίωση περιορισμοί της της ιδιοκτησίας σε συνάρτηση με τη λειτουργικότητα συγκεκριμένου τμήματος του οικισμού.

[95] ΣτΕ 2079/2004, ΠερΔικ 2005, σ. 134 (είναι 2079 ή 2070)× 1270/1998, 1633/2001, ΕλλΔνη 2002, σ. 1180=NoB 2002, σ. 1546.

[96] ΣτΕ 3221/2006× 2222/2006× 277-8/2005× 3848/2005× 4550/2005× Για το ζήτημα της αιτιολογίας βλ. ΣτΕ 2079/2004, όπ.π.× 4273/1999× 280/1983. Σύμφωνα, πάντως, με την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (απόφαση της 19.9.1994, *Katteklitsche de la Grange κατά Ιταλίας*), η «ζωνοποίηση» μπορεί να συνιστά προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας, εκτός αν αποζημιώνεται (*J. Morand-Deville, Droit de l'urbanisme*, 5η έκδ., 2001, σ. 30).

[97] ΣτΕ ΠΕ 485/2000.

[98] ΣτΕ Ολ. 123/2007, σκ. 7× 2194/2006× Ολ. 1528/2003× 384/2002× 3478/2000× 6070/1996× Ολ. 10/1988.

[99] *Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο δημόσιο δίκαιο, σ. 18× για τον έλεγχο της τεχνικής κρίσης της διοίκησης βλ. την ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα και διαφωτιστική γνωμοδότηση του ΝΣΚ 166/2007 σχετικά με τη δυνατότητα πρόσβασης υποψηφίου στα γραπτά δοκίμιά του. Ως τρίτη εκδοχή ελέγχου της τεχνικής κρίσης της διοίκησης -πέραν των διδαγμάτων της κοινής πείρας και της αιτιολογίας- μνημονεύεται η παράβαση της αρχής της αμεροληψίας της διοίκησης, θεματική για την οποία βλ. αναλυτικά *Ι. Μαθιουδάκη*, Η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης, 2008, πλαγιαρ. 246.

[100] *Λ. Κιουσοπούλου*, Η δεσμευτικότητα «των κανόνων της επιστήμης» στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, www.nomosphysis.org.gr (Μάρτιος 2006), υπό Γ.

[101] ΣτΕ 1151/2007× 1952/2007× 1567/2005.

[102] ΣτΕ 3221/2006, σκ. 4 (δεν ελέγχεται κατά τα λοιπά η κρίση της διοίκησης για τα ιδιαίτερα μορφολογικά χαρακτηριστικά περιοχής, ώστε να υπαχθεί σε ζώνη κανονιστικών ρυθμίσεων).

[103] *Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Η δικαστική προστασία στο δίκαιο του περιβάλλοντος, Αφιέρωμα στην Π. Γέσιου-Φαλτσή, том. Ι, 2007, σ. 657 επ. (667-8)× της ίδιας, Δίκαιο του περιβάλλοντος, σ. 150 με παραπομπή στην απόφαση της Ολ. του ΣτΕ 2511/2002.

[104] Για τη διαδικασία εκπόνησης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου βλ. Δ. Μέλισσα, Οι χρήσεις γης και το γενικό πολεοδομικό σχέδιο, σ. 120 επ.× με βάση το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 1337/83 όπως ίσχυε, Κ. Ρέμελη, Περιβάλλον και τοπική αυτοδιοίκηση. Αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας και περιβάλλοντος, 1989, σ. 102.

[105] ΣτΕ 384/2002, σκ. 14.

[106] ΣτΕ 384/2002, σκ. 15.

[107] Για τις μελέτες στον πολεοδομικό σχεδιασμό βλ. Β. Σκουρή, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, 2η έκδ, 1991, σ. 52 επ.× Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Η διοικητική διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σ. 45× Γ. Παπαδημητρίου, Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την οδηγία 85/337/ΕΟΚ, ΕΕΕυρΔ 1992, σ. 243 επ.× Κ. Ρέμελη, Η προστασία του περιβάλλοντος από τις βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις, 1989, σ. 71× Α. Παπαπετρόπουλου, Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην ευρωπαϊκή και την ελληνική έννομη τάξη, 2003× Α. Παρασκευόπουλος, Περιβαλλοντικές μελέτες, Ν+Φ 1998, σ. 73× Κ. Αραβώση, Η χρήση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στο σχεδιασμό και την αξιολόγηση έργων, ΠερΔικ 2002, σ. 74 επ. Από τη γαλλική θεωρία Ε. Le Cornec, Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme, RFD adm 1998, σ. 390.

