

# **Η ΜΗ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΟΡΙΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΙΣΜΩΝ ΩΣ ΟΙΚΙΣΜΩΝ: ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΤΑ ΣΤΕ Π.Ε. 234/2017 (5μ) ΚΑΙ 53/2018 (ΟΛ)**

**Συγγραφέας:** Ν. Ρόζος

## **I**

1. Όπως είναι γνωστό, η μεταβολή του προορισμού δασών και δασικών εκτάσεων (εφεξής: δδε) είναι σύμφωνα με το Σύνταγμα επιτρεπτή μόνο κατ' εξαίρεση, δηλαδή εφ' όσον συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος και υπό τον όρο ότι σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση κρίνεται ότι η θυσία της (συγκεκριμένης) δασικής βλάστησης είναι πράγματι επιβεβλημένη<sup>[1]</sup>, δηλαδή επιβάλλεται ως άφευκτη λύση για την ικανοποίηση άλλης, ζωτικής σημασίας ανάγκης για το εθνικό συμφέρον, η οποία στη συγκεκριμένη περίπτωση αξιολογείται ως προέχουσα<sup>[2]</sup>. Άφευκτη λύση σημαίνει τον -στο μέτρο του δυνατού- μέγιστο περιορισμό της εξαίρεσης για την υπερίσχυση του κανόνα: ότι το μέγεθος της θυσίας δεν υπερβαίνει το απολύτως αναγκαίο μέτρο<sup>[3]</sup>.

Σταθμίζεται κατά πόσον είναι δυνατόν να αποφευχθεί η μεταβολή του προορισμού και αν τούτο δεν μπορεί να επιτευχθεί, επιδιώκεται να είναι όσο το δυνατόν μικρότερη η απώλεια της ωφέλειας που θα προκύψει από τη μεταβολή, εν όψει της χρησιμότητας του δδε και της θέσεώς του, της εκτάσεως και της χρονικής διάρκειας της μεταβολής αυτής. Προς τούτο λαμβάνεται υπόψη όχι μόνο η ιδιαίτερη σημασία και η θέση των δδε, αλλά και η φέρουσα ικανότητά τους: η από δασολογικής απόψεως «υγεία» τους, οι επιπτώσεις ήδη πραγματοποιηθεισών επεμβάσεων σε αυτές, νομίμων και μη κ.λπ. Έτσι δεν θα επιτραπεί επέμβαση σε δδε η ισορροπία των οποίων έχει ήδη διαταραχθεί εφόσον υπάρχουν άλλα τα οποία μπορούν να την ανεχθούν.

Άσχετο, πάντως, κριτήριο ως προς την δυνατότητα μεταβολής του προορισμού δδε είναι το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς. Πράγματι, σε αντίθεση με την αρχική ρύθμιση του τετάρτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος, κατά την οποία μόνο των δημοσίων δδε επιτρέπεται η μεταβολή του προορισμού υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, η μετά την αναθεώρηση του 2001 ισχύουσα ρύθμιση του πέμπτου εδαφίου της αυτής παραγράφου έχει αποβάλει το κριτήριο αυτό. Αυτόθροη συνέπεια είναι ότι οιαδήποτε χρήση του είναι συνταγματικώς ανεπίτρεπτη.

2. Τα ανωτέρω είναι βεβαίως ληπτέα υπόψη και για τη διαμόρφωση του χωροταξικού σχεδιασμού ο οποίος προβλέπεται από τις επόμενες παραγράφους του αυτού άρθρου 24. Και ναι μεν, όπως είχε διευκρινίσει και ο «πατέρας» των σχετικών διατάξεων Κ. Μπίρης «όταν λέγω οικιστικά, το λέγω υπό την ευρύτερα έννοια της λέξεως οικισμός.

Δεν πρόκειται περί του Συνοικισμού. Ο οικισμός είναι ολόκληρος η εποίκησης της Χώρας. Είναι ολόκληρος η δραστηριότητα, ολόκληρος η ρύθμιση της ζωής της»[4], πλην από τη διατύπωση των διατάξεων αυτών συνάγεται ότι όπου, τόσο στις πόλεις όσο και στις οικιστικές περιοχές, εξαιρουμένων εκείνων όπου αποκλειστική δραστηριότητα είναι η παραγωγή, υπάρχει και διαβίωση, έχουμε οικισμό, και για τη διαβίωση αυτή πρέπει «να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι», με τις «σχετικές επιλογές και σταθμίσεις [να] γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης» (παρ. 2), είτε οι ανωτέρω περιοχές είναι πολεοδομημένες είτε όχι (παρ. 3-5)[5].

