

ΤΟ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΤΟΥ ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΟΥ ΟΙΚΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΝΑΥΠΑΚΤΟΥ (ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ) (Ιούλιος 2010)

Συγγραφέας: ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

I. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ

Αντικείμενο της παρούσας γνωμοδότησης, η οποία εκπονήθηκε κατόπιν σχετικής ανάθεσης εκ μέρους του Δήμου Ναυπάκτου, είναι το ζήτημα του επανακαθορισμού των όρων και των περιορισμών δόμησης στο παραδοσιακό τμήμα της πόλης της Ναυπάκτου. Η ύπαρξη σοβαρών αδυναμιών, αντιφάσεων και ελλείψεων στο νομικό πλαίσιο που διέπει τους όρους δόμησης της πόλης, η αδυναμία και η αδράνεια της κεντρικής διοίκησης να ρυθμίσει κατά τρόπο ορθολογικό, τελεσφόρο και τεχνικά άρτιο το ζήτημα, καθώς και η εμμονή και προσκόλληση σε τυπολατρικές ερμηνείες των κρίσιμων κάθε φορά νομοθετικών διατάξεων οδήγησαν στη δημιουργία, μετά από τρεις περίπου δεκαετίες, ενός ρυθμιστικού πλαισίου που δεν ανταποκρίνεται, ούτε στοιχειωδώς, στην πολεοδομική πραγματικότητα της πόλης ούτε εξυπηρετεί τις οικιστικές ανάγκες της. Επιπλέον, οι ανωτέρω αδυναμίες της κεντρικής διοίκησης προκάλεσαν άδικες καταστάσεις και δραστικούς περιορισμούς στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα των κατοίκων, οι οποίοι δεν δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους δημοσίου συμφέροντος. Στην πράξη, το «παραδοσιακό τμήμα» της πόλης ταυτίζεται ανεπίτρεπτα με το σύνολο σχεδόν αυτής, ενώ η ρύθμιση των όρων και των περιορισμών δόμησης διέπεται από νομικό πλαίσιο, το οποίο δεν αφορά καν ειδικώς τη Ναύπακτο, ούτε συνεκτιμά τα ιδιαίτερα οικιστικά της χαρακτηριστικά. Αποτέλεσμα αυτών είναι να σωρεύονται σοβαρές κοινωνικές και οικιστικές πιέσεις και να οδηγείται η πόλη σε παρακμή.

Προκειμένου να αντιμετωπισθεί το φλέγον αυτό πρόβλημα, ο Δήμος Ναυπάκτου εκπόνησε ειδική Μελέτη, η οποία βασίζεται σε σειρά τεχνικών και επιστημονικών κριτηρίων. Η Μελέτη αυτή υποβλήθηκε στη Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού του

(τότε) Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (αριθμ. πρωτ. 17177/12.11.2008) και περιλαμβάνει κατηγοριοποίηση των Ο.Τ. του σχεδίου πόλης κατά το έτος 1978, όσον αφορά το ποσοστό κάλυψης, το ποσοστό των δομημένων οικοπέδων και το μέγεθός τους, καθώς και φωτογραφική τεκμηρίωση με φωτογραφίες λήψης 2007 και δορυφορικές λήψεις του ίδιου έτους (2007). Με βάση τα στοιχεία αυτά αποτυπώνεται, με επιστημονικούς όρους η οικιστική και πολεοδομική πραγματικότητα της περιοχής και εξάγονται κρίσιμα, κατά την άποψή μας, τεχνικά πορίσματα. Επιπλέον, διατυπώνονται προτάσεις για την υπέρβαση, κατά τα ανωτέρω, του προβλήματος, το οποίο, όπως σημειώθηκε, έχει προσλάβει εκρηκτικές διατάσεις.

Η Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού (Τμήμα Παραδοσιακών Οικισμών) του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. έχει ήδη κινήσει τις προβλεπόμενες διαδικασίες για τον επανακαθορισμό των όρων και περιορισμών δόμησης στο παραδοσιακό τμήμα της πόλης μας, εκπονώντας σχέδιο προεδρικού διατάγματος. Συγκεκριμένα, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 25678/15.06.2009 έγγραφο της Υπηρεσίας αυτής μας γνωστοποιήθηκε η από 18.05.2009 Εισηγητική Έκθεσή της προς το Κεντρικό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, το οποίο γνωμοδότησε ομόφωνα υπέρ αυτής. Η ανωτέρω εισήγηση και το σχέδιο προεδρικού διατάγματος που τη συνοδεύει, αν και παρουσιάζει ορισμένες ελλείψεις και χρήζει περαιτέρω βελτιώσεων, κινείται κατά βάση σε ορθή κατεύθυνση.

Παρόλο που παρήλθε περισσότερο από ένας χρόνος, η κεντρική διοίκηση δεν έχει ακόμη ολοκληρώσει τις σχετικές διαδικασίες, επιτείνοντας έτσι και διαιωνίζοντας το πρόβλημα. Είναι χαρακτηριστικό ότι η ανωτέρω Εισήγηση της αρμόδιας Διευθύνσεως Πολεοδομικού Σχεδιασμού ξεκινά με την παραδοχή ότι «το παραδοσιακό τμήμα της πόλης ουσιαστικώς παραμένει (από πλευράς όρων δόμησης) πολεοδομικώς αρρυθμιστο» (!). Πρόκειται ασφαλώς για αναγνώριση της υπάρξεως ενός απτού και σημαντικού πολεοδομικού προβλήματος, το οποίο έχει πάρει μεγάλες κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές διαστάσεις, που το καθιστούν επιτακτικό και εξαιρετικά επείγον. Η ρύθμισή του συνιστά, ενόψει τούτων, απόλυτη αναγκαιότητα σε μια στοιχειωδώς δικαιοκρατική και ευνομούμενη Πολιτεία.

Η παρούσα γνωμοδότηση στοχεύει ιδίως στην ανάδειξη των κρίσιμων νομικών πτυχών του προβλήματος και στη διατύπωση προτάσεων για την αντιμετώπιση του οικιστικού και πολεοδομικού αδιεξόδου, στο οποίο περιήλθε τις τελευταίες δεκαετίες

η πόλη της Ναυπάκτου. Μια πόλη, η οποία διακρίνεται, ως γνωστόν, για την ιστορική της και τα ιδιαίτερα μορφολογικά χαρακτηριστικά της.

A. ΣΥΝΤΟΜΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Τα έτη 1834 και 1838, λίγα δηλαδή χρόνια μετά την απελευθέρωσή της (1829), εκδόθηκαν τα πρώτα βασιλικά διατάγματα για το σχέδιο πόλης της Ναυπάκτου. Αυτά περιελάμβαναν την περιοχή του Λιμανιού και εκτεινόταν βόρεια έως την περιοχή του κάστρου. Στη συνέχεια, το έτος 1877 εκδόθηκε βασιλικό διάταγμα για την επέκταση του σχεδίου της πόλης *«κατά το ανατολικό προάστιο»*.

Εξάλλου, με το β.δ. της 22.08.1937 (Α' 341) έγινε αναθεώρηση και δραστική επέκταση του σχεδίου της πόλης, ώστε να περιλάβει την πεδινή έκταση κάτω από το λόφο του Κάστρου, μεταξύ του χειμάρρου *«Λαγκαδούλα»* (δυτικά) και του χειμάρρου *«Σκά»* (ανατολικά). Το διάταγμα καθόρισε τομέα Α (κέντρο της πόλης) και τομέα Β (υπόλοιπη περιοχή), με τους εξής όρους δόμησης:

Τομέας

Ελάχιστο εμβαδόν

Ελάχιστο πρόσωπο

Ελάχιστο βάθος

A

80 μ²

5,00 μ.

6,00 μ.

B

150 μ²

9,00 μ.

14,00 μ.

Στη συνέχεια, το έτος 1955 εκδόθηκε π.δ. (Δ' 44), με το οποίο επεκτάθηκε το σχέδιο πόλης στην περιοχή «Εβραιόλακκα» σε 4 οικοδομικά τετράγωνα, ενώ με το από 12.1.1965 β.δ. (Δ' 24 /13.2.1965) καθορίσθηκαν ο μέγιστος αριθμός ορόφων και το μέγιστο ύψος οικοδομών εντός του σχεδίου πόλης, ως εξής:

Τομέας

Μέγιστος αριθμός ορόφων

Μέγιστο ύψος οικοδομών

A

2

8,00 μ.

B

3

11,00 μ.

Εξάλλου, το έτος 1973 εκδόθηκε η υπ. αρ. Φ31/51494/3888/18.12.73 απόφαση Υπουργού Πολιτισμού (Β´ 1486), με την οποία χαρακτηρίστηκε η πόλη της Ναυπάκτου ως «*ιστορικός τόπος και τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους*». Στη συνέχεια, με το π.δ. της 20.07/04.08.1976 «*Περί τροποποιήσεως όρων και περιορισμών των οικοπέδων του ρυμοτομικού σχεδίου Ναυπάκτου (Αιτωλοακαρνανίας)*» (ΦΕΚ τ. Δ´ 235), τροποποιήθηκαν οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης των οικοπέδων του ρυμοτομικού σχεδίου της Ναυπάκτου και καθορίστηκαν έξι τομείς (Α´, Α1, Α2, Β1, Β2, Γ´, Γ1) με διαφορετικούς όρους δόμησης. Ειδικώς στους τομείς Α´, Α1, Α2, Β1, Β2, Γ´ επιβλήθηκε η κατασκευή κεραμοσκεπούς στέγης, ενώ στους τομείς Α´, Α1 και Β1 επιβλήθηκαν, επιπλέον, και μορφολογικοί περιορισμοί. Οι όροι δόμησης καθορίστηκαν, συγκεκριμένα, ως εξής:

Τομέας

Οικοδομικό σύστημα

Κάλυψη

Ύψος

Όροφοι

Σ.Δ.

Αρτιότητα

A, A1

Πτερύγων

60% -80%

7,50 μ. -9 μ.

2 -3

1,2 -1,8

Ως έχει

B1

Συνεχές

70%

10 μ.

3

2,10

Όπως στο από 22.8.1937 β.δ.

A2

Πτερύγων

60% -80%

-

2

1,2

Όπως στο από 22.8.1937 β.δ.

B2

ΣΥΝΕΧΕΣ

70%

10

3

2,10

Όπως στο από 22.8.1937 β.δ.

Γ, Γ1

ΣΥΝΕΧΕΣ

70%

-

4

2,40

Όπως στο από 22.8.1937 β.δ.

Διευκρινίζεται ότι ο τομέας Α' περιλαμβάνει την περιοχή του ιστορικού κάστρου, ο τομέας Α1 την περιοχή του λιμανιού και ο τομέας Β1 την περιοχή του εμπορικού κέντρου. Καθώς η υπόλοιπη περιοχή του σχεδίου δεν παρουσίαζε παραδοσιακό χαρακτήρα και δεν έχρηζε σχετικής προστασίας, καθορίστηκαν οι ανωτέρω όροι δόμησης και επιβλήθηκε μόνο η υποχρέωση κατασκευής κεραμοσκεπούς στέγης, η οποία όμως δεν απαιτείται στον τομέα Γ1. Αξίζει να σημειωθεί εν προκειμένω ότι με το ανωτέρω π.δ. καθορίστηκαν, για πρώτη ουσιαστικά φορά, κατά τρόπο ολοκληρωμένο και ορθολογικό οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης της πόλεως της Ναυπάκτου, με γνώμονα τα ιδιαίτερα μορφολογικά και οικιστικά χαρακτηριστικά της. Όπως προκύπτει από τον φάκελο της προεργασίας του εν λόγω π.δ/τος, οι ρυθμίσεις του βασίσθηκαν σε σειρά τεχνικών μελετών και γνωματεύσεων ειδικώς για τα ανωτέρω ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της πόλης. Είναι δε ενδεικτικό ότι ειδικώς για τα οικοπέδα που εντασσόνταν στους τομείς Α1 και Β1 ρυθμιζόταν με λεπτομερή τρόπο ζητήματα για τις στέγες, τις αποστάσεις από τα τείχη της πόλεως, την κατασκευή των εξωτερικών εμφανών όψεων των κτιρίων, των τοίχων αντιστήριξης και των περιφράξεων, το χρώμα και το υλικό βαφής των εξωτερικών τοίχων, τον τρόπο και το μέγεθος ανοίγματος των θυρών και των παραθύρων, την κατασκευή και το χρώμα των υαλοστασίων, την κατασκευή και το υλικό των προθηκών των καταστημάτων, την κατασκευή των εξωστών των οικοδομών και των προστεγασμάτων, την κατασκευή και το χρώμα των κιγκλιδωμάτων των εξωστών και των κουφωμάτων, την επίστρωση των βαθμίδων των τυχόν εξωτερικών κλιμάκων, την απαγόρευση των φωτεινών επιγραφών και των μη φωτεινών διαφημιστικών πινακίδων κλπ. Οι όροι δε και οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση πάσης φύσεως οικοδομικής άδειας ρυθμίσθηκαν κατά τρόπο αυστηρό, λεπτομερή και εξαντλητικό ειδικώς για τους ανωτέρω τομείς, όπου η φύση, η πολιτιστική σημασία και η ιδιαίτερη μορφολογία των κτιρίων το επέβαλαν. Επρόκειτο, δίχως αμφιβολία, για το πρώτο ειδικό νομικό πλαίσιο προστασίας του παραδοσιακού τμήματος της πόλεως της Ναυπάκτου. Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι το ως άνω ειδικό για τη Ναύπακτο π.δ. εξεδόθη κατόπιν των Π.Ε. 187/1976 και 439/1976 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Στη συνέχεια, με το π.δ. της 28.02.1978 (Δ' 153) επεκτάθηκε, ενόψει της εν τω μεταξύ παρατηρηθείσας αύξησης του πληθυσμού και των οικιστικών πιέσεων, το σχέδιο πόλης τόσο προς τα ανατολικά όσο και προς τα δυτικά του ισχύοντος σχεδίου, σε αδόμετες, τότε, ή αραιοδομημένες περιοχές. Καθορίστηκαν τέσσερις διαφορετικοί

τομείς όρων δόμησης και αρτιότητας στις περιοχές των επεκτάσεων (Τομείς Δ', Δ1, Δ1α, Ε'), ως εξής:

Τομέας

Οικοδομικό σύστημα

Κάλυψη

Ύψος

Όροφοι

Δ

Συνεχές

60%

-

3

Δ1

Συνεχές

60%

-

2

Δ1

Συνεχές

60%

-

2

E

Πανταχόθεν ελεύθερο

40%

7,50 μ.