[108] ΣτΕ Ολ 123/2007, σκ. 13.

[109] ΣτΕ Ολ 123/2007, σκ. 8× 384/2002.

[110] ΣτΕ Ολ 123/2007, σκ. 13. Για τον ανατιολόγητο χαρακτήρα γενικού πολεοδομικού σχεδίου βλ. την ΣΕ 384/2002.

[111] *H. Jacquot/F.Priet*, Droit de l'urbanisme, Paris, 1998, 3η έκδ., σ. 171.

[112] Π. Μαντζούφας, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης, σ. 396, σημ. 391 (ΣΕ Ολ 3478/2000).

[113] Με βάση ορισμένο ειδικό πολεοδομικό λόγο, όπως π.χ. η λειτουργική αυτονομία των οικισμών, Δ. Μέλισσας, *Οι χρήσεις γης ...*, όπ.π., σ. 76 επ.

[114] Ως παράδειγμα μπορεί να χρησιμεύσει η απόφαση της Ολ. του ΣτΕ 3144/2004 για το κέντρο ηλεκτρικής ενέργειας Βριλησίων καθώς και η απόφαση επίσης της Ολ. του ΣτΕ 1528/2003. Σύμφωνα με την τελευταία απαιτείται να προβάλλεται ειδικός πολεοδομικός λόγος, ο οποίος συνδυαζόμενος με στάθμιση και άλλων μη αμιγώς πολεοδομικών αναγκών θα καθιστούσε ενδεχομένως, μετά από εκτίμηση των επιπτώσεων στο οικιστικό περιβάλλον, επιτρεπτές συνταγματικά τις συγκεκριμένες δυσμενείς, καταρχήν, μεταβολές για το περιβάλλον.

[115] ΣτΕ 3262/2003, *Ε. Πρεβεδούρου*, Η σύνθετη διοικητική ενέργεια. Εθνικό δίκαιο και ευρωπαϊκή προοπτική, 2005, σ. 45.

[116] ΣτΕ 3638/2006× 3094/2005.

[117] ΣτΕ Ολ. 3478/2000× *Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Η διοικητική διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σ. 73-4, με παραπομπή στην απόφαση του ΣτΕ 2759-2760/1994.

[118] ΣτΕ 4503/1997, *Γ. Γιαννακούρου*, Ο θεσμός της χωροθέτησης στην νομολογία του ΣτΕ, Τιμητικός Τόμος του ΣτΕ-75 χρόνια, 2004, σ. 983 επ. (999).

[119] Βλ. για παράδειγμα την περίπτωση της απόφασης του ΣτΕ 3638/2006, η οποία αφορούσε αμφισβήτηση για το ακριβές περιεχόμενο της έννοιας των οδών προσπέλασης στην ακτή. Επίσης, την απόφαση της Ολ. του ΣτΕ 554/2000, ΠερΔικ 2001, σ. 605, με την οποία η χρήση γης «κατοικία» σε εξοχικό οικισμό με βάση ειδικό πολεοδομικό καθεστώς ερμηνεύθηκε ως διαφορετικού περιεχομένου σε σχέση με την «αμιγή κατοικία» του π.δ. της 23-2-1987. Ανάλογες ερμηνευτικές δυσχέρειες ανακύπτουν και στην Γαλλία, *J.-P. Gilli/H.Charles*, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, σ. 42.

[120] Ο Δ. Μέλισσας, *Οι χρήσεις γης ...*, όπ.π., σ. 60, υπογραμμίζει, μάλιστα, ότι η ερμηνεία είναι διασταλτική υπέρ των απαγορεύσεων, που επιβάλλουν οι χρήσεις γης.

[121] ΣτΕ 197/2005, ΠερΔικ 2005, σ. 302=ΕΔΔΔ 2005, σ. 52, παρατ. Παπακωνσταντίνου.

[122] ΔΕφΑΘ 12/2005, ΔιΔικ 2005, σ. 1170.

[123] Η τελεολογική ερμηνεία προσλαμβάνει είτε τη μορφή της «βούλησης του ιστορικού νομοθέτη» είτε την αντικειμενική ερμηνεία του «σκοπού του νόμου», Κ.

