

# **ΤΟ DEAL ΤΗΣ «ΔΙΠΛΗΣ ΑΝΑΠΛΑΣΗΣ» ΛΕΩΦΟΡΟΥ ΑΛΕΞΑΝΔΡΑΣ-ΕΛΑΙΩΝΑ ΒΟΤΑΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΤΟ «ΕΜΠΟΔΙΟ» ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ (Ιούλιος 2010)**

**Συγγραφέας:** ΠΑΥΛΟΣ-ΜΙΧΑΗΛ ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ

## **I. Η θέσπιση των ρυθμίσεων των άρθρων 11 και 12 του ν. 3481/2006**

Η χωροθέτηση νέων σύγχρονων αθλητικών εγκαταστάσεων διεθνών προδιαγραφών σε άλλη θέση του πολεοδομικού συγκροτήματος της Πρωτεύουσας αποτελεί ασφαλώς ένα εξαιρετικά δύσκολο και σύνθετο εγχείρημα. Αυτό όχι μόνο διότι είναι πλέον ελάχιστοι οι μεγάλοι αδόμητοι χώροι που έχουν απομείνει στην Πρωτεύουσα, αλλά και διότι οι ελάχιστοι εναπομείναντες ελεύθεροι χώροι τελούν υπό ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς – αν και αυτό συχνά δεν εφαρμόζεται και παραμένει συνήθως «στα χαρτιά», αφού η Πολιτεία δεν επιδεικνύει πάντοτε την απαιτούμενη πολιτική βούληση και αποφασιστικότητα και δεν διαθέτει τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους για την υλοποίησή του. Αυτό συνέβη και στην περίπτωση της περιοχής του Ελαιώνα Βοτανικού που χαρακτηρίζεται σήμερα ως «σκουπιδότοπος», «συνονθύλευμα από οχλούσες χρήσεις» και «πηγή ανεξέλεγκτης ρύπανσης για την πόλη», παρόλον ότι σύμφωνα με ειδική επιστημονική μελέτη που συντάχθηκε με τη συνεργασία του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (ΟΡΣΑ) και του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου (ΕΜΠ) και αποτελεί τη βάση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου της περιοχής, η οποία έχει χαρακτηριστεί και Ζώνη Ελεγχόμενης Ανάπτυξης (ΖΕΑ), αυτή προβλέπεται να αποτελέσει «μεγάλο, κεντρικό, πυρήνα αστικού πρασίνου».<sup>[1]</sup> Η επιλογή της περιοχής αυτής ως χώρου για τη μετεγκατάσταση του γηπέδου του Παναθηναϊκού μετά την απόρριψη άλλων εναλλακτικών θέσεων (Γουδί, Αττικό Ήλος, Ελληνικό) είχε λοιπόν να αντιμετωπίσει ευθύς εξ αρχής πολλά δυσεπίλυτα προβλήματα που αναφέρονται κυρίως στην ανάγκη επανατροποποίησης του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας και της εγκεκριμένης πολεοδομικής μελέτης της περιοχής, στην εναρμόνιση μιας σειράς εμπορικών και

άλλων σχετικών χρήσεων γης με την έννοια του «υπερτοπικού πόλου αναψυχής, αθλητισμού και πολιτιστικών λειτουργιών», στην περιέλευση στο Δήμο Αθηναίων της κυριότητας των αναγκαίων εκτάσεων με οικονομικώς συμφέροντα τρόπο και στη διατήρηση ενός τουλάχιστον μέρους των θεσμοθετημένων κοινόχρηστων χώρων πρασίνου της περιοχής. Παράλληλα το όλο εγχείρημα έπρεπε να υποστηριχθεί δυναμικά και ποικιλοτρόπως από την Πολιτεία και να συνδυαστεί με την προσέλκυση μεγάλων ιδιωτικών επενδύσεων εκ μέρους ισχυρών επιχειρηματιών και τη γενναία χρηματοδότηση εκ μέρους των τραπεζών. Ο Παναθηναϊκός αποτελεί άλλωστε το μεγαλύτερο αθλητικό σωματείο της Πρωτεύουσας που ζει και εργάζεται περίπου ο μισός ελληνικός πληθυσμός και έναν από τους μεγαλύτερους αθλητικούς συλλόγους της χώρας που έχει τη συμπάθεια σχεδόν των μισών Ελλήνων φιλάθλων και οπαδών, οι οποίοι στο βαθμό που είναι μέλη του εκλογικού σώματος είναι και ψηφοφόροι όλων των πολιτικών κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή, αλλά και εκτός αυτής.

Σημαντική συμβολή στην ευόδωση του εγχειρήματος είχε βεβαίως η κατάλληλη αξιοποίηση της υφιστάμενης πραγματικής και νομικής κατάστασης στις περιοχές Λεωφόρου Αλεξάνδρας και Ελαιώνα Βοτανικού: Τόσο η παλιά προσφυγική συνοικία Κουντουριώτικα Αμπελοκήπων, στην οποία ανήκει το Ο.Τ. 22 περιοχής 69 του Δήμου Αθηναίων που βρίσκεται το παλαιό γήπεδο του Παναθηναϊκού στη Λεωφόρο Αλεξάνδρας, όσο και το εντός των ορίων του Δήμου Αθηναίων τμήμα του Ελαιώνα Βοτανικού, στο οποίο βρίσκονται τα Ο.Τ. 45, 46, 48 και 50 του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου της περιοχής που προορίζεται για τη μετεγκατάσταση του γηπέδου, χαρακτηρίζονται από τις οικείες πολεοδομικές διατάξεις ως κοινόχρηστοι χώροι αστικού πρασίνου και συγκαταλέγονται μεταξύ των ιδιαίτερα υποβαθμισμένων κεντρικών περιοχών της Αθήνας που χρειάζονται ανάπλαση.<sup>[2]</sup> Η απόδοση στην κοινή χρήση των χώρων αυτών συναρτάται ωστόσο με την κατεδάφιση του παλαιού γηπέδου στη Λεωφόρο Αλεξάνδρας αφενός και την καθ' οιονδήποτε τρόπο απομάκρυνση της παλαιάς βιομηχανικής μονάδας παραγωγής τεχνητής μέταξας και συνθετικών ινών της εταιρείας ΕΤΜΑ Α.Ε. από το Βοτανικό αφετέρου, η παραμονή και λειτουργία της οποίας είχε επιτραπεί κατ' εξαίρεση προσωρινά σε ένα τμήμα του Ο.Τ. 45 του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου της περιοχής. Με την κατεδάφιση του γηπέδου και την απομάκρυνση του βιομηχανικού συγκροτήματος θα μπορούσε έτσι να καταστεί δυνατή η ανάπλαση και εξυγίανση δύο ιδιαίτερα πυκνοδομημένων και υποβαθμισμένων περιοχών στο κέντρο της Αθήνας, η δημιουργία ενιαίου δικτύου ροής πεζών, ελεύθερων και ιστορικών χώρων και χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων και η

προώθηση του προγράμματος ενοποίησης αστικών χώρων πρασίνου και αναψυχής από Λυκαβηττό έως Τουρκοβούνια σύμφωνα με σχετική επιταγή του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας (ΡΣΑ) και ειδική και συγκεκριμένη πρόβλεψη του εγκεκριμένου Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ) του Δήμου Αθηναίων, οι οποίες παραμένουν ανενεργείς για περισσότερο από 30 χρόνια λόγω των «υπέρογκων αποζημιώσεων» που συνεπάγονται για τη συντέλεση των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων και της «έλλειψης συγκεκριμένου σχεδίου με δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα» για τη μετεγκατάσταση οχλουσών βιομηχανιών. Αυτό ισχύει κυρίως για τη βιομηχανική μονάδα της ETMA Α.Ε. στην περιοχή του Ελαιώνα, στην οποία προβλέπεται μάλιστα κατ' εξαίρεση ότι για τον υπολογισμό της οφειλόμενης εισφοράς σε γη ως «ιδιοκτησία» δεν νοείται το άθροισμα των ιδιοκτησιών γης ενός και του αυτού ιδιοκτήτη που περιλαμβάνονται στο σύνολο της πολεοδομικής ενότητας, αλλά μόνο στα διοικητικά όρια κάθε δήμου που υπάγεται σε αυτή,<sup>[3]</sup> ενώ ολόκληρη η περιοχή καθορίζεται ως Ζώνη Αγοράς Συντελεστή (ΖΑΣ) με αυξημένο συντελεστή δόμησης που προέρχεται αποκλειστικά από βαρυνόμενα ακίνητα εντός της περιοχής του Ελαιώνα και κυμαίνεται από 0,4 έως 0,8 ανάλογα με τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης.<sup>[4]</sup> Παράλληλα επιτρέπεται η μεταφορά συντελεστή δόμησης για τις νομίμως υφιστάμενες εγκαταστάσεις υψηλής όχλησης που βρίσκονται στην περιοχή του Ελαιώνα και για τις εγκαταστάσεις, τα κτίρια ή τα τμήματά τους που εμπίπτουν μέσα σε χώρο κοινοχρήστου πρασίνου της ίδιας περιοχής, εφόσον απομακρύνονται ή κατεδαφίζονται πριν από την παρέλευση είκοσι (20) ετών.<sup>[5]</sup>

Εντούτοις, καθοριστική για το όλο εγχείρημα υπήρξε η ξαφνική αλλαγή στάσης του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας και του Δήμου Αθηναίων με αφορμή το από 2-10-2003 αίτημα της εταιρείας ETMA Α.Ε. για πολεοδομική ρύθμιση του ακινήτου της στο επίμαχο Ο.Τ. 45 ενόψει της επικείμενης οριστικής διακοπής της λειτουργίας της και της μεταφοράς του εργοστασίου της εκτός της περιοχής του Ελαιώνα. Ειδικότερα, η Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού Αθήνας με τις από 14-1-2004, 19-1-2005 και 16-11-2005 αποφάσεις της έκανε δεκτές τις αντίστοιχες από 8-1-2004, 3-11-2004 και 9-11-2005 σχετικές υπηρεσιακές εισηγήσεις, στις οποίες εκτιμάται ότι «η πρόβλεψη που διατυπώνεται στο άρθρο 3 παρ. 2 τελευταίο εδάφιο του Π.Δ. της 20-9-1995 για τη μετατροπή ολόκληρης της έκτασης της ETMA Α.Ε. σε χώρο κοινοχρήστου πρασίνου, σήμερα φαίνεται αδύναμη να πραγματοποιηθεί», και μετά από την κατηγορηματική δήλωση του Δήμου Αθηναίων ότι «δεν υπάρχει οικονομική δυνατότητα μετατροπής ολόκληρης της ιδιοκτησίας της ETMA Α.Ε. σε

κοινόχρηστο πράσινο στο άμεσο αλλά ούτε και στο απώτερο μέλλον», ενέκρινε – χωρίς προηγούμενη επιστημονική μελέτη – την τελική πρόταση για σημειακή τροποποίηση της εγκεκριμένης πολεοδομικής μελέτης και αναδιάταξη των οικοδομήσιμων χώρων και των χώρων πρασίνου στο σύνολο του Ο.Τ. 45, εμβαδού 205 στρεμμάτων περίπου, ως εξής: Δημιουργούνται τρία νέα Ο.Τ., τα οποία προβλέπονται στο σύνολό τους ως οικοδομήσιμοι χώροι: το Ο.Τ. 45Α, εμβαδού 43 στρεμμάτων περίπου, το οποίο παραμένει στην ιδιοκτησία της ΕΤΜΑ Α.Ε., και τα Ο.Τ. 45Β και 45Γ, εμβαδού 18 στρεμμάτων και 15 στρεμμάτων αντίστοιχα. Ο όγκος του κοινοχρήστου πρασίνου διατάσσεται σε εκτάσεις που είναι κατά κύριο λόγο αδόμητες, εντός δε του πρασίνου διατηρείται, εφόσον είναι καλής κατασκευής, ένα κτίριο της ΕΤΜΑ Α.Ε., εμβαδού 19 στρεμμάτων περίπου, το οποίο προτείνεται να παραχωρηθεί στο Δήμο Αθηναίων, προκειμένου να στεγάσει δημοτικές δραστηριότητες και με την εκμετάλλευσή του να αποκτήσει έσοδα για την εφαρμογή του σχεδίου στην υπόλοιπη περιοχή. Ο όγκος πρασίνου, μετά την αφαίρεση των 19 στρεμμάτων που αντιστοιχούν στο διατηρούμενο κτίριο, καταλαμβάνει 95 στρέμματα, μέγεθος που κρίνεται «πολεοδομικά ικανοποιητικό» σε σχέση με το μεγάλο ποσοστό θεσμοθετημένων κοινόχρηστων χώρων στο σύνολο του Δήμου Αθηναίων, για την περιοχή του Ελαιώνα και την ανάγκη περιορισμού του ελλείμματος γης του Δήμου, για να καταστεί υλοποιήσιμο το εγκεκριμένο σχέδιο. Επισημαίνεται πάντως ότι σε περίπτωση κατεδάφισης του διατηρούμενου στον χώρο πρασίνου και παραχωρούμενου στο Δήμο κτιρίου το εμβαδόν του μετατρέπεται σε κοινόχρηστο πράσινο. Περαιτέρω προτείνονται για μεν το Ο.Τ. 45Α και το διατηρούμενο εντός του κοινόχρηστου χώρου κτίριο οι χρήσεις της κατηγορίας Γ, για δε τα Ο.Τ. 45Β και 45Γ οι χρήσεις της κατηγορίας Β του Π.Δ. της 20-9-1995. Στο νέο Ο.Τ. 45Α προτείνεται επίσης αύξηση του συντελεστή δόμησης κατά 0,8 «ως αντάλλαγμα στην περίπτωση που ο ιδιοκτήτης παραιτηθεί των απαιτήσεων για αποζημιώσεις της γης που ρυμοτομείται πλέον της εισφοράς, καθώς και των κτισμάτων». Με τις προτάσεις αυτές συμφώνησε το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Αθηναίων με τις υπ' αριθ. 463/14-2-2005, 1516/25-4-2005, 3046/12-9-2005 και 3464/17-10-2005 αποφάσεις του, με τις οποίες μετά από εισήγηση της Διεύθυνσης Σχεδίου Πόλεως πρότεινε ακόμη να γίνει ενοποίηση των Ο.Τ. 45 και 46 με στόχο τη διαμόρφωση ενιαίου χώρου κοινοχρήστου πρασίνου, ώστε η αξιοποίησή του από το Δήμο να είναι η καλύτερη δυνατή και να αυξηθεί το κοινόχρηστο πράσινο που είναι σε άμεση επαφή με το παραχωρούμενο από την ΕΤΜΑ Α.Ε. στο Δήμο κτίριο, για να καταστεί το κτίριο αυτό σημαντικός πόλος στην ευρύτερη περιοχή. Στο σημείο αυτό αξίζει να μνημονευθεί ότι στο πρόσφατο