Δεν είναι τυχαίος ο όρος διαβίωση, δηλαδή ο συγκεκριμένος τρόπος ζωής, το σύνολο των συνθηκών υπό τις οποίες κάποιος ζει[6] σε περιβάλλον που τον ευνοεί, άλλοτε (και) για εργασία, άλλοτε για αναψυχή. Αντιθέτως, η διαμονή είναι η παραμονή και διαβίωση σε συγκεκριμένο τόπο, συνήθως για περιορισμένο χρονικό διάστημα[7]: είναι συνεπώς έννοια είδους της έννοιας γένους διαβίωση. Εάν, επομένως, προβλέπεται διαβίωση, έχουμε οικιστική περιοχή που είναι οικισμός. Και αναπόφευκτα η επιστήμη θα ληφθεί υπόψη για τις σχετικές εννοιολογικές διευκρινίσεις, νοουμένου βεβαίως ότι κανόνας δικαίου κατωτέρου του Συντάγματος επιπέδου ο οποίος δεν θα χαρακτηριζε οικισμό την οικιστική περιοχή όπου προβλέπεται διαβίωση, αφαιρώντας τον έτσι από την εφαρμογή των περί αυτού διατάξεων του, είναι αντίθετος προς αυτό. Περαιτέρω δε συνέπεια των ανωτέρω είναι ότι η δημιουργία, διαμόρφωση και ανάπτυξη οικιστικών περιοχών που είναι οικισμοί πρέπει να κινηθεί εντός των ορίων που θέτει η παρ. 1 του άρθρου 24 όσον αφορά τη δυνατότητα μεταβολής δδε. Είναι γνωστό ότι η νομολογία δεν επιτρέπει τη μεταβολή του προορισμού δδε για τη διαμόρφωση και ανάπτυξη οικισμών[8], διότι τούτο συνεπάγεται, όπως παρατηρεί και η μειοψηφία στο ΠΕ 234/2017, την «καθολική, οριστική και μη αναστρέψιμη αναίρεση» του προορισμού τους.

3α. Η επιστήμη δέχεται ότι «οικισμός είναι ένα σύνολο κατοικιών [πρώτο στοιχείο: υλική υπόσταση πλειόνων κατοικιών] που βρίσκονται σε σχετικά μικρή απόσταση μεταξύ τους, έτσι ώστε να δημιουργούνται ανάμεσά τους ορισμένες χωρικές και λειτουργικές σχέσεις. Δεν έχει σημασία αν οι κατοικίες αυτές είναι πολλές ή λίγες.... Ο οικισμός αρχίζει να αποκτά οντότητα από τη στιγμή που ο αριθμός των νοικοκυριών [δεύτερο στοιχείο: οργάνωση διαβίωσης] που τον απαρτίζουν είναι ικανός να δημιουργήσει μία ομάδα μεγαλύτερη από το νοικοκυριό»[9] [τρίτο στοιχείο: ελάχιστος αριθμός των δύο προηγούμενων - όχι απαίτηση συνεχούς διαβίωσης].

β. Αλλά και ο νομοθέτης δέχεται τα αυτά κριτήρια. Ενδεικτικά αναφέρονται τα εξής: Στο άρθρο 4 του από 6-17.10.1978 π.δ/τος (Δ' 578), όπως αυτό ισχύει, ορίζεται ότι στην εκτός σχεδίου δόμηση η ελάχιστη απόσταση μεταξύ δύο κτιρίων, κάθε ένα από τα οποία ευρίσκεται στο δικό του γήπεδο, είναι 30 μέτρα. Περαιτέρω, στο άρθρο 1 του από 20-30.8.1985 π.δ/τος (Δ' 414) για την πολεοδόμηση οικισμών έως 2.000 κατοίκων ορίζεται ότι «ως οικισμός νοείται κάθε διακεκριμένο οικιστικό σύνολο το

οποίο αναφέρεται στην εκάστοτε τελευταία απογραφή ως οικισμός έως 2.000 κατοίκους, ανεξαρτήτως αν ο Ο.Τ.Α. στον οποίο υπάγεται έχει πληθυσμό μεγαλύτερο των 2.000 κατοίκων». Και κατά το π.δ. 168/2008 (Α΄ 223), «Για τις ανάγκες απογραφής από την Ε.Σ.Υ» (άρθρ. 2), «ως αυτοτελής οικισμός ορίζεται ένα σύνολο οικιών οι οποίες γειτονεύουν και τα κτίρια των οποίων δεν απέχουν μεταξύ τους περισσότερο από 200 μέτρα αν δεν υπάρχει εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως και περιλαμβάνουν 10 τουλάχιστον κατοικίες νοικοκυριών και συλλογικές κατοικίες στις οποίες μπορούν να κατοικήσουν κανονικά πενήντα τουλάχιστον άτομα, ανεξαρτήτως αν αυτά κατοικούν όλο το έτος ή ορισμένη μόνο εποχή» (άρθρο 3)[10]. Υπογραμμίζεται, περαιτέρω, ότι με την παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν. 3832/2010 (Α΄ 38), τα αποτελέσματα των απογραφών χρησιμοποιούνται για τη λήψη αποφάσεων και τη διαμόρφωση πολιτικών σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, άρα και χωρικών πολιτικών. Όπως π.χ. για την εφαρμογή του αναφερόμενου στη σημ. 5 π.δ/τος 2/13.3.1981.

Εν όψει των ανωτέρω, τίθεται το ερώτημα της συνταγματικότητας των διατάξεων της χωροταξικής νομοθεσίας, οι οποίες δεν θεωρούν οικισμούς τα σύνθετα τουριστικά καταλύματα (II) και εκείνων της δασικής νομοθεσίας, η οποία επιτρέπει την επέμβαση σε ιδιωτικά δδε για τη δημιουργία σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων (III).

