

ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΙΣΚΟΜΕΝΗΣ ΕΚΤΟΣ ΕΓΚΕΚΡΙΜΕΝΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ (Σεπτέμβριος 2010)

Συγγραφέας: ΑΝΔΡΕΑΣ ΠΑΠΑΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

Στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού[1], υποστηρίζονται συχνά στη χώρα μας δύο απόψεις, οι οποίες τείνουν να λάβουν τη μορφή μίας γενικότερης παραδοχής. Σύμφωνα με την πρώτη από αυτές, η Ελλάδα παρέμενε μέχρι πρόσφατα η μόνη από τις χώρες της Ε.Ε. που δεν διέθετε εθνικό χωροταξικό σχέδιο. Ωστόσο, η άποψη αυτή μπορεί πολύ εύκολα να ανατραπεί με την απλή αναφορά στο παράδειγμα της γαλλικής έννομης τάξης, όπου ουδέποτε εγκρίθηκε εθνικό χωροταξικό σχέδιο.

Επιβάλλεται, μάλιστα, να σημειωθεί ότι η πρόβλεψη στο άρθρο 2 του νόμου της 4ης Φεβρουαρίου 1995 για την υιοθέτηση ενός εθνικού χωροταξικού σχεδίου[2], το οποίο θα έπρεπε στη συνέχεια να εξειδικευθεί από τα ειδικά χωροταξικά σχέδια [3] δεν κρίθηκε σκόπιμο να υλοποιηθεί και για τον λόγο, άλλωστε, αυτόν καταργήθηκε οριστικά με το άρθρο 2 του νόμου- πλαισίου της 25ης Ιουνίου 1999 για το χωροταξικό σχεδιασμό και τη βιώσιμη ανάπτυξη του γαλλικού εδάφους[4].

Θα πρέπει, τέλος, να επισημανθεί ότι η μέχρι σήμερα λειτουργία του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (εφεξής ΓΠΧΣΑΑ) στην εθνική έννομη τάξη επιβεβαιώνει απόλυτα την κριτική που διατυπώθηκε πριν από την έγκρισή του τον Ιούνιο του 2008. Σύμφωνα με την κριτική αυτή, η εκπόνηση και η έγκριση του ΓΠΧΣΑΑ με τον τρόπο, μάλιστα, που αυτή έγινε, αγνοώντας δηλαδή ουσιαστικά το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 - 2013 και τις κρίσιμες αναπτυξιακές του επιλογές, δεν αποτελεί την ενδεδειγμένη λύση για τη διασύνδεση μεταξύ του χωροταξικού σχεδιασμού και της βιώσιμης ανάπτυξης του εθνικού μας χώρου[5].

Σύμφωνα με την δεύτερη και ακόμα περισσότερο διαδεδομένη άποψη, η ελληνική έννομη τάξη είναι η μοναδική στην Ευρώπη, όπου εφαρμόζεται ακόμη το

καθεστώς της εκτός εγκεκριμένου πολεοδομικού σχεδίου δόμησης. Ούτε αυτή, όμως, η άποψη είναι ακριβής, δεδομένου ότι στη χώρα μας ισχύει επί μακρόν το καθεστώς της *περιορισμένης δόμησης* για τα εκτός σχεδίου ευρισκόμενα γήπεδα. Πρόκειται, ουσιαστικά, για μία παραλλαγή της νομικής αρχής που εφαρμόζεται ήδη από το 1983 στη γαλλική έννομη τάξη και είναι γνωστή ως αρχή της *constructibilité limitée*.

Σύμφωνα με το καθεστώς αυτό της *περιορισμένης δόμησης*, ιδίως όπως αυτό διευρύνθηκε μετά το νόμο της 19ης Αυγούστου 1986[6], σε κάθε Δήμο ή Κοινότητα της γαλλικής επικράτειας που δεν διαθέτει εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο[7] εφαρμόζεται ένα καθεστώς αυστηρά περιορισμένης δόμησης. Πρόκειται, δηλαδή, για δόμηση με πολύ μικρό συντελεστή και ποσοστό κάλυψης του γηπέδου που αφορά είτε την κατασκευή είτε την επιδιόρθωση, την αποκατάσταση ή και την επέκταση υφιστάμενων κατοικιών ή άλλων κατασκευών, καθώς και την ανέγερση κτιρίων και εγκαταστάσεων που εξυπηρετούν την αγροτική εκμετάλλευση ή υπαγορεύονται από άλλους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και δημοτικού και τοπικού ενδιαφέροντος[8].

Οι δύο αυτές αντιλήψεις, αν και εκκινούν, ενδεχομένως, από τις πλέον οικολογικές και προοδευτικές θέσεις για την προστασία και τη βιώσιμη διαχείριση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος της χώρας μας[9], καταλήγουν, εντέλει, σε αντιφατικά συμπεράσματα που δημιουργούν μία σειρά από δυσεπίλυτα προβλήματα.

Δυστυχώς, οι αντιλήψεις αυτές φαίνεται ότι κυριαρχούν και στις νέες προτάσεις της πολιτικής ηγεσίας του νέου Υπουργείου Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικών Αλλαγών (ΥΠΕΚΑ) για την αύξηση της αρτιότητας των εκτός σχεδίου ευρισκομένων ακινήτων, έστω και αν η συγκεκριμένη πολιτική ηγεσία προσπαθεί, πράγματι, να υπερασπισθεί και να τεκμηριώσει την προοπτική της βιώσιμης ανάπτυξης του εθνικού και περιφερειακού μας χώρου. Η προοπτική αυτή βρέθηκε έξω από τις προτεραιότητες του τελευταίου Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, ο οποίος διακρίθηκε, αντίθετα, για την πρωτοφανή συγκεντρωτικότητά του, τις παρωχημένες αναπτυξιακές αντιλήψεις του, την έφεσή του στα μεγάλα δημόσια έργα και την «απαρέσκειά» του έναντι των οικολογικών οργανώσεων της χώρας.

Τα προβλήματα της προαναφερθείσας άποψης που βλέπει στην εκτός σχεδίου δόμηση τον κατεξοχήν εχθρό της βιώσιμης ανάπτυξης του εθνικού και περιφερειακού

μας χώρου σχετίζονται, κυρίως, με την κρατούσα μέχρι και πρόσφατα νομολογιακή αντίληψη περί του προορισμού της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας, η οποία δεν συνίσταται στη δόμηση, αλλά στην αγροτική, κτηνοτροφική ή άλλη συναφή της εκμετάλλευση. Το μέγεθος και τη βαρύτητα των σχετικών ζητημάτων ανέδειξαν, όπως είναι γνωστό, με πλήρη και επαρκή τρόπο οι οριστικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) με ημερομηνίες αντίστοιχα 6.12.2007 και 21.2.2008 για τις Υποθέσεις της Εταιρείας «Ζάντε Μαραθονήσι» και της Ανώνυμης Τουριστικής Εταιρείας «Ξενοδοχεία Κρήτης» κατά της Ελλάδος.

Συγκεκριμένα, το ΕΔΔΑ (εφεξής Δικαστήριο) αντιμετώπισε ζητήματα αποζημιώσεως λόγω πολεοδομικών περιορισμών ως προς τη χρήση εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας χάριν της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος (στην πρώτη υπόθεση) και της πολιτιστικής κληρονομιάς (στη δεύτερη υπόθεση). Θα πρέπει, εξάλλου, να σημειωθεί ότι των δύο αυτών αποφάσεων του Δικαστηρίου είχαν προηγηθεί δύο αποφάσεις του ΣτΕ, με αριθμό 2735/2002 (Ολομ.) και 8982/2005 αντίστοιχα, με τις οποίες υποστηρίχθηκε η προαναφερθείσα άποψη για τον προορισμό της ακίνητης ιδιοκτησίας στις ευρισκόμενες εκτός σχεδίου περιοχές της χώρας.

