

# **Η ΔΟΜΗΣΗ ΣΤΙΣ ΕΚΤΟΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ (Μάρτιος 2009)**

**Συγγραφέας:** ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ Κ. ΣΙΝΗΣ

## **I. Το θεσμικό πλαίσιο για την οικοδομική αξιοποίηση των εκτός σχεδίου περιοχών και οι μηχανισμοί προστασίας τους**

1. Κυρίαρχη τάση της ασκούμενης επί δεκαετίες χωροταξικής πολιτικής είναι ότι η υπαίθρος χώρα μπορεί να χρησιμοποιείται για την κάλυψη μέρους των αναγκών του πληθυσμού, για την εξασφάλιση πρώτης ή δεύτερης κατοικίας, για τη στέγαση ειδικών κτιρίων και την ανάπτυξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων του. Η πολιτική αυτή, κατ' εφαρμογή της οποίας παρήχθησαν πλήθος νομοθετημάτων που ρυθμίζουν τη δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές, βασίζεται στην αντίληψη ότι η υπαίθρος χώρα δεν αποτελεί αυτόνομη χωρική ενότητα, αλλά συνιστά απόθεμα γης για την ικανοποίηση των ποικίλων αναγκών δόμησης.

2. Η δόμηση των (κοινών) εκτός σχεδίου περιοχών, δηλ. των περιοχών που δεν εντάσσονται εντός των ορίων κάθε μορφής πολεοδομικού (εγκεκριμένο ρυμοτομικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή σχέδιο πόλης ή πολεοδομική μελέτης)[\[1\]](#) ή χωροταξικού σχεδίου και δεν τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας,[\[2\]](#) επιτρέπεται από το έτος 1923. Συγκεκριμένα, το ν.δ/γμα της 17.7/16.8.1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών», το οποίο, σημειωτέον, αποτέλεσε πρωτοποριακό νομοθέτημα για την εποχή του -καθώς καθόρισε το πρώτον τις βασικές αρχές, τα εργαλεία και τις διαδικασίες της πολεοδόμησης της χώρας- προέβη στην εξής χωροταξική παραδοξότητα: αφενός επέτρεψε την υπό όρους δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές, που περιλαμβάνονται σε ζώνες που εκτείνονται γύρω από τα όρια των σχεδίων που εγκρίνονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ίδιου ν.δ. (άρθρο 14), αφετέρου δε όρισε ότι εν γένει επιτρέπεται με διάταγμα η επιβολή όρων και περιορισμών δόμησης για λόγους υγιεινής, ασφάλειας, αισθητικής, προς ανέγερση

οικοδομών σε οικόπεδα που βρίσκονται «είτε εν ταις πόλεσι..., είτε εκτός τούτων» (άρθρο 9 παρ. 1 και 2), θεσπίζοντας ως προϋπόθεση για τη δόμηση των εκτός σχεδίου περιοχών την μη ίδρυση «...συνοικισμών άνευ προηγουμένης έγκρισης των σχεδίων αυτών» (άρθρο 17). Ακολούθησε το π.δ. της 23.10.1928 «Περί των όρων δομήσεως κτιρίων σε περιοχές εντός ή εκτός σχεδίου», με το οποίο θεσπίστηκαν ειδικότεροι όροι και περιορισμοί δόμησης για τις εκτός σχεδίου περιοχές. Προφανής σκοπός των ανωτέρω νομοθετημάτων ήταν η ικανοποίηση των έντονων οικιστικών αναγκών που είχαν προκύψει μετά τη μικρασιατική καταστροφή του έτους 1922 και την έλευση στη χώρα τεράστιου αριθμού προσφύγων. Έκτοτε εξεδόθησαν μία σειρά από νομοθετήματα που σκοπό έχουν όχι μόνον την ικανοποίηση οικιστικών αναγκών, αλλά και την κάλυψη παραγωγικών δραστηριοτήτων, καθώς επιτρέπουν τη σύσταση και οριοθέτηση ζωνών ή ειδικών περιοχών σε εκτός σχεδίου περιοχές.

3. Οι εν γένει προϋποθέσεις, όροι και περιορισμοί δόμησης των γηπέδων σε εκτός σχεδίου περιοχές για την ανέγερση τόσο κτιρίων κατοικίας, όσο και ειδικών κτιρίων, δηλ. κοινωφελών ή ιδιωτικών κτιρίων που δεν έχουν ως κύριο προορισμό τους την κατοικία, ρυθμίζονται από σειρά νομοθετημάτων που έχουν κωδικοποιηθεί με τις διατάξεις των άρθρων 162 έως 180 του Η΄ κεφαλαίου του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν.). Στην κατηγορία των ειδικών κτιρίων εντάσσονται τα κτίρια που προορίζονται για την κάλυψη των εν γένει γεωργικών, κτηνοτροφικών και αλιευτικών αναγκών (άρθρο 163 Κ.Β.Π.Ν.), αντλητικές εγκαταστάσεις και υδατοδεξαμενές (άρθρο 164 Κ.Β.Π.Ν.), βιομηχανικές εγκαταστάσεις (άρθρο 165 Κ.Β.Π.Ν.), κτίρια κοινής ωφελείας (άρθρο 168 Κ.Β.Π.Ν.), τα κτίρια και οι μηχανολογικές εγκαταστάσεις της ΕΡΤ, του ΟΤΕ, των ιδιωτικών ραδιοφωνικών σταθμών, τηλεπικοινωνιών και τηλεοράσεων (άρθρο 169 Κ.Β.Π.Ν.), εμπορικές αποθήκες (άρθρο 170 Κ.Β.Π.Ν.), εκπαιδευτήρια, οικοτροφεία, άσυλα και άλλα ευαγή ιδρύματα (άρθρο 171 Κ.Β.Π.Ν.), νοσοκομεία και κλινικές (άρθρο 172 Κ.Β.Π.Ν.), τουριστικές εγκαταστάσεις (άρθρο 173 Κ.Β.Π.Ν.), αθλητικές εγκαταστάσεις (άρθρο 174 Κ.Β.Π.Ν.), γραφεία διοίκησης (άρθρο 175 Κ.Β.Π.Ν.), ιεροί ναοί (άρθρο 176 Κ.Β.Π.Ν.), κοινοτικά ιατρεία (άρθρο 177 Κ.Β.Π.Ν.), κτίρια συγκοινωνιακών φορέων (άρθρο 178 Κ.Β.Π.Ν.), τα κτίρια ΚΤΕΟ (άρθρο 179 Κ.Β.Π.Ν.), οι σταθμοί εξυπηρέτησης αυτοκινήτων (άρθρο 180 Κ.Β.Π.Ν.).

4. Εξάλλου, το νομικό πλαίσιο που καθορίζει τη σύσταση και την οριοθέτηση ζωνών ή ειδικών περιοχών σε εκτός σχεδίου περιοχές για την κάλυψη οικιστικών

αναγκών, κοινωφελών σκοπών και παραγωγικών δραστηριοτήτων αναφέρεται κυρίως:

α. Στην έγκριση τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 του ν.1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (άρθρο 114 Κ.Β.Π.Ν.). Με το σχέδιο αυτό επιδιώκεται ο καθορισμός χώρων σε περιοχές εκτός εγκεκριμένου σχεδίου πόλης και εκτός των ορίων των οικισμών προ του έτους 1923: i. Για την ανέγερση κτιρίων δημόσιων και δημοτικών σκοπών και γενικά κτιρίων κοινής ωφέλειας, ii. Για την εκτέλεση επειγόντων στεγαστικών προγραμμάτων του Κράτους, του ΟΕΚ, της ΔΕΠΟΣ και της ΕΚΤΕΝΕΠΟΛ, iii. Για πολεοδόμηση ιδιοκτησιών που ανήκουν στο Οικουμενικό Πατριαρχείο, iv. Για τη μεταφορά οικισμών που πλήγηκαν από σεισμούς ή κατολισθήσεις ή μεταφέρονται από αρχαιολογικούς χώρους.