## II

1. Αρχικώς, ο ορισμός των σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων, εφεξής σκκ, είχε δοθεί με το άρθρο 2 του Ν. 2160/1993 (Α΄ 118), το οποίο καταργήθηκε από 1.1.2015 με το άρθρο 51 παρ. 4 του Ν. 4276/2014 «Απλούστευση διαδικασιών λειτουργίας τουριστικών επιχειρήσεων ...» (Α΄ 155/30.7.2014). Το άρθρο 1 του Νόμου αυτού (4276/2014) στη μεν παρ. 1 ορίζει, μεταξύ άλλων, τα τουριστικά καταλύματα και τις εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής ως αντικείμενο της δραστηριότητας των τουριστικών επιχειρήσεων, στη δε παρ. 2 ότι στα τουριστικά καταλύματα παρέχεται διαμονή και συναφείς προς αυτήν υπηρεσίες σε τουρίστες (εστίαση, ψυχαγωγία, αναψυχή, άθληση). Είναι δε αυτά κύρια (περ. α΄) και μη κύρια (περ. β΄). Τα κύρια διακρίνονται, μεταξύ άλλων, σε ξενοδοχεία (περ. α΄ υποπερ. αα΄) και σκκ (περ. α΄ υποπερ. δδ΄), τα οποία (σκκ) περιλαμβάνουν ξενοδοχεία σε συνδυασμό i) με αυτοεξυπηρετούμενα καταλύματα - τουριστικές επιπλωμένες κατοικίες, μεμονωμένες ή σε συγκροτήματα, επιφανείας τουλάχιστον 40 μ<sup>2</sup> (οι επαύλεις τουλάχιστον 100 μ<sup>2</sup>, άρθρ. 46 παρ. 2 Ν. 4179/2003 στο οποίο παραπέμπει το άρθρ. 1 παρ. 1 περ. β΄ του Ν. 4276/2014) και δομούμενες ως κατοικίες με αυτοτέλεια λειτουργίας και ανεξάρτητη εξωτερική προσπέλαση (περ. β΄ υποπερ. ββ΄) και ii) με εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής που αναφέρονται στην παρ. 3 του αυτού άρθρου, δηλαδή, πλην άλλων, συνεδριακά κέντρα, γήπεδα γκολφ, χιονοδρομικά κέντρα, θεματικά πάρκα, κέντρα αθλητισμού.

Με την παρ. 11 του αυτού άρθρου 1 διευκρινίζεται ότι όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρονται στκ του Ν. 2160/1993 νοούνται τα περιγραφέντα ανωτέρω. Ήδη ο Ν. 4002/2011 (Α΄ 180) είχε ορίσει (άρθρα 8 και 9) ότι στκ σε γήπεδα με έκταση μεγαλύτερη των 800 στρεμμάτων επιτρέπονται μόνο σε περιοχές ολοκληρωμένης τουριστικής ανάπτυξης, εφεξής ΠΟΤΑ, και ότι έως το 30% της συνολικής επιφάνειας του στκ μπορεί να πωληθεί ή να εκμισθωθεί μακροχρόνια σε τρίτους, δηλαδή και για μόνιμη εγκατάσταση, δηλαδή διαβίωση. Για το σκοπό αυτό «οι φορείς διαχείρισης του στκ οφείλουν να διατηρούν το σύνολο των κοινόχρηστων χώρων και εγκαταστάσεων του στκ που απαιτούνται ... για την εξυπηρέτηση των τουριστικών επιπλωμένων κατοικιών σε πλήρη λειτουργία καθ' όλη τη διάρκεια του έτους». Οι ΠΟΤΑ περιλαμβάνονται στους οργανωμένους υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων του άρθρ. 1 του Ν. 4179/2013 (Α΄ 175) και προβλέπεται η δημιουργία τους από το άρθρ. 29 του Ν. 2545/1997 (Α΄ 254) κατά κανόνα σε ιδιωτικές κατά 80% τουλάχιστον εκτάσεις εκτός σχεδίων πόλεων, οικισμών προ του 1923 και κάτω των 2.000 κατοίκων και κατ' εξαίρεση σε περιοχή Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, η οποία καθορίζεται από αυτό ως περιοχή τουρισμού-αναψυχής του άρθρου 8 του από 23.2-6.3.1987 π.δ/τος (Δ΄ 166). Το π.δ. αυτό καθορίζει τις κατηγορίες και το περιεχόμενο των χρήσεων γης στις περιοχές των γενικών πολεοδομικών σχεδίων (άρθρ. 1), οι οποίες είναι οικιστικές (άρθρ. 3 παρ. 6 Ν. 1337/1983, Α΄ 33). Μία από τις κατηγορίες αυτές και η προαναφερθείσα «τουρισμός - αναψυχή» (άρθρ. 1, Α΄ 7), περιεχόμενο της οποίας είναι, μεταξύ άλλων, ξενοδοχεία, κατοικία, εστιατόρια, αναψυκτήρια, χώροι συνάθροισης κοινού, αθλητικές εγκαταστάσεις, θρησκευτικοί χώροι, συνεδριακά κέντρα (άρθρ. 8 όπως ισχύει). Οι χρήσεις αυτές περιλαμβάνονται στις επιτρεπόμενες στις ΠΟΤΑ (άρθρ. 29 παρ. 2 περ. γ΄ Ν. 2545/1997), από τις οποίες η κατοικία αν τα ξενοδοχεία είναι 4 ή 5 αστέρων δυναμικότητας τουλάχιστον 1.000 κλινών και οι ειδικές τουριστικές υποδομές τουλάχιστον 2.

