

Οι Αρχές πρώτου Σταδίου Πολεοδομικού Σχεδιασμού

Συγγραφέας: Δ. Μέλισσας

I. Γιατί αρχές πρώτου σταδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού [\[1\]](#)

Οι αρχές αποτελούν ή οφείλουν να αποτελούν αξιακό ιδεώδες στη δουλειά κάθε μελετητή πολεοδόμου και εφαρμοστή (διοικητικού υπαλλήλου, δικηγόρου, μηχανικού) των πολεοδομικών ρυθμίσεων που απαντώνται= σε κάθε επιλογή του ξεχωριστά και συνολικά σε όλη τη μελέτη του.

Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό γνώρισμα του πρώτου σταδίου πολεοδομικού σχεδιασμού, πολλώ δε μάλλον της έννομης τάξης, είναι ότι διέπεται από κανόνες γενικούς και αφηρημένους, ενώ οι εξειδικευμένοι κανόνες διέπουν το δεύτερο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή την πολεοδομική μελέτη και πράξη εφαρμογής που με το άρθρο 10 του ν.4447/2016 αποκαλείται πλέον Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής.

Ο σχεδιασμός πρώτου επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως και η έννομη τάξη, διότι είναι τάξη, σηματοδοτείται από το αίτημα για συνοχή, ενότητα, ανεύρεση των ορίων και των επιτρεπτών νοημάτων των γενικών αυτών ρυθμίσεων και κατευθύνσεων. Τούτο επιτυγχάνεται με βάση τις αρχές οι οποίες αποτελούν το μεθοδολογικό εκείνο εργαλείο που παρέχει στο μηχανικό, στο νομικό, στον υπάλληλο, στον πολεοδόμο, τη δυνατότητα να αποσαφηνίσει τις κατευθύνσεις, να συμπληρώσει τα κενά, να άρει τις αντιφάσεις και να ανασυνθέσει το ρυθμιστικό περιεχόμενο του σχεδιασμού.

Οι αρχές αποτελούν το αναγκαίο ερμηνευτικό στήριγμα τόσο του εκπονούντος όσο και του εφαρμοστή του πρώτου σταδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού στο βαθμό που με αυτές τις αρχές επιδιώκει αυτός να στοιχειοθετήσει και τελικά να αναδείξει τον πυρήνα του πραγματικού νοήματος του σχεδιασμού υπό το πρίσμα της ρυθμιστικής συνοχής και ενότητάς του.

II. Οι τέσσερις Αρχές του πρώτου σταδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού

Τέσσερις είναι οι αρχές του πρώτου σταδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού: α) η αρχή της εναρμόνισης, β) η αρχή της διαδημοτικής συνεργασίας, γ) η αρχή της αυτονομίας του οικισμού, και δ) η αρχή των επικαίρων στοιχείων και δεδομένων.

III. Η αρχή της εναρμόνισης

Η υποχρέωση εναρμόνισης του πολεοδομικού προς το χωροταξικό σχεδιασμό δεν αποτελεί μια απλή υπόδειξη και ως εκ τούτου μια ανεπίδεκτη νομικής αξιολόγησης έννοια, αλλά συνιστά ευθέως μια νομική υποχρέωση της Διοίκησης που θεμελιώνεται στο ρυθμιστικό πεδίο της παραγράφου 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος.

Η υποχρέωση αυτή της προσαρμογής του υποδεέστερου σχεδιασμού προς τον υπερκείμενο αφορά την εκπόνηση κάθε σχεδιασμού, άσχετα από το αν πρόκειται για νέο εξ υπαρχής σχεδιασμό Ειδικού Χωρικού Σχεδίου (Ε.Χ.Σ.), ενός Τοπικού Χωρικού Σχεδίου (Τ.Χ.Σ.) κ.λ.π., ή για αναθεώρηση εγκεκριμένου σχεδιασμού, δηλαδή ενός παλιότερου Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Γ.Π.Σ.).

Η νομική υποχρέωση υλοποίησης της αρχής της εναρμόνισης, επιβεβαιώνεται τόσο από την αδιάσπικτη διατύπωση των ρυθμίσεων του ν. 360/1976, στη συνέχεια του ν. 2508/1997, και σήμερα πλέον του ν. 4447/2016, που προβλέπουν ότι κατά την εκπόνηση ή την τροποποίησή του, το Τ.Χ.Σ. πρέπει να εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις των Περιφερειακών Πλαισίων, όσο και από το άρθρο 8 του ν. 4447/2016, που ορίζει ότι το Ε.Χ.Σ. δεν μπορεί να ανατρέψει τις στρατηγικές επιλογές των Ειδικών και Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων και τις χωροταξικές προτεραιότητες των Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου και των Τ.Χ.Σ.

Η αρχή της εναρμόνισης επιδιώκεται κατά τη νομοθεσία να περιφρουρηθεί ήδη από το στάδιο της εκπόνησης του πολεοδομικού σχεδιασμού με τις τεχνικές προδιαγραφές του Τ.Χ.Σ. και Ε.Χ.Σ.

