

# **ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΣΗΣ ΤΟΥ «ΓΕΝΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ» ΚΑΙ Ο ΝΟΜΙΚΟΣ ΤΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ (Δεκέμβριος 2009)**

**Συγγραφέας:** ΓΙΩΡΓΟΣ ΞΑΝΘΟΥΛΗΣ

## **A. Εισαγωγή**

Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, το οποίο εγκρίθηκε από την Ολομέλεια της Βουλής με την υπ' αριθμ. 6876/4871 πράξη της 2ας Ιουλίου 2008 και δημοσιεύτηκε στο Τεύχος Α' Αρ. Φύλλου 128, την 3 Ιουλίου 2008, στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, αποτελεί ιδιότυπη νομοθετική πράξη (μόρφωμα).

Πράγματι, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α' 2007/7.10.1999):

α. Ο Υπουργός ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. καταρτίζει σχέδιο «Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού & Αειφόρου Ανάπτυξης» (εφεξής ΓΠΧΣ&ΑΑ) (άρθρο 6 παρ. 2). Η κατάρτιση του Σχεδίου πραγματοποιείται με τη συνεργασία και άλλων συναρμόδιων Υπουργείων και οργανισμών του ευρύτερου δημοσίου τομέα (άρθρο 6 παρ. 2). Η διαδικασία της κατάρτισης του Σχεδίου και τα συνεργαζόμενα μέρη (συναρμόδια Υπουργεία και λοιποί φορείς) καθορίζονται με απόφαση της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης (άρθρο 6 παρ. 2 εδ. β'),

β. Μετά την κατάρτιση του, το Σχέδιο υποβάλλεται προς διατύπωση γνώμης στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού και Αειφόρου Ανάπτυξης (εφεξής ΕΣΧΣ&ΑΑ), το οποίο αποτελεί όργανο κοινωνικού διαλόγου και διαβούλευσης (άρθρο 4 παρ. 2 και 3).

γ. Μετά τη διατύπωση γνώμης το Σχέδιο λαμβάνει την έγκριση της κυβερνητικής Επιτροπής Συντονισμού (άρθρο 3 παρ. 2 εδ. β΄) και, τέλος,

δ. Το ΓΠΧΣ&ΑΑ, (μετά τη Γνωμοδότηση του ΕΣΧΣ&ΑΑ και Έγκριση της κυβερνητικής Επιτροπής Συντονισμού) υποβάλλεται με τη Γνωμοδότηση στην Ολομέλεια της Βουλής προς έγκριση κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος (άρθ. 6 παρ. 3).

Σύμφωνα με την παραπάνω διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης, το ΓΠΧΣ&ΑΑ ενέχει μεν τα χαρακτηριστικά της διαδικασίας κατάρτισης και «έγκρισης» διοικητικής πράξης (πρωτοβουλία κατάρτισης από τον Υπουργό ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, συναρμόδια Υπουργεία και έγκριση -βούληση- από την Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής), πλην όμως, ως προς τη θεσμοθέτησή του, προαπαιτείται ευρεία κοινωνική διαβούλευση, μέσω (προαπαιτούμενης) Γνωμοδότησης του ΕΣΧΣ&ΑΑ, η δε τελική του θέσπιση και κατά συνέπεια η νομική του ισχύ, εξαρτάται από την έγκριση της Ολομέλειας της Βουλής, κατά τις διατάξεις του άρθρου 79 παρ. 8 του Συντάγματος (άρθρο 6 παρ. 3 του ν. 2742/1999).

Αναδεικνύεται κατά συνέπεια η αναγκαιότητα έρευνας της συνταγματικότητας των αρμοδιοτήτων των εμπλεκομένων οργάνων, καθώς και στη συνέχεια, του προσδιορισμού του νομικού χαρακτήρα του ΓΠΧΣ&ΑΑ ως εγκριτικής πράξης της Ολομέλειας της Βουλής.

## **1. Η αρμοδιότητα των εμπλεκομένων οργάνων**

Από την παραπάνω περιγραφή και τις σχετικές διαπιστώσεις, συνάγονται τα ακόλουθα :

*α) Ως προς την αρμοδιότητα του επισπεύδοντος Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.*

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 5 του ν. 2742/1999, ο Υπουργός ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα της έναρξης της διαδικασίας κατάρτισης της πράξης του ΓΠΧΣ&ΑΑ. Ο Υπουργός ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε είναι ο επισπεύδων της κατάρτισης, δεδομένου ότι με πρωτοβουλία αυτού κινείται η διαδικασία σύνταξης του Σχεδίου ΓΠΧΣ&ΑΑ. Ο ίδιος, με τη συνεργασία και των λοιπών συναρμοδίων Υπουργείων και φορέων του ευρύτερου δημοσίου τομέα επεξεργάζεται το Σχέδιο του ΓΠΧΣ&ΑΑ, μεριμνά για την υποβολή του προς το ΕΣΧΣ&ΑΑ και κινεί τις διαδικασίες έγκρισής του, ενώπιον της Κυβερνητικής Επιτροπής Συντονισμού και της Ολομέλειας της Βουλής.

Ειδικότερα:

Ο Υπουργός ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. μετά των μελών της κυβερνητικής Επιτροπής Συντονισμού και τη σύμπραξη και των λοιπών συναρμοδίων Υπουργείων και φορέων συντάσσει το Σχέδιο ΓΠΧΣ&ΑΑ[1].

Μετά την κατάρτισή του[2], ο Υπουργός υποβάλλει το Σχέδιο προς το ΕΣΧΣ&ΑΑ, ώστε να εκφράσει τις παρατηρήσεις του και να διατυπώσει την απαιτούμενη γνωμοδότηση. Όπως εκτέθηκε και ανωτέρω, η Γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου, εφόσον είναι εκ του νόμου «απλή» γνώμη και όχι δεσμευτική, δεν υποχρεώνει τον Υπουργό ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. προς συμμόρφωση, αποτελεί όμως, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 20 του ΚΔΔ/σίας, την αιτιολογία του ΓΠΧΣ&ΑΑ.

Είμαστε της άποψης ότι ο Υπουργός, μετά τη λήψη της Γνωμοδότησης, δύναται να παρέμβει στο κείμενο του Σχεδίου, προτού το φέρει προς έγκριση στην κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού, εφόσον κρίνει σκόπιμο τον εμπλουτισμό του, με τις παρατηρήσεις του Εθνικού Συμβουλίου. Η ευχέρεια αυτή του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. είναι σύννομη και συνάδει απόλυτα με τη λογική της διαδικασίας του ν. 2742/1999, για την κατάρτιση του ΓΠΧΣ&ΑΑ, δεδομένου ότι, αν ο Υπουργός στερείτο της δυνατότητας τροποποίησης του Σχεδίου, ώστε να εισάγει τα νεώτερα στοιχεία που προέκυψαν από την Γνωμοδότηση και ήταν μέχρι τη στιγμή εκείνη άγνωστα προς την κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού, δεν θα υπήρχε λόγος πρόβλεψης μεταγενέστερου σταδίου έγκρισης (και όχι τροποποίησης) του Σχεδίου, από την ίδια την Επιτροπή που το είχε συντάξει.