Στη συνέχεια της παρούσας μελέτης, θα παρουσιασθεί διεξοδικά η επιχειρηματολογία του Δικαστηρίου που έχει, αναμφίβολα, δημιουργήσει νέα δεδομένα για την ελληνική πολιτεία, η οποία υποχρεούται πλέον να διαθέσει τεράστια ποσά για την καταβολή αποζημιώσεων σε ιδιοκτήτες εκτός σχεδίου ακινήτων σε συνθήκες, μάλιστα, έντονης δημοσιονομικής κρίσης.

Για το λόγο αυτόν, θα διατυπωθεί μία πρόταση που εκκινεί από την αντίληψη ότι το πρόβλημα της εκτός σχεδίου δόμησης δεν μπορεί και δεν πρόκειται ποτέ να επιλυθεί αποτελεσματικά με την επιβάρυνση και την οικονομική καταστροφή των θιγόμενων ιδιοκτητών, αλλά επιβάλλεται, αντίθετα, να αντιμετωπισθεί με την επιτάχυνση της πλήρους εφαρμογής των εργαλείων του πολεοδομικού σχεδιασμού που προβλέπονται ήδη στον νόμο 2508/1997 και, ιδίως, των Γ.Π.Σ. και των Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. που θα καλύψουν, έτσι, το σύνολο του εθνικού και περιφερειακού μας χώρου, χωρίς να αφήνουν την παραμικρή δυνατότητα δομήσεως εκτός σχεδίου.

Μέχρι τότε, όμως, το βάρος θα πρέπει να δοθεί όχι μόνον στο περιεχόμενο των ρυθμίσεων για την αρτιότητα των εκτός σχεδίου πόλεως γηπέδων, αλλά, επίσης, στην

έναρξη της ισχύος των όποιων αλλαγών του νομοθετικού καθεστώτος που συνεπιφέρουν, αναπόφευκτα, ουσιώδεις περιορισμούς στην εκτός σχεδίου ιδιοκτησία . Με τον τρόπο αυτό, θα μπορεί να επιτυγχάνεται ασφάλεια του δικαίου και να προστατεύεται αποτελεσματικά και μακροπρόθεσμα η εμπιστοσύνη, την οποία δικαιολογημένα και νόμιμα επέδειξαν προς την πολιτεία οι ιδιοκτήτες των εκτός σχεδίου ακινήτων.

A. Έννοια, περιεχόμενο και λειτουργία του βιώσιμου χωρικού σχεδιασμού

Η αναζήτηση των ορίων του ευρύτερου επιστημονικού πεδίου της έννοιας του χωρικού σχεδιασμού και της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης συμπεριλαμβάνει το σύνολο ή μέρος άλλων επιστημονικών περιοχών που βρίσκονται πέραν της επιστήμης του δικαίου. Για το λόγο, άλλωστε, αυτό, ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελούν κατεξοχήν διεπιστημονικά αντικείμενα και ως τέτοια αντιμετωπίζονται ή, τουλάχιστον, θα έπρεπε να αντιμετωπίζονται στα εθνικά και διεθνή σχετικά πανεπιστημιακά τμήματα.

Υποστηρίζεται, έτσι, πως η έννοια της χωρικής ανάπτυξης δεν μπορεί να εξεταστεί αυτόνομα, αλλά μόνο σε συνέχεια και συμπληρωματικότητα με το σύνολο της συναφούς επιστημονικής γνώσης[10]. Η οριοθέτηση, εξάλλου, αυτή θα πρέπει να επιχειρείται με αναφορά σε τρεις επιμέρους συνιστώσες του ευρύτερου επιστημονικού πεδίου της έννοιας του σχεδιασμού: τα *πραγματικά αντικείμενα*, δηλαδή τα γεγονότα και τις διαδικασίες, στα οποία εστιάζεται, τις *εδαφικές ενότητες* στις οποίες τα αντικείμενα αυτά εξετάζονται και, κυρίως, τις *διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις* που χρησιμοποιούνται στην προσπάθεια περιγραφής του αντικειμένου του σχεδιασμού.

Σε ό,τι, ειδικότερα, αφορά τους τρόπους, τις έννοιες, τις τεχνικές και τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται για την εξέταση του γενικότερου φαινομένου του σχεδιασμού και της χωρικής ανάπτυξης, θα πρέπει να τονισθεί ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί έναν από τους συνολικούς σχεδιασμούς, τους οποίους

αναλαμβάνει και υλοποιεί σήμερα σε κάθε δημοκρατική έννομη τάξη το Κράτος.

Ανάμεσα στους σημαντικότερους από τους υπόλοιπους δημόσιους σχεδιασμούς συγκαταλέγονται ο στρατιωτικός ή αμυντικός σχεδιασμός[11] ο οικονομικός ή αναπτυξιακός σχεδιασμός[12] ο περιβαλλοντικός σχεδιασμός[13] και, φυσικά, ο πολεοδομικός σχεδιασμός[14].

Θα πρέπει, εξάλλου, να γίνει κατανοητό πως υφίσταται, παράλληλα, μία σειρά από ειδικούς σχεδιασμούς[15], όπως είναι χαρακτηριστικά τα σχέδια συγκοινωνιών, τα σχέδια διαχείρισεως των υδατικών πόρων[16] ή τα σχέδια προστασίας της φύσης. Ωστόσο, οι ειδικοί αυτοί σχεδιασμοί που έχουν ειδική αποστολή και αντικείμενο υπόκεινται σε κάποιον από τους συνολικούς ή μείζονες σχεδιασμούς που προαναφέρθηκαν, αφού δεν σχεδιάζουν συνολικά το χώρο ή τις ανθρώπινες δραστηριότητες, αλλά προβαίνουν στο σχεδιασμό ορισμένων έργων ή στον χαρακτηρισμό ή την οριοθέτηση συγκεκριμένων περιοχών[17].

Ο συνολικός σχεδιασμός που συνιστά κρατική αποστολή παρουσιάζει τέσσερα, τουλάχιστον, συγκεκριμένα και δύσκολα αμφισβητήσιμα χαρακτηριστικά:

- Ο σχεδιασμός αναλαμβάνεται προκειμένου να προβλεφθούν και στη συνέχεια να επηρεαστούν οι μελλοντικές εξελίξεις
- Ο σχεδιασμός επηρεάζει και αφορά το σύνολο των ανθρώπινων δραστηριοτήτων που υπάγονται στο πεδίο παρέμβασής του
- Ο σχεδιασμός εξυπηρετεί τουλάχιστον έναν δημόσιου συμφέροντος σκοπό, όπως είναι για παράδειγμα η δημόσια ασφάλεια ή οικονομική ανάπτυξη
- Ο συνολικός και υπερτοπικός σχεδιασμός είναι υπερέχων έναντι τόσο κάθε ειδικού όσο και κάθε τοπικού σχεδιασμού.

Η Χωροταξία συνιστά, όπως συχνά αναφέρεται, συνολικό σχεδιασμό του χώρου σε επίπεδο υπερτοπικό, ο οποίος συλλαμβάνει όλα τα σημαντικά για το χώρο δεδομένα, όπως είναι για παράδειγμα η εξέλιξη του πληθυσμού και των οικισμών, η χωροθέτηση της βιομηχανίας, η υποδομή των συγκοινωνιών και η ορθολογική

διαχείριση των φυσικών πόρων[18].

Ωστόσο, οι διάφοροι ορισμοί της χωροταξίας και του χωροταξικού σχεδιασμού δεν συμπίπτουν μεταξύ τους, διότι ο καθορισμός και η γνώση του αντικειμένου με το οποίο ασχολούνται, δηλαδή ο χώρος, αποτελεί μία ζωτική, πολύπλοκη και πολυσήμαντη έννοια, της οποίας η σύλληψη εξαρτάται, μεταξύ άλλων, και από το πρίσμα υπό το οποίο κάθε επιστήμη τους αντιμετωπίζει.