Δεν υπάρχει συνεπώς αμφιβολία ότι οι ΠΟΤΑ είναι οικισμοί σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 3 του Συντάγματος, εφόσον περιλαμβάνουν ένα σύνολο κατοικιών οι οποίες γειτονεύουν και όπου είναι δυνατή η διαβίωση μόνιμων και μη κατοίκων<sup>[11]</sup>, κατά τα ανωτέρω. Ο χρησιμοποιούμενος στην παρ. 2 του ανωτέρω άρθρου 1 του Ν. 4276/2014 όρος «διαμονή» είναι, ως ελέχθη, είδος της διαβίωσης.

2α. Ο Ν. 4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη» (Α΄ 142) διακρίνει στο άρθρο 1 μεταξύ διαμορφώσεως οικιστικών περιοχών και περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, συγκαταλέγοντας στους οργανωμένους υποδοχείς των δραστηριοτήτων αυτών τις ΠΟΤΑ καθώς και τα ΕΣΧΑΔΑ και τα ΕΣΧΑΣΕ. Στην παρ. 3 του άρθρου 7 ορίζει τις μεν οικιστικές περιοχές ως εκείνες όπου υφίσταται διαβίωση και οργανωμένη οικονομική και κοινωνική δραστηριότητα του ανθρώπου (περ. α΄), συνεπώς ως οικισμούς, οι οποίες διέπονται από τοπικά χωρικά σχέδια και περιλαμβάνουν, πλην άλλων χρήσεων, τον τουρισμό - αναψυχή (περ. α΄, α΄ και γγ΄)•

τις δε περιοχές παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, είτε εντός είτε εκτός σχεδίου ευρισκόμενες, ως τις προσφερόμενες για χωροθέτηση μεμονωμένων ή οργανωμένων παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, οι οποίες είναι δυνατόν να πολεοδομηθούν ανάλογα με το ιδιαίτερο καθεστώς που τις διέπει και επίσης περιλαμβάνουσες τη χρήση τουρισμός - αναψυχή(περ. β´, ββ´ και γγ´). Εάν πρόκειται για περιοχές - υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας ή απαιτούσες ειδικές ρυθμίσεις, τότε καταρτίζονται ειδικά χωρικά σχέδια, ιεραρχικώς του αυτού επιπέδου με τα τοπικά, στα οποία (ειδικά χωρικά) περιλαμβάνονται, πλην άλλων, και οι ΠΟΤΑ, τα ΕΣΧΑΔΑ και τα ΕΣΧΑΣΕ (άρθρ. 8 παρ. 2 και 11). Το περιεχόμενο όμως της κατηγορίας τουρισμός - αναψυχή στον «εν γένει χωρικό και πολεοδομικό σχεδιασμό» (άρθρ. 14 παρ. 1), άρα τόσο στα τοπικά (των οικιστικών περιοχών) όσο και στα ειδικά χωρικά (των περιοχών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων) σχέδια, καθορίζεται στο άρθρο 19 και περιλαμβάνει, βεβαίως, χρήσεις σχεδόν συμπίπτουσες με εκείνες του προαναφερόμενου άρθρου 8 του από 23.2-6.3.1987 π.δ/τος. Και εδώ προκύπτει ο χαρακτήρας της ΠΟΤΑ ως οικισμού.

β. Παρόμοιες είναι οι ρυθμίσεις του ήδη ισχύοντος Ν. 4447/2016 «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α´ 241)[12]. Και αυτός διακρίνει τις οικιστικές περιοχές από τις περιοχές ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (άρθρ. 1β), εκείνες δηλαδή που αναπτύσσονται βάσει ολοκληρωμένου σχεδιασμού προκειμένου να λειτουργήσουν κατά κύρια και αποκλειστική χρήση ως χώροι ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, καλούμενες οργανωμένοι υποδοχείς δραστηριοτήτων, μεταξύ των οποίων οι ΠΟΤΑ, τα ΕΣΧΑΔΑ και τα ΕΣΧΑΣΕ (άρθρ. 1δ´). Με το άρθρ. 5 ορίζεται ότι τα ειδικά χωροταξικά πλαίσια προσδιορίζουν τη χωρική διάρθρωση και δομή του οικιστικού δικτύου της χώρας (παρ. 1α) και εκείνη των τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων (παρ. 1β), με το άρθρ. 6 διακρίνονται το οικιστικό δίκτυο και ο αστικός χώρος (παρ. 1) από τους ανωτέρω οργανωμένους υποδοχείς δραστηριοτήτων (παρ. 2). Με το δε άρθρο 7 προβλέπεται ότι τα τοπικά χωρικά σχέδια καθορίζουν για κάθε δημοτική ενότητα αφ´ ενός μεν τις οικιστικές περιοχές, δηλαδή τις περιοχές που εξυπηρετούν τη διαβίωση και την οργανωμένη οικονομική και κοινωνική ζωή και δραστηριότητα του ανθρώπου, όπως είναι οι περιοχές εντός σχεδίου, οι οικισμοί προ του 1923, οι μικρότεροι των 2.000 κατοίκων καθώς και δεύτερης κατοικίας (παρ. 3α), αφ´ ετέρου δε τις περιοχές παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, οι οποίες είναι δυνατόν να πολεοδομούνται ανάλογα με το ειδικό καθεστώς που τις διέπει (παρ. 3β). Τέλος, με το άρθρ. 8 προβλέπεται ότι τα ειδικά χωρικά σχέδια περιλαμβάνουν ό,τι απαιτείται ώστε να καταστούν οι περιοχές κατάλληλες για τη δημιουργία των ανωτέρω οργανωμένων υποδοχέων δραστηριοτήτων (παρ. 2), όπως οι ΠΟΤΑ, τα ΕΣΧΑΔΕ και τα ΕΣΧΑΣΕ (παρ. 9).

Αλλά το άρθρο 9 περ. 1 -γραφή λανθάνουσα- αποκαλεί οικιστικές περιοχές τόσο εκείνες που προτείνονται για πολεοδόμηση βάσει τοπικών όσο και εκείνες που προτείνονται βάσει ειδικών χωρικών σχεδίων, καθορίζοντας αντιστοίχως συντελεστή δόμησης 0,4 στην παραθεριστική (δεύτερη) κατοικία, η οποία περιλαμβάνεται στις οικιστικές περιοχές του άρθρ. 7 και 0,6 στις περιοχές τουρισμού-αναψυχής, τις οποίες το αυτό άρθρο 7 δεν περιλαμβάνει στις οικιστικές αλλά στις περιοχές επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Επιπλέον, μετά την προαναφερθείσα κατάργηση του άρθρου 19 του Ν. 4262/2014<sup>[13]</sup> ισχύουν για τις περιοχές αυτές οι χρήσεις του άρθρου 8 του από 23.2.1987 π.δ/τος<sup>[14]</sup>.

3α. Ερωτάται λοιπόν: Εάν μια επιχειρηματική δραστηριότητα έχει ως αντικείμενο την οργάνωση μιας περιοχής για τη διαβίωση και την προσανατολισμένη στον τουρισμό και την αναψυχή κοινωνική ζωή τουριστών και μη τουριστών<sup>[15]</sup>, η περιοχή αυτή παύει άραγε να είναι κατά το Σύνταγμα οικισμός και δεν αντιμετωπίζεται από αυτό σαν τέτοιος για τον λόγο και μόνο ότι προήλθε από μια τέτοια δραστηριότητα; Η απάντηση είναι: όχι, διότι δεν νοούνται οικισμοί και οικιστικές περιοχές μη διεπόμενοι από το Σύνταγμα. Είναι συνεπώς αβάσιμη η διαβεβαίωση του ΠΕ 29/2015 (Ολ.), ότι το συγγενέστατο προς την ΠΟΤΑ ΕΣΧΑΣΕ, στο οποίο εφαρμόζονται αναλόγως οι προαναφερόμενες διατάξεις χωροταξικού σχεδιασμού του Ν. 4269/2014, είναι μεν «χωρικό σχέδιο» το οποίο, όμως, επειδή στοχεύει στην επίτευξη ειδικού οικονομικού και αναπτυξιακού σκοπού «δεν εντάσσεται σε ένα από τα είδη του χωροταξικού σχεδιασμού, όπως προβλέπεται στα γνωστά νομοθετήματα που ίσχυσαν και ισχύουν ...» -αν και ρυθμίζεται ρητώς από αυτά!- «[ούτε] αποτελεί εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού... [προς το οποίο] προσομοιάζει μόνο στην ειδική περίπτωση... [που θα] προσλάβει τη μορφή πολεοδόμησης ορισμένου τύπου... καίτοι και τότε διαφοροποιείται ως προς τον στόχο που είναι πάντα αναπτυξιακός» -αναπτυξιακός όμως δια της οργανωμένης διαβίωσης- «ενώ του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι γενικός» -αν και έχει πλείστες όσες κατηγορίες χρήσεων- «και αφορά την ανάπτυξη των πόλεων» -όχι δηλαδή και των οικιστικών περιοχών και των οικισμών- «χάριν της διαβίωσης του γενικού πληθυσμού»<sup>[16]</sup>, ο οποίος φαίνεται ότι ακόμα και όταν διαβιοί σε περιοχές τουρισμού και αναψυχής, διαβιοί εκεί διαφορετικά από τον «ειδικό πληθυσμό»(!) σε παρόμοιες περιοχές<sup>[17]</sup>. Θα μπορούσε δε και να υποστηριχθεί ότι, κατά τη λογική του Π.Ε. αυτού, στους εν λόγω «μη οικισμούς» δεν τίθεται θέμα αν δεν εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης σε αυτούς, αλλά μόνο όταν εξασφαλίζονται καλύτεροι από εκείνους των οικισμών, οπότε όμως δεν γίνεται αντιληπτό γιατί το Σύνταγμα εμμένει στη διαβίωση σε οικισμούς. Αβάσιμη είναι, επομένως, και η επίκληση του Π.Ε. αυτού στο Π.Ε. 234/2017 (παρ. 28) για τη διαβεβαίωση, με την παράθεση της αιτιολογικής εκθέσεως του Ν. 4002/2011 ότι η ΠΟΤΑ «δεν έχει σχέση με συμβατικές (οικιστικές ή άλλες) αναπτύξεις... δεν συνιστά οικισμό κατά την έννοια της πολεοδομικής νομοθεσίας, δηλαδή οργανωμένη πολεοδομική διαρρύθμιση μιας περιοχής που αποσκοπεί στην κάλυψη των αναγκών διαβίωσης του πληθυσμού και την εξυπηρέτηση οργανωμένης κοινωνικής ζωής και

παραγωγικής δραστηριότητας -βλ. όμως σημ. 15- κατά τους ορισμούς των Ν. 947/1979 και 4447/2016 αλλά συνιστά μία ελεγχόμενη επέμβαση στις χρήσεις του εδάφους για μία συγκεκριμένη δραστηριότητα, δηλαδή τουρισμό - αναψυχή και σε περιορισμένη κλίμακα».

β. Αφού, λοιπόν, με τα σχολιαζόμενα ΠΕ έγινε δεκτό ότι οι ΠΟΤΑ δεν αποτελούν πόλεις ή οικισμούς και έτσι παρακάμφθηκε η μη δεχόμενη τη δημιουργία οικισμών σε δδε νομολογία (ανωτέρω, 2 in fine), εξετάστηκε εάν η μεταβολή του προορισμού ιδιωτικού δάσους εκτάσεως 11.910,65 στρεμμάτων με τη δημιουργία ΠΟΤΑ σε αυτήν προέχει για την εθνική οικονομία ως χρήση της εκτάσεως αυτής επιβαλλόμενη από το δημόσιο συμφέρον, με τη διατύπωση θετικής γνωμοδοτήσεως.

### III

1α. Ο Ν. 998/1979, όπως ισχύει, διακρίνει τα δδε: (i) ανάλογα με την ωφελιμότητα και τη λειτουργία που εξυπηρετούν και αδιαφόρως του ιδιοκτησιακού τους καθεστώτος σε α) ιδιαίτερου ενδιαφέροντος, β) ασκούντα ιδιαίτερη προστατευτική επίδραση στα εδάφη και τα υπόγεια ύδατα, γ) ιδιαίτερης σημασίας από άποψη παραγωγής δασικών προϊόντων, δ) προσφερόμενα για αναψυχή του πληθυσμού ή αποτελούμενα παράγοντα των συνθηκών διαβιώσεως του πληθυσμού στην περιοχή ή της τουριστικής της ανάπτυξης και ε) μη εμπίπτοντα σε κάποια από τις ανωτέρω κατηγορίες (άρθρο 4 παρ. 1), (ii) ανάλογα με τη θέση τους, σε α) πάρκα, άλση, β) παραλιακά, παραλίμνια και παραποτάμια, γ) παρόδια εθνικών και επαρχιακών οδών, δ) εντός ή πέριξ τουριστικών περιοχών, ε) πέριξ πολιτιστικών περιοχών, στ) εντός βιομηχανικών περιοχών και ζ) εντός Αττικής (άρθρο 4 παρ. 2). Στις διατάξεις του επίσης περιλαμβάνει: α) τις δημόσιες χορτολιβαδικές εκτάσεις σε ημιορεινά, ορεινά και ανώμαλα εδάφη με φρυγανική, ποώδη ή άλλη αυτοφυή βλάστηση ή δασική βλάστηση που δεν συνιστά δασοβιοκοινότητα και β) βραχώδεις ή πετρώδεις εκτάσεις ημιορεινών, ορεινών και ανώμαλων εδαφών (άρθρο 3 παρ. 5), υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι και οι δύο δεν συνιστούν τις ασκεπείς εκτάσεις της παρ. 3 του αυτού άρθρου 3, που αποτελούν δδε.

β. Στο κεφάλαιο έκτο του αυτού Ν. και με τον τίτλο «Επιτρεπτές επεμβάσεις σε δάση, δασικές εκτάσεις και στις δημόσιες εκτάσεις των περιπτώσεων α' και β' της παρ. 5 του άρθρου 3 του παρόντος νόμου», όπως αυτό ισχύει αντικατασταθέν με το άρθρ. 36 του Ν. 4280/2014 (Α' 151), το άρθρ. 45 θέτει ως αρχή ότι κάθε επέμβαση σε δδε, ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού τους καθεστώτος, κριτηρίου μη συνταγματικού (ανωτ. Ι, 1), καθώς και σε δημόσιες εκτάσεις της παρ. 5 του άρθρ. 3 συνιστά εξαιρετικό μέτρο που επιτρέπεται μετά από έγκριση (παρ. 1), η οποία χορηγείται υπό την προϋπόθεση ότι για τη συγκεκριμένη χρήση δεν είναι δυνατή η διάθεση δημοσίων

εκτάσεων που δεν υπάγονται στις διατάξεις του Ν. αυτού (παρ. 3 εδ. δεύτερο). Η γενική αυτή απαγόρευση δεν ισχύει (αύτη παρ. 3 εδ. τέταρτο) προκειμένου: α) να εκτελεστούν στρατιωτικά έργα που αφορούν άμεσα την εθνική άμυνα, β) να διανοιγούν δημόσιες οδοί, γ) να κατασκευασθούν και εγκατασταθούν αγωγοί φυσικού αερίου και πετρελαϊκών προϊόντων, δ) να κατασκευασθούν και εγκατασταθούν έργα ηλεκτροπαραγωγής από Α.Π.Ε. στις οποίες προσμετρώνται οι μεγάλοι υδροηλεκτρικοί σταθμοί, ε) να εκτελεστούν έργα εκμετάλλευσης ορυκτών πρώτων υλών και στ) να εκτελεστούν έργα για τη φυσική απόλαυση των δδε (ορειβατικά καταφύγια, όχι όμως μονοπάτια, άρθρ. 56).