παρελθόν ο Δήμος Αθηναίων είχε απορρίψει με την υπ' αριθ. 288/21-2-1994 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του σχετική ένσταση της ιδιοκτήτριας εταιρείας κατά τη διαδικασία έγκρισης της ισχύουσας πολεοδομικής μελέτης της περιοχής, στην οποία μάλιστα κατ' απαίτηση της Εκτελεστικής Επιτροπής του Οργανισμού Αθήνας είχε προστεθεί σύμφωνα με την από 6-10-1994 γνωμοδότησή της ρητή ειδική διάταξη που ορίζει δεσμευτικά ότι «μετά την καθ' οιονδήποτε τρόπο απομάκρυνση των παραπάνω δραστηριοτήτων θα κινηθεί η διαδικασία, ώστε τα αντίστοιχα γήπεδα να χαρακτηρισθούν ως χώροι κοινοχρήστου πρασίνου» (άρθρο 3 παρ. 2 τελευταίο εδάφιο του Π.Δ. της 20-9-1995).

Στο μεταξύ ο Δήμος Αθηναίων συνδύασε τις προαναφερθείσες προτάσεις του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας για σημειακή τροποποίηση της εγκεκριμένης πολεοδομικής μελέτης του Ελαιώνα Βοτανικού με παλαιότερη πρότασή του για «διπλή παρέμβαση τόσο στην περιοχή των Αμπελοκήπων όσο και στην περιοχή του Ελαιώνα» και για μετεγκατάσταση στην περιοχή αυτή του γηπέδου της ΠΑΕ Παναθηναϊκός, η οποία μάλιστα είχε ζητήσει επίσημα το 2001 την παραχώρηση σε αυτήν από το Δημόσιο έκτασης 200 στρεμμάτων στο Μητροπολιτικό Πάρκο στο Γουδί. Αντ' αυτού -εξαιτίας και των έντονων κοινωνικών αντιδράσεων που προκάλεσε το αίτημα αυτό- συμφωνήθηκε με τα από 30-8-2005 «Μνημόνια Συνεργασίας» μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και του Ερασιτέχνη Παναθηναϊκού αφενός και της ΠΑΕ Παναθηναϊκός αφετέρου η προώθηση «της κατασκευής γηπέδου 35.000-40.000 θέσεων και αθλητικού κέντρου του Παναθηναϊκού στην περιοχή Βοτανικός» προς υλοποίηση «ενός μεγάλου επενδυτικού προγράμματος αστικής παρέμβασης και αναβάθμισης, με στόχο τη διπλή ανάπλαση των περιοχών του Βοτανικού και της έκτασης στη Λεωφόρο Αλεξάνδρας στους Αμπελόκηπους που έχει παραχωρηθεί για χρήση στον ΠΑΟ». Τα μνημόνια αυτά εγκρίθηκαν με την υπ' αριθ. 3738/14-11-2005 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων, ενώ με την επόμενη υπ' αριθ. 3739/14-11-2005 απόφασή του εγκρίθηκαν η από 1-11-2005 οικονομοτεχνική μελέτη και το καταστατικό της υπό σύσταση εταιρείας ειδικού σκοπού (ΕΕΣ) με την επωνυμία «Διπλή Ανάπλαση Βοτανικός-Λεωφόρος Αλεξάνδρας Α.Ε.», καθώς και το από 10-11-2005 «Μνημόνιο-Βασικά Σημεία Συμφωνίας» μεταξύ της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος και του Δήμου Αθηναίων, ιδρυτικών μελών της υπό σύσταση ανώνυμης εταιρείας, για τους όρους συμμετοχής τους στην ανωτέρω εταιρεία. Μετά τη σύστασή της η ΕΕΣ «Διπλή Ανάπλαση Α.Ε.» ανέθεσε συμβατικά στην ιδιωτική εταιρεία ENVECO Α.Ε. την εκπόνηση μελέτης με τη συγκρότηση μιας μικρής πενταμελούς

ομάδας μελετητών<sup>[6]</sup> που συνέταξε την από Ιουνίου 2006 «Περιβαλλοντική Έκθεση», η οποία επιχειρεί να προσδώσει στην επιδιωκόμενη «διπλή παρέμβαση» την επίφαση μιας επιστημονικής θεμελίωσης και να προβάλλει μονομερώς τις «θετικές επιπτώσεις στις χρήσεις γης και στη λειτουργία και δομή της πόλης» για την περιοχή του Βοτανικού, για την περιοχή της Λεωφόρου Αλεξάνδρας και για τη «διπλή ανάπλαση» συνολικά. Εκπονήθηκαν επίσης τοπογραφικά διαγράμματα των τροποποιήσεων που επέρχονται στο Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας και στο ισχύον ρυμοτομικό σχέδιο της περιοχής του Ελαιώνα του Δήμου Αθηναίων, κυκλοφοριακή προμελέτη, κτηματογραφική μελέτη και γεωτεχνική έρευνα που θεωρήθηκαν στο σύνολό τους ως έχουν, από κοινού με την περιβαλλοντική έκθεση, από (μόνο) τον Προϊστάμενο του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας.

Το εγχείρημα ολοκληρώθηκε με την άμεση ανταπόκριση της Πολιτείας να προωθήσει τις προτεινόμενες τροποποιήσεις με τη «διαδικασία που επελέγη», δηλαδή «νομοθετική ρύθμιση πολεοδομικού χαρακτήρα ως τροπολογία σε σχέδιο νόμου που θα συζητηθεί και θα εγκριθεί από τη Βουλή των Ελλήνων» - μια διαδικασία που σύμφωνα με τους μελετητές της περιβαλλοντικής έκθεσης «προσεγγίζει κατ' αναλογία τη διαδικασία που ακολουθήθηκε με επιτυχία για τον πολεοδομικό σχεδιασμό-χωροθέτηση των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων για τους Ολυμπιακούς Αγώνες της Αθήνας το 2004». Πράγματι, ο νομοθέτης επικύρωσε με τροπολογία που περιλαμβάνεται στα άρθρα 11 και 12 του ν. 3481/2006 «Τροποποιήσεις στη νομοθεσία για το Εθνικό Κτηματολόγιο, την ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων έργων και μελετών και άλλες διατάξεις» (Α' 162) τη συμφωνία, στην οποία κατέληξαν το 2005 η Πολιτεία και οι «ενδιαφερόμενοι φορείς» - ήτοι ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, ο Δήμος Αθηναίων, ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας, ο Ερασιτέχνης Παναθηναϊκός, η ΠΑΕ Παναθηναϊκός, η ιδιωτική κατασκευαστική εταιρεία ..... Α.Ε. και η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος - για τη «διπλή ανάπλαση» Λεωφόρου Αλεξάνδρας-Ελαιώνα Βοτανικού. Η συμφωνία προβλέπει τη δημιουργία δύο νέων Ο.Τ. στη θέση του Ο.Τ. 45 της Π.Ε. Ελαιώνα του Δήμου Αθηναίων: το ενοποιημένο Ο.Τ. 45-46-50 και το αυτοτελές Ο.Τ. 45Α: Στο μεν πρώτο προβλέπεται η ανέγερση ενός γηπέδου ποδοσφαίρου χωρητικότητας 40.000 θεατών ύψους 43 μ. και ενός κλειστού γηπέδου καλαθοσφαίρισης και πετοσφαίρισης ύψους 26 μ. συνολικής δομήσιμης επιφάνειας 53.000 τ.μ. για τον Παναθηναϊκό και ενός πολυλειτουργικού δημοτικού κτιρίου ύψους 18 μ. συνολικής δομήσιμης επιφάνειας 42.500 τ.μ. για το Δήμο Αθηναίων. Στο δε δεύτερο που προορίζεται για την ανέγερση

εμπορικού κέντρου για την εταιρεία ..... Α.Ε. επιτρέπεται μια σειρά ειδικώς περιγραφόμενων εμπορικών και άλλων σχετικών χρήσεων γης και διπλασιάζεται ο ισχύων συντελεστής δόμησης, εφόσον προηγηθεί η κατεδάφιση των υφιστάμενων κτισμάτων και περιέλθει στο Δήμο Αθηναίων χωρίς χρηματικό αντάλλαγμα η κυριότητα των λοιπών ακινήτων ιδιοκτησίας ΕΤΜΑ Α.Ε. που βρίσκονται εκτός του Ο.Τ. 45Α. Τα τέσσερα αυτά «μεγαθήρια», με το ανάλογο για καθένα από αυτά επιπλέον ποσοστό εμπορικών και λοιπών χρήσεων, υπέργειων και υπόγειων χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων και διατηρούμενων χώρων κοινοχρήστου πρασίνου, συναποτελούν ένα νέο «υπερτοπικό-μητροπολιτικό πόλο αναψυχής, αθλητισμού, πολιτιστικών και άλλων συμπληρωματικών λειτουργιών» που δημιουργείται στην περιοχή του Ελαιώνα Βοτανικού εντός των ορίων του Δήμου Αθηναίων με σχετική προσθήκη-συμπλήρωση του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας. Με τον ίδιο τρόπο δημιουργείται επίσης ένας δεύτερος τέτοιος «υπερτοπικός-μητροπολιτικός πόλος αναψυχής, αθλητισμού, πολιτιστικών και άλλων συμπληρωματικών λειτουργιών» στη Λεωφόρο Αλεξάνδρας στην καταλαμβανόμενη από το παλαιό γήπεδο ποδοσφαίρου έκταση του Ο.Τ. 22 της περιοχής 69 του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Αθηναίων που χαρακτηρίζεται ως κοινόχρηστος χώρος πρασίνου, στον οποίο επιτρέπεται η κατασκευή αθλητικού μουσείου-εντευκτηρίου και χώρου αναψυχής και εστίασης συνολικής δομήσιμης επιφάνειας 400 τ.μ., καθώς και υπόγειου χώρου στάθμευσης αυτοκινήτων δυναμικότητας 700 θέσεων. Η έκταση αυτή περιέρχεται ωστόσο στην κοινή χρήση μόνο μετά την αποπεράτωση του νέου ποδοσφαιρικού γηπέδου στην περιοχή του Ελαιώνα, αφού μέχρι τότε επιτρέπεται να παραμείνει και να χρησιμοποιείται το υπάρχον γήπεδο από τον Παναθηναϊκό.

Η τροπολογία χαιρετίστηκε ομόθυμα από εκπροσώπους και των δύο μεγαλύτερων κοινοβουλευτικών κομμάτων και ψηφίστηκε κατά πλειοψηφία από την Ολομέλεια της Βουλής μετά από τρεις συνεδριάσεις που αφιερώθηκαν στη συζήτηση του νομοσχεδίου. Η ψήφιση της τροπολογίας έγινε χωρίς καμία ουσιαστική συζήτηση, αφού αυτή επικεντρώθηκε σχεδόν αποκλειστικά στις τροποποιήσεις της νομοθεσίας για το Εθνικό Κτηματολόγιο και την ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων έργων και μελετών, καθώς και σε μια άλλη σημαντική τροπολογία για τον Αχελώο. Εκτός από τα δύο μικρότερα κόμματα της ελάσσονος αντιπολίτευσης που καταψήφισαν την τροπολογία καταγγέλλοντας ότι πρόκειται για «μια χαριστική, ρουσφετολογική παραχώρηση στους επιχειρηματίες που διοικούν τον Παναθηναϊκό και άλλους μεγαλοεπιχειρηματίες»,<sup>[7]</sup> η συντριπτική πλειοψηφία των βουλευτών της

συμπολίτευσης και της αξιωματικής αντιπολίτευσης υπερψήφισε πανηγυρικά και ανεπιφύλακτα την τροπολογία, αν και διατυπώθηκαν ορισμένα παράπονα ότι αντίστοιχες διευθετήσεις θα έπρεπε να γίνουν και για τα γήπεδα του Ολυμπιακού και της Λάρισας. Δεν έλειψαν ωστόσο και σοβαρές ενστάσεις από μεμονωμένους βουλευτές, οι οποίοι δήλωσαν ότι δεν ψηφίζουν την τροπολογία. Έτσι, κατά την εναρκτήρια συνεδρίαση της 12ης Ιουλίου 2006 έγινε λόγος για «νομικό πραξικόπημα κάτω από το θερινό κοινοβουλευτικό ένδυμα»,<sup>[8]</sup> ενώ καταγγέλθηκε ότι «πολεοδομικές ρυθμίσεις και περιβαλλοντικές μελέτες που έρχονται στη Βουλή αντί να γίνουν με προεδρικά διατάγματα ή υπουργικές αποφάσεις είναι από τη φύση τους ύποπτες και δεν έχουν θέση στη Βουλή, η οποία δεν μπορεί να λειτουργεί ως πλυντήριο υπουργικών αποφάσεων και ευθυνών».<sup>[9]</sup> Η απάντηση του αρμόδιου Υπουργού ήταν ότι «το θέμα τίθεται στη Βουλή, είναι πολιτικό και έτσι αποφασίζει η Βουλή ... Είσαι υπέρ ή κατά να γίνει αυτή η διπλή αστική ανάπλαση και αναβάθμιση που γίνεται στη Λεωφόρο Αλεξάνδρας και στο Βοτανικό; ...