Εκείνο, ωστόσο, που δεν αμφισβητείται είναι ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός και, συνακόλουθα, η χωρική ανάπτυξη, έχουν οπωσδήποτε σχέση με τον οικονομικό σχεδιασμό και προγραμματισμό[19]. Γίνεται, έτσι, δεκτό ότι η πρώτη κλασσική οριοθέτηση του χωροταξικού σχεδιασμού είναι αυτή που προέρχεται από τον διαχωρισμό του προγραμματισμού σε δύο μέρη: τον οικονομικό και κοινωνικό προγραμματισμό που παίρνει τη μορφή του συνολικού εθνικού ή περιφερειακού προγράμματος και το χωροταξικό, φυσικό σχεδιασμό που είναι η ποιοτική και ποσοτική αναγωγή και έκφραση του πρώτου στο χώρο[20].

Στο πλαίσιο αυτό, υποστηρίζεται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει ως συνολικός σχεδιασμός αντικείμενο την οργάνωση και την ορθή κατανομή των ανθρώπινων δραστηριοτήτων μέσα σε ευρύτατα γεωγραφικά όρια, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τους φυσικούς πόρους και τις απαιτήσεις της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

Συγκεκριμένα, ως χωροταξικός σχεδιασμός μπορεί να ορισθεί η ορθολογική διαδικασία κατά την οποία κατανέμονται εντός μίας διευρυμένης γεωγραφικής ενότητας και με τρόπο μακροπρόθεσμο οι ανθρώπινες οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες με τις απαραίτητες συγκοινωνιακές και επικοινωνιακές τους υποδομές, λαμβάνοντας υπόψη τους φυσικούς, ανθρωπογενείς, οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες που καθιστούν δυσχερή την άσκηση των δραστηριοτήτων αυτών[21].

Στο πλαίσιο αυτό, ο χωροταξικός σχεδιασμός μπορεί να διακρίνεται σε φυσικό[22] και σε οικονομικό[23]. Ως φυσικός σχεδιασμός ορίζεται αυτός που αποβλέπει πρωτίστως στην οργάνωση των φυσικών στοιχείων του χώρου, ενώ ως οικονομικός αυτός που επιδιώκει κυρίως τον προσανατολισμό των οικονομικών

παραγόντων προς ορισμένη συμπεριφορά.

Επίσης, ως χωροταξία αναφέρεται από κάποιους συγγραφείς το πλέγμα των διαδικασιών, θεσμών και πρακτικών που αφορά στην οργάνωση και την ανάπτυξη του χώρου[24], ενώ από άλλους ο προσχεδιασμένος μετασχηματισμός του οικονομικού και κοινωνικού γεωγραφικού χώρου που εκφράζει τους στόχους μίας οργανωμένης κοινωνίας[25].

Εξάλλου, είναι γεγονός ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός παρουσιάζει, προκειμένου να επιδιώξει αποτελεσματικά το στόχο της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης, τα εξής χαρακτηριστικά:

- είναι συνολικός, καθώς αποσκοπεί στην ένταξη σε ένα ενιαίο πλαίσιο όλων των επιμέρους αξιώσεων χρήσεως του χώρου με τελικό στόχο την επίτευξη αρμονίας μεταξύ των έργων, των δραστηριοτήτων και των επιμέρους ειδικών - τομεακών σχεδιασμών.

- είναι, επίσης, υπερτοπικός, αφού αναφέρεται σε χώρο μεγάλης κλίμακας, εθνικό ή περιφερειακό, σε αντίθεση για παράδειγμα με άλλους συνολικούς σχεδιασμούς, όπως είναι ο πολεοδομικός, ο οποίος ως τοπικός σχεδιάζει λεπτομερειακά μικρής κλίμακας εκτάσεις με σύνηθες σημείο αναφοράς, σε ό,τι αφορά τον αστικό χώρο, τις χρήσεις γης και το οικοδομικό τετράγωνο.

Τέλος, είναι σχεδιασμός υπερέχων, διότι έχει ως σκοπό του την εναρμόνιση όλων των προαναφερόμενων ειδικών και τοπικών σχεδιασμών, όπως είναι ο πολεοδομικός, αλλά και το σύνολο των ειδικών σχεδιασμών που συναποτελούν, όπως προαναφέρθηκε, τον περιβαλλοντικό σχεδιασμό. Επομένως, η κατεύθυνση των οργάνων που σχεδιάζουν στο χωροταξικό επίπεδο, επιβάλλεται να είναι συνολική, γενική και μακροπρόθεσμη.

Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί ότι η ευχέρεια του χωροταξικού σχεδιασμού να δίνει σαφείς, επιτυχείς και νομικά δεσμευτικές κατευθύνσεις στον υποκείμενό του περιβαλλοντικό σχεδιασμό, τελώντας, παράλληλα, σε καθεστώς *διαλεκτικής* και διαρκούς αλληλεπίδρασης με αυτόν, αποτελεί ένα από τα ασφαλή κριτήρια για τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας στην επίτευξη του

κυρίαρχου σήμερα στόχου της ορθολογικής διαδικασίας του βιώσιμου χωρικού σχεδιασμού, δηλαδή της βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης του γεωγραφικού χώρου στον οποίο αυτή αναφέρεται.

B. Οι περιορισμοί της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας και το δικαίωμα αποζημίωσής της

Ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελούν, όπως ήδη αναφέρθηκε, τα δύο διακριτά επίπεδα της ευρύτερης και μη νομικής έννοιας του χωρικού σχεδιασμού, η ορθολογική και βιώσιμη άσκηση του οποίου αποτελεί και τον ουσιώδη όρο για την αποτελεσματική προστασία και διαχείριση του φυσικού και *ανθρωπογενούς* περιβάλλοντος[26]. Στην ελληνική έννομη τάξη ήδη από το 1975 η περιβαλλοντική προστασία και ο χωρικός σχεδιασμός αποτελούν, σύμφωνα με την ειδικότερη επιταγή που διατυπώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, υποχρέωση της Πολιτείας με σκοπό την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας των οικισμών και την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων τους.

Από την εκπόνηση και την αποτελεσματική εφαρμογή των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο εξαρτάται, επομένως, σε μεγάλο βαθμό κατά το Σύνταγμα η νομιμότητα της εκδόσεως οικοδομικών αδειών, της εγκρίσεως των πολεοδομικών σχεδίων και μελετών, καθώς και της χορήγησης αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας των παραγωγικών μονάδων. Εντούτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας επέδειξε για μεγάλο χρονικό διάστημα μια αδικαιολόγητα μακριά ανοχή απέναντι στην πλήρη αδράνεια και απροθυμία της εκτελεστικής εξουσίας να εφαρμόσει το Σύνταγμα, προκειμένου να μην παρεμποδίσει την οικονομική και οικιστική ανάπτυξη της χώρας [27].

Αναπτύχθηκε, έτσι, η θεωρία των *υποκατάστατων* του ελλείποντος χωροταξικού σχεδιασμού[28]. Με τον τρόπο αυτό η χώρα δεν απέκτησε έναν στοιχειώδη χωροταξικό σχεδιασμό παρά μόλις το 2003 με την θεσμοθέτηση των

πρώτων Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης που προβλέφθηκαν με το Νόμο 2742/1999 για τον Χωροταξικό Σχεδιασμό και την Αειφόρο Ανάπτυξη [29].

Επιπλέον, μπορεί βάσιμα πλέον να υποστηριχθεί ότι ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν νομολογιακά ορισμένα *υποκατάστατα* του χωροταξικού σχεδιασμού και ιδίως ο θεσμός της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) οδήγησε σε ένα διττό αποτέλεσμα: Αφενός συρρικνώθηκε το εύρος και αλλοιώθηκε το περιεχόμενο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας στις εκτός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως περιοχές και αφετέρου παραγνωρίστηκε συστηματικά η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των πολιτών στη δράση της διοίκησης.