Ειδικότερα, η νομολογία του ΣτΕ επιδεικνυε, κατά τη δεκαετία του 90, μια σταθερότητα στην αντίληψη, ότι, αναγκαία προϋπόθεση για τη νομιμότητα ενός έργου που προβλέπεται στον πολεοδομικό σχεδιασμό είναι να έχει προηγουμένως εκπονηθεί ο ευρύτερος χωροταξικός σχεδιασμός που να προβλέπει αυτή τη δραστηριότητα. Η παραπάνω νομολογιακή σκέψη αποτέλεσε το βασικότερο μοχλό πίεσης στην πολιτειακή ηγεσία για την επίσπευση των χωροταξικών σχεδιασμών που προβλέφθηκαν κατ' αρχήν στο ν. 360/1976 και στη συνέχεια στο ν. 2742/1999. Ειδικότερα, αποτέλεσμα αυτής της πίεσης της νομολογίας αποτέλεσε καταρχήν η θέσπιση του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις φυλακές, για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, για τις υδατοκαλλιέργειες, για τη Βιομηχανία και για τον Τουρισμό.

Τέλος, σημαντική επιρροή στη θέσπιση των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (2003) και του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (2008) διαδραμάτισε η νομολογία των «οδών». Δηλαδή κάθε δρόμος προκύπτει από ένα σχεδιασμό και δεν πρόκειται για αποσπασματική και απρογραμματίστη πράξη διαχείρισης του οδικού δικτύου, με σκοπό να εξυπηρετούνται μόνο οι τυχόν ανάγκες της τοπικής κοινωνίας.

Στην Ελλάδα, ως γνωστόν, είναι συχνό το φαινόμενο ένα σπίτι να ανοικοδομείται σύμφωνα με τις εκτός σχεδίου διατάξεις ή να είναι αυθαίρετο, και στη συνέχεια να απαιτεί ο ιδιοκτήτης του να διανοιχτεί δρόμος, ο οποίος θα ονομαστεί κοινοτικός ή δημοτικός.

IV. Η δεσμευτικότητα των χωροταξικών σχεδίων

Ο βαθμός της δεσμευτικότητας του πολεοδομικού σχεδιασμού συναρτάται με τη φύση των στρατηγικών χωροταξικών κατευθυντήριων ρυθμίσεων ως εύπλαστων και ελαστικών, ως ρυθμίσεων, επομένως, με μεγάλο εύρος κανονιστικής πυκνότητας.

Αυτό σημαίνει ότι όσο πιο γενική είναι η κατευθυντήρια οδηγία στον υπερκείμενο σχεδιασμό, τόσο μεγαλύτερη είναι η ομάδα δραστηριοτήτων με κοινά χαρακτηριστικά που θα μπορέσουν να την εξειδικεύσουν κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Και αντίστροφα: όσο πιο εξειδικευμένες είναι οι κατευθυντήριες χωροταξικές προβλέψεις, τόσο μικρότερες δυνατότητες έχει ο πολεοδομικός σχεδιασμός να παρεκκλίνει.

Ως εκ τούτου, ο βαθμός ακρίβειας των κατευθύνσεων του υπερκείμενου σχεδιασμού προσδιορίζει την ένταση για την επιτακτικότητα της εναρμόνισης των δύο σχεδιασμών. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, η δεσμευτικότητα του εκάστοτε χωροταξικού σχεδιασμού συναρτάται με τη σαφήνεια της στοχοθεσίας του. Για παράδειγμα, όταν σε ένα χωροταξικό σχεδιασμό προβλέπεται η τουριστική ανάπτυξη να επιτρέπεται μόνο σε οργανωμένες ζώνες παραγωγικών δραστηριοτήτων, τότε αυτή η κατεύθυνση είναι σαφής και οποιαδήποτε αντίθετη διοικητική πράξη είναι παράνομη και ακυρωτέα. Αντίθετα, η αναφορά σε «περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης» σε ένα χωροταξικό σχεδιασμό, όταν δεν συνοδεύεται από σαφή μέτρα εξειδίκευσης, όπως η κατάργηση των παρεκκλίσεων με σαφές χρονοδιάγραμμα ή απαγόρευση των επεκτάσεων στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη, τότε θα τεθεί σε αμφιβολία από τη Διοίκηση η άμεση εφαρμογή των σχετικών πολεοδομικών πράξεων.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων αποκλίσεων, αντιθέσεων ή έλλειψης συμμόρφωσης του υποδεέστερου προς τον υπερκείμενο σχεδιασμό που έχουν αντληθεί από τη νομολογία, αποτελούν η κατασκευή νέου λιμένα οποιασδήποτε κατηγορίας, η ουσιώδης επέκταση ή μεταφορά σε άλλη θέση υφιστάμενου λιμένα, η ίδρυση επιχειρηματικού πάρκου, εγκατάσταση κτηνοτροφικής μονάδας ή η κατασκευή υδροηλεκτρικού έργου και η δημιουργία σε άλλη τοποθεσία από τις προβλέψεις του χωροταξικού σχεδιασμού για νέο αεροδρόμιο ή διαδρόμου προσγειώσεως-απογειώσεως.