2

Εξάλλου, με το π.δ. της 19.10/13.11.1978 «Περί χαρακτηρισμού ως παραδοσιακών οικισμών τινών του κράτους και καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων αυτών» (Δ' 594) ένας μεγάλος αριθμός οικισμών της χώρας (περί τους 400) χαρακτηρίσθηκαν ως «παραδοσιακοί» και καθορίσθηκαν όροι και περιορισμοί δόμησης γι' αυτούς. Το γενικού χαρακτήρα και εφαρμογής αυτό διάταγμα δεν διέκρινε μεταξύ οικισμών με διαφορετική πολεοδομική και αρχιτεκτονική εξέλιξη, ιστορία και μορφολογικά χαρακτηριστικά. Αποτέλεσε ένα γενικό πλαίσιο προστασίας σειράς «παραδοσιακών» οικισμών της χώρας, με ριζικώς διαφορετικά, κατά κανόνα, χαρακτηριστικά, το οποίο έχρηζε εξειδίκευσης για ομάδες οικισμών με παρόμοια χαρακτηριστικά ή επιμέρους, μεμονωμένους οικισμούς. Είναι εν προκειμένω ενδεικτικό ότι το εν λόγω διάταγμα δεν συνοδεύθηκε από σχετικά σχεδιαγράμματα με τα όρια εφαρμογής του, ώστε να μπορεί να οριοθετηθεί με σαφήνεια το χαρακτηρισθέν ως παραδοσιακό τμήμα των οικισμών που

χαρακτηρίστηκαν ως «παραδοσιακοί», μεταξύ των οποίων και η Ναύπακτος. Επρόκειτο ουσιαστικά για παντελώς ετερόκλητους από πολεοδομικής, οικιστικής, ιστορικής και μορφολογικής απόψεως οικισμούς, μεταξύ των οποίων αναφέρονται εν προκειμένω ενδεικτικά η Αίγινα, ο Μυλοπόταμος Κυθήρων, οι Σπέτσες, η Αράχωβα, η Σκύρος, τα Φούρνα Ευρυτανίας, η Ρεντίνα Καρδίτσας, το Χρυσό Φωκίδας, η Κρινιά Λάρισας, τα Τέμπη, η Σκόπελος, η Ανθούσα Τρικάλων, το Παλαιόκαστρο Χαλδικδικής, η Καλονή Γρεβενών, το Περιθώριο Δράμας, ο Πεντάλοφος Κοζάνης, η Ποταμιά Καβάλας, η Κόρμιτσα Σερρών, το Μαυρομμάτι Ροδόπης, δεκάδες οικισμοί της Νήσου Κέρκυρας, η Αστυπάλαια, τα Λιβάδια της Τήλου, η Ανάφη, η Δαγκάδα Σάμου, η Κριτσά Λασιθίου, οι Μύλοι Ρεθύμνου, οι Κομιτάδες Χανίων κ.ά. (!). Επισημαίνεται ότι το διάταγμα αυτό περιλάμβανε όρους δόμησης που διέφεραν ουσιωδώς από εκείνους που διήπαν, κατά τα ανωτέρω, ειδικώς την πόλη της Ναυπάκτου. Πόλη, η οποία είχε χαρακτηριστεί, όπως σημειώθηκε, ήδη από το έτος 1973 ως «ιστορικός τόπος». Οι εν λόγω όροι δόμησης βασίζονται σε μια γενική διάκριση των οικισμών σε δύο τμήματα: Το «κεντρικό» και το «υπόλοιπο» τμήμα του οικισμού. Ως «κεντρικό τμήμα», καθορίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 9 του π.δ/τος «το τμήμα ή τα τμήματα τα οποία από απόψεως πυκνότητας δομήσεως παρουσιάζουν εμφανώς μεγαλύτεραν συνοχήν ή συνοψίζουν τας κυριωτέρας δραστηριότητας του οικισμού, μη τιθεμένου περιορισμού, εφόσον συντρέχει περίπτωσης, ως προς την έκτασίν του». Το έτερο τμήμα («υπόλοιπο») νοείται προφανώς το τμήμα του οικισμού που δεν είναι είναι «κεντρικό», κατά τα ανωτέρω.

Εξάλλου, οι όροι δόμησης, τους οποίους καθορίζει το εν λόγω π.δ., έχουν ως εξής:

Τομέας

Οικοδομικό σύστημα

Κάλυψη

Ύψος

Όροφοι

Σ.Δ.

Αρτιότητα

Κεντρικό τμήμα

Πτέρυγες

80%

7 -10 μ.

2-3 (κλίση)

0,8

Πρόσωπο: 12 μ.

Βάθος: 18 μ.

Εμβαδόν: 300 μ²

Παρεκκλίσεις

Υπόλοιπο

τμήμα

Πτέρυγες

50%

7 -10 μ.

2-3 (κλίση)

0,5

Πρόσωπο: 25 μ.

Βάθος: 40 μ.

Εμβαδόν: 2.000 μ²

Παρεκκλίσεις

Καθίσταται από τα ανωτέρω σαφές ότι οι ανωτέρω ρυθμίσεις έχουν γενικό χαρακτήρα και υποχωρούν εφόσον υπάρχουν ειδικότερες ρυθμίσεις που αφορούν συγκεκριμένο οικισμό και βασίζονται στις ιδιαιτερότητες που τον διέπουν. Την αυτονόητη αυτή παραδοχή υιοθετεί, εξάλλου, το ίδιο το π.δ. της 19.10/13.11.1978 στην παρ. 2 του άρθρου 8 όπου ορίζει: *«Ειδικαί διατάξεις χαρακτηρισμού οικισμού ως παραδοσιακού και επιβολής ειδικών όρων και περιορισμών δομήσεως προς προστασίαν του παραδοσιακού χαρακτήρος αυτού, κατισχύουν των διατάξεων του παρόντος διατάγματος των ρυθμιζουσών το αυτό θέμα»*. Με τη διάταξη αυτή επιβεβαιώνεται ο επικουρικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων του εν λόγω π.δ/τος, ήτοι της εφαρμογής του αποκλειστικά σε περίπτωση που δεν ισχύουν ειδικότερες ρυθμίσεις. Επομένως, ειδικές ρυθμίσεις κατισχύουν των ανωτέρω γενικών διατάξεων, ανεξαρτήτως εάν προβλέπουν αυστηρότερους ή ηπιότερους περιορισμούς δόμησης. Αρκεί το γεγονός ότι ρυθμίζουν ειδικώς τους όρους και περιορισμούς δόμησης συγκεκριμένου οικισμού και βασίζονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του, τεκμηριώνονται δε με τεχνικά και επιστημονικά στοιχεία. Εξάλλου, εάν με το ως άνω π.δ. του έτους 1978 επιδιωκόταν η διασφάλιση ενός ελάχιστου συντελεστή δόμησης τούτο θα οριζόταν ρητώς.

Πολύ δε περισσότερο ισχύει εν προκειμένω τούτο, ενόψει του ιδιαιτέρως

χαμηλού, κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας, συντελεστή δόμησης που προβλέπει αυτό (0,8 για το «κεντρικό τμήμα» και 0,5 για το «υπόλοιπο τμήμα»). Κατά μείζονα δε λόγο δεν μπορεί να ισχύει μια τέτοια παραδοχή σε περιπτώσεις πόλεων, όπως είναι η Ναύπακτος, η οποία διέθετε ήδη, όπως σημειώθηκε, συγκεκριμένο, ειδικό και αυστηρό νομικό πλαίσιο ρύθμισης των όρων και περιορισμών δόμησης, με βάση τις τεχνικές κρίσεις και προδιαγραφές που αφορούν τις ιδιαιτερότητές της. Εξάλλου, τυχόν εφαρμογή, κατά τα ανωτέρω, μεγαλύτερου συντελεστή δόμησης στον παραδοσιακό του πυρήνα σε σχέση με τις νέες και μη παραδοσιακού χαρακτήρα συνοικίες της πόλης οδηγεί αναγκαστικά σε λογικό και νομικό *absurdum*, το οποίο δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να γίνει αποδεκτό, αφού το «κεντρικό τμήμα» της Ναυπάκτου περιλαμβάνει εν προκειμένω τον παραδοσιακό πυρήνα της πόλης.

Ενόψει των εγγενών αντιφάσεων που θα μπορούσε να οδηγήσει η εφαρμογή του γενικού χαρακτήρος π.δ. του έτους 1978 αντί του ειδικού π.δ/τος του έτους 1976, η Διοίκηση αποσαφήνισε με σειρά εγκυκλίων της ότι η ρύθμιση των ανωτέρω θεμάτων πραγματοποιείται με βάση το εν λόγω ειδικό π.δ. Συγκεκριμένα, με τις υπ' αριθ. 69/24.11.1978 και 05/16.01.1979 Εγκυκλίους του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. διευκρινίστηκε ότι στη Ναύπακτο εφαρμόζεται το διάταγμα του 1976, θεωρώντας, αυτονοήτως, ότι ως «ειδικό» κατισχύει του «γενικού» διατάγματος του 1978, από τις διατάξεις του οποίου συμπληρώνονται τα τυχόν κενά του πρώτου, σύμφωνα με τις ρητές επιταγές του άρθρου 8 παρ. 2 του τελευταίου. Με βάση τις ανωτέρω Εγκυκλίους η αρμόδια Πολεοδομική Αρχή εξακολούθησε να εκδίδει οικοδομικές άδειες με έρεισμα τις ειδικές διατάξεις του π.δ/τος του έτους 1976, το οποίο προέβλεπε, όπως σημειώθηκε, συντελεστή δόμησης μεταξύ 1,2 και 2,4.

Στη συνέχεια, το έτος 1980 επεκτάθηκε περαιτέρω το σχέδιο πόλης της Ναυπάκτου, ενόψει ιδίως των σημαντικών οικιστικών και κοινωνικών πιέσεων που είχαν στο μεταξύ προκύψει. Συγκεκριμένα, βάσει του π.δ/τος της 11.10.1980 (Δ' 618) επεκτάθηκε το σχέδιο πόλης προς Βορρά, γραμμικά έως τις υπώρειες του λόφου (νέος τομέας Ζ', που καταλαμβάνει περιοχή με μεγάλες κλίσεις), που συνιστά το φυσικό όριο της πόλης. Τα ελάχιστα όρια εμβαδού και διαστάσεων και οι λοιποί όροι και περιορισμοί δόμησης των οικοπέδων καθορίστηκαν ως εξής: Συνεχές οικοδομικό σύστημα, ελάχιστο πρόσωπο 10 μ., ελάχιστο βάθος 15 μ., ελάχιστο εμβαδόν 200 τ.μ. (με παρεκκλίσεις), μέγιστο ποσοστό κάλυψης 60%, μέγιστος επιτρεπόμενος αριθμός ορόφων 2 και μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος συνυπολογιζομένου και του ύψους της

υποχρεωτικής κατασκευής στέγης 8,5 μ.

Εξάλλου, το έτος 1992 δημοσιεύθηκε (ΦΕΚ Δ' 1072) το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (Γ.Π.Σ.) της Ναυπάκτου, στο πλαίσιο της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (Ε.Π.Α.). Το Γ.Π.Σ. καθόρισε εννέα πολεοδομικές ενότητες. Για τις ενότητες που αντιστοιχούν στο παραδοσιακό τμήμα της πόλης -το οποίο πάντως δεν είχε οριοθετηθεί ακόμη- καθορίσθηκε μέσος συντελεστής δόμησης 1,2.

Στη συνέχεια, με το π.δ. της 28.01-09.02.1993 «Καθορισμός του παραδοσιακού ορίου του οικισμού Ναυπάκτου (Ν. Αιτωλοακαρνανίας)», «*χαρακτηρίζεται τμήμα της πόλης Ναυπάκτου (Ν. Αιτωλοακαρνανίας) ως παραδοσιακό και οριοθετείται το χαρακτηρισμένο με το από 19.10.1978 Π. Δ/γμα (Δ' 594) παραδοσιακό τμήμα της πόλης ...*». Πρόκειται, σύμφωνα με το εν λόγω π.δ. για το τμήμα της πόλης, που εκτείνεται μεταξύ των χειμάρρων Λαγκαδούλα (δυτικά) και Σκα (ανατολικά). Επισημαίνεται ότι ο ανωτέρω χαρακτηρισμός και η οριοθέτηση του παραδοσιακού τμήματος της πόλης, που περιλαμβάνει ουσιαστικά το σύνολο αυτής (!), πραγματοποιήθηκε κατόπιν του Πρακτικού Επεξεργασίας 284/1992 του Σ.τ.Ε. και σε αντίθεση με τις τεχνικές κρίσεις της Διοικήσεως. Συγκεκριμένα, ενώ η Διοίκηση πρότεινε τον χαρακτηρισμό ως παραδοσιακού του τμήματος εκείνου της πόλης που παρουσιάζει πραγματικά τον χαρακτήρα αυτόν, προβλέποντας σχετικές ρυθμίσεις με σχέδιο π.δ/τος «Καθορισμός του παραδοσιακού ορίου του οικισμού Ναυπάκτου και καθορισμός ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης αυτού», με το ως άνω Πρακτικό Επεξεργασίας το Σ.τ.Ε. γνωμοδότησε αρνητικά, κρίνοντας ότι οι θεσπιζόμενοι με το π.δ. της 19.10.1978 όροι και περιορισμοί δόμησης «*εφαρμόζονται σε όλους αυτούς τους οικισμούς ως ελάχιστο πλαίσιο προστασίας, τυχόν δε ισχύοντες σε ορισμένους από τους ως άνω οικισμούς ειδικοί όροι και περιορισμοί δομήσεως κατισχύουν μόνον εφόσον τείνουν σε μείζονα και αποτελεσματικότερη προστασία του παραδοσιακού χαρακτήρος του συγκεκριμένου οικισμού ή επιβάλλονται από όλως εξειδικευμένες συνθήκες που επικρατούν στον οικισμό αυτόν*». Έτσι, σύμφωνα με τη γνώμη του Σ.τ.Ε. το ανωτέρω μείζον τμήμα της πόλεως της Ναυπάκτου, που ταυτίζεται εν πολλοίς με την ίδια την πόλη, δεν μπορεί, ενόψει του γενικού π.δ/τος του έτους 1978 παρά να θεωρηθεί ως παραδοσιακός οικισμός, ενώ δεν είναι δυνατή η απόκλιση ή παρέκκλιση από τους ιδιαιτέρως αυστηρούς όρους και περιορισμούς δόμησης που προβλέπει αυτό για τους τετρακόσιους οικισμούς, παρά μόνον εάν αποβλέπουν σε μείζονα προστασία του οικισμού. Πρόκειται ασφαλώς για μια ιδιαιτέρως αυστηρή και φορμαλιστική

προσέγγιση της θεωρίας του «οικιστικού κεκτημένου», στην οποία βασίζεται το Δικαστήριο στην εξεταζόμενη περίπτωση (πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Δικαστικός ακτιβισμός και Σύνταγμα. Το παράδειγμα της περιβαλλοντικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Περιβάλλον και Δίκαιο 2006, σ. 222).

Ωστόσο, ακόμη και στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο καταλείπει ορισμένα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στη Διοίκηση, κρίνοντας αφενός ότι τυχόν αποκλίσεις από τους όρους και περιορισμούς δόμησης μπορεί να *«επιβάλλονται από όλως εξειδικευμένες συνθήκες που επικρατούν στον οικισμό»*, αφετέρου δε ότι είναι δυνατός ο αποχαρακτηρισμός οικισμού χαρακτηρισθέντος ως παραδοσιακού εφόσον *«ο χαρακτηρισμός αυτός είχε γίνει χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου, αν π.χ. είχε χωρήσει κατά πλάνη περί τα πράγματα»*. Ωστόσο, με το ως άνω Π.Ε. 284/1992 το Δικαστήριο γνωμοδότησε ότι οι συγκεκριμένες τότε τεχνικές κρίσεις της Διοικήσεως, όπως αυτές είχαν παρουσιασθεί τότε, δεν επαρκούσαν προκειμένου να γίνουν δεκτές από αυτό οι αποκλίσεις από το π.δ. του έτους 1978.

Κατόπιν του ανωτέρω π.δ/τος, το οποίο ουδόλως ανταποκρινόταν στις πραγματικές συνθήκες της πόλεως της Ναυπάκτου, επήλθε ουσιαστικά αδιέξοδο και συνθήκες οικιστικής ασφυξίας. Προσπάθειες δε της Διοίκησης να επιλύσει τα επόμενα έτη το πρόβλημα δεν τελεσφόρησαν, αφενός λόγω των εγγενών αδυναμιών που παρουσίαζαν αυτές, αφετέρου δε εξαιτίας της εμμονής του Σ.τ.Ε. στην αυστηρή και φορμαλιστική εφαρμογή της θεωρίας περί «οικιστικού κεκτημένου». Χαρακτηριστικά σημειώνεται ότι το έτος 1997 το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., στο πλαίσιο των κατευθύνσεων του εγκεκριμένου Γ.Π.Σ., προώθησε σχέδιο π.δ/τος για την αναθεώρηση του σχεδίου της Ναυπάκτου με την επιβολή όρων και περιορισμών δόμησης στην κεντρική περιοχή του παραδοσιακού τμήματος της πόλης, κατόπιν σχετικής πολεοδομικής μελέτης αναθεώρησης. Με αυτό προτάθηκαν συντελεστής δόμησης 1,1 και 1,2 έναντι των συντελεστής δόμησης 1,2-2,1 και 2,4.

