

Οικονομική κρίση και οικιστικό περιβάλλον στη νομολογία του ΣτΕ

Συγγραφέας: Κ. Γώγος

1. Εισαγωγή*

Όσον και αν ακούγεται περίεργο, το οικιστικό περιβάλλον δεν πλήττεται κατά τρόπο ιδιαίτερα έντονο σε καιρούς οικονομικής κρίσης, ακριβώς διότι η οικοδομική δραστηριότητα υποχρηματοδοτείται και συρρικνώνεται δραστικά. Είναι οι ανοδικές περίοδοι του οικονομικού κύκλου που συνεπάγονται έντονες πιέσεις, ενόψει της υψηλής ζήτησης και των αυξημένων τιμών για στεγασμένες επιφάνειες, τόσο για εμπορικές και εν γένει παραγωγικές χρήσεις, όσο και για στέγαση και αναψυχή. Σε αντίστιξη όμως προς τον οικονομικό κύκλο, διαμορφώνεται ο κύκλος της οικιστικής-περιβαλλοντικής πολιτικής: Σε περιόδους έντονης οικονομικής ανάπτυξης εντείνεται η προσπάθεια για μεγαλύτερο έλεγχο και πειθάρχηση της δόμησης, ενώ αντιθέτως στις υφεσιακές περιόδους αναστέλλεται η προσπάθεια περιβαλλοντικής προστασίας, ενώ μάλιστα υποχωρεί η διάθεση προστασίας του περιβάλλοντος χάριν των προσπαθειών για ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης. Χαρακτηριστικά, μέχρι το 2009 όχι μόνον η νομολογία του ΣτΕ[1], αλλά και ο χωροταξικός σχεδιασμός, σε εθνικό[2] τουλάχιστον επίπεδο, κατέτεινε στον περιορισμό και στη σταδιακή απαγόρευση της δόμησης στις περιοχές εκτός σχεδίου. Από το έτος 2010 όμως και μετά η Πολιτεία δεν τολμά να περιορίσει ουσιωδώς την εκτός σχεδίου δόμηση, ακόμη και στα «ασημικά» του ελληνικού περιβάλλοντος, στους φυσικούς οικοτόπους των περιοχών του δικτύου Natura 2000[3].

Η εργασία που ακολουθεί εξετάζει την επίδραση της οικονομικής κρίσης όχι στην περιβαλλοντική πολιτική, αλλά στην ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου που διέπουν την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος από τη διοικητική δικαιοσύνη. Προς τον σκοπό αυτό εξετάζονται ως αντιπροσωπευτικές ορισμένες μόνον από τις πολυπληθείς αποφάσεις του ΣτΕ σε ζητήματα οικιστικού περιβάλλοντος κατά την πενταετία που μεσολάβησε από την εκδήλωση της κρίσης.

2. Η ταμειακή αξιοποίηση της οικοδομικής αυθαιρεσίας από το κράτος

α) Η νομιμοποίηση της παράνομης μεταβολής χρήσης των ημιυπαίθριων χώρων

Ειδικά σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, η δόμηση αποτελεί για την Πολιτεία ιδιαίτερα προσφιλή πηγή εσόδων. Η έντονη προσπάθεια ταμειακής αξιοποίησης αφορά ιστορικά[4] στην αυθαίρετη δόμηση[5], είτε αυτή περιλαμβάνει τους αποκαλούμενους ημιυπαίθριους χώρους, είτε -κατά μείζονα λόγο- αυτοτελείς κατασκευές, εντός και

εκτός σχεδίου. Μια πρώτη προσπάθεια του νομοθέτη για ταμειακή εκμετάλλευση της δυνατότητας κρυφής αύξησης του συντελεστή δόμησης που διάνοιξε ο ΓΟΚ 1985, μέσω της πρόβλεψης μη προσμετρούμενων στον συντελεστή δόμησης του κτιρίου ημιυπαίθριων χώρων, ανάγεται στο χρονικό διάστημα αμέσως πριν από την αποκάλυψη της δημοσιονομικής κατάρρευσης: Ο ν. 3775/2009[6] (ά. 40), ο οποίος προέβλεπε την ουσιαστική νομιμοποίηση της μετατροπής των χώρων αυτών σε κλειστούς χώρους κύριων χρήσεων έναντι χρηματικής εισφοράς, προσέκρουσε σε σθεναρή αντίσταση όχι μόνον των νομικών[7], αλλά και του τεχνικού κόσμου[8]. Η ρύθμιση, η οποία επικρίθηκε μεταξύ άλλων και ως απλώς ταμειακή, αντικαταστάθηκε, μετά από την κυβερνητική αλλαγή του 2009 και μεσούσης πλέον της κρίσης, από την παρόμοια ρύθμιση του ν. 3843/2010[9], η οποία -με κάπως μεγαλύτερη ενδεχομένως τεχνική αρτιότητα- οδηγούσε στο ίδιο κατ' ουσία αποτέλεσμα.

Οι επίμαχες διατάξεις του τελευταίου αυτού νόμου αποτέλεσαν αντικείμενο της απόφασης Ολομέλειας ΣτΕ 1971/2012[10], σε μια υπόθεση προσβολής οικοδομικής άδειας, η οποία συζητήθηκε τάχιστα από το Δικαστήριο μέσω του μηχανισμού της πιλοτικής δίκης κατ' άρθρο 1 ν. 3900/2010. Αξιοσημείωτο είναι ότι η απόφαση δημοσιεύθηκε ενώ είχε ήδη ψηφιστεί ο ν. 4014/2011[11], ο οποίος προέβλεπε ένα γενικό, πλέον, σύστημα εξαίρεσης από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών. Η απόφαση απέφυγε να υπεισέλθει στο ζήτημα της συνταγματικότητας των επίμαχων διατάξεων του ν. 3843/2010, πράγμα που εκπλήσσει, δεδομένου του πιλοτικού χαρακτήρα της δίκης, ο οποίος αποδίδει έμφαση στον καθοδηγητικό χαρακτήρα της απόφασης του Δικαστηρίου. Το Συμβούλιο εστιάζει την προσοχή του στο ερώτημα περί της προσμέτρησης των νομιμοποιηθέντων χώρων στον συντελεστή δόμησης για την έκδοση μελλοντικών οικοδομικών αδειών επί του ιδίου ακινήτου, ζήτημα το οποίο ήταν πράγματι κρίσιμο στην επίδικη υπόθεση. Η απόφαση -υπερβαίνοντας το στενό γράμμα των διατάξεων- κρίνει, κατά τρόπο φιλικό προς το οικιστικό περιβάλλον, ότι δεν επιτρέπεται η εν τοις πράγμασι υπέρβαση των τοπικών συντελεστών δόμησης, την οποία θα καθιστούσε δυνατή η μη προσμέτρηση των νομιμοποιηθέντων χώρων σε νέες οικοδομικές άδειες.

Στην εν λόγω απόφαση της Ολομέλειας 1971/2012 δεν βρίσκει κανείς προβληματισμούς όσον αφορά τη σημασία των ταμειακών σκοπών κατά την ερμηνεία ρυθμίσεων που άπτονται των οικιστικών όρων διαβίωσης, έχει δε κανείς την αίσθηση ότι το Δικαστήριο τείνει να ανεχθεί σιωπηρά το κλείσιμο των ημιυπαίθριων χώρων, έχοντας ίσως κατά νου τα πολύ μεγαλύτερης περιβαλλοντικής σημασίας ζητήματα που έθεσαν οι ρυθμίσεις του ν. 4014/2011 περί νομιμοποίησης αυθαίρετων που είχαν μεσολαβήσει.