Επιπλέον, είναι πάρα πολύ γνωστό και δεδομένο -και το επιτρέπει και η νομολογία των δικαστηρίων- να θεσπίζονται με νόμο διοικητικές πράξεις, όταν αυτές αναφέρονται σε ένα σύνθετο μεγάλο έργο και τελικώς απαιτούνται πάρα πολλά και αυτό, όταν υπάρχει λόγος επίσπευσης αυτών των μεγάλων έργων».<sup>[10]</sup> Κατά τη δεύτερη συνεδρίαση της 18ης Ιουλίου 2006 ο πρώην Πρόεδρος της Βουλής επέμεινε να γραφεί στα πρακτικά ότι «είναι "κωμωδία" οι διαδικασίες αυτές, είναι μια πλασματική ουσιαστικά συζήτηση νομοθετημάτων, που δεν τα γνωρίζουμε, που τα ψηφίζουμε ..., αλλά είναι φανερό ότι δεν νομοθετούμε».<sup>[11]</sup> Κατά την τρίτη και τελευταία συνεδρίαση της 19ης Ιουλίου 2006, κατά την οποία έγινε τυπικά η συζήτηση της τροπολογίας, καταγγέλλων βουλευτής επανέλαβε ότι καταψηφίζει την τροπολογία, διότι «δεν είναι δουλειά της Βουλής η έγκριση περιβαλλοντικών όρων»,<sup>[12]</sup> άλλος βουλευτής δήλωσε ότι δεν θα υποστηρίξει την τροπολογία σε ένδειξη αγανάκτησης και διαμαρτυρίας, διότι «εντάξει τα εύκολα και τα ωραία και τα λαμπερά περί γηπέδου και Παναθηναϊκού, να πάρουμε και τις "παναθηναϊκές" ψήφους ..., αλλά το κρίσιμο και κορυφαίο θέμα για την Αθήνα είναι το μεγάλο ζήτημα της διαχείρισης των σκουπιδιών της πόλεως, το οποίο ... μετά από δύο-τρία χρόνια θα είναι πρώτο στην ιεράρχηση των εθνικών ζητημάτων»,<sup>[13]</sup> και ένας άλλος βουλευτής παραδέχθηκε ότι «για να αποκτήσει γήπεδο ο Παναθηναϊκός έχουμε κάποιες ετεροβαρείς, αν θέλετε, αποφάσεις ... Πιστεύω ότι θα μπορούσε να δοθεί μια λύση λιγότερο ετεροβαρής».<sup>[14]</sup>



**II. Η συνταγματικότητα των ρυθμίσεων των άρθρων 11 και 12 του ν. 3481/2006**

Η υπόθεση της «διπλής ανάπλασης» Λεωφόρου Αλεξάνδρας-Ελαιώνα Βοτανικού έφθασε τελικά ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν εκδόθηκαν οι πρώτες διοικητικές πράξεις κατ' εφαρμογή των ρυθμίσεων των άρθρων 11 και 12 του ν. 3481/2006: Αμέσως μετά τη δημοσίευση του νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (2-8-2006) η ιδιωτική εταιρεία ..... Α.Ε. ολοκλήρωσε τις διαδικασίες αγοραπωλησίας οικοπέδων συνολικής επιφάνειας 100.053,62 τ.μ., τα οποία εμπίπτουν εντός των ορίων της περιοχής παρεμβάσεως των άρθρων 11 και 12 του ν. 3481/2006 και χαρακτηρίζονται από την περιβαλλοντική έκθεση που συνοδεύει ως παράρτημα τις ρυθμίσεις του νόμου ως «σκουπιδότοπος». Ο νομοθέτης δεν είχε φροντίσει άλλωστε να προβλέψει τη δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος προτιμήσεως υπέρ του Δημοσίου ή του οικείου Δήμου, ώστε να περιέλθουν τα οικόπεδα αυτά στην κυριότητά του έναντι του συμφωνηθέντος τιμήματος.[\[15\]](#) Ακολούθως, η ιδιοκτήτρια πλέον εταιρεία ..... Α.Ε. παραχώρησε χωρίς χρηματικό αντάλλαγμα στο Δήμο Αθηναίων δύο τμήματα οικοπέδου συνολικής επιφάνειας 56.839,80 τ.μ. (μετά των επικείμενων βιομηχανικών κτιρίων) αξίας κατ' εκτίμηση των συμβαλλόμενων μερών 26.500.000 ευρώ, προκειμένου να διπλασιαστεί στο Ο.Τ. 45Α ο συντελεστής δόμησης (από 0,8 σε 1,6) και να επιτραπούν σε αυτό οι ειδικώς περιγραφόμενες από το νόμο εμπορικές και άλλες σχετικές χρήσεις γης. Πράγματι, με την υπ' αριθ. 100391/29-8-2008 κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Πολιτισμού εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι για την κατασκευή και λειτουργία τετραώροφου κτιριακού συγκροτήματος με χρήσεις εμπορικών καταστημάτων (υπεραγορών και πολυκαταστημάτων), γραφείων, τραπεζών, ασφαλειών, κοινωφελών οργανισμών, κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων, κινηματογράφων, αιθουσών bowling, αποθηκευτικών και βοηθητικών χώρων κ.λπ. και με υπόγειο σταθμό αυτοκινήτων 2307 θέσεων στάθμευσης στο Ο.Τ. 45Α της εγκεκριμένης πολεοδομικής μελέτης του Ελαιώνα Βοτανικού, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 12 του ν. 3481/2006. Περαιτέρω, με την υπ' αριθ. 1119/29-8-2008 πράξη αναθεώρησης της υπ' αριθ. 278/28-2-2008 οικοδομικής άδειας της Υπηρεσίας

Πολοδομίας του Δήμου Αθηναίων -που αφορούσε αρχικά την κατασκευή στο κείμενο πλέον στο Ο.Τ. 45Α ακίνητο της εταιρείας ..... Α.Ε. τριών υπόγειων χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων συνολικής επιφάνειας 32.160 τ.μ. και δυναμικότητας 182 θέσεων- επιτράπηκε στην ως άνω εταιρεία η προσθήκη, κατ' επέκταση, υπογείων και, καθ' ύψος, ειδικού κτιρίου πολλαπλών χρήσεων-εμπορικού κέντρου, συνολικής επιφάνειας ορόφων 69.100,42 τ.μ. (μέρος του πρώτου υπογείου, ισόγειο, πρώτος όροφος, δεύτερος όροφος, τρίτος όροφος, αίθουσα προβολής και πατάρια), ενώ στους υπόγειους ορόφους (δεύτερο και τρίτο και στο μεγαλύτερο μέρος του πρώτου) προβλέφθηκε βοηθητική χρήση (χώροι στάθμευσης) με συνολική δόμηση 75.815,21 τ.μ., τα οποία δεν συμπεριελήφθησαν στο συντελεστή δόμησης. Βάσει της αναθεωρημένης αυτής άδειας το εμπορικό κέντρο θα κατελάμβανε 17.272,10 τ.μ. του οικοπέδου, θα είχε ολικό όγκο 311.136,48 κ.μ. και ύψος 18 μ., ενώ στους ημιυπαίθριους χώρους προβλεπόταν δόμηση 459,28 τ.μ.

Στο πλαίσιο της εκδίκασης της αίτησης ακυρώσεως που ασκήθηκε κατά των δύο τελευταίων εκτελεστών διοικητικών πράξεων (αφενός της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και αφετέρου της αναθεώρησης της οικοδομικής άδειας) το Συμβούλιο της Επικρατείας επιλήφθηκε της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων των άρθρων 11 και 12 του Ν. 3841/2006. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας εξέτασε, κατά πρώτον, αν η θέσπιση των επίμαχων ρυθμίσεων έγινε επιτρεπώς με τυπικό νόμο κατ' απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία που προβλέπεται από την κείμενη εθνική και κοινοτική νομοθεσία, και κατά δεύτερον, αν το περιεχόμενο των ρυθμίσεων συνάδει προς τους ισχύοντες σχετικούς συνταγματικούς κανόνες και αρχές. Με την εδώ σχολιαζόμενη υπ' αριθ. 3059/2009 απόφαση της Ολομέλειας το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε κατά πλειοψηφία ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 12 του ν. 3841/2006 αντίκεινται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος κατά το μέρος που προβλέπουν την ανέγερση πολυλειτουργικού δημοτικού κτιρίου και εμπορικού κέντρου σε θεσμοθετημένους κοινόχρηστους χώρους πρασίνου. Ειδικότερα:

### *1. Θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων με τυπικό νόμο*

Ως προς τη «διαδικασία που επελέγη» για τη θέσπιση των ρυθμίσεων των άρθρων 11 και 12 του ν. 3481/2006, δηλαδή «νομοθετική ρύθμιση πολεοδομικού χαρακτήρα ως τροπολογία σε σχέδιο νόμου που θα συζητηθεί και θα εγκριθεί από τη Βουλή των Ελλήνων», το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε κατά πλειοψηφία ότι τόσο οι ρυθμίσεις του άρθρου 11 όσο και αυτές του άρθρου 12 του ν. 3481/2006 δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα: Το Δικαστήριο επανέλαβε κατ' αρχήν την πρόσφατα διαμορφωθείσα (ατυχή[16]) νομολογία του ότι, όπως συνάγεται από τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1, 20 παρ. 1, 24 παρ. 1 και 2, 26 και 28 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, δεν αποκλείεται μεν η κατ' απόκλιση από την προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία θέσπιση με τυπικό νόμο ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, υπό την προϋπόθεση όμως ότι με τις ρυθμίσεις αυτές δεν θίγονται ατομικά δικαιώματα και δεν παραβιάζονται άλλες συνταγματικές διατάξεις ή αρχές, καθώς και οι σχετικοί ορισμοί του κοινοτικού δικαίου. Εφόσον πάντως πρόκειται για απόκλιση από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, η θέσπιση ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και οι λόγοι, που επιβάλλουν την ανωτέρω απόκλιση και οι οποίοι δεν ανάγονται στη διαδικασία ψήφισης του νόμου, αλλά στις προϋποθέσεις άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας, πρέπει να προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου. Ο έλεγχος δε της απαιτούμενης από το Σύνταγμα συνδρομής των προϋποθέσεων αυτών υπόκειται στον οριακό έλεγχο του δικαστή.[17] Το Δικαστήριο διέκρινε περαιτέρω ως προς τη νομική φύση των ρυθμίσεων των άρθρων 11 και 12 του ν. 3481/2006: Οι μεν πρώτες του άρθρου 11 συμπληρώνουν το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (ν. 1515/1985) με την προσθήκη δύο νέου τύπου «υπερτοπικών-μητροπολιτικών πόλων αναψυχής, αθλητισμού, πολιτιστικών και άλλων συμπληρωματικών λειτουργιών» στις περιοχές του Ελαιώνα Βοτανικού αφενός και της Λεωφόρου Αλεξάνδρας αφετέρου και περιέχουν κατά τούτο γενικό κανόνα που συνιστά το πλαίσιο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού των περιοχών αυτών, χωρίς να εισάγουν ατομικού χαρακτήρα ρυθμίσεις. Οι δε ρυθμίσεις του άρθρου 12 εξειδικεύουν τις ρυθμίσεις του προηγούμενου άρθρου και επιχειρούν ειδικές χωροταξικές και πολεοδομικές παρεμβάσεις προεχόντως ατομικού χαρακτήρα, διότι με αυτές χαράσσονται και μετατοπίζονται ρυμοτομικές γραμμές, αναδιατάσσονται συγκεκριμένα οικοδομικά τετράγωνα, καθορίζονται τα κτίρια που θα ανεγερθούν σε αυτά, καθώς και οι χρήσεις και όροι δόμησής τους.[18] Όσον αφορά ειδικότερα την προβλεπόμενη από τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3481/2006 δυνατότητα μεταβίβασης του ακινήτου της εταιρείας ΕΤΜΑ Α.Ε. στο Δήμο Αθηναίων