Το προταθέν σχέδιο π.δ/τος κρίθηκε μη νόμιμο από το Σ.τ.Ε. με το Π.Ε. 529/1997. Το Δικαστήριο τόνισε εκ νέου, με ευθεία παραπομπή στο προαναφερόμενο Π.Ε. 284/1993 και με συνοπτική αιτιολογία, ότι οι όροι και περιορισμοί δόμησης του π.δ/τος του 1978 κατισχύουν εκείνων του π.δ/τος του 1976. Επιπλέον, το Δικαστήριο έκρινε ότι το Γ.Π.Σ. της Ναυπάκτου στερείτο νομιμότητας ως προς την πρόβλεψη μέσου συντελεστή δόμησης υψηλότερου από εκείνον, που είχε καθορίσει το διάταγμα

του 1978.

Κατόπιν τούτου, επιβλήθηκε από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. αναστολή έκδοσης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης εργασιών, ενώ η αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου πραγματοποίησε καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης στην πόλη, στην οποία ήδη εκδηλώνονταν σοβαρά κοινωνικά και πολεοδομικά προβλήματα, με διακοπή οικοδομικών εργασιών σε πολλά κτίρια και ανέγερση μεγάλου αριθμού αυθαιρέτων. Εξάλλου, το έτος 1999 διατυπώθηκε Εισήγηση προς το ΚΣΧΟΠ για την τροποποίηση του ορίου του παραδοσιακού τμήματος της πόλεως, κατά τρόπο ώστε να περιοριστεί αυτό στα πραγματικά του όρια. Συγκεκριμένα, με νέο σχέδιο π.δ/τος το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. πρότεινε τον περιορισμό του ορίου του παραδοσιακού τμήματος στην περιοχή του πυρήνα της πόλης, που είναι διαμορφωμένος γύρω από το λιμάνι, το κάστρο και το εμπορικό κέντρο και έχει αμιγώς παραδοσιακό χαρακτήρα, θεωρώντας τα λοιπά τμήματα ως περιοχές συνοδείας του παραδοσιακού πυρήνα. Περαιτέρω, προτάθηκαν και όροι δόμησης για τους τομείς αυτούς.

Κατά την επεξεργασία του σχεδίου π.δ/τος, το Σ.τ.Ε. (Π.Ε. 444/2000) έκρινε ότι η τροποποίηση (μείωση) του ορίου του παραδοσιακού τμήματος δεν προτείνεται νομίμως και δεν αιτιολογείται επαρκώς. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι τα προσκομιζόμενα νεώτερα στοιχεία εκτίθενται αορίστως και τόνισε την ανάγκη η επικαλούμενη από τη Διοίκηση πλάνη περί την πραγματική κατάσταση κατά το έτος 1978 να τεκμηριωθεί με την αναλυτική παρουσίαση των νεώτερων στοιχείων επί τη βάσει συγκεκριμένων αναφορών *«ως προς το περιεχόμενό τους, βάσει του οποίου μπορεί να συναχθεί αβιάστως το συμπέρασμα ότι ολόκληρη η περιοχή που εντάχθηκε στο σχέδιο το 1937, πλην του ιστορικού και αρχαιολογικού πυρήνος, παρουσίαζε το 1978 φυσιογνωμία χωρίς παραδοσιακά στοιχεία χρήζοντα προστασίας και συντηρήσεως, καθώς ούτε τμήματα της όλης περιοχής διατηρούσαν παραδοσιακά στοιχεία έχοντα ανάγκη συντηρήσεως και προστασίας, που καθιστούσε απαραίτητη την προς τα τμήματα αυτά προσαρμογή των αλλοιωθέντων τμημάτων»*.

Στη συνέχεια, με το π.δ. της 15.07/06.08.2002 (Δ' 674) τροποποιήθηκε ο συντελεστής δόμησης του τμήματος, το οποίο είχε χαρακτηριστεί ως παραδοσιακό με το διάταγμα του 1993. Με αυτό προβλέφθηκαν τα εξής: α) Συντελεστής δόμησης 0,8 στον τομέα του παραδοσιακού πυρήνα, που περιλαμβάνει την περιοχή του λιμανιού, του κάστρου και του εμπορικού κέντρου. β) Συντελεστής δόμησης 1,2 στα υπόλοιπα

τμήματα εκατέρωθεν του παραδοσιακού πυρήνα, που είχε κριθεί ότι αποτελούν περιοχές συνοδείας του παραδοσιακού πυρήνα. Επισημαίνεται ότι το ως άνω π.δ. εκδόθηκε κατόπιν του Π.Ε. Σ.τ.Ε. 179/2002, το οποίο γνωμοδότησε θετικά για την εν λόγω ρύθμιση που αφορά τους συντελεστές δόμησης.

Ακολούθως και λόγω του ότι με το ανωτέρω π.δ. της 06.08.2002 δεν είχαν καθορισθεί τα ύψη και ο αριθμός των ορόφων των κτιρίων, το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. πρότεινε νέο σχέδιο π.δ/τος για τη συμπλήρωσή του, με τον καθορισμό των 11 μ. ως μέγιστο ύψος των κτιρίων και του μέγιστου αριθμού ορόφων σε 3. Το Σ.τ.Ε. (Π.Ε. 263/2003) θεώρησε μη νόμιμη την ανωτέρω πρόταση για τροποποίηση και συμπλήρωση του διατάγματος του 2002, λόγω της απόκλισης των προτεινόμενων ρυθμίσεων από τις διατάξεις του διατάγματος του 1978, οι οποίες αφορούν στο ανώτατο επιτρεπόμενο ύψος και τον αριθμό ορόφων των κτιρίων. Εξάλλου, με την απόφαση 3844/2006 το Σ.τ.Ε. ακύρωσε την παρ. β του άρθ. 1 του από 15.07-06.08.2002 π.δ/τος (Δ' 674) θεωρώντας μη νόμιμη τη θέσπιση συντελεστή δόμησης 1,2 στις περιοχές συνοδείας του παραδοσιακού πυρήνα, που είχε τότε εγκριθεί.

Στη συνέχεια και ενόψει του αδιεξόδου που είχε περιέλθει η κατάσταση, το έτος 2007 ο Δήμος Ναυπάκτου ανέθεσε την εκπόνηση ειδικής Μελέτης, ώστε να καταστεί δυνατή η συγκέντρωση, αξιολόγηση και περαιτέρω επεξεργασία των δεδομένων για την τροποποίηση των ισχυόντων όρων δόμησης στην πόλη και να προταθούν επιστημονικά τεκμηριωμένες λύσεις για την υπέρβαση του αδιεξόδου. Η Μελέτη, η οποία παραδόθηκε στην αρμόδια υπηρεσία του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. στις 12.11.2008, περιλαμβάνει αναλυτική φωτογραφική τεκμηρίωση και τεχνική αξιολόγηση κατά περιοχές, συγκριτική εκτίμηση των υπαρχόντων στοιχείων και προτάσεις.

Κατόπιν τούτου, οι αρμόδιες Υπηρεσίες του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. προέβησαν σε εκ νέου μελέτη των νεότερων στοιχείων και διενήργησαν σειρά αυτοψιών κατά τους μήνες Μάρτιο και Απρίλιο του έτους 2009. Η μελέτη των στοιχείων αυτών κατέληξε στη διατύπωση της προαναφερόμενης εισηγητικής έκθεσης εκ μέρους της αρμόδιας Διευθύνσεως Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Υπουργείου, η οποία έγινε ομόφωνα αποδεκτή με την υπ' αριθμ. 105/16/20.05.2009 Γνωμοδότηση του ΚΣΧΟΠ. Στο πλαίσιο αυτό, η ανωτέρω Διεύθυνση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής προτείνει, ενόψει των νέων τεχνικών πορισμάτων, σχέδιο π.δ/τος για τον επανακαθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης εντός του παραδοσιακού

τμήματος της Ναυπάκτου, όπως αυτό έχει οριοθετηθεί με το διάταγμα του 1993. Σύμφωνα με το προτεινόμενο σχέδιο:

Στον τομέα Α' (παραδοσιακός πυρήνας, διακρινόμενος σε υποτομείς Α1 και Α2) καθορίζονται ως όροι δόμησης εκείνοι που καθόρισε το π.δ. του 1978 για τις κεντρικές περιοχές των παραδοσιακών οικισμών (με παρεκκλίσεις αρτιότητας).

Στον τομέα Β' (περιοχή που εντάχθηκε στο σχέδιο πόλης με το διάταγμα του 1980) επιβάλλονται οι όροι δόμησης, που είχαν καθορισθεί δυνάμει του άρθ. 3 παρ. 2 και 3 του από 11.10.1980 π.δ/τος.

Στους τομείς Γ' (περιοχές συνοδείας παραδοσιακού πυρήνα) ως ελάχιστες διαστάσεις των οικοπέδων προτείνονται εκείνες του λοιπού (εκτός κεντρικού) τμήματος του π.δ/τος του 1978 (με παρεκκλίσεις αρτιότητας), ενώ προβλέπεται υψηλότερος συντελεστής δόμησης, ύψος κτιρίων και μέγιστος αριθμός ορόφων σε σύγκριση με τους αντίστοιχους όρους, που προέβλεπε το π.δ. του 1978 για τις περιοχές των οικισμών εκτός του κεντρικού τμήματός τους. Τέλος, καθορίζονται λεπτομερείς μορφολογικοί κ.λπ. όροι και περιορισμοί, προσαρμοσμένοι ειδικώς στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ναυπάκτου.

B. ΤΟ ΒΑΣΙΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντάγματος: «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ... 2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά

τους κανόνες της επιστήμης ...». Οι επόμενες παρ. 3, 5 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος ορίζουν τα εξής: «3. Για να αναγνωρισθεί μία περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτήτες που περιλαμβάνονται σε αυτή συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς ... 5. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων εφαρμόζονται και στην αναμόρφωση των οικιστικών περιοχών που ήδη υπάρχουν ... 6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος ...».

Όπως γίνεται παγίως δεκτό από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: «Με τις ανωτέρω συνταγματικές αυτές διατάξεις, οι οποίες τέθηκαν για πρώτη φορά με το Σύνταγμα του 1975, απευθύνεται στον νομοθέτη, τυπικό ή κανονιστικό, η επιταγή να ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, τη φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Ουσιώδες στοιχείο του σχεδιασμού αυτού είναι ο καθορισμός ή η τροποποίηση των χρήσεων γης της πόλεως (Σ.τ.Ε. 451/2003), κριτήρια δε για τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της αναπτύξεως των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων μη επιτρεπομένης της χειροτερεύσεώς τους με οποιονδήποτε τρόπο, στους οποίους περιλαμβάνεται η επί το δυσμενέστερο μεταβολή χρήσεως ή η νόθευσή της» (Σ.τ.Ε. 3930/2008. Πρβλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 1528/2003 Ολομ., 965/2007, 123/2007, 451/2003, 3756/2000 κ.ά.).

Εξάλλου, όπως προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1, 2 και 6 Συντ. η διαμόρφωση του οικιστικού περιβάλλοντος, υπαγομένη στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, πρέπει να ενεργείται με γνώμονα τα καθοριζόμενα σε αυτές κριτήρια. Τα κριτήρια αυτά αποβλέπουν μεν στην εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της αναπτύξεως των οικισμών και τη διασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων, χωρίς όμως, στην περίπτωση των παραδοσιακών οικισμών, να αλλοιώνεται ή να υποβαθμίζεται ο χαρακτήρας τους, ο οποίος, αντιθέτως, πρέπει επί πλέον και να αναδεικνύεται, διότι αποτελεί μέρος της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας (βλ. Σ.τ.Ε. 3844/2006. Πρβλ. γενικότερα για την

προστασία των παραδοσιακών οικισμών Σ.τ.Ε. 977/2005, δημ. σε www.nomosphysis.org.gr, με σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου). Ως «παραδοσιακοί οικισμοί» νοούνται εν προκειμένω τα «οικιστικά σύνολα τα οποία διατηρούν τον παραδοσιακό πολεοδομικό τους ιστό και τα παραδοσιακά οικοδομήματα και στοιχεία» (Π.Ε. Σ.τ.Ε. 92/2004, δημ. σε www.nomosphysis.org.gr, με σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου). Συναφώς, το Δικαστήριο έχει υιοθετήσει ανάλογο ορισμό με το Π.Ε. 557/2001 (δημ. σε Το Σύνταγμα 2002, σελ. 112, με σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου). Σύμφωνα με αυτόν, ως «παραδοσιακός οικισμός» νοείται «κάθε οικιστικό σύνολο που διατηρεί, κατά το μάλλον ή ήττον, τον παραδοσιακό πολεοδομικό του ιστό και παραδοσιακά οικοδομήματα και στοιχεία» (πρβλ σχετικά Σ.τ.Ε. 3422/2004, 2526/2003 Ολομ., Π.Ε. 92/2004, 43/2004 και 11/2004. Οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται επίσης στο www.nomosphysis.org.gr, με αντίστοιχα σχόλια Απ. Παπακωνσταντίνου).

Εξάλλου, όπως έχει κριθεί από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας: «Ειδικά για τους παραδοσιακούς οικισμούς, οι οποίοι αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της προστατευόμενης κατά το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος πολιτιστικής κληρονομιάς, η προστασία συνίσταται στον καθορισμό ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης, που αποσκοπούν στη διατήρηση και ανάδειξή τους, εκτείνεται δε και στην περιμετρική ζώνη των οικισμών, η προστασία της οποίας είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη και ανάδειξη της φυσιογνωμίας τους» (Σ.τ.Ε. 3077/2006).

Επισημαίνεται ότι η προστασία των παραδοσιακών οικισμών προβλέφθηκε για πρώτη φορά σε επίπεδο νόμου με τον Γ.Ο.Κ. 1973 (Ν.Δ. 8/1973, ΦΕΚ 124 Α'), με το άρθρο 79 του οποίου ορίστηκαν, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Διά Π. Διαταγμάτων εκδιδόμενων προτάσει του Υπουργού Δημοσίων Έργων κατόπιν ητιολογημένης εκθέσεως της κατά περίπτωσιν αρμοδίας Υπηρεσίας δύνανται να χαρακτηρίζονται οικισμοί ή τμήματα αυτών ως διατηρητέα λόγω του ιδιαίτερου ιστορικού, λαογραφικού, πολεοδομικού, αισθητικού ή και αρχιτεκτονικού χαρακτήρος αυτών: (παρ. 6)» και ότι: «Διά των αυτών Π. Διαταγμάτων δύναται ν' αναστέλληται, εις οικισμούς ή περιοχάς αυτών, πάσα εργασία ανεγέρσεως νέων κτιρίων, κατεδαφίσεως ή επισκευής, προσθήκης, αλλαγής εξωτερικής εμφανίσεως υφισταμένων κτιρίων ως και πάσα εργασία υποδομής του οικισμού προκειμένης της συντάξεως οριστικής πολεοδομικής μελέτης ή και ειδικού κανονισμού δομήσεως» (παρ. 7). Στη συνέχεια, υπό την ισχύ της διατάξεως του άρθρου 24 παρ. 6 Συντ., αντικαταστάθηκε με την

παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν. 622/1977 (ΦΕΚ 171 Α΄) η ανωτέρω παρ. 6 του άρθρου 79 του Γ.Ο.Κ. 1973, ορίζουσα πλέον ότι: «Διά Π.Δ/γμάτων, εκδιδομένων προτάσει του Υπουργού Δημοσίων Έργων κατόπιν ητιολογημένης εκθέσεως της κατά περίπτωσιν αρμοδίας Υπηρεσίας, δύναται προς διατήρησιν ιδιαιτέρου ιστορικού, λαογραφικού, πολεοδομικού, αισθητικού ή και αρχιτεκτονικού χαρακτήρος να χαρακτηρίζονται κτίρια ως διατηρητέα ή οικισμοί ή τμήματα αυτών ως παραδοσιακοί και να θεσπίζονται όροι και περιορισμοί δομήσεως διάφοροι των διά του παρόντος Ν.Δ/τος καθοριζομένων τοιούτων ...».