Ωστόσο, η ευχέρεια αυτή του Υπουργού περιορίζεται μόνο σε τροποποιήσεις προς συμμόρφωση με τη Γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου[3]. Κάθε περαιτέρω άσχετη τροποποίηση επί του Σχεδίου ΓΠΧΣ&ΑΑ, εφόσον δεν ακολουθήσει σύμπραξη και των λοιπών αρμοδίων Υπουργείων και φορέων και εφόσον δεν επανυποβληθεί προς Γνωμοδότηση στο ΕΣΧΣ&ΑΑ, είναι καθ' υπέρβαση του νόμου, διότι: α) παραβιάζεται το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 2742/1999, β) δεν ασκείται η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου επί του νέου κειμένου, με αποτέλεσμα την παραβίαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και γ) η κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού δεν δύναται να εγκρίνει το τελικό νέο σχέδιο, αφού δεν δύναται να αιτιολογήσει ειδικώς την απόκλισή της από την υφιστάμενη Γνωμοδότηση επί του παλαιού σχεδίου.

Τέλος, ο Υπουργός ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., ως προεδρεύων της Επιτροπής Συντονισμού, εγκρίνει μετά των λοιπών μελών της Κυβερνητικής Επιτροπής Συντονισμού, το τελικώς καταρτισθέν Σχέδιο ΓΠΧΣ& ΑΑ, υποβάλλοντάς το προς έγκριση στην Ολομέλεια της Βουλής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος.

*β. Ως προς την αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού, Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης*

Το ΕΣΧΣ&ΑΑ (άρθρο 4 του ν. 2742/1999) αποτελεί το όργανο κοινωνικού, οικονομικού και επιστημονικού διαλόγου και διαβούλευσης για θέματα ιδιαίτερης σημασίας που αφορούν στην άσκηση της εθνικής χωροταξικής πολιτικής και πολιτικής αειφόρου ανάπτυξης. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του ν. 2742/1999 το ΕΣΧΣ&ΑΑ απαρτίζεται από δεκαοχτώ εκπροσώπους ισάριθμων φορέων : Από δύο της τοπικής αυτοδιοίκησης (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. & Ε.Ν.Α.Ε.) από έξι επιστημονικές οργανώσεις της χώρας (Σ.Ε.Π.Ο.Χ., Τ.Ε.Ε., Γ.Ε.Ω.Τ.Ε.Ε., Ο.Ε.Ε., Σ.Α.Δ.Α.Σ. και Σ.Ε.Π.), από πέντε οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς (Σ.Ε.Β., Γ.Σ.Ε.Ε., Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε., ΠΑ.Σ.Ε.Γ.Ε.Σ. και Ξ.Ε.Ε.), από τρεις μη κυβερνητικές περιβαλλοντικές οργανώσεις, απο δύο μέλη της ανώτατης εκπαίδευσης (Δ.Ε.Π.

και Α.Ε.Ι.) και τον Πρόεδρο, επιστήμονα αναγνωρισμένου κύρους.

Μέσα στα πλαίσια αυτά, το Συμβούλιο δρα κατά τρόπο συμβουλευτικό, υποβάλλοντας Γνωμοδότηση επί του Σχεδίου ΓΠΧΣ&ΑΑ στον Υπουργό ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. . Σε κάθε περίπτωση, η λήψη της Γνωμοδότησης αποτελεί κατά την έννοια του Ν 2742/1999 ουσιώδη τύπο της διαδικασίας κατάρτισης και έγκρισης του ΓΠΧΣ&ΑΑ, δεδομένου ότι αποτελεί μία εκ των δύο προϋποθέσεων (η άλλη αφορά την έγκρισή του από την Κυβερνητική Επιτροπή) για την υποβολή και την έγκρισή του από την Ολομέλεια της Βουλής (άρθρο 6 παρ. 3 του ν. 2742/1999).

Η Γνωμοδότηση αυτή έχει τη φύση της «απλής» γνώμης, η οποία αποτελεί πράξη προπαρασκευαστική, στερούμενη εκτελεστότητας. Παράλληλα όμως, κατέχει αναγκαίο και σπουδαίο ρόλο στη διαδικασία κατάρτισης του Σχεδίου του ΓΠΧΣ&ΑΑ, αφενός διότι ενισχύει την αρχή της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, στην πιο ευρεία της κοινωνική διάσταση και αντιπροσωπευτικότητα, αφετέρου δε διότι καθοδηγεί και ενημερώνει το διοικητικό όργανο, ως προς τις υφιστάμενες οικονομικές και επιστημονικές[4] προϋποθέσεις που συντρέχουν, ως προς την κατάρτιση του ΓΠΧΣ&ΑΑ, πριν την υποβολή του κειμένου στην Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού, προς διοικητική έγκριση.

Κατά την έννοια του νόμου, η Γνωμοδότηση πρέπει να είναι έγγραφη και αιτιολογημένη. Πρέπει όμως και κυρίως να είναι χρονικά επίκαιρη κατά το περιεχόμενό της, ώστε να δημιουργείται η πεποίθηση ότι το πραγματικό καθεστώς στο οποίο αναφέρεται δεν αλλοιώθηκε έως την έκδοση της (διοικητικής) πράξης (ΣτΕ 2664/1987, 3834/1997)[5]. Το επίκαιρο της Γνωμοδότησης αποτελεί προϋπόθεση της (διοικητικής) πράξης. Κατά συνέπεια, μεταξύ του ρυθμιστικού πεδίου της διοικητικής κατάρτισης του κειμένου και της Γνωμοδότησης, πρέπει να υφίσταται εννοιολογική αντιστοιχία ως προς το «πραγματικό» τους αντικείμενο.

Κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας και τις αρχές του διοικητικού δικαίου, εφόσον η πράξη ενός οργάνου που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα έχει τελικά διαφορετικό περιεχόμενο από την απλή γνωμοδότηση, η πράξη πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη.