1) Υποκατάστατος χωροταξικός σχεδιασμός και προστατευόμενη εμπιστοσύνη

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του σύγχρονου Κράτους Δικαίου και σχετίζεται άμεσα με την αξία του ανθρώπου, την οποία η Πολιτεία έχει υποχρέωση να σέβεται και να προστατεύει[30]. Από την προαναφερόμενη αρχή, πηγάζει η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη στις πράξεις της διοίκησης[31], σύμφωνα με την οποία ο διοικούμενος που έχει ήδη αποκτήσει έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα προσδοκά να τα διατηρήσει, ενώ ο διοικούμενος, στον οποίο παρέχεται η δυνατότητα να αποκτήσει δικαιώματα, προσδοκά, εφόσον στο μέλλον συντρέξουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, πράγματι να τα αποκτήσει.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, αν και έχει δεχθεί ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης έχει συνταγματική προέλευση[32], εμφανίζεται εξαιρετικά διστακτικό όταν πρόκειται να την εφαρμόσει ως κριτήριο για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων που διέπουν τις πράξεις που κρίνονται ενώπιόν του[33]. Στην περίπτωση, μάλιστα, του *υποκατάστατου* χωροταξικού σχεδιασμού, όπως αυτός εκφράζεται με τη θεσμοθέτηση των ΖΟΕ[34] στις εκτός εγκεκριμένου σχεδίου περιοχές, η νομολογία του Δικαστηρίου αρνείται κατά πάγιο τρόπο να

παράσχει στους θιγόμενους ιδιοκτήτες ακινήτων δικαστική προστασία με βάση την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης[35].

Χαρακτηριστική είναι από την άποψη αυτή η απόφαση που αφορά τη Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου που θεσμοθετήθηκε στην Τήνο με το από 27-2-2003 Π.Δ. (ΦΕΚ Δ 160)[36]. Στο προαναφερόμενο Προεδρικό Διάταγμα, περιελήφθη διάταξη σύμφωνα με την οποία *«οικοδομικές άδειες που εκδόθηκαν νομίμως με βάση τις προϊσχύουσες διατάξεις μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος εκτελούνται όπως εκδόθηκαν, εφ' όσον είναι σύμφωνες, ως προς την αρτιότητα και τις χρήσεις, με τις διατάξεις του παρόντος»*. Με τη διάταξη αυτή είναι προφανές ότι ακυρώθηκαν ουσιαστικά όλες οι οικοδομικές άδειες που αν και εκδόθηκαν νόμιμα δεν είχαν προλάβει να υλοποιηθούν μέχρι τη θεσμοθέτηση της ΖΟΕ.

Ο ισχυρισμός των θιγομένων ιδιοκτητών ότι με τη συγκεκριμένη πρόβλεψη προσβλήθηκε το κατοχυρωμένο από το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) ιδιοκτησιακό τους δικαίωμα απορρίφθηκε από το ΣΤΕ με την αιτιολογία ότι *«οι αιτούντες δεν αποδεικνύουν, με την προσκόμιση των προς τούτο στοιχείων, ότι εμπíπτουν στη ρύθμιση, ως δικαιούχοι ανεκτέλεστων προεκδοθεισών αδειών, που παρείχαν δυνατότητα δομήσεως, η οποία επηρεάζεται καθ' οιονδήποτε τρόπο από τις ρυθμίσεις του διατάγματος»*.

Με τον τρόπο αυτό, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο αρνήθηκε ουσιαστικά να εξετάσει την αίτηση των θιγομένων ιδιοκτητών στην ουσία της απορρίπτοντάς την για έλλειψη εννόμου συμφέροντος από την πλευρά τους. Απέφυγε, έτσι, να διατυπώσει την κρίση του για το μείζων ζήτημα της όλης υποθέσεως. Για το εάν, δηλαδή, έχει η διοίκηση το δικαίωμα να ανατρέπει αναδρομικά νόμιμα κτηθέντα δικαιώματα των διοικούμενων, ακόμα και αν η ανατροπή αυτή υπαγορεύεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος όπως είναι η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.

Σε κάθε περίπτωση, το ΣΤΕ έχει ήδη δεχθεί ότι η συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης επιβάλλει την πρόβλεψη μεταβατικών ρυθμίσεων ενόψει ανατροπής ευνοϊκών καταστάσεων[37]. Είναι, ωστόσο, εμφανές ότι στις περιπτώσεις που προσβάλλεται αναδρομικά το δικαίωμα της ιδιοκτησίας χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο προκρίνει μία *αμιγώς φιλοπεριβαλλοντική* προσέγγιση δεχόμενο ότι η συγκεκριμένη αναδρομική

ρύθμιση είναι συνταγματικά θεμιτή, είτε επειδή η εμπιστοσύνη των θιγόμενων ιδιοκτητών δεν ήταν πράγματι δικαιολογημένη είτε διότι η *ratio* του κρατικού μέτρου υπερσχύει σταθμιζόμενη με την εμπιστοσύνη του πολίτη προς τη σταθερότητα συγκεκριμένης νομικής κατάστασης [38].

2) *Η υποχρέωση αποζημίωσης για τους πολεοδομικούς περιορισμούς στη χρήση της εκτός σχεδίου ιδιοκτησίας*

Το γεγονός ότι, όπως ήδη αναφέρθηκε, η εμπιστοσύνη των ιδιοκτητών ακινήτων που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως δεν γίνεται δεκτή ως δικαιολογημένη οφείλεται σε μία κατευθυντήρια αρχή που εξακολουθεί να διατρέχει την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και αφορά τόσο την ερμηνεία του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος 1975/1986/2001 όσο και τις διατάξεις του ΝΔ της 17.7/16-8-1923 (ΦΕΚ Α228). Συγκεκριμένα, γίνεται δεκτό από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο ότι «*με το ΝΔ της 17.7/16.8.1923 οι περιοχές της χώρας διακρίθηκαν σε εντός και εκτός σχεδίου. Στις τελευταίες αυτές περιοχές, οι οποίες από τη φύση τους δεν προορίζονται κατ' αρχήν για δόμηση, αλλά για αγροτική εκμετάλλευση, δασοπονία και αναψυχή...*» [39].

Πρόκειται ουσιαστικά για μία γραμματική ερμηνεία του πνεύματος και του γράμματος του ΝΔ του 1923, αλλά και του ίδιου του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Αυτή, μάλιστα, η αντίληψη καταλήγει να θεωρεί την εκτός σχεδίου δόμηση ως παγκόσμια πρωτοτυπία παραγνωρίζοντας το γεγονός ότι πρόκειται για ένα καθεστώς *περιορισμένης δομήσεως* [40], το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, απαντάται και σε άλλες έννομες τάξεις.

Εκείνο, αντίθετα, που θα έπρεπε να προκαλεί πράγματι εντύπωση και να επισημαίνεται και νομολογιακά είναι το γεγονός ότι παρά τη ρητή συνταγματική επιταγή που διατυπώθηκε ήδη από το 1975 απουσιάζει από τη χώρα μας ο συνολικός και βιώσιμος σχεδιασμός του χώρου τόσο σε εθνικό και περιφερειακό όσο και, ιδίως, σε τοπικό επίπεδο. Η διοίκηση, δηλαδή παρέλειψε και εξακολουθεί, εν πολλοίς, να

παραλείπει να συμμορφωθεί με τη συνταγματική επιταγή που της επιβάλλει τη διαμόρφωση ενός ορθολογικού και μακροπρόθεσμου συστήματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού που δεν θα καταλείπει κανένα περιθώριο δομήσεως στις περιοχές που βρίσκονται εκτός πολεοδομικού σχεδίου, αφού τέτοιες περιοχές σε έναν συνολικά σχεδιασμένο εθνικό και περιφερειακό χώρο δεν θα υπάρχουν.