β) Η τακτοποίηση της εν γένει αυθαίρετης δόμησης

ι. Στάδιο πρώτο, ο ν. 4014/2011

Η μαζική νομιμοποίηση των υφιστάμενων αυθαιρέτων κατασκευών που εισήγαγε το δεύτερο κεφάλαιο του ν. 4014/2011 περιλαμβάνει μια νέα ιδέα, έναντι των προηγούμενων ανάλογων εγχειρημάτων του νομοθέτη (του 1968[12], 1977[13] και 1983[14]), τα οποία επίσης βασίζονταν στην καταβολή εισφορών των ιδιοκτητών των αυθαιρέτων έναντι απαλλαγής τους από τις νόμιμες συνέπειες[15]. Ο νομοθέτης του 2011 προέβλεψε ότι τα έσοδα από την εισφορά που καταβάλλεται έναντι της μακρόχρονης εξαίρεσης των αυθαιρέτων κατασκευών από την κατεδάφιση («ενιαίο ειδικό πρόστιμο») εισφέρονται στο «Πράσινο Ταμείο» και διατίθενται -στο πλαίσιο των στόχων και των αρχών του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής- σε δράσεις για την αποκατάσταση και βελτίωση του οικιστικού περιβάλλοντος. Υπάρχει, με άλλες λέξεις, μια προσπάθεια εξισορρόπησης των ζημιών της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων με την φιλοπεριβαλλοντική εκμετάλλευση μέρους των εσόδων από αυτήν· ο νομοθέτης επιθυμεί να αξιοποιήσει την ιδέα ενός οικιστικού-περιβαλλοντικού ισοζυγίου, στο πλαίσιο του οποίου ένας Δήμος με μαζική αυθαίρετη δόμηση θα μπορούσε να λάβει χρηματοδότηση λ.χ. για τη δημιουργία ενός πάρκου. Εισάγεται έτσι στη νομική συζήτηση το κλασικό ηθικό ερώτημα, εάν η διάθεση των (κρατικών εν προκειμένω) εσόδων από επικριτέες δραστηριότητες σε αγαθούς σκοπούς μειώνει την απαξία της αρχικής παραβατικότητας.

Το ερώτημα αυτό όμως δεν χρειάστηκε να απασχολήσει σοβαρά τις σχετικές αποφάσεις της Ολομέλειας ΣτΕ 3341/2013[16] και 1118-9/2014[17], για τον απλό λόγο ότι η ως άνω εξαγγελία του ά. 25 ν. 4014/2011 εν τοις πράγμασι κατέστη άνευ περιεχομένου, ενόψει της νομοθεσίας για το Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ά. 3 παρ. 4 ν. 3889/2010), η οποία περιόρισε στο 2,5% το ποσοστό των εσόδων του Πράσινου Ταμείου που διατίθενται όχι μόνον για την επίτευξη των σκοπών του, αλλά και την ίδια τη λειτουργία του, ενώ τα λοιπά διαθέσιμα από τα ποσά που συγκεντρώνονται από την τακτοποίηση των αυθαιρέτων διατίθενται στον κρατικό προϋπολογισμό. Το Δικαστήριο δεν απέρριψε συνολικά το εύρημα του «περιβαλλοντικού ισοζυγίου»[18]· ωστόσο, οι αποφάσεις της Ολομέλειας επισημαίνουν ότι η επίτευξη ισοζυγίου προϋποθέτει αποκατάσταση των βλαβών στο οικιστικό περιβάλλον βάσει σταθμίσεων που συσχετίζουν την εξαίρεση από την κατεδάφιση των κρινόμενων αυθαιρέτων κατασκευών με συγκεκριμένα σε μέτρα ή δράσεις που χρηματοδοτούνται από το «Πράσινο Ταμείο».

Ακόμη πιο βαρύνον είναι το συμπέρασμα των αποφάσεων ότι «εισπρακτικοί και μόνον σκοποί δεν θα ήταν δυνατό να θεμελιώσουν λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη θέσπιση ρυθμίσεων με ευρύτατες συνέπειες σε βάρος του περιβάλλοντος, όπως οι ρυθμίσεις των επίμαχων διατάξεων». Επιβεβαιώθηκε ότι ακόμη και στους καιρούς της μείζονος κρίσης το ταμειακό συμφέρον του Δημόσιου, ως έμμεση -μόνον- μορφή επιδίωξης δημόσιων σκοπών, δεν μπορεί να δικαιολογήσει πλήγματα σε συνταγματικά αγαθά μείζονος περιωπής, όπως είναι ιδίως το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον[19].

Κατά τα λοιπά, οι ως άνω αποφάσεις της Ολομέλειας ΣτΕ έκριναν ως αντισυνταγματική τη μαζική εξαίρεση από την κατεδάφιση των «νέων» αυθαιρέτων, ήτοι εκείνων που ανεγέρθηκαν μετά την ισχύ του βασικού πολεοδομικού νόμου 1337/1983, επικαλούμενες παραβίαση της συνταγματικής επιταγής για χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό με ορθολογικά-επιστημονικά κριτήρια[20]. Και τούτο διότι η επίμαχη ρύθμιση έχει ως αποτέλεσμα την «αλλοίωση της λειτουργικότητας των οικισμών και επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων», καθώς η εξαίρεση από την κατεδάφιση αφορά αδιακρίτως όλες τις αυθαίρετες κατασκευές -εφόσον δεν βρίσκονται σε δάση, στον αιγιαλό ή σε άλλα σημεία ιδιαίτερης ευαισθησίας- χωρίς εξειδικευμένη κρίση για κάθε αυθαίρετη κατασκευή και τις επιπτώσεις της στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον. Λαμβάνοντας όμως κατά τρόπο εμφανή απόσταση από την αμέσως προηγούμενη νομολογία του Δικαστηρίου, η πλειοψηφήσασα γνώμη στις εν λόγω αποφάσεις της Ολομέλειας δεν επικαλείται πλέον ως λόγους αντισυνταγματικότητας την παραβίαση της αρχής του κράτους δικαίου, της αρχής της ισότητας και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, αρχές οι οποίες αναφέρονται κατά τη διαμόρφωση της μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού στις αμέσως προηγούμενες μείζονες αποφάσεις της Ολομέλειας ΣτΕ για την αυθαίρετη δόμηση[21]. Το Δικαστήριο περιορίζεται πλέον στην περιβαλλοντική διάσταση της νομιμοποίησης των νέων αυθαιρέτων. Κατέστη έτσι φανερό ότι υπό συγκεκριμένες συνθήκες θα μπορούσε να θεωρηθεί συνταγματικά ανεκτό το επίμαχο μέτρο της μαζικής τακτοποίησης αυθαιρέτων, βήμα στο οποίο προέβη το πρώτον η αμέσως επακολουθήσασα απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 1858/2015[22].

ii. Στάδιο δεύτερο: Ο ν. 4178/2013

Πολύ σύντομα μετά τη δημοσίευση της ΣτΕ (Ολομ.) 3341/2013 ψηφίστηκε ο ν. 4178/2013[23]. Οι ρυθμίσεις του μάλλον επιβεβαιώνουν την πρόγνωση ότι νομοθέτης και διοίκηση δεν μπορούν στην πραγματικότητα να ανταποκριθούν στην απαίτηση εξατομικευμένης κρίσης για κάθε αυθαίρετο και πλήρους αιτιολογίας της εξαίρεσής του από την κατεδάφιση, στην οποία καταλήγει η επιταγή ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού με επιστημονικά κριτήρια κατ' άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με την προηγηθείσα νομολογία της Ολομέλειας ΣτΕ. Σε γενικές γραμμές, ο νέος νόμος επανέλαβε κατά βάση τις προβλέψεις του ν. 4014/2011 περί μακρόχρονης εξαίρεσης των αυθαιρέτων από την κατεδάφιση έναντι της καταβολής χρηματικής εισφοράς, διατηρώντας ιδίως το επωφελές αποτέλεσμα της υπαγωγής στις ρυθμίσεις του ν. 4014/2011 για τους ιδιοκτήτες των αυθαιρέτων κτισμάτων.