Επειδή όμως η Κυβερνητική Συντονιστική Επιτροπή, η οποία και έχει, βάσει του νόμου, την αρμοδιότητα της «εσωτερικής» διοικητικής έγκρισης του ΓΠΧΣ&ΑΑ (δεν έχει αποφασιστική αρμοδιότητα για τη θέση του σε ισχύ), αλλά η τελική έγκριση ανήκει στην Ολομέλεια της Βουλής, η οποία όμως, όπως επισημάνθηκε, δεν έχει δικαίωμα τροποποίησης του ΓΠΧΣ&ΑΑ αλλά μόνο έγκρισης ή απόρριψης του κειμένου (ως έχει), η Βουλή, εφόσον διαπιστώσει ότι τα θέματα που αποτελούν το αντικείμενο της διοικητικής ρύθμισης, στο πλαίσιο του ΓΠΧΣ&ΑΑ, δεν υποβλήθηκαν ως τέτοια στη διαδικασία του γνωμοδοτικού έργου του Εθνικού Συμβουλίου, οφείλει να αναπέμψει την υπόθεση στο γνωμοδοτικό όργανο, για νέα γνώμη εάν, μετά το διάστημα της υποβολής του Σχεδίου από τον Υπουργό Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε. στην Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού επήλθαν τροποποιήσεις, αποκλίνουσες του πραγματικού ρυθμιστικού αντικειμένου που είχε αρχικά υποβληθεί στο ΕΣΧΣ&ΑΑ. Ήλλως και εφόσον συντρέχουν τέτοιες πλημμέλειες, η πράξη του ΓΠΧΣ&ΑΑ πάσχει ακυρότητας.

Αυτονόητο εξάλλου θεωρείται ότι, τόσο ο επισπεύδων τη διαδικασία κατάρτισης Υπουργός Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε. όσο και η Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού, εφόσον επιθυμούν ρυθμίσεις οι οποίες αφίστανται του αρχικά γνωμοδοτικού αντικειμένου, έχουν κάθε δικαίωμα αναπομπής του νέου τροποποιημένου Σχεδίου του ΓΠΧΣ&ΑΑ στο γνωμοδοτικό όργανο, για νέα διαβούλευση και γνωμοδότηση, με αιτιολογημένη πράξη που να αναφέρει τις νέες προτεινόμενες ρυθμίσεις.

Πάντως, πρέπει να επισημάνουμε πως, βασική προϋπόθεση αναπομπής αποτελεί ο προσδιορισμός (ως προς το «επίκαιρο») των ορίων του «πραγματικού» προς ρύθμιση καθεστώτος μεταξύ του αρχικού και του τελικώς ρυθμιζόμενου και μέχρι ποίου βαθμού χρήζει εξειδίκευσης.

Ζήτημα επίσης τίθεται ως προς το τυπικό της δομής του κειμένου της Γνωμοδότησης. Η Γνωμοδότηση αποτελεί παράθεση απόψεων των εκπροσώπων του γνωμοδοτικού οργάνου ή με κατάλληλη επεξεργασία θα πρέπει να διατυπώνεται γνώμη, με βάση την αρχή της πλειοψηφούσας και μειοψηφούσας άποψης, κατ' αντιστοιχία του προς γνωμοδότηση εκάστου επιμέρους θέματος ; Σε κάθε περίπτωση, η διατύπωση γνώμης από το γνωμοδοτικό όργανο, για θέματα που δεν εμπίπτουν στο ρυθμιστικό αντικείμενο της πράξης δεν επηρεάζουν τη νομιμότητα αυτής (ΣΤΕ 4940/1995).

*γ. Ως προς την αρμοδιότητα της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης*

Η Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής, κατά την κατάρτιση του σχεδίου ΓΠΧΣ&ΑΑ, παρεμβαίνει σε τρία στάδια. Κατά το πρώτο στάδιο, η Επιτροπή εγκρίνει τον τρόπο διεξαγωγής της κατάρτισης του Σχεδίου και τα συνεργαζόμενα μέρη, τα οποία, κατά τις διατάξεις του άρθρου 6, είναι πρωτίστως τα Υπουργεία, τα οποία επιφορτίζονται με τη διαχείριση των διεθνών, ευρωπαϊκών, διακρατικών και διασυνοριακών ή διαπεριφερειακών δράσεων της χώρας, τον προγραμματισμό για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας και τον προγραμματισμό / υλοποίηση των εθνικών προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων ή άλλων γενικών ή ειδικών αναπτυξιακών προγραμμάτων εθνικής κλίμακας, που δύνανται εν γένει να επηρεάζονται από την κατάρτιση του ΓΠΧΣ&ΑΑ. (άρθρο 6 παρ. 2) Παρόλο που δεν προκύπτει ρητώς εκ του νόμου 2742/1999, η Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού, κατά τον προσδιορισμό των συνεργαζομένων μερών για την κατάρτιση του Σχεδίου ΓΠΧΣ&ΑΑ, συμπεριλαμβάνει αυτονόητα και εαυτόν. Τούτο προκύπτει από την ίδια την σύνθεση του συλλογικού οργάνου, το οποίο απαρτίζεται από τους, υπό του άρθρου 3 παρ. 1 του ν. 2742/1999, καθοριζόμενους Υπουργούς, οι οποίοι στο σύνολό τους και ως μονάδα, θεωρούνται αρμόδιοι να αποφασίζουν για θέματα χωροταξίας γενικότερης σημασίας, να εποπτεύουν και συντονίζουν την εφαρμογή της χωροταξικής πολιτικής και να επεξεργάζονται μέτρα για την αποτελεσματική εφαρμογή τους (άρθρο 3 παρ. 2 α, β). Συνακόλουθα, πρέπει να θεωρηθούν (συν)αρμόδια, κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 2 του ως άνω νόμου και οι οργανικές μονάδες στις οποίες τα μέλη της Επιτροπής προϊστάται, ήτοι τα αντίστοιχα Υπουργεία. Συνεπώς, σε δεύτερο στάδιο, η Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού, υπό την αυτοτελή μορφή των Υπουργείων, (επί των οποίων προϊστάται τα ίδια της τα μέλη) συνεργάζεται μετά του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και συμμετέχει ευθέως στην κατάρτιση του Σχεδίου ΓΠΧΣ&ΑΑ. Κατά το τελευταίο στάδιο, η Επιτροπή Συντονισμού, εγκρίνει, το Σχέδιο του ΓΠΧΣ&ΑΑ, καθιστάμενη κατά συνέπεια το αποφασιστικό όργανο της (εσωτερικής) διοικητικής αυτής διαδικασίας κατάρτισης του ΓΠΧΣ&ΑΑ. Η διοικητική αυτή έγκριση εκ πρώτης όψεως, φαίνεται πλεονάζουσα, διότι αυτονόητα, αφού η Επιτροπή καταρτίζει το Σχέδιο, τούτο παράλληλα σημαίνει και ότι το εγκρίνει. Ωστόσο, το τελικό αυτό στάδιο, που έπεται της Γνωμοδότησης του Εθνικού Συμβουλίου κρίνεται απαραίτητο, αφενός διότι στο μεταξύ και μετά τη λήψη της Γνωμοδότησης, το σχέδιο που αρχικώς είχε καταρτίσει, δύναται να

εμφανίζεται εμπλουτισμένο με νέα στοιχεία που προέκυψαν κατά το στάδιο της συζήτησης για την Γνωμοδότηση, αφετέρου δε, διότι, εφόσον αποκλίνει από τη Γνωμοδότηση, είναι υποχρεωμένη, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 20 παρ. 1 του ΚΔΔ/σίας, να αιτιολογήσει ειδικώς την απόκλισή της αυτή.

*δ. Ως προς την αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής:*

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 3 του ν. 2742/1999 «*το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης υπόκειται στην έγκριση της Ολομέλειας της Βουλής κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος*».

Κατά την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, το ΓΠΧΣ&ΑΑ αναθεωρείται ανά πενταετία εφόσον κρίνεται «*τεκμηριωμένη προς τούτο ανάγκη*», η δε αναθεώρηση αυτή υπάγεται στην ίδια διαδικασία έγκρισης της Ολομέλειας της Βουλής, σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο 3 του άρθρου 6 του ν. 2742/1999. Η «έγκριση» της Ολομέλειας της Βουλής αποτελεί τη μόνη και ικανή πράξη της ολοκλήρωσης της διαδικασίας θέσπισης, η οποία και θα προσδώσει νομική ισχύ στο ΓΠΧΣ&ΑΑ. Η προηγούμενη έγκριση του κειμένου του Σχεδίου από την Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού αποτελεί την απαραίτητη από το νόμο διοικητική έγκριση και μία από τις δύο προαπαιτούμενες τυπικές προϋποθέσεις της εγκυρότητας της έγκρισης της Ολομέλειας της Βουλής (η άλλη είναι η γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου).

Το κείμενο του ΓΠΧΣ&ΑΑ το οποίο εγκρίθηκε από την Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον Τομέα της Χωροταξίας, δεν έχει νομική ισχύ, πριν από την έγκρισή του από τη Βουλή. Το εγκεκριμένο από την Βουλή κείμενο του ΓΠΧΣ&ΑΑ, το οποίο και φέρει τις υπογραφές των συναρμόδιων Υπουργών, ενσωματώνεται στη ρητή εγκριτική πράξη της Ολομέλειας της Βουλής [6], όπως και συνέβη με το σε ισχύ ΓΠΧΣ&ΑΑ που δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΦΕΚ Α΄128/3.7.2008) και φέρει ημερομηνία έγκρισης της Κυβερνητικής Επιτροπής Συντονισμού την 12η Ιουνίου 2008, της δε Ολομέλειας της Βουλής, την 2α Ιουλίου 2008.



Στην έννοια της έγκρισης από την Ολομέλεια της Βουλής, περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της τυπικής νομιμότητας, τόσο της έγκρισης από

την Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού, όσο και εκείνη της Γνωμοδότησης του ΕΣΧΣ&ΑΑ. Η Ολομέλεια της Βουλής, η οποία εγκρίνει, έχει τη δυνατότητα, όπως επισημάναμε ήδη, είτε να εγκρίνει είτε να μην εγκρίνει το Σχέδιο του ΓΠΧΣ&ΑΑ στο σύνολό του, όχι δηλαδή την τροποποίησή του.

## 2. Ο νομικός χαρακτήρας του ΓΠΧΣ&ΑΑ

Τίθεται κατά συνέπεια το ερώτημα:

Ποιος είναι ο νομικός χαρακτήρας ενός τέτοιου νομοθετήματος, όπως του ΓΠΧΣ&ΑΑ, το οποίο δεν αποτελεί αμιγή διοικητική πράξη, εφόσον η έγκρισή του, ως προς τη διοικητική διαδικασία, εξαρτάται μεν από τη διοίκηση αλλά η τελική του θέσπιση υπάγεται στην κρίση της Ολομέλειας της Βουλής. Πρόσθετα, πως θεωρείται ότι συντελείται το έργο της Βουλής, του νομοθετικού δηλαδή οργάνου, του οποίου η συνταγματική αρμοδιότητα είναι κυρίως η συζήτηση και ψήφιση των τυπικών νόμων, που όμως, στην περίπτωση του ΓΠΧΣ&ΑΑ, στερείται (και αυτό με την σειρά του), του δικαιώματος της ολοκληρωμένης νομοθετικής του λειτουργίας, καθότι το υποβληθέν προς έγκριση κείμενο δεν αποτελεί, κατά την έννοια του νόμου, ούτε νομοσχέδιο ούτε πρόταση νόμου προς συζήτηση και ψήφιση, αλλά εγκεκριμένο ήδη από την Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού σχέδιο νομοθετικού κειμένου, το οποίο οφείλει η Ολομέλεια της Βουλής, περιοριστικά, είτε να εγκρίνει είτε να μην εγκρίνει, χωρίς κανένα δικαίωμα τροποποίησης ;

*α) Τα «εσωτερικά» ιδιότυπα νομικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας κατάρτισης και έγκρισης*

Το ΓΠΧΣ&ΑΑ εκδόθηκε, βάσει της «*νομοθετικής εξουσιοδότησης*» του άρθρου 6 παρ. 2 και 3 του Ν 2742/1999, σύμφωνα με την οποία το κείμενο της πράξης καταρτίζεται απο το Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. σε συνεργασία με τα άλλα συναρμόδια Υπουργεία και υπόκειται σε έγκριση της Ολομέλειας της Βουλής, κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος, κατόπιν όμως προηγούμενης Γνωμοδότησης του ΕΣΧΣ&ΑΑ και έγκρισης από την Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού .

Κατά συνέπεια, δύναται να θεωρηθεί, ως προς τη διαδικασία κατάρτισης και διοικητικής έγκρισης της πράξης του ΓΠΧΣ&ΑΑ, ότι προέχει ο κανονιστικός του χαρακτήρας, εφόσον προήλθε βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης σε ορισμένο διοικητικό όργανο, Υπουργός - Κυβερνητική Συντονιστική Επιτροπή, το οποίο και την συντάσσει κατ' αποκλειστικότητα, αλλά και την εγκρίνει.

Όμως στη συνέχεια, λόγω της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής, η οποία συνίσταται σε «εγκριτική» βάσει «εξουσιοδότησης» του τυπικού νόμου 2742/1999, ανατρέπεται τελικά ο «κανονιστικός» χαρακτήρας της πράξης, σε νομοθετικό.

Σε κάθε περίπτωση, το ΓΠΧΣ&ΑΑ δεν αποτελεί γνήσια διοικητική πράξη με την τυπική της έννοια, καθότι δεν αποτελεί μονομερή εκτελεστή διοικητική πράξη, εφόσον, ως προς τα δύο της απαραίτητα στοιχεία που την χαρακτηρίζουν ως τέτοια, δηλαδή, εκείνο της μονομερούς θέσπισης κανόνα δικαίου και η προέλευσή της απο διοικητικό όργανο, συντρέχει μόνο το δεύτερο, καθότι το ΓΠΧΣ&ΑΑ δεν θεσπίζεται μονομερώς με μόνη τη βούληση του διοικητικού οργάνου αλλά η νομική του ισχύς, άρα και η θέσπισή του, υπόκειται στην τελική έγκριση της Ολομέλειας της Βουλής.

Στερούμενη κατά συνέπεια του χαρακτήρα της αμιγούς τυπικής διοικητικής πράξης, το ΓΠΧΣ&ΑΑ στερείται και του ελέγχου των τυπικών κριτηρίων έκδοσής του, ως προς την αρμοδιότητα του εξουσιοδοτούμενου οργάνου, αν δηλαδή είναι νόμιμη η θέσπισή του απο τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας όπως ορίζει το Σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 2) ή το ΓΠΧΣ&ΑΑ

αποτελεί ρύθμιση «ειδικότερου θέματος» ή «θέματος τοπικού ενδιαφέροντος»<sup>[7]</sup> (που προφανώς δεν είναι η περίπτωση λόγω της χωρικής ρυθμιστικής του διάστασης και του εθνικού του χαρακτήρα), ώστε να δικαιολογείται η κατ' εξαίρεση νομοθετική εξουσιοδότηση σε άλλα όργανα της Διοίκησης (Υπουργό Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε. , Κυβερνητική Συντονιστική Επιτροπή).

*β) Η εσφαλμένη νομοθετική υπαγωγή της διαδικασίας έγκρισης του ΓΠΧΣ&ΑΑ στο άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος*

Τίθεται όμως συγχρόνως το ερώτημα, εάν η υπαγωγή της εγκριτικής διαδικασίας της Ολομέλειας της Βουλής, από το Ν 2742/1999, στη διάταξη του άρθρου 79 παρ. 8 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «*Τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως νόμος ορίζει*» είναι απόρροια της ίδιας αυτής της συνταγματικής επιταγής, λόγω του ότι το ΓΠΧΣ&ΑΑ εμπίπτει, ως προς το ρυθμιστικό του αντικείμενο, στην έννοια του προγράμματος οικονομικής ή κοινωνικής ανάπτυξης ή αφορά απλώς μία διαδικαστική αναφορά, ανεξάρτητα της εννοιολογικής υπαγωγής του ΓΠΧΣ&ΑΑ στη συνταγματική διάταξη.

Το ερώτημα αυτό, εκ πρώτης όψεως, έχει σημασία για τον έλεγχο της συνταγματικότητας της διαδικασίας έγκρισης, καθότι εάν πράγματι το ΓΠΧΣ&ΑΑ, υπάγεται εννοιολογικά στα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, θα έπρεπε να τηρηθεί και η διαδικασία έγκρισης που προβλέπει ο Ν 503/1976, όπως ισχύει, και ο οποίος ψηφίστηκε για την εφαρμογή της συνταγματικής αυτής επιταγής του άρθρου 79 παρ. 8 («...*εγκρίνονται... όπως νόμος ορίζει*») ή πρόκειται περί απλής, πλην όμως ατυχούς παραπομπής, στην προσπάθεια του νομοθέτη να προσδώσει στο ΓΠΧΣ&ΑΑ «αυξημένο» νομοθετικό κύρος, υπάγοντας τη διοικητική «πράξη» σε έγκριση από την Ολομέλεια και όχι τμήμα της Βουλής, (αλλά περιορισμένης - εγκριτικής και μόνο αρμοδιότητας), αναγνωρίζοντας έτσι εμμέσως, ότι πρόκειται στην ουσία, λόγω του χαρακτήρα του ΓΠΧΣ&ΑΑ, περί διοικητικής και μόνο αρμοδιότητας. Θεωρούμε ότι συντρέχει

η δεύτερη υπόθεση και ότι πρόκειται περί ατυχούς νομοθετικής υπαγωγής, η αστοχία όμως της οποίας δεν ακυρώνει την ισχύ της νομοθετικής πράξης.

Το άστοχο της νομοθετικής παραπομπής στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 79 παρ. 8, προκύπτει από την σκοπιμότητα και ερμηνεία της ίδιας αυτής της διάταξης, καθώς και από τη ρυθμιστική της συνάφεια προς το σύνολο των διατάξεων του ιδίου του άρθρου 79, καθώς και του σχετικού κεφαλαίου του Συντάγματος, στο οποίο εντάσσεται το άρθρο αυτό.

Πράγματι, το άρθρο 79 αποτελεί το ένα από τα τρία άρθρα του έκτου κεφαλαίου του Συντάγματος, με τίτλο «ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ». Το άρθρο 78 αφορά και φέρει ως τίτλο, την «Επιβολή Φόρου», το άρθρο 79, «Η ψήφιση του προϋπολογισμού» και το άρθρο 80, «Οργανικός νόμος για μισθούς και συντάξεις». Κατά συνέπεια το κεφάλαιο αυτό του Συντάγματος έχει οικονομικό και μόνο περιεχόμενο, προσδιορίζοντας τα έσοδα και έξοδα του Κράτους και τη διαδικασία κοινοβουλευτικού ελέγχου αυτών.

Ειδικότερα μάλιστα, το άρθρο 79 περί ψήφισης του προϋπολογισμού, έχει «λογιστικό-τεχνικό» χαρακτήρα, καθότι από το σύνολο των οκτώ παραγράφων, οι επτά αναφέρονται στον προϋπολογισμό και στη διαδικασία ψήφισης αυτού. Η τελευταία όμως, πράγματι, παράγραφος οκτώ του άρθρου, εκφεύγει της νομοτεχνικής κυριαρχίας της ορολογίας του Προϋπολογισμού των προηγούμενων παραγράφων και εισάγει τους όρους των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Πλην όμως και σε αυτή την περίπτωση, δεν αποσκοπείται η εμβόλιμη, στην εννοιολογική συνοχή των προηγούμενων παραγράφων, αυτοτελής ρύθμιση της διαδικασίας έγκρισης, από την Ολομέλεια της Βουλής, των προγραμμάτων οικονομικού και κοινωνικού περιεχομένου, αλλά η υπαγωγή αυτών σε προϋπολογιστική διαδικασία, λόγω της αναγκαιότητας χρηματοδότησής τους<sup>[8]</sup>. Το ΓΠΧΣ&ΑΑ όμως δεν υποβλήθηκε με προϋπολογιστική πρόβλεψη προς έγκριση, ούτε προβλέπεται τέτοια υποχρέωση από το Ν 2742/1999, αλλά και ούτε είναι δυνατόν να υπαχθεί σε τέτοια διαδικασία λόγω του γενικού, στρατηγικού του χαρακτήρα.