χωρίς χρηματικό αντάλλαγμα, το Δικαστήριο επισήμανε επίσης ότι ο ιδιαίτερος αυτός τρόπος μεταβίβασης της κυριότητας θεσπίζεται ως δυνητικός μόνο τρόπος μετάστασης της κυριότητας του εν λόγω ακινήτου και δεν συνιστά αίρεση, υπό την οποία τελεί η πολεοδομική παρέμβαση στην περιοχή του Ελαιώνα, αλλά απλώς προϋπόθεση για τον διπλασιασμό του από τις ίδιες διατάξεις οριζόμενου για το νέο αυτοτελές Ο.Τ. 45Α συντελεστή δόμησης και το επιτρεπτό των ειδικώς περιγραφόμενων από τις διατάξεις αυτές εμπορικών και άλλων χρήσεων γης. Ως εκ τούτου, οι σχετικές διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3481/2006, οι οποίες προβλέπουν αυτόν τον τρόπο μεταβίβασης του συγκεκριμένου ακινήτου και προσφέρουν ως αντάλλαγμα δικαίωμα αυξημένου συντελεστή δόμησης και τις προαναφερόμενες χρήσεις, αποτελούν μέρος της όλης πολεοδομικής παρέμβασης, όχι όμως και αναγκαία προϋπόθεσή της.[\[19\]](#)

Στη συνέχεια όμως και σε προφανή δυσαρμονία προς τις αμέσως προηγούμενες σκέψεις η πλειοψηφία των μελών της Ολομέλειας ανήγαγε τον ιδιαίτερο τρόπο μεταβίβασης της κυριότητας του ακινήτου της εταιρείας ΕΤΜΑ Α.Ε. στο Δήμο Αθηναίων σε καθοριστικό λόγο που δικαιολογεί τη θέσπιση των επίμαχων ρυθμίσεων με τυπικό νόμο κατ' απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία και την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η πλειοψηφία, η χωροταξική και πολεοδομική παρέμβαση στην Π.Ε. Ελαιώνα του Δήμου Αθηναίων, εξαρτώμενη από την περιέλευση στο Δήμο Αθηναίων της κυριότητας των κείμενων στο Ο.Τ. 45-46-50 ακινήτων, συνδέεται με τον ιδιαίτερο τρόπο μεταβίβασης της κυριότητας του ακινήτου της εταιρείας ΕΤΜΑ Α.Ε., τον οποίο προέβλεψε ο νομοθέτης ως οικονομικώς συμφέροντα το Δήμο Αθηναίων. Επομένως, ως μέρος της όλης χωροταξικής και πολεοδομικής ρύθμισης, η προβλεπόμενη δυνατότητα απόκτησης με τον τρόπο αυτό της κυριότητας του ανωτέρω ακινήτου, ανεξαρτήτως της συμφωνίας της καθ' εαυτήν προς το άρθρο 24 του Συντάγματος, καθιστά θεμιτή την προσφυγή στη νομοθετική διαδικασία για την τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Αθηναίων στη συγκεκριμένη πολεοδομική ενότητα, η οποία θα μπορούσε να επέλθει και με την προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διοικητική διαδικασία. Ως εκ τούτου, δεν παραβιάζεται στην προκειμένη περίπτωση ο συνταγματικός κανόνας της κατ' εξαίρεση θέσπισης με τυπικό νόμο ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Αυτό ισχύει ειδικά και για τις ρυθμίσεις του άρθρου 12 του ν. 3481/2006, με τις οποίες ο νομοθέτης προβαίνει σε εξειδίκευση του καθεστώτος των προβλεπόμενων στο προηγούμενο άρθρο 11 του ίδιου νόμου δύο «υπερτοπικών-

μητροπολιτικών πόλων», διότι η επιτρεπτός κατά το Σύνταγμα διενεργούμενη με τυπικό νόμο τροποποίηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας, συναρτώμενη με τις πολεοδομικές παρεμβάσεις που εκτιμώνται ως αναγκαίες για την πραγματοποίηση της εν λόγω τροποποίησης, αποτελεί με αυτές ενιαία ρύθμιση.<sup>[20]</sup> Η καθόλου πειστική και αντιφατική αυτή αιτιολογία της γνώμης της πλειοψηφίας παρίσταται ωστόσο εντελώς ανεπαρκής: Αν το Συμβούλιο της Επικρατείας ήθελε πράγματι να είναι συνεπές προς την ίδια την επιχειρηματολογία του, για μεν τη δημιουργία των δύο «υπερτοπικών-μητροπολιτικών πόλων» με τις ρυθμίσεις του άρθρου 11 του ν. 3481/2006 θα αρκούσε να επικαλεστεί το γεγονός ότι, αφού το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας θεσπίστηκε με τυπικό νόμο (Ν. 1515/1985), επιτρεπτός κατά το Σύνταγμα μπορεί και να τροποποιηθεί ή να συμπληρωθεί με την ίδια διαδικασία, δηλαδή με τυπικό νόμο, όπως άλλωστε έχει συμβεί επανειλημμένα μέχρι σήμερα.<sup>[21]</sup> Για δε τις ειδικές πολεοδομικές παρεμβάσεις του άρθρου 12 του μ. 3481/2006 θα έπρεπε να εξετάσει τη συνδρομή των εξαιρετικών λόγων και προϋποθέσεων που κατά την κρίση του απαιτούνται από το Σύνταγμα για να είναι επιτρεπτή η κατ' απόκλιση από την προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία θέσπιση με τυπικό νόμο ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού.

Αυτό ακριβώς έκανε μια αξιολογή μειοψηφία των μελών της Ολομέλειας του Δικαστηρίου και αντέκρουσε έναν προς έναν τους λόγους, κατ' επίκληση των οποίων σύμφωνα με τα προπαρασκευαστικά στοιχεία του νόμου (οικεία αιτιολογική έκθεση, περιβαλλοντική έκθεση) θεσπίζονται οι ειδικές αυτές πολεοδομικές παρεμβάσεις με τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3481/2006 και οι οποίοι ανάγονται αφενός «στο επείγον της διαδικασίας» και αφετέρου στον σύνθετο χαρακτήρα του εγχειρήματος της «διπλής ανάπλασης». Οι λόγοι αυτοί δεν συνιστούν ωστόσο, κατά την ορθότερη αυτή γνώμη, τις απαιτούμενες από το Σύνταγμα εξαιρετικές περιπτώσεις, οι οποίες δικαιολογούν την απόκλιση από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών κατά τη θέσπιση πολεοδομικών ρυθμίσεων ατομικού χαρακτήρα.<sup>[22]</sup> Ειδικότερα, η ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία δεν εμπόδιζε τα αρμόδια όργανα του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης να ασκήσουν χωρίς καθυστέρηση τις προβλεπόμενες από τις διατάξεις της νομοθεσίας αυτής αρμοδιότητές τους, κατά τρόπο ώστε η διαδικασία του πολεοδομικού σχεδιασμού, συμπεριλαμβανομένης της εκπόνησης μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων μετά από προηγούμενη εξέταση άλλων εναλλακτικών λύσεων, να ολοκληρωθεί σε σύντομο χρόνο και παραλλήλως να καταστεί δυνατή η συμμετοχή στη σχετική διαδικασία των

ενδιαφερόμενων πολιτών και των συλλογικών φορέων εκπροσώπησής τους. Επομένως, «η προώθηση του προγράμματος ενοποίησης αστικών χώρων πρασίνου από Λυκαβηττό έως Τουρκοβούνια», δυνάμενη να πραγματοποιηθεί ακωλύτως με τη συνήθη διαδικασία, και η επιτάχυνση της διαδικασίας, προκειμένου να δημιουργηθούν σύγχρονες αθλητικές εγκαταστάσεις για την ποδοσφαιρική ομάδα του Παναθηναϊκού και να αποδεσμευτεί το Ο.Τ. 22 στη Λεωφόρο Αλεξάνδρας με την απομάκρυνση του υφιστάμενου γηπέδου, στο οποίο σημειωτέον δεν προπονείται ούτε αγωνίζεται πλέον η ομάδα αυτή, αλλά χρησιμοποιεί αποδεδειγμένα από το 2005 τις αθλητικές εγκαταστάσεις του Ολυμπιακού Σταδίου, δεν συνιστούν εξαιρετικό λόγο για τη θέσπιση πολεοδομικών ρυθμίσεων ατομικού χαρακτήρα με τυπικό νόμο, αφού οι ρυθμίσεις αυτές ήταν δυνατόν να θεσπιστούν κατά την ισχύουσα εθνική και κοινοτική νομοθεσία χωρίς σημαντική καθυστέρηση. Εξάλλου, η μετεγκατάσταση των αθλητικών εγκαταστάσεων του Παναθηναϊκού δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση σύνθετο και πολύπλοκο έργο, αντίστοιχο προς τον σχεδιασμό των παρεμβάσεων για την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, καθόσον εκείνες οι παρεμβάσεις συνιστούσαν δέσμη έργων και μέτρων ενταγμένων σε απολύτως ανελαστικό χρονοδιάγραμμα συναρτώμενο με τις ημερομηνίες τέλεσης των αγώνων. Περαιτέρω, και αυτό είναι μάλλον το ουσιαστικότερο, η υποθετική εκτίμηση ότι η αλλαγή χρήσης συγκεκριμένων οικοδομικών τετραγώνων της περιοχής του Ελαιώνα και η μετατροπή του πολεοδομικού τους καθεστώτος με τη χωροθέτηση μεγάλων αθλητικών εγκαταστάσεων, πολυλειτουργικού δημοτικού κτιρίου και μεγάλου εμπορικού κέντρου θα δώσει «την απαιτούμενη ώθηση για την έναρξη της αναβάθμισης» της περιοχής αυτής, δεν αποτελεί επίσης λόγο για τη θέσπιση των ως άνω ρυθμίσεων ατομικού χαρακτήρα με τυπικό νόμο, λαμβανομένου ιδίως υπόψη ότι η περιοχή του Ελαιώνα διαθέτει ήδη από το 1995 εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη, η οποία προβλέπει πλέγμα συγκεκριμένων ρυθμίσεων για την αναβάθμισή της. Το γεγονός δε ότι οι εξειδικευμένες πολεοδομικές ρυθμίσεις που εμπεριέχονται στο άρθρο 12 του ν. 3481/2006 συνδέονται άμεσα με τις γενικές ρυθμίσεις του άρθρου 11 του ίδιου νόμου και επιχειρούν την «υλοποίηση» των δύο νέων «υπερτοπικών-μητροπολιτικών πόλων», δεν εγκαθιδρύει αρμοδιότητα του νομοθέτη να θεσπίσει τις ρυθμίσεις αυτές κατ' απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία. Αντίθετη γνώμη θα παρείχε στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να προβαίνει σε πολεοδομικές ρυθμίσεις ατομικού χαρακτήρα με τυπικό νόμο κάθε φορά που το κρίνει σκόπιμο, συνοδεύοντας τις ρυθμίσεις αυτές με τροποποίηση των διατάξεων του Ρυθμιστικού Σχεδίου. Ενόψει τούτων, οι ρυθμίσεις του άρθρου 12 του ν. 3481/2006 δεν θεσπίζονται κατά το

Σύνταγμα επιτρεπτός με τυπικό νόμο.

Εντύπωση προκαλεί εξάλλου το γεγονός ότι η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν εξέτασε καθόλου τη συμφωνία των επίμαχων ρυθμίσεων με τους ορισμούς του κοινοτικού δικαίου που, όπως το ίδιο το Δικαστήριο αναφέρει σε προηγούμενη σκέψη του, αποτελεί επίσης προϋπόθεση του επιτρεπτού της κατ' εξαίρεση θέσπισης ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο.<sup>[23]</sup> Στην προκειμένη περίπτωση, οι ρυθμίσεις των άρθρων 11 και 12 του ν. 3481/2006 εμπίπτουν σαφώς στο πεδίο εφαρμογής τόσο της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ όσο και της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, σύμφωνα με τις οποίες σχέδια ή προγράμματα, τα οποία εκπονούνται για τη χωροταξία ή τις χρήσεις γης μιας περιοχής χωρίς να συνιστούν ρυθμίσεις τοπικού επιπέδου ή ήσσονος σημασίας και τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων των Παραρτημάτων I και II της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, προκειμένου να εγκριθούν μέσω νομοθετικής διαδικασίας από το Κοινοβούλιο υποβάλλονται, δυνάμει της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ, σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων με την εκπόνηση περιβαλλοντικής μελέτης και τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων με τις αρχές και το κοινό, η σχετική δε νομοθετική διαδικασία για την έγκριση των σχεδίων ή προγραμμάτων αυτών κινείται ύστερα από συνεκτίμηση της περιβαλλοντικής μελέτης και των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων.<sup>[24]</sup> Επομένως, οι επίμαχες διατάξεις που ψηφίστηκαν χωρίς προηγούμενη προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση και αξιολόγηση, έγκριση περιβαλλοντικών όρων, σχετική ενημέρωση και συμμετοχή του κοινού και των εμπλεκόμενων υπηρεσιών κατά την προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία θεσπίστηκαν κατά παράβαση των ορισμών της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ. Ζήτημα γεννάται όμως και ως προς τη συμβατότητα ειδικά των διατάξεων του άρθρου 12 του ν. 3481/2006 με την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ στο βαθμό που οι διατάξεις αυτές συνιστούν αυτοτελώς «πολεοδομικό σχεδιασμό» και κατατάσσονται έτσι στην πρώτη υποκατηγορία των έργων και δραστηριοτήτων της πρώτης κατηγορίας σύμφωνα με την Οδηγία αυτή. Η προβλεπόμενη δε από τις επίμαχες διατάξεις μεταγενέστερη έγκριση περιβαλλοντικών όρων δεν υποκαθιστά την απαιτούμενη από την Οδηγία προηγούμενη περιβαλλοντική αδειοδότηση για τον συνολικό πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος επιβάλλεται από τις προαναφερόμενες διατάξεις κατά τρόπο δεσμευτικό για τη διοίκηση και στον οποίο υποχρεούνται τα όργανά της να συμμορφώνονται κατά την έκδοση των διοικητικών αδειών που απαιτούνται για την εκτέλεση των προβλεπόμενων από τις διατάξεις αυτές έργων. Εφόσον ο πολεοδομικός σχεδιασμός

στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν εχώρησε κατά τη συνήθη διαδικασία, αλλά με νόμο που ψηφίστηκε από τη Βουλή χωρίς τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων πολιτών και υπηρεσιών στην κατάρτιση του σχεδιασμού, οι διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3481/2006 θεσπίστηκαν και κατά παράβαση των ορισμών της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, ανεξαρτήτως μάλιστα του γεγονότος ότι η συνοδεύουσα ως παράρτημα το νόμο αυτό περιβαλλοντική έκθεση δεν καλύπτει ασφαλώς σε καμία περίπτωση από πλευράς διαδικασίας και περιεχομένου τις σχετικές απαιτήσεις της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας.