β. Στον καθορισμό περιοχών οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (Π.Ο.Α.Π.Δ.), σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 24 του ν. 1650/1986 «Για την προστασία του περιβάλλοντος», όπως αυτή τροποποιήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 10 του ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις». Πρόκειται για εκτός σχεδίου χερσαίες περιοχές αλλά και θαλάσσιες εκτάσεις, που είναι πρόσφορες, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού τον οποίο προϋποθέτουν, για την ανάπτυξη παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του πρωτογενούς, δευτερογενούς ή τριτογενούς τομέα, καθώς και δραστηριοτήτων ή επιχειρηματικών πρωτοβουλιών πειραματικού χαρακτήρα. Οι περιοχές αυτές μπορούν να πολεοδομούνται μετά την έγκριση πολεοδομικής μελέτης.

γ. Στον καθορισμό βιομηχανικών και επιχειρηματικών περιοχών (Β.Ε.ΠΕ.), σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2545/1997 «Βιομηχανικές και Επιχειρηματικές Περιοχές και άλλες διατάξεις». Πρόκειται για περιοχές εντός ή εκτός σχεδίου που καθορίζονται με προορισμό να λειτουργούν ως χώρος υποδοχής είτε κάθε βιομηχανικής και βιοτεχνικής δραστηριότητας (ΒΙ.ΠΕ.), είτε κάθε βιομηχανικής και βιοτεχνικής δραστηριότητας μέσης και χαμηλής όχλησης (ΒΙ.ΠΑ.), είτε κάθε βιομηχανικής ή βιοτεχνικής δραστηριότητας χαμηλής όχλησης και επαγγελματικών εργαστηρίων (ΒΙΟ.ΠΑ.), είτε νέων και υψηλής τεχνολογίας, ερευνητικών και εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων, καθώς και επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών (τεχνόπολη). Κι αυτές οι περιοχές πολεοδομούνται μετά την έγκριση πολεοδομικής

μελέτης.

δ. Στον καθορισμό περιοχών ολοκληρωμένης τουριστικής ανάπτυξης (Π.Ο.Τ.Α.), σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 29 του ν. 2545/1997. Με το θεσμό αυτό επιδιώκεται ο καθορισμός χώρων σε δημόσιες ή ιδιωτικές εκτάσεις εκτός εγκεκριμένου σχεδίου πόλης και εκτός των ορίων των οικισμών προ του έτους 1923 καθώς και ορίων οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων για τη δημιουργία συνόλων τουριστικών εγκαταστάσεων καθώς και συμπληρωματικών εγκαταστάσεων αναψυχής, άθλησης και υπηρεσιών διάθεσης του ελεύθερου χρόνου των τουριστών. Οι Π.Ο.Τ.Α. συστήνονται κατ' εφαρμογή είτε εγκεκριμένου χωροταξικού σχεδίου, εθνικού ή περιφερειακού επιπέδου ή τομεακής αναπτυξιακής-χωροταξικής μελέτης είτε κατ' εξαίρεση εφόσον έχουν συνταχθεί από τον Ε.Ο.Τ. και έχουν εγκριθεί, με απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης και ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, γενικές κατευθύνσεις τουριστικής πολιτικής για τη δημιουργία Π.Ο.Τ.Α. σε εθνικό ή σε περιφερειακό επίπεδο.

ε. Στην έγκριση περιοχής ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (ΠΕ.Ρ.ΠΟ.), κατά τις διατάξεις του άρθρου 24 του ν. 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις». Αφορά ιδιωτικές εκτάσεις που είτε βρίσκονται εντός γενικών πολεοδομικών σχεδίων (Γ.Π.Σ.) ή εντός σχεδίων χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.), είτε εκτός σχεδίου περιοχές, που πολεοδομούνται με ιδιωτική πρωτοβουλία, κατόπιν έγκρισης από τη διοίκηση των γενικών κατευθύνσεων τους και της πολεοδομικής μελέτης που τις αφορούν.

στ. Στον καθορισμό με απόφαση του οικείου Νομάρχη λατομικών περιοχών για την εκμετάλλευση αδρανών υλικών, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 3 επ. του ν. 1428/1984 «Εκμετάλλευση λατομείων αδρανών υλικών και άλλες διατάξεις», όπως αυτές τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις του ν. 2115/1993.

5. Το κανονιστικό πλαίσιο για τη δόμηση κτιρίων κατοικίας επέτρεψε την έντονη και άναρχη οικοδομική δραστηριότητα στις εκτός σχεδίου περιοχές που είχε ως περαιτέρω συνέπεια τον κατακερματισμό της γεωργικής γης, την προσβολή του φυσικού περιβάλλοντος και την υποβάθμιση των οικολογικών λειτουργιών του.[\[3\]](#) Προς το σκοπό ανάσχεσης των φαινομένων αυτών,[\[4\]](#) ο νομοθέτης υποχρεώθηκε να λάβει τα εξής, κυρίως, μέτρα για την προστασία των εκτός σχεδίου περιοχών:

α. Να υπάγει, με τις διατάξεις των άρθρων 18 έως 22 του ν. 1650/1986, σε ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας περιοχές ιδιαίτερου οικολογικού ενδιαφέροντος, για τις οποίες θεσπίζονται συγκεκριμένες χρήσεις γης, και να αντικαταστήσει το προστατευτικό καθεστώς των αρχαιολογικών χώρων και μνημείων που καθόριζαν ο ν. 5351/1932 και η διάταξη του άρθρου 91 του ν.1892/1990 με τις ισχυρότερες προστατευτικές ρυθμίσεις του ν. 3028/2002.

β. Να θεσπίσει με τη διάταξη του άρθρου 29 του ν. 1337/1983 τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.). Πρόκειται για υποκατάστατο του χωροταξικού σχεδιασμού, που καταλαμβάνει μικρής κλίμακας περιαστικές ή εξωαστικές-αγροτικές περιοχές και αποβλέπει όχι στην επιβολή όρων για δόμηση, αλλά στην προστασία και την πρόληψη της περαιτέρω επιδείνωσης ευπαθών οικοσυστημάτων και μνημείων του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, στην παρεμπόδιση της δημιουργίας δεδομένων και πραγματικών καταστάσεων που θα είχαν ως συνέπεια να δυσχεραίνεται ο μελλοντικός χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός στις περιοχές αυτές και στον έλεγχο των χρήσεων γης και της κατάτμησης των ιδιοκτησιών.[\[5\]](#)

γ. Να διευρύνει, δυνάμει του ν. 2508/1997, το περιεχόμενο του Γ.Π.Σ., το οποίο καταλαμβάνει πλέον περιαστικές περιοχές των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. που περιλαμβάνουν τουλάχιστον έναν οικισμό με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων, και να συστήσει τα Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. για τις εξωαστικές και αγροτικές περιοχές των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. Τα νέα Γ.Π.Σ. και τα Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., στο πλαίσιο του πολεοδομικού προτύπου «της ανοικτής πόλης» που ακολουθεί ο ν. 2508/1997, επιτρέπουν τον καθολικό σχεδιασμό ευρέων περιοχών δυνάμει αναπτυξιακών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών κριτηρίων και προτείνουν κανονιστικές ρυθμίσεις για το σύνολο του χώρου, η ένταση και η πυκνότητα των οποίων διαφέρει ανάλογα με την περιοχή. Με τους τρόπους αυτούς επιδιώκεται η βιώσιμη ανάπτυξη των πόλεων και η προστασία των περιαστικών και εξωαστικών περιοχών που δεν πρόκειται να οικοδομηθούν.[\[6\]](#)

6. Ταυτοχρόνως, η πίεση που ασκήθηκε στο νομοθέτη από τη στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας να κρίνει τις σημειακές χωροθετήσεις παραγωγικών δραστηριοτήτων ως αντιτιθέμενες στη συνταγματική υποχρέωση της Πολιτείας να

σχεδιάζει, να οργανώνει και να προγραμματίζει τις παραγωγικές δραστηριότητες στη χώρα επί τη βάσει χωροταξικών σχεδίων, τον υποχρέωσε να θεσπίσει τα πρώτα κείμενα ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού.<sup>[7]</sup> Έτσι, αφού αναθεωρήθηκε το καθεστώς χωροταξικής οργάνωσης που είχε εισαχθεί με το ν. 360/1976 «Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» με το ν. 2742/1999 «Σχεδιασμός και Αειφόρος Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» -στον οποίο προβλέπεται η πυραμίδα των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων, με τα οποία οργανώνεται και αναπτύσσεται η οικονομική και κοινωνική οργάνωση της χώρας, στην κορυφή της οποίας ίσταται το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού- το έτος 2003 θεσπίστηκαν, κατ' εξουσιοδότηση του ν. 2742/1999, τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης των Περιφερειών της χώρας. Τα νομοθετήματα αυτά περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τις κατευθύνσεις και το προγραμματικό πλαίσιο για τη χωροθέτηση των βασικών παραγωγικών δραστηριοτήτων.