Συνεπώς, για έργα απαραίτητα για την άμεση ύπαρξη του Κράτους (περ. α'), τη θεμελίωση της οικονομικής και ενεργειακής υποδομής του (περ. β', γ' και δ'), τον πορισμό υλών που μόνο σε δδε ευρίσκονται (περ. ε') επιβαλλομένης, πάντως, της κατά το δυνατόν επαναφοράς του διαταραχθέντος φυσικού τοπίου στην προτέρα κατάστασή του, άρθρ. 7 παρ. 1β' Ν. 2837/2000, που όμως καταργήθηκε με το άρθρο 69 του Ν. 4512/2018! Και, τέλος, την κατά τον προορισμό των δδε απόλαυσή τους (περ. στ')[\[18\]](#).

Περαιτέρω, με το υπό τον τίτλο «Εγκαταστάσεις τουριστικού χαρακτήρα» άρθρο 49 ορίζεται ότι επιτρέπεται η επέμβαση σε δημόσια και ιδιωτικά δδε και εκτάσεις των περ. α' και β' της παρ. 5 του άρθρου 3 για τη δημιουργία, πλην άλλων, ξενοδοχειακών καταλυμάτων 4 ή 5 αστέρων (παρ. 1 και 4α) εάν αιτιολογείται ότι η επέμβαση αυτή αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος με τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου (παρ. 2), δηλαδή αφού διακριβωθεί και αιτιολογηθεί, σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο 45 παρ. 3, ότι εν προκειμένω δεν είναι δυνατή, πρώτον η διάθεση δημοσίου εκτάσεων που δεν συνιστούν δδε και, δεύτερον, εκτάσεων των περ. α' και β' της παρ. 5 του άρθρου 3. Πρόσθετη προϋπόθεση είναι ότι τα δδε στα οποία τελικώς μπορεί να επιτραπεί η ανωτέρω επέμβαση δεν υπάγονται στις προαναφερόμενες κατηγορίες α' έως γ' της παρ. 1 του άρθρου 4 και α', στ' και ζ' της παρ. 2 του αυτού άρθρου 4 (άρθρ. 49 παρ. 3).

γ. Εν τούτοις, με την περ. β' της αυτής παρ. 4 του άρθρου 49 ορίζεται ότι «υπό τους ανωτέρω όρους» -προφανώς τους ανωτέρω υπό II, 1, β' αναφερόμενους του δευτέρου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου 45 και των παρ. 2 και 3 του άρθρου 49- επιτρέπεται η επέμβαση σε ιδιωτικά δδε για τη δημιουργία στκ με όρους και περιορισμούς δομήσεως που καθορίζονται στις περ. γ' - στ' της αυτής παρ. 4β' και στην επόμενη παρ. 5. Επέμβαση, δηλαδή, για τη δημιουργία οικισμού, η οποία δεν επιτρέπεται κατά τα ανωτέρω υπό I και II εκτεθέντα.

2. Αλλά και υπό την εκδοχή ότι τέτοια επέμβαση επιτρέπεται, η σχετική ρύθμιση δεν παύει να είναι πολλαπλώς προβληματική.



Πράγματι, από το σύνολο της εκτεθείσης σχετικής νομοθεσίας προκύπτει ότι ουδόλως απαιτείται ένα στκ και, ειδικότερα, μια ΠΟΤΑ, να κατασκευασθεί σε δδε. Το πρόσθετο πλεονέκτημα της δυνατότητας απολαύσεως ενός δδε για τους διαβιούντες σε μια περιοχή τουρισμού-αναψυχής, και μάλιστα απολαύσεως ενός δδε που εξακολουθεί να παραμένει δδε, χωρίς δηλαδή επέμβαση σε αυτό, μπορεί να εξασφαλισθεί με την οριοθέτηση της περιοχής αυτής στις παρυφές ενός δδε και τη δημιουργία σε αυτό των έργων που επιτρέπονται για την απόλαυσή του κατά τον προορισμό του, δηλαδή εκείνων της τελευταίας περιπτώσεως του τετάρτου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου 45 (ορειβατικά καταφύγια, μονοπάτια, κλ.π).

Αποτελεί αντικείμενο του χωροταξικού σχεδιασμού ο καθορισμός περιοχών τουρισμού-αναψυχής οι οποίες μπορούν κατ' αρχήν να υποδεχθούν ΠΟΤΑ υπό τις προϋποθέσεις που έχουν εκτεθεί υπό ΙΙΙ, 1, β'. Προκειμένου, επομένως, να καθορισθεί μια τέτοια περιοχή σε δδε, το οικείο «σχέδιο» ή «πλαίσιο» πρέπει να έχει προηγουμένως αποτιμήσει ότι, πρώτον, οι οικιστικές περιοχές του άρθρ. 9 παρ. 1 του Ν. 4447/2016 -παραθεριστικές και περιοχές τουρισμού-αναψυχής σε μη δδε περιοχές- δημόσιες ή ιδιωτικές- δεν αρκούν, και, δεύτερον, ότι δεν αρκούν ακόμα και αν σε αυτές προστεθούν οι περιοχές των περιπτώσεων α' και β' της παρ. 5 του άρθρου 3. Η αποτίμηση αυτή είναι βεβαίως ελεγκτέα κατά την εν συνεχεία διαδικασία χαρακτηρισμού και οριοθέτησης μιας περιοχής ως στκ-ΠΟΤΑ σε παρυφές δδε αρχικά και σε δδε σε τελικό στάδιο, διότι διαφορετικά αναιρείται ο κανόνας της κατ' εξαίρεση μεταβολής του προορισμού δδε. Και τονίζεται: «σε δδε» και όχι «σε ιδιωτικά δδε» διότι, όπως έχει αναφερθεί[19], προκειμένης επεμβάσεως σε δδε δεν προβλέπεται πλέον το ιδιοκτησιακό ως κριτήριο και, επομένως, το μόνο εξεταστέο είναι η ελάχιστη δυνατή βλάβη του δασικού οικοσυστήματος που θα δεχθεί την επέμβαση, άρα η φέρουσα ικανότητά του[20]. Εάν, συνεπώς, η κατάσταση του ιδιωτικού δδε είναι τέτοια που η επέμβαση θα οδηγούσε σε βλάβη πολύ μεγαλύτερη εκείνης που θα προκαλούσε σε δημόσιο δδε επίσης προσφερόμενο για τουρισμό-αναψυχή, τότε θα προτιμηθεί αυτό το τελευταίο.