### *2. Το επιτρεπτό της μείωσης θεσμοθετημένων κοινόχρηστων χώρων πρασίνου*

Ως προς τη συμβατότητα του περιεχομένου των ρυθμίσεων των άρθρων 11 και 12 του ν. 3481/2006 προς το Σύνταγμα το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αντίθετα κατά πλειοψηφία ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 12 του ν. 3481/2006 αντίκεινται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος κατά το μέρος που προβλέπουν την ανέγερση πολυλειτουργικού δημοτικού κτιρίου και εμπορικού κέντρου σε θεσμοθετημένους κοινόχρηστους χώρους πρασίνου στην κεντρική περιοχή του Ελαιώνα Βοτανικού: Το Δικαστήριο διαπίστωσε κατ' αρχήν ότι η νομοθετική πρωτοβουλία για τη «διπλή ανάπτυξη» έχει ως αφετηρία την ανάγκη απομάκρυνσης του παλαιού γηπέδου ποδοσφαίρου από το Ο.Τ. 22 της Λεωφόρου Αλεξάνδρας και εξεύρεσης άλλου χώρου προς ανέγερση νέων σύγχρονων αθλητικών εγκαταστάσεων για την ομάδα του Παναθηναϊκού. Η «μετεγκατάσταση του γηπέδου» αποτελεί συνεπώς τον κύριο πολεοδομικό λόγο και το βασικό εργαλείο για τις επιχειρούμενες με το ν. 3481/2006 παρεμβάσεις. Για να κριθεί δε κατά πόσον με τις συγκεκριμένες παρεμβάσεις επέρχεται αναβάθμιση ή υποβάθμιση του υφιστάμενου οικιστικού περιβάλλοντος πρέπει να ληφθεί υπόψη το ισχύον πριν από την ψήφιση του νόμου αυτού νομικώς δεσμευτικό πολεοδομικό καθεστώς στις δύο περιοχές των Αμπελοκήπων και του Ελαιώνα και όχι η εν τοις πράγμασι υφιστάμενη κατάσταση που τυχόν διατηρήθηκε ή διαμορφώθηκε λόγω παραλείψεων των αρμόδιων οργάνων του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης να εφαρμόσουν τον εγκεκριμένο σχεδιασμό ή λόγω αντίθετων προς το σχεδιασμό αυτό ενεργειών τους. Υπ' αυτή την έννοια οι προβλεπόμενες



παρεμβάσεις για την ανάπλαση του Ελαιώνα Βοτανικού σύμφωνα με την εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη της περιοχής (Π.Δ. της 20-9-1995) δεν είναι καθόλου «αμελητέες» και η κυρίαρχη εικόνα στην περιοχή σύμφωνα με το νόμιμο πολεοδομικό της καθεστώς, το οποίο θεσπίστηκε μάλιστα με βάση πλήρως τεκμηριωμένη ειδική επιστημονική μελέτη που εκπονήθηκε με τη συνεργασία του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας και του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, όχι μόνο δεν είναι «αναρχία, σκόνη και πολλά σκουπίδια», αλλά αντίθετα αποτελεί τον κεντρικό πυρήνα ενός μεγάλου κοινόχρηστου χώρου πρασίνου που δημιουργήθηκε για την αναβάθμιση της Πρωτεύουσας σύμφωνα με τους σχετικούς στόχους και κατευθύνσεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας και ειδική και συγκεκριμένη πρόβλεψη του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου Αθηναίων.

Η πλειοψηφία των μελών της Ολομέλειας δέχθηκε έτσι ότι η αναγκαία μεταφορά του γηπέδου του Παναθηναϊκού σε άλλη περιοχή δεν είναι εύκολο εγχείρημα και έχει ως αναπόφευκτη συνέπεια την κατάληψη μεγαλύτερου χώρου σε σχέση με τον αποδιδόμενο στην κοινή χρήση, αφού πρόκειται για την αντικατάσταση παλαιών αθλητικών εγκαταστάσεων με νέες, οι οποίες πρέπει να ικανοποιούν τις σύγχρονες σχετικές απαιτήσεις, συνεπάγονται και άλλες σχετικές με αυτές χρήσεις γης και καταλαμβάνουν κατ' ανάγκη μεγαλύτερη έκταση. Ως εκ τούτου, η χωροθέτηση των νέων αθλητικών εγκαταστάσεων με το προβλεπόμενο γι' αυτές ποσοστό εμπορικών και λοιπών σχετικών με αυτές χρήσεων και τους αναγκαίους χώρους στάθμευσης αυτοκινήτων σε θεσμοθετημένους κοινόχρηστους χώρους πρασίνου στην περιοχή του Ελαιώνα Βοτανικού δεν αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, παρά τη μείωση της έκτασης των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου, ενόψει του τελικού οφέλους που προκύπτει για την πόλη. Σε περιπτώσεις, ωστόσο, όπου μια περιοχή της πόλης υφίσταται τις δυσμενείς συνέπειες από την ανακούφιση μιας άλλης, οι προβλεπόμενες γι' αυτήν χρήσεις γης που συνεπάγονται μείωση κοινόχρηστων χώρων πρασίνου πρέπει να είναι απαραίτητες για το όλο εγχείρημα, ώστε να καθίσταται δυνατή η διαπίστωση ότι η αντίστοιχη απώλεια των κοινόχρηστων χώρων είναι η ελάχιστη δυνατή. Στην προκειμένη περίπτωση προβλέπονται και άλλες περαιτέρω χρήσεις που συνεπάγονται την ανέγερση πολυλειτουργικού δημοτικού κτιρίου και εμπορικού κέντρου. Οι χρήσεις αυτές δεν είναι συμπληρωματικές των αθλητικών εγκαταστάσεων, αλλά θεσπίστηκαν είτε επ' ευκαιρία της μεταφοράς στην εν λόγω περιοχή των αθλητικών δραστηριοτήτων, είτε προς ελαχιστοποίηση της οικονομικής επιβάρυνσης του Δήμου από τη μεταφορά αυτή. Οι επιπλέον αυτές χρήσεις γης,

συνεπαγόμενες τη μείωση των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου σε βαθμό μεγαλύτερο του αναγκαίου για τη μεταφορά των αθλητικών εγκαταστάσεων, καθιστούν κατά τούτο τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3481/2006 αντίθετες στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Η αντίθεση δε αυτή δεν αίρεται από την τυχόν συμφωνία των επίμαχων ρυθμίσεων με τις κατευθύνσεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας, αφού και το Π.Δ. της 20-9-1995 εκδόθηκε προκειμένου η περιοχή του Ελαιώνα να αποκτήσει σχέδιο και χρήσεις γης σύμφωνα με τις κατευθύνσεις αυτές. Εξάλλου, ναι μεν ως επιχείρημα για την κατάργηση με τις επίμαχες ρυθμίσεις των θεσμοθετημένων κοινόχρηστων χώρων πρασίνου φέρεται η οικονομική αδυναμία του Δήμου Αθηναίων για την απαιτούμενη από το άρθρο 17 του Συντάγματος αποζημίωση των θιγόμενων ιδιοκτητών, πλην όμως η διατήρηση των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου ως πρωταρχικός όρος για την προστασία των πόλεων κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος πρέπει να θεωρείται και ως πρωταρχικό μέλημα των διοικητικών αρχών που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων.[\[25\]](#)

Αν και η γνώμη της πλειοψηφίας εμφανίζεται ορθή ως προς τις θεσπιζόμενες επιπλέον χρήσεις γης που συνεπάγονται την ανέγερση πολυλειτουργικού δημοτικού κτιρίου και εμπορικού κέντρου σε θεσμοθετημένους κοινόχρηστους χώρους πρασίνου, εντούτοις δεν είναι απολύτως πειστική και προκάλεσε το σχηματισμό δύο εκ διαμέτρου αντίθετων ισχυρών μειοψηφιών που δίχασαν το Δικαστήριο: Κατά τη γνώμη της πρώτης μειοψηφίας, οι ρυθμίσεις του άρθρου 12 του Ν. 3481/2006 αντίκεινται στο σύνολό τους στο Σύνταγμα, διότι συνεπάγονται σημαντική μείωση της έκτασης των θεσμοθετημένων κοινόχρηστων χώρων πρασίνου στην περιοχή του Ελαιώνα, και μάλιστα για τη μετεγκατάσταση των αθλητικών εγκαταστάσεων που χρησιμοποιεί ποδοσφαιρική ανώνυμη εταιρεία, δηλαδή για χρήση που δεν είναι ούτε καν κοινωφελούς χαρακτήρα, αλλά αμιγώς ιδιωτική.[\[26\]](#) Σε οικισμούς ή οικιστικά συγκροτήματα με βεβαρημένο οικιστικό περιβάλλον και πασιδηλη έλλειψη κοινόχρηστων χώρων, όπως είναι το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, η μείωση κοινόχρηστων χώρων πρασίνου όχι απλώς δεν είναι συνταγματικώς ανεκτή, αλλά αντίθετα επιβάλλεται η αύξησή τους στο πλαίσιο της υποχρεωτικής αποκατάστασης βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος, την οποία επιτάσσουν οι αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης. Εξάλλου, και αυτή η αναδιάταξη κοινόχρηστων χώρων στο πλαίσιο πολεοδομικών ανασυγκροτήσεων, αναπλάσεων κ.λπ. πρέπει να λαμβάνει χώρα εντός συγκεκριμένης πολεοδομικής ενότητας ή, έστω, περισσότερων πολεοδομικών

ενοτήτων, οι οποίες τελούν μεταξύ τους σε λειτουργική αλληλεξάρτηση. Ο δια του όρου «διπλή ανάπλαση» συσχετισμός πολεοδομικών ενοτήτων, οι οποίες είναι απομακρυσμένες και πολεοδομικώς ασύνδετες μεταξύ τους, δεν δύναται να καταστήσει συνταγματικώς ανεκτή την υποβάθμιση της μιας χάρη αναβάθμισης της άλλης και είναι κατά τούτο κενός περιεχομένου. Τούτο δε, διότι το από την αναδιάταξη κοινόχρηστων χώρων προκύπτουν πολεοδομικό όφελος πρέπει να βελτιώνει το άμεσο οικιστικό περιβάλλον, στο οποίο αφορά η αναδιάταξη, άλλως, δηλαδή όταν το όφελος μεταφέρεται σε πολεοδομικώς άσχετη περιοχή, προκαλείται επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος κατά παράβαση του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος και της αρχής της ισότητας. Επίσης, η κατάργηση κοινόχρηστου χώρου δύναται να αντισταθμιστεί μόνο με τη δημιουργία ίσης έκτασης χώρου κοινόχρηστου και όχι κοινωφελούς ή άλλου χαρακτήρα. Διότι η βλάβη που προκαλείται στο οικιστικό περιβάλλον από την απώλεια κοινόχρηστου χώρου, συνιστάμενη στην υποβάθμιση των συστημάτων υποστήριξης της ζωής εντός του οικισμού, δεν δύναται από τη φύση της και υπό τις σύγχρονες συνθήκες ανεπάρκειας των κοινόχρηστων χώρων, να αντισταθμιστεί με πολεοδομικά οφέλη που τυχόν προκύπτουν από την εξυπηρέτηση πολεοδομικού σκοπού διαφορετικής τάξεως (π.χ. ανέγερση δημόσιων ή δημοτικών κτιρίων, ανέγερση ιδιωτικών οικοδομών διαφόρων χρήσεων).[\[27\]](#)