V. Η πρόβλεψη στον υπερκείμενο σχεδιασμό συνιστά το αποτέλεσμα μιας εξισορροπητικής διαδικασίας στο χωροταξικό σχεδιασμό. Διότι:

Η διαδικασία του χωροταξικού σχεδιασμού κατά την άποψή μου νοείται ως διαδικασία αναζήτησης και οργάνωσης των συμβιβασμών μεταξύ των κοινωνικών, πολιτικών και επιστημονικών προτεραιοτήτων και αντιθέσεων όλων των εμπλεκομένων. Ως εκ τούτου, ζητούμενο είναι να διασφαλιστούν οι όροι της έγκυρης έκφρασης των διαφορετικών αυτών εκδοχών κατά την εκπόνηση κάθε χωροταξικού σχεδιασμού και κυρίως να διασφαλιστεί η ορατότητα της τελικής έκβασής τους.

Η θέσπιση για πρώτη φορά μιας διαφορετικής πρόβλεψης στον πολεοδομικό σχεδιασμό θα παραγνωρίζει τον πρωτεύοντα ρόλο που διαδραματίζει η εξισορροπητική διαδικασία κατά την κατάρτιση των Χωροταξικών Πλαισίων.

Όπου δεν υπάρχει οποιαδήποτε κατεύθυνση ή στόχος στο χωροταξικό σχεδιασμό, αυτό σημαίνει ότι δεν έχει λάβει χώρα και η αντίστοιχη διαδικασία εξισορρόπησης των αντιθέσεων.

Η συναινετική διαδικασία του χωροταξικού σχεδιασμού συνάγεται και από: α) τη διεπιστημονική συγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας β) τον χαρακτηρισμό του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας ως οργάνου κοινωνικού διαλόγου και διαβούλευσης για όλα τα σημαντικά ή μη ζητήματα που σχετίζονται με την εθνική χωροταξική πολιτική και τη βιώσιμη ανάπτυξη στη χώρα μας γ) τις κοινές διαδικασίες διαβούλευσης τόσο των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων όσο και των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων, και των αντίστοιχων Στρατηγικών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, και την κοινή τους έγκριση από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών.

VI. Ερμηνεία μιας κατεύθυνσης, ενός στόχου

Ο βαθμός της συγκεκριμενοποίησης της υπερκείμενης ρύθμισης προσδιορίζει την εννοιολογική διαφοροποίηση της χωροταξικής ρύθμισης: είτε πρόκειται για στόχο που έχει μεγαλύτερο βαθμό εξειδίκευσης και κανονιστικής πυκνότητας, άρα και εντονότερη υποχρέωση εναρμόνισης (νοσοκομείο, λιμάνι), είτε πρόκειται για κατεύθυνση που το ρυθμιστικό πεδίο είναι ευρύ και μπορεί να υπαχθεί σε αυτό ένα μεγάλο φάσμα δραστηριοτήτων.

Έτσι, όσο πιο συγκεκριμένη είναι μια χωροταξική ρύθμιση, τόσο λιγότερες επιλογές παρέχονται στο πρώτο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού για εξειδίκευση.

Σε κάθε περίπτωση, ο χαρακτηρισμός μιας ρύθμισης ως στόχου ή ως κατεύθυνσης καταγράφει το διαφορετικό στάδιο εξισορρόπησης των αντιτιθέμενων συμφερόντων. Στον «στόχο» έχει προχωρήσει σε τέτοιο βαθμό η διαδικασία εξισορρόπησης, που σχεδόν έχει ολοκληρωθεί η συγκρότηση των ουσιαστικών επιλογών και έχουν αποκρυσταλλωθεί τα κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα της τελικής απόφασης.

Αντίθετα, στη χωροταξική «κατεύθυνση» η εκκρεμότητα της επίμαχης κοινωνικής χωρικής και οικονομικής ύλης θα μελετηθεί στα κατώτερα χωρικά πολεοδομικά σχέδια, με μια πληθώρα επιλογών που η οριστικοποίηση κάθε μιας από αυτές τις επιλογές και η υλοποίησή της θα συναρτάται από το βαθμό συναίνεσης. Τελικά, η «κατεύθυνση» είναι μετάθεση της οριστικοποίησης της εκκρεμότητας της στάθμισης στο πρώτο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού (Τ.Χ.Σ. ή Ε.Χ.Σ.), στο πλαίσιο του οποίου ο Ο.Τ.Α., ή φορέας εκκίνησης έχοντας την κύρια ευθύνη και την πρωτοβουλία της εκπόνησης του σχεδίου αυτού, θα επιδιώξει την απρόσκοπτη διερεύνηση της πλέον κατάλληλης χωρικά επιλογής με τις λιγότερες επιβλαβείς για το περιβάλλον επιπτώσεις.