Στην έλλειψη, επομένως, αποτελεσματικού, σύγχρονου και συνολικού συστήματος σχεδιασμού του χώρου οφείλεται το अपαράδεκτό καθεστώς της αυθαίρετης δόμησης και η άθλια εικόνα των πόλεων και των οικισμών της χώρας και όχι, ασφαλώς, στην επιβίωση ενός καθεστώτος *περιορισμένης δόμησης* στις εκτός σχεδίου περιοχές.

Η προαναφερόμενη, όμως, νομολογία του ΣΤΕ εκκινώντας ενδεχομένως από τις υψηλότερες των προθέσεων επιδεινώνει το πρόβλημα το οποίο επιδιώκει θεωρητικά να θεραπεύσει. Και τούτο συμβαίνει για δύο, ιδίως, λόγους:

α) Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δέχεται παγίως ότι τα ακίνητα που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως δεν προορίζονται προς δόμηση με αποτέλεσμα όροι και περιορισμοί δόμησης που επιβάλλονται με τη θεσμοθέτηση Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), *«δυνάμενοι να εξικνούνται και μέχρις ολοσχερούς απαγορεύσεως της δομήσεως σε περιοχές στις οποίες η ιδιαίτερη φύση τους και η εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών το επιβάλλουν»*^[41], να κρίνονται νόμιμοι και να μην δίνουν δικαίωμα αποζημίωσης στον θιγόμενο ιδιοκτήτη^[42].

Η αντίληψη, όμως, αυτή δημιουργεί πολύ περισσότερα ζητήματα από όσα φαινομενικά επιλύει. Το σημαντικότερο δε όλων είναι η ευχέρεια που παρέχεται στη διοίκηση να ασκεί αζημίως *χωροταξία επί χάρτου*, χωρίς τον κίνδυνο να κληθεί να αναλάβει το οικονομικό κόστος των επιλογών της ή μάλλον της έλλειψης επιλόγων με επωφελές χωρικό αντίκρισμα. Διότι είναι εμφανές ότι με τις θεωρίες του *υποκατάστατου* σχεδιασμού και της *κατά προορισμόν* αγροτικής χρήσης των εκτός σχεδίου περιοχών το ΣΤΕ δεν υποχρεώνει την διοίκηση να υλοποιήσει, επιτέλους, τη συνταγματική επιταγή για τη θεσμοθέτηση συνολικού, ορθολογικού και βιώσιμου χωρικού σχεδιασμού, με την άμεση ενεργοποίηση των πολύτιμων χωροταξικών και πολεοδομικών εργαλείων των νόμων 2742/1999 και 2508/1997.

Επιτρέπεται, αντίθετα, στη δυσκίνητη ελληνική δημόσια διοίκηση, κεντρική και

αποκεντρωμένη, να συνεχίσει εις το διηνεκές την επιπόλαια και ευκαιριακή θεσμοθέτηση αποσπασματικών και εντελώς ανεπαρκών σχεδιασμών, των οποίων ουδέποτε αναλαμβάνει το κόστος, αφού αυτοί συντελούνται συνήθως *δαπάναις* των θιγόμενων ιδιωτών, οι οποίοι με πεποίθηση δικαίου και σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο έπραξαν ό,τι τους αναλογούσε.

β) Με την προαναφερόμενη νομολογία του ΣτΕ αλλοιώνεται το πραγματικό περιεχόμενο της ιδιοκτησίας στις εκτός σχεδίου περιοχές και περιορίζεται αδικαιολόγητα το εύρος της. Συγκεκριμένα, η διάκριση μεταξύ εντός και εκτός εγκεκριμένου σχεδίου περιοχών δεν έγινε το 1923 βάσει πολεοδομικών κριτηρίων ή κάποιων επιμέρους μελετών και κατόπιν της σχετικής έρευνας.[\[43\]](#)

Η διάκριση, επομένως, μεταξύ οικιστικών ή μη περιοχών ουδέποτε συντελέστηκε στην εθνική έννομη τάξη με βάση, τουλάχιστον, κριτήρια αναγόμενα στις επιστήμες της χωροταξίας και της πολεοδομίας. Είναι, επομένως, αλυσιτελής η επίκληση που γίνεται στη θεωρία στο νόμο 947/1979 «περί οικιστικών περιοχών», προκειμένου να δικαιολογηθεί η διάκριση μεταξύ οικιστικών, δηλαδή περιοχών στις επιτρέπεται η οργανωμένη δόμηση και μη οικιστικών, όπου το ευρισκόμενο ακίνητο «έχει προορισμό ανάλογο των φυσικών του ιδιοτήτων», αφού ο νόμος αυτός ουδέποτε εφαρμόστηκε στην πράξη και γρήγορα αντικαταστάθηκε από τον νόμο 1337/1983[\[44\]](#).

Προβληματική, επίσης, παρουσιάζεται και η νομολογιακή ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων των άρθρων 24 παρ. 1 και 17 παρ. 1 και 2, σύμφωνα με την οποία θεμελιώδης διαχωρισμός του προορισμού των ακινήτων είναι εκείνος μεταξύ των περιλαμβανόμενων σε οικιστικές περιοχές ακινήτων και των εκτός αυτών. Ο διαχωρισμός, όμως, αυτός και η ένταξη περιοχών σε πολεοδομικό σχέδιο δεν έγινε, μέχρι σήμερα, με βάση πολεοδομικά κριτήρια και σύμφωνα με τα πορίσματα των επιστημών που άπτονται του χωρικού σχεδιασμού, όπως σε άλλες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις.

Υπαγορεύθηκε, αντίθετα, από κριτήρια πρόσκαιρου πολιτικού οφέλους, εκτόνωσης κοινωνικών αντιδράσεων και με γνώμονα τις «πελατειακές εξυπηρετήσεις» και τα βραχυπρόθεσμα εκλογικά συμφέροντα των κομμάτων που άσκησαν την πολιτική εξουσία στη χώρα μας μετά τη μεταπολίτευση[\[45\]](#).

Είναι, επομένως, τουλάχιστον υποκριτικό να υποστηρίζεται ότι υφίσταται μετά το 1975 και την καθιέρωση του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος διαχωρισμός του εθνικού και περιφερειακού μας χώρου σε οικιστικές και μη οικιστικές περιοχές, αφού η διάκριση αυτή δεν αποτέλεσε ποτέ το προϊόν του σχεδιασμού, της ανάλυσης δηλαδή και της σύνθεσης των προτάσεων, προκειμένου να εξευρεθεί μέσα από την επισταμένη μελέτη όλων των κοινωνικών, δημογραφικών, γεωγραφικών και άλλων δεδομένων που συνθέτουν τον εθνικό μας χώρο, η αποτελεσματικότερη και η πλέον εφικτή κατά περίπτωση λύση για την προώθηση της βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής του ανάπτυξης.

Σε κάθε περίπτωση, η όποια σχετική αμφιβολία επιλύθηκε από τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος καθόρισε με το άρθρο 1 του π.δ. 24 του 1985 όρους και περιορισμούς δόμησης για τα γήπεδα που βρίσκονται *«εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων πόλεων ή εκτός των ορίων των νόμιμα υφιστάμενων πριν το 1923 οικισμών»*.

Εφόσον λοιπόν το προαναφερόμενο Νομοθετικό Διάταγμα που αναγνωρίζει ρητά τη δόμηση ως νόμιμο προορισμό της εκτός ρυμοτομικών σχεδίων ιδιοκτησίας δεν έχει μέχρι σήμερα τροποποιηθεί ή αντικατασταθεί δεν υφίσταται περιθώριο διαιώνισης της *κατά προορισμόν* χρήσης νομολογίας του ΣτΕ, η οποία σημειωτέον ότι δεν διακρίνει μεταξύ δασικών, προστατευόμενων και άλλων εκτάσεων, αλλά αναφέρεται συλλήβδην στην εκτός σχεδίου ιδιοκτησία.