Εν τούτοις, τα σχολιαζόμενα ΠΕ δεν έχουν προβληματισθεί σχετικώς, αρκεσθέντα στο ότι η χρήση «τουρισμός-αναψυχή» προβλέπεται από το ισχύον ΓΠΣ της περιοχής.

[1] ΣτΕ 2456/2017, 696/2016, 2153/2015 (Ολ.).

[2] ΣτΕ 3393/2001 (7μ.).

[3] ΣτΕ 2153/2015 (Ολ.), 2456/2017, 2694/2012 (7μ.).

[4] Πρακτικά Ολ. Βουλής, Συν. ΟΘ' /26.4.1975, σ. 545.

[5] Βλ. β.δ. 15.6-2.7.1968 «Περί καθορισμού όρων και περιορισμών δομήσεως των

οικοπέδων των κειμένων εντός των ορίων των νομίμως υφισταμένων προ του έτους 1923 οικισμών, των στερούμενων εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου (Δ' III)• Ομοίως το μεταγενέστερο για τους αυτούς οικισμούς π.δ. 2/13.3.1981 (Δ' 138), καθώς και το άρθρο 35 του Ν. 3937/2011 (Α' 60) για την κύρωση των κοινοχρήστων χώρων των ανωτέρω οικισμών.

[6] Γ. Μπαμπινιώτης, Λεξικό Νέας Ελληνικής Γλώσσας.

[7] Γ. Μπαμπινιώτης, όπ. παραπάνω.

[8] ΣτΕ 2074/2018, 1799/2016, 3052/2015, 535/2003, 2856/2003 (Ολ.).

[9] Αθ. Αραβαντινός, Πολεοδομικός Σχεδιασμός, Β' Έκδοση, Ε.Μ.Π., σσ. 28-29.

[10] Το αυτό κριτήριο και στο προϊσχύσαν π.δ. 70/2000 (Α' 63).

[11] Η σε υψόμετρο 1.250 μέτρων Σαμαρίνα, η οποία το χειμώνα εγκαταλείπεται, δεν παύει να είναι οικισμός, όπως προνοεί και η προαναφερόμενη νομοθεσία περί απογραφών. Το αυτό ισχύει και για πολλούς άλλους ορεινούς οικισμούς.

[12] Τα άρθρα 14-33 του Ν. 4269/2014 καταργήθηκαν με το άρθρο 238 του Ν. 4389/2016 (Α' 94), τα δε άρθρα 1-13 Α με το άρθρο 14 του Ν. 4447/2016.

[13] Σημ. 12.

[14] Π.Ε. 37/2018, παρατ. 11.

[15] Τυχόν επιχείρημα ότι δεν νοείται οικισμός εφόσον δεν υφίσταται κάποια οικονομική δραστηριότητα είναι αβάσιμο. Όπως ορθά παρατηρεί ο Αθ. Αραβαντινός, ο αγροτικός οικισμός δεν παύει να είναι οικισμός επειδή οι αγροτικές εργασίες διενεργούνται εκτός αυτού, όπ. παραπάνω σ. 31.

[16] Π.Ε. 29/2015 (Ολ.) Δ' 3.

[17] Το στοιχείο της πολεοδόμησης, εν όψει του ότι, όπως έχει ήδη αναφερθεί (ανωτέρω 2, σημ. 5) αναγνωρίζονται μη πολεοδομημένοι οικισμοί, είναι απρόσφορο. Εάν δε με το ΠΕ αυτό υπονοείται ότι, εφόσον δεν έχουν πολεοδομηθεί και, συνεπώς, οι κοινόχρηστοι χώροι τους δεν έχουν περιέλθει στον οικείο Ο.Τ.Α. (παρ. 3 περ. 5 και 6 άρθρ. 29 Ν. 2545/1997), πρόκειται για ιδιωτικούς χώρους, τούτο καθόλου δεν αναιρεί τη λειτουργία των χώρων αυτών ως οικισμών. Τέλος, όχι απλώς ορισμό του «γενικού πληθυσμού», αλλά ούτε αναφορά σε αυτόν κατόρθωσα να ανεύρω στη νομοθεσία, ακόμα και a contrario προς κάποιον εξ ίσου μη ανευρεθέντα «ειδικό πληθυσμό».

[18] Ενδεχομένως και σανατορίων, εάν είναι και στις μέρες μας ιατρικώς απαραίτητο, όπως την εποχή που ο Thomas Mann έγραψε το περίφημο «Μαγικό Βουνό»!

[19] Όπ. παραπάνω υπό Ι, 1.

[20] Όπ. παραπάνω υπό Ι, 1.