Η πρόβλεψη στο περιφερειακό χωροταξικό πλαίσιο χρήσης λιμανιού ή αεροδρομίου δεν αφήνει περιθώρια στο Τ.Χ.Σ. ή στο Ε.Χ.Σ. για επιλογή στη συγκεκριμένη θέση κανενός άλλου έργου ή δραστηριότητας.

Ενδεικτικά, τέτοιες ρυθμίσεις με εξειδικευμένο τεχνικό χαρακτήρα, αποτελούν, στα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού, η μέγιστη επιτρεπόμενη πυκνότητα αιολικών πάρκων και οι αποστάσεις των ανεμογεννητριών στις ΑΠΕ, η φέρουσα ικανότητα, οι αποστάσεις και οι όροι και περιορισμοί δόμησης στο χωροταξικό πλαίσιο για τις Υδατοκαλλιέργειες, αντίστοιχες προβλέψεις στα χωροταξικά πλαίσια για τον Τουρισμό ή τη Βιομηχανία, όπως, για παράδειγμα, οι ρυθμίσεις του Ειδικού Χωροταξικού για τη Βιομηχανία που επιβάλλουν την προσαρμογή της νομοθεσίας σε δεδομένα μεγέθη, όσον αφορά το εμβαδόν των υποδοχέων βιομηχανίας, την εισφορά σε γη, το συντελεστή δόμησης και το μέγιστο ποσοστό κάλυψης, συναφείς ρυθμίσεις του χωροταξικού σχεδίου για τα σωφρονιστικά καταστήματα και των περιφερειακών χωρικών πλαισίων.

VII. Μέθοδοι ερμηνείας

Η ερμηνεία ενός στόχου ή κατεύθυνσης προκύπτει είτε, κυρίως, από το κείμενο, είτε, δευτερευόντως, από το σχεδιάγραμμα που το συνοδεύει, με όλα τα επεξηγηματικά σύμβολα, ράστερ, υπομνήματα, είτε από το συνδυασμό κειμένου και σχεδιαγράμματος.

Στην περίπτωση εκείνη που υπάρχουν προβλήματα ως προς την εσωτερική συνάφειά του και κατ' επέκταση ως προς την εξειδίκευση είτε του κειμένου είτε του σχεδιαγράμματος είτε και των δύο, είτε περαιτέρω ακόμη και διάσταση μεταξύ της ρύθμισης που αναφέρεται στο διάγραμμα και αυτής που αναφέρεται στην πραγματικότητα, τότε οφείλει ο εφαρμοστής του να προστρέξει στη συνδρομή είτε ειδικότερων χωροταξικών σχεδιασμών που ενδέχεται να συμπληρώνουν το στόχο ή την κατεύθυνση που επιδιώκεται να ερμηνευθεί, όπως οι Ζ.Ο.Ε., είτε άλλων κειμένων με προγραμματικό ή οικονομικό χαρακτήρα, όπως τα Σ.Ο.Α.Π.

Πάντως ακόμη και σε χαμηλότερη πολεοδομική κλίμακα, όπως στο πρώτο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού, όταν διαπιστώνεται διάσταση του λεκτικού μέρους του Γ.Π.Σ. και του σχετικού διαγράμματός του, με αποτέλεσμα να ξεκινούν ένδικες προστριβές για την εξεύρεση της βέλτιστης πολεοδομικής επίλυσης της συγκεκριμένης διάστασης, το Δικαστήριο έκρινε, ότι όταν το Γ.Π.Σ. θέτει τους σχετικούς κανόνες στο κείμενό του και δεν παραπέμπει για περαιτέρω διευκρινήσεις στην αποτύπωση (ένδειξη και πλάτος) του «ράστερ» στο διάγραμμα, αυτή η ρύθμιση που αποτυπώνεται στο κείμενο του Γ.Π.Σ. ανταποκρίνεται στην πραγματική θέληση του νομοθέτη και η μνεία στο χάρτη τελικά είναι συμπληρωματική και ως εκ τούτου ενδεικτική.

Ασάφειες μπορεί να προκύψουν είτε κατά την ερμηνεία μιας λέξης ή πρότασης είτε μιας ένδειξης στο χάρτη ενός χωροταξικού νομοθετήματος, εφόσον αυτό περικλείει δυσνόητες ή αντιφατικές σκέψεις ή σχεδιαστικά ατοπήματα που δημιουργούν αμφιβολίες στον καλόπιστο ερμηνευτή του σχετικά με το αληθές νόημά του.