Ειδικότερα, οι συντάκτες των προπαρασκευαστικών στοιχείων του Ν. 3481/2006 υπολαμβάνουν για μεν το Ο.Τ. 22 περιοχής 69 του Δήμου Αθηναίων στη Λεωφόρο Αλεξάνδρας ότι αυτό εξομοιώνεται πλήρως με τα όμορα Ο.Τ. και ισχύουν ως προς αυτό χρήση γενικής κατοικίας και συντελεστής δόμησης 3,6, για δε το πρώην Ο.Τ. 45 στην περιοχή του Ελαιώνα ότι σε ένα τμήμα του επιτρέπεται η βιομηχανική χρήση παραγωγής τεχνητής μέταξας και συνθετικών ινών. Οι παραδοχές αυτές είναι όμως εσφαλμένες και δεν ανταποκρίνονται στο ισχύον πολεοδομικό καθεστώς των εν λόγω Ο.Τ. Συγκεκριμένα, το μεν Ο.Τ. 22 δεν είναι ένας κοινός οικοδομήσιμος χώρος, δυνάμενος να δομηθεί με τη χρήση και το συντελεστή δόμησης των όμορων Ο.Τ., αλλά οικοδομήσιμος χώρος με ειδικό προορισμό για χρήση αθλητικού γηπέδου, το δε τμήμα του πρώην Ο.Τ. 45 που προσκαίρως καταλαμβάνεται από κτίσματα συγκεκριμένης βιομηχανικής μονάδας προβλέπεται νομικώς δεσμευτικά ότι θα χαρακτηριστεί επίσης κοινόχρηστος χώρος πρασίνου μετά την απομάκρυνση της μονάδας αυτής. Δεδομένου δε ότι η λειτουργία της μονάδας είχε διακοπεί οριστικά τουλάχιστον από το 2004, δεν ήταν πλέον επιτρεπτή οποιαδήποτε άλλη χρήση του τμήματος αυτού, ανεξαρτήτως αν είχε στο μεταξύ κινηθεί ή όχι η απαιτούμενη

διαδικασία για την περιέλευσή του στην κοινή χρήση. Ενόψει τούτων, με την επιχειρούμενη δυνάμει του άρθρου 12 του Ν. 3481/2006 αναδιάταξη των πρώην Ο.Τ. 45, 46, 48 και 50 επέρχεται όχι μόνο σημαντική μείωση των θεσμοθετημένων κοινόχρηστων χώρων πρασίνου στην περιοχή, αλλά πλήρης αναίρεση της φυσιογνωμίας και του προορισμού τους. Περαιτέρω, με τις επίμαχες διατάξεις υπονομεύονται, δυνάμει αποσπασματικών ρυθμίσεων, βασικές επιλογές της εγκεκριμένης πολεοδομικής μελέτης της περιοχής του Ελαιώνα Βοτανικού (Π.Δ. της 20-9-1995) που αποτελούν και βασικές κατευθύνσεις του ισχύοντος Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας (μείωση χώρων πρασίνου, θέσπιση ουσιαδώς μεγαλύτερων όρων δόμησης, ενίσχυση των δραστηριοτήτων του τριτογενούς τομέα με σταδιακή συρρίκνωση των μη ρυπογόνων εκμεταλλεύσεων του δευτερογενούς τομέα, κυκλοφοριακή επιβάρυνση της περιοχής από νέες, πρόσθετες και ιδιαιτέρως εντατικές χρήσεις που συνεπάγονται τη μεταβολή του χαρακτήρα όχι μόνο της περιοχής παρεμβάσεως, αλλά και της ευρύτερης περιοχής του Ελαιώνα). Τούτο δε οδηγεί κατ' αποτέλεσμα σε ανατροπή του γενικότερου σχεδιασμού που υιοθετήθηκε με την εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη της περιοχής.

Εξάλλου, μόνο η χωροθέτηση μεγάλης σύγχρονης αθλητικής εγκατάστασης συνιστά πολεοδομική ανάγκη που δεν θα μπορούσε να ικανοποιηθεί κατ' εφαρμογή του Π.Δ. της 20-9-1995 και θα δικαιολογούσε πιθανώς την τροποποίησή του ακόμη και με περιορισμό των προβλεπόμενων κοινόχρηστων χώρων πρασίνου – αν και μόνο στο απολύτως αναγκαίο για την εξυπηρέτηση της ανάγκης αυτής μέτρο και υπό την προϋπόθεση ότι εξετάστηκαν άλλες εναλλακτικές λύσεις και αποκλείστηκε τεκμηριωμένα το ενδεχόμενο εξεύρεσης καταλληλότερης θέσης είτε στην περιοχή του Ελαιώνα είτε στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας. Αντιθέτως, οι λοιποί στόχοι, στους οποίους αποβλέπουν οι διατάξεις του άρθρου 12 του Ν. 3481/2006, δεν θεμελιώνουν πολεοδομικούς λόγους για τη μεταβολή των ρυθμίσεων του Π.Δ. της 20-9-1995, καθότι οι στόχοι αυτοί μπορούν να επιτευχθούν με την εφαρμογή της εγκεκριμένης πολεοδομικής αυτής μελέτης. Επομένως, η πρόβλεψη στο νέο «υπερτοπικό-μητροπολιτικό πόλο», εκτός από το συγκρότημα των αθλητικών εγκαταστάσεων, πρόσθετων μεγάλων κτιριακών όγκων για την υποδοχή κατά κύριο λόγο δραστηριοτήτων του τριτογενούς τομέα δεν προκύπτει ότι είναι πολεοδομικώς αναγκαία ούτε ότι εξυπηρετεί κατά τρόπο αποτελεσματικότερο τους στόχους του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας τόσο πριν όσο και μετά την ψήφιση των επίμαχων ρυθμίσεων του Ν. 3481/2006. Από τα προπαρασκευαστικά στοιχεία του νόμου

διαφαίνεται μάλιστα ότι οι ρυθμίσεις αυτές υπαγορεύτηκαν κατά κύριο λόγο από την ανάγκη δωρεάν απόκτησης εκτάσεων για τη δημιουργία των νέων αθλητικών εγκαταστάσεων και από την επιλογή του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης να μην διαθέσουν οικονομικούς πόρους για την αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιοκτησιών στην περιοχή, προκειμένου να εξοικονομήσουν τους πόρους αυτούς για τη χρηματοδότηση έργων άλλων υποβαθμισμένων περιοχών. Τέτοια κριτήρια επιτρέπεται όμως κατά το Σύνταγμα να λαμβάνονται υπόψη μόνο επικουρικώς και, εν πάση περιπτώσει, η συνεπεία τέτοιων επικουρικών κριτηρίων ουσιώδους ανατροπή του υφιστάμενου σχεδιασμού πρέπει να τεκμηριώνεται ειδικώς με συγκεκριμένα στοιχεία και να μην στηρίζεται σε αόριστη επίκληση αδυναμίας καταβολής «υπέρογκων αποζημιώσεων». Στην προκειμένη περίπτωση, η εν λόγω εκτίμηση εκφέρεται αορίστως χωρίς την αναγκαία τεκμηρίωση και χωρίς να αξιολογείται ότι κατά την εκπόνηση της εγκεκριμένης πολεοδομικής μελέτης της περιοχής για τον καθορισμό των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου επελέγησαν ακίνητα, τα οποία σε μεγάλο ποσοστό είτε ανήκουν στο Δημόσιο και σε νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα είτε είναι αδόμητα γήπεδα είτε είναι γήπεδα προβληματικών από περιβαλλοντική άποψη μονάδων που απομακρύνονται υποχρεωτικά από τον Ελαιώνα, προκειμένου το κόστος των σχετικών ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων να μην καθιστά ανέφικτη την εφαρμογή του σχεδιασμού. Περαιτέρω δε, προς υλοποίηση του σχεδιασμού αυτού, λήφθηκε μέριμνα με το Π.Δ. 205/2002 για τη σύσταση ειδικού φορέα, αρμόδιου, μεταξύ άλλων, για την «υπόδειξη πηγών και τρόπων χρηματοδότησης» με πόρους προερχόμενους από το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων, τους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα, το ΕΤΕΡΠΣ, τα κοινοτικά κονδύλια και άλλες πηγές. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η μετεγκατάσταση του γηπέδου θα συνιστούσε υπό προϋποθέσεις πολεοδομικό λόγο για τη μεταβολή του πολεοδομικού καθεστώτος της περιοχής υποδοχής. Οι ρυθμίσεις του νόμου δεν περιορίζονται ωστόσο στην ικανοποίηση της ανάγκης αυτής στο απολύτως απαραίτητο μέτρο, αλλά χωρίς να συντρέχει πολεοδομικός λόγος επιβαρύνουν περαιτέρω την περιοχή του Ελαιώνα με τριτογενείς κατά κύριο λόγο χρήσεις και αυξάνουν κατά πολύ την οικιστική της πυκνότητα. Η επιβάρυνση αυτή δεν αντισταθμίζεται εξάλλου με την παραλλήλως εισαγόμενη ρύθμιση για την περιοχή της Λεωφόρου Αλεξάνδρας, ανεξαρτήτως αν ρυθμίσεις ευνοϊκές για την περιοχή αυτή θα δικαιολογούσαν τη δυσμενή μεταβολή του πολεοδομικού καθεστώτος του Ελαιώνα που βρίσκεται σε διαφορετικό γεωγραφικό χώρο, χαρακτηρίζεται από σοβαρή έλλειψη υποδομών και έχει διαφορετική κοινωνική σύνθεση πληθυσμού. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η

επιχειρηθείσα με το άρθρο 12 του ν. 3481/2006 ρύθμιση, κατά το μέρος που αφορά την περιοχή του Ελαιώνα, αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, διότι, ως έχει, συνιστά μεταβολή του πολεοδομικού καθεστώτος της περιοχής που, αφενός, συνεπάγεται σοβαρή και όχι απλώς οριακή επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντός της και, αφετέρου, ανατρέπει με αποσπασματική παρέμβαση τον συνολικό της σχεδιασμό, χωρίς να προκύπτει ότι η μεταβολή αυτή υπαγορεύτηκε από πολεοδομική ανάγκη μη δυνάμενη να ικανοποιηθεί με άλλο τρόπο.

Εξίσου ισχυρή είναι όμως και η εκ διαμέτρου αντίθετη γνώμη της δεύτερης μειοψηφίας, σύμφωνα με την οποία οι ειδικές πολεοδομικές ρυθμίσεις του άρθρου 12 του ν. 3481/2006 συμπορεύονται απολύτως με το Σύνταγμα για τους εξής λόγους: Ο επικρινόμενος ως εν μέρει αντισυνταγματικός νόμος αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ευρύτερων θεμιτών σκοπών με πολεοδομικά εργαλεία που δεν έχουν το υπέρογκο και απαγορευτικό κόστος των πάγιων διαδικασιών, οι οποίες έχουν ατυχώς οδηγήσει στην αδυναμία εφαρμογής ευρύτερων εξυγιαντικών για τον πολεοδομικό ιστό και την πόλη ρυθμίσεων και στη ραγδαία και μη δυνάμενη συνταγματικώς, αλλά και από πλευράς Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου να αποτραπεί απώλεια κοινόχρηστων χώρων χωρίς πολεοδομικό αντάλλαγμα.<sup>[28]</sup> Ειδικότερα, προκειμένου περί πολεοδομικών παρεμβάσεων μείζονος χαρακτήρα που γίνονται συνδυασμένα σε πλείονες περιοχές, η κατά το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος έννοια της βελτίωσης ή επιδείνωσης του οικιστικού περιβάλλοντος δεν μπορεί να εξετάζεται, όπως στις συνήθεις περιπτώσεις εντοπισμένων τροποποιήσεων σχεδίου πόλεως, με κριτήρια αποκλειστικώς ποσοτικά. Αντιθέτως, κατά την έννοια των σχετικών συνταγματικών ορισμών που αποβλέπουν στην πραγματική και όχι στην αριθμητική-ιδεατή βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, πρέπει να συνεξετάζονται πλείονα στοιχεία, όπως η θέση, η σημασία και η επίπτωση των ακινήτων, στα οποία αφορά η ρύθμιση, στον πολεοδομικό ιστό και στην εν γένει λειτουργία της πόλης, οι προβλεπόμενες και υφιστάμενες χρήσεις τους και κυρίως το συνολικώς επερχόμενο για την πόλη πολεοδομικό αποτέλεσμα σε σχέση πάντοτε προς τις προβλέψεις του πρώτου κυρίως σταδίου της πολεοδομικής οργάνωσής της. Η εξέταση δε αυτή δεν μπορεί να περιορίζεται στην κεχωρισμένη αντιμετώπιση καθεμιάς από τις επιμέρους ρυθμίσεις, αλλά πρέπει να στηρίζεται στη συνεκτίμηση των συνεπειών του συνόλου της ρύθμισης για την πόλη. Έτσι, πλέγμα ρυθμίσεων που κρίνεται ότι συνιστά εφαρμογή υπερκείμενου σχεδίου πολεοδομικού σχεδιασμού και ότι, ως εκ τούτου, άγει σε βελτίωση της υφιστάμενης, αντίθετης προς τον πολεοδομικό σχεδιασμό πραγματικής κατάστασης, δεν μπορεί να

κριθεί ως αντίθετο προς το Σύνταγμα για μόνο το λόγο ότι θα ήταν δυνατόν να νοηθεί άλλο, ακόμη ευμενέστερο για το οικιστικό περιβάλλον πλέγμα ρυθμίσεων, υφιστάμενων ή ιδεατών, που όμως κρίνεται από τον πολεοδομικό νομοθέτη, με κρίση υποκείμενη μόνο σε οριακό ακυρωτικό έλεγχο, ως απρόσφορο ή πραγματικώς ή οικονομικώς ανεφάρμοστο. Η αντίθετη εκδοχή θα ήγε, κατά παραγνώριση των συνταγματικών επιταγών, στη διαιώνιση πολεοδομικών καταστάσεων που καθ' εαυτές αντιστρατεύονται τις επιταγές αυτές. Περαιτέρω, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι οι διαθέσιμες για ανάπλαση κεντρικές περιοχές πόλεως σπανίζουν και είναι ποσοτικώς μικρότερες από τις αντίστοιχες προς ανάπλαση περιφερειακές περιοχές της πόλης. Κατά συνέπεια, για τη συνδυασμένη ανάπλαση μιας κεντρικής και μιας περιφερειακής περιοχής, και μάλιστα στην περιοχή της Πρωτεύουσας, δεν είναι αναγκαία η πολεοδομική ανταλλαγή εκτάσεων ίσου εμβαδού, αλλά η διατιθέμενη περιφερειακή περιοχή, στην οποία μεταφέρονται οχλούσες χρήσεις από την κεντρική, μπορεί να είναι και σημαντικά μεγαλύτερου εμβαδού, χωρίς το στοιχείο αυτό από μόνο του να άγει σε αντισυνταγματικότητα της ρύθμισης.