Με τον τρόπο, όμως, αυτό, περιορίζονται ανεπίτρεπτα οι νόμιμοι προορισμοί και το περιεχόμενο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, γεγονός που προσκρούει τόσο στις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 4 και 5 του Συντάγματος, με τις οποίες καθιερώνεται η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημόσιων βαρών όσο και στο άρθρο 1 παρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ που κατοχυρώνει την προστασία της περιουσίας του πολίτη[46].

Συγκεκριμένα, το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, το οποίο εγγυάται το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, περιέχει, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, τρεις διακεκριμένους κανόνες[47]. Ο πρώτος εκφράζεται στην πρώτη φράση της πρώτης υποπαραγράφου, έχει γενικό χαρακτήρα και εξαγγέλλει την αρχή του σεβασμού της ιδιοκτησίας. Ο δεύτερος περιέχεται στη δεύτερη φράση της ίδιας υποπαραγράφου,

αναφέρεται στη στέρηση της ιδιοκτησίας και την επιτρέπει υπό ορισμένους όρους. Ο δε τρίτος, βρίσκεται στη δεύτερη υποπαράγραφο και αναγνωρίζει στα συμβαλλόμενα κράτη το δικαίωμα, μεταξύ άλλων, να ρυθμίζουν τη χρήση των αγαθών σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον.

Κατά τη ρύθμιση, όμως, θεμάτων χρήσεων των αγαθών αυτών το προέχον, σύμφωνα πάντοτε με το Δικαστήριο κριτήριο, θα πρέπει να είναι αυτό της εξισορρόπησης μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού συμφέροντος. Προκειμένου να επιτευχθεί η εξισορρόπηση αυτή, ο εθνικός δικαστής θα πρέπει να λάβει υπόψη του τα νομικά και πραγματικά δεδομένα της κάθε ξεχωριστής υπόθεσης, χωρίς να δεσμεύεται από τεκμήρια εξαιρετικής αυστηρότητας που αντίκεινται ως αμάχητα στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Ως κατεξοχήν τέτοιο αμάχητο και εξαιρετικής αυστηρότητας τεκμήριο αντιμετωπίζεται από το Δικαστήριο το συναγόμενο από τη νομολογία του ΣΤΕ και σύμφωνα με το οποίο ο προορισμός της εκτός εγκεκριμένου πολεοδομικού σχεδίου ιδιοκτησίας δεν μπορεί να είναι άλλος από την αγροτική, κτηνοτροφική ή δασοπονική της εκμετάλλευση^[48]. Αντίθετα, το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης επιβάλλει στον εθνικό δικαστή και, κατά συνέπεια, και στη διοίκηση, να λαμβάνουν υπόψη τους το καθεστώς που ίσχυε κατά το χρόνο κτήσεως της κυριότητας του ακινήτου, στο οποίο και δικαιολογημένα απέβλεψε και με βάση το οποίο προέβη σε νόμιμες ενέργειες ο διοικούμενος.

Επομένως, το νομικό καθεστώς που ίσχυε κατά το χρόνο κτήσεως της κυριότητας του εκτός σχεδίου ευρισκομένου ακινήτου και ρύθμιζε την οικοδομησιμότητα και τους όρους και περιορισμούς δόμησής του είναι και το μόνο χρήσιμο για την εξαγωγή οποιαδήποτε συμπεράσματος για το νόμιμο προορισμό του. Εφόσον δε το καθεστώς αυτό δημιούργησε νόμιμες και δικαιολογημένες προσδοκίες στον ιδιοκτήτη σχετικά με την οικοδομησιμότητα του ακινήτου του, έστω και αν αυτός δεν πρόλαβε για οποιαδήποτε λόγο να τις υλοποιήσει με την έκδοση οικοδομικής άδειας, οποιαδήποτε δυσμενής νομοθετική μεταβολή του δημιουργεί το δικαίωμα να αξιώσει εύλογη αποζημίωση για ουσιώδη περιορισμό που φθάνει μέχρι τη στέρηση της ιδιοκτησίας του.

Γ. Συμπέρασμα - Πρόταση

Συμπερασματικά, και προκειμένου αφενός να εξασφαλιστεί η ασφάλεια του δικαίου και η προστασία της εμπιστοσύνης που δικαιολογημένα επέδειξαν προς την πολιτεία οι ιδιοκτήτες των εκτός πολεοδομικού σχεδίου ευρισκομένων ακινήτων και αφετέρου να αποφευχθεί η επιβάρυνση του ελληνικού δημοσίου με την επιδίκαση στους θιγόμενους ιδιοκτήτες εξαιρετικά υψηλών αποζημιώσεων, στις οποίες είναι απολύτως αδύνατον και εξωπραγματικό να θεωρηθεί ότι μπορεί σήμερα να ανταποκριθεί ο κρατικός προϋπολογισμός, θα πρέπει οποιαδήποτε νομοθετική πρόταση για την αύξηση της αρτιότητας ή την κατάργηση της οικοδομησιμότητας των ευρισκόμενων εκτός πολεοδομικού σχεδίου γηπέδων να συνοδεύεται από τη θεσμοθέτηση μεταβατικής περιόδου για τους θιγόμενους ιδιοκτήτες.

Συγκεκριμένα, η σχετική διάταξη θα μπορούσε, ενδεχομένως, να διατυπωθεί ως ακολούθως:

«Ο ιδιοκτήτης ακινήτου που βρίσκεται εκτός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου απολαμβάνει του νομικού καθεστώτος και των όρων και περιορισμών δόμησης που ίσχυαν κατά το χρόνο κτήσης της κυριότητας του ακινήτου για εύλογο χρονικό διάστημα που δεν είναι μικρότερο των δέκα ετών, ανεξαρτήτως των μεταβολών που επέρχονται κατά το χρονικό αυτό διάστημα στο νομοθετικό καθεστώς της περιοχής και αφορούν την αρτιότητα, την οικοδομησιμότητα και τους λοιπούς όρους και περιορισμούς δόμησης του ακινήτου του.

Σε περίπτωση μεταβίβασης της κυριότητας, ο εύλογος χρόνος περιορίζεται για τον καθολικό ή τον ειδικό διάδοχο του αρχικού ιδιοκτήτη στα πέντε έτη από το χρόνο της μεταβίβασης.

Όταν το νομοθετικό καθεστώς της περιοχής στην οποία βρίσκεται το ακίνητο μεταβάλλεται μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου ο ενδιαφερόμενος ιδιοκτήτης δεν διατηρεί καμία αξίωση σε βάρος του ελληνικού δημοσίου.»