7. Εξ άλλου, πρόσφατα, το θέρος του έτους 2008, εγκρίθηκε από την Ολομέλεια της Βουλής, κατά τη διαδικασία του άρθρου 79 παρ. 8 του Συντάγματος περί σχεδίων, το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, με το οποίο επιχειρείται η μεταβολή των προτεραιοτήτων της ασκούμενης χωροταξικής πολιτικής στις εν γένει εκτός σχεδίου περιοχές καθορίζοντας ως βασική κατεύθυνση τον αυστηρό περιορισμό της διάσπαρτης δόμησης σε αυτές (άρθρο 8). Για την υλοποίηση της κατεύθυνσης αυτής προβλέπονται:

α. Η οριστικοποίηση της οριοθέτησης-θεσμοθέτησης ζωνών Α' απολύτου προστασίας και ζωνών Β' προστασίας της περιβάλλουσας περιοχής (αρχαιολογικοί τόποι και τοπία, ενάλιες αρχαιότητες, τοπία φυσικών οικοσυστημάτων, αγροτικά τοπία), όπου η εκτός σχεδίου δόμηση δεν θα επιτρέπεται παρά μόνον σε ειδικές και περιορισμένες περιπτώσεις.

β. Ο περιορισμός της εκτός σχεδίου δόμησης με: i) Τη βαθμιαία υποκατάστασή της, με την προώθηση Γ.Π.Σ./Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. και άλλων σχεδιαστικών ρυθμίσεων, κατά προτεραιότητα στις κρίσιμες περιοχές του εξωαστικού χώρου, όπου ασκούνται και οι μεγαλύτερες πιέσεις (ευρύτερες αστικές, νησιωτικές, παράκτιες, τουριστικές περιοχές κ.λπ.), ii) τον προσδιορισμό ευρύτερων ζωνών στις οποίες θα επιτρέπεται η χωροθέτηση οχλουσών χρήσεων (μεταποιητικές δραστηριότητες μέσης και υψηλής όχλησης, κτηνοτροφικές μονάδες κ.λπ.), έτσι ώστε να απαγορευτεί η διάχυσή τους σε

όλο το χώρο, iii) τον προσδιορισμό ζωνών προστασίας της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, των φυσικών πόρων και του τοπίου, στις οποίες θα περιορίζεται ή/και θα απαγορεύεται η δυνατότητα δόμησης, iv) την ενθάρρυνση της δημιουργίας ζωνών ανάπτυξης οργανωμένης οικιστικής, παραγωγικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης (ΒΕ.ΠΕ., Π.Ο.Τ.Α., Π.Ο.Α.Π.Δ., ΠΕ.Ρ.ΠΟ. κ.λπ.) με την απλοποίηση των διαδικασιών δημιουργίας τους, και v) την επιβολή περιορισμών στη δόμηση, τη χρήση και την κατάτμηση, όπως εξειδικεύονται στα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια για τη Βιομηχανία, τον Τουρισμό, τον Ορεινό και τον Παράκτιο χώρο (άρθρο 12).

8. Η ανωτέρω χωροταξική κατεύθυνση του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, η οποία διακρίνεται για τη συντηρητικότητά της, -αφού επιχειρεί να περιορίσει και όχι να καταργήσει την εκτός σχεδίου δόμηση για την ικανοποίηση οικιστικών αναγκών- αναμένεται να εξειδικευτεί και να συμπληρωθεί, όπως προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 8 του ν. 2742/1999, όχι μόνον από τα προαναφερόμενα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια για τη Βιομηχανία, τον Τουρισμό, τον Ορεινό και τον Παράκτιο χώρο, αλλά και από τα προαναφερόμενα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού, που έχουν ήδη τεθεί σε ισχύ από το έτος 2003 και οσονούπω παρέρχεται η πενταετία για την αναθεώρησή τους. Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 9 του ίδιου νόμου, προς τις κατευθύνσεις και τις ρυθμίσεις που θα τεθούν βάσει της νέας αυτής χωροταξικής επιλογής θα πρέπει να εναρμονισθούν τα ρυθμιστικά σχέδια, τα Γ.Π.Σ., τα Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. καθώς και τα υπόλοιπα σχέδια χρήσεων γης.

## **II. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις εκτός σχεδίου περιοχές - το κατά τεκμήριο αδόμητο των εκτός σχεδίου περιοχών και οι περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος**

9. Οι ανωτέρω μηχανισμοί προστασίας των εκτός σχεδίου περιοχών, έστω κι αν δεν καταλήγουν στην εν γένει απαγόρευση της δόμησης, επηρεάστηκαν από τις αυστηρές στα ζητήματα της προστασίας του περιβάλλοντος και της ορθολογικής

χωροταξικής και πολεοδομικής ανάπτυξης της χώρας νομολογία και γνωμοδοτήσεις (κατά την επεξεργασία των διαταγμάτων) του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες καθιέρωσαν το τεκμήριο ότι οι εκτός σχεδίου περιοχές μόνον κατ' εξαίρεση προορίζονται για δόμηση.

10. Ειδικότερα, το δικαστήριο έχει επανειλημμένως διακηρύξει ότι το Κράτος, κατά την άσκηση της συνταγματικής υποχρέωσής του για τη χάραξη του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού της χώρας,[\[8\]](#) οφείλει να λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα για τη διασφάλιση της προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Αναγκαίος όρος για την αειφόρο ανάπτυξη είναι τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια που θέτουν, με ανάλυση των δεδομένων και πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές.[\[9\]](#) Έως την εκπόνηση των σχεδίων αυτών η υφιστάμενη πολεοδομική νομοθεσία καθιερώνει, κατά το δικαστήριο, σαφή διάκριση μεταξύ αφενός των περιοχών που περιλαμβάνονται σε εγκεκριμένο σχέδιο πόλης και επομένως προορίζονται για την εν γένει οικιστική ανάπτυξη, και αφετέρου των λοιπών περιοχών, για τις οποίες δεν έχει εγκριθεί σχέδιο πόλης και οι οποίες δεν προορίζονται για δόμηση, αλλά για γεωργική εκμετάλλευση, κτηνοτροφία, δασοπονία και αναψυχή.[\[10\]](#) Με άλλα λόγια, το δικαίωμα δόμησης προϋποθέτει κατά κανόνα ύπαρξη σχεδίου.[\[11\]](#)

11. Συνακόλουθα, η οικοδομική αξιοποίηση της περιουσίας είναι επιτρεπτή μόνον εντός των οικιστικών περιοχών, δηλ. εκείνων των περιοχών που προορίζονται βάσει των σχεδίων για την ανάπτυξη της οργανωμένης κοινωνικής ζωής και της παραγωγικής δραστηριότητας του ανθρώπου,[\[12\]](#) και αντιθέτως η δόμηση στις υπόλοιπες περιοχές επιτρέπεται κατ' εξαίρεση και μόνον κατά τρόπο προσιδιάζοντα στην ιδιομορφία τους, έτσι ώστε το περιβάλλον να μείνει άθικτο.[\[13\]](#) Ενόψει, λοιπόν, του τεκμηρίου ότι ο προορισμός των ακινήτων που κείνται σε εκτός σχεδίου περιοχές δεν είναι η δόμηση, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται, παγίως από το έτος 1977 και εντεύθεν, ότι επί το δυσμενέστερον μεταβολές των γενικών όρων και περιορισμών δόμησης στις περιοχές αυτές, ακόμη κι όταν οι μεταβολές αυτές εξικνούνται έως την απόλυτη απαγόρευση της οικιστικής εκμετάλλευσης των ακινήτων, είναι θεμιτές συνταγματικά, εφόσον θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια και τεκμηριώνονται από