Τέλος, ο ν. 1577/1985 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός» (ΦΕΚ 210 Α΄) ορίζει στο άρθρο 4 παρ. 1: «Με π.δ/τα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων ύστερα από αιτιολογημένη έκθεση της κατά περίπτωση αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου ... μπορεί να χαρακτηρίζονται οικισμοί ή τμήματά τους ως παραδοσιακοί, με σκοπό την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και τη διατήρηση και ανάδειξη του ιδιαίτερου πολεοδομικού, αισθητικού, ιστορικού, λαογραφικού και αρχιτεκτονικού χαρακτήρα τους και να θεσπίζονται περιορισμοί δόμησης και χρήσεις κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του νόμου αυτού και από κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη ...», στο άρθρο 9 παρ. 9: «Ειδικές διατάξεις, σχετικά με τον τρόπο δόμησης για την προστασία ... παραδοσιακών οικισμών ... κατισχύουν των διατάξεων του παρόντος» και στο άρθρο 28 παρ. 4: «Δεν θίγονται ειδικές διατάξεις για την προστασία ... οικισμών ή τμημάτων οικισμών ... για τη διατήρηση της πολιτιστικής και ιστορικής κληρονομιάς».

Είναι σαφές ότι με την αρχική διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 79 του Γ.Ο.Κ. 1973, όπως ίσχυε πριν αντικατασταθεί με την παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν. 622/1977, η προστασία ενός οικισμού ο οποίος κατά την κρίση της Διοικήσεως είναι παραδοσιακός συνίστατο στον χαρακτηρισμό του με π.δ/γμα και τη δυνατότητα επιβολής αναστολής οικοδομικών εργασιών προκειμένου να συνταχθεί «οριστική πολεοδομική μελέτη ή και ειδικός κανονισμός δομήσεως», να θεσπισθούν δηλαδή εν συνεχεία με άλλη πράξη διατάξεις ειδικότερες εν όψει του προηγηθέντος χαρακτηρισμού του οικισμού. Εν συνεχεία, ενόψει πλέον της συνταγματικής προστασίας των παραδοσιακών οικισμών, που αποσκοπεί στη διατήρηση και την ανάδειξή τους, με τη νέα παρ. 6 του άρθρου 79 του Γ.Ο.Κ. 1973 προβλέφθηκε ρητώς ότι και με το ίδιο το π.δ/γμα χαρακτηρισμού ενός οικισμού ως παραδοσιακού μπορούν να θεσπίζονται ειδικοί όροι και περιορισμοί δομήσεως για την προστασία και ανάδειξή του και ότι, για να επιτευχθεί ο ανωτέρω

συνταγματικός σκοπός, οι όροι και περιορισμοί αυτοί μπορεί να είναι διάφοροι εκείνων που ορίζει ο Γ.Ο.Κ. Τα αυτά προβλέπονται και από τον Γ.Ο.Κ. 1985, με την εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 4, κατά την έννοια της οποίας επιτρέπεται και να τροποποιούνται ή και να αντικαθίστανται τα διατηρούμενα, βάσει άλλων διατάξεών του, σε ισχύ και καθορίζοντα όρους και περιορισμούς δομήσεως σε παραδοσιακούς οικισμούς π.δ/τα, στα οποία περιλαμβάνονται τα εκδοθέντα κατ' επίκληση της παρ. 6 του άρθρου 79 του Γ.Ο.Κ. 1973.

Εξάλλου, όπως έχει δεχθεί συναφώς το Συμβούλιο της Επικρατείας: *«Οποιαδήποτε μεταβολή των όρων και περιορισμών δομήσεως σε αυτούς, επιβαλλόμενη είτε με π.δ/γμα είτε με νόμο πρέπει να στηρίζεται σε αξιολόγηση του ειδικότερου χαρακτήρα του οικισμού και να αποσκοπεί στην επιβαλλόμενη κατά τα ανωτέρω, από το Σύνταγμα, διατήρηση και ανάδειξή του. Διατάξεις, επομένως, με τις οποίες για πρώτη φορά θεσπίζονται όροι και περιορισμοί δομήσεως εν όψει χαρακτηρισμού οικισμών ως παραδοσιακών εφαρμόζονται σε αυτές ως ελάχιστο πλαίσιο προστασίας, όροι δε και περιορισμοί δομήσεως που είχαν ήδη θεσπισθεί για συγκεκριμένο οικισμό πριν το χαρακτηρισμό του, κατισχύουν νεωτέρων διατάξεων που περιέχουν γενικότερες ρυθμίσεις για παραδοσιακούς οικισμούς μόνον εφ' όσον τείνουν σε μείζονα και αποτελεσματικότερη προστασία του χαρακτήρα του οικισμού ή επιβάλλονται από τις ειδικότερες συνθήκες που επικρατούν στον οικισμό αυτόν (ΠΕ 284/1992, 529/1997, 444/2000, ΣτΕ 3748/2000, 2160/2003). Και, περαιτέρω, διατάξεις με τις οποίες αντικαθίστανται όροι και περιορισμοί δομήσεως οικισμού που είχαν καθορισθεί ενόψει του χαρακτηρισμού του ως παραδοσιακού είναι αντίθετες προς τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις εάν δεν επιβάλλονται για λόγους που ανάγονται στη διατήρηση και την ανάδειξη του χαρακτήρα του» (Σ.τ.Ε. 3844/2006. Πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 2526/2003).*

Από τα ανωτέρω προκύπτει εν πρώτοις ότι οι διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1, 2 και 6 Συντ. επιβάλλουν στο κράτος την υποχρέωση να λαμβάνει ειδικά μέτρα για την προστασία των παραδοσιακών οικισμών, οι οποίοι αποτελούν σημαντικό στοιχείο της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας. Στις περιπτώσεις αυτές οι προβλεπόμενοι όροι και περιορισμοί δόμησης, καθώς και οι προϋποθέσεις κατασκευής και εμφάνισης των κτιρίων πρέπει να εναρμονίζονται με τις ειδικότερες ανάγκες και τις απαιτήσεις των ιδιαίτερων μορφολογικών, ιστορικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών των εν λόγω παραδοσιακών οικισμών. Είναι, εξάλλου, σαφές ότι οι ανωτέρω όροι και περιορισμοί

δόμησης πρέπει να είναι, γενικώς, αυστηρότεροι σε σχέση με εκείνους που ισχύουν για τους μη παραδοσιακούς οικισμούς.

Αναγκαία και αυτονόητη προϋπόθεση είναι, πάντως, ο χαρακτήρας του οικισμού ως παραδοσιακού, κατά την έννοια των ανωτέρω συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων, όπως ιδίως αυτές έχουν εξειδικευθεί και εφαρμοσθεί από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας. Συγκεκριμένα, επιβάλλεται να πρόκειται για *«οικιστικά σύνολα τα οποία διατηρούν τον παραδοσιακό πολεοδομικό τους ιστό και τα παραδοσιακά οικοδομήματα και στοιχεία»*. Είναι πρόδηλο ότι ένας οικισμός μπορεί να περιλαμβάνει τόσο παραδοσιακά όσο και μη παραδοσιακά τμήματα. Ως παραδοσιακά νοούνται μόνον τα τμήματα εκείνα τα οποία πληρούν τις ανωτέρω προδιαγραφές και διατηρούν τα εν λόγω παραδοσιακά τους χαρακτηριστικά. Στις περιπτώσεις αυτές, για τα τμήματα των οικισμών που συνοδεύουν απλώς το παραδοσιακό τμήμα και δεν διαθέτουν τον χαρακτήρα αυτό μπορεί να προβλέπονται ειδικοί -περιοριστικοί- όροι δόμησης, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η μορφολογική ενότητα και να διατηρούνται και να αναδεικνύονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των παραδοσιακών τμημάτων. Ωστόσο, είναι σαφές ότι τα εν λόγω συνοδά τμήματα δεν μπορεί να έχουν τους ίδιους (αυστηρούς) όρους δόμησης με τους παραδοσιακούς.

Ο χαρακτηρισμός ενός οικισμού (ή τμημάτων αυτού) ως παραδοσιακού, καθώς και η επιλογή των αναγκαίων για την προστασία και την ανάδειξή τους όρων και περιορισμών δόμησης ανάγονται σαφώς σε τεχνικές σταθμίσεις, οι οποίες πραγματοποιούνται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Τούτο επιβάλλει εξάλλου ρητώς, όπως σημειώθηκε, μετά την αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 24 παρ. 2 εδ. β΄ Συντ. Από τη διάταξη αυτή, καθώς και από την ιδιαίτερη νομική φύση του ακυρωτικού ελέγχου που πραγματοποιεί το Συμβούλιο της Επικρατείας, προκύπτει ότι οι ανωτέρω τεχνικές κρίσεις της Διοικήσεως δεν ελέγχονται, τουλάχιστον κατ' αρχήν, παρά μόνον υπό συγκεκριμένους αυστηρούς όρους, ιδίως για υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, για έλλειψη αιτιολογίας και για πλάνη περί τα πράγματα. Πρόκειται για έλεγχο -εξ ορισμού- οριακό, ο οποίος δεν μπορεί να υπεισέρχεται κατά τρόπο ευθύ στον έλεγχο των τεχνικών κρίσεων της Διοικήσεως.

Επομένως, λογικό και νομικό προβάδισμα για τον χαρακτηρισμό ενός οικισμού ή ενός τμήματος αυτού ως παραδοσιακού ή μη έχει η Διοίκηση, η οποία οφείλει να αιτιολογεί επαρκώς τις σχετικές τεχνικές κρίσεις της και να τις τεκμηριώνει επιστημονικά.

Επιπλέον, το προβάδισμα αυτό διατηρεί, υπό τους ίδιους όρους, η Διοίκηση κατά τον ακριβή προσδιορισμό των όρων και περιορισμών δόμησης που επιβάλλονται τόσο στα παραδοσιακά όσο και στα συνοδά αυτών τμήματα των οικισμών. Κατά τις σχετικές τεχνικές σταθμίσεις η Διοίκηση οφείλει, σε κάθε περίπτωση, να λαμβάνει υπόψη της τόσο τα ιδιαίτερα μορφολογικά, αρχιτεκτονικά και ιστορικά χαρακτηριστικά των οικισμών, όσο και τις κοινωνικές και οικιστικές ανάγκες που παρατηρούνται κάθε φορά. Επιπλέον, πρέπει να συνεκτιμάται και η ανάγκη προστασίας της ιδιοκτησίας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στα άρθρα 17 Συντ. και 1 ΠΠ της ΕΣΔΑ (πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Ο θεσμός της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και η προστασία της ιδιοκτησίας μετά την αναθεώρηση του 2001, στο συλλογικό έργο: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, 2006, σελ. 385 επ.). Συνεπώς, οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης επιβάλλεται αφενός να δικαιολογούνται ενόψει των ιδιαίτερων μορφολογικών, αρχιτεκτονικών και ιστορικών χαρακτηριστικών των οικισμών και, αφετέρου, να μην παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας.

Γ. ΤΟ ΟΙΚΙΣΤΙΚΟ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΑΔΙΕΞΟΔΟ ΤΗΣ ΝΑΥΠΑΚΤΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΕΡΒΑΣΗ ΤΟΥ

α. Η οριοθέτηση του παραδοσιακού τμήματος

Όπως σημειώθηκε, με την υπ. αρ. Φ31/51494/3888/18.12.1973 απόφαση Υπουργού Πολιτισμού χαρακτηρίστηκε η πόλη της Ναυπάκτου ως «ιστορικός τόπος και τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους». Σημειώνεται ότι, επί ερωτήματος που απηύθυνε το έτος 2005 η Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (υπ' αριθ. πρωτ. 16732/19.4.2005) προς το ΥΠ.ΠΟ. σχετικά με το όριο της περιοχής της πόλης, την οποία αφορά ο χαρακτηρισμός αυτός, η Γενική Δ/νση Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς του υπουργείου αυτού, με το υπ' αριθ.

41573/2182/06.06.2005 έγγραφό της, απήντησε ότι «ο ιστορικός τόπος καλύπτει την περιοχή εντός του σχεδίου πόλεως ... κατά το έτος 1973». Ο κατά τα ανωτέρω χαρακτηρισμός ολόκληρης της περιοχής μεταξύ των χειμάρρων Σκα και Λαγκαδούλα το έτος 1973 είχε κατ' αρχήν σημασία, καθώς σε αυτή συμπεριλαμβανόταν ο παλαιός οικισμός, η περιοχή του λιμανιού, το κάστρο, εκτάσεις με πράσινο, παρουσίαζε δε και ιστορικό ενδιαφέρον.

Η διακρίβωση των ορίων του παραδοσιακού οικισμού της πόλης αποτέλεσε το έτος 1976 αντικείμενο αναλυτικής μελέτης και έρευνας εκ μέρους της αρμόδιας τότε Διεύθυνσης Οικισμού του Υπουργείου Δημοσίων Έργων και των οικείων Αρχαιολογικών Υπηρεσιών. Με βάση τις σχετικές τεχνικές αξιολογήσεις των εν λόγω Υπηρεσιών εκπονήθηκε το π.δ. του έτους 1976, το οποίο προέβλεψε, για πρώτη φορά κατά τρόπο ολοκληρωμένο, τους ειδικούς όρους και περιορισμούς δόμησης της πόλεως της Ναυπάκτου, προσαρμοσμένους στα ιδιαίτερα στοιχεία του παραδοσιακού της τμήματος. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η αρμόδια τότε Διεύθυνση Οικισμού του Υπουργείου Δημοσίων Έργων στη σχετική εισήγησή της προς το Συμβούλιο Δημοσίων Έργων: «Απαιτεί προστασίας για τη διατήρηση του παραδοσιακού ύφους, κυρίως το τμήμα το περιβαλλόμενο μεταξύ των τειχών της παλαιάς πόλης και κατ' εξοχήν το τμήμα το περιβάλλον τον φυσικό λιμένα της πόλεως, που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον». Για την περιοχή αυτή, η οποία περιελάμβανε τους τομείς Α', Α1 και Β1, προβλέφθηκαν ειδικοί συντελεστές δόμησης. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω τομείς περιλαμβάνουν τις εξής περιοχές: 1. Το Βόρειο προς το Φρούριο τμήμα της πόλης, όπου ο πολεοδομικός ιστός της πόλης συνίσταται από «ακανόνιστα οικοδομικά τετράγωνα» που φτάνουν μέχρι τις παρυφές του λόγου, πάνω στον οποίο δεσπόζει το ιστορικό κάστρο και 2. Το Νότιο τμήμα που αναπτύχθηκε σε ιπποδάμειο σύστημα, δηλαδή η περιοχή πέριξ του Λιμανιού, η οποία για λόγους αρχαιολογικούς και ιστορικούς διατηρούσε και διατηρεί μεγάλη πολιτιστική αξία. Η ανωτέρω περιοχή ταυτίζεται με το παραδοσιακό τμήμα της πόλης και οριοθετείται, για πρώτη φορά, με σαφήνεια και κατά τρόπο ολοκληρωμένο και τεχνικά τεκμηριωμένο. Για την υπόλοιπη περιοχή του εγκεκριμένου σχεδίου, η οποία δεν παρουσίαζε, ούτε ασφαλώς παρουσιάζει, παραδοσιακό χαρακτήρα και δεν συνέτρεχε ανάγκη προστασίας και διατήρησης του πολεοδομικού ιστού, καθορίστηκαν όροι δόμησης και επιβολή μόνο κεραμοσκεπούς στέγης (τομείς Α2, Β2, Γ' και Γ1).