Πάντως η ερμηνεία των στόχων ή της κατεύθυνσης δεν μπορεί παρά να προσεγγίζεται υπό το πρίσμα μιας σφαιρικής ενότητας των στόχων, στο μέτρο που η κύρια πρόνοια του εφαρμοστή είναι να μη διαταραχθεί η συνολική συστηματικότητα που αναπτύσσει η εξισορρόπηση από την οποία διαμορφώνεται ο κύριος σκοπός του κάθε χωροταξικού στόχου.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί ένα συνεκτικό εγχείρημα και διέπεται από μια συστηματικότητα των δράσεων που επιδιώκουν ένα συγκεκριμένο σκοπό. Αυτό σημαίνει ότι ο εφαρμοστής κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό, για να επιλέξει τη βέλτιστη δραστηριότητα που εξειδικεύει τον κάθε χωροταξικό στόχο, οφείλει να λαμβάνει υπόψη το συνολικό νόημα του σχεδιασμού, έτσι ώστε η επιλεγείσα λύση να αποτρέπει τις αντιφάσεις.

Στη συνέχεια ο μελετητής ή οποιοσδήποτε ερμηνευτής κατά την εξειδίκευση των χωροταξικών ρυθμίσεων, που συντελείται με την εναρμόνιση, αναζητά όχι την έννοια που προσέδωσε ο σχεδιασμός σε μια δεδομένη στιγμή, τη στιγμή της θέσπισής του για παράδειγμα, αλλά το νόημα που προκύπτει από τη δυναμική θεώρησή τους, δηλαδή υπό το πρίσμα των κοινωνικών, οικονομικών και τεχνολογικών εξελίξεων. Αυτή η δυναμική αντιμετώπιση του στόχου ή της κατεύθυνσης δεν μπορεί παρά να αναζητηθεί μόνο μέσα από την κύρια στοχοθεσία του συνολικού χωροταξικού εγχειρήματος, που συνεχώς οφείλει να προσαρμόζεται και αυτό στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Αν ο ερμηνευτής αποξενωθεί από αυτή την εξέλιξη των κοινωνικών, πολιτικών και τεχνολογικών-επιστημονικών δεδομένων και δεν εντάξει τον ερμηνευόμενο στόχο σε μια συνολική θεώρηση του σχεδιασμού, τότε θα οδηγηθεί σε μια αγεφύρωτη διάσταση του ερμηνευόμενου στόχου ή κατεύθυνσης και του σχεδιασμού με την πραγματικότητα.

Για παράδειγμα η καλλιέργεια και η επεξεργασία της βιομηχανικής ή φαρμακευτικής κάνναβης επιτρέπεται στις ίδιες περιοχές του Θεσσαλικού κάμπου που καλλιεργείται οποιοδήποτε άλλο αγροτικό προϊόν;

Αντίστοιχα ζητήματα με δραστηριότητες τέθηκαν παλιότερα, όταν εμφανίστηκαν τα ίντερνετ καφέ, τα Ιδιωτικά ΚΤΕΟ, και πρόσφατα οι μονάδες αιμοκάθαρσης για τους νεφροπαθείς .

Τελικά μια δραστηριότητα ενός Τ.Χ.Σ. ή Ε.Χ.Σ. για να εξεταστεί ,εάν είναι επιτρεπτή σε σχέση με τον υπερκείμενο σχεδιασμό πρέπει να εξετάζεται η συμβατότητά της σε σχέση με τη σφαιρική και δυναμική θεώρηση των χωροταξικών κατευθύνσεων.

VI. Αρχή της διαδημοτικής συνεργασίας

Η πρόβλεψη των προδιαγραφών τόσο του Ε.Χ.Σ. όσο και του Τ.Χ.Σ. είναι ρητή: η εκπόνηση του πρώτου επιπέδου του πολεοδομικού σχεδιασμού ενός Ο.Τ.Α. οφείλει να επιχειρείται σε συσχέτιση με τον ευρύτερο χώρο της χωρικής επέμβασης είτε αυτή αφορά τη διεμβόλιση του Τ.Χ.Σ. από το Ε.Χ.Σ., είτε αυτή αφορά τμήματα ή τμήμα του γειτνιαζόντος Δήμου στο πλαίσιο εκπόνησης ενός Τ.Χ.Σ. ή ενός Ε.Χ.Σ

Η διαδημοτική συνεργασία υπηρετεί την επιταγή, κανένας σχεδιασμός να μην περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στο χώρο τον οποίο επιδιώκει να ρυθμίσει, στο βαθμό που η διάρθρωση των ζωνών χρήσεων γης και οι λοιποί προβλεπόμενοι όροι ανάπτυξης δραστηριοτήτων θα επιφέρουν επιπτώσεις, οι οποίες δεν περιορίζονται αποκλειστικά και μόνο στο χώρο που οι μονάδες πρόκειται να εγκατασταθούν και να δραστηριοποιηθούν. Ως εκ τούτου, η διαδημοτική συνεργασία εκλαμβάνεται ως μια διαρκής επιδίωξη για τον σεβασμό του σχεδιασμού του όμορου γείτονα, σαν να υφίστατο ένας κοινός και ενιαίος σχεδιασμός.