Στις νέες διατάξεις προτάσσεται εισηγητική έκθεση, με μια σειρά από σκέψεις, οι οποίες, κατά την άποψη του νομοθέτη, δικαιολογούν τις επιλογές του: Εξισώνοντας μικρές και μεγαλύτερες παραβάσεις και υπερβάσεις των οικοδομικών αδειών, οι οποίες ευδοκίμούν στις ελληνικές πόλεις, με την άνευ οικοδομικής άδειας κατασκευή κτιρίων, ο νομοθέτης του ν. 4178/2013 καταρχάς θεωρεί ότι η αυθαίρετη δόμηση

αφορά προπάντων τις εντός σχεδίου περιοχές και δεν μπορεί επομένως να αντιμετωπισθεί μέσω του πολεοδομικού σχεδιασμού. Περαιτέρω, με μια από κοινού υπαγωγή των πλήρως αυθαιρέτων κτιρίων, αφενός, και των παραβάσεων των οικοδομικών αδειών, αφετέρου, στην έννοια της αυθαίρετης δόμησης, ο νομοθέτης του ν. 4178/2013 αποκομίζει το συμπέρασμα ότι το πρόβλημα δεν μπορεί να επιλυθεί με κατεδαφίσεις, εφόσον οι προσθήκες κατ' επέκταση ή καθ' ύψος δεν μπορούν να αρθούν χωρίς στατική βλάβη του κτιρίου. Προπάντων βέβαια ο νομοθέτης θεωρεί ως προστατευτέα την εμπιστοσύνη των ιδιοκτητών αυθαιρέτων στα πλεονεκτήματα που τους χορήγησε ο ν. 4014/2011. Η εισηγητική έκθεση του ν. 4178/2013 θεωρεί αντίστοιχα ότι συντρέχουν «εξαιρετικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος» για την μακρόχρονη εξαίρεση από την κατεδάφιση των αυθαιρέτων κατόπιν καταβολής σχετικού ποσού, διότι πρόκειται για μια καταγραφή του φαινομένου, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για την καταπολέμηση της αυθαίρετης δόμησης και επιτυγχάνει τη διατήρηση της ασφάλειας δικαίου.

Η απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 1858/2015, η οποία κλήθηκε να κρίνει το σύστημα του ν. 4178/2013, έχει εν τέλει ως επίκεντρό της το πρόβλημα της «κανονιστικής ισχύος του πραγματικού»^[24] (Georg Jellinek). Η πραγματική κατάσταση οικοδομικής ασυδοσίας, με τη μαζική πλήθυνση των αυθαιρέτων κατασκευών τις τελευταίες δεκαετίες, αναδεικνύεται στην απόφαση αυτή σε σημαντικό παράγοντα ερμηνείας των διατάξεων του Συντάγματος και της κοινής πολεοδομικής νομοθεσίας. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο τεράστιος αριθμός των αυθαιρέτων, ενόψει και της μακροχρόνιας αποχής της διοίκησης από την κατεδάφισή τους, έχει περιφέρει τη χώρα μια *πολεοδομική κατάσταση ανάγκης*, η οποία δεν μπορεί να αφήνει αδιάφορο τον ερμηνευτή του δικαίου. Τείνουν να εκλείψουν τα πραγματικά περιθώρια για συμβιβαστικές λύσεις, και καταλήγουμε στο δίπολο είτε της απόλυτης, εκ του Συντάγματος, επιταγής κατεδάφισης όλων των αυθαιρέτων που κατασκευάστηκαν μετά το ν. 1337/1983, είτε της κατ' ουσίαν αποδοχής και «νομιμοποίησής» τους. Και ενώ η προηγηθείσα νομολογία γνώριζε τον κανόνα της απαρέγκλιτης κατεδάφισης των νέων αυθαιρέτων, για πρώτη φορά η Ολομέλεια 1858/2015 δέχθηκε (σκέψη 22) ότι η αθρόα νομιμοποίηση αυθαιρέτων χρήσεων και κατασκευών είναι *κατ' εξαίρεση* (πάντως) επιτρεπτή, εφόσον «*τεκμηριώνεται ότι η λύση αυτή επιβάλλεται από σπουδαίο δημόσιο συμφέρον και ότι συγχρόνως λαμβάνονται μέτρα, με τα οποία επιχειρείται να αποτραπεί η επανάληψη της αυθαιρεσίας και διασφαλίζεται ο περιορισμός στο ελάχιστο δυνατό της επιβάρυνσης του περιβάλλοντος και των όρων διαβίωσης*». Το σπουδαίο δημόσιο συμφέρον καθιστά λοιπόν εν προκειμένω απολύτως σχετική τη συνταγματική προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, όπως αυτή εκφράζεται μέσω της απαγόρευσης δόμησης χωρίς οικοδομική άδεια. Το ταμειακό όφελος του Δημοσίου από την επιχειρούμενη τακτοποίηση δεν κατονομάζεται ρητώς, αλλά είναι προφανές ότι αποτέλεσε παράγοντα που συνυπολογίσθηκε από το Δικαστήριο κατά την εκτίμησή του περί συνδρομής σπουδαίου δημοσίου συμφέροντος.

Ενόψει αυτής της μείζονος πρότασης δεν εκπλήσσει το αποτέλεσμα στο οποίο καταλήγει η πλειοψηφήσασα γνώμη στην Ολομέλεια ΣτΕ 1858/2015: Οι σκέψεις της εισηγητικής έκθεσης του ν. 4178/2013 θεωρείται ότι θεμελιώνουν πειστικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και ότι το σύστημα κυρώσεων του νόμου, το οποίο εφαρμόζεται κυρίως στη δόμηση με οικοδομική άδεια (καθ' υπέρβαση ή παράβασή της), συνιστά επαρκή αποτροπή της δημιουργίας νέων αυθαιρέτων. Η δημιουργία του Πράσινου Ταμείου αναφέρεται δε αόριστα ως ενισχυτικό επιχείρημα υπέρ των διατάξεων του νόμου. Η εξαιρετικά εκτεταμένη μειοψηφία των 10 Συμβούλων και ενός Παρέδρου, μεριμνά για τη συλλογική μνήμη του Δικαστηρίου: Υπενθυμίζει την πάγια νομολογία σε σχέση με την αυθαίρετη δόμηση μετά τον ν. 1337/1983 και επισημαίνει ότι οι ρυθμίσεις του ν. 4178/2013 δεν αποτελούν τίποτε άλλο από μια επανασυσκευασία εκείνων του ν. 4014/2011. Ιδιαίτερα βαρύνουσα είναι δε η ειδικότερη γνώμη, σύμφωνα με την οποία η επίμαχη συλλήβδην νομιμοποίηση των αυθαιρέτων δεν αντίκειται μόνον στη συνταγματική προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, αλλά και στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου και της ισότητας.

3. Η αξιοποίηση των Ολυμπιακών Ακινήτων

Οι Ολυμπιακοί Αγώνες, εγχείρημα χαρακτηριστικό για την τόλμη προηγούμενων χρόνων, άφησαν σημαντικά ίχνη στον οικιστικό ιστό της Πρωτεύουσας, τα οποία η Πολιτεία προσπάθησε να διαχειριστεί προς το δημόσιο συμφέρον μετά τη λήξη των Αγώνων. Πρόκειται για έργα, τα οποία ήδη κατά την κατασκευή τους αποτέλεσαν αντικείμενο σοβαρού περιβαλλοντικού προβληματισμού[25]. Στην περίπτωση της αξιοποίησης των Ολυμπιακών Ακινήτων, η νομολογία του ΣτΕ κλήθηκε να κρίνει σχετικά με την προσπάθεια της Πολιτείας να αντλήσει, στη δύσκολη συγκυρία της κρίσης, οικονομικά οφέλη από τα μείζονα αυτά έργα. Στο επίκεντρο τέθηκαν, μεταξύ άλλων, οι μεταολυμπιακές χρήσεις αφενός μεν του Διεθνούς Κέντρου Ραδιοτηλεόρασης στο Μαρούσι, αφετέρου δε του Γηπέδου Μπάντμιντον στο Γουδί. Τα δύο κτίρια έτυχαν διαφορετικής αντιμετώπισης.