λόγους γενικού συμφέροντος, όπως η προστασία του περιβάλλοντος, η ορθή πολεοδομική ανάπτυξη και η συγκράτηση των πληθυσμιακών πυκνοτήτων σε όρια, που επιτρέπουν την αντιμετώπιση των προβλημάτων υγιεινής, αισθητικής και άνετης διαβίωσης των κατοίκων.[\[14\]](#)

12. Και τούτο, διότι, κατά το δικαστήριο, το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας προστατεύεται από το Σύνταγμα κατόπιν του καθορισμού του περιεχομένου της από το νομοθέτη, ο καθορισμός δε αυτός αφορά στον προορισμό της, ο οποίος αναφέρεται στο φάσμα των επιτρεπόμενων χρήσεων της. Ενόψει, μάλιστα, της κοινωνικής δέσμευσης της ιδιοκτησίας, κατά τη διάταξη του άρθρου 17 παρ. 1 του Συντάγματος, επιτρέπεται η μεταβολή του προορισμού της βάσει ιδίως χωροταξικών κριτηρίων, καθώς και η θέσπιση περαιτέρω δευτερογενών ρυθμίσεων αναγομένων σε περιορισμούς των χρήσεων που πηγάζουν από τον καθορισμό του προορισμού της ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεση ότι αυτοί οι δευτερεύοντες περιορισμοί είναι συναφείς με τον προορισμό τους και ότι με αυτούς δεν εξαφανίζεται η ιδιοκτησία ή δεν καθίσταται αδρανής σε σχέση με τον προορισμό της.[\[15\]](#) Επομένως, όταν ο νομοθέτης δεν ανάγει σε προορισμό της ιδιοκτησίας στις εκτός σχεδίου περιοχές τη δόμηση, περαιτέρω περιορισμοί της κατ' εξαίρεση δόμησης στις περιοχές αυτές δεν εξαφανίζουν ούτε καθιστούν την ιδιοκτησία αδρανή σε σχέση με τον προορισμό της.

13. Με βάση τις παραδοχές αυτές, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει περαιτέρω κρίνει και γνωμοδοτήσει τα εξής αναφορικά με την δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές:

*α. Για την κάλυψη οικιστικών αναγκών και την ανέγερση ειδικών κτιρίων:*

ι. Οι οικιστικές πιέσεις για την κάλυψη της ανάγκης για την απόκτηση πρώτης και δεύτερης κατοικίας πρέπει, κατ' αρχήν, να απορροφώνται εντός του υπάρχοντος δικτύου οικισμών, χωρίς υπέρβαση, των ορίων της φέρουσας ικανότητάς του.[\[16\]](#) Ενώσω υφίσταται τέτοια δυνατότητα, είναι ανεπίτρεπτη η ίδρυση νέων οικισμών για την κάλυψη πρώτης ή δεύτερης κατοικίας ιδίως δε σε περιοχές που συνιστούν

ευαίσθητα οικοσυστήματα όπως τα νησιά,[\[17\]](#),[\[18\]](#) και μόνον εάν τέτοια δυνατότητα ελλείπει, είναι επιτρεπτή η απορρόφηση των οικιστικών πιέσεων με την επέκταση των υφιστάμενων οικισμών, όπου είναι αυτό επιτρεπτό, αποκλειομένης, κατ' αρχήν, της ίδρυσης νέων οικισμών μέσω των συνεταιρισμών ή της ιδιωτικής πολεοδόμησης βάσει του θεσμού των ΠΕ.Ρ.ΠΟ.[\[19\]](#). Έτσι, μόνον κατ' εξαίρεση στις εκτός σχεδίου περιοχές επιτρέπεται η δημιουργία οικισμού με πρωτοβουλία των ιδιωτών βάσει του θεσμού των ΠΕ.Ρ.ΠΟ., υπό την εποπτεία των κρατικών οργάνων, που μεριμνούν βάσει χωροταξικού σχεδιασμού για τον καθορισμό της θέσης του οικισμού την τελική έγκριση, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας της πολεοδομικής μελέτης.[\[20\]](#) Σε κάθε περίπτωση, είναι συνταγματικώς ανεπίτρεπτη η de facto δημιουργία οικισμών.[\[21\]](#)

ii. Η χρήση «κατοικία» σε εκτός σχεδίου περιοχές στις οποίες υφίσταται γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας, η οποία αποτελεί αντικείμενο συνταγματικής προστασίας, ή επιδιώκεται αποκλειστικώς η γεωργοκτηνοτροφική χρήση της, είναι ανταγωνιστική προς τη γεωργική χρήση και οδηγεί σε απώλεια πολύτιμου φυσικού πόρου. Επομένως, η ρύθμιση που περιλαμβάνεται σε Ζ.Ο.Ε. και αφορά σε περιορισμό της οικοδομικής εκμετάλλευσης της ιδιοκτησίας μόνον για την ανέγερση αγροικίας, από κατ' επάγγελμα αγρότες, και όχι κατοικίας, είναι συνταγματικά σύμφωνη.[\[22\]](#)

iii. Η προσφυγή στη διαδικασία έγκρισης τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου για τη χωροθέτηση δημοσίων και κοινωφελών κτιρίων σε εκτός σχεδίου περιοχή, συνιστά εξαιρετική διαδικασία και δικαιολογείται μόνον στην περίπτωση που η χωροθέτησή τους σε εντός σχεδίου περιοχή είναι ανέφικτη ή ιδιαίτερα δυσχερής.[\[23\]](#)

### *β. Για την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων:*

i. Δεν είναι πλέον συνταγματικώς ανεκτή η σημειακή χωροθέτηση παραγωγικής δραστηριότητας σε περιοχή για την οποία δεν προβλέπεται από χωροταξικά σχέδια η συγκεκριμένη δραστηριότητα, διότι αναιρεί την επιβαλλόμενη από τη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος υποχρέωση της Πολιτείας να σχεδιάζει, να οργανώνει

και να προγραμματίζει τις παραγωγικές δραστηριότητες στη χώρα επί τη βάση χωροταξικών σχεδίων, και να διασφαλίζει, στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, την απαραίτητη φειδώ στην εκμετάλλευση των πλουτοπαραγωγικών πόρων, έτσι ώστε να μην ευνοείται αδικαιολόγητα μια γενιά εις βάρος των επερχόμενων.[\[24\]](#) Σύμφωνα με το δικαστήριο, μέχρις ότου εγκριθούν τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια, η εγκατάσταση ορισμένης παραγωγικής δραστηριότητας επιτρέπεται μόνον εάν η σχετική δραστηριότητα προβλέπεται είτε από ρυθμιστικό ή πολεοδομικό σχέδιο, είτε από Ζ.Ο.Ε. ή ΖΩ.Α.Π.Δ. /Π.Ο.Α.Π.Δ.. Έτσι, κρίθηκε ότι η απάλειψη του χρονικού προσδιορισμού των 3 ετών που έθεσε η διάταξη του άρθρου 6 παρ. 2 του ν. 2242/1994 και η επ' άοριστον δυνατότητα εγκατάστασης παραγωγικών δραστηριοτήτων σε περιοχές που δεν προορίζονται στα χωροταξικά σχέδια για τη συγκεκριμένη δραστηριότητα αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος, διότι αναιρεί την υποχρέωση χωροταξικού σχεδιασμού και προγραμματισμού των οικονομικών δραστηριοτήτων.[\[25\]](#)

ii. Ειδικώς, για την εγκατάσταση σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από αιολική ενέργεια σε εκτός σχεδίου περιοχή, στην οποία έχει ήδη εκδοθεί μεγάλος αριθμός παρομοίων αδειών ή εκκρεμεί, για τον σκοπό αυτό, μεγάλος αριθμός αιτήσεων, απαιτείται είτε η πρόβλεψη σε χωροταξικά σχέδια, ή ο χαρακτηρισμός της περιοχής ως Π.Ο.Α.Π.Δ. Μέχρις ότου ολοκληρωθεί η διαδικασία αυτή, η χορήγηση της αδείας εγκατάστασης χωρεί νομίμως στην περίπτωση που έχει προηγηθεί σε επίπεδο νομού ή, πάντως, σχετικώς ευρείας διοικητικής περιφέρειας ειδική χωροταξική μελέτη εκτίμησης αφενός των ενεργειακών αναγκών, αφετέρου δε των επιπτώσεων στην περιοχή από την εγκατάσταση του συνόλου των ανεμογεννητριών και να προσδιορίζεται ο συνολικός αριθμός των αιολικών σταθμών και ανεμογεννητριών που μπορεί να εγκατασταθούν στην περιοχή, χωρίς να σημειώνεται υπέρβαση στην φέρουσα ικανότητά τους.[\[26\]](#)