Η αρχή της διαδημοτικής συνεργασίας κυρίως έχει διττό περιεχόμενο. Ο Δήμος που εκπονεί τον πολεοδομικό σχεδιασμό οφείλει κάθε δραστηριότητα που σχεδιάζει να τη σταθμίσει και να εξετάσει εάν επιφέρει κίνδυνο ή επιφέρει προσκόμματα στην ανάπτυξη γενικώς μιας περιοχής ενός άλλου όμορου Δήμου. Από την άλλη, ο γειτονικός Δήμος που δέχεται τις προσβολές οφείλει να τις αναδείξει και να λάβει όλα εκείνα τα απαραίτητα μέτρα για να τις εμποδίσει. Ο προσδιορισμός του πραγματικού νοήματος της διαδημοτικής συνεργασίας βρίσκει έρεισμα στη δημοκρατική αρχή και στην απαγόρευση των διακρίσεων κατά το σχεδιασμό, που οδηγούν αναπόφευκτα σε μειονεκτική θέση το Δήμο που θίγεται από το σχεδιασμό του εκπονούντα Δήμου.

Η διαδημοτική συνεργασία έχει ιδιαίτερη σημασία για την ανάπτυξη και την υλοποίηση ενός επενδυτικού σχεδίου υπερτοπικής σημασίας, όπως η αξιοποίηση του παλαιού αεροδρομίου στο Ελληνικό στην Αττική, που επιχειρείται να αναπτυχθεί με

Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (Σ.Ο.Α.), σύμφωνα με το ν. 4062/2012 (ΦΕΚ 70 Α') και προϋποθέτει την αγαστή συνεργασία τουλάχιστον των Δήμων Ελληνικού - Αργυρούπολης και Αλίμου ή για μικρότερα έργα όπως ένα ΙΚΕΑ, ένας πολυχώρος πολιτισμού ή μια υπεραγορά ή ένα γήπεδο ποδοσφαίρου ή ένα μεγάλο πάρκο.

Το καθοριστικό σημείο για τη χωροθετική και, ως εκ τούτου, σχεδιαστική συσχέτιση των περιοχών των δύο διακριτών Δήμων είναι η *ενδεικτική* έστω βλάβη μιας περιοχής από τις επικείμενες επιπτώσεις του σχεδιασμού ενός παρακείμενου Δήμου.

Η ιδιαίτερη ανάγκη για διαδημοτικό συντονισμό των Ο.Τ.Α. υφίσταται, όταν ο σχεδιασμός του εκπονούντος Δήμου έχει «άμεσες επιπτώσεις ιδιαίτερης σημασίας» (unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art) σε οποιαδήποτε περιοχή, εκτός της χωρικής εμβέλειας του Δήμου που σχεδιάζει. Οι «άμεσες επιπτώσεις ιδιαίτερης σημασίας» δεν οδηγούν αναπόφευκτα στο να ακυρωθεί ο σχεδιασμός του Δήμου, αλλά πρέπει να αιτιολογηθεί ειδικά. Η παραβίαση της ειδικής αυτής αιτιολόγησης τραυματίζει το δικαίωμα του όμορου Δήμου για συνεργασία με τους υπόλοιπους Ο.Τ.Α. και θέτει σε αμφισβήτηση την αρχή της εξισορρόπησης των αντιτιθέμενων συμφερόντων, στο βαθμό που ο εκπονών Δήμος έχει αξιολογήσει λανθασμένα τις επιπτώσεις του σχεδιασμού που εκπονεί. Αντίστροφα: η αρχή της διαδημοτικής συνεργασίας περιφρουρείται, όταν ο εκπονών τον σχεδιασμό Δήμος θεμελιώσει με ιδιαίτερη επιμέλεια και προσοχή ότι έχει λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα, έχει αξιολογήσει τις επιπτώσεις από την υλοποίηση του σχεδιασμού του και έχει μετριάσει τις ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειές του.

VIII. Η αρχή της αυτονομίας του οικισμού

Ενώ η διαδημοτική συνεργασία αναφέρεται στις επιπτώσεις που έχει η εγκατάσταση ενός έργου ή δραστηριότητας σε ένα τμήμα ή σε τμήματα του όμορου Δήμου, όταν οι επιπτώσεις από την εκπόνηση ενός σχεδιασμού ενός Δήμου αφορούν την όλη έκταση του όμορου Δήμου, τότε καταστρατηγείται η αρχή της λειτουργικής αυτονομίας του οικισμού.

Αφετηρία για τη διαμόρφωση αυτής της νομολογιακής αρχής αποτέλεσε η τροποποίηση και επέκταση του σχεδίου πόλεως του οικισμού της Βούλας στην Αττική. Ο οικισμός αυτός είχε δημιουργηθεί ως εξοχικός οικισμός καταρχήν με το προεδρικό διάταγμα του 1926 και, με την εξαίρεση ενός εμπορικού τμήματος το οποίο οριοθετήθηκε με ακρίβεια, απαγορεύθηκε ρητά στην υπόλοιπη έκτασή του η χρήση των κτηρίων για καταστήματα. Στόχος ήταν να συγκεντρωθούν όλα τα καταστήματα της Βούλας σε αυτή τη συγκεκριμένη πολεοδομική ενότητα του εμπορικού τμήματος και να μην αναπτυχθούν αυτά μεταξύ των κατοικιών.