Από χωροταξική και πολεοδομική άποψη, το ακίνητο του Διεθνούς Κέντρου Ραδιοτηλεόρασης είχε περίπλοκη προϊστορία, εφόσον χαρακτηρίστηκε καταρχάς στο ΓΠΣ του Αμαρουσίου (1991) ως χώρος αθλητικών εγκαταστάσεων, με κυρίαρχο τον κοινόχρηστο χαρακτήρα της ευρύτερης περιοχής. Το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθηνών (ως είχε υπό τον ν. 1515/1985), όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 2730/1999[26], προέβλεπε χρήση υπερτοπικού πολεοδομικού πόλου για τα Ολυμπιακά Ακίνητα, στα οποία μετά τη λήξη των αγώνων επρόκειτο να στεγασθούν «*συνδυασμένες λειτουργίες αθλητισμού, τουρισμού – αναψυχής, κοινωνικών εξυπηρετήσεων και πολιτισμού της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας*». Στο πλαίσιο της Ολυμπιακής νομοθεσίας προβλέφθηκε ειδικότερα η ανέγερση του Διεθνούς Κέντρου Ραδιοτηλεόρασης, με συντελεστή δόμησης 0,4 και ποσοστό κάλυψης 20%. Ο

νομοθέτης του ά. 21 του ν. 3342/2005[27] διχοτόμησε το Διεθνές Κέντρο Ραδιοτηλεόρασης, κατά τρόπον ώστε στο κύριο μέρος του να προβλεφθεί ως μεταολυμπιακή χρήση η λειτουργία εμπορικών καταστημάτων, χώρων εστίασης και γραφείων, ενώ στο υπόλοιπο κτίριο προβλέφθηκε η λειτουργία μουσείων.

Η Ολομέλεια ΣτΕ 415/2011 κλήθηκε να κρίνει εάν η κατά τον τρόπο αυτό επελθούσα μεταβολή χρήσης του ακινήτου συνάδει με την απαγόρευση επιδείνωσης των όρων διαβίωσης στον οικισμό που προκύπτει από το άρθρο 24 του Συντάγματος. Η εφαρμογή της θεωρίας του «πολεοδομικού κεκτημένου»[28] βασίζεται σε μια σύγκριση των περιβαλλοντικών συνεπειών μεταξύ δύο πολεοδομικών καθεστώτων, ενός προηγούμενου και ενός επόμενου, σύγκριση η οποία στο πλαίσιο της ακυρωτικής δίκης λαμβάνει τη μορφή ενός ελέγχου της τήρησης μόνον άκρων ορίων ως προς την εκτίμηση του νομοθέτη. Με άλλες λέξεις, οι νέες ρυθμίσεις δεν επιτρέπεται να είναι εμφανώς και πέραν πάσης αμφιβολίας -δηλαδή κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας- δυσμενέστερες των προηγούμενων· εάν πάντως οι νέες ρυθμίσεις παραβιάζουν την απαγόρευση επιδείνωσης είναι ανεκτές εφόσον δικαιολογούνται από ειδικό πολεοδομικό λόγο που τις επιβάλλει[29].

Στην προκείμενη περίπτωση, το Δικαστήριο προσδιορίζει ότι για τη νομική αξιολόγηση της μεταβολής χρήσης του κτιρίου ως σημείο σύγκρισης με τη ρύθμιση του ν. 3342/2005 πρέπει να ληφθεί όχι η αφετηρία, η πρόβλεψη του ΓΠΣ Αμαρουσίου για το ακίνητο, αλλά η ολυμπιακή ρύθμιση, με την προσθήκη στο ΡΣΑ ειδικής κατηγορίας χρήσεων για ολυμπιακά ακίνητα, ενόψει ιδίως του γεγονότος ότι η συναφής πρόβλεψη του ΓΠΣ ανήκει σε κατώτερο επίπεδο σχεδιασμού έναντι του Ρυθμιστικού Σχεδίου. Με την κρίση αυτή δεν τίθεται βεβαίως γενικός κανόνας για όλες τις -όχι και τόσο σπάνιες- περιπτώσεις αλληπάλληλων μεταβολών πολεοδομικών καθεστώτων, αλλά αποσαφηνίζεται ότι πρόκειται για μια ειδική περίπτωση, εφόσον το συγκεκριμένο ακίνητο με την ανάληψη της διοργάνωσης των Αγώνων κλήθηκε να εξυπηρετήσει λειτουργίες εθνικής και διεθνούς κλίμακας, οι οποίες υπερβαίνουν ουσιαδώς τους αρχικούς παράγοντες σχεδιασμού κατά τη διαμόρφωση του ΓΠΣ Αμαρουσίου, με το οποίο επιδιώχθηκε η ικανοποίηση των πολεοδομικών αναγκών της πόλης αυτής και μόνον. Κατά τα λοιπά, η συνταγματικότητα της επίδικης μεταβολής χρήσης προκύπτει, σύμφωνα με την κρατήσασα στην Ολομέλεια άποψη, και από την ύπαρξη Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, η οποία εξετάζει τις συνέπειες της δημιουργίας εμπορικού συγκροτήματος στο ακίνητο.

Η επικύρωση της μεταβολής χρήσης του ανατολικού τμήματος του Διεθνούς Κέντρου Ραδιοτηλεόρασης συνοδεύεται από την υπόμνηση του Δικαστηρίου ότι το κτίριο είχε προβλεφθεί από τη φάση της αρχικής αδειοδότησης των Ολυμπιακών Έργων ως μόνιμη κατασκευή, βάσει οικοδομικής άδειας, της οποίας μελετήθηκαν οι επιπτώσεις και στην μεταολυμπιακή περίοδο. Αντιθέτως, στην περίπτωση του Γηπέδου Μπάντμιντον, η οποία κρίθηκε με την απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 1970/2012,

φαίνεται να βάρυνε στην κρίση του Δικαστηρίου ο χαρακτηρισμός της κατασκευής ως προσωρινής, ήδη κατά το στάδιο της αρχικής χωροθέτησης των έργων, καθώς και η συναφής πρόβλεψη της ΑΕΠΟ του Γηπέδου για κατεδάφιση των εγκαταστάσεων μετά τη λήξη των αγώνων. Σημειώνεται δε ότι το αρχικό κτίριο δεν κατασκευάσθηκε με οικοδομική άδεια, αλλά με ειδική έγκριση εργασιών του ά. 2 ν. 2730/1999. Επίσης, αυξημένης ευαισθησίας θεωρήθηκε και ο χώρος της εγκατάστασης του γηπέδου, η δεύτερη ζώνη προστασίας του Υμηττού, για την οποία το υφιστάμενο ΓΠΣ Αθηνών προέβλεπε άλση πάρκα και κοινωφελείς χρήσεις (αθλητισμού, πολιτισμού κ.ά.).

Έτσι, στην περίπτωση του Γηπέδου Μπάντμιντον η Ολομέλεια ΣτΕ δέχθηκε ότι θεμιτά μεν τροποποιήθηκε το ΡΣΑ με την πρόβλεψη χρήσης τουρισμού - αναψυχής και κοινωνικών εξυπηρετήσεων για την περίοδο μετά τη λήξη των αγώνων, πλην όμως η πραγματοποίηση της χρήσης αυτής θα έπρεπε «να συνάδει με το είδος της συγκεκριμένης εγκαταστάσεως και τη λειτουργία που επετέλεσε κατά την διάρκεια των εν λόγω Αγώνων, καθώς και με τις ιδιαίτερες συνθήκες της ευρύτερης περιοχής, στην οποία ευρίσκεται, και του ήδη υπάρχοντος για την περιοχή αυτή χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού». Το Δικαστήριο κρίνει εν προκειμένω τη ρύθμιση του ά. 20 ν. 3342/20005, με την οποία μονιμοποιήθηκαν οι εγκαταστάσεις του Γηπέδου Μπάντμιντον, ως αντισυνταγματική, καθώς επιφέρει επιδείνωση των όρων διαβίωσης σε ολόκληρο το Λεκανοπέδιο Αττικής, σε σχέση με την αρχική πρόβλεψη του ΓΠΣ Αθηνών για τον χώρο πάρκων και ήπιων κοινωφελών χρήσεων, πρόβλεψη η οποία διατηρήθηκε από την ολυμπιακή νομοθεσία στο μέτρο που οι επίδικες εγκαταστάσεις χαρακτηρίσθηκαν ως προσωρινές. Έτσι με την απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 1970/2012 ακυρώθηκε η παράλειψη της διοίκησης να κατεδαφίσει το κτίριο.