iii. Ο καθορισμός Π.Ο.Τ.Α. πρέπει οπωσδήποτε να αποτελεί αντικείμενο προηγούμενου ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, επιπέδου Γενικού ή Ειδικού Πλαισίου, διότι μόνον στο πλαίσιο ενός τέτοιου επιπέδου χωρικού σχεδιασμού καθίσταται εφικτό να συνεκτιμηθούν συνδυασμένα οι επιπτώσεις της δραστηριότητας αυτής και να προταθούν οι κατάλληλες για τη δημιουργία Π.Ο.Τ.Α. γεωγραφικές περιοχές, βάσει των κανόνων της χωροταξικής επιστήμης.[\[27\]](#)

13. Αποτιμώντας την παρατιθέμενη νομολογία και τις γνωμοδοτήσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, διαπιστώνεται, κατ' αρχάς, ότι αυτή η στάση του δικαστηρίου εναρμονίζεται με τις παραδοχές της επιστήμης αναφορικά με τους περιορισμούς και την κοινωνική δέσμευση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Πράγματι, όπως γίνεται δεκτό, οι νομοθετικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας συνιστούν κατ' ακριβολογία, εννοιολογικούς προσδιορισμούς του δικαιώματος,<sup>[28]</sup> οι οποίοι πρέπει να επιβάλλονται από το νομοθέτη στο πλαίσιο της εκ του Συντάγματος υποταγής της ιδιοκτησίας στο δημόσιο συμφέρον (Wohl der Allgemeinheit) και να τίθενται ιδίως στο πλαίσιο των αρχών της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου.<sup>[29]</sup>

14. Περαιτέρω, διαπιστώνεται ότι οι ανωτέρω νομολογία και γνωμοδοτήσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας διακρίνονται για το ατελές του συλλογισμού τους: Ο ακυρωτικός δικαστής διστάζει να διακηρύξει, περιοριζόμενος στο νομικώς προβληματικό, όπως κατωτέρω αναλύεται, «τεκμήριο του αδόμητου των εκτός σχεδίων περιοχών», ότι οι διατάξεις που επιτρέπουν την εκτός σχεδίου δόμηση για την κάλυψη οικιστικών αναγκών είναι ανίσχυρες ως αντιτιθέμενες στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, που επιβάλλει την οργανωμένη, σύμφωνα με τους κανόνες της επιστήμης, χωροταξική διάρθρωση και πολεοδομική ανάπτυξη της χώρας. Ειδικότερα, το δικαστήριο εκκινεί από την ορθή θέση, ότι αφενός η οικιστική αξιοποίηση της ιδιοκτησίας επιτρέπεται μόνον εντός των οικισμών και ότι η κάλυψη της ανάγκης για την απόκτηση πρώτης και δεύτερης κατοικίας πρέπει πρωτίστως να απορροφάται εντός του υπάρχοντος δικτύου οικισμών και μόνον κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η οργανωμένη, στο πλαίσιο σχεδίου, ιδιωτική πολεοδόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές, αφετέρου δε η ανάπτυξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων σε εκτός σχεδίου περιοχές επιτρέπεται μόνον εντός των οργανωμένων υποδοχέων που προβλέπονται από χωροταξικά σχέδια. Κατά λογική συνεκδοχή θα έπρεπε να δεχθεί ότι οι πολεοδομικές διατάξεις που επιτρέπουν μεμονομένως, χωρίς την πρόβλεψη σε σχέδια, την ανέγερση κατοικίας σε εκτός σχεδίου περιοχές συνιστούν συνταγματικώς ανεπίτρεπτη ανάρρηση του χωροταξικού και πολεοδομικού συστήματος της χώρας.<sup>[30]</sup> Πολλώ δε μάλλον που το ίδιο δικαστήριο δέχεται, όπως ανωτέρω αναπτύσσεται, ότι η ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων σε εκτός σχεδίου περιοχές προϋποθέτει απαραίτητα την ύπαρξη ενός, έστω υποτυπώδους, χωροταξικού σχεδιασμού.

15. Η διστακτικότητα του ακυρωτικού δικαστή να δεχθεί την αντισυνταγματικότητα των ρυθμίσεων που επιτρέπουν την εκτός σχεδίου δόμηση για την κάλυψη οικιστικών αναγκών, η οποία προφανώς δικαιολογείται από την ανάγκη αποφυγής υιοθέτησης ανελαστικών λύσεων, δεν επέτρεψε την ανάπτυξη πιέσεων στο νομοθέτη για μεταβολή του καθεστώτος, όπως στην περίπτωση της κατάρτισης χωροταξικών σχεδίων, μετά την επανειλημμένη διακήρυξη της αντισυνταγματικότητας της σημειακής χωροθέτησης.

16. Ωστόσο, ανεξαρτήτως της ανωτέρω στάσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, η εκτός σχεδίου δόμηση για την ικανοποίηση οικιστικών αναγκών συνιστά από το έτος 1923 και εντεύθεν δίκαιο, από το οποίο ο διοικούμενος αντλεί, στο πλαίσιο της συνταγματικής αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης,<sup>[31]</sup> νόμιμα δικαιώματα προσδοκίας για τις περιοχές αυτές (λ.χ. ότι θα λάβει οικοδομική άδεια για την ανέγερση κατοικίας στο εκτός σχεδίου ακίνητό του που πληροί τις προϋποθέσεις αρτιότητας). Έτσι, ο διοικούμενος έχει νόμιμη αξίωση έναντι της Πολιτείας, εφόσον χωρήσει επί το δυσμενέστερον μεταβολή των γενικών όρων και περιορισμών δόμησης, για τη λήψη αντισταθμίματος -είτε με τη θέσπιση ευνοϊκών μεταβατικών ρυθμίσεων, είτε με την πρόβλεψη αποζημίωσης- κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας.

III. Η ανατροπή του τεκμηρίου του αδόμητου των εκτός σχεδίου περιοχών από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

17. Το κατά ανωτέρω νομικώς προβληματικό του «τεκμηρίου του αδόμητου των εκτός σχεδίων περιοχών» αναδείχθηκε με τις πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Ε.Δ.Α.Δ.) που εκδόθηκαν την 6η Δεκεμβρίου 2007 και την 21η Φεβρουαρίου 2008 επί των 14216/2003 και 35332/2005 προσφυγών αντιστοίχως των εταιρειών «Ζάντε Μαραθονήσι Α.Ε.» και «Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης» κατά της Ελλάδας.

18. Με τις αποφάσεις αυτές κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας παραβίασε το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της

Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.) με το να επικαλεστεί το ανωτέρω τεκμήριο για να αιτιολογήσει:

α. Με την 3135/2002 απόφασή του την απόρριψη της αναίρεσης που άσκησε η «Ζάντε Μαραθονήσι Α.Ε.» κατά των αποφάσεων 2873/2000 και 4627/2000 του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με τις οποίες απερρίφθη αγωγή της κατά του Ελληνικού Δημοσίου για την αποζημίωσή της, λόγω του ότι το εκτός σχεδίου ακίνητό της υπήχθη σε καθεστώς πλήρους απαγόρευσης για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας *caretta-caretta*, παρά το ότι το έτος 1972, όταν το είχε αποκτήσει, επιτρεπόταν η δόμηση,

β. Με την 982/2005 απόφασή του την απόρριψη της αίτησης που άσκησε η «Ανώνυμος Τουριστική Εταιρία Ξενοδοχεία Κρήτης» για την ακύρωση της σιωπηρής απόρριψης από τη διοίκηση του αιτήματός της για την απαλλοτρίωση του εκτός σχεδίου ακινήτου της, το οποίο κατέστη μη οικοδομήσιμο, μετά το χαρακτηρισμό του ως αρχαιολογικού χώρου απόλυτης προστασίας, παρά το ότι τα έτη 1972, 1973 και 1974, όταν το είχε τμηματικά αποκτήσει, επιτρεπόταν η δόμηση.