Σταμάτης, Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων - Εισαγωγή στην μεθοδολογία του δικαίου, στ' έκδ., 2003, σ. 328 επ. Οι Π. Σκουρής, Από τα θερινά σινεμά στα πολυσινεμά - Σκέψεις με αφορμή τη ΣτΕ 197/2005, ΠερΔικ 2005, σ. 559 επ. και Σ. Γερασίμου, Η συμβολή των πολεοδομικών και περιβαλλοντικών ρυθμίσεων στη διαμόρφωση του δικαίου, σ. 382, κάνουν λόγο για «ιστορική ερμηνεία».

[124] ΣτΕ 509/2003, σκ. 16.

[125] ΣτΕ 1261/2003.

[126] Για τον ευμετάβλητο χαρακτήρα του πολεοδομικού δικαίου γενικότερα, *J.-B. Auby*, La règle d'urbanisme entre stabilité et flexibilité, στο έργο: La règle et l'urbanisme, ADEF 1987, σ. 233× του ιδίου, Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme, RDimm 1995, σ. 39.

[127] ΣτΕ 3719/2005.

[128] ΣτΕ 353/2007. Η ΣτΕ 3893/2005 έκανε δεκτό ότι στην έννοια του (χώρου που προορίζεται για την ανέγερση) εκπαιδευτηρίου περιλαμβάνεται τόσο το ιδιωτικό όσο και το δημόσιο.

[129] ΣτΕ 1958/2007× 1593/2007× 1800/2005× Ολ. 1528/2003× Ολ. 927/2003× Ολ. 533-5/2003× Ολ. 1101/2002× Ολ. 4950-3/1995× Ολ. 1101/2002.

[130] ΣτΕ 2521/2004, ΠερΔ 2005, σ. 130.

[131] ΣτΕ 2521/2004, ΠερΔικ 2005, σ. 130× 4273/1999.

[132] ΦΕΚ Α' 308.

[133] Για τον αντίστοιχο προβληματισμό στο γαλλικό δίκαιο, ειδικά επί αναδρομικής ισχύος ρυθμίσεων του πολεοδομικού σχεδίου κατά την αναθεώρησή του, *J.-B. Auby/PerPÉP Périnet-Marquet*, Droit de l'urbanisme et de la construction, 2001, 6η έκδ., σ. 228 επ.× *J.-B. Auby*, L'application anticipée des plans d'occupation de sol en cour de révision, CJEG 1990, σ. 24.

[134] Χ. Δετσαρίδης, Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο, 2003, σ. 76× Γ. Κατρούγκαλος, Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, Διδικ 1993, σ. 940 επ. (959, 965).

[135] Για τις τάσεις αυτές Π. Μουζουράκη, Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τιμ. Τομ.

ΣτΕ-75 χρόνια, 2004, σ. 362 επ. (377-384).

[136] *Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμ. 1995, 1380 επ. (1385)× *Γ. Κατρούγκαλος*, όπ.π., ΔιΔικ 1993, σ. 961× *Χ. Δετσαρίδης*, όπ.π., σ. 74. Κριτικά, σε σχέση με την θέση της νομολογίας, *Π. Λαζαράτος*, Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη, ΔτΑ ΤΕΣ Ι/2003, σ. 129 επ. (137)× αντίθετα, σύμφωνη με την άποψη της νομολογίας η *Π. Μουζουράκη*, Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης ..., όπ.π., σ. 376-7. Στο γερμανικό δίκαιο, επίσης, μόνον κατ' εξαίρεση γίνεται δεκτή αντισυνταγματικότητα της μη γνήσιας αναδρομής, *Κ. Χρυσόγονος/Γ. Πινακίδης*, Η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης στο γερμανικό δημόσιο δίκαιο, ΔτΑ ΤΕΣ Ι/2003, σ. 33 επ. (46). Ωστόσο, το ΔΕΚ ήδη με την απόφαση της 5-6-1973 δέχθηκε ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης «δεν αποκλείεται να αναφέρεται και στην άσκηση γενικότερων αρμοδιοτήτων», *Α. Γέροντας*, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ΔτΑ ΤΕΣ Ι/2003, σ. 51 επ. (91).

[137] ΣτΕ 2390/2005, με παραπ. στην 7μελή σύνθεση (σκ. 6), ΠερΔ 2006, σ. 111. Βλ. τη διαφοροποίηση προς τη ΣτΕ 2390/2005, η οποία απαιτούσε το νέο νομοθετικό καθεστώς να προβλέπει ρητά την εξακολούθηση ισχύος των παλαιών χρήσεων.

[138] ΣτΕ 3610/2007× 393/2006× 2764/2006.

[139] Έτσι, η μειοψηφία Αθ. Ράντου στην απόφαση του ΣτΕ 2390/2005.