Η νομολογία αυτή του ΣτΕ για τη μεταολυμπιακή χρήση των σχετικών υποδομών δεν έρχεται σε ρήξη με τις θέσεις που έχει λάβει παλαιότερα το Δικαστήριο. Εφαρμόζονται θεμελιώδεις κανόνες, όπως εκείνοι που διέπουν τη μεταβολή πολεοδομικών χρήσεων, οι οποίοι είχαν τεθεί στην εποχή πριν από την οικονομική κρίση, είχαν επιβεβαιωθεί δε για τελευταία φορά με την προηγούμενη μείζονα απόφαση της Ολομέλειας του 2009 για τη διπλή ανάπλαση Λεωφόρου Αλεξάνδρας/Βοτανικού[30]. Σε σχέση με τα Ολυμπιακά Έργα, διακρίνεται μια ασάφεια ως προς τη νομική σημασία της εισαγωγής στο ΡΣΑ ειδικής κατηγορίας χρήσεων γης για τα Ολυμπιακά Ακίνητα· αίρει άραγε η νέα πρόβλεψη τις προγενέστερες ρυθμίσεις του οικείου ΓΠΣ, όπως διεφάνη στην υπόθεση του Αμαρουσίου, ή οφείλει άραγε να εφαρμοστεί, ερμηνευόμενη υπό το φως του προηγούμενου πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως προκύπτει στην υπόθεση για το Γήπεδο Μπάντμιντον; Έχει κανείς την αίσθηση ότι ο δικαστής προβαίνει πλέον σε λεπτές και εξειδικευμένες σταθμίσεις, ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες της υπόθεσης.

4 . Η Νομολογία για τα ΕΣΧΑΔΑ Κασσιώπης, Ξενία Παλιουρίου και Αστέρα Βουλιαγμένης

Με την ανάγκη αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας ενόψει της δημοσιονομικής κρίσης συνδέονται άρρηκτα τα Πρακτικά Επεξεργασίας του Ε΄ Τμήματος σε σχέση με την «πολεοδομική ωρίμανση», κατά την ορολογία του ν. 3986/2011[31], των μεγάλων δημόσιων τουριστικών ακινήτων της Κασσιώπης στην Κέρκυρα, του Ξενία στο Παλιούρι Κασσάνδρας και του Αστέρα Βουλιαγμένης.

α) Κασσιώπη και Ξενία Παλιουρίου

Η Κέρκυρα και η Κασσάνδρα, όπως άλλωστε και η Ρόδος, είναι περιοχές τουριστικά αναπτυγμένες υπό την έννοια του ισχύοντος, κατά την έκδοση των ελεγχόμενων πράξεων, Ειδικού Πλαίσιου Χωροταξικού Σχεδιασμού για τον Τουρισμό[32]. Ο κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού είναι εν προκειμένω ασαφείς και ίσως αλληλοσυγκρουόμενες: Αφενός διαγράφεται μια τάση αποθάρρυνσης της δημιουργίας νέων ξενοδοχειακών μονάδων εκτός σχεδίου, καθώς προβλέπεται αυξημένος συντελεστής αρτιότητας και μειωμένος αριθμός κλινών ανά στρέμμα, γίνεται δε λόγος για «προστασία, ανάδειξη και αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος». Ιδιαίτερα σημαντική είναι η πρόβλεψη στο ά. 10 του εν λόγω ειδικού χωροταξικού πλαισίου ότι «κατά την επιλογή και χωροθέτηση περιοχών από το πολεοδομικό σχεδιασμό που προορίζονται για τουριστική ανάπτυξη, λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη προστασίας του τοπίου και η φέρουσα ικανότητα των περιοχών», με την επισήμανση ότι η ανεπάρκεια και υπέρβαση της αντοχής των πόρων πρέπει να αποτελεί απαγορευτικό κριτήριο για τη χωροθέτηση ζωνών ή τουριστικών μονάδων. Από την άλλη πλευρά όμως, προβλέπεται για τις αναπτυγμένες τουριστικά περιοχές η «ανάληψη δράσεων αύξησης της χωρητικότητας μιας περιοχής (δημιουργία τουριστικών πόρων με σκοπό τη διάχυση των τουριστικών ροών στο χώρο και την αποφόρτιση φυσικών και ανθρωπογενών πόρων που δέχονται υψηλές πιέσεις, εξοικονόμηση πόρων με την εφαρμογή ολοκληρωμένων πρακτικών διαχείρισης, κ.ά.) με παράλληλη προστασία και αποκατάσταση του περιβάλλοντος και του τοπίου μέσω της βελτίωσης των παραμέτρων που το συνθέτουν».

Στις περιπτώσεις του Ξενία Παλιουρίου Κασσάνδρας και της Κασσιώπης Κέρκυρας πρόκειται για δύο μεγάλα ακίνητα του Δημοσίου σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλους, εκτός σχεδίου, τα οποία περιήλθαν στο ΤΑΙΠΕΔ[33] και πολεοδομήθηκαν με τα προβλεπόμενα στον ν. 3986/2011 ΕΣΧΑΔΑ (Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων). Ο εν λόγω νόμος προβλέπει για τα δημόσια ακίνητα ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης, συνδυασμένες με όρους δόμησης οι οποίοι ενεργοποιούνται με τα οικεία ΕΣΧΑΔΑ. Πρόκειται για μια μορφή χωρικού σχεδιασμού με στοιχεία τόσο χωροτακτικά, όσο και πολεοδομικά, εφόσον το ΕΣΧΑΔΑ μπορεί να προβλέπει και ειδικότερες χρήσεις γης και όρους δόμησης. Αξιοσημείωτο είναι ότι σε περίπτωση διάστασης με τον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό τα ΕΣΧΑΔΑ υπερισχύουν, καθώς ο νόμος (ά. 12 παρ. 4 ν. 3986/2011) προβλέπει ότι τα ΕΣΧΑΔΑ μπορούν να τροποποιούν εγκεκριμένα Ρυθμιστικά Σχέδια, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΖΟΕ και άλλα σχέδια

χρήσεων γης, εφόσον η τροποποίηση καθίσταται αναγκαία για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη και την αποτελεσματική αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων. Το ΕΣΧΑΔΑ, ως μορφή νομικά δεσμευτικού χωρικού σχεδιασμού, υπόκειται κατά τις διατάξεις που το διέπουν σε στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση της κοινοτικής οδηγίας 2001/42· η σχετική διαδικασία περιλαμβάνει δημοσιότητα του σχεδίου και γνωμοδότηση του οικείου Περιφερειακού Συμβουλίου, το ΕΣΧΑΔΑ λαμβάνει δε τη μορφή κανονιστικού ΠΔ, που υπόκειται στην επεξεργασία του Ε΄ Τμήματος ΣτΕ.

Με τα ΕΣΧΑΔΑ του Ξενία Παλιουρίου και Κασσιώπειας[34] προβλέφθηκε η εγκατάσταση εντατικών τουριστικών χρήσεων σε παραθαλάσσιες εκτάσεις εκτός σχεδίου, παρακείμενες σε δάση, με συντελεστή δόμησης 0,2 και ποσοστό κάλυψης 50%, ποσοστό το οποίο είναι κατά τι μικρότερο από τα προβλεπόμενα για ακίνητα εντός οικισμού με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους. Και τα δύο σχετικά ΠΔ εγκρίθηκαν κατά την επεξεργασία τους από το Ε΄ Τμήμα[35], το οποίο έλαβε πρωτίστως υπόψη του ότι «το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων, μέρος του οποίου αποτελεί η αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου εξυπηρετεί, κατά τη βούληση του νομοθέτη «σκοπούς υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος». Συνολικά κρίνεται ότι ο καθορισμός εντατικής τουριστικής χρήσης για τα συγκεκριμένα εκτός σχεδίου παραθαλάσσια ακίνητα «είναι ανεκτός, προεχόντως ενόψει της εξυπηρέτησης του υπέρτερου σκοπού της αποδοτικότερης εκμετάλλευσης του ακινήτου αυτού του Δημοσίου». Στα εν λόγω Πρακτικά Επεξεργασίας επίσης ελήφθη υπόψη ότι κατά τη βούληση του νομοθέτη καθορίσθηκε για πρώτη φορά ο βασικός χωρικός προορισμός του ακινήτου, ότι η ειδική κατηγορία χρήσης που εισήχθη με τον ν. 3986/2011, αν και δεν προβλεπόταν από το υφιστάμενο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού, εναρμονίζεται με αυτό, καθώς και με τον εθνικό και περιφερειακό σχεδιασμό, όσο και με τη Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων του νέου ειδικού χωροταξικού σχεδιασμού για τον τουρισμό. Τέλος, υπογραμμίζεται ότι προηγήθηκε διαδικασία με συμμετοχή του κοινού και επιστημονική μελέτη του προτεινόμενου σχεδίου. Συνοψίζοντας, το Ε΄ Τμήμα έκρινε ότι η εισαγόμενη ειδική χρήση δεν αντιβαίνει στο άρθρο 24 του ισχύοντος Συντάγματος, ενόψει, μάλιστα, του οριακού ελέγχου που μπορεί να ασκήσει, ως προς το ζήτημα αυτό, ο ακυρωτικός δικαστής, λαμβάνοντας υπόψη ότι δεν πρόκειται για γενικές ρυθμίσεις, αλλά για ειδικούς όρους δόμησης που αφορούν αποκλειστικά την ειδική κατηγορία των προς αξιοποίηση συγκεκριμένων ακινήτων της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου.

Μπορεί να διατυπώσεις κανείς ορισμένα σημεία προβληματισμού σε σχέση με τις τοποθετήσεις αυτές. Καταρχάς, εισάγεται η σκέψη ότι το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου -υπό τη μορφή του συμφέροντος αποδοτικότερης εκμετάλλευσης της ιδιωτικής του περιουσίας- είναι αρκούντως έντονο, ώστε να ασκεί επίδραση στην προστασία που παρέχει το ά. 24 Συντ. στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον. Η αντίληψη αυτή δύσκολα συνάδει με τα κριθέντα από την προηγούμενη απόφαση της

Ολομέλειας ΣΤΕ 3341/2013 για τα αυθαίρετα, όπου έγινε δεκτό ότι το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου δεν μπορεί να υπερισχύει της προστασίας του περιβάλλοντος, κινείται όμως στο ίδιο πνεύμα συγκατάβασης έναντι των νέων προτεραιοτήτων της Πολιτείας που χαρακτηρίζει την τελευταία μείζονα κρίση του Συμβουλίου για το θέμα των αυθαιρέτων (ΣΤΕ Ολομ. 1858/2015). Ακόμη, δεν βρίσκει κανείς αναφορά στην πάγια νομολογία του Συμβουλίου περί της περιβαλλοντικής ευαισθησίας των παράκτιων περιοχών, οι οποίες εν προκειμένω, αν και βρισκόμενες εκτός σχεδίου και όμορες με δάση, προστατευόμενα οικοσυστήματα και μνημεία, καλούνται να πολεοδομηθούν για πρώτη φορά και να υποδεχθούν δόμηση σε ένταση που μάλλον προσήκει σε αμιγώς οικιστικές περιοχές. Ταυτόχρονα, πρόκειται για περιοχές οι οποίες έχουν υπερβεί λόγω κορεσμού κατά πολύ την φέρουσα ικανότητά τους για τουριστική ανάπτυξη.

Αξιοσημείωτο στην περίπτωση της Κασσιώπης είναι επίσης το γεγονός ότι το Τμήμα αφήνει ασχολίαστη την αντίθετη γνωμοδότηση του Περιφερειακού Συμβουλίου, που ζητούσε τη δημιουργία πάρκου, ενώ στην προηγούμενη νομολογία της Ολομέλειας σε σχέση με το Διεθνές Κέντρο Ραδιοτηλεόρασης το Δικαστήριο υπεισέρχεται σε μια αναλυτική εξέταση της αρνητικής γνωμοδότησης του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Εν τέλει, η επίκληση του μειωμένου ακυρωτικού ελέγχου σε σχέση με τον κανόνα της επιδείνωσης των όρων διαβίωσης προβληματίζει· καταρχάς, αναμφίβολα είναι μειωμένες οι δυνατότητες ελέγχου από τον ακυρωτικό δικαστή, όμως η ακυρωτική δικαιοδοσία αποτελεί μια μορφή της δικαιοδοτικής λειτουργίας του ΣΤΕ, η οποία δεν ασκείται όμως εν προκειμένω. Η επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων δεν συνιστά δικαιοδοτικό έργο, δύσκολα δε μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι εξουσίες παρέμβασης στα κανονιστικά Διατάγματα δεσμεύονται από τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου.

β) Αστέρας Βουλιαγμένης

Μάλλον αντίθετες ερμηνευτικές τάσεις επικράτησαν στο Πρακτικό Επεξεργασίας ΣΤΕ 28/2015^[36], το οποίο αφορά στην επεξεργασία του ΕΣΧΑΔΑ του Αστέρα Βουλιαγμένης, με το οποίο τροποποιήθηκαν στη χερσόνησο Μικρό Καβούρι της Βουλιαγμένης οι υφιστάμενες χρήσεις γης, κατά τρόπον ώστε να επιτραπεί, επιπροσθέτως των ήδη υφιστάμενων ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων, η δημιουργία ξενοδοχείων συνιδιοκτησίας και ιδιωτικών κατοικιών. Το Ε' Τμήμα τριχοτομήθηκε. Κατά τη γνώμη που πλειοψήφησε, η προβλεπόμενη μεταβολή χρήσεων δεν εύρισκε έρεισμα στον πολεοδομικό ή χωροταξικό σχεδιασμό της περιοχής, η δε προσθήκη μεγάλου αριθμού κατοικιών συνιστά επιδείνωση του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού, περιβάλλοντος, εφόσον μετατρέπει την ευαίσθητη χερσόνησο σε οικιστική κατ' ουσίαν περιοχή με μεικτές χρήσεις. Η πλειοψηφήσασα γνώμη δέχθηκε ότι το δημόσιο συμφέρον στην οικονομική ανάπτυξη θα δικαιολογούσε μεν την δημιουργία ξενοδοχείων συνιδιοκτησίας εντός των υφισταμένων ξενοδοχειακών

μονάδων, «ακόμη και με κατεδάφιση και ανακατασκευή των μονάδων αυτών στις ήδη δομημένες επιφάνειες», όχι όμως και την προσθήκη κατοικιών που θα επέκτειναν στην περιοχή τον οικιστικό ιστό της Βουλιαγμένης, δεδομένου ότι η χρήση της μόνιμης κατοικίας είναι αυτάρκης και δεν συμβάλλει στην αύξηση της απασχόλησης. Κατά την πειστική άποψη μίας Συμβούλου μάλιστα, ενόψει του ιδιαίτερου προστατευτικού καθεστώτος και της εξαιρετικής φυσιογνωμίας της χερσονήσου δεν μπορεί να επιτραπεί δόμηση πέραν της υφιστάμενης, δηλαδή δόμηση εκτός του περιγράμματος των ήδη υφιστάμενων κτισμάτων. Μειοψηφία ενός Συμβούλου δέχθηκε αντιθέτως ότι εν προκειμένω δεν υφίσταται ουσιώδης επιδείνωση του περιβάλλοντος, οι επίμαχες ρυθμίσεις δε σε κάθε περίπτωση δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Μετά την αναπομπή του ΕΣΧΑΔΑ Αστέρα Βουλιαγμένης από το εν λόγω ΠΕ ΣτΕ, η διοίκηση προχώρησε στη ριζική βελτίωση του σχεδίου ως προς τους όρους προστασίας του περιβάλλοντος, τη διατήρηση της φυσιογνωμίας του ακινήτου ως περιοχής τουρισμού-αναψυχής, αλλά και από την άποψη της έκτασης και της κατανομής των επιτρεπομένων χρήσεων, της δόμησης και κάλυψης και εν γένει της επιβάρυνσης της χερσονήσου στο σύνολό της. Το αναθεωρημένο σχέδιο εγκρίθηκε πλέον με το ΠΕ ΣτΕ 152/2016.