Σημειώνεται, ειδικότερα, ότι η ανωτέρω Υπηρεσία (Διεύθυνση Οικισμού)

συνέταξε ειδική μελέτη του οικισμού της Ναυπάκτου -σε συνεργασία με την Αρχαιολογική Υπηρεσία- καθώς και σχέδιο προμελέτης ρυθμιστικού σχεδίου της περιοχής και κανονισμό ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης «*προς προστασίαν του παραδοσιακού ύφους της παλαιάς κυρίως πόλεως*». Η εισήγηση είναι ιδιαίτερα αναλυτική και τεκμηριωμένη, περιλαμβάνοντας λεπτομερή αιτιολογία. Μεταξύ των άλλων, αναφέρεται ότι η Ναύπακτος «...διατηρεί στοιχεία παραδοσιακής αρχιτεκτονικής. Η γεωγραφική της θέση και η ιστορική παρουσία της εις τον Ελληνικόν και διεθνή χώρον επιβάλλουν την λήψιν μέτρων προστασίας τμήματος αυτής..... Κατόπιν της γενομένης μελέτης υπό της Δ/σεως Ε1 εν συνεργασία και μετά της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας εκρίθη ότι απαιτεί προστασίαν δια την διατήρησιν του παραδοσιακού ύφους του κυρίως το τμήμα το περιβαλλόμενον μεταξύ των τειχών της παλαιάς πόλεως και κατ' εξοχήν το τμήμα το περιβάλλον τον φυσικόν λιμένα της πόλεως, όστις παρουσιάζει ιδιαίτερον ενδιαφέρον» (οι υπογραμμίσεις είναι δικές μας). Καταδεικνύεται, έτσι, η ιδιαίτερη σημασία, την οποία απέδιδε, την εποχή εκείνη, η Διοίκηση στην ανάγκη προστασίας και διατήρησης του τμήματος του οικισμού, το οποίο διέθετε σημαντικά παραδοσιακά στοιχεία.

Το γεγονός αυτό προκύπτει και από το ίδιο το κείμενο του π.δ/τος της 20.07/14.08.1976 (Δ' 235). Πράγματι, με τα άρθρα 2 και 3 του π.δ/τος, καθορίζονται, όπως σημειώθηκε, ιδιαίτερα αναλυτικά και λεπτομερειακά (σχεδόν εξαντλητικά) οι όροι και περιορισμοί δόμησης, καθώς και οι μορφολογικοί περιορισμοί των κτιρίων προκειμένου για τους τομείς Α', Α1 και Β1. Πρόκειται συγκεκριμένα για τις περιοχές του ιστορικού κάστρου, του λιμανιού και του εμπορικού κέντρου, αντίστοιχα, που είναι οι περιοχές, οι οποίες παρουσιάζουν πράγματι σημαντικά ιστορικά και παραδοσιακά στοιχεία. Την πραγματικότητα αυτή αναγνωρίζει, εξάλλου, και το Συμβούλιο της Επικρατείας στο υπ' αριθμ. 439/1976 Πρακτικό Επεξεργασίας του. Η υπόλοιπη περιοχή του σχεδίου (τομείς Α2, Β2, Γ') δεν παρουσίαζε παραδοσιακό χαρακτήρα και δεν χρήζει αυξημένης προστασίας, με συνέπεια να καθορισθούν με το ως άνω π.δ. διαφορετικοί όροι δόμησης και να επιβληθεί μόνο η υποχρέωση κατασκευής κεραμοσκεπούς στέγης, η οποία δεν επιβλήθηκε καν στον τομέα Γ1. Επισημαίνεται δε ότι οι ανωτέρω τεχνικές κρίσεις της Διοικήσεως βασίζονται σε ειδικές μελέτες και εισηγήσεις τόσο του τότε Υπουργείου Δημοσίων Έργων όσο και των συναρμόδιων Αρχαιολογικών Υπηρεσιών.

Επιβεβαιώνεται, επομένως, με τρόπο αναμφισβήτητο το γεγονός ότι το

πραγματικά «παραδοσιακό» τμήμα της Ναυπάκτου περιελάμβανε, ήδη το έτος 1976, αποκλειστικώς την περιοχή του ιστορικού κάστρου, του λιμανιού και του εμπορικού κέντρου. Αντίθετα, ο μεταγενέστερος χαρακτηρισμός του συνόλου της ιδιαίτερα εκτεταμένης περιοχής, που περιλαμβάνεται μεταξύ των δύο χειμάρρων και ταυτίζεται ουσιαστικά με τα όρια της πόλεως της Ναυπάκτου, ως «παραδοσιακού οικισμού» με το π.δ. του έτους 1993 συνιστά, όπως είναι προφανές, προϊόν πλάνης περί τα πράγματα εκ μέρους της Διοίκησης. Ο ανωτέρω χαρακτηρισμός οφείλεται, δίχως αμφιβολία, στην εμμονή, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, να θεωρεί στα οικεία Πρακτικά Επεξεργασίας, ότι το γενικό π.δ. του έτους 1978 για τους 400 «παραδοσιακούς οικισμούς» υπερισχύει σε κάθε περίπτωση των ειδικών διατάξεων του π.δ/τος του έτους 1976 για τους όρους και περιορισμούς δόμησης της Ναυπάκτου, θεμελιώνοντας, μάλιστα, ένα είδος απόλυτου «οικιστικού κεκτημένου», το οποίο ισχύει, κατά την άποψη αυτή, για το σύνολο της πόλεως της Ναυπάκτου, αφού το εν λόγω π.δ. του έτους 1978 αναφερόταν γενικώς στη «Ναύπακτο» και όχι ευθέως στο παραδοσιακό τμήμα αυτής. Έτσι, στην επιβληθείσα με το διάταγμα του έτους 1993 ρύθμιση είναι σαφές ότι επικράτησαν, περίπου αναγκαστικώς, κυρίως η εσφαλμένη αντίληψη της Διοίκησης για τη συνδρομή των πραγματικών δεδομένων καθώς και μία, «μαξιμαλιστικού» χαρακτήρα, μη επαρκώς τεκμηριωμένη προσέγγιση στο ζήτημα της (πραγματικής και αναμφισβήτητης) ανάγκης προστασίας και διατήρησης του οικισμού. Στην πραγματικότητα, όμως, η αναγκαιότητα αυτή δεν αφορά ολόκληρη την πόλη της Ναυπάκτου, αλλά ένα σημαντικά μικρότερο τμήμα της, το οποίο παρουσιάζει πράγματι αξιόλογα και διατηρητέα ιστορικά και παραδοσιακά στοιχεία και χαρακτηριστικά.

Πράγματι, η περιοχή, η οποία υπήχθη εντός των ορίων του χαρακτηρισθέντος ως «παραδοσιακού» τμήματος, είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη και υπερβαίνει κατά πολύ τη συνήθη κλίμακα ενός ελληνικού παραδοσιακού οικισμού. Το μεγαλύτερο τμήμα της περιοχής στερείται καταδήλως τα κρίσιμα εκείνα χαρακτηριστικά, τα οποία θα καθιστούσαν αναγκαίο τον χαρακτηρισμό του ως «παραδοσιακού οικισμού» και την υπαγωγή του στο αντίστοιχο αυστηρό προστατευτικό καθεστώς. Πρόκειται, ασφαλώς, για παγκόσμια εν πολλοίς πρωτοτυπία, η οποία οδήγησε σε ανυπέβλητα κοινωνικά, νομικά και οικιστικά προβλήματα που ταλανίζουν τις τελευταίες δεκαετίες την πόλη της Ναυπάκτου.

β. Η κρίσιμη εν προκειμένω σχέση μεταξύ των δυο επίμαχων διαταγμάτων (1976-1978)

Το π.δ. της 20.07/14.8.1976 «Περί τροποποίησης όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων του ρυμοτομικού σχεδίου Ναυπάκτου (Αιτωλοακαρνανίας)» εκδόθηκε κατ' επίκληση των διατάξεων του άρθρου 9 του ν.δ/τος της 17.07/16.08.1923 «περί σχεδίων πόλεων κ.λπ.» και των άρθρων 79 παρ. 1-5 και 80 παρ. 1 -2 του Γ.Ο.Κ. του 1973. Με τις τελευταίες διατάξεις παρεσχέθη εξουσιοδότηση στον κανονιστικό νομοθέτη να προβλέψει τρόπους άσκησης αρχιτεκτονικού ελέγχου και να επιβάλει ιδιαίτερους όρους, περιορισμούς και υποχρεώσεις ως προς την εναρμονισμένη αρχιτεκτονική εμφάνιση των κτιρίων σε οικισμούς χρίζοντες ιδιαίτερης προσοχής είτε λόγω του ιστορικού, πολεοδομικού, λαογραφικού, αισθητικού ή αρχιτεκτονικού χαρακτήρα τους είτε λόγω του ιδιαίτερου φυσικού περιβάλλοντός τους. Λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις αυτές, με το εν λόγω διάταγμα ο οικισμός της Ναυπάκτου διαιρέθηκε, όπως σημειώθηκε, σε επτά τομείς, για καθέναν εκ των οποίων καθορίστηκαν επιμέρους όροι και περιορισμοί δόμησης ανάλογα με τα ιδιαίτερα αρχιτεκτονικά και πολεοδομικά χαρακτηριστικά του, για δε τους τομείς εκείνους που συνιστούσαν τμήματα με πραγματικά «παραδοσιακό» χαρακτήρα, προβλέφθηκαν επιπλέον και λεπτομερείς μορφολογικοί περιορισμοί. Σημειώνεται ότι με βάση το εν λόγω π.δ. έχει δομηθεί περίπου το 90% των κτιρίων της πόλης.

Εξάλλου, το π.δ. της 19.10/13.11.1978 «Περί χαρακτηρισμού ως παραδοσιακών οικισμών τινών του κράτους και καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων αυτών» εκδόθηκε επίσης κατ' εφαρμογή των ως άνω διατάξεων, ιδίως δε του άρθ. 79 παρ. 6 του Γ.Ο.Κ. 1973, όπως είχε στο μεταξύ τροποποιηθεί από το άρθ. 4 παρ. 1 του ν. 622/1977. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή: «Δια Π.Δ/γμάτων εκδιδόμενων προτάσει του Υπουργού Δημοσίων Έργων κατόπιν ητιολογημένης εκθέσεως της κατά περίπτωσιν αρμοδίας Υπηρεσίας, δύναται προς διατήρησιν ιδιαιτέρου ιστορικού, λαογραφικού, πολεοδομικού, αισθητικού ή και αρχιτεκτονικού χαρακτήρος να χαρακτηρίζονται κτίρια ως διατηρητέα ή Οικισμοί ή Τμήματα αυτών ως Παραδοσιακοί και να θεσπίζονται όροι και περιορισμοί δομήσεως διάφοροι των διά του παρόντος Ν.Δ./τος καθοριζομένων τοιούτων». Όπως έχει κριθεί από το Σ.τ.Ε.

κατά την έννοια της τελευταίας αυτής διάταξης, «προκειμένου περί παραδοσιακών οικισμών συγχωρείται η θέσπιση όρων και περιορισμών δόμησης, κατά παρέκκλιση των διαγραφόμενων υπό του Γ.Ο.Κ. ορίων, πλην, διά την νομιμότητα της κατά παρέκκλιση κανονιστικής ταύτης ρυθμίσεως, απαιτείται το μεν να χαρακτηρίζεται ρητώς ο οικισμός ως παραδοσιακός, καθοριζομένων άμα και των ορίων αυτού, το δε αι παρεκκλίσεις να είναι πολεοδομικώς απαραίτητοι δια την συντήρησιν του παραδοσιακού χαρακτήρος του οικισμού» (Π.Ε. Σ.τ.Ε. 822 /1978) (η υπογράμμιση είναι δική μας).

Υπενθυμίζεται εξάλλου η κρίσιμη, εν προκειμένω, διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 8 του π.δ/τος του έτους 1978, σύμφωνα με την οποία: «Ειδικαί διατάξεις χαρακτηρισμού οικισμού ως παραδοσιακού και επιβολής ειδικών όρων και περιορισμών δομήσεως προς προστασίαν του παραδοσιακού χαρακτήρος αυτού, κατισχύουν των διατάξεων του παρόντος διατάγματος των ρυθμιζουσών το αυτό θέμα».

Κατά τα ανωτέρω εκτιθέμενα, τα δύο διατάγματα εκδόθηκαν κατ' επίκληση των ίδιων εξουσιοδοτικών διατάξεων και οι ρυθμίσεις τους διαθέτουν ανάλογο αντικείμενο. Ωστόσο, το π.δ. του έτους 1976 αφορά, όπως σημειώθηκε, ειδικώς στην προστασία και τη διατήρηση του οικισμού της Ναυπάκτου, του οποίου συγκεκριμένο τμήμα διαθέτει τα χαρακτηριστικά εκείνα που απαιτούνται, ώστε η προστασία του να τύχει της ιδιαίτερης μέριμνας της Πολιτείας. Εξάλλου, οι ρυθμίσεις αυτές προέκυψαν ως προϊόν ειδικής μελέτης των συγκεκριμένων χαρακτηριστικών και αναγκών του οικισμού. Τα όρια του οικισμού συνολικά, των επιμέρους τομέων αυτού καθώς και εκείνων εξ αυτών, που συγκεντρώνουν παραδοσιακά και κατά τούτο προστατευτέα χαρακτηριστικά, καθορίζονται με τρόπο συγκεκριμένο και ακριβή, όπως συμβαίνει και με τις επιμέρους ανά τομέα επιβαλλόμενες ρυθμίσεις. Πρόκειται, επομένως, για μία ειδικού χαρακτήρα ρύθμιση που αφορά αποκλειστικώς τον συγκεκριμένου οικισμό.

Σημειώνεται ότι το Σ.τ.Ε. έχει δεχθεί πως οι διατάξεις του εν λόγω π.δ/τος αποβλέπουν στην προστασία και διατήρηση του παραδοσιακού χαρακτήρα του οικισμού της Ναυπάκτου (Σ.τ.Ε. 2160/2003, 3077/2006) καθώς και το γεγονός ότι με τις διατάξεις του σκοπείται η διατήρηση της υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης στον οικισμό (Σ.τ.Ε. Π.Ε. 439/1976).

Το μεταγενέστερο π.δ. του έτους 1978 αφορά, σε αντίθεση με το προαναφερόμενο ειδικό π.δ. του έτους 1976, ένα μεγάλο αριθμό οικισμών της χώρας (περί τους 400), τους οποίους χαρακτηρίζει, γενικώς και χωρίς καμία εξειδίκευση, οριοθέτηση και προσδιορισμό των οικείων τμημάτων τους, ως «παραδοσιακούς» και καθορίζει, γενικώς και αορίστως, όρους και περιορισμούς δόμησης γι' αυτούς. Το γενικού χαρακτήρα και εφαρμογής αυτό διάταγμα δεν διακρίνει μεταξύ οικισμών με διαφορετική πολεοδομική και αρχιτεκτονική εξέλιξη, ιστορία και χαρακτηριστικά, έχρηζε δε, εξ αρχής, περαιτέρω εξειδίκευσης για ομάδες οικισμών με παρόμοια χαρακτηριστικά ή για επιμέρους, μεμονωμένους οικισμούς. Είναι χαρακτηριστικό ότι το εν λόγω διάταγμα δεν συνοδεύεται καν από σχετικά σχεδιαγράμματα με τα όρια εφαρμογής του (!), ώστε να μπορεί να οριοθετηθεί με σαφήνεια το χαρακτηρισθέν ως παραδοσιακό τμήμα των καλυπτόμενων από αυτό οικισμών, μεταξύ των οποίων και η Ναύπακτος. Σκοπός του ήταν να διασφαλίσει ένα επίπεδο προστασίας των εν λόγω οικισμών, υπό τον όρο ότι δεν προβλεπόταν ήδη ή δεν θεσπιζόταν μελλοντικά ειδικό νομικό πλαίσιο προστασίας τους. Είναι σαφές ότι πρόκειται για ένα επικουρικό κανονιστικό πλαίσιο αναφοράς, σε σχέση με τα ειδικά νομικά πλαίσια προστασίας, που αφορούν κάθε επιμέρους οικισμό.