19. Συγκεκριμένα, το Ε.Δ.Α.Δ. έκρινε ότι η αιτιολογία που διέλαβε το Συμβούλιο της Επικρατείας σε αμφότερες τις υποθέσεις διακρίνεται για την ιδιαίτερη αυστηρότητά της. Η εξομοίωση κάθε ακινήτου που βρίσκεται σε περιοχή εκτός σχεδίου με ένα ακίνητο που προορίζεται για γεωργική, πτηνοτροφική, δασοπονική εκμετάλλευση ή για αναψυχή, εισάγει ένα αμάχητο τεκμήριο που παραγνωρίζει, κατά το Ε.Δ.Α.Δ., τις ιδιαιτερότητες κάθε ακινήτου που δεν εντάσσεται στο σχέδιο πόλης. Η επίκληση από τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας του «προορισμού» ενός ακινήτου -όρους αφ' εαυτού του ασαφή και απροσδιόριστου-, δεν επιτρέπει στον εθνικό δικαστή να λάβει υπόψη το δικαίωμα που μπορούσε, ενδεχομένως, να διέπει *in concreto* την εκμετάλλευση του ακινήτου πριν την επιβολή του περιορισμού. Στις περιπτώσεις όπου η εφαρμοστέα νομοθεσία δεν προβλέπει παρά μόνο τη γεωργική εκμετάλλευσή του, «ο προορισμός» του εκτός σχεδίου ακινήτου είναι, πράγματι, μόνον η γεωργία. Ωστόσο, στις περιπτώσεις όπου το εφαρμοστέο δίκαιο προβλέπει ρητά την οικοδομησιμότητα ενός ακινήτου, ο εθνικός δικαστής δεν μπορεί να παραγνωρίσει το στοιχείο αυτό, παραπέμποντας απλά στον «προορισμό» κάθε οικοπέδου κείμενου εκτός σχεδίου. Σε αμφότερες τις κριθείσες περιπτώσεις ο προορισμός των ακινήτων δεν ήταν η γεωργική εκμετάλλευση, όπως δέχθηκε το

Συμβούλιο τη Επικρατείας, προκειμένου να τα θεωρήσει ως εξυπαρχής μη οικοδομήσιμα. Κατά το Ε.Δ.Α.Δ. τα ακίνητα είχαν, βάσει των διατάξεων για τους όρους δόμησης εκτός σχεδίου, ως νόμιμο προορισμό τη δόμηση, στον οποίο απέβλεψαν, στο πλαίσιο της εμπιστοσύνης, οι προσφεύγουσες, η δε απαγόρευση οποιασδήποτε δόμησης επί αυτών απέρρευσε ρυθμίσεις, που αφενός παρεκκλίνουν από τις διατάξεις αυτές και επιβλήθηκαν για την προστασία του περιβάλλοντος, αφετέρου δε επιβλήθηκαν σε χρόνο μεταγενέστερο της αγοράς των ακινήτων.

20. Συνακόλουθα, το Ε.Δ.Α.Δ. δέχθηκε ότι ναι μεν η απαγόρευση της δόμησης των ακινήτων ήταν μεν μία πράξη που ανταποκρινόταν στις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος, ωστόσο η Ελληνική Δημοκρατία όφειλε, ενόψει του προορισμού των ακινήτων, να αποζημιώσει τις προσφεύγουσες για την επιβολή αυτού του σοβαρότατου περιορισμού που διατάραξε την εύλογη ισορροπία<sup>[32]</sup> μεταξύ του γενικού συμφέροντος και του σεβασμού των περιουσιών των.

21. Οι ανωτέρω αποφάσεις του Ε.Δ.Α.Δ., πέραν των όποιων επιφυλάξεων εγείρονται σε επίπεδο παραδεκτού των προσφυγών που της προκάλεσαν,<sup>[33]</sup> θα υποχρεώσουν το Συμβούλιο της Επικρατείας τουλάχιστον να επανεκτιμήσει τη θέση του.<sup>[34]</sup> Ταυτοχρόνως, ίσως αποτελέσουν το έναυσμα για το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας να δεχτεί επιτέλους, όπως ο Ήρειος Πάγος και το Ελεγκτικό Συνέδριο έχουν συναφώς με τη νομολογία του Ε.Δ.Α.Δ., του Δ.Ε.Κ. και του Π.Ε.Κ. νομολογήσει, ότι στο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας εμπίπτουν όχι μόνον γεγεννημένα δικαιώματα, όπως δέχεται έως σήμερα,<sup>[35]</sup> αλλά και νόμιμες προσδοκίες,<sup>[36]</sup> με συνέπεια να αποτελούν κι αυτές αντικείμενο προστασίας, βάσει της συνταγματικής περιωπής αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου. Μία τέτοια παραδοχή θα έχει καθοριστικό ρόλο στη θεμελίωση αγωγών αποζημίωσης στα διοικητικά δικαστήρια εκ μέρους των θιγομένων ιδιοκτητών, που διατηρούσαν νόμιμο δικαίωμα προσδοκίας δόμησης των ακινήτων τους, αν και δεν είχαν ποτέ λάβει οικοδομική άδεια ή δεν είχαν καν υποβάλει τα δικαιολογητικά τους για τη λήψη της άδειας αυτής, στις περιπτώσεις επιβολής ρυθμίσεων που μεταβάλλουν επί το δυσμενέστερον για τους ιδιοκτήτες τους όρους και περιορισμούς δόμησης των εκτός σχεδίου ακινήτων τους, εφόσον ο νομοθέτης παρέλειψε να προβλέψει, παραλλήλως με τις επίμαχες δυσμενείς ρυθμίσεις, την αποζημίωσή τους.

#### **IV. Συμπεράσματα**

22. Η εκτός σχεδίου δόμηση αποτελεί πολεοδομικό θεσμό και συνέβαλε σημαντικά -στο διαδραμόντα χρόνο από τη θεσμοθέτησή του, το έτος 1923- στην έντονη και άναρχη οικοδομική δραστηριότητα στην ύπαιθρο χώρα, στον κατακερματισμό της γεωργικής γης, την προσβολή του περιβάλλοντος και την υποβάθμιση των οικολογικών λειτουργιών του.

23. Η συνταγματική μεταβολή του έτους 1975, η οποία συνοδεύτηκε από τη θέσπιση της υποχρέωσης της Πολιτείας αφενός να οργανώνει την οικονομική, κοινωνική και εν γένει οικιστική ανάπτυξη της χώρας βάσει χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, αφετέρου δε να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών, επέτρεψε στο Συμβούλιο της Επικρατείας να διαμορφώσει μία πάγια αρνητική στάση για τη δόμηση των εκτός σχεδίου περιοχών, αποφεύγοντας, ωστόσο, να διακηρύξει την αντισυνταγματικότητά της αναφορικά με την εκτός σχεδίου δόμηση για την κάλυψη οικιστικών αναγκών. Η στάση αυτή καταγράφηκε σε πλήθος αποφάσεων και γνωμοδοτήσεων του δικαστηρίου και συνοψίζεται στα εξής:

α. Οι εκτός σχεδίου περιοχές δεν προορίζονται, κατά τεκμήριο, για δόμηση, και

β. Κάθε περιορισμός της δόμησης που επιβάλλεται στις εκτός σχεδίου περιοχές, ακόμη και η πλήρης απαγόρευσή της, εφόσον επιβάλλεται με αντικειμενικά κριτήρια και για τη θεραπεία δημοσίου συμφέροντος, στον πυρήνα του οποίου εντάσσεται η προστασία του περιβάλλοντος, συνάδει με τον κατά νόμο προορισμό των ακινήτων των περιοχών αυτών και δεν συνιστά προσβολή του ατομικού δικαιώματος στην ιδιοκτησία.