5. Επίλογος

Το 1994 ο Γιώργος Παπαδημητρίου έγραφε με την οξυδέρκεια και τη διορατικότητα που αποτελούν τα κύρια χαρακτηριστικά του έργου του: «*Η προστασία του περιβάλλοντος και η οικονομική ανάπτυξη αποτελούν σε κάθε σύγχρονη κοινωνία μεγέθη που συνήθως αντιπαρατίθενται και όχι σπάνια συγκρούονται. Το πρόβλημα της αναζήτησης ενός πρόσφορου ρυθμού για την από κοινού άρθρωση στην πράξη των δύο αυτών μειζόνων συνταγματικών αγαθών βρίσκεται μονίμως στην ημερήσια διάταξη*». Κατά τον τιμώμενο, η σύνθεση αυτή μπορεί να επιτευχθεί μόνον μέσω της κοινωνικής δέσμευσης της ιδιοκτησίας και της κοινωνικής διάπλασης της οικονομίας της αγοράς, με βασικό στόχο την προστασία του περιβάλλοντος σε όλες τις βασικές πτυχές του [\[37\]](#).

Πρόκειται για μια σύνθεση δύσκολη ακόμη και σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης, η οποία αναμφίβολα καθίσταται εξαιρετικά περίπλοκη σε περιόδους κρίσης. Στην πενταετία που πέρασε, η νομολογία του ΣτΕ σχετικά με το οικιστικό περιβάλλον βρέθηκε σε περιδίνηση, κινούμενη μεταξύ των προτεραιοτήτων που είχαν καθορισθεί σε ένα σώμα αποφάσεων της αμέσως προηγούμενης περιόδου αφενός, και της διάθεσης για υποβοήθηση της αναπτυξιακής προσπάθειας της Πολιτείας αφετέρου. Σε ορισμένες περιπτώσεις αναζητήθηκαν νέα σημεία προσανατολισμού, αλλού όμως χρειάστηκε η αναδίπλωση, καθώς διεφάνη ότι η πίεση για οικοδομική εκμετάλλευση αφορά και σε ακίνητα που κατατάσσονται στις πολύτιμες εφεδρείες της χώρας.

Είναι δύσκολο να προβλέψει κανείς ποια ερμηνευτική κατεύθυνση θα επικρατήσει στα θέματα προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος. Όμως πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι, παρά τα δύσκολα από νομική και κοινωνική άποψη προβλήματα που ετέθησαν στο ανώτατο διοικητικό δικαστήριο κατά τη τελευταία εξαετία[38], «ο θεσμικός ρόλος του δικαστή και η θεσμική ευθύνη του δεν έχουν μεταβληθεί (...), όπως δεν έχει μεταβληθεί το ουσιαστικό περιεχόμενο του έργου του»[39]. Σημαντικό είναι επίσης ότι τα αποτελέσματα στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον των αποφάσεων που λαμβάνονται τώρα, στο επίπεδο των ρυθμίσεων του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου, θα φανούν σε χρονικό σημείο στο οποίο -ενδεχομένως- θα έχουμε περάσει σε άλλη φάση του οικονομικού κύκλου. Από τον εφαρμοστή του δικαίου πρέπει λοιπόν να απαιτήσουμε κρίσεις στο πνεύμα της αειφορίας, μια διαχείριση του οικιστικού περιβάλλοντος με το νου στα συμφέροντα των επερχόμενων γενεών.-

**Το κείμενο αποτελεί προδημοσίευση από το Σεμινάριο Συνταγματικών Θεσμών στη μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου, με τίτλο «Οικονομική κρίση και περιβάλλον» και θα δημοσιευθεί στον τόμο 3 της Σειράς «Πολιτεία - Θεσμοί - Δικαιώματα» από τις Εκδόσεις Παπαζήση.*

[1] Ενδεικτικά ΣτΕ Ολομ. 2034-6/2011, 3511/2010, 3848/2005. Βλ. και Ν. Ρόζου, Πολεοδομικό δίκαιο και περιορισμοί της ιδιοκτησίας. Ο πρωτογενής καθορισμός του περιεχομένου της κυριότητας επί ακινήτων και ειδικών αγαθών και οι περαιτέρω περιορισμοί του (Ιούλιος 2007), <https://nomosphysis.org.gr/category/keimena>, Απ. Σίνη, Η δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές και η προστασία του περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη (Μάρτιος 2009), <https://nomosphysis.org.gr/keimena>.

[2] Βλ. τις προβλέψεις του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης [ΦΕΚ Α΄ 118/3-7-2008] για περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης, ά. 8 παρ. 2.1. και ά. 10 παρ. 3· σχετικά Μ. Ευαγγελίδου, Περί κατάργησης της «εκτός σχεδίου» δόμησης. Αρκεί η πολιτική βούληση χωρίς επαρκή επιστημονική υποστήριξη; (Φεβρουάριος 2011), <https://nomosphysis.org.gr/category/keimena>.

[3] Βλ. την άτολμη ρύθμιση του ά. 9 παρ. 2 περ. α) ν. 3937/2011 [ΦΕΚ Α΄60] και την κριτική του Αχ. Πληθαρά, Εκτός σχεδίου δόμηση: Μια πράξη πολέμου για το περιβάλλον (Φεβρουάριος 2011), <https://nomosphysis.org.gr/category/keimena>.

[4] Για μια εκτεταμένη ιστορική αναδρομή στο πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης και της νομιμοποίησής της βλ. Δ. Μέλισσα, Πολεοδομίας τέλος, ΔιΔικ 2012, σ. 1108 επ.

[5] Για την προβληματική της αυθαίρετης δόμησης βλ. ιδίως Κ. Γιαννακόπουλου, Από την αυθαίρετη δόμηση στην αυθαίρετη νομοθέτηση. Σκέψεις γύρω από την συμβολή του διοικητικού δικαστή στον εξορθολογισμό της κρατικής δράσης με αφορμή την απόφαση ΣΤΕ (Ε΄) 3610/2007 (Φεβρουάριος 2008),

<https://nomosphysis.org.gr/category/keimena>, Αγγ. Μίντζια, Αυθαίρετη δόμηση. Ερμηνευτικοί προβληματισμοί στο πλαίσιο των διατάξεων για την νομιμοποίηση των αυθαίρετων κατασκευών, ΔιΔικ 20 (2008), σ. 1 επ., Β. Ρώτη, Η αντισυνταγματική νομιμοποίηση των αυθαιρέτων (ΣΕ 247/80 και 1876/80), ΤοΣ 1980, σ. 640 επ., Σ. Ρίζου, Η αυτοαναίρεση του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου, Τιμητικός Τόμος ΣτΕ -75 χρόνια, 2004, σ. 1191 επ. Αυτοτελώς για την αυθαίρετη δόμηση Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το δίκαιο της Δόμησης, Τόμος Β', Αυθαίρετη Δόμηση, 1999, passim, και εντελώς πρόσφατα, Ι. Μαθιουδάκης, Νόμιμη και αυθαίρετη δόμηση, 2016, passim. Σχετικά με το γερμανικό δίκαιο W. Kahl, Ζητήματα διοικητικού και συνταγματικού δικαίου στην αντιμετώπιση των παράνομων κατασκευών στη Γερμανία, ΕφημΔΔ 2015, σ. 498 επ.

[6] ΦΕΚ Α' 122.