Με τα παραπάνω δεδομένα, οι επίμαχες ρυθμίσεις των άρθρων 11 και 12 του Ν. 3481/2006 στο σύνολό τους όχι μόνον δεν οδηγούν σε απαγορευόμενη από το Σύνταγμα επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων των Αθηνών, αλλά αντιθέτως άγουν σε ουσιώδη βελτίωσή τους. Συγκεκριμένα, αναβαθμίζεται σημαντικά η κεντρική περιοχή της Λεωφόρου Αλεξάνδρας, αφού αποκτά χώρο πρασίνου μεγάλων σχετικώς διαστάσεων προβλεπόμενο από το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας, ενώ απομακρύνεται χρήση ιδιαιτέρως οχληρή για την περιοχή συνεπαγόμενη την επιβάρυνση του κυκλοφοριακού της προβλήματος, αλλά και ασύμβατη με τη χρήση των κτιρίων που την περιβάλλουν (Αντικαρκινικό Νοσοκομείο, Ήρειος Πάγος, Ελεγκτικό Συνέδριο, Γενική Αστυνομική Διεύθυνση). Από την άλλη πλευρά, η περιοχή του Βοτανικού μετατρέπεται από εντελώς υποβαθμισμένη περιοχή σε ορθολογικά πολεοδομούμενη περιοχή με ευρείες οδούς, πραγματικούς κοινόχρηστους χώρους, κοινωφελή κτίρια και χώρους αθλητικών εγκαταστάσεων. Η προσθήκη δε εμπορικών χρήσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά υποβάθμιση της περιοχής. Αντιθέτως, η μετατροπή βιομηχανικών και λοιπών συναφών χρήσεων σε εμπορικές, ακόμη και με τη μορφή εμπορικών κέντρων, στοιχεί προς τις προβλέψεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας, αφού άγει σε αναβάθμιση ιδιαίτερα υποβαθμισμένων περιοχών, σε εξισορρόπηση των κοινωνικών ανισοτήτων από περιοχή σε περιοχή, σε διεύρυνση των επιλογών εργασίας, αναψυχής και ψυχαγωγίας στην περιοχή και σε άμβλυση των

ανισοτήτων στην κατανομή του κοινωνικού εξοπλισμού και στην ποιότητα του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος με ανακατανομή χρήσεων, λειτουργιών και επενδύσεων προς όφελος κυρίως των δυτικών και των λοιπών υποβαθμισμένων περιοχών. Επίσης, ο διπλασιασμός του συντελεστή δόμησης σε τμήμα του επίμαχου οικοπέδου δεν συνιστά ουσιώδη ανεπίτρεπτη επιδείνωση των όρων διαβίωσης, αν συνδυαστεί με τις υπόλοιπες ρυθμίσεις του νόμου, ενόψει μάλιστα του γεγονότος ότι και το ήδη διέπον πολεοδομικώς την περιοχή, αλλά ατελώς εφαρμοσθέν Π.Δ. της 20-9-1995 προβλέπει γενικώς τη χρήση του πολεοδομικού εργαλείου του διπλασιασμού του συντελεστή δόμησης για άλλα ακίνητα της ευρύτερης περιοχής, προκειμένου αυτή να αναβαθμιστεί πολεοδομικώς και να εξυγιανθούν οι χρήσεις της. Εξάλλου, κατά το σύστημα του επίμαχου νόμου, οι επιχειρούμενες πολεοδομικές διαρρυθμίσεις, μεταξύ των οποίων και ο διπλασιασμός του συντελεστή δόμησης, συνιστούν κατ' ουσία ενιαίο σύνολο, μη επιδεκτικό μονομερούς μερικής μεταβολής. Η εκδοχή ότι είναι δυνατή η απόκτηση της αναγκαίας για κατασκευή των γηπέδων και απόδοση στην κοινή χρήση της περιοχής της Λεωφόρου Αλεξάνδρας γης με αγορά ή αναγκαστική απαλλοτρίωση δεν ευσταθεί. Διότι η μεν αγορά προϋποθέτει σύμπτωση βουλήσεως δύο πλευρών και ο ιδιοκτήτης της έκτασης «ΕΤΜΑ Α.Ε.» δεν μπορεί να εξαναγκαστεί στη σύναψη συμβάσεως. Η δε απαλλοτρίωση δεν αποτελεί εναλλακτική διαδικασία, ακριβώς διότι η προσφυγή στην ειδική πολεοδομική αποζημίωση επελέγη από το νομοθέτη ως η μόνη εν προκειμένω εφαρμόσιμη λύση για την εξυπηρέτηση των σχετικών πολεοδομικών αναγκών, εφόσον δεν κατέστη δυνατή επί μακρά σειρά ετών ελλείψει πιστώσεων η εφαρμογή των προβλέψεων του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας και των αλληλοδιαδόχως ισχυσάντων Π.Δ/των 1991 και 1995-1996 λόγω της αδυναμίας συντέλεσης των επιβληθεισών ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων.

Είναι βεβαίως ακριβές ότι οι πολεοδομικές ρυθμίσεις, στις οποίες προβαίνει ο νομοθέτης ή η διοίκηση, πρέπει να δικαιολογούνται με πολεοδομικά κριτήρια και να μην παρίστανται ως αποτέλεσμα της παράνομης δημιουργίας τετελεσμένων καταστάσεων από ιδιώτες ούτε να θεσπίζονται προς εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων. Καμία από τις περιπτώσεις αυτές δεν συντρέχει εν προκειμένω. Διότι δεν συνιστά βεβαίως τέτοια περίπτωση η ανάγκη αναπροσαρμογής πολεοδομικών προβλέψεων, τις οποίες η πάροδος του χρόνου κατέστησε ανεφάρμοστες λόγω προεχόντως της οικονομικής αδυναμίας πραγμάτωσής τους. Η οικονομική αυτή αδυναμία, λόγος ανατροπής πλείστων ρυμοτομικών προβλέψεων λόγω μη συντέλεσης των οικείων ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων, καταδεικνύει το ανεφάρμοστο του



αρχικού πολεοδομικού σχεδιασμού και επιβάλλει την αναπροσαρμογή του. Πολλώ μάλλον στην προκειμένη περίπτωση, όπου με το σύνολο της «διπλής ανάπλασης» εξυπηρετούνται, και μάλιστα αδαπάνως για το Δημόσιο, πλείονες πολεοδομικοί σκοποί, όπως η εκπλήρωση κατευθύνσεων του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας, η πολεοδομική «απελευθέρωση» του χώρου της Λεωφόρου Αλεξάνδρας και η έναρξη εξυγίανσης της πλέον προβληματικής πολεοδομικώς περιοχής του Λεκανοπεδίου Αττικής. Η υιοθετηθείσα από την κρατήσασα γνώμη ερμηνευτική εκδοχή φαίνεται μεν ότι επιτρέπει κατ' αρχήν την πολεοδομική ανάπλαση των δύο περιοχών, συμπορευόμενη έτσι προς το Σύνταγμα, κατ' ουσίαν όμως την παρεμποδίζει κατά τρόπο συνταγματικώς αδικαιολόγητο, δεδομένου ότι αφενός μεν περιστέλλει το περιεχόμενό της σε απλή ανταλλαγή χώρων αθλητικών εγκαταστάσεων, αποτέμνοντας το ευρύτερο κοινωνικό-οικονομικό στοιχείο της επιδιωκόμενης εξυγίανσης των υπό ανάπλαση περιοχών με την περικοπή της μεταφοράς στην περιοχή του Ελαιώνα κοινωνικών εξυπηρετήσεων του πληθυσμού (πολυλειτουργικό δημοτικό κτίριο) και οικονομικών επενδύσεων σε υποβαθμισμένη περιοχή, αφετέρου δε καθιστά κυρίως ανέφικτη την εφαρμογή και αυτών ακόμη των ρυθμίσεων, τις οποίες θεωρεί ως κατ' αρχήν συνταγματικώς επιτρεπόμενες, εφόσον η εφαρμογή αυτή εξαρτάται πλέον από νέες ρυθμίσεις, αβέβαιου περιεχομένου ως προς το οικιστικό και περιβαλλοντικό τους όφελος, καθώς και από ενδεχόμενα οικονομικά ανταλλάγματα, η αδυναμία καταβολής των οποίων είχε ακριβώς οδηγήσει σε μακροχρόνια υποβάθμιση την περιοχή του Ελαιώνα και αυτή μόνη οδήγησε στην ανάγκη υιοθέτησης των επικρινόμενων ρυθμίσεων.

### **III. Αντί επιλόγου**

Όπως έχει ήδη επισημανθεί και δεν μπορεί να αναλυθεί εδώ περαιτέρω στο πλαίσιο του επιστημονικού σχολιασμού μιας τόσο σημαντικής απόφασης της Ολομέλειας του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας για μια τόσο πολύκροτη υπόθεση που αφορά μια τόσο πολύπαθη περιοχή και στην οποία εμπλέκονται τόσο μεγάλα και αντικρουόμενα συμφέροντα, η πρόσφατα διαμορφωθείσα νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με το επιτρεπτό της θέσπισης ατομικών ρυθμίσεων

χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο έχει ως ανομολόγητη αφετηρία μια εντελώς εσφαλμένη υπόθεση εργασίας: Το Δικαστήριο υπολαμβάνει ότι ο νομοθέτης σε τελευταία ανάλυση δεν θεσπίζει με τυπικό νόμο τίποτε διαφορετικό από αυτό που θα μπορούσε να κάνει με νόμιμο τρόπο και η διοίκηση κατά τη συνήθη διαδικασία που προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις της κείμενης εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας. Σε αυτό έγκειται ωστόσο το σφάλμα της υπόθεσης αυτής εργασίας, η οποία ως τέτοια δεν θα έπρεπε να προεξοφλείται και να θεωρείται περίπου ως δεδομένη. Διότι στην πραγματικότητα συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο: Στις περισσότερες περιπτώσεις ο νομοθέτης θεσπίζει με τυπικό νόμο αυτό που δεν θα μπορούσε μάλλον να κάνει νομίμως η διοίκηση κατά τη συνήθη διαδικασία, αν τηρούσε σωστά τις σχετικές διατάξεις της κείμενης εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας. Για το λόγο αυτό επιλέγεται ακριβώς η νομοθετική διαδικασία, ώστε να εξασφαλιστεί ότι σε κάθε περίπτωση θα πραγματοποιηθεί ένα μεγάλο δημόσιο ή ιδιωτικό έργο, θα γίνει η επιθυμητή τροποποίηση του χωροταξικού, ρυθμιστικού ή πολεοδομικού σχεδιασμού ή άλλου σχεδιασμού χρήσεων γης κ.ο.κ., παρά την ενδεχόμενη αντίθεσή τους προς συνταγματικές ή άλλες υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις και αρχές. Όσο πιθανότερη παρίσταται μάλιστα η εικαζόμενη παρανομία του έργου ή της τροποποίησης του σχεδίου και όσο δυσχερέστερη εμφανίζεται η έγκριση της πραγματοποίησής τους κατά την προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία, τόσο περισσότερο τονίζεται η αναγκαιότητα επιλογής της νομοθετικής διαδικασίας. Από την άλλη πλευρά, η αυστηρή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τις προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση έργων ή δραστηριοτήτων ή την τροποποίηση χωροταξικών ή πολεοδομικών σχεδίων με βάση τα κριτήρια του άρθρου 24 του Συντάγματος είναι ορισμένες φορές τόσο απόλυτη και ανελαστική, ώστε να καθιστά σχεδόν απαγορευτική κάθε είδους ανάπτυξη, ακόμη και τη βιώσιμη. Αυτό έχει ως συνέπεια να θεωρείται περίπου αλυσιτελής η εφαρμογή της ισχύουσας περιβαλλοντικής και πολεοδομικής νομοθεσίας και εκ προοιμίου καταδικασμένη κάθε προσπάθεια τήρησης των προβλεπόμενων διοικητικών διαδικασιών, αφού τελικά θα «σκοντάψουν» οπωσδήποτε στο «εμπόδιο» του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η εξεύρεση μιας κατάλληλης, ορθής και νόμιμης ισορροπίας μεταξύ προστασίας του περιβάλλοντος, οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής παραμένει έτσι ακόμη ζητούμενο, αν και αποτελεί πλέον επιτακτική ανάγκη. Βέβαιο είναι πάντως ότι η εξεύρεση της αναγκαίας αυτής ισορροπίας συνιστά ένα πολύ πιο δύσκολο, επίπονο και σύνθετο εγχείρημα από τη μετεγκατάσταση του γηπέδου του Παναθηναϊκού.

[1] Βλ. Π.Δ. της 20-9-1995 «Έγκριση πολεοδομικής μελέτης αναθεώρησης και επέκτασης τμημάτων των δήμων Αθηναίων, Αγίου Ιωάννη Ρέντη, Αιγάλεω, Περιστερίου και Ταύρου (περιοχή Ελαιώνα) (Ν. Αττικής)» (Δ' 1049), όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το Π.Δ. της 21-6-1996 (Δ' 742), σε συνδυασμό με το Π.Δ. της 18-12-1990 (Δ' 709). Το ισχύον Π.Δ. της 20-9-1995, που κατέργησε κατ' ουσία (ΣτΕ 2264-69/1996 Ολομ.) το αρχικό Π.Δ. της 11-2-1991 «Έγκριση Πολεοδομικής Μελέτης των Δήμων Αθηναίων, Αγ. Ιωάννη Ρέντη, Αιγάλεω, Περιστερίου και Ταύρου (περιοχή Ελαιώνα) (Ν. Αττικής) και τροποποίηση των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων στα όρια σύνδεσής τους» (Δ' 74), υιοθετεί πλήρως τις τεκμηριωμένες, αναλυτικές και συγκεκριμένες θέσεις και προτάσεις της ειδικής επιστημονικής αυτής μελέτης, η οποία εκπονήθηκε από τους πολεοδόμους καθηγητές Λ. Βασενχόβεν και Π. Δελλαδέτσιμα, τους χημικούς μηχανικούς καθηγητές Δ. Κρεμεζή-Λίποβατς και Μ. Μανδαράκα, τον οικονομολόγο καθηγητή Λ. Παπαγιαννάκη, τον περιβαλλοντολόγο πολιτικό μηχανικό Μ. Χριστόλη, την αρχιτέκτονα πολεοδόμο Κλ. Γεράρδη, τους πολεοδόμους Ηλ. Κουρλιούρο και Κ. Σαπουντζάκη, τους αρχιτέκτονες μηχανικούς Δ. Αργύρη και Κ. Κανδηλώρο και τους χημικούς μηχανικούς Γ. Νίκου και Α. Καραβανά, με γενικό επιστημονικό υπεύθυνο τον καθηγητή Ν. Μαρκάτο.

[2] Άρθρο 15 παρ. Α υποπαρ. 2 του ν. 1515/1985 «Ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας» (Α' 18), όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 1 παρ. 2α-2δ του Ν. 2730/1999 «Σχεδιασμός, ολοκληρωμένη ανάπτυξη και εκτέλεση Ολυμπιακών Έργων και άλλες διατάξεις» (Α' 130)· Β.Δ/τα της 16-2-1951 (Α' 55), της 5-11-1951 (Α' 296) και της 10-3-1952 (Α' 65), σε συνδυασμό με τα σχετικά διαγράμματα του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ) του Δήμου Αθηναίων, που εγκρίθηκε με την υπ' αριθ. 255/45/4-1-1988 (Δ' 80) απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και τροποποιήθηκε με τις υπ' αριθ. 84426/6465/1990 (Δ' 729) και 72888/3764/1991 (Δ' 434) αποφάσεις του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων· άρθρα 3 παρ. 2 και 8 και 6 παρ. 9 του Π.Δ. της 20-9-1995, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 παρ. 1 του Π.Δ. της 21-6-1996, σε συνδυασμό με τα διαγράμματα που το συνοδεύουν. Πρβλ. επίσης Π.Δ. 205/2002 (Α' 187), με το οποίο συνεστήθη κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 15 παρ. 9 του ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 207) ειδικός φορέας με τη μορφή ν.π.ι.δ. και τον τίτλο «Οργανισμός Ανάπτυξης και Διαχείρισης Ελαιώνα Αττικής» και καταργήθηκε ο αντίστοιχος φορέας με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας και την επωνυμία «Ανάπλαση και διαχείριση περιοχής Ελαιώνα Αττικής» (ΑΝΕΛ) που είχε συσταθεί με τις διατάξεις των άρθρων 12-17 του ν. 2052/1992 «Μέτρα για την αντιμετώπιση του νέφους και πολεοδομικές ρυθμίσεις» (Α' 94).

- [3] Άρθρο 8 παρ. 5 εδ. γ' του ν. 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (Α' 33), που προστέθηκε με το άρθρο 27 παρ. 6 του ν. 2831/2000 «Τροποποίηση των διατάξεων του ν. 1577/1985 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός και άλλες πολεοδομικές διατάξεις» (Α' 140).
- [4] Άρθρο 5 παρ. 1 του Π.Δ. της 11-2-1991, που διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 4 του Π.Δ. της 20-9-1995, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παρ. 5 του ν. 3044/2002 «Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων» (Α' 197).
- [5] Άρθρο 6 παρ. 1δ του ν. 2052/1992· πρβλ. επίσης άρθρο 97 παρ. 1 του Ν. 1892/1990, άρθρα 6 παρ. 1β και 8 παρ. 7 του ν. 2052/1992 και άρθρα 42 παρ. 1 και 43 παρ. 1 του ν. 2145/1993.
- [6] Στη μελετητική ομάδα συμμετείχαν ο μηχανικός περιβάλλοντος πολιτικός μηχανικός Σπ. Παπαγρηγορίου, η μηχανικός περιβάλλοντος χημικός μηχανικός Χρ. Γιαννακίδου, ο αρχιτέκτονας πολεοδόμος Α. Παπαδάκης, ο περιβαλλοντολόγος βιολόγος Γ. Κοτζαγεώργης και η χημικός Μ. Χαραλαμποπούλου.
- [7] Βλ. τις ομιλίες των κοινοβουλευτικών εκπροσώπων του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος *Ν. Γκατζή*, Πρακτικά Βουλής (ΙΑ' Περίοδος - Σύνοδος Β'), Συνεδρίαση ΡΟΑ' (12 Ιουλίου 2006), σ. 8280 και 8312 επ.· Συνεδρίαση ΡΟΔ' (19 Ιουλίου 2006), σ. 8468 επ., και του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς *Α. Ξηροτύρη-Αικατερινάρη*, ebd., Συνεδρίαση ΡΟΑ', σ. 8282 επ.· Συνεδρίαση ΡΟΔ', σ. 8470 και 8483.
- [8] *Χρ. Βερελής*, Πρακτικά Βουλής (ΙΑ' Περίοδος - Σύνοδος Β'), Συνεδρίαση ΡΟΑ', σ. 8286 επ.
- [9] *Στ. Μάνος*, ebd., σ. 8287.
- [10] *Γ. Σουφλιάς*, ebd., σ. 8305.
- [11] *Απ. Κακλαμάνης*, Πρακτικά Βουλής (ΙΑ' Περίοδος - Σύνοδος Β'), Συνεδρίαση ΡΟΓ', σ. 8418 επ.
- [12] *Στ. Μάνος*, Πρακτικά Βουλής (ΙΑ' Περίοδος - Σύνοδος Β'), Συνεδρίαση ΡΟΔ', σ. 8464.
- [13] *Β. Οικονόμου*, ebd., σ. 8493.
- [14] *Π. Σγουρίδης*, ebd., σ. 8496.

[15] Πρβλ. άρθρο 55 του ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών» (Α΄ 168) και άρθρο 5 παρ. 4 εδ. β΄ του Ν. 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (Α΄ 33).

[16] Βλ. Π.-Μ. *Ευστρατίου*, Η ενσωμάτωση της Οδηγίας για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (85/337/ΕΟΚ) στο ελληνικό δίκαιο, *Διδικ* 1998, σ. 561 επ.· του *ιδίου*, Νομοθετικός καθορισμός όρων για την προστασία του περιβάλλοντος και δικαίωμα δικαστικής προστασίας, *ΔΤΑ* 1999, σ. 845 επ.· του *ιδίου*, Κύρωση περιβαλλοντικών όρων με νόμο και προστασία του περιβάλλοντος, *ΠερΔικ* 1999, σ. 524 επ.· Α. *Τσεβάς*, Θέσπιση διοικητικής πράξης με νόμο, σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια*, 2004, σ. 463 επ.· Π. *Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 5η έκδ., 2004, αρ. 145 και 232β. Πόσο ατυχής είναι η νομολογία αυτή αποδεικνύεται από το γεγονός ότι έχει δώσει ήδη το έναυσμα για μια εντελώς αποπροσανατολιστική θεωρητική συζήτηση για το παραδεκτό της απευθείας προσβολής διατάξεων τυπικού νόμου με αίτηση ακυρώσεως σε περίπτωση μη έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων κατ' εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού· πρβλ. Κ. *Γιαννακόπουλος*, Ο διάχυτος και παρεμπίπτων δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα υπό το πρίσμα του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, *ΕφημΔΔ* 2009, σ. 825 επ., με ιδιαίτερη αναφορά στις αποφάσεις ΣτΕ 3053/2009 (Ολομ., σκέψη 7η) και 3978/2009 (Ολομ., σκέψη 5η)· Β. *Χρήστου*, Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων δια τυπικού νόμου, 2010.

[17] Σκέψη 12η, με παραπομπή στην απόφαση ΣτΕ 1847/2008 (Ολομ.) [ανέγερση νέου σταδίου και πολυλειτουργικού κέντρου ΑΕΚ στο Δήμο Νέας Φιλαδέλφειας Αττικής].

[18] Σκέψη 13η, με παραπομπή στις αποφάσεις ΣτΕ 2403/1997 (Ολομ.) και 1847/2008 (Ολομ.).

[19] Σκέψη 11η.

[20] Σκέψη 14η.

[21] Βλ. π.χ. την προσθήκη του νέου αερολιμένα στα Σπάτα με το ν. 1955/1991 «Ίδρυση Εταιρείας με την επωνυμία "ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Ανώνυμος Εταιρεία" και ρύθμιση συναφών θεμάτων» (Α΄ 112), τον καθορισμό δευτερευόντων κέντρων χωροταξικής υποεπάρκειας Λεκανοπεδίου στο Μαρούσι, Ελληνικό, Χαϊδάρι και Μενίδι και τον περαιτέρω χαρακτηρισμό της περιοχής του Ελληνικού ως Μητροπολιτικού Πάρκου με το Ν. 2052/1992 «Μέτρα για την αντιμετώπιση του νέφους και πολεοδομικές ρυθμίσεις» (Α΄ 94) και το Ν. 2338/1995 «Κύρωση Σύμβασης Ανάπτυξης του νέου Διεθνούς Αεροδρομίου της Αθήνας στα Σπάτα, ίδρυση της εταιρείας «Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.», έγκριση περιβαλλοντικών όρων κ.λπ.» (Α΄ 202) και

προπάντων τη δημιουργία Ολυμπιακού Χωριού στη θέση Λεκάνες Δήμου Αχαρνών και η χωροθέτηση Ολυμπιακών Έργων, συμπληρωματικών αθλητικών εγκαταστάσεων και άλλων υποστηρικτικών έργων για την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 με το ν. 2730/1999 «Σχεδιασμός, ολοκληρωμένη ανάπτυξη και εκτέλεση Ολυμπιακών Έργων και άλλες διατάξεις» (Α΄ 130).

[22] Σκέψη 14η.

[23] Βλ. όμως Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 35/2009 (Ε΄ Τμ.) στην ίδια υπόθεση.

[24] Πρβλ. άρθρα 3-5 του ν. 1650/1986 «Για την προστασία του περιβάλλοντος» (Α΄ 160), όπως αντικαταστάθηκαν με τα άρθρα 1-3 του ν. 3010/2002 «Εναρμόνιση του ν. 1650/1986 με τις Οδηγίες 97/11/ΕΕ και 96/61/ΕΕ, διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις» (Α΄ 91), καθώς και τις κοινές υπουργικές αποφάσεις υπ΄ αριθ. 11014/703/2003 «Διαδικασία Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης (ΠΠΕΑ) και Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΕΠΟ) σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 1650/1986 (Α΄ 160), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του Ν. 3010/2002 "Εναρμόνιση του ν. 1650/1986 με τις Οδηγίες 97/11/ΕΕ και 96/61/ΕΕ ... και άλλες διατάξεις" (Α΄ 91)» (Β΄ 332), υπ΄ αριθ. 37111/2021/2003 «Καθορισμός τρόπου ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων των έργων και δραστηριοτήτων σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 5 του ν. 1650/1986, όπως αντικαταστάθηκε με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 3 του Ν. 3010/2002» (Β΄ 1391) και υπ΄ αριθ. 107017/2006 «Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ "σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων" του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001» (Β΄ 1225).

[25] Σκέψη 22η.

[26] Σκέψη 22η, με παραπομπή στις αποφάσεις ΣτΕ 1528 και 2002/2003 (Ολομ.) και 123/2007 (Ολομ.).

[27] Βλ. επίσης σκέψεις 18η και 21η, καθώς και σκέψη 15η ειδικά για τη συμβατότητα των «υπερτοπικών πόλων αναψυχής, αθλητισμού και πολιτιστικών λειτουργιών» με εμπορικές χρήσεις ή τέτοιες που συνεπάγονται εντατική χρήση για περιορισμένες ομάδες χρηστών, καθώς και με την κατασκευή στεγασμένων κτιριακών εγκαταστάσεων.

[28] Σκέψη 22η.