24. Οι αποφάσεις του Ε.Δ.Α.Δ. της 6ης Δεκεμβρίου 2007 και της 21ης Φεβρουαρίου 2008 έκριναν, επαναλαμβάνοντας την παραδοχή ότι στην έννοια της περιουσίας εντάσσονται οι νόμιμες προσδοκίες, ότι το τεκμήριο του αδόμητου των ακινήτων που βρίσκονται σε εκτός σχεδίου περιοχές δεν συνάδει αφενός με το νομοθετικό καθεστώς που εν γένει διέπει την εκτός σχεδίου δόμηση, αφετέρου δε



προσक्रούει στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α., που επιτάσσει την in concreto αξιολόγηση, εάν οι δεσμεύσεις που επιβάλλονται σε βάρος της περιουσίας χάριν του δημοσίου συμφέροντος είναι υπέρμετρα επαχθείς. Οι αποφάσεις αυτές είναι πιθανόν να υποχρεώσουν το Συμβούλιο της Επικρατείας σε αναθεώρηση τόσο του ανωτέρω τεκμηρίου, όσο και στην παραδοχή ότι στο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας εμπίπτουν οι νόμιμες προσδοκίες. Πάντως ανεξαρτήτως τούτου, κάθε δυσμενής για τους ιδιοκτήτες μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος των ακινήτων τους, που βρίσκονται σε εκτός σχεδίου περιοχές, εγείρει, κατά το Ε.Δ.Α.Δ., ζητήματα αποζημίωσής τους, εφόσον το προγενέστερο καθεστώς, υπό το φως του οποίου αποκτήθηκαν, επέτρεπε την οικοδομική εκμετάλλευσή τους.

Το άρθρο αποτελεί προδημοσίευση της εισήγησης του συντάκτη στην επιστημονική ημερίδα που διοργάνωσαν στις 26.9.2008 η Ελληνική Εταιρεία Μελέτης Δικαίου Τεχνολογίας και Κατασκευών (ΕΜΕΔΙΤΕΚΑ) και η Ευρωπαϊκή Ένωση Δικαίου Κατασκευών με θέμα «Κατασκευές και προστασία του περιβάλλοντος». Τα πρακτικά της ανωτέρω ημερίδας, στα οποία περιλαμβάνεται η εν προκειμένω εισήγηση, πρόκειται να δημοσιευτούν από τον εκδοτικό οίκο Αντ. Σάκκουλα.

[1] Η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ν. 1577/1985) ορίζει, για τις ανάγκες εφαρμογής του, ότι εγκεκριμένο ρυμοτομικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή σχέδιο πόλης ή πολεοδομική μελέτη είναι το διάγραμμα με το τυχόν ειδικό πολεοδομικό κανονισμό που έχει εγκριθεί σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις και καθορίζει τους ειδικούς όρους δόμησης, τους κοινόχρηστους και δομήσιμους χώρους και τις επιτρεπόμενες χρήσεις σε κάθε τμήμα ή ζώνη του οικισμού.

[2] Στις εκτός σχεδίου περιοχές με ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας που απαγορεύει ή περιορίζει ουσιωδώς τη δόμηση καταλέγονται τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, που προστατεύονται ευθέως από τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος και το ν. 998/1979, όπως σήμερα ισχύει, οι περιοχές που παρουσιάζουν οικολογικό ενδιαφέρον και υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 18 έως 22 του ν. 1650/1986, καθώς και τα μνημεία και οι ιστορικοί τόποι, που προστατεύονται ευθέως από τη διάταξη του άρθρου 24§6 του Συντάγματος και το ν. 3028/2002.

[3] Βλ. εισηγητική έκθεση του ν. 1337/1983, σ. 1 και 2.

[4] Από πλευράς της επιστήμης της πολεοδομίας παρατηρείται ότι η εκτός σχεδίου δόμηση συνεπάγεται: α' Ήλιξη αστικοποίηση στον περιεριστικό χώρο και τυχαία διασπορά δόμησης στον λοιπό υπαίθριο χώρο. β' Έρπουσα γραμμική δόμηση ποικίλων δραστηριοτήτων κατά μήκος των βασικών οδικών αξόνων και πέριξ των οικισμών, σε βάρος της ασφαλούς διακίνησης, της λειτουργικότητας του χώρου, της μελλοντικής διεύρυνσης των αξόνων, της υγιούς ανάπτυξης οικιστικών ή νέων παραγωγικών δραστηριοτήτων. γ' Αισθητική φθορά και περιβαλλοντική υποβάθμιση του τοπίου. δ' Εξάντληση των φυσικών πόρων. ε' Σταδιακή εγκατάλειψη της αγροτικής χρήσης, στ' Διατάραξη της ισορροπίας, αποδιοργάνωση, βλάβη των αυτόχθονων -συχνά σπάνιων- οικοσυστημάτων. ζ' Διεύρυνση διασποράς ρύπων στην ατμόσφαιρα και το έδαφος. [βλ. Σ. Βλαντού, Η εκτός σχεδίου δόμηση (Απρίλιος 2008), στην ιστοσελίδα: <https://www.nomosphysics.org.gr/>].

[5] Βλ. την εισηγητική έκθεση του άρθρου 29 του ν. 1337/1983, σ. 10. Επίσης: Δημ. Χριστοφιλόπουλου, Δόμηση εκτός σχεδίου πόλεως, 2007, σ. 135,137, Αν. Παπαπετρόπουλου, Ο θεσμός της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) ανάμεσα στο χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό (Μάιος 2007), στην ιστοσελίδα <https://www.nomosphysics.org.gr/>

[6] Βλ. Δημ. Χριστοφιλόπουλου, Πολιτιστικό Περιβάλλον-Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, 2002, σ. 137-139, 151-153, Βλ. Παπαγρηγορίου, Πολεοδομία, 2007, σ. 126 - 127.

[7] Σε επίπεδο νομού είχαν προηγηθεί το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (ν. 1515/1985) και το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Θεσσαλονίκης (ν. 1561/1985).

[8] Ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει υπερτοπικό και υπερέχοντα χαρακτήρα και προς αυτόν εναρμονίζεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός, ο οποίος συνιστά σχεδιασμό μικρής κλίμακας, βλ. σχετικά ΣτΕ ΠΕ 601/2002.

[9] ΣτΕ ΠΕ 210/2002, ΠΕ 535/2002, ΠΕ 633/2002, ΠΕ 636/2002.

[10] ΣτΕ 1424/1990, Ολ. 4950/1995, 7μ 3067/2001, Ολ. 3135/2002, Ολ. 533-535/2003, ΠΕ Ολ. 30/2001.

[11] ΣτΕ 219/1987.

[12] Πρβλ. τον ορισμό της «οικιστικής περιοχής» που δίδεται στη διάταξη του άρθρου

2 παρ. 1 του ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών»: «1. Ως οικιστική περιοχή χαρακτηρίζεται διά του κατά το άρθρον 14 παρ. 1 του παρόντος νόμου προεδρικού διατάγματος εδαφική έκτασις, η οποία, ως εκ της θέσεώς της και της φυσικής διαμορφώσεως του εδάφους και των κρατουσών εις αυτήν συνθηκών, δύναται να χρησιμοποιηθή προς οικοδόμησιν και την δι' αυτής εξυπηρέτησιν της διαβιώσεως και της ωργανωμένης κοινωνικής ζωής και παραγωγικής δραστηριότητος του ανθρώπου».

[13] Επομένως, η άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας σε θέματα προγράμματος και χωροταξικού σχεδίου προϋποθέτει ότι αυτά ήδη υπάρχουν, βλ. *N. Ρόζος*, Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, 1994, σ. 102.

[14] ΣτΕ 4591/1977, 1907/1980, Ολ. 1029/1985, Ολ. 695/1986, 7μ 2608/2005. Για την εξέλιξη αυτής της νομολογίας με αδρές αναφορές στις κριθείσες υποθέσεις, βλ. *N. Ρόζος*, Πολεοδομικό δίκαιο και περιορισμοί της ιδιοκτησίας. Ο πρωτογενής καθορισμός του περιεχομένου της κυριότητας επί ακινήτων και ειδικών αγαθών και οι περαιτέρω περιορισμοί του (Ιούλιος 2007), στην ιστοσελίδα: <https://www.nomosphysis.org.gr/>

[15] ΣτΕ 4575/1998, (7μ.) 1822/2002, 1415-1416/2003.

[16] ΣτΕ 1588/1999, ΠΕ 359/1999, ΠΕ 388/2003.

[17] ΣτΕ 637/1998, 3404/2001, 120/2002, 247/2003, ΠΕ 432/2001.

[18] Η διάταξη του άρθρου 101 παρ. 4 του Συντάγματος, που προστέθηκε κατά την πρόσφατη αναθεώρηση του έτους 2008, ορίζει ότι: «Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους».

[19] Πρβλ. ΣτΕ ΠΕ 432/2001.

[20] ΣτΕ ΠΕ 157/2003.

[21] ΣτΕ ΠΕ 633/2002.

[22] ΣτΕ ΠΕ 636/2002, ΠΕ 247/2003.

[23] ΣτΕ 7μ 3068/2001, 1256/2003, 2952/2006, ΠΕ 178/2001.

[24] ΣτΕ 734/1997, Ολ. 1569/2005, Ολ. 705/2006, (7μ.) 893/2004, Ολ. 2489/2006.

[25] ΣτΕ 7μ. 2319/2002, 7μ. 893/2004, Ολ. 2489/2006.

[26] ΣτΕ 2569/2004, 3569/2007.

[27] ΣτΕ 7μ. 1593/2007 παραπεμπτική στην Ολομέλεια.

[28] Χαρακτηριστικά ο Γ. Κασιμάτης σημειώνει: «Η σχέση των «περιορισμών» προς τη συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας είναι λειτουργική. Τούτο σημαίνει ότι ευρίσκονται εις δυναμικήν αλληλεξάρτησιν με την παρεχομένην συνταγματικήν προστασίαν, ούτως ώστε ό,τι κείται εκτός των εις τα πλαίσια της εννόμου τάξεως κοινωνικοοικονομικώς διαπλασσόμενων ορίων της ιδιοκτησίας δεν προστατεύεται συνταγματικώς..», βλ. Γ. Κασιμάτη, Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας, 1972, σ. 23, βλ. ακόμη ενδεικτικώς Π.Δ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, τ.Β. 1991, σ. 918- 919, *Otto Depenheuer* σε v. Mangoldt -Klein - Starck -GG, Kommentar zum Grundgesetz, Band 1 (Präambel - Art.1-19), 5 Auflage, 2005, σ. 1365. Πρβλ. τη διάταξη του άρθρου 14 παρ. 1 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης που ορίζει σχετικά με το περιεχόμενο και τους περιορισμούς της ιδιοκτησίας: «...Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt».

[29] *Otto Depenheuer*, ibid, σ. 1366-1379.

[30] Ακριβώς αυτό υπαινίσσεται ο Σ. Ρίζος, ο οποίος παρατηρεί στο άρθρο του, Η Αυτοανάρεση του Ελληνικού Πολεοδομικού Δικαίου, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 2004, σ. 1202, τα εξής: «..4... Το Δικαστήριο χρησιμοποίησε την αρχή αυτή για να δικαιολογήσει περιορισμούς που επέβαλε ενίοτε η νομοθεσία ή η διοίκηση στην εκτός σχεδίου πόλεως δόμηση, δεν μπόρεσε, όμως, να συναγάγει την συνέπεια της απαγορεύσεως δομήσεως στον εκτός σχεδίου χώρο...».(σ. 1193, υποσημείωση 4), «...η συνύπαρξη δικαίου a priori (νόμιμη δόμηση) με δίκαιο, a posteriori (αυθαίρετη δόμηση), η πρόβλεψη δικαίου για δόμηση εκτός σχεδίου με διαρκώς μεταβαλλόμενους κανόνες, η απόπειρα καθιερώσεως δικαίου που επιχειρεί αυθαίρετως ad hoc ρυθμίσεις, που προσθέτει εξαιρέσεις και αποκλίσεις - όλα αυτά δεν συνιστούν δίκαιο...».

[31] Περιεχόμενο της συνταγματικής αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης είναι

η εγγύηση της θέσης του πολίτη έναντι της εκ των υστέρων νομοθετικής επανεκτίμησης συντελεσμένων πραγματικών καταστάσεων που καταλήγει σε διαφορετικές από τις αναμενόμενες, βάσει του ισχύοντος δικαίου, έννομες συνέπειες. Εξ αυτής συνάγεται υποχρέωση όλων των πολιτειακών οργάνων για έλλογη, συνεκτική και προβλέψιμη συμπεριφορά, ούτως ώστε να διατηρούνται τόσο οι γενικοί ή ειδικοί απρόσωποι κανόνες, όσο και οι ατομικές ρυθμίσεις, που αφενός θεμελιώνουν έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα θετικά ή αρνητικά (δηλαδή δυνατότητα μη επιβολής μιας υποχρέωσης ή περαιτέρω υποχρέωσης), αφετέρου δε τη δυνατότητα απόκτησης δικαιωμάτων. βλ. ενδεικτικώς από τη νομολογία ΣτΕ 1508/2002, Δ.Ε.Κ. C-313/1999, Π.Ε.Κ. Τ 133/1996, από τη θεωρία, Απ. Γέροντας, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΤεΣ,Ι/2003, σ. 115 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλος, Η ασφάλεια του δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δημοσίων δικαιωμάτων, Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΤεΣ,Ι/2003, σ. 26.

[32] Η προσβολή της αρχής της εύλογης ισορροπίας ανάμεσα στο γενικό συμφέρον και στις απαιτήσεις της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ιδιωτών που εγγυάται η Ε.Σ.Δ.Α. καθιστά, κατά την πάγια νομολογία του Ε.Δ.Α.Δ., βάσιμη την παραδεκτώς ασκούμενη προσφυγή, βλ. ενδεικτικώς τις αποφάσεις Spörrong και Lonnrath κατά Σουηδίας, Στραν και Στρατής Ανδρεάδης κατά Ελλάδα, Prötsch κατά Αυστρίας, National and Provincial Bulding Society κ.ά. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Οικοδομικός Συνεταιρισμός Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου κατά Ελλάδα.

[33] Βλ. τις παρατηρήσεις του Ν. Ρόζου για τις εν λόγω αποφάσεις του Ε.Δ.Α.Δ. στο ΘΠΔΔ 4/2008, σ. 481-482.

[34] Γ. Παναγιωτόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, ΕφημΔΔ, τ.3, 2008, σ. 304: «...Στο σημείο αυτό επιβάλλεται να υπενθυμίσω ότι η νομιμότητα των περιορισμών στο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας, χάριν προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, εξαρτάται και από τον προορισμό της συγκεκριμένης ιδιοκτησίας, με αποτέλεσμα να είναι συνταγματικώς ανεκτοί περιορισμοί στην ανοικοδόμηση των εκτός σχεδίου πόλεως περιοχών, εφ' όσον ο, κατά το Σύνταγμα, προορισμός των περιοχών αυτών είναι προς γεωργική και άλλες συναφείς εκμεταλλεύσεις, όχι όμως προς ανοικοδόμηση. Η τελευταία αυτή θέση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας φαίνεται ότι προβληματίζει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο σε πρόσφατες αποφάσεις του εδέχθη ότι το αμάχητο τεκμήριο που καθιερώνεται για τις εκτός σχεδίου περιοχές έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου

## Νόμος και Φύση

Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη  
<https://nomosphysics.org.gr>

---

Πρωτοκόλλου. Νομίζω ότι η διαχείριση της εξελίξεως αυτής εναπόκειται στο Συμβούλιο της Επικρατείας».

[35] ΣτΕ Ολ 55/1979, Ολ. 542/1999, πρβλ. ΣτΕ 7μ 2172/2006.

[36] Ε.Δ.Α.Δ. Pressos Compania Naviera S.A. κ.ά. κατά Βελγίου και Pine Valley Development κατά Ιρλανδίας, Δ.Ε.Κ. C-86/2003 και C-313/1999, Π.Ε.Κ. T-132/1996 και T-143/1996, Α.Π. Ολ. 40/1998 και 478/2006, Ε.Σ. Ολ 1290/2001.