[7] Κ. Γώγος, Η συνταγματική προβληματική της νομιμοποίησης των αυθαίρετων κατασκευών. Με αφορμή τις κατασκευές στους ημιπαίθριους χώρους (Ιούνιος 2009), <https://nomosphysis.org.gr/category/keimena>.

[8] Βλ. Γ. Αλαβάνου, Μηχανικοί: Μόνο χάνουν από την αυθαίρετη δόμηση, Ενημερωτικό Δελτίο ΤΕΕ, τεύχος 2561, 23.11.2009, σ. 28.

[9] ΦΕΚ Α' 62.

[10] ΝοΒ 2012, σ. 1275=Αρμ 2012, σ. 1312 με παρατηρήσεις Ι. Μαθιουδάκη.

[11] ΦΕΚ Α' 209.

[12] Βλ. τον α.ν. 410/1968, ΦΕΚ Α' 110.

[13] Ν. 720/1977, ΦΕΚ Α' 297.

[14] Βλ. ά. 15 επ. ν. 1337/1983, ΦΕΚ Α' 133.

[15] Για την αντιμετώπιση των παλαιότερων εκείνων ρυθμίσεων από τη νομολογία βλ. Γώγου, Η συνταγματική προβληματική της νομιμοποίησης των αυθαίρετων κατασκευών. Με αφορμή τις κατασκευές στους ημιπαίθριους χώρους (Ιούνιος 2009), <https://nomosphysis.org.gr/category/keimena>.

[16] Αρμ 2013, σ. 2449 με παρατηρήσεις Ι. Μαθιουδάκη. Για την απόφαση αυτή βλ. επίσης Κλ. Πουϊκλή, Νομιμοποίηση των αυθαίρετων κατασκευών: Η εξάντληση των συνταγματικών ορίων και η ανεξάντλητη ευθύνη της Πολιτείας. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολομέλεια 3341/2013, ΕφημΔΔ 2013, σ. 604 επ.

[17] ΠερΔικ 2014, σ. 123.

[18] Κριτικά *Μαθιουδάκης*, Νόμιμη και αυθαίρετη δόμηση, παρ. 839.

[19] Για τη σχετική προβληματική: *Κ. Γιαννακόπουλος*, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β΄ 693/2011, ΣτΕ Στ΄ 1620/2011 ΣτΕ Α΄ 2094/2011, ΕφημΔΔ 2012, σ. 100 επ., *Γ. Δρόσος*, Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή, ΕφημΔΔ 2015, σ. 15 επ. (18), *Δ. Εμμανουηλίδης/Μ. Σκανδάλη*, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εις ΔΣΑ 2013, Μελέτες επί του Μνημονίου, σ. 247 επ., *Π. Λαζαράτος*, Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, ΘΠΔΔ 2013, σ. 686 επ., *Ι. Μαθιουδάκης*, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περιόδους έντονης οικονομικής κρίσης, ΕφημΔΔ 2011, σ. 478 επ., *Π. Μαντζούφας*, Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, 2014, σ. 123 επ.

[20] Σχετικά βλ. *Κ. Σακελλαροπούλου*, Η αυθαίρετη δόμηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας μέχρι και το νόμο 4014/2011, ΘΠΔΔ 2016, σ. 1 επ., ιδίως 8 επ.

[21] ΣτΕ (Ολομ.) 3921/2010, ΘΠΔΔ 2011, σ. 158= ΠερΔικ 2010, σ. 756, ΣτΕ (Ολομ.) 3500/2009.

[22] ΘΠΔΔ 2015, σ. 430=Αρμ 2015, σ. 1591= ΠερΔικ 2015, σ. 311.

[23] ΦΕΚ Α΄ 173.

[24] Βλ. και *Μαθιουδάκη*, Νόμιμη και αυθαίρετη δόμηση, παρ. 827.

[25] Βλ. *Ε. Τροβά*, Οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004, τα Ολυμπιακά έργα και το Περιβάλλον, ΠερΔικ 2003, σ. 240 επ., καθώς και τις εργασίες του συλλογικού έργου: *Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος*, Ολυμπιακοί Αγώνες και Περιβάλλον, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.

[26] ΦΕΚ Α΄ 130.

[27] ΦΕΚ Α΄ 131.

[28] Για το πολεοδομικό κεκτημένο βλ. *Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Δίκαιο Περιβάλλοντος, γ΄ έκδ. 2008, σ. 61, *Κ. Μενουδάκου*, Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την αναθεώρηση, ΝοΒ 2002, σ. 45 επ. (46), *Γλ. Σιούτη*, Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, β΄ έκδ. 2011, σ. 167-170. Επίσης βλ. *Κ. Γώγου*, Το οικολογικό κράτος, εις Θ. Αντωνίου (επιμ.), Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου, 2014, σ. 243 επ.

(248).

[29] ΣτΕ (Ολομ.) 376/2014, (Ολομ.) 1970/2012, (Ολομ.) 415/2011, (Ολομ.) 3059/2009, (Ολομ.) 123/2007, (Ολομ.) 1528/2003. Βλ. και τις σκέψεις της Γ. Γιαννακούρου, Μια πρώτη, συνολική, επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού – σκέψεις και προβληματισμοί, ΠερΔικ 2015, σ. 1 επ.(7), η οποία αντιλαμβάνεται την αποδοχή από τη νομολογία δυσμενέστερων πολεοδομικών ρυθμίσεων, ενόψει λόγου δημοσίου συμφέροντος που τις επιβάλλει, ως μια πιο σχετική αντίληψη του πολεοδομικού κεκτημένου.

[30] ΣτΕ (Ολομ.) 3059/2009. Σχετικά Π.Μ. Ευστρατίου, Το deal της «διπλής ανάπλασης» Λεωφόρου Αλεξάνδρας-Ελαιώνα Βοτανικού και το «εμπόδιο» του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η αντισυνταγματικότητα του άρθρου 12 του Ν. 3481/2006 για την ανέγερση πολυλειτουργικού δημοτικού κτιρίου και εμπορικού κέντρου σε κοινόχρηστους χώρους πρασίνου στο πλαίσιο της μετεγκατάστασης του γηπέδου του Παναθηναϊκού (ΣτΕ 3059/2009 Ολομ.), <https://nomosphysis.org.gr/category/keimena>.

[31] ΦΕΚ Α΄ 152.

[32] ΦΕΚ Β΄ 1138/2009. Το νεότερο Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό [ΦΕΚ Β΄ 3155/2013] ακυρώθηκε με την απόφαση ΣτΕ (Ολομ.) 3632/2015, ΠερΔικ 2015, σ. 699 με παρατηρήσεις Ευγ. Πρεβεδούρου.

[33] Η μεταβίβαση του ακινήτου της Κασσιώπης Κερκύρας στο ΤΑΙΠΕΔ κρίθηκε στην απόφαση ΣτΕ 2025/2015, ΠερΔικ 2015, σ. 725.

[34] Η νομιμότητα της ΣΜΠΕ του ΕΣΧΑΔΑ της Κασσιώπης απασχόλησε τη ΣτΕ (Ολομ. 3874/2014).

[35] ΣτΕ ΠΕ 309/2013 για το ΕΣΧΑΔΑ Κασσιώπειας, και ΣτΕ ΠΕ 363/2013 για το ΕΣΧΑΔΑ Ξενία Παλιουρίου.

[36] ΠερΔικ 2015, σ. 127 επ. με παρατηρήσεις Στ. Κουστένη.

[37] Γ. Παπαδημητρίου, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία (Οκτώβριος 1994), Νόμος και Φύση 1994, 375 επ.=
<https://nomosphysis.org.gr/category/keimena>.

[38] Βλ. τις παρατηρήσεις του Γ. Δρόσου, Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή, ΕφημΔΔ 2015, σ. 15 επ. (16 επ.).

[39] Κ. Μενουδάκος, Ομιλία κατά την τελετή αναγόρευσής του σε επίτιμο διδάκτορα Α.Π.Θ., ΘΠΔΔ 2014, σ. 64 επ. (72).