Κατά τη νομολογιακή αυτή αρχή οποιαδήποτε θέσπιση ή τροποποίηση των χρήσεων

που επιχειρείται, είτε στον οικισμό είτε στις επεκτάσεις του, όπως, για παράδειγμα, μετατροπή χρήσης από εξοχικό οικισμό σε πολεοδομικό κέντρο ή γενική κατοικία, διαρρηγνύει την πολεοδομική φυσιογνωμία του οικισμού της Βούλας, στο βαθμό που αυτές οι αλλαγές προσελκύουν δραστηριότητες που ασκούν μεγάλη ένταση στην κοινωνική υποδομή, τον αθλητισμό και την εκπαίδευση, και επιφέρουν αλλαγή στη ροή των ατόμων, επαυξάνοντας τον συγκοινωνιακό φόρτο και προκαλώντας ένταση στην ίδια τη λειτουργία του εξοχικού οικισμού που δημιουργήθηκε το 1926.

Με αυτόν, όμως, τον τρόπο πλήττεται η αντοχή του οικισμού και η δυνατότητά του να υπηρετήσει την εισδοχή των νέων χρήσεων, αφού ο οικισμός δεν έχει ούτε είχε οργανωθεί γι' αυτό το σκοπό, ούτε έχει την κατάλληλη υποδομή για να τις υποδεχθεί. Έτσι, ανατρέπεται ο σχεδιασμός των χρήσεων, κατά τη νομολογιακή αυτή αρχή, και οδηγούμαστε αναπόφευκτα στο φαινόμενο να επιρρίπτει ο οικισμός σε άλλους, όμορους συνήθως, οικισμούς τους ρύπους και τις εντάσεις που ο ίδιος δεν μπορεί να αφομοιώσει.

Πάντως, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αυστηρή αυτή εφαρμογή της αρχής, όπως υιοθετήθηκε από τη νομολογία για την περίπτωση του σχεδιασμού της Βούλας, ως εξοχικού οικισμού, υπαγόρευσε την αυστηρή διατήρηση χρήσεων τόσο περιορισμένων και παρωχημένων, με συνέπεια εν τέλει ο οικισμός αυτός να μη διαθέτει όλες τις απαραίτητες εξυπηρετήσεις στην έκτασή του δηλαδή να μην είναι ικανός να φέρει τα δικά του βάρη, και να επιβαρύνει στην πραγματικότητα τους όμορους Δήμους, αν μη τι άλλο, με την αύξηση της κυκλοφορίας προς αυτούς. Διότι, όπως είναι προφανές, στα 100 χρόνια που μεσολάβησαν από την έγκριση ρυμοτομικού σχεδίου της Βούλας το 1926, χωρίς χωρικό ρυθμιστικό σχεδιασμό ανώτερου επιπέδου (Γ.Π.Σ. ή Τ.Χ.Σ.), ο οικισμός εξελίχθηκε σήμερα πλέον σε περιοχή μόνιμης κατοικίας και δεν αποτελεί πια εξοχικό οικισμό. Η κοινωνική και οικονομική εξέλιξη, η αστικοποίηση, η αύξηση του πληθυσμού μεταλλάσσουν την πολεοδομική οργάνωση και συγκρότηση των πόλεων.

Οι ανάγκες αυτές, δεν μπορεί να καλύπτονται συνεχώς με την έγκριση νέων επεκτάσεων, αλλά και με τον ανασχεδιασμό τμημάτων της πόλης, στη στρατηγική κατεύθυνση της «συμπαγούς» πόλης. Ο ανασχεδιασμός αυτός επιφέρει κατά το ΣΤΕ αλλαγή και στη φυσιογνωμία της πόλης, η οποία όμως θα πρέπει να θεωρηθεί ανεκτή, ακριβώς διότι εξυπηρετεί την αρχή της λειτουργικής αυτονομίας.

ΙΧ. Η αρχή των επικαίρων στοιχείων και δεδομένων

Η τέταρτη αρχή είναι μία θαρραλέα και οξεία αίσθηση επικαιρότητας. Κάθε πολεοδομική επιλογή τίθενται σε κίνδυνο από την ανεπίκαιρη διάσταση στοιχείων και δεδομένων, με αποτέλεσμα να ανατρέπουν τις αξιακές του αφετηρίες, θέσεις, στόχους και εν τέλει και η λειτουργία του εκπονηθέντος σχεδιασμού.