[1] Με τον όρο χωρικός σχεδιασμός υπονοείται η οργάνωση του χώρου που συμπεριλαμβάνει τουλάχιστον δύο στάδια αυτό του χωροταξικού και αυτό του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ωστόσο, ο όρος *χωρικός σχεδιασμός* είναι ευρύτερος του απλού αθροίσματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, αφού σε αυτόν περιλαμβάνονται και άλλοι δημόσιοι σχεδιασμοί, όπως είναι για παράδειγμα ο περιβαλλοντικός. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να επισημανθεί ότι με τον όρο χωρικός σχεδιασμός επιχειρείται να αποδοθούν στα ελληνικά οι αγγλικοί και γαλλικοί αντίστοιχα όροι *Spatial Planning* και *Planification Spatiale*. Επισημαίνεται, επίσης, ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός αναφέρεται συχνά στην αγγλική έννομη τάξη ως *Regional Planning* και στην αντίστοιχη γαλλική ως *Aménagement du Territoire*. Βλ. Σχετικά: Γ. Γιαννακούρου, *Η Χωροταξία στην Ε.Ε.*, Εθνικές πολιτικές και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Παπαζήσης, 2008, Α. Παπαπετρόπουλος, *Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, D. PERRY, *Making Space: Planning as a mode of thought*, σε: S. Campell-S. Fainstein (Ed.), *Readings in Planning Theory*, Second Edition, Blackwell, 2007, σ. 142 επ., J. Friedmann, *Planning in the Public Domain: From knowledge to action*, Princeton University Press, 1987, P. Hall, *Cities of Tomorrow*, Blackwell, 2007, P. Merlin-F. Choay, *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'aménagement*, Puf, 2007. Επίσης, για την έννοια του χωρικού σχεδιασμού στις Η.Π.Α. βλ. J. Juergensmeyer-T. Roberts, *Land Use Planning and Development Regulation Law*, Thomson West, 2007, καθώς και για τη σχέση μεταξύ σχεδιασμού χώρου και χρόνου σε D. Harvey, *The Condition of Postmodernity*, Part III – The Experience of space and time, Blackwell, 2007, σ. 201 επ.

[2] Schéma National d'aménagement et du développement du territoire (SNADT).

[3] Schéma Sectorielle d'aménagement.

[4] Loi d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Βλ. σχετικά με τα προηγούμενα H. Jacquot-F. Priet, *Droit de l'Urbanisme*, Dalloz, 2006, σ. 115-118, G. Marcou, *La loi d'Orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement du territoire*, AFDUH, 2000, τ. 4, σ. 9 επ.

[5] Βλ. διεξοδικότερη ανάλυση σε Α. Παπαπετρόπουλο, *Δίκαιο και Πολιτική του Χωροταξικού Σχεδιασμού*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008, *του ιδίου*, *Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σ. 229 – 243.

[6] Επιβάλλεται εδώ να σημειωθεί ότι το καθεστώς της *constructibilité limitée* είχε αρχικά ως πρωταρχικό του στόχο τον έλεγχο της εκτός σχεδίου δόμησης, με την απαγόρευση οποιασδήποτε οικοδομικής εργασίας σε μη δομημένες περιοχές που δεν καλύπτονταν από εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο που περιελάμβανε χρήσεις γης και όρους και περιορισμούς δόμησης. Ωστόσο, μετά το 1986 μία σειρά από εξαιρέσεις στην γενική αυτή αρχή δημιούργησαν ένα νέο θεσμικό πλαίσιο «περιορισμένης εκτός

σχεδίου δόμησης». Βλ. σχετικά P. MERLIN, Constructibilité limitée, σε P. Merlin-F. Choay, Dictionnaire de l' Urbanisme et de l' Aménagement, όπ.π., σ. 216-219.

[7] Plan Local d' Urbanisme (PLU) μετά το νόμο SRU του 2001, με τον οποίο αντικαταστάθηκαν τα προηγούμενα πολεοδομικά σχέδια τα Plan d' Occupation des Sols (POS).

[8] Για την ακριβή έννοια, το περιεχόμενο και τη λειτουργία της αρχής αυτής στην γαλλική έννομη τάξη βλ. Y. Jegouso, Règles générales de l' Urbanisme: constructibilité limitée et modalités d' application des règles nationales d' urbanisme (MARNU), J-Cl. Collectivités territoriales, 1112, F. Priet, La décentralisation de l' Urbanisme. Essai sur la réforme de 1983- 1985, these, LGDJ, 1995.

[9] Είναι χαρακτηριστική στο σημείο αυτό η πολύτιμη συμβολή της νομολογίας του ΣτΕ και, ιδίως, του Ε΄ Τμήματος του Δικαστηρίου στον τομέα της προστασίας και της ορθολογικής διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος, η οποία, όμως, όπως θα επισημανθεί διεξοδικότερα και στη συνέχεια, καταλήγει συχνά σε άκαμπτα και ανελαστικά συμπεράσματα στο χώρο του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού. Βλ. σχετικά Α. Παπαπετρόπουλος, Οι αμφιλεγόμενες πλευρές της νομολογίας του ΣτΕ για το χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό, σε: Σ. Τσέτσης (Επιμ.), Ένα μέλλον για την ελληνική πόλη, Οκτάγωνο, Αθήνα, 2007, σ. 205-212, Κ. Μενουδάκος, Προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του ΣτΕ, Νόμος και Φύση, 1997, σ. 11 επ. Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, σ. 337-412.

[10] Β. σχετικά Γ. Καυκαλάς, Το επιστημονικό πεδίο της χωρικής ανάπτυξης: εξέλιξη και βασικές συνιστώσες, στο συλλογικό τόμο: του ιδίου (επιμ.), Ζητήματα χωρικής ανάπτυξης. Θεωρητικές προσεγγίσεις και πολιτικές, εκδόσεις Κριτική, 2004, σ. 15 επ.

[11] National Security Planning.

[12] Economic Planning.

[13] Environmental Planning.

[14] Town Planning, Urban Planning.

[15] Βλ. σχετικά με αυτούς τους ειδικούς σχεδιασμούς: Σ. Ρίζος, Τι είναι η Χωροταξία, Ελλάδα, 39/1998, σ. 254-256.

[16] Directive Planning of the Utilization and Control of Water Resources.

[17] Για τη διάκριση αυτή μεταξύ ειδικού και συνολικού σχεδιασμού βλ. Σ. Ρίζος, Τι είναι Χωροταξία, όπ.π., σ. 255 επ.

[18] Βλ. Σχετικά: Σ. Ρίζος, Τι είναι Χωροταξία, όπ.π., σ. 255 επ.

[19] Βλ. διεξοδική ανάλυση σε: Ν. Ρόζο, Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1995.

[20] Βλ. Σχετικά Α. Τζίκα-Χατζοπούλου, Πολεοδομικό Δίκαιο, όπ.π., σ. 44-45, Π. Γετίμης, Χωροταξία, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης της ΠΑΣΠΕ, σ. 2-4.

[21] Βλ. σχετικά με τον ορισμό αυτό που επικρατεί στην γαλλική έννομη τάξη: P. Marlin-F. Choay, Dictionnaire de l' Urbanisme et de l' aménagement, Aménagement du territoire, PUF, 2005, σ. 41-43.

[22] Physical Planning.

[23] Economic Planning.

[24] Βλ. σχετικά: Γ. Γιαννακούρου, Η Χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εισαγωγή, Παπαζήσης, 2008., σ. 13 - 14. Θα πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι οι θεσμοί εκλαμβάνονται από τη συγγραφέα τόσο ως «τυπικοί», δηλαδή ως όργανα ή δέσμες κανόνων με υποχρεωτικό χαρακτήρα όσο και ως «άτυποι», δηλαδή ως πάγιες επιχειρησιακές διαδικασίες, μη θεσμοθετημένες νόρμες, υποδείγματα συμπεριφοράς και συστήματα πεποιθήσεων.

[25] Βλ. σχετικά με τον ορισμό αυτό: Λ. Βασενχόβεν, Εθνικός Χωροταξικός Προγραμματισμός: Περιεχόμενο, διαδικασίες, www.nomosphysis.org.gr, Φεβρουάριος 2008.

[26] Βλ. σχετικά με την έννοια του βιώσιμου χωρικού σχεδιασμού Ε. Μαρμαράς, Σχεδιασμός και Οικιστικός Χώρος, Ελληνικά Γράμματα, 2002, Μ. Αγγελίδης, Χωροταξικός σχεδιασμός: Μαθήματα θεωρίας - Η ελληνική πρακτική, Συμμετρία, 1991, Γ. Καυκαλάς, Βασικές έννοιες και επίπεδα του χωρικού προγραμματισμού, σε: Γ. Καυκαλάς-Γ. Κομνηνός-Α-Φ. Λαγόπουλος, Πολεοδομικός προγραμματισμός: Θεωρία, θεσμοί, μεθοδολογία, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής, 1984.

[27] Π.-Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Εισαγωγή, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, σ. 8-9. Βλ. επίσης τις αποφάσεις ΣτΕ 810 - 811/1977, 2679/1985, 695/1986 καθώς και τα Πρακτικά Επεξεργασίας 935/1979 και 20/1984.

[28] Για τη θεωρία των υποκατάστατων του χωροταξικού σχεδιασμού στη νομολογία

του ΣτΕ βλ. τις αποφάσεις ΣτΕ 2435, 2844/1993, 4726/1995 και ΠΕ 246, 479/1992 668/1995 και 292/1997. Επίσης βλ. *Γ. Γιαννακούρου*, Ο θεσμός της χωροθέτησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε: Τόμος τιμητικός του ΣτΕ - 75 Χρόνια, όπ.π., σ. 983 επ.

[29] Για τα ΠΠΧΣΑΑ βλ. *Δ. Χριστοφιλόπουλος*, Πολιτιστικό περιβάλλον - Χωρικός σχεδιασμός και Βιώσιμη ανάπτυξη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2002, σ. 113-120, *Α. Παπαπετρόπουλος*, Δίκαιο και Πολιτική του Χωροταξικού Σχεδιασμού, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008, σ. 327 επ..

[30] *Ε. Σπηλιωτόπουλος*, Η ασφάλεια δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων στο ελληνικό δίκαιο, ΔτΑ, Τόμος Εκτός Σειράς, Ι/2003, σ. 23.

[31] Ο αγγλικός όρος *legitimate expectation* αποδίδει πληρέστερα την έννοια της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.

[32] Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3377/1989, 2845/1994, 1709/1997, 1508/2002.

[33] Βλ. ΣτΕ 2193/1982, 1762/1987, 2270/1987, 1960/1989. Επίσης βλ. και *Π. Μουζουράκη*, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ, σε: Τόμος Τιμητικός του ΣτΕ - 75 Χρόνια, όπ.π., σ. 363 επ.

[34] Οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) θεσμοθετήθηκαν ,όπως είναι γνωστό, στην εθνική έννομη τάξη με το άρθρο 29 του Ν. 1337/1983 με τίτλο « Επέκταση πολεοδομικών σχεδίων κλπ».

[35] ΣτΕ Ολομ. 30/2001, ΣτΕ 1746/2005.

[36] ΣτΕ 2604/2005.

[37] Βλ. την ΣτΕ 1508/2002 και *Γ. Κατρούγκαλος*, Σχόλιο στο ΠΕ Ολομ. 30/2001, ΔτΑ, Τόμος Εκτός Σειράς, όπ.π., σ. 348 επ.

[38] πρβλ και την ΣτΕ 1508/2002 . Βλ. επίσης και *Π. Λαζαράτος*, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη, ΔτΑ, τόμος Εκτός Σειράς, όπ.π., σ. 129 επ.

[39] ΣτΕ 2657/2007, ΣτΕ Ολομ. 695/1986. Βλ. επίσης και τα Πρακτικά Επεξεργασίας της Ολομέλειας του Δικαστηρίου 30/2001, 210, 387/2002, 601/2002.

[40] Σύμφωνα με το άρθρο 162 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας ως όροι και περιορισμοί δόμησης των εκτός σχεδίου γηπέδων αναφέρονται: α) ελάχιστο

εμβαδόν 4.000 τ.μ., β) μέγιστο ποσοστό κάλυψης των γηπέδων 10%, γ) μέγιστος συντελεστής δόμησης 0,2.

[41] ΣτΕ 2604/2005.

[42] Βλ. και την απόφαση ΣτΕ 1746/2005 όπου έγινε δεκτό κατά πλειοψηφία ότι δεν παρέχεται στον ιδιοκτήτη του οποίου το ιδιοκτησιακό δικαίωμα θίγεται υπέρμετρα από περιορισμούς που επιβάλλονται με τη θεσμοθέτηση ΖΟΕ δικαίωμα αποζημίωσης με βάση τις διατάξεις του άρθρου 22 του νόμου 1650/1986 που προβλέπουν την υποχρέωση του Δημοσίου να καταβάλλει αποζημίωση στους ιδιοκτήτες που θίγονται ενόψει του χαρακτήρα του περιορισμού της ιδιοκτησίας τους.

[43] Όπως άλλωστε γίνεται δεκτό η εντελώς σύγχρονη για την εποχή της πολεοδομική νομοθεσία του ΝΔ 17.7.1923 προέκυψε μεν ως προϊόν ενός πολύμορφου προβληματισμού με αφετηρία τις πολιτικές και κοινωνικές ανακατατάξεις που οδήγησαν στην άνοδο των Φιλελευθέρων του Ελευθέριου Βενιζέλου στην εξουσία, στο διάστημα της πρώτης εικοσαετίας του αιώνα, συνέπεσε δε με τη μαζικότερη εισροή προσφύγων που γνώρισε ποτέ ο ελληνικός χώρος. Η ιστορική αυτή συγκυρία απέβη, όπως ορθά υποστηρίζεται, μοιραία για το θεσμικό πλαίσιο με το οποίο επιχειρήθηκε να εκσυγχρονισθεί η ελληνική πολεοδομία. Είναι, επομένως, παράδοξο να υποστηρίζεται και μάλιστα με απόλυτη βεβαιότητα ότι οι περιοχές που βρέθηκαν, εν πολλοίς τυχαία, το 1923 εκτός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου δεν προορίζονται από το 1975 και εντεύθεν για δόμηση, αλλά μόνον για αγροτική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση. σχετικά *Α. Καραδήμου-Γερολύμπου, Πόλεις και ύπαιθρος. Μετασχηματισμοί και αναδιαρθρώσεις στο πλαίσιο του εθνικού χώρου, σε: Ιστορία της Ελλάδας του 20ου αιώνα, Βιβλιόραμα, Αθήνα, 2002, σ. 69-71.*

[44] Βλ. παρατηρήσεις *Ν. Ρόζου* στην οριστική απόφαση της 21.2.2008 του ΕΔΔΑ, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 4/2008, σ. 476 επ. Για το νόμο 947/1979 και την αδυναμία εφαρμογής του βλ. *Π.-Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2001, σ. 26-27.*

[45] Βλ. σχετικά: *Σ. Τσέτσης (Επιμ.), Ένα μέλλον για την Αθήνα. Σε αναζήτηση πολιτικών αστικής επανοργάνωσης του πολεοδομικού συγκροτήματος της πρωτεύουσας, Παπαζήσης, 2003, Γ. Πετράκος-Δ. Οικονόμου (Επιμ.), Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων. Διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστική ανάλυσης και πολιτικής, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας- Gutenberg, 1999.*

[46] Όπως έχει γίνει δεκτό από τη νομολογία της επιτροπής και του Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στο άρθρο 1 του 1ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ διατυπώνονται οι εξής τρεις κανόνες: α) προστασία της περιουσίας, β) δυνατότητα στέρησης της περιουσίας για λόγους δημόσιας ωφέλειας (*utilité publique*) υπό τους

όρους που προβλέπει η νομοθεσία και το διεθνές δίκαιο, γ) δυνατότητα της ρύθμισης της χρήσης των περιουσιακών αγαθών σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον. Σε κάθε περίπτωση, η στέρηση της περιουσίας πρέπει να αποκαθίσταται με ανάλογη αποζημίωση (ΣτΕ 4229/1995).

[47] ΕΔΔΑ προσφυγή 35332/2005, απόφαση 21.2.2008, ΕΔΔΑ 35859/2002, Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica κατά της Ελλάδος, ΕΔΔΑ 73409/2001, Anheuser κατά Πορτογαλίας.

[48] Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2601/2005, 3848/2005.