Πρόσθετα όμως, για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής, προβλέπεται από την ίδια τη συνταγματική διάταξη, η θέσπιση ειδικού νόμου ως προς τη

διαδικασία έγκρισης των προγραμμάτων αυτών από την Ολομέλεια της Βουλής. Πράγματι, προς εφαρμογή της συνταγματικής αυτής επιταγής ψηφίστηκε ο εκτελεστικός νόμος 503/1976 «Περί τρόπου εγκρίσεως και παρακολουθήσεως υπό της Βουλής των κατά άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος Προγραμμάτων Οικονομικής και Κοινωνικής Αναπτύξεως». Ο νόμος αυτός ορίζει τον Υπουργό Συντονισμού (τώρα Οικονομίας και Οικονομικών) ως τον αρμόδιο για την υποβολή των προγραμμάτων αυτών στη Βουλή.

Όμως, το προς έγκριση στην Ολομέλεια της Βουλής Σχέδιο ΓΠΧΣ&ΑΑ δεν εισήχθη με τις διαδικασίες του προαναφερόμενου νόμου, αλλά σύμφωνα με το νόμο 2749/1999, ο οποίος προβλέπει αυτοτελείς διαδικασίες κατάρτισης και τον Υπουργό Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε., ως αρμόδιο για την εισαγωγή του προς έγκριση στο νομοθετικό όργανο.

Σύμφωνα με τα παραπάνω διαλαμβανόμενα θεωρούμε ότι η νομοθετική αναφορά περί της υπαγωγής της έγκρισης του Σχεδίου ΓΠΧΣ&ΑΑ στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 79 παρ. 8 είναι άστοχη νομοτεχνικά και ανεφάρμοστη πρακτικά, όπως και αποδείχθηκε από τις ίδιες τις διαδικασίες της συζήτησης και έγκρισής του από την Ολομέλεια της Βουλής, εφόσον, ούτε υποβλήθηκε ούτε εγκρίθηκε με τις προβλεπόμενες διαδικασίες του εκτελεστικού νόμου 503/1976 της συνταγματικής πρόβλεψης του άρθρου 79 παρ. 8. Εξάλλου, κατ' ανάλογη εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης του 79 παρ. 8, θα έπρεπε να είχε εγκριθεί και ο ν. 1650/1986 «Για την προστασία του περιβάλλοντος», λόγω της συνάφειάς του προς τον χωροταξικό σχεδιασμό του ΓΠΧΣ&ΑΑ και λόγω της κοινής τους συνταγματικής πρόβλεψης του άρθρου 24 του Συντάγματος[9], καθώς και του προγραμματικού, κοινωνικού και οικονομικού αναπτυξιακού τους χαρακτήρα. Πλην όμως, ο ν. 1650/1986, ψηφίστηκε και δεν εγκρίθηκε και όχι από την Ολομέλεια της Βουλής αλλά από το θερινό Τμήμα αυτής (βλ. και ΣτΕ 3682/1986). Αλλά και κατ' επέκταση, εάν δεχθούμε ότι το ΓΠΧΣ&ΑΑ εντάσσεται πράγματι στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 79 παρ. 8 λόγω του προγραμματικού του χαρακτήρα και της κοινωνικής και οικονομικής αναπτυξιακής[10] του ιδιαιτερότητας (τα οποία περιλαμβάνει ως χαρακτηριστικά, αλλά όχι μόνο αυτά), πολύ περισσότερο και τα Ειδικά Χωροταξικά αλλά και τα πολεοδομικά, θα έπρεπε να υπάγονται στην ίδια διαδικασία (όπως εξίσου και τα περιβαλλοντικά αντίστοιχα), τα οποία

διακατέχονται από κοινωνικό, οικονομικό και αναπτυξιακό χαρακτήρα.

### γ) Ο νομικός χαρακτηρισμός του ΓΠΧΣ&ΑΑ

Το ΓΠΧΣ&ΑΑ εγκρίθηκε τελικά τον Ιούλιο του 2008, «σύμφωνα» και κατ' επίκληση της διάταξης του άρθρου 79 παρ. 8 του Συντάγματος, χωρίς όμως προϋπολογιστική υποστήριξη και χωρίς την τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας έγκρισης από την Ολομέλεια της Βουλής, του εκτελεστικού νόμου 503/1976.

Τίθεται όμως στη συνέχεια και το ερώτημα εάν, είτε λόγω της επίκλησης ως προς το «σύμφωνο» του προς το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος και εφόσον δεν τηρήθηκε η προβλεπόμενη διαδικασία έγκρισής του από τον εκτελεστικό νόμο 503/1976, είτε λόγω της άστοχης νομικά υπαγωγής του από το ν. 2742/1999 στο συνταγματικό άρθρο, στην έννοια όμως του οποίου δεν συμπεριλαμβάνεται ο χωροταξικός σχεδιασμός, πάσχει αντισυνταγματικότητα.

Θεωρούμε ότι η νομοθετική πράξη έγκρισης του ΓΠΧΣ&ΑΑ έχει ουσιαστική και τυπική ισχύ παρά τις προαναφερόμενες πλημμέλειες. Το άρθρο 72 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει τα θέματα τα οποία υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής, παραπέμποντας παράλληλα και στα άλλα θέματα που προβλέπονται ειδικά από άλλες διατάξεις του Συντάγματος όπως αυτή του άρθρου 79 παρ. 8. Η έννοια όμως της αποκλειστικής αυτής νομοθετικής αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν ελέγχεται περιοριστικά ως προς την τυπικότητά της. Έχει κριθεί ότι ο έλεγχος της τυπικής συνταγματικότητας των νόμων δεν περιλαμβάνει και την έρευνα της τήρησης από τη Βουλή της διαδικασίας ψήφισης αυτών<sup>[11]</sup> (ΣτΕ 1852/1997, 1270/1977, 665/1978, 902/1981). Η εκ μέρους του νομοθετικού οργάνου τήρηση των κανόνων κατανομής της νομοθετικής αρμοδιότητας μεταξύ της Ολομέλειας της Βουλής και Τμημάτων αυτής, δεν ανάγεται στα εξωτερικά στοιχεία του νόμου αλλά στα «interna corporis» της Βουλής, η οποία και είναι

η μόνη αρμόδια για τον έλεγχο αυτού.

Κατά συνέπεια, επειδή η αναφορά του Ν 2742/1999, στην κατ' εσφαλμένη ερμηνεία και υπαγωγή του νομοθέτη, διάταξη του άρθρου 79 παρ. 8 Σ , αφορά τη διαδικασία παραγωγής του ΓΠΧΣ&ΑΑ από το νομοθετικό όργανο, δηλαδή την τυπικότητα της πράξης, η τηρούμενη από τη Βουλή διαδικασία θέσπισης του ΓΠΧΣ&ΑΑ, ως προς τη συνεδρία σε Ολομέλεια και ως προς την έγκριση, αντί της ψήφισης, παραμένει συνταγματικά ισχυρή ως «interna corporis» αρμοδιότητά της και δεν επηρεάζει τα εξωτερικά στοιχεία αυτής.

Το ΓΠΧΣ&ΑΑ παραμένει ισχυρό και ως προς τα στοιχεία της ουσιαστικής συνταγματικότητας του καθότι εκδόθηκε προς υλοποίηση της επιταγής που περιέχεται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος και σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη και επιταγή του άρθρου 6 του Ν 2742/1999 στον οποίο βασίζεται η πράξη έγκρισης της Βουλής, αλλά και η αιτιολογία κατάρτισης του ΓΠΧΣ&ΑΑ από την Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού, η οποία και ενσωματώθηκε στην εγκριτική κοινοβουλευτική πράξη.

Πρόσθετα, λόγω της καθοριστικής εθνικής σημασίας της πράξης του ΓΠΧΣ&ΑΑ για το σύνολο της χώρας και του χωροταξικού σχεδιασμού[12], η έγκρισή του από την Ολομέλεια της Βουλής και η προηγούμενη υποβολή Γνωμοδότησης από το ΕΣΧΣ&ΑΑ προσδίδουν, διαδικαστικά, ευρεία πολιτική, κοινωνική και επιστημονική αποδοχή[13] στο κείμενο αυτό (πράξη αυξημένης νομοθετικής βούλησης).

Είναι αλήθεια ότι το ΓΠΧΣ&ΑΑ είναι μία ιδιότυπη νομοθετική πράξη[14] και δεν εμπίπτει σε καμία από τις προβλεπόμενες από το νόμο[15] κατηγορίες νόμου. Θεωρούμε ότι το ΓΠΧΣ&ΑΑ εφόσον εγκρίθηκε από την Ολομέλεια της Βουλής, στην αποκλειστική αρμοδιότητα της οποίας έγκειται η θέσπισή του (ή μη), αποτελεί νομοθετική πράξη του οργάνου αυτού. Ανεξάρτητα του οποιουδήποτε στρατηγικού ή προγραμματικού του χαρακτήρα, προεξέχει, στη διαδικασία θέσπισης ο νομοθετικός του χαρακτήρας (5), λόγω της τελικής έγκρισής του από τη Βουλή, παρά το «κανονιστικό» περιεχόμενο της κατάρτισής του από τη Διοίκηση.

Η άστοχη νομοθετική υπαγωγή στη διαδικασία της έγκρισης του ΓΠΧΣ&ΑΑ από την Ολομέλεια της Βουλής, αντί της υπαγωγής του στην αυτοτελή έγκριση της Διοίκησης, ως αμιγούς, κατ' εξουσιοδότηση του νόμου, (όπως θα έπρεπε) διοικητικής πράξης, θέτει και το ζήτημα της χρονικής διαδοχής των δύο νομοθετημάτων, του 2742/1999 και του ΓΠΧΣ&ΑΑ υπό την εγκριτική νομοθετική πράξη υπ' αρ. 6876/487/της 3.7.2008.

Ο κανόνας δικαίου βάσει του οποίου ο νεότερος νόμος υπερισχύει του παλαιότερου, θέτει πράγματι ένα νομοτεχνικό πρόβλημα, έχει όμως θεωρητική σημασία στην περίπτωση αυτή, κατά το μέτρο που το ΓΠΧΣ&ΑΑ εξειδικεύει τις διατάξεις του ν. 2742/1999, η δε ισχύς του θα πρέπει να ελεγχθεί με βάση τη νομολογία και τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων του, λαμβάνοντας όμως παράλληλα υπόψη και το ρυθμιστικό πλαίσιο του ν. 2742/1999 που το θεσμοθετεί και εφόσον η μία διάταξη δεν είναι αντίθετη στην άλλη, εγείροντας ζήτημα ασυμβίβαστου.

## **B. Συμπέρασμα**

Η προβλεπόμενη από το νόμο 2742/1999 διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του ΓΠΧΣ&ΑΑ ενέχει θέματα νομοτεχνικά, τα οποία, χωρίς να ανατρέπουν τη συνταγματική ισχύ του ΓΠΧΣ&ΑΑ, δεν δικαιώνουν πλήρως την προσδοκία του νομοθέτη περί θέσπισης «... ενός *Εθνικού Συμφώνου* ...» ανάπτυξης και οργάνωσης του ελληνικού χώρου (βλ. Εισηγητική Έκθεση αρ. 6).

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος περιοριζόμενος στην αρμοδιότητα της έγκρισης, δεν αποτελεί ουσιαστικό νομοθετικό έργο παρά μόνο παράθεση απόψεων πολιτικών κομμάτων, οι οποίες εξάλλου, ακόμα και εάν ληφθούν υπόψη για την αναθεώρηση της επόμενης πενταετίας του ΓΠΧΣ&ΑΑ, ενδεχόμενα να έχουν απωλέσει και την επικαιρότητά τους. Ο ν. 2742/1999 χρήζει τροποποίησης, είτε προς την κατεύθυνση του πλήρους κοινοβουλευτικού ελέγχου του ΓΠΧΣ&ΑΑ



είτε της αμιγούς διοικητικής πράξης, αναδεικνύοντας, κατά τον τρόπο αυτό, τον αμιγή κανονιστικό του χαρακτήρα ως αναπτυξιακό πρόγραμμα χωροταξικού σχεδιασμού της χώρας. Μόνο με τον τρόπο αυτό της σαφούς δηλαδή διάκρισης των συνταγματικών αρμοδιοτήτων εξασφαλίζεται και ο κοινωνικός και νομικός έλεγχος.

Η νομοθετική ευστοχία των επιλογών του ΓΠΧΣ&ΑΑ ως προς τις χωροταξικές ρυθμίσεις που διαμορφώνουν τις προϋποθέσεις και το αντικείμενο των χρήσεων γης και κατά συνέπεια την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανάπτυξη της χώρας, αποτελεί αντικείμενο κοινωνικού ελέγχου. Η νομική όμως ευστοχία των επιλογών των χωροταξικών ρυθμίσεων, στη βάση της νομιμότητας της νομοθετικής κρίσης, εάν διαμορφώνουν πεδία παραβίασης περιβαλλοντικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελεί αντικείμενο δικαστικού ελέγχου.

[1] Ως προς τη σχέση μεταξύ των αρχικών ρυθμιστικών προτάσεων των μελετητικών γραφείων που υποβλήθηκαν στο Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε και του τελικού σχεδίου του ΓΠΧΣ&ΑΑ που υποβλήθηκε στο ΕΣΧΣ&ΑΑ προς διαβούλευση και γνωμοδότηση, βλ. *Ευθ. Παπαγιάννη*, «Περιβάλλον και χώρος», Εφημερίδα «ΤΟ ΒΗΜΑ», μηνιαία έκδοση επιφυλλίδας «ΒΗΜΑ ΙΔΕΩΝ», τεύχος Σεπτεμβρίου 2007, σελ.27.

[2] Ως προς την αναγκαιότητα εκπόνησης προηγούμενης μελέτης Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης (ΣΠΕ) των επιπτώσεων για την κατάρτιση ΓΠΧΣ&ΑΑ, σύμφωνα με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, βλ. *Ι. Κουφάκη* «Χωροταξικός σχεδιασμός και περιοχές NATURA 2000», «Νόμος και Φύση» -ιστότοπος- (Ιούνιος 2008), καθώς και *Κυριάκος Μητσοτάκης*, «Το σχέδιο του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και η προστασία του περιβάλλοντος», όπ.π. (Μάιος 2008). Βλ. επίσης πρακτικά της Ολομέλειας της Βουλής για τη συζήτηση του Σχεδίου του ΓΠΧΣ&ΑΑ, συνεδρίαση ΡΟΑ΄ της 23/6/2008, ομιλία του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. κ. Γεωργίου Σουφλιά, ως προς τη μη αναγκαιότητα.

[3] Ως προς τη θέση ορισμένων εκπροσώπων, φορέων-μελών του ΕΣΧΣ&ΑΑ για το κείμενο της Γνωμοδότησης, βλ. *Κρίτων Αρσένης*, «Εθνικό χωροταξικό - Κίνδυνοι για την ανάπτυξη και τον τουρισμό» «Νόμος και Φύση», -ιστότοπος- (Φεβρουάριος 2008).

[4] Ειδικότερα ως προς το απαιτούμενο επιστημονικό κύρος που πρέπει να διαθέτει το ΕΣΧΣ&ΑΑ επισημαίνεται ότι η διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Σ, προβλέπει ότι «οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης». Ο δε νόμος 2742/1999 ως προς τους εκπροσώπους του ΕΣΧΣ&ΑΑ προβλέπει (βλ. και παραπάνω) επιστήμονα αναγνωρισμένου κύρους και εμπειρίας στα θέματα χωροταξίας ως Πρόεδρο, έξι επιστημονικούς φορείς και δύο μέλη Διδακτικού και Ερευνητικού Προσωπικού (Δ.Ε.Π.) Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Α.Ε.Ι.)

[5] Βλ. *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, 2005, σ. 151, σημ. 11.

[6] Βλ. κατ' ανάλογη εφαρμογή, ως προς την μη εκτελεστικότητα διοικητικής πράξης οργάνου που υπάγεται σε έγκριση άλλου διοικητικού οργάνου, το οποίο και την ενσωματώνει στην εγκριτική του πράξη, ΣτΕ 2898/1983, 3698/1987.

[7] Εξάλλου, κατ' ανάλογη εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής περί προστασίας του περιβάλλοντος, έχει κριθεί ότι τα θέματα αυτά δεν έχουν τοπικό και λεπτομερειακό χαρακτήρα (ΣτΕ 358/1998). Επομένως είναι επίσης αυτονόητο, κατά την ίδια έννοια της συνταγματικής επιταγής της χωρικής οργάνωσης της χώρας, πως τα θέματα χωροταξίας δεν έχουν λεπτομερειακό χαρακτήρα, ώστε να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα άλλων, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, διοικητικών οργάνων.

[8] Βλ. Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, συνεδρίαση Ο' , 15 Απριλίου 1975, εισήγηση Α. Παπανδρέου, του οποίου ήταν και η πρόταση που αποδέχθηκε η Βουλή, με προσθήκη της παραγράφου 8 στο άρθρο 79. επίσης, όπ.π., Κ. Στεφανάκη (Υπουργός Δικαιοσύνης).

[9] Ως προς την εφαρμογή και ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 24 παρ. 2 Σ περί χωροταξικού σχεδιασμού και πλούσια παράθεσή της βλ. άρθρο για την ιστορική εξέλιξη της νομολογίας του ΣτΕ του *Κ. Μενουδάκου*, «Ο Χωροταξικός σχεδιασμός στη Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας», σ. 31-50, *Γ. Γιαννακούρου-Κ. Μενουδάκος-Λ. Βασενχόβεν*, «Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα. Νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη». Ημερίδα της «Νόμος και Φύση», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2008.

[10] Ως προς την σχέση αναπτυξιακού προγραμματισμού και χωροταξικού σχεδιασμού, βλ. *Γ. Γιαννακούρου-Κ. Μενουδάκος-Λ. Βασενχόβεν*, «Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα. Νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη», άρθρο του *Λ. Κ. Βαζενχόβεν*, «Εθνικός χωροταξικός σχεδιασμός: περιεχόμενο, διαδικασία, σχέδια και

προγράμματα», «Νόμος και Φύση», εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2008, σ. 51 επ.

[11] Βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2005, παρ. 432, σ. 448 και αντίθετη προς το ΣτΕ άποψη, βλ., Π. Παραράς, «Σύνταγμα», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2001, άρθρο 72 Σ, σ. 271.

[12] Ως προς την εφαρμοσιμότητα και τον δεσμευτικό ή μη χαρακτήρα των χωροταξικών σχεδίων, ως προς τα υποκείμενα ή υπερκείμενα αυτών, βλ. Δ. Οικονόμου, «Το πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης», Γ. Γιαννακούρου-Κ. Μενουδάκος-Λ. Βασενχόβεν, «Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα. Νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη», εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2008, σ. 105 επ.

[13] Βλ. στην Αιτιολογική έκθεση κατ' άρθρον της «Εισηγητικής Έκθεσης» του ν. 2742 της 7/10/1999, στην ανάπτυξη του άρθρου 6 παρ. 3 αναφέρει ως προς την διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης βάσει του άρθρου 79 παρ. 8 του Σ. «(...) Αποκτά έτσι τα χαρακτηριστικά μιας ευρείας προγραμματικής πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής συμφωνίας, με άλλα λόγια, ενός Εθνικού Συμφώνου ανάπτυξης και οργάνωσης του ελληνικού χώρου».

[14] Ως προς την νομική δεσμευτικότητα, έναντι του Δημοσίου και ιδιωτών, του ΓΣΧΣ&ΑΑ βλ. Γ. Γιαννακούρου-Κ. Μενουδάκος-Λ. Βασενχόβεν «Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα. Νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη», «Νόμος και Φύση» εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2008, άρθρο της Γ. Γιαννακούρου «Το θεσμικό πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: Επίκαιρα διλήμματα και προκλήσεις για το μέλλον», σ. 13 επ.

[15] Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος, όπ.π., παρ. 47, σ. 62.