Εξάλλου, όπως έχει γίνει συναφώς δεκτό από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: *«Ενόψει της συνταγματικής προστασίας των παραδοσιακών οικισμών οποιαδήποτε μεταβολή των όρων και περιορισμών δομήσεως σε αυτούς, επιβαλλόμενη είτε με π.δ/γμα είτε με νόμο πρέπει να στηρίζεται σε αξιολόγηση των ειδικότερων χαρακτηριστικών του οικισμού και να αποσκοπεί στην επιβαλλόμενη κατά τα ανωτέρω από το Σύνταγμα διατήρηση και ανάδειξή του. Επομένως η διάταξη νόμου, με την οποία αντικαθίστανται όροι και περιορισμοί δομήσεως οικισμού που είχαν καθορισθεί ενόψει του χαρακτηρισμού του ως παραδοσιακού, με επαναφορά απλώς σε ισχύ του πολεοδομικού καθεστώτος, το οποίο είχε θεσπισθεί πριν τον χαρακτηρισμό, χωρίς να αξιολογείται η ιδιαίτερη φυσιογνωμία του οικισμού, είναι αντίθετη προς το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος, διότι έχει ως συνέπεια την υπαγωγή του σε κανόνες δομήσεως που είχαν επιβληθεί με γενικά πολεοδομικά κριτήρια χωρίς να συναρτώνται με το χαρακτηρισμό του ως παραδοσιακού και, εντεύθεν, με το σκοπό της διατηρήσεως και αναδείξεως του χαρακτήρα του αυτού...»* (Σ.τ.Ε. Ολομ. 2526/2003) (η υπογράμμιση είναι δική μας). Η ανωτέρω κρίση του Δικαστηρίου είναι εν προκειμένω κρίσιμη, αφού στην περίπτωση της Ναυπάκτου είχε προηγηθεί της εκδόσεως του π.δ/τος του έτους 1976 η μελέτη και αξιολόγηση των

ειδικότερων χαρακτηριστικών και της φυσιογνωμίας του οικισμού, οι δε κανόνες δομήσεως είχαν επιβληθεί βάσει ειδικών πολεοδομικών κριτηρίων συναρτώμενων ακριβώς με τον σκοπό της διατήρησης και ανάδειξής του.

Από τα προεκτεθέντα προκύπτει, κατά την άποψή μας, αβίαστα το συμπέρασμα ότι τα δύο υπό εξέταση διατάγματα παρουσιάζουν σχέση ειδικού προς γενικό, ώστε να υπερισχύει το ειδικό (π.δ. του έτους 1976) προς το γενικό (π.δ. του έτους 1978), σύμφωνα και με την βασική ερμηνευτική αρχή “*lex specialis derogat legi generali*” (στην παραδοχή αυτή καταλήγει και ο Γ. Παπαδημητρίου στο από 16.02.1996 Γνωμοδοτικό του Σημείωμα). Τη σχέση αυτή προκρίνει, άλλωστε, ρητώς και ο κανονιστικός νομοθέτης του π.δ/τος του έτους 1978, ο οποίος με τις διατάξεις του άρθρου 8 αναγνωρίζει ευθέως την επικράτηση εν προκειμένω του ειδικού κανόνα έναντι του γενικού. Επομένως, η οριοθέτηση του παραδοσιακού οικισμού με το π.δ. του έτους 1993 και οι συναφείς κρίσεις του Σ.τ.Ε. που θεμελιώνονται στην άποψη περί κανονιστικής υπεροχής του π.δ/τος του έτους 1978 σε σχέση με το ειδικό π.δ. του έτους 1976 έχουν εξαιρετικά αμφίβολη νομική και πραγματική βάση, δεδομένου ότι, πέραν των άλλων, βασίζονται στην παντελώς πεπλανημένη παραδοχή περί των πραγματικών διαστάσεων και των ορίων του παραδοσιακού οικισμού της Ναυπάκτου.

γ. Η μελέτη του Δήμου Ναυπάκτου

Η Δ/ση Πολεοδομικού Σχεδιασμού/ Τμήμα Παραδοσιακών Οικισμών του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. αναγνωρίζοντας την αδυναμία της κείμενης νομοθεσίας να αντιμετωπίσει τα συσσωρευμένα πολεοδομικά αλλά και οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα της πόλης, έκρινε σκόπιμη την εκπόνηση μίας μελέτης με σκοπό την τεκμηρίωση της ανάγκης να προσδιορισθούν με σαφήνεια οι όροι δόμησης, που ισχύουν στον χαρακτηρισμένο ως παραδοσιακό οικισμό. Η μελέτη αυτή κρίθηκε ότι πρέπει να έχει, προεχόντως, ως αντικείμενο τη συλλογή στοιχείων, τα οποία να τεκμηριώνουν την υφιστάμενη σήμερα κατάσταση του δομημένου περιβάλλοντος της πόλης, όπως το ύψος των κτιρίων, τον αριθμό των ορόφων, το μέγεθος των

οικοπέδων κ.λπ. σε σύγκριση με εκείνα του έτους 1978, οπότε δημοσιεύτηκε το π.δ. των παραδοσιακών οικισμών.

Κατόπιν αυτού ο Δήμος Ναυπάκτου με την υπ' αρ. 66/15.05.2007 απόφαση της Δημορχιακής Επιτροπής ανέθεσε στην εταιρία «ΛΥΣΙΠΠΟΣ ΜΕΛΕΤΕΣ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ Α.Ε.» την εκπόνηση ειδικής μελέτης, ώστε να καταστεί δυνατή η περαιτέρω επεξεργασία για την τροποποίηση των ισχυόντων όρων δόμησης του παραδοσιακού τμήματος της Ναυπάκτου και άλλων τμημάτων της πόλης. Για τον σκοπό αυτό κρίθηκαν απαραίτητες οι εξής εργασίες: 1. Η επίγεια φωτογράφιση, που απεικονίζει την σημερινή οικιστική κατάσταση μεταξύ των χειμάρρων Σκά και Λαγκαδούλα. 2. Η επεξεργασία ορθοφωτοχάρτη του έτους 1978 της πόλης της Ναυπάκτου μεταξύ των χειμάρρων Σκά και Λαγκαδούλα. 3. Η σύγκριση-εκτίμηση αποτελεσμάτων και η διατύπωση προτάσεων.

Στο πλαίσιο της εκπόνησης της ειδικής μελέτης καθορισμού όρων δόμησης του παραδοσιακού τμήματος της Ναυπάκτου, πραγματοποιήθηκαν οι παρακάτω εργασίες:

α) Ψηφιοποίηση των υφιστάμενων κτιρίων κατά το έτος 1978 καθώς και των οικοπέδων τους σε υπόβαθρο ορθοφωτογραφίας υπό κλίμακα 1/2000. Η ανωτέρω ορθοφωτογραφία προέκυψε από επεξεργασία επί μέρους τμημάτων ορθοφωτογραφιών. Με βάση τα στοιχεία της ψηφιοποίησης (κτίρια και οικοπέδα) δημιουργήθηκαν αρχεία με πληροφορίες, που αφορούν την επιφάνεια των οικοπέδων, την επιφάνεια των κτιρίων, τον αριθμό των κτιρίων, τον αριθμό των οικοπέδων, αναλυτικά σε κάθε οικοδομικό τετράγωνο και συνολικά στην περιοχή μελέτης. Από την επεξεργασία των ανωτέρω στοιχείων δημιουργήθηκαν θεματικοί χάρτες, οι οποίοι τεκμηριώνουν την υφιστάμενη κατάσταση, όσον αφορά την κάλυψη, τη δόμηση, το μέγεθος των κτιρίων, και το μέγεθος των οικοπέδων τους.

Εξάλλου, εκπονήθηκαν, στο πλαίσιο αυτό, οι εξής χάρτες:

Χάρτης κτιρίων και των οικοπέδων τους κατά το έτος 1978, όπου σε υπόβαθρο ορθοφωτογραφίας της πόλης της Ναυπάκτου έγινε ψηφιοποίηση των κτιρίων και των πιθανολογούμενων οικοπέδων τους υπό κλίμακα 1/2000 (Α0).

Χάρτης καθορισμού των τομέων δόμησης του π.δ/τος της 20.7.1976 υπό κλίμακα 1/5000 (A1).

- Χάρτης κατηγοριοποίησης Ο.Τ. όσον αφορά το ποσοστό κάλυψης των οικοπέδων τους κατά το έτος 1978 υπό κλίμακα 1/5000 (A2).

- Χάρτης κατηγοριοποίησης Ο.Τ. όσον αφορά το ποσοστό των δομημένων οικοπέδων τους κατά το έτος 1978 υπό κλίμακα 1/5000 (A3).

- Χάρτης κατηγοριοποίησης Ο.Τ. όσον αφορά το μέγεθος των οικοπέδων τους κατά το έτος 1978 υπό κλίμακα 1/5000 (A4).

β) Επεξεργασία των φωτογραφιών λήψης έτους 2007 του οικισμού Ναυπάκτου μεταξύ των χειμάρρων Σκα και Λαγκαδούλα και, συγκεκριμένα:

- Κατηγοριοποίησή τους κατά οδό και εν συνεχεία κατά περιοχή.

- Διαμόρφωση αρχείων με ομαδοποίησή τους κατά οδό και περιοχή.

- Τοποθέτηση των ομαδοποιημένων φωτογραφιών, ούτως ώστε να αποτυπώνεται η υπάρχουσα κατάσταση των όψεων σε κάθε οδό και -όπου ήταν διακριτό- και ανά οικοδομικό τετράγωνο. Δημιουργήθηκε, έτσι, μία απεικόνιση της κάθε οδού και στη συνέχεια της κάθε περιοχής με στοιχεία που τεκμηριώνουν τον αριθμό ορόφων, την ύπαρξη των υφιστάμενων παραδοσιακών στοιχείων των κτιρίων και την πιθανολογούμενη χρονολογία τους (από τον τρόπο κατασκευής τους).

Από την αξιοποίηση και συγκριτική αξιολόγηση των ανωτέρω στοιχείων, από τη Μελέτη εξάγονται τα εξής πορίσματα:

1. Περιοχή παραδοσιακού πυρήνα (Λιμάνι - Κέντρο - Κάστρο)

α) Κατάσταση κατά το έτος 1978 (ορθοφωτοχάρτης έτους 1978)

Σε σχέση με τις υπόλοιπες περιοχές το εν λόγω τμήμα, διαθέτει μικρότερα Ο.Τ., ενώ εμφανίζεται κτισμένη κατά το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό της πριν το έτος

1978. Εξάλλου τα οικόπεδα είναι αναλογικά μικρότερα, σε σύγκριση με τα οικόπεδα των άλλων περιοχών, ενώ είναι όλα σχεδόν δομημένα σε ποσοστό που προσεγγίζει το 100%, με μοναδική εξαίρεση την περιοχή του Κάστρου όπου τα οικόπεδα είναι δομημένα κατά ποσοστό περίπου 40%.

β) Κατάσταση κατά το έτος 2007

β1) Σύμφωνα με την δορυφορική λήψη του έτους 2007, η περιοχή δεν παρουσιάζει διαφορές ως προς το κτισμένο περιβάλλον, το οποίο ούτως η άλλως είχε δομηθεί, όπως σημειώθηκε, πριν το έτος 1978.

β2) Σύμφωνα με σημερινές φωτογραφίες τα κτίρια διαθέτουν κυρίως δύο η τρεις ορόφους. Εξάλλου πολλά διαθέτουν παραδοσιακά μορφολογικά στοιχεία και είναι διατηρητέα. Συγχρόνως υπάρχουν και κτίρια χωρίς παραδοσιακό χαρακτήρα. Στην περιοχή επίσης υπάρχει παλιό λιμάνι, Κάστρο και Κέντρο. Γενικά, είναι προφανές ότι η περιοχή αυτή αποτελεί το παραδοσιακό τμήμα του οικισμού, σύμφωνα με παλαιότερα και νεώτερα στοιχεία της υπάρχουσας κατάστασης.

2. Περιοχές Ανατολικά και Δυτικά του παραδοσιακού πυρήνα που βρίσκονται στην περιοχή όρων δόμησης τομέα Γ΄ του Π.Δ/τος της 20.07.1976 (ΦΕΚ Δ΄ 235)

α) Κατάσταση κατά το έτος 1978 (ορθοφωτοχάρτης)

Οι περιοχές αυτές είναι σαφώς λιγότερο κτισμένες από την περιοχή του παραδοσιακού πυρήνα. Διαθέτουν λίγο μεγαλύτερα Ο.Τ. τα οποία διαφοροποιούν τον πολεοδομικό ιστό από εκείνο του παραδοσιακού πυρήνα, ενώ τα οικόπεδα είναι παρόμοιου μεγέθους και έχουν κτιστεί σε μικρότερο ποσοστό από τα οικόπεδα του πυρήνα.

β) Κατάσταση κατά το έτος 2007

β1) Σύμφωνα με την δορυφορική λήψη του έτους 2007 η περιοχή εμφανίζεται περισσότερο κτισμένη από το 1978, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν υπάρχουν αρκετά κενά οικόπεδα.

β2) Σύμφωνα με πρόσφατες φωτογραφίες, η περιοχή παρουσιάζει ομοιότητες ως προς τα ύψη των κτιρίων και τον αριθμό ορόφων με την περιοχή του πυρήνα. Η σημαντική διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι στην πρώτη υπάρχουν ελάχιστα κτίρια με παραδοσιακά μορφολογικά στοιχεία, τα οποία συνήθως είναι πολύ απλοποιημένα και αφορούν κατά κανόνα στις πέτρινες τοιχοποιίες οι οποίες λειτουργούν και σαν φέροντες οργανισμοί, και στις στέγες λόγω των σχετικών περιορισμών που είχαν επιβληθεί με το Π.Δ. της 20.07.1976. Γενικά η μορφολογία των κτιρίων και τα άλλα στοιχεία των περιοχών αυτών δεν τεκμηριώνουν, σε καμία περίπτωση, τον χαρακτήρα παραδοσιακής περιοχής. Τα όποια κοινά χαρακτηριστικά με τον πυρήνα (μεγέθη οικοπέδων και Ο. Τ., τριώροφα κτίρια κ.λπ.) παρέχουν, στην καλύτερη περίπτωση και υπό όρους, τη δυνατότητα χαρακτηρισμού τους ως περιοχές συνοδείας του πυρήνα.

3. Υπόλοιπες περιοχές εκατέρωθεν των παραπάνω περιοχών Ανατολικά και Δυτικά μέχρι τους χειμάρρους Σκά και Λαγκαδούλα:

α) Κατάσταση κατά το έτος 1978 (ορθοφωτοχάρτης)

Οι περιοχές αυτές χαρακτηρίζονται από σαφώς μικρότερη δόμηση (κυρίως όσον αφορά το ποσοστό κάλυψης) κατά φθίνουσα κλίμακα προς τις άκρες με ελάχιστες σημειακές εξαιρέσεις, και από οικόπεδα λιγότερο δομημένα από τις περιοχές του κεντρικού πυρήνα και τις περιοχές όρων του τομέα Γ΄ του π.δ/τος της 20.07.1976. Στις περιοχές αυτές επίσης υπάρχουν μερικά εξαιρετικά μεγάλα Ο.Τ., των οποίων τα οικόπεδα είναι πολύ μεγαλύτερα από τα συνήθη της περιοχής (ιδιαίτερα Ανατολικά).

β) Κατάσταση κατά το έτος 2007

Σύμφωνα με την δορυφορική λήψη του έτους 2007 η περιοχή εμφανίζεται περισσότερο κτισμένη από το 1978, με πολλά κενά οικόπεδα και ολόκληρα κενά Ο. Τ. προς τις άκρες του χειμάρρου Σκά.

Σύμφωνα με σημερινές φωτογραφίες, τα κτίρια των περιοχών αυτών ποικίλουν σε ύψος και αριθμό ορόφων. Υπάρχουν μονώροφα έως τριώροφα παλαιότερης κατασκευής. Η πλειονότητα των κτιρίων διαθέτει από 3 έως 5 ορόφους, πολλά διαθέτουν *pilotis*, ενώ η αρχιτεκτονική τους είναι αδιάφορη και γενικότερα το

αποτέλεσμα χαρακτηρίζεται από σοβαρή αισθητική υποβάθμιση. Στο κείμενο της Μελέτης, η ομάδα μελέτης επισημαίνει χαρακτηριστικά: *«Δεν μπορούμε να δεχτούμε ότι οι περιοχές αυτές έχουν παραδοσιακό χαρακτήρα, ούτε ότι αποτελούν συνοδείες των προηγούμενων περιοχών και του πυρήνα.»*

Ενόψει των ανωτέρω στοιχείων η Μελέτη καταλήγει σε συγκεκριμένα συμπεράσματα, τα οποία τεκμηριώνει με επιστημονικά επιχειρήματα. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα πορίσματα της Μελέτης ο χαρακτηρισμός ολόκληρης της περιοχής μεταξύ των χειμάρρων Σκα και Λαγκαδούλα ως ιδιαίτερου κάλους, ιδιαίτερα την εποχή που πραγματοποιήθηκε (1973), είχε ιδιαίτερη σημασία και ήταν απαραίτητος, δεδομένου ότι περιείχε πράσινο, παλαιό οικισμό, κάστρο και διατηρούσε ιστορικό ενδιαφέρον. Η οριοθέτηση της ίδιας περιοχής ως παραδοσιακού οικισμού με το π.δ. της 28.01.1993 κρίνεται από πολεοδομικής απόψεως παντελώς εσφαλμένη δεδομένου ότι το μέγεθος της περιοχής είναι εξαιρετικά υπερβολικό, υπερβαίνει δε κατά πολύ τη συνήθη κλίμακα ενός παραδοσιακού οικισμού του ελλαδικού χώρου, καταδικάζοντας την πόλη και την ευρύτερη περιοχή σε μία διαδικασία εξάπλωσης της οικοδομικής δραστηριότητας κατ' έκταση μόνο και όχι καθ' ύψος, γεγονός το οποίο είναι αρνητικό τόσο για την οικονομία της περιοχής όσο και για την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος. Η υπάρχουσα κατάσταση δεν δικαιώνει, ασφαλώς, την επιλογή αυτή εγκλωβίζοντας την περιοχή σε μία ιδιόμορφη κατάσταση υπανάπτυξης λόγω της αδυναμίας άσκησης της αναγκαίας οικοδομικής δραστηριότητας. Το γεγονός αυτό προσλαμβάνει μεγαλύτερες διαστάσεις διότι η πόλη της Ναυπάκτου αποτελούσε εξ αρχής βασικό οικιστικό κέντρο και πόλο ανάπτυξης της ευρύτερης περιοχής του Νομού Αιτωλοακαρνανίας.

Όπως προκύπτει από την καταγραφή της κατάστασης του δομημένου χώρου κατά το έτος 1978: Α) Παρατηρείται το μεγαλύτερο ποσοστό κάλυψης από κτίρια της επιφάνειας των Ο.Τ. στις περιοχές του κέντρου του οικισμού (τομείς Α', Α1, Β1) με εξαίρεση τις περιοχές στις οποίες υπάρχουν μεγάλες κλίσεις, και αρκετά μικρότερο στην περιοχή του τομέα Γ', του π.δ/τος της 20.07.1976. Πολύ μικρότερο ποσοστό χαρακτηρίζει τις υπόλοιπες περιοχές, με εξαίρεση την παρόδια δόμηση κατά μήκος των κεντρικών οδών Θέρμου, Μεσολογγίου και της Λεωφόρου Αθηνών. Μια πρώτη εκτίμηση από την επίγεια φωτογράφιση των κτιρίων που πραγματοποιήθηκε, αποδεικνύεται ότι τα παλαιά κτίρια που έχουν παραδοσιακά χαρακτηριστικά είναι ελάχιστα κατά μήκος των οδών αυτών. Β) Παρατηρείται το μικρότερο ποσοστό

δομημένων οικοπέδων στα Ο.Τ. στον τομέα Γ1 του π.δ. της 20.07.1976, δηλαδή στις περιοχές πλησίον των χειμάρρων Σκα και Λαγκαδούλα. Επιπλέον, από την επίγεια φωτογράφιση των κτιρίων καθίσταται πρόδηλο ότι από τη σημερινή εικόνα των κτιρίων της πόλης είναι σαφής ο διαχωρισμός του παραδοσιακού της τμήματος, που αφορά την περιοχή του Κάστρου και του Λιμανιού. Στις περιοχές που γειτνιάζουν με την περιοχή των χειμάρρων Σκα και Λαγκαδούλας, η πλειονότητα των κτιρίων διαθέτει από 3 έως 5 ορόφους, πολλά διαθέτουν pilotis, ενώ η αρχιτεκτονική τους είναι αδιάφορη. Από τη δορυφορική φωτογραφία του 2007, παρατηρείται, εξάλλου, ότι οι περιοχές αυτές έχουν σήμερα κτιστεί και μάλιστα τα περισσότερα κτίρια, σύμφωνα με το π.δ. του έτους 1976, αφού μετά το 1998 με την υπ' αριθ. 31846/7108/23.11.98 απόφαση επιβλήθηκε αναστολή των οικοδομικών αδειών και εργασιών μέχρι και το 2000 και τα επόμενα χρόνια λόγω των αμφίβολων νομοθετικών καθεστώτων, έχει σταματήσει, σχεδόν πλήρως, η οικοδομική δραστηριότητα. Επιπλέον από στοιχεία της ΕΣΥΕ (απογραφή κτιρίων 2000) προκύπτει ότι μετά το 1996 κτίστηκαν μόνο το 6,21% του συνόλου των κτιρίων που έχουν καταγραφεί στην περιοχή, γεγονός που βεβαιώνει του λόγου το ασφαλές.

Ενόψει των ανωτέρω τεχνικών πορισμάτων, η Μελέτη προτείνει τα εξής:

A) Ως παραδοσιακός οικισμός να οριοθετηθεί ο πυρήνας (Κέντρο, Λιμάνι, Κάστρο) και να προσδιοριστούν οι όροι δόμησης σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

B) Να αποχαρακτηριστούν οι περιοχές Ανατολικά και Δυτικά του πυρήνα (περιοχές όρων δόμησης τομέα Γ του Π.Δ. 20.7.1976, ΦΕΚ 235/Δ/1976) και να χαρακτηριστούν ως συνοδείες του πυρήνα. Αυτές να οριοθετηθούν και να αποκτήσουν όρους δόμησης ανάλογους με τον χαρακτήρα τους και σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, προεχόντως για λόγους προστασίας του πυρήνα.

Γ) Οι υπόλοιπες περιοχές να αποχαρακτηριστούν και να τροποποιηθούν οι όροι δόμησης ώστε να καλύπτονται οι στοιχειώδεις ανάγκες επέκτασης της πόλης.

Δ) Παράλληλα κρίνεται απαραίτητο να ληφθούν ειδικά μέτρα για την προστασία του υπάρχοντος πράσινου σε ολόκληρη την περιοχή και να δοθούν κίνητρα αναβάθμισης του κτιριακού δυναμικού της.

δ. Η αποκατάσταση του κανόνα που θέτει το π.δ. του έτους 1978 στις κανονιστικές διαστάσεις του

Ο τιθέμενος με την παρ. 7 του άρθρου 2 του π.δ/τος του έτους 1978, κανόνας σύμφωνα με τον οποίο ο συντελεστής δόμησης που καθορίζεται εντός του κεντρικού τμήματος των οικισμών σε 0,80 και στο λοιπό τμήμα σε 0,50 δεν είναι δυνατό -από απόψεως επιστήμης της Πολεοδομίας- να εφαρμοστεί, όπως είναι προφανές, σε όλους αδιακρίτως τους χαρακτηρισθέντες με το εν λόγω π.δ. ως «παραδοσιακούς» οικισμούς. Η διαφορετική ιστορική διαδρομή κάθε επιμέρους οικισμού, όπως αποτυπώνεται στην ιδιαίτερη αρχιτεκτονική και πολεοδομική εξέλιξή του, τα ειδικότερα χαρακτηριστικά και η φυσιογνωμία του, καθώς και η οικιστική και πληθυσμιακή κλίμακά του, δημιουργούν διαφορετικές ανάγκες και απαιτήσεις και γεννούν διαφορετικές προτεραιότητες και κατευθύνσεις για τον σχεδιασμό, βάσει των μεθόδων και των κριτηρίων της οικείας επιστήμης.

Ειδικότερα, όπως προκύπτει και από τα δεδομένα της κοινής πείρας, ενώ ο προεκτεθείς κανόνας του π.δ/τος του έτους 1978 προσιδιάζει και μπορεί να εφαρμοστεί σε οικισμούς μικρού μεγέθους (χωριά), που παρουσιάζουν μεγάλη ομοιομορφία ως προς τα αρχιτεκτονικά και πολεοδομικά χαρακτηριστικά τους σε όλη την έκτασή τους, δεν μπορεί να θεωρείται ως αυτονόητη η εφαρμογή του σε οικισμούς μεγαλύτερου μεγέθους και μάλιστα εκτός των τμημάτων εκείνων, τα οποία συγκεντρώνουν προφανείς ιστορικές αναφορές και σαφή και αναγνωρίσιμο παραδοσιακό χαρακτήρα. Κατά κανόνα, αυτό ακριβώς το «λοιπό» τμήμα αποδεικνύεται -σύμφωνα με τα κριτήρια της επιστήμης της πολεοδομίας- πρόσφορο για την εφαρμογή αυξημένου συντελεστή δομήσεως και, γενικότερα, για την εφαρμογή όρων, οι οποίοι αποβλέπουν στην επωφελέστερη αξιοποίηση των οικοπέδων, αφού συνεκτιμηθούν οι οικιστικές ανάγκες της πόλης.

Περαιτέρω, υπεισέρχεται εν προκειμένω η ανάγκη στάθμισης μεταξύ των συνταγματικών επιταγών αφενός για διαφύλαξη, προστασία και ανάδειξη της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και αφετέρου της επιδίωξης της βιώσιμης οικιστικής και

κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης μέσω της αξιοποίησης της έγγειας ιδιοκτησίας. Η εκτόνωση των σχετικών οικιστικών πιέσεων δεν μπορεί παρά να ικανοποιείται στην περιφέρεια των ιστορικών κέντρων, εκτός δηλαδή των ορίων των πραγματικά «παραδοσιακών» περιοχών, και πάντοτε υπό την προϋπόθεση της προσεκτικής αξιολόγησης των δεδομένων και με βάση ειδικές μελέτες, στο πλαίσιο ενός ορθολογικού σχεδιασμού, που καλείται να εξισορροπήσει και να κατανείμει συστηματικά στον χώρο τα αντιτιθέμενα συμφέροντα (διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς -αξιοποίηση της γης), θέτοντας προτεραιότητες, παρέχοντας κατευθύνσεις και καθορίζοντας με κανονιστικό τρόπο όρους, προϋποθέσεις και περιορισμούς.

Καθίσταται, επομένως, σαφές ότι η συμπερίληψη με το π.δ. του έτους 1978 ολόκληρης της πόλης της Ναυπάκτου μεταξύ των «παραδοσιακών οικισμών», χωρίς η εν λόγω κανονιστική πράξη της Διοικήσεως να συνοδεύεται από τα αναγκαία σχεδιαγράμματα και χωρίς να έχει οριοθετηθεί προηγουμένως το παραδοσιακό της τμήμα, οδηγεί, από τη σκοπιά της επιστήμης της Πολεοδομίας σε *absurdum*. Το γεγονός αυτό αντανακλά, εξάλλου, η από 01.02.1999 Εισήγηση της αρμόδιας Διεύθυνσης Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. προς το Κ.Σ.ΧΟΠ., σύμφωνα με την οποία: «Ο χαρακτηρισμός ολόκληρου του οικισμού (όλο το εγκεκριμένο σχέδιο) ως παραδοσιακού, σε καμία περίπτωση δεν αιτιολογείται δεδομένου ότι σε αυτό περιελήφθηκαν και περιοχές που δεν παρουσίαζαν κανένα απολύτως παραδοσιακό χαρακτήρα ακόμη και αδόμητες» (!).

Η ανωτέρω τεχνική κρίση της Διοικήσεως δεν επιδέχεται ασφαλώς αμφισβήτηση. Αυτή ανατρέπει (ήδη αφεαυτής) την πραγματική βάση στην οποία θεμελιώνεται η προφανώς εσφαλμένη αντίληψη περί υπερίσχυσης του γενικού π.δ/τος του έτους 1978 και της θεμελιώσεως ενός απόλυτου «οικιστικού κεκτημένου». «Κεκτημένου», το οποίο καταλαμβάνει, μάλιστα, το σύνολο της πόλεως της Ναυπάκτου, ανεξαρτήτως του χαρακτήρα των τμημάτων της ως παραδοσιακών ή μη. Πρόκειται ασφαλώς για αντίληψη η οποία αντιστρέφει τη λογική που διέπει την επιστήμη της Πολεοδομίας και υπερβαίνει οφθαλμοφανώς το κανονιστικό περιεχόμενο του π.δ/τος του έτους 1978. Οδηγεί, έτσι, στην πράξη, σε ανυπέρβλητα οικιστικά, κοινωνικά και πολεοδομικά προβλήματα, η άμεση αντιμετώπιση των οποίων καθίσταται απολύτως επιτακτική.

Εξάλλου, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην ανωτέρω Εισήγηση της Διεύθυνσης Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. η ανωτέρω εσφαλμένη παραδοχή συμπαρέσυρε τη Διοίκηση σε χαρακτηρισμό, με το π.δ. του έτους 1993, του συνόλου της πόλεως της Ναυπάκτου ως «παραδοσιακού» τμήματος και την ταύτισή της με τον παραδοσιακό της πυρήνα (!). Σύμφωνα με την εισήγηση: *«Το γεγονός αυτό έχει δημιουργήσει σχεδόν αξεπέραστα κοινωνικά και πολεοδομικά προβλήματα, αφού εκτός της μείωσης του συντελεστή δόμησης από 2,4 σε 0,8 καθιστά ένα τμήμα της πόλης, διαμορφωμένο από πολλών ετών με νόμιμες οικοδομικές άδειες, αυθαίρετο, χωρίς να υπάρχει πραγματικός λόγος προστασίας, αφού ποτέ δεν είχε κριθεί για την προστασία του παραδοσιακού πυρήνα, η επιβολή συντελεστή δόμησης 0,8 (ειδικό π.δ. του 1976, Γ.Π.Σ., Π.Μ.Α.), ακόμα δε περισσότερο για την ευρύτερη αυτού περιοχή που περιελήφθηκε όπως παραπάνω αναφέραμε ως “περιοχή συνοδείας” του παραδοσιακού πυρήνα... Με βάση τα παραπάνω αναλυτικά και αντικειμενικά στοιχεία, εκτιμούμε ότι εκ πλάνης το π.δ. του 1993 περιέλαβε ευρύτερες του κυρίως παραδοσιακού πυρήνα περιοχές, αφού αυτές δεν προκύπτει ότι είχαν τις απαραίτητες προς τούτο προϋποθέσεις του νόμου περί προστασίας».* Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω τεχνικές κρίσεις της Διοίκησης, η εξεταζόμενη περίπτωση της Ναυπάκτου συνιστά από παράδειγμα στρεβλής ερμηνείας και εφαρμογής του γενικού π.δ/τος του έτους 1978, η οποία υπερβαίνει σαφώς τα κανονιστικά όρια των ρυθμίσεών του και αντιβαίνει ευθέως στους κανόνες της επιστήμης της Πολεοδομίας.

ε. Η πρόσφατη (2009) εισήγηση της διεύθυνσης πολεοδομικού σχεδιασμού του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. για τον «επανακαθορισμό των όρων και περιορισμών δόμησης στο παραδοσιακό τμήμα της πόλης της Ναυπάκτου» και η άποψη του δήμου Ναυπάκτου

Σύμφωνα με τη νομολογία του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας, προκειμένου για τους οικισμούς που χαρακτηρίζονται ως «παραδοσιακοί» με το γενικό π.δ. του 1978, είναι δυνατός ο διαφορετικός σε σχέση με αυτό καθορισμός των όρων και των περιορισμών δόμησης τους σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 2 αυτού, υπό τον όρο ο καθορισμός αυτός να βασίζεται σε ειδική μελέτη πολεοδομικού σχεδιασμού και *«να στηρίζεται σε εκτίμηση της φυσιογνωμίας και των ειδικότερων*

χαρακτηριστικών του οικισμού» (βλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 2526/2003). Σε κάθε περίπτωση, οι νέοι αυτοί όροι και περιορισμοί δόμησης πρέπει να «επιβάλλονται από τις ειδικότερες συνθήκες που επικρατούν στον οικισμό αυτόν» (Σ.τ.Ε. 3748/2000, 2160/2003, ΠΕ Σ.τ.Ε. 284/1992, 529/1997, 444/2000).

Η Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού έχει ήδη ξεκινήσει, στο ανωτέρω νομολογιακό πλαίσιο, τη διαδικασία για την έκδοση π.δ/τος που θα τροποποιεί τους όρους και περιορισμούς δόμησης της πόλεως της Ναυπάκτου, προτείνοντας μάλιστα, συναφώς, σχέδιο π.δ/τος. Η από 18.05.2009 Εισήγηση της εν λόγω Υπηρεσίας, υπέρ της οποίας, σημειωτέον, έχει ήδη γνωμοδοτήσει το Κ.Σ.ΧΟΠ., βασίζεται τόσο στην προαναφερόμενη Μελέτη του Δήμου Ναυπάκτου, όσο και σε σειρά άλλων μελετών, στοιχείων και τεκμηρίων, που αφορούν τα ιδιαίτερα -σύγχρονα και διαχρονικά- μορφολογικά, αρχιτεκτονικά, πληθυσμιακά και ιστορικά χαρακτηριστικά του συνόλου της πόλεως της Ναυπάκτου.

Όπως αναφέρεται, μεταξύ των άλλων, στην εν λόγω Εισήγηση: «Το π.δ. του έτους 1993 με το οποίο καθορίσθηκε το όριο του παραδοσιακού τμήματος... δεν στηρίχθηκε σε αεροφωτογραφίες της Γ.Υ.Σ. που απεικόνιζαν την ευρύτερη περιοχή της Ναυπάκτου... Αποτέλεσμα τούτου ήταν να περιληφθούν στο όριο που καθορίσθηκε εκτεταμένες αδόμητες ή αραιοδομημένες εκτάσεις καθώς και οικιστικές ζώνες χωρίς ιδιαίτερο ή και ανύπαρκτο παραδοσιακό πολεοδομικό ιστό, χωρίς τα ανωτέρω να αποτελούν συνέχεια του ιστορικού πυρήνα, όπως αυτός ήταν διαμορφωμένος προ του 1976... δεν στηρίχθηκε σε πραγματικά πολεοδομικά, αρχιτεκτονικά και μορφολογικά χαρακτηριστικά δομημένου χώρου».

Με βάση σειρά τεχνικών επιλογών και σταθμίσεων, η αρμόδια Υπηρεσία καταλήγει, μεταξύ των άλλων, στα εξής πορίσματα: «Θα μπορούσε να υποστηριχθεί τεχνικώς η υιοθέτηση συντελεστή δόμησης συμβατού με τα παραδοσιακά πρότυπα, ήτοι μεγαλύτερου του 0,8. Η Υπηρεσία μας ωστόσο θεωρεί ότι για τις νέες οικοδομές στον κεντρικό πυρήνα θα πρέπει να εξακολουθήσει να ισχύει Σ.Δ.=0,8, δεδομένου ότι αφενός η μείωση είναι σχετικά μικρή και αφετέρου το μέτρο αυτό λειτουργεί αποτρεπτικά για την κατεδάφιση των παλαιών παραδοσιακών οικοδομών προς ανέγερση νέων και προωθεί τη συντήρηση και αποκατάστασή τους. Η θεσμοθέτηση Σ.Δ.=0,5 για τις περιβάλλουσες τον παραδοσιακό πυρήνα περιοχές (αναφερόμενες ως "περιοχές συνοδείας" στο π.δ. του 2002) από πολεοδομικής απόψεως κρίνεται

εξαιρετικά προβληματική... ο συγκεκριμένος περιορισμός ουδόλως σχετίζεται με την προστασία του παραδοσιακού χαρακτήρα της πόλης που εντοπίζεται στον ιστορικό της πυρήνα. Η εφαρμογή Σ.Δ. = 0,5 και δυόροφων οικοδομών θα αποβεί αρνητική για την πολεοδομική εικόνα και το αστικό τοπίο των περιοχών... θα επιτείνει μια αντιαισθητική κατάσταση, ουδόλως συμβατή με την όμορη ουσιαστικώς παραδοσιακή περιοχή του κέντρου. Για τους παραπάνω λόγους, η Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού θεωρεί επιβεβλημένη την υιοθέτηση για τις περιοχές αυτές Σ.Δ. = 1,2 (όπως είχε μελετηθεί και καθορισθεί από το Γ.Π.Σ. το 1992) και δυνατότητα ανέγερσης τριώροφων οικοδομών με μέγιστο ύψος 11,0 μ., με παράλληλη επιβολή κεραμοσκεπούς στέγης και ορισμένων προθέτων αρχιτεκτονικών και μορφολογικών περιορισμών προκειμένου το αρχιτεκτονικό ύψος της περιοχής να συνάδει με τον παραδοσιακό πυρήνα και να "συμβιώνει" αρμονικά με αυτόν... Η Υπηρεσία μας θεωρεί ότι θα πρέπει να διαφοροποιηθούν οι εξής δύο ζώνες: α) Η ζώνη που εντάχθηκε στο σχέδιο πόλεως το 1980 στις υπώρειες του λόφου που είναι το φυσικό προς βορά όριο της πόλης. Για τη συγκεκριμένη ζώνη προτείνεται η διατήρηση των τότε καθορισθέντων Σ.Δ. = 0,8 και των λοιπών όρων δόμησης που υπαγορεύονται από γεωμορφολογία της περιοχής. β) Η μικρής έκτασης ζώνη που βρίσκεται δυτικά του παραδοσιακού πυρήνα, σε επαφή με αυτόν και αποτελεί επίσης φυσικό προς βορρά όριο της πόλης (βορείως της οδού Θέρμου). Η ζώνη αυτή, λόγω της ιδιαίτερης γεωμορφολογίας και της γειτνίασης με τον λόφο του κάστρου, προτείνεται να ενσωματωθεί με τον παραδοσιακό πυρήνα και να διέπεται από τους ίδιους με αυτόν όρους δόμησης... Για όλη την περιοχή που περιλαμβάνεται εντός του ορίου του παραδοσιακού τμήματος της πόλης (ΦΕΚ 85Δ΄/1993) και πέραν των βασικών όρων δόμησης που προαναφέρθηκαν, η Υπηρεσία μας θεωρεί ότι θα πρέπει να ισχύσει παράλληλα και μια δέσμη ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης, αρχιτεκτονικών και μορφολογικών, οι οποίοι θα διαφυλάσσουν και θα αναδεικνύουν τον παραδοσιακό χαρακτήρα του κεντρικού πυρήνα. Με βάση όλα όσα έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο της παρούσας, είναι εύλογο ότι η Υπηρεσία μας πρεσβεύει την κλιμάκωση των εν λόγω περιορισμών ανάλογα με τον χαρακτήρα κάθε ζώνης, ώστε: α) Ο παραδοσιακός πυρήνας καθώς και η ζώνη που εντάχθηκε στο σχέδιο πόλεως το 1980 και βρίσκεται σε περιβαλλοντικά ευαίσθητη περιοχή (υπώρειες λόφου), να απολαμβάνουν της μέγιστης δυνατής προστασίας... β) Οι περιοχές συνοδείας του παραδοσιακού πυρήνα που δεν διαθέτουν ιδιαίτερα παραδοσιακά χαρακτηριστικά, να διέπονται από περιορισμούς οι οποίοι -χωρίς να εγκλωβίζουν την αρχιτεκτονική δημιουργία- να διαμορφώνουν περιβάλλον που να συνάδει με τα παραδοσιακά χαρακτηριστικά του

ιστορικού πυρήνα της πόλης και να συμβιώνει αρμονικά με αυτόν, αναδεικνύοντας τα ιδιαίτερα αρχιτεκτονικά και μορφολογικά του στοιχεία σε σύγχρονη εκδοχή». Με βάση τα ανωτέρω, η εν λόγω Υπηρεσία προτείνει αναλυτικές ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται σε ολοκληρωμένο σχέδιο π.δ/τος.

Ο Δήμος Ναυπάκτου, ως βασικός αποδέκτης και καλός γνώστης του εξεταζόμενου σύνθετου προβλήματος που έχει προκύψει και έχει προσλάβει εκρηκτικές διαστάσεις, έχει κατ' επανάληψη υποβάλει συγκεκριμένες προτάσεις για την οριστική, ορθολογική και τελεσφόρα αντιμετώπισή του. Ο Δήμος θεωρεί απολύτως αναγκαίο τον άμεσο επανακαθορισμό των όρων και περιορισμών δόμησης της πόλεως, με βάση τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις που θα θεμελιώνονται στους κανόνες της επιστήμης. Κρίνει δε απολύτως απαράδεκτη τη διαιώνιση του προβλήματος και τη συντήρηση πρακτικών που επαναπαύονται στην απουσία, εν τοις πράγμασι, αποτελεσματικών ρυθμίσεων για το μείζον αυτό ζήτημα.

Ο Δήμος Ναυπάκτου έχει συμφωνήσει με τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις που περιλαμβάνονται στην ανωτέρω πρόσφατη Εισήγηση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Διαφωνεί, ωστόσο, σημαντικά σε επιμέρους ρυθμίσεις του που αφορούν, προεχόντως, τους συντελεστές δόμησης. Όπως προκύπτει από την προαναφερόμενη Μελέτη του Δήμου Ναυπάκτου και τα τεχνικά στοιχεία στα οποία αυτή βασίζεται, η διατήρηση συντελεστή δόμησης στο παραδοσιακό τμήμα της πόλης στο 0,8 δεν ανταποκρίνεται ούτε στην πολεοδομική πραγματικότητα της περιοχής, ούτε αντιμετωπίζει τις υπάρχουσες αναγκαιότητες. Για τον λόγο αυτό, ο Δήμος Ναυπάκτου θεωρεί απολύτως τεκμηριωμένη την άποψη για -μικρή έστω- αύξηση του προβλεπόμενου συντελεστή δόμησης στο 1 για το παραδοσιακό τμήμα της πόλης.

Κατά μείζονα λόγο, κρίνεται απολύτως αναγκαία η θέσπιση συντελεστή δόμησης 1,8 προκειμένου για τις περιοχές συνοδείας του παραδοσιακού τμήματος της πόλης. Πρόκειται για εκτεταμένα τμήματά της, τα οποία έχουν υποστεί τα περισσότερα και σημαντικότερα προβλήματα από την απουσία, κατά τα ανωτέρω, πολεοδομικών ρυθμίσεων. Προβλήματα, τα οποία έχουν καθηλώσει την αναπτυξιακή πορεία της πόλης και την οδηγούν με βεβαιότητα σε διαρκή και οριστική απαξίωση, λόγω ακριβώς της αδυναμίας και της αδράνειας της Διοικήσεως να επιλύσει το εν λόγω πολεοδομικό ζήτημα, σύμφωνα με τις αρχές που διέπουν κάθε στοιχειωδώς

δικαιοκρατική και ευνομούμενη Πολιτεία. Ο εν λόγω συντελεστής (1,8) αποτελεί την ελάχιστη αναγκαία ρύθμιση προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι υπάρχουσες οικιστικές πιέσεις, οι οικιστικές ανισορροπίες και οι μεγάλες αδικίες που προέκυψαν από την απουσία των αναγκαίων ρυθμίσεων επί σειρά δεκαετιών. Επισημαίνεται δε ότι ο συντελεστής αυτός, υπολείπεται σημαντικά των αντίστοιχων συντελεστών που προβλέπονται στις αντίστοιχες σύγχρονες ελληνικές πόλεις. Ίσως, μάλιστα, να είναι, από τεχνικής και πολεοδομικής απόψεως, αναντίστοιχος σε σχέση με το δημόσιο συμφέρον που καλείται να προστατεύσει, δεδομένου ότι οι εν λόγω περιοχές της πόλης δεν διαθέτουν, σε καμία περίπτωση, παραδοσιακό χαρακτήρα. Ωστόσο, ο Δήμος Ναυπάκτου αντιλαμβάνεται την ανάγκη να διατηρηθεί, ακόμη και στις περιοχές αυτές, ο συντελεστής δόμησης σε χαμηλό συγκριτικά ύψος, προκειμένου να διατηρηθεί η οικιστική και πολεοδομική συνοχή της πόλης και να αναδειχθεί, ακόμη περισσότερο, το παραδοσιακό της τμήμα. Είναι σαφές ότι ο εν λόγω συντελεστής δόμησης μπορεί, υπό όρους, να κριθεί δυσανάλογος σε σχέση με τον χαρακτήρα των περιοχών αυτών. Όμως, από την άλλη πλευρά, η προστασία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων μπορεί, σε ένα πλαίσιο κοινωνικής αλληλεγγύης και ευθύνης, να υποχωρεί, τουλάχιστον εντός ενός νομικοπολιτικά ανεκτού ορίου.

II. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Ενόψει των ανωτέρω, εξάγονται τα εξής συμπεράσματα:

1. Ο χαρακτηρισμός του συνόλου της πόλης της Ναυπάκτου ως παραδοσιακού οικισμού συνιστά προϊόν πλάνης περί τα πράγματα, γεγονός το οποίο αποδεικνύεται από σειρά τεχνικών μελετών των αρμοδίων διοικητικών Υπηρεσιών. Προκύπτει δε καταφανώς και από τα δεδομένα της κοινής πείρας. Η στρεβλή και αναιτιολόγητη υπαγωγή του πολεοδομικού καθεστώτος της Ναυπάκτου –παρά την ύπαρξη των ειδικών για την πόλη ρυθμίσεων του π.δ/τος του έτους 1976- στις γενικές ρυθμίσεις του π.δ/τος του έτους 1978, οδήγησε, σε συνδυασμό με την απόλυτη, άκαμπτη και

φορμαλιστική εφαρμογή της θεωρίας του «οικιστικού κεκτημένου», σε απουσία, εν τοις πράγμασι, επί σειρά δεκαετιών, πρόσφορων πολεοδομικών ρυθμίσεων και σε οικιστικό και πολεοδομικό αδιέξοδο. Ανέκυψε, έτσι, ένα σοβαρό οικιστικό και πολεοδομικό έλλειμμα, το οποίο προσέλαβε τα τελευταία χρόνια εκρηκτικές διαστάσεις.

2. Η ανωτέρω εσφαλμένη υπαγωγή του συνόλου της πόλεως στις γενικές ρυθμίσεις του π.δ/τος του έτους 1978 οδήγησε, εκτός των άλλων, σε παντελώς πεπλανημένη και αντίθετη με τις τεχνικές κρίσεις της Διοικήσεως και τα πορίσματα της επιστήμης οριοθέτηση του παραδοσιακού τμήματος της Ναυπάκτου, κατά τρόπο ώστε να ταυτίζεται εν πολλοίς με την ίδια την πόλη (!).

3. Το προτεινόμενο από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής σχέδιο π.δ/τος για τον επανακαθορισμό των όρων και των περιορισμών δόμησης στο παραδοσιακό τμήμα της Ναυπάκτου κρίνεται, σε γενικές γραμμές και επί της αρχής, ως κινούμενο σε ορθή κατεύθυνση. Εμπεριέχει, ωστόσο, σημαντικές ατέλειες, αφού δεν συνεκτιμά στον αναγκαίο βαθμό την πραγματική πολεοδομική και οικιστική πραγματικότητα της πόλης, ούτε σταθμίζει, πάντοτε, επαρκώς την ανάγκη προστασίας του παραδοσιακού τμήματός της. Ενόψει των υπαρχουσών συγκριτικών δεδομένων, των πορισμάτων της τεκμηριωμένης Μελέτης του Δήμου Ναυπάκτου, των πολεοδομικών και οικιστικών ιδιαιτεροτήτων της πόλης και των επιτακτικών αναγκών που προέκυψαν από την, επί σειρά ετών, απουσία πρόσφορων πολεοδομικών ρυθμίσεων, κρίνεται κατ' αρχήν ορθή η θέση του Δήμου Ναυπάκτου να προβλεφθεί στο εν λόγω σχέδιο π.δ/τος συντελεστής δόμησης 1, προκειμένου για το παραδοσιακό τμήμα της πόλης και 1,8 προκειμένου για τις περιοχές συνοδείας αυτού.