Η αντοχή ενός Τ.Χ.Σ. δεν κρίνεται μόνο από το αν κατά την προσβολή του στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή στα διοικητικά δικαστήρια θα ευδοκιμήσουν ή όχι οι λόγοι ακυρώσεως, αλλά από τη διαρκή επαλήθευση των προβλέψεών του, οι οποίες αντλούν την ισχύ τους από τα επίκαιρα στοιχεία και δεδομένα. Η δυναμική αυτή είναι καθοριστική για την υλοποίησή του Τ.Χ.Σ. στο βαθμό που σήμερα βιώνουμε μια ταχύτατη αλλαγή των οικονομικών δραστηριοτήτων, την αδιάκοπη ανάμειξη των χωρικών και κοινωνικών διαφοροποιήσεων, τη συνεχή ανάπτυξη της τεχνολογίας και της πληροφορικής και τις άμεσες επιπτώσεις στην παραγωγική διαδικασία και στην προστασία του περιβάλλοντος.

Το χρονικό ορίζοντα της δεκαπενταετίας υιοθετούν η θεωρία και οι τεχνικές προδιαγραφές για τις προβλέψεις ενός Τ.Χ.Σ. Τούτο σημαίνει ότι, για να έχουν αξιοπιστία οι οικονομικές και κοινωνικές, προοπτικές και κατευθύνσεις του Τ.Χ.Σ. και να υλοποιούνται απρόσκοπτα οι χωρικές επιπτώσεις του, οφείλουν να συναρτώνται με τις πραγματικές εξελίξεις. Υπ' αυτή την εκδοχή, ο στόχος του Τ.Χ.Σ. είναι διττός : α) από τη μια να μπορεί να κατευθύνει την ανάπτυξη με όρους και προϋποθέσεις που να είναι υλοποιήσιμοι και β) από την άλλη να μπορεί να προσαρμόζεται συνεχώς στις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές προκλήσεις που προκύπτουν αδιάλειπτα στη χωρική εμβέλειά του.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να υπενθυμιστεί, ότι κατά την κείμενη διοικητική πρακτική -με κατά περίπτωση αποκλίσεις- οι γνωμοδοτήσεις θεωρούνται επίκαιρες εφόσον έχουν εκδοθεί εντός χρονικού διαστήματος που αγγίζει την τριετία, για τον Δήμο, και 5ετία για τους λοιπούς φορείς (ενδεικτικά Δασαρχείο, Αρχαιολογία), μετά την πάροδο του οποίου, συνηθίζεται η αρμόδια υπηρεσία να αιτείται την επικαιροποίηση της γνωμοδότησης του Δήμου και βεβαίωση ότι εξακολουθούν να συντρέχουν οι αυτές πραγματολογικές συνθήκες.

Χ. Το στοίχημα της εκπόνησης του Τ.Χ.Σ από ικανούς και αξιόλογους μελετητές

Ολοκληρώνοντας τις σκέψεις μου για τις αρχές του πρώτου σταδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού θα ήθελα να τονίσω, ότι το πρώτο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, κυρίως το Τ.Χ.Σ., γίνεται ορατό μέγεθος, παύει δηλαδή να είναι μόνο νόημα και γίνεται πραγματικότητα, με την εκπόνηση και την υλοποίηση του.

Η εκπόνηση και εφαρμοσιμότητα του Τ.Χ.Σ. εξαρτάται κατά κύριο λόγο από την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα των Τ.Χ.Σ. που θα προκηρυχθούν στον ερχόμενο χρόνο.

Το πολλά υποσχόμενο εγχείρημα των Τ.Χ.Σ. θα αποτύχει, εάν δεν επιλεγούν μελετητές,

ικανοί, των οποίων το προϊόν της σχεδιαστικής μελέτης τους θα είναι αξιόπιστο και κυρίως εντός του χρονικά προσδιορισμένου διαγράμματος.

Διότι οι πολεοδομικοί κανόνες σε μια χώρα, όπως αυτοί που προβλέπονται με το ν. 4447/2016 για το Τ.Χ.Σ. γίνονται πραγματικότητα, όταν οι άνθρωποι που είναι φορείς τους μεταβάλλουν με το σχεδιαστικό τελικό έργο τους το νόημα του κανόνα δικαίου σε πραγματικότητα.

Η πολιτική, πολεοδομική και διοικητική ευθύνη εκείνων που θα συντάξουν τις προκηρύξεις, που θα αναλάβουν να τρέξουν τις σχετικές διαδικασίες και θα επιλέξουν τους μελετητές είναι πολύ μεγάλη και ιδιαίτερα κρίσιμη όχι μόνο για κάθε Δήμο αλλά κυρίως για την αναπτυξιακή, περιβαλλοντική, πολεοδομική πορεία κάθε Περιφέρειας και εν τέλει της χώρας μας. Διότι τελικά η μεγάλη δύναμη του πρώτου επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού είτε αυτό είναι το Τ.Χ.Σ. είτε το Ε.Χ.Σ. είναι η μόνιμη δοκιμασία τόσο στη σύλληψη και την εκπόνησή του όσο και στην πρακτική εφαρμογή του.

[1] Το κείμενο αποτελεί Μάθημα στο Μεταπτυχιακό του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης επ' ευκαιρία της έκδοσης του βιβλίου: Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο και το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο.