

# **ΤΟ ΥΨΟΣ ΤΗΣ ΕΙΣΦΟΡΑΣ ΣΕ ΓΗ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑ ΣΤΟ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ. ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 24 ΠΑΡ. 3 ΣΥΝΤ. (Φεβρουάριος 1999)**

**Συγγραφέας:** ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΓΩΓΟΣ

## **I. Εισαγωγή**

Η ανοικοδόμηση ενός τμήματος ιδιοκτησίας απαιτεί την εκπλήρωση ορισμένων στοιχειωδών προϋποθέσεων, οι οποίες αντιστοιχούν στο σημερινό επίπεδο εξέλιξης του πολιτισμού και νομικά προκύπτουν τόσο από τη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος όσο και από την κοινωνική δέσμευση της ατομικής ιδιοκτησίας<sup>[1]</sup>. Ορισμένες από τις προϋποθέσεις αυτές αφορούν ατομικά στη συγκεκριμένη ιδιοκτησία, όπως π.χ. οι απαιτήσεις της κτιριοδομίας<sup>[2]</sup>, ενώ άλλες μπορούν να αντιμετωπισθούν, για λόγους είτε λειτουργικούς είτε οικονομικούς, μόνο σε συλλογικό επίπεδο. Στους αναγκαίους εκείνους όρους ανοικοδόμησης, οι οποίοι απαιτούν λύσεις που να αφορούν στους ιδιοκτήτες μίας ευρύτερης περιοχής, ανήκει και η δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και κοινωφελών εγκαταστάσεων: η δημιουργία οικιστικών περιοχών<sup>[3]</sup> υπαγορεύει την κατασκευή οδών, πλατειών, χώρων πρασίνου, τεχνικών εγκαταστάσεων (δικτύων ύδρευσης, αποχέτευσης κ.λπ.) και χώρων για την εκπλήρωση κοινωνικών αναγκών (σχολεία, εκκλησίες, κτίρια διοίκησης κ.λπ.)<sup>[4]</sup>. Σήμερα δεν υπάρχει πλέον αμφιβολία ότι η εξασφάλιση των αναγκαίων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων αποτελεί τη στοιχειωδέστερη προϋπόθεση ορθολογικής πολεοδομήσεως<sup>[5]</sup>. Πράγματι, χωρίς την ύπαρξη των υποδομών αυτών δεν μπορεί να χαρακτηριστεί μία ιδιοκτησία ως οικοδομήσιμη<sup>[6]</sup>.

Ενόψει του ύψους των δαπανών που απαιτούνται για τη δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών έργων, η εξεύρεση των αναγκαίων πόρων για τη χρηματοδότηση της οικιστικής αξιοποίησης νέων περιοχών αποτελεί ένα δικαιοπολιτικό πρόβλημα πρώτης τάξεως. Το γεγονός ότι οι ρυθμίσεις που αφορούν στη συμμετοχή των ιδιοκτητών στα βάρη της πολεοδόμησης των περιοχών δεύτερης κατοικίας έχουν τροποποιηθεί τα τελευταία είκοσι χρόνια αρκετές φορές, αποτελεί σημαντική ένδειξη για το μέγεθος του προβλήματος. Πρέπει, πάντως, να επισημάνουμε ότι ο νομοθέτης δεν είναι απολύτως ελεύθερος ως προς τον περιορισμό του ύψους της συμμετοχής αυτής, καθώς το ελληνικό πολεοδομικό δίκαιο καθορίζεται άμεσα και σε μεγάλο βαθμό από

συνταγματικούς κανόνες[7]. Το ίδιο λοιπόν το Σύνταγμα, καθιερώνοντας στο άρθρο 24 παρ. 3 την εισφορά των ιδιοκτητών σε γη και χρήμα, περιέχει και μία σειρά από κεντρικές ρυθμίσεις σχετικά με το ύψος της εισφοράς αυτής. Αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι η εξέταση των κανόνων που θέτει η συνταγματική αυτή διάταξη σε συνάρτηση με τις υπόλοιπες διατάξεις του Συντάγματος ως προς το ύψος της εισφοράς των ιδιοκτητών, καθώς και η νομοθετική υλοποίησή τους. Για λόγους συντομίας εξετάζονται μόνον οι ρυθμίσεις που αφορούν στην οικιστική ανάπτυξη με την ένταξη περιοχών στο πολεοδομικό σχέδιο ή την επέκταση του πολεοδομικού σχεδίου, ενώ δεν αναπτύσσονται οι ιδιαιτερότητες που αφορούν στην αναμόρφωση και ανάπλαση οικισμών.

## II. Οι συνταγματικές παράμετροι του καθορισμού του ύψους της εισφοράς

### 1. Η εισφορά σε γη και χρήμα ως μέτρο προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος

#### α. Ο πολεοδομικός σκοπός της εισφοράς και η σημασία του

Το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. έχει ως εξής: «Για να αναγνωριστεί μία περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται σε αυτήν συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς, καθώς και στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, όπως νόμος ορίζει». Η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου εισάγει το θεσμό του αστικού αναδασμού ως μεθόδου ενεργού πολεοδομίας, ενώ, τέλος, η παράγραφος 5 επεκτείνει τις ρυθμίσεις αυτές και στην αναμόρφωση των ήδη υφιστάμενων οικιστικών περιοχών.

Οι ανωτέρω διατάξεις εντάσσονται στο πλαίσιο των συνταγματικών ρυθμίσεων που αναφέρονται στην προστασία του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η πολεοδομική εισφορά σε γη και χρήμα αποτελεί έτσι τμήμα ενός εκτενούς προγράμματος περιβαλλοντικής δράσης, το οποίο συμπεριλαμβάνει την προστασία των δασών (άρθρο 24 παρ. 1 Συντ.), τη χωροταξία και την πολεοδομία (άρθρο 24 παρ. 2-5 Συντ.), όπως και τη διαφύλαξη των μνημείων και των παραδοσιακών περιοχών της Ελλάδας (άρθρο 24 παρ. 6 Συντ.). Η νομοτεχνική

κατάταξη των συνταγματικών ρυθμίσεων που αφορούν στην εισφορά, όπως και γενικότερα στο πολεοδομικό δίκαιο, δεν είναι τυχαία. Ο σκοπός στον οποίο είναι ταγμένες οι διατάξεις αυτές είναι η προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος και η βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης των ανθρώπων που ζουν μέσα σ' αυτό. Η ratio των συνταγματικών πολεοδομικών και χωροταξικών ρυθμίσεων αποτυπώνεται με σαφήνεια στο άρθρο 24 παρ. 2 Συντ., κατά το οποίο η διαμόρφωση, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων ρυθμίζεται και ελέγχεται από το κράτος *«με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης»*. Η διάταξη αυτή εντάσσει έτσι την πολεοδομία σε ένα πλαίσιο υποχρεώσεων ενεργητικής προστασίας[8] του περιβάλλοντος από τη δημόσια διοίκηση και θεμελιώνει μία υποχρέωση ορθολογικού κρατικού πολεοδομικού σχεδιασμού προς χάριν της διαβίωσης των πολιτών[9]. Η ρύθμιση της εισφοράς σε γη και χρήμα με το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. αποτελεί λοιπόν ένα τμήμα της συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος και αποσκοπεί κατά πρώτο λόγο στη διασφάλιση ενός ικανοποιητικού επιπέδου αστικής ζωής.

Το ύψος της εισφοράς προσανατολίζεται αντίστοιχα στην εξυπηρέτηση του περιβαλλοντικού-πολεοδομικού της σκοπού. Η εισφορά σε γη και χρήμα πρέπει να βρίσκεται σε τέτοιο ύψος, ώστε να είναι δυνατή η κάλυψη ουσιώδους μέρους των βασικών, έστω, αναγκών σε κοινόχρηστα έργα και κοινωφελείς χώρους. Με άλλες λέξεις, το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. δεν επιτρέπει εισφορά καθορισμένη σε τόσο χαμηλό ύψος, ώστε εξ αρχής να μην είναι δυνατή η κάλυψη των αναγκών. Αλλά και αντίστροφα, η εισφορά δεν μπορεί να είναι τόσο υψηλή, ώστε να υπερβαίνει το μέτρο του κατά τους πολεοδομικούς κανόνες αναγκαίου. Η αρχή αυτή, σύμφωνα με την οποία οι πολεοδομικές ανάγκες προσδιορίζουν το επιτρεπτό ύψος της εισφοράς, διατυπώθηκε υπαινικτικά από το ΣτΕ ήδη κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας της εισφοράς σε γη υπό τον πολεοδομικό νόμο 947/79. Όπως δέχθηκε το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο το ύψος της εισφοράς εκείνης βρισκόταν εντός των συνταγματικών πλαισίων, καθώς δεν υπερέβαινε *«τα κατά τους πολεοδομικούς κανόνες εύλογα όρια»*[10]. Πιο πρόσφατα, η Ολομέλεια του ΣτΕ διευκρίνισε στις αποφάσεις 2057[11] και 2058/1994[12] ότι το ύψος της εισφοράς σε γη κατά τον ν. 1337/1983 είναι εύλογο, εφόσον βρίσκεται σε αντιστοιχία *«προς τις εκτάσεις κοινόχρηστων χώρων και χώρων κοινωφελών χρήσεων που είναι στοιχειωδώς αναγκαίες»* για την εξασφάλιση ενός ικανοποιητικού βιοτικού επιπέδου των κατοίκων[13].

Γενικότερα, ο περιβαλλοντικός προσανατολισμός της εισφοράς αποτελεί μία θεμελιώδη κατευθυντήρια γραμμή για την επίλυση των προβλημάτων που αναφύονται σχετικά με το ύψος της. Έτσι, στη νεότερη νομολογία του το ΣΤΕ έκρινε ως συνταγματικά θεμιτή την κλιμάκωση των εισφορών ανάλογα με το εμβαδόν του οικοπέδου, καθώς με αυτήν επιδιώκεται ο πολεοδομικός σκοπός της αποτροπής δημιουργίας προβληματικών, ως προς την δόμησή τους, οικοπέδων με μικρό εμβαδόν[14].

Το γεγονός ότι η εισφορά είναι ταγμένη από το Σύνταγμα στην εξυπηρέτηση πολεοδομικού σκοπού συνεπάγεται περιορισμούς και δεσμεύσεις ως προς τη διάθεση του προϊόντος της. Το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. εξειδικεύει τον προορισμό της εισφοράς σε γη, αναφέροντας ότι με αυτήν θα δημιουργηθούν «*δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς*», ενώ η εισφορά σε χρήμα των ιδιοκτητών αποσκοπεί στη χρηματοδότηση των *βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων*. Από τη συνταγματική διατύπωση συνάγεται με σαφήνεια ότι η εισφορά σε χρήμα δεν μπορεί να διατεθεί για τρίτους, άσχετους με το οικιστικό περιβάλλον, σκοπούς[15]. Έτσι, η εν λόγω εισφορά είναι ένας πόρος, ο οποίος δεν προορίζεται γενικά για την ενίσχυση του δημοσίου προϋπολογισμού, αλλά αφορά αποκλειστικά και μόνο στην κατασκευή κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, ενώ για τις κοινωφελείς χρήσεις οι ιδιοκτήτες βαρύνονται μόνο με εισφορά σε γη. Εντούτοις, το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. δεν θα ήταν σωστό να ερμηνευθεί υπερβολικά στενά ως προς τους σκοπούς διάθεσης των εισφορών που καλύπτει. Κρίσιμο είναι το προϊόν της εισφοράς να κατευθύνεται στην κάλυψη των πολεοδομικών αναγκών? από το κείμενο της διάταξης δεν φαίνεται να προκύπτει επιπλέον η απαίτηση μίας *ευθείας και άμεσης* διάθεσης των εισφορών για τη δημιουργία κοινόχρηστης και κοινωφελούς υποδομής. Για τον λόγο αυτό δεν θα έπρεπε να θεωρηθεί αντισυνταγματική η διάθεση των εισφορών σε γη προς αποζημίωση εκτάσεων που απαλλοτριώνονται[16], εφόσον διευκολύνεται έτσι τελικά η πολεοδόμηση και βελτιώνεται το οικιστικό περιβάλλον. Εξάλλου, με τον τρόπο αυτό «*μεταφέρονται*», μέσω της ανταλλαγής με τους ρυμοτομούμενους χώρους, οι εισφερόμενες εκτάσεις στα σημεία εκείνα του οικισμού όπου είναι πραγματικά αναγκαίες, ενώ παράλληλα διευκολύνεται η διαδικασία της απαλλοτρίωσης, στοιχείο που δεν αντίκειται με κανένα τρόπο στον πολεοδομικό σκοπό του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ.[17].

*β. Η έννοια των όρων «κοινόχρηστα έργα» και «κοινωφελείς χρήσεις»*

Πρέπει ενπρώτοις να σημειωθεί, ότι το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. έχει επεκτείνει -σε σχέση με το παλαιότερο καθεστώς του ν.δ. της 17.1.1923 και αργότερα του ν. 947/79- τις ανάγκες που καλείται να εξυπηρετήσει η εισφορά σε γη, η οποία δεν αφορά πλέον μόνο στην εξεύρεση κοινόχρηστων αλλά και κοινωφελών χώρων[18]. Το γεγονός αυτό έχει συνέπειες και για το ύψος της εισφοράς σε γη, καθώς είναι προφανές ότι η ανάγκη εξεύρεσης εκτάσεων για περισσότερους πολεοδομικούς σκοπούς οδηγεί φυσιολογικά και σε αντίστοιχα αυξημένες απαιτήσεις ως προς το ύψος των εισφορών[19]. Με τον τρόπο αυτό γίνεται εμφανές ότι ο καθορισμός των υπηρετούμενων με την εισφορά αναγκών περιέχει και μία ρύθμιση που αφορά στο ύψος της. Η εννοιολογική προσέγγιση των όρων «κοινόχρηστα πολεοδομικά έργα» και «κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοποί» που χρησιμοποιούνται στο συνταγματικό κείμενο είναι επομένως αναγκαία.

Η έννοια του *κοινόχρηστου* στο πολεοδομικό δίκαιο προσδιορίζεται συνήθως λαμβάνοντας υπόψη τον ορισμό των κοινόχρηστων πραγμάτων στον Αστικό Κώδικα (ΑΚ 967), του οποίου όμως οι ρυθμίσεις δεν μπορεί να είναι δεσμευτικές για την ερμηνεία του Συντάγματος. Ήξελλου, το ενδιαφέρον της σχετικής ρύθμισης του Αστικού Κώδικα στρέφεται προς το καθεστώς των εμπραγμάτων δικαιωμάτων στα κοινόχρηστα πράγματα, ενώ το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. αποβλέπει στην εξασφάλιση της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος[20]. Κοινόχρηστο θεωρείται γενικά ό,τι έχει ταχθεί ή περιέλθει στην ελεύθερη χρήση του κοινού εν γένει, δηλαδή κάθε προσώπου αδιακρίτως[21]. Ως κοινόχρηστοι χώροι θεωρούνται ιδίως οι δρόμοι, οι πλατείες, οι δημόσιοι κήποι, τα άλση και δάση[22], και -εφόσον υπάρχουν- οι χείμαρροι και τα ρέματα[23]. Τα κοινόχρηστα πολεοδομικά έργα που χρηματοδοτούνται από τις εισφορές σε χρήμα αποτελούν έργα, δηλαδή ανθρώπινες κατασκευές και όχι απλώς εκτάσεις γης. Η εισφορά σε χρήμα αφορά λοιπόν στα αντίστοιχα έξοδα κατασκευής. Τα έργα που χρηματοδοτούνται από την εισφορά σε χρήμα αφορούν στη διαμόρφωση των κοινόχρηστων χώρων και στη δημιουργία κατασκευών που αποτελούν τα αναγκαία συμπληρώματά τους (πεζοδρόμια, γέφυρες, διαβάσεις κ.λπ.). Στα κοινόχρηστα έργα με την έννοια του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ. πρέπει, τέλος, να προσθέσουμε και τα δίκτυα υδρεύσεως και αποχετεύσεως, τα οποία είναι επίσης έργα κατεξοχήν ταγμένα στην κοινή χρήση.

Σε σχέση με την κλίμακά τους και το εύρος των υπηρετούμενων αναγκών, τα κοινόχρηστα έργα διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: Η *θεμελιώδης* υποδομή

(Grunderschließung) αφορά στην κατασκευή έργων που εξυπηρετούν μία ευρεία περιοχή, η οποία περιλαμβάνει περισσότερους οικισμούς (κεντρικές οδικές αρτηρίες, εθνικοί δρόμοι κ.λπ.). Η *κεντρική* υποδομή (Groberschließung) αναφέρεται στις ανάγκες μίας πολεοδομικής ενότητας, ενώ τέλος η *ατομική* υποδομή (Feinerschließung) συνδέει κάθε μεμονωμένο τμήμα ιδιοκτησίας με τα κεντρικά δίκτυα[24]. Σύμφωνα ήδη με το γράμμα του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ. η συμμετοχή των ιδιοκτητών σε χρήμα δεν αφορά σε όλα τα έργα υποδομής, αλλά μόνο στα «βασικά» κοινόχρηστα έργα[25]. Ο όρος «βασικά» σημαίνει ότι η εισφορά σε χρήμα αφορά αφενός μόνον στα στοιχειώδη (και όχι στα «πολυτελή») έργα και αφετέρου στην κοινόχρηστη υποδομή που απαιτείται για την εξυπηρέτηση μίας πολεοδομικής ενότητας ή έστω μίας ευρύτερης περιοχής, η οποία περιλαμβάνει οικισμούς με αλληλένδετες πολεοδομικές ανάγκες. Δεν καλύπτονται δηλαδή οι ανάγκες πρόσβασης ενός μεμονωμένου ιδιοκτήτη στα δίκτυα, ούτε όμως και θεμελιώδη έργα υπερτοπικής κλίμακας. Ενόψει του κανόνα της νομολογίας του ΣτΕ ότι κάθε οικισμός «φέρει τα ίδια αυτού βάρη»[26] και επωφελείται αντίστοιχα από τους δικούς του πόρους, πρέπει να δεχθούμε ότι η εισφορά αποσκοπεί πρώτιστα στην εξασφάλιση των αναγκαίων κοινόχρηστων έργων για την καλή διαβίωση στον οικισμό στον οποίο ανήκουν τα πολεοδομούμενα ακίνητα και -καταρχήν- δεν μπορεί να αφορά στην κάλυψη των αναγκών άλλων περιοχών[27].

Προς τα βασικά κοινόχρηστα έργα πρέπει να αντιδιαστείλουμε τον *εξοπλισμό*[28] της πολεοδομούμενης περιοχής με χώρους στους οποίους δημιουργούνται *κοινωφελείς* εγκαταστάσεις. Ενώ στους κοινόχρηστους χώρους απαγορεύεται η δόμηση και γενικά κάθε είδους προσωρινή ή μόνιμη εγκατάσταση, οι κοινωφελείς χώροι είναι οικοδομήσιμοι[29]. Επιπλέον, σε αντίθεση με τους κοινόχρηστους, οι χώροι που προορίζονται για την εκπλήρωση κοινωφελών σκοπών μπορεί να μην είναι ανοικτοί στην πρόσβαση ορισμένων κατηγοριών προσώπων[30]. Η νομολογία του ΣτΕ ερμηνεύει την έννοια του κοινωφελούς στο άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. σε σχέση με το άρθρο 109 παρ. 1 του Συντ., όπως εξειδικεύεται από τον νομοθέτη στο άρθρο 1 του α.ν. 2039/39. Αντίστοιχα με την εν λόγω διάταξη, η νομολογία κρίνει ως κοινωφελή κάθε σκοπό που «αποβλέπει στην *θεραπεία του κοινού συμφέροντος ή ευρείας κατηγορίας ωφελούμενων προσώπων ανεξάρτητα από αν έχει αναχθεί από τον νόμο σε κρατικό ή δημοτικό σκοπό*»[31]. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται όλοι εκείνοι οι χώροι που προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημόσιων, δημοτικών, πολιτιστικών, φιλανθρωπικών ή θρησκευτικών λειτουργιών, οι οποίοι αποτελούν

μέρος της αναγκαίας υποδομής για τη λειτουργικότητα του οικισμού[32]. Τέτοιοι χώροι είναι ιδίως τα σχολεία, τα δημόσια και δημοτικά κτίρια, οι εκκλησίες, τα πνευματικά, διοικητικά, αθλητικά κέντρα, οι αγορές κ.λπ.

## 2. Πολεοδομική εισφορά και δικαίωμα ιδιοκτησίας

Καθώς η υποχρέωση εισφοράς σε γη συνιστά αφαίρεση τμήματος του ακινήτου παρά τη θέληση του ιδιοκτήτη, είναι προφανές ότι το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 Συντ.) ενεργοποιείται και αυτό κατά τη συνταγματική εκτίμηση της εισφοράς[33]. Η σχέση μεταξύ των άρθρων 24 παρ. 3 και 17 Συντ. έχει καταρχήν τη μορφή αντιπαράθεσης: Η υποχρέωση εισφοράς σε γη συγκρούεται με την προστασία της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, εφόσον -σε αντίθεση με τη ρητή και ανεξάρτητη υποχρέωση πλήρους αποζημίωσης του ιδιοκτήτη για την αφαίρεση εμπραγμάτων (τουλάχιστον) δικαιωμάτων που προβλέπεται στο άρθρο 17 παρ. 2 Συντ.- η εισφορά σε γη συνιστά ακριβώς υποχρεωτική αφαίρεση τμημάτων ιδιοκτησίας «χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα».

Η σύγκρουση αυτή επιλύεται με τρόπο σχετικά απλό. Ανάμεσα στις δύο αντιπαρατιθέμενες διατάξεις υφίσταται *σχέση ειδικού προς γενικό κανόνα*, καθώς το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. περιέχει ρύθμιση που αφορά με τρόπο συγκεκριμένο στην πολεοδόμηση ακινήτων, ενώ το άρθρο 17 ρυθμίζει γενικά την προστασία της ιδιοκτησίας. Εφόσον απορρίπτει κανείς, όπως και η απολύτως κρατούσα στην Ελλάδα άποψη, την ιδέα της ύπαρξης διατάξεων του Συντάγματος που είναι ανίσχυρες ως αντικείμενες σε (αφηρημένα) υπέρτερους συνταγματικούς κανόνες[34], η ιδιαίτερη συνταγματική ρύθμιση των υποχρεώσεων των ιδιοκτητών κατά την πολεοδόμηση των ακινήτων τους υπερισχύει της γενικής προστασίας της ιδιοκτησίας ως *lex specialis*[35] και προσφέρει το αναγκαίο έρεισμα για αντίστοιχες νομοθετικές επεμβάσεις στο συνταγματικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Πρόκειται για μία άποψη που ακολουθείται πλέον[36] με σαφήνεια από τη νομολογία των δικαστηρίων μας, η οποία δέχεται ότι, λόγω του ειδικού χαρακτήρα των ρυθμίσεων του άρθρου 24 Συντ., θέμα συνταγματικώς επιτρεπτού της επιβολής γενικά της εισφοράς σε γη[37] (όπως και σε χρήμα, η οποία επίσης προβλέπεται ειδικά από το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. [38]) δεν τίθεται.

Εντούτοις, ο ειδικός χαρακτήρας του άρθρου 24 Συντ. δεν σημαίνει ότι το άρθρο 17

Συντ. υποσκελίζεται συνολικά και παύει να προστατεύει τους ιδιοκτήτες οικοπέδων που εντάσσονται στο πολεοδομικό σχέδιο[39]. Το γενικό συνταγματικό πλαίσιο προστασίας της ιδιοκτησίας συνεχίζει να ισχύει, καθορίζοντας τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ιδιοκτητών σε όλες τις περιπτώσεις, τις οποίες δεν ρυθμίζει με ειδικό και αποκλίνοντα τρόπο κάποια άλλη συνταγματική διάταξη και ιδιαίτερα το άρθρο 24 Συντ. Σε σχέση με τη γενική αυτή προστασία, η ειδική διάταξη του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ. συνιστά έναν άμεσο συνταγματικό περιορισμό του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, ο οποίος αποβλέπει στην περιβαλλοντικά ορθή πολεοδομική ανάπτυξη των οικισμών[40]. Με τον τρόπο αυτό εξειδικεύεται στο άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. η έννοια του γενικού συμφέροντος, του οποίου η προστασία αποτελεί και το γενικό όριο άσκησης των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιοκτησία[41]. Σε κάθε περίπτωση, καθώς η εισφορά σε γη και χρήμα δεν θεμελιώνεται νομικά απλώς στη γενική[42] εξαγγελία της κοινωνικής δέσμευσης της ιδιοκτησίας αλλά απευθείας στην ειδική συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 24 Συντ.[43], η επιβολή της εισφοράς αυτής μπορεί να συνεπάγεται περιορισμούς της ιδιοκτησίας με ευρύτερο περιεχόμενο από εκείνους που επιτρέπει γενικά το άρθρο 17 Συντ.[44]

Από την άλλη πλευρά, όπως όλοι οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, έτσι και η επιβολή της εισφοράς οφείλει να σέβεται τον πυρήνα του προστατευόμενου δικαιώματος[45] (εδώ της ατομικής ιδιοκτησίας) και πρέπει να ερμηνεύεται με τρόπο περιοριστικό[46]. Συνεπώς, το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. δεν μπορεί να δικαιολογήσει την επιμέτρηση από τον νομοθέτη της εισφοράς σε γη και χρήμα σε τέτοιο ύψος ώστε να εξαφανίζεται ή να καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της[47]. Καθώς ο κατ' εξοχήν προορισμός της αστικής ιδιοκτησίας είναι η οικοδόμησή της[48], ο πυρήνας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας θα προσβαλλόταν αν η εισφορά σε γη και χρήμα έφθανε σε τέτοιο ύψος, ώστε να καθίσταται πλέον από οικονομική ή τεχνική άποψη δυσχερής ή και αδύνατη η ανοικοδόμηση του εναπομείναντος οικοπέδου[49].

### **3. Η εισφορά ως κατανομή πολεοδομικών βαρών μεταξύ της πολιτείας και των ιδιοκτητών**

#### *α. Η συμμετοχή των ιδιοκτητών και η λογική της*

Με μία προσεκτικότερη ματιά θα διαπιστώσουμε ότι στην εισφορά του άρθρου 24 παρ.



3 Συντ., παράλληλα με το στοιχείο της κοινωνικής δέσμευσης της ιδιοκτησίας προς χάριν του οικιστικού περιβάλλοντος, συνυπάρχει ένας κανόνας κατανομής πολεοδομικών βαρών. Αν ο συντακτικός νομοθέτης με το άρθρο 24 παρ. 3 ενδιαφερόταν αποκλειστικά για την προστασία του περιβάλλοντος, θα ακούσε μία γενική εξασφάλιση της δημιουργίας κοινόχρηστων και κοινωφελών έργων, χωρίς να καθορίζονται αναγκαία και οι φορείς των σχετικών επιβαρύνσεων. Αντίθετα, στη συνταγματική πρόβλεψη της εισφοράς περιέχεται και μία κατ' αρχήν ρύθμιση της κατανομής των θυσιών που απαιτούνται για την εύρεση των κατάλληλων χώρων και την κατασκευή των αναγκαίων έργων. Κατά το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. οι ιδιοκτήτες «συμμετέχουν» στα βάρη της ένταξης των ακινήτων τους στον πολεοδομικό σχεδιασμό, δηλαδή υποχρεούνται να συμβάλουν σε γη και χρήμα χωρίς, πάντως, να φέρουν μόνοι τους το συνολικό βάρος[50]. Η ρύθμιση αφήνει να εννοηθεί ότι η διαφορά ανάμεσα στις συνολικές ανάγκες της πολεοδόμησης και τη συμμετοχή των ιδιοκτητών καλύπτεται από τους δημόσιους φορείς? εξάλλου, το συμπέρασμα αυτό προκύπτει και από την ένταξη του θεσμού της εισφοράς στο συνταγματικό πλαίσιο των υποχρεώσεων θετικής κρατικής προστασίας του περιβάλλοντος[51]. Αυτό σημαίνει ότι, ανεξάρτητα από τα ποσοστά συμμετοχής που επιβάλλονται στους ιδιώτες και τις επιβαρύνσεις επί της «ιδιωτικής» τους ιδιοκτησίας[52] που αναλαμβάνουν οι δημόσιοι φορείς, το κράτος είναι τελικά υποχρεωμένο να επιτύχει με οποιονδήποτε πρόσφορο τρόπο (ιδιαίτερα με απαλλοτριώσεις) τη συμπλήρωση των τυχόν ελλειμμάτων σε κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους.

Από το Σύνταγμα δεν μπορούμε βεβαίως να συναγάγουμε ευθέως την αναλογία συμμετοχής ιδιωτών και δημοσίου. Από την λογική πάντως της ρύθμισης προκύπτει ότι η συμμετοχή αυτή δεν μπορεί να είναι σε τέτοιο επίπεδο, ώστε να καθίσταται απλώς εικονική, αλλά πρέπει να είναι ουσιώδης και για τις δύο πλευρές. Περαιτέρω, υποστηρίζεται, ειδικά ως προς την εισφορά σε χρήμα, ότι δεν πρέπει να φθάνει σε πολύ υψηλά επίπεδα, ακόμη και όταν η ιδιοκτησία επιβαρύνεται με υψηλό ποσοστό εισφοράς σε γη[53]. Σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες προκρίνεται η ιδιαίτερα αυστηρή αντίληψη ότι το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται με πιο αποτελεσματικό τρόπο αν οι ιδιοκτήτες επιβαρύνονται με την καταβολή υψηλών εισφορών σε χρήμα. Κατά την άποψη αυτή, ο συνακόλουθος εξαναγκασμός των ιδιοκτητών να αξιοποιήσουν σύντομα το ακίνητό τους, είτε οικοδομώντας το, είτε εκποιώντας το σε τρίτους που θα οικοδομήσουν άμεσα, οδηγεί στην ταυτόχρονη, ομοιογενή και πλήρη ανάπτυξη μίας οικιστικής περιοχής, χωρίς οικοδομικά κενά. Επιπλέον, η ταυτόχρονη μαζική

προσφορά εκτάσεων προς οικοδόμηση (ή πώληση) θεωρείται ότι συμβάλλει στην συγκράτηση των τιμών[54].

Η κατανομή των βαρών μεταξύ των ιδιοκτητών και του δημοσίου δικαιολογείται από την οικονομική λογική της ένταξης μίας περιοχής στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Η συμμετοχή των ιδιοκτητών στα πολεοδομικά βάρη αποτελεί μία ουσιαστικά αιτιολογημένη, μία εύλογη[55], επιβάρυνση, γιατί με την εισφορά αφαιρείται από τους επωφελούμενους του πολεοδομικού σχεδιασμού ένα μέρος από την σημαντική αύξηση της αξίας των ιδιοκτησιών που εντάσσονται στο πολεοδομικό σχέδιο, αύξηση την οποία είχε εξάλλου υπόψη του και ο συντακτικός νομοθέτης[56]. Ένα τμήμα της υπεραξίας των εκτάσεων που καθίστανται οικοδομήσιμες επιστρέφει έτσι στο κοινωνικό σύνολο, καθώς το όφελος αυτό δεν ανάγεται στις δραστηριότητες, τους κόπους ή έστω την εφευρετικότητα του ιδιοκτήτη, αλλά αποτελεί προϊόν της κρατικής δράσης, του πολεοδομικού σχεδιασμού[57]. Από την άλλη πλευρά, το κοινωνικό σύνολο συμμετέχει και αυτό στα έξοδα της πολεοδόμησης, καθώς οι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι δεν υπάρχουν μόνον προς όφελος των παρόδιων οικοπέδων, αλλά όλων των κατοίκων μίας πολύ ευρύτερης περιοχής και ενδεχομένως και ολόκληρου του πληθυσμού, είτε έμμεσα στο πλαίσιο της γενικής προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος είτε άμεσα, ως δρόμοι και δίκτυα που υποβοηθούν την διέλευση προς τρίτες περιοχές κ.λπ.[58].

Σε συνολική θεώρηση, η εισφορά σε γη και χρήμα σημαίνει μερική αυτοχρηματοδότηση του πολεοδομικού σχεδιασμού από τους ίδιους τους ωφελούμενους, έτσι ώστε η οικιστική ανάπτυξη αντί να επιβαρύνει αποκλειστικά το κράτος, να στηρίζεται και στην υπεραξία της οικοδομήσιμης γης που δημιουργείται. Ενόψει της οικονομικής δυσπραγίας των δημόσιων φορέων -και θεωρώντας ως δεδομένο ότι χωρίς την εξασφάλιση των αναγκαίων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων και έργων είναι αδύνατη η οικοδόμηση με τρόπο που να ταιριάζει σε μία πολιτισμένη κοινωνία- ο θεσμός της εισφοράς σε γη και χρήμα εξυπηρετεί την αστική ανάπτυξη, καθιστώντας περισσότερη γη οικοδομήσιμη. Για τον λόγο αυτό οι εισφορές σε γη και χρήμα κείνται τελικά προς όφελος και του ιδιοκτήτη, ο οποίος επιβαρύνεται με την απώλεια ενός τμήματος του οικοπέδου του και με κάποιο χρηματικό ποσό για την κατασκευή των κοινωφελών έργων, βλέπει όμως την, κατά τεκμήριο μη οικοδομήσιμη, γη του να μετασχηματίζεται σε αστικό οικόπεδο με ανάλογη αύξηση της αξίας της[59].

Πρέπει, τέλος, να υπογραμμισθεί ότι η συμμετοχή των ιδιοκτητών στις πολεοδομικές ανάγκες δεν σχετίζεται με τις απαιτήσεις που θέτει το Σύνταγμα ως προς τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και κοινωφελών έργων στην πολεοδομούμενη περιοχή. Οι απαιτήσεις αυτές μένουν σταθερές ανεξάρτητα από το ύψος της εισφοράς σε γη και χρήμα. Αυτό σημαίνει ότι ακόμη και αν ο νομοθέτης μειώσει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών, εντός πάντοτε του πλαισίου που χαράζει το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ., δεν μπορεί να υπάρξει αντίστοιχη μείωση στους προβλεπόμενους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους. Ο κανόνας αυτός προκύπτει από τη γενική αρχή απαγόρευσης της επιδείνωσης των όρων διαβίωσης και υποβάθμισης του οικιστικού περιβάλλοντος, την οποία έχει διαπλάσει η νομολογία του ΣτΕ[60]. Κατά την νομολογία αυτή, κάθε ρύθμιση που επιφέρει επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 2 Συντ.[61]. Ειδικότερα όμως ως προς την πρόβλεψη κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, το ΣτΕ[62] έχει επανειλημμένα κρίνει ότι ενόψει της ζωτικής σημασίας που έχουν για το οικιστικό περιβάλλον και την υγιεινή διαβίωση των κατοίκων οι κοινόχρηστοι χώροι, η διατήρησή τους πρέπει να θεωρείται ως ύψιστη προτεραιότητα. Για τον λόγο αυτό, ακόμη και η ελάχιστη απώλεια κοινόχρηστης έκτασης θεωρείται από την νομολογία ως ανεπίτρεπτη επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος. Έτσι π.χ. στο πλαίσιο αστικών αναπλάσεων ο νομοθέτης μπορεί να προβαίνει στην αναδιάταξη των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου, αλλά υπό τον όρο ότι δεν θα μειωθεί ούτε στο ελάχιστο η συνολική έκταση των κοινόχρηστων χώρων στην περιοχή[63]. Ενόψει της νομολογίας αυτής, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η μείωση του ύψους της επιβαλλόμενης εισφοράς δεν μπορεί να συνεπάγεται ελάττωση της συνολικής έκτασης των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων ή πτώση του επιπέδου του κοινωφελούς εξοπλισμού της πολεοδομούμενης περιοχής. Κατά συνέπεια, κάθε μείωση της συμμετοχής των ιδιοκτητών συνεπάγεται αντίστοιχη αύξηση της εισφοράς των δημόσιων φορέων στις ανάγκες της πολεοδόμησης.

*β. Το μέγεθος της αύξησης της αξίας της γης ως όριο του ύψους της εισφοράς*

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, κρίνοντας το συνταγματικά επιτρεπόμενο ύψος της εισφοράς σε γη -όπως αυτό προέκυπε από τις αντίστοιχες διατάξεις αρχικά του ν. 947/79 και στη συνέχεια του ν. 1337/83-, προχώρησε στην άντληση συγκεκριμένων συμπερασμάτων από την οικονομική λογική της συμμετοχής των ιδιοκτητών. Τα εύλογα όρια του ύψους της εισφοράς δεν παραβιάζονται έτσι, εφόσον οι προβλεπόμενοι συντελεστές βρίσκονται «σε αντιστοιχία προς το μέγεθος της

αύξησης της αξίας των ιδιοκτησιών η οποία, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, είναι απότοκη της ένταξής τους στο πολεοδομικό σχέδιο»[64]. Αντίστροφα, κατά την σύλληψη αυτή, η συνολική εισφορά σε γη δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το ύψος του οικονομικού κέρδους του ιδιοκτήτη από την πολεοδόμηση. Η επιβολή της εισφοράς δεν συνεπάγεται επιδείνωση της καθαρής περιουσιακής θέσης του ιδιοκτήτη μετά την κρατική επέμβαση στο ακίνητο, καθώς αντισταθμίζεται από τα οφέλη που αποκομίζει το ακίνητο λόγω της ένταξής του στο σχέδιο πόλεως. Τελικά, η εισφορά δεν καθιστά τον ιδιοκτήτη πτωχότερο απ' ό,τι ήταν πριν από την επέκταση του πολεοδομικού σχεδίου.

Η νομολογία αυτή του ΣΤΕ ερμηνεύει την εισφορά του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ. ως μία ειδική έκφανση της *κοινωνικής δέσμευσης της ιδιοκτησίας* που συγγενεύει στενά με την αναγκαστική απαλλοτρίωση. Ενώ είναι αλήθεια ότι -σε αντίθεση με την αναγκαστική απαλλοτρίωση- στην εισφορά σε γη η αφαίρεση της ιδιοκτησίας πραγματοποιείται χωρίς ευθεία αποζημίωση, εντούτοις όμως και η εισφορά διέπεται, όπως και η αναγκαστική απαλλοτρίωση, από την λογική της διατήρησης της εσωτερικής περιουσιακής αξίας του ακινήτου. Κατά την αντίληψη αυτή, το δικαίωμα της ατομικής ιδιοκτησίας υποχωρεί έναντι της κοινωνικής της δέσμευσης, χωρίς όμως να επέρχεται καθαρή περιουσιακή ζημία του ιδιοκτήτη? τη θέση της αποζημίωσης στην αναγκαστική απαλλοτρίωση λαμβάνει εδώ η αύξηση της αξίας του ακινήτου, η οποία προκύπτει από την ένταξη του στο πολεοδομικό σχέδιο[65]. Όπως και στην περίπτωση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, η ακούσια αφαίρεση της ιδιοκτησίας έχει ως συνέπεια, στο πλαίσιο ενός *θεμελιώδους συμβιβασμού*[66], ότι η γενική εγγύηση διατήρησης του αντικειμένου της ιδιοκτησίας που παρέχει το άρθρο 17 παρ. 1 Συντ. μεταπίπτει σε μία εγγύηση διατήρησης της αξίας του[67].

Συνακόλουθα, πρέπει να θεωρήσουμε ότι δεν καλύπτεται από το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ., ερμηνευόμενο σε συσχέτιση με το άρθρο 17 Συντ., η επιβολή εισφοράς, η οποία συνολικά ξεπερνά σε ύψος την αύξηση της αξίας του ακινήτου από την ένταξη στο πολεοδομικό σχέδιο. Αν και η σχετική νομολογία αφορά μόνον στην εισφορά σε γη, πρέπει να γίνει δεκτό ότι στη συνολική συμμετοχή του ιδιοκτήτη στα πολεοδομικά βάρη, η οποία θα συγκριθεί με την αύξηση της αξίας της γης, πρέπει να προσμετρηθεί και η εισφορά σε χρήμα, εφόσον και αυτή επιβαρύνει την ιδιοκτησία λόγω της πολεοδόμησής της. Η εισφορά σε χρήμα αποτελεί και αυτή αναμφίβολα μέρος του ισοζυγίου ανάμεσα στη συμμετοχή των ιδιοκτητών στα πολεοδομικά βάρη και τα κέρδη που αντλούν από την αξιοποίηση της ιδιοκτησίας τους.

Η σύγκριση από το ΣτΕ των συντελεστών εισφοράς σε γη που προβλέπει ο ν. 1337/83 με το όφελος των ιδιοκτητών βασίζεται απλώς στα *διδάγματα της κοινής πείρας* σχετικά με το σύνηθες μέγεθος της αύξησης της αξίας της πολεοδομούμενης γης. Μία τέτοια «χονδρική» εκτίμηση της αύξησης της αξίας της γης καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη την εκτίμηση της συνταγματικότητας συγκεκριμένων συντελεστών, καθώς με βάση την κοινή πείρα δύσκολα μπορεί κανείς να διακρίνει π.χ. αν ένας συντελεστής εισφοράς σε γη άνω του 50% κινείται ακόμη στα συνταγματικά πλαίσια, όπως έκρινε η πλειοψηφία της Ολομέλειας του ΣτΕ, ή έχει ήδη ξεπεράσει τα εύλογα όρια, κατά την άποψη ενός μειοψηφήσαντος μέλους του Δικαστηρίου[68]. Όπως ορθά επισημαίνεται, η διαπίστωση της συνταγματικότητας των συντελεστών εισφοράς σε γη σε σχέση με το όφελος των ιδιοκτητών προϋποθέτει τη συγκέντρωση συγκεκριμένων στατιστικών στοιχείων σχετικά με το μέγεθος της αύξησης της αξίας της γης[69].

Η ανάγκη εξεύρεσης τέτοιων συγκριτικών στοιχείων προκύπτει και από έναν άλλο σημαντικό λόγο. Η κρίση της συνταγματικότητας των συντελεστών εισφοράς σε γη του ν. 1337/83 από το ΣτΕ κινείται στο πιο αφηρημένο επίπεδο, αφορά δηλαδή γενικά στην αντιστοιχία των ποσοστών που προβλέπει ο νόμος, στην κατά την κοινή πείρα, αύξηση της αξίας της γης, χωρίς να απασχολείται με τους παράγοντες που διαμορφώνουν το ισοζύγιο εισφοράς και πολεοδομικού οφέλους στη συγκεκριμένη (επίδικη) περίπτωση. Ο νομοθέτης είναι βέβαια υποχρεωμένος να καθορίζει το ύψος της εισφοράς με τρόπο γενικό και αφηρημένο, καθώς η επιμέτρηση της εισφοράς σε κάθε δεδομένη περίπτωση -ανάλογα με την πραγματική αύξηση της αξίας της γης- θα οδηγούσε σε ανυπέρβλητες πρακτικές δυσχέρειες, οι οποίες θα ματαίωναν την εφαρμογή των διατάξεων που προβλέπουν την εισφορά[70]. Πράγματι, η τελική αύξηση της αξίας της γης διαφέρει σε πολύ μεγάλο βαθμό από περιοχή σε περιοχή, ενώ συχνά δεν είναι ατομικά προβλέψιμη ως προς το ακριβές της ύψος[71]. Εντούτοις, η δικαστική εκτίμηση της συνταγματικότητας του ύψους της εισφοράς πρέπει να γίνεται και σε σχέση με το πραγματικό όφελος του ιδιοκτήτη στη συγκεκριμένη περίπτωση, εφόσον τόσο γενικά ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων[72], όσο και ειδικότερα ο έλεγχος της συνταγματικότητας των περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων[73] οφείλουν να πραγματοποιούνται *in concreto*. Εξάλλου, υπάρχουν διάφορες περιπτώσεις, όπου η ένταξη στο πολεοδομικό σχέδιο επιφέρει μικρή ή καθόλου αύξηση, ή ακόμη και μείωση της αξίας του ακινήτου? αυτό μπορεί π.χ. να συμβαίνει όταν εντάσσονται στο πολεοδομικό σχέδιο πολυτελείς περιοχές κατοικίας με υφιστάμενη δόμηση σε ιδιοκτησίες μεγαλύτερες των 4.000 τ.μ. Η

απαίτηση της στάθμισης σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση της υπεραξίας που προκύπτει από την πολεοδόμηση σε σχέση με το ύψος της εισφοράς σε γη και σε χρήμα, συνάγεται πλέον με σαφήνεια και από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Συγκεκριμένα, στις σχετικά πρόσφατες υποθέσεις Κατηκαρίδη[74] και Τσώμτσου[75] το Δικαστήριο έκρινε πως αντίκειται στην προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 3 ν. 653/77, κατά την οποία τεκμαίρεται αμάχητα[76] ότι οι παρόδιοι ιδιοκτήτες επωφελούνται της διάνοιξης εθνικής οδού. Λόγω του αμάχητα τεκμαιρόμενου οφέλους, οι ιδιοκτήτες των παρόδιων ακινήτων επωμίζονται υποχρεωτικά τα έξοδα της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ζώνης πλάτους 15 μέτρων, με αντίστοιχη μείωση της αποζημίωσης για τα απαλλοτριούμενα τμήματα των ιδιοκτησιών τους. Το Δικαστήριο δέχεται ότι, ενώ μπορεί γενικά να λαμβάνεται υπόψη για την μείωση της αποζημίωσης, λόγω απαλλοτρίωσης, η ωφέλεια που αποκομίζουν οι παρόδιοι ιδιοκτήτες, σε κάθε περίπτωση οι ιδιοκτήτες αυτοί πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ισχυρισθούν ενώπιον δικαστηρίου ότι στην πραγματικότητα δεν αποκομίζουν κανένα όφελος από την κατασκευή της οδού ή ότι υφίστανται μάλιστα και ζημία λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών της περίπτωσης. Ενώ λοιπόν δεν προβληματίζει η γενική επιβολή εισφοράς λόγω ωφέλειας των παρόδιων, αντίκειται σύμφωνα με το Δικαστήριο στην ΕΣΔΑ ένα «υπερβολικά άκαμπτο σύστημα», το οποίο «δεν λαμβάνει καθόλου υπόψη την ύπαρξη διαφορετικών καταστάσεων».

Γενικότερα, η νομολογία του ΣΤΕ αφήνει μεν να εννοηθεί ότι το ύψος της πολεοδομικής εισφοράς δεν μπορεί να υπερβαίνει το μέγεθος της υπεραξίας της γης που εντάσσεται στο πολεοδομικό σχέδιο, δεν διευκρινίζει όμως αν το ύψος της εισφοράς πρέπει να περιορίζεται σε ένα ποσοστό της υπεραξίας αυτής ή αν μπορεί να την εξαντλεί. Πρέπει να παρατηρήσουμε ότι η αύξηση της αξίας της γης, η οποία επέρχεται λόγω της ένταξης των ακινήτων στο πολεοδομικό σχέδιο, αποτελείται από δύο ξεχωριστές συνιστώσες. Κατά ένα μεγάλο μέρος οφείλεται στην εμπορική υπεραξία που αποκτά η γη λόγω του ότι παρέχεται πλέον η δυνατότητα ανοικοδόμησης με ευνοϊκούς συντελεστές δόμησης, εκεί όπου προηγουμένως καταρχήν δεν επιτρεπόταν η ανέγερση κτιρίων[77]. Πρόκειται για μία υπεραξία η οποία προκύπτει ευθέως από τον πολεοδομικό σχεδιασμό[78]. Περαιτέρω, συνάγεται αύξηση της αξίας της γης από την δημιουργία της απαραίτητης υποδομής σε κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, όπως και από τις πράξεις τακτοποίησης και

προσκύρωσης, με τις οποίες δημιουργούνται ιδιοκτησίες οι οποίες μπορούν να ανοικοδομηθούν με πιο αποτελεσματικό τρόπο[79]. Η δεύτερη αυτή μορφή υπεραξίας οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στη διοικητική δράση και μπορεί έτσι να θιγεί σε μεγάλο βαθμό. Αντίθετα, το όφελος του ιδιοκτήτη λόγω της δυνατότητας ανοικοδόμησης του ακινήτου προκύπτει από την άρση ενός κρατικού περιορισμού του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και την αποκατάσταση έτσι της συνταγματικά κατοχυρωμένης ελευθερίας ανοικοδόμησης του ακινήτου. Εφόσον η οικοδομική ελευθερία προστατεύεται συνταγματικά ως μέρος του δικαιώματος της ιδιοκτησίας[80], η εμπορική υπεραξία της οικοδομήσιμης γης ανήκει καταρχήν στον ιδιοκτήτη[81]. Πάντως, καθώς το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. αποτελεί ειδική ρύθμιση έναντι του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, η αυστηρή για την προστασία της ιδιοκτησίας προσέγγιση της διάταξης αυτής μπορεί να επιτρέψει τον καθορισμό της εισφοράς σε τέτοιο ύψος, ώστε μεγάλο μέρος αυτού του οφέλους να θυσιάζεται στον πολεοδομικό σκοπό. Η αυστηρή όμως αυτή ερμηνεία του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ., την οποία φαίνεται να υιοθετεί το ΣΤΕ, εφόσον αναφέρεται αόριστα στην αύξηση της αξίας που κατά κοινή πείρα προκύπτει από την ένταξη στο πολεοδομικό σχέδιο, απαιτεί τουλάχιστον μία ειδική και προσεκτική αιτιολόγηση[82].

#### **4. Η κατανομή των πολεοδομικών βαρών μεταξύ των ιδιοκτητών**

Η εισφορά των ιδιοκτητών κατά την ένταξη του ακινήτου στο πολεοδομικό σχέδιο δεν είναι μόνο ένα πρόβλημα κατανομής θυσιών ανάμεσα στους ιδιοκτήτες και τους δημόσιους φορείς, αλλά και μεταξύ των επιμέρους ιδιοκτητών. Σχετικά τίθεται το ερώτημα υπό ποίους όρους μπορεί ή και πρέπει ο νομοθέτης να διαφοροποιεί το ύψος της εισφοράς σε γη και σε χρήμα, διακρίνοντας ανάμεσα σε περισσότερες κατηγορίες ιδιοκτητών.

Σε κάθε περίπτωση το κριτήριο διάκρισης πρέπει να συνάδει προς τις αξίες της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος και του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, τις οποίες εξυπηρετεί η εισφορά σε γη και χρήμα του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ. Το ΣΤΕ έχει δεχθεί αντίστοιχα ότι δικαιολογείται ο καθορισμός της εισφοράς σε γη και χρήμα κατά τρόπον ώστε να αποτρέπεται η δημιουργία οικοπέδων με μικρό εμβαδόν, στα οποία συνήθως δεν επιτυγχάνεται ορθή δομική εκμετάλλευση[83]. Αντίθετα, αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. η επιβολή χαμηλότερων εισφορών σε ιδιοκτήτες πολεοδομούμενων αυθαίρετων κτισμάτων, εφόσον με τον τρόπο αυτό

ευνοείται οικονομικά η αυθαίρετη δόμηση και η συνακόλουθη υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος[84]. Ταυτόχρονα, η διακριτική μεταχείριση προς όφελος των ιδιοκτητών αυθαιρέτων κτισμάτων θα προσέκρουε στη συνταγματική αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 και 5 Συντ.), εφόσον θα υπέβαλε χωρίς αντικειμενικό λόγο σε δυσμενέστερη μεταχείριση τους ιδιοκτήτες εκείνους οι οποίοι τήρησαν τους πολεοδομικούς κανόνες[85].

Πράγματι, η αρχή της ισότητας αποτελεί το εύλογο σημείο προσανατολισμού του νομοθέτη κατά τον καθορισμό του ύψους της εισφοράς. Όπως εξάλλου υπογραμμίζει το ΣτΕ, το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. δεν εισάγει με κανέναν τρόπο εξαίρεση στην αρχή της ισότητας[86]. Μάλιστα, το ΣτΕ συνήγαγε από τη γενική αρχή της ίσης συνεισφοράς των πολιτών στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 Συντ.) την ειδικότερη αρχή της ίσης συμμετοχής των πολιτών στα πολεοδομικά βάρη[87], ιδιαίτερα σε σχέση με την απόκτηση των κατάλληλων χώρων για την εξυπηρέτηση δημοτικών σκοπών κοινής ωφέλειας[88]. Η τήρηση των επιταγών της αρχής της ισότητας συνεπάγεται αφενός μεν ότι ο νομοθέτης πρέπει να λάβει υπόψη του τις υφιστάμενες πραγματικές διαφοροποιήσεις στην κατάσταση των ιδιοκτητών, εφόσον αυτές είναι συναφείς με τον πολεοδομικό σκοπό της εισφοράς, αφετέρου δε ότι απαγορεύεται η διακριτική μεταχείριση ουσιαστικά όμοιων καταστάσεων επί τη βάσει αυθαίρετων και, εν πολλοίς, άσχετων με τον σκοπό της εισφοράς κριτηρίων[89].

Το παλαιότερο καθεστώς του ν. 947/79 δεν διέκρινε μεταξύ των ιδιοκτησιών ως προς την επιβολή εισφοράς σε γη και χρήμα? προβλεπόταν μόνον ένας μειωμένος συντελεστής εισφοράς σε γη για την πολεοδόμηση σε ζώνες ενεργού πολεοδομίας και αστικού αναδασμού. Κρίνοντας τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων αυτών -χωρίς να αναφέρεται ευθέως στην αρχή της ισότητας- το ΣτΕ είχε δεχθεί την ευχέρεια του πολεοδομικού νομοθέτη να καθορίζει διαφορετικούς συντελεστές εισφοράς ανάλογα με το εφαρμοζόμενο σύστημα πολεοδομικής ανάπτυξης (κανονιστικών όρων δόμησης, ενεργού πολεοδομίας ή αστικού αναδασμού[90]). Κατά την πιο πρόσφατη νομολογία, η συνταγματική αρχή της ισότητας επιβάλλει, ή έστω δικαιολογεί, μία κλιμάκωση της εισφοράς σε γη και χρήμα ανάλογα με το μέγεθος του οικοπέδου. Πράγματι, το ΣτΕ[91] έχει κρίνει ως συνταγματικά ορθή την κλιμάκωση των εισφορών σε γη ανάλογα με το εμβαδόν του οικοπέδου, κατά τον ν. 1337/1983, καθώς το κριτήριο αυτό ανταποκρίνεται στις ευρύτερες δυνατότητες αξιοποίησης και, κατά συνέπεια, στην αυξημένη οικονομική αξία των οικοπέδων με μεγαλύτερες διαστάσεις. Σύμφωνα



με το Δικαστήριο, η επιβολή προοδευτικής εισφοράς, ανάλογα με το μέγεθος της ιδιοκτησίας, ανταποκρίνεται στην γενική αρχή, κατά την οποία το ύψος της επιβαλλόμενης εισφοράς προσανατολίζεται προς το ύψος του οικονομικού οφέλους για τον ιδιοκτήτη του ακινήτου που εντάσσεται στο πολεοδομικό σχέδιο.

Συνταγματικά αποδεκτό κριτήριο διαφοροποίησης του ύψους της εισφοράς πρέπει να θεωρηθεί και η γεωγραφική θέση της ιδιοκτησίας, εφόσον έχει άμεση επίδραση στις πολεοδομικές ανάγκες. Έτσι, λ.χ. διαφορετικές είναι οι ανάγκες σε κοινωφελείς χώρους στις περιοχές επέκτασης μεγαλουπόλεων σε σχέση με εκείνες οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους. Αντίστοιχα, το ΣΤΕ έχει κρίνει ότι το εξαιρετικό καθεστώς ως προς την εισφορά που εφαρμόζεται σε οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους δικαιολογείται από «*τις ειδικές συνθήκες υπό τις οποίες διατελούν οι μικροί οικισμοί και εκ της ανάγκης διατηρήσεώς των*»[\[92\]](#).

### **III. Η νομοθετική εφαρμογή του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ.**

#### **1. Ο μηχανισμός επιβολής της εισφοράς**

Το βασικό πλαίσιο που ρυθμίζει την εισφορά τόσο σε γη όσο και σε χρήμα έχει τεθεί από τον ν. 1337/1983. Κεντρικό νομικό εργαλείο για την επιβολή της εισφοράς στο σύστημα που καθιέρωσε ο ν. 1337/83 αποτελεί η διοικητική πράξη εφαρμογής[\[93\]](#) με την οποία υλοποιούνται οι προβλέψεις του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου. Η πράξη εφαρμογής καθορίζει επακριβώς το ύψος της εισφοράς σε γη που επιβάλλεται σε κάθε συγκεκριμένο οικόπεδο, εξατομικεύει τους χώρους που ρυμοτομούνται και θέτει τις βάσεις για τον υπολογισμό της εισφοράς σε χρήμα κάθε οικοπεδούχου[\[94\]](#). Η πράξη εφαρμογής αφορά σε όλη τη δημιουργούμενη οικιστική περιοχή ή σε ένα τμήμα της και, μόνον κατ' εξαίρεση, σε συγκεκριμένη (μεγάλη) ιδιοκτησία. Με την κύρωση της πράξης από τον οικείο νομάρχη και την μεταγραφή της επέρχεται και η απώλεια της κυριότητας του ιδιοκτήτη επί του τμήματος της ιδιοκτησίας που εισφέρεται[\[95\]](#).

Αντίστοιχα με την ρύθμιση του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ., ο νόμος προβλέπει ότι οι εισφορές σε γη και χρήμα είναι ταγμένες προς εξυπηρέτηση αποκλειστικά πολεοδομικών αναγκών. Το προϊόν των εισφορών σε γη μπορεί να διατεθεί βάσει του ν. 1337/83 (άρθρο 8 παρ. 8) μόνον (κατά σειρά προτεραιότητας[\[96\]](#)) για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων μέσα στην πολεοδομική ενότητα, για την καταβολή αποζημίωσης για ρυμοτομούμενες ιδιοκτησίες, για κοινωφελείς σκοπούς της

πολεοδομικής ενότητας ή τέλος για την δημιουργία χώρων κοινόχρηστων και κοινωφελών χρήσεων «της περιοχής». Τέλος, αντίστοιχα προς τις εισφορές σε γη, οι εισφορές σε χρήμα διατίθενται αποκλειστικά για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων έργων από τους οικείους ΟΤΑ. Κάθε διάθεση της εισφοράς σε χρήμα για άλλο σκοπό είναι άκυρη (άρθρο 9 παρ. 4 του ν. 1337/83).

Προκειμένου να περιορισθεί ο κίνδυνος κατατμήσεως των εντασσόμενων στο σχέδιο πόλεως οικοπέδων και της ουσιαστικής έτσι υπονόμησης του πολεοδομικού σχεδιασμού[97], προβλέπεται ότι ο υπολογισμός της εισφοράς γίνεται όχι με βάση το εμβαδόν κάθε οικοπέδου ξεχωριστά, αλλά επί του συνόλου των τμημάτων ιδιοκτησιών που ανήκουν σε έναν ιδιοκτήτη στην υπό ένταξη περιοχή. Στην περίπτωση συνιδιοκτησίας εξ αδιαιρέτου, η εισφορά υπολογίζεται στο εμβαδόν που αντιστοιχεί στο ιδανικό μερίδιο κάθε συνιδιοκτήτη (άρθρο 8 παρ. 5). Ακόμη, καθορίζεται (στην ίδια διάταξη) ότι κρίσιμο για την επιβολή της εισφοράς είναι το εμβαδόν των ιδιοκτησιών στις 10.3.1982, καθιστώντας έτσι κάθε περαιτέρω κατάτμηση αδιάφορη από άποψη επιβολής εισφοράς[98]. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει αναδρομική ανατροπή ή μεταβολή των μεταβιβάσεων γης που πραγματοποιήθηκαν προτού αρχίσει η ισχύς του ν. 1337/83[99].

Η εισφορά σε χρήμα επιβαρύνει τα τμήματα ιδιοκτησιών ως καταβολή ποσοστού επί της αξίας που έχουν κατά το χρόνο κύρωσης της πράξης εφαρμογής. Κρίσιμο για τον υπολογισμό της εισφοράς είναι το εμβαδόν που έχει το οικοπέδο μετά την αφαίρεση της εισφοράς σε γη[100]. Όπως και στην εισφορά σε γη, έτσι και εδώ η εισφορά υπολογίζεται για κάθε ιδιοκτήτη με βάση όλα τα τμήματα ιδιοκτησίας του στην πολεοδομούμενη περιοχή. Η αξία των οικοπέδων της περιοχής που εντάσσεται στο σχέδιο προσδιορίζεται ανά τ.μ. με ειδικά αιτιολογημένη έκθεση επιτροπής ειδικών[101], ενώ η αντίστοιχη εισφορά σε χρήμα επιβάλλεται από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία και εισπράττεται ως έσοδο του οικείου δήμου.

Τέλος, η εισφορά σε γη μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να μετατραπεί σε εισφορά σε χρήμα και το αντίθετο. Η μετατροπή της εισφοράς σε γη σε εισφορά σε χρήμα είναι δυνατή κατά το άρθρο 8 παρ. 7 του ν. 1337/83 όταν το τμήμα ιδιοκτησίας που υπόκειται σε εισφορά δεν είναι «πολεοδομικά αξιοποιήσιμο» αλλά, αντίθετα, η αφαίρεσή του αποβαίνει «φανερά επιζήμια» για την ιδιοκτησία[102]. Καθώς το πολεοδομικό δημόσιο συμφέρον στρέφεται πρώτιστα στην απόκτηση γης, η οποία

είναι αναντικατάστατο αγαθό, και μόνον κατά δεύτερο λόγο στην εξεύρεση χρημάτων, η ρύθμιση αυτή προσφέρει διέξοδο σε εξαιρετικές μόνον περιπτώσεις, όπου η επιβολή της εισφοράς σε γη θίγει *in concreto*, λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών της συγκεκριμένης περίπτωσης, τα όρια που θέτει η αρχή της αναλογικότητας[103]. Λόγω του εξαιρετικού χαρακτήρα της μετατροπής αυτής, η διοίκηση διαθέτει κατά την εκτίμηση του αντίστοιχου αιτήματος ευρεία διακριτική ευχέρεια, ενώ είναι υποχρεωμένη σε ειδική αιτιολόγηση μίας απορριπτικής απόφασης μόνο όταν προβάλλονται ειδικοί ουσιώδεις ισχυρισμοί από τον ιδιοκτήτη[104]. Από την άλλη πλευρά όμως, η αντίστροφη δυνατότητα μετατροπής της χρηματικής εισφοράς σε εισφορά σε γη γενικά συνάδει προς τον πολεοδομικό σκοπό, αφού οι πρόσθετοι χώροι είναι στις περισσότερες περιπτώσεις πολεοδομικά αξιοποιήσιμοι (έστω ως αυλές, πεζοδρόμια κ.λπ.) ?πάντως, η μετατροπή αυτή ενδέχεται να δημιουργεί προβλήματα ταμειακού χαρακτήρα. Ο νόμος (άρθρο 9 παρ. 6 του ν. 1337/83) δεν εξαρτά την εν λόγω μετατροπή από ειδικές προϋποθέσεις, θέτοντάς την στην διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, ενώ ο ν. 947/79 διευκόλυνε τη μετατροπή σε εισφορά γης παρέχοντας έκπτωση 10% (άρθρο 21 παρ. 5). Ενόψει της αρχής της αναλογικότητας και του καθοριστικού χαρακτήρα του πολεοδομικού σκοπού για την επιβολή της εισφοράς, πρέπει να δεχθούμε ότι η διακριτική ευχέρεια περιορίζεται υπέρ της μετατροπής σε εισφορά σε γη, ιδιαίτερα όταν ο ιδιοκτήτης επικαλείται κάποιο σοβαρό έννομο συμφέρον του[105].

Ο νέος νόμος 2508/97 για την «βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας» διατήρησε σε γενικές γραμμές το καθεστώς που είχε εισαγάγει ο ν. 1337/83 και συνεχίζει να χρησιμοποιεί τα βασικά νομικά εργαλεία που καθιέρωσε ο νόμος αυτός, προσπαθώντας ταυτόχρονα να επιλύσει ορισμένα από τα εκκρεμή προβλήματα[106]. Όσον αφορά την εισφορά σε γη και χρήμα, ο νέος νόμος διατηρεί γενικά σε ισχύ τις προβλέψεις του ν. 1337/83[107], επιφέρει όμως τροποποιήσεις που συμβάλλουν στην ομοιόμορφη εφαρμογή του τρόπου υπολογισμού και στον εξορθολογισμό του συστήματος των εισφορών, χωρίς όμως να επιλύουν τα προβλήματα συνολικά.

## 2. Το ύψος της εισφοράς σε γη

### α. Η γενική ρύθμιση

Ο ν. 1337/1983 διέκρινε ως προς την επιβολή της εισφοράς σε γη δύο διαφορετικές περιπτώσεις: ενώ οι ιδιοκτησίες *αραιοδομημένες* ή *αδόμητες* εισέφεραν σε γη βάσει του άρθρου 8 παρ. 4 του νόμου, τα υπό ένταξη στο πολεοδομικό σχέδιο τμήματα ιδιοκτησίας κείμενα σε *πυκνοδομημένες* ζώνες (συνήθως αυθαίρετης δόμησης), δεν υποχρεούνταν σε εισφορά σε γη αλλά καταρχήν συνεισέφεραν στη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων βάσει των παλαιότερων διατάξεων του ν.δ. της 17.7.1923 (άρθρα 32 επ.)[\[108\]](#). Ως προς το ύψος της εισφοράς -σε αντίθεση με τον προηγούμενο πολεοδομικό ν. 947/79, ο οποίος είχε προβλέψει ενιαίο συντελεστή εισφοράς σε γη ανεξάρτητα από το μέγεθος των ιδιοκτησιών[\[109\]](#)- ο ν. 1337/1983 έθεσε ως κεντρικό κριτήριο για τον προσδιορισμό της εισφοράς το μέγεθος του εμβαδού της ιδιοκτησίας, κριτήριο που χαρακτηρίζεται και ως «κοινωνικό»[\[110\]](#). Ο νόμος αυτός προβλέπει έξι προοδευτικές κλίμακες, οι οποίες αντιστοιχούν σε ποσοστά επί της επιφανείας της ιδιοκτησίας πριν από την πολεοδόμησή της: 10% για τμήμα ιδιοκτησίας με εμβαδόν έως 250 τ.μ., 20% για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 250 έως 500 τ.μ., 30% για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 500 έως 1000 τ.μ. και 40% για τμήματα ιδιοκτησίας άνω των 1.000 τ.μ. έως 2.000 τ.μ. Τμήμα ιδιοκτησίας με εμβαδόν μεγαλύτερο από 2.000 τ.μ. επιβαρύνεται με εισφορά σε γη ύψους 50%, ενώ, τέλος, αυτοτελείς ιδιοκτησίες μεγαλύτερες των 10.000 τ.μ., οι οποίες ανήκουν σε έναν ιδιοκτήτη, εισφέρουν ποσοστό 60% κατά το τμήμα τους που υπερβαίνει αυτό το όριο.

Η ρύθμιση του ύψους της εισφοράς σε γη από το ν. 1337/83 έγινε αντικείμενο αμφισβήτησης ως προς την συνταγματικότητά της ενώπιον του ΣΤΕ, το οποίο όμως

έκρινε ότι οι προβλεπόμενες κλίμακες είναι συνταγματικά θεμιτές, αφού συνάδουν τόσο προς τη ρύθμιση του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ. όσο και προς τη γενική αρχή της ισότητας[111]. Εντούτοις, ο νομοθέτης με το άρθρο 43 παρ. 1 του ν. 2145/93 περιόρισε το ύψος της εισφοράς σε γη επί μεγάλων οικοπέδων. Για τμήματα ιδιοκτησίας άνω των 1.000 τ.μ. έως 2.000 τ.μ. η εισφορά σε γη περιορίστηκε σε ποσοστό 35% (έναντι 40%), ενώ για όλα τα οικόπεδα με εμβαδόν μεγαλύτερο από 2.000 τ.μ. προβλέφθηκε ανώτατος συντελεστής ύψους 40%. Τελικά, πάντως, ο νομοθέτης επανέφερε την εισφορά σε γη στο αρχικό της ύψος για όλες τις κατηγορίες οικοπέδων με το ν. 2242/94. Ο ν. 2508/97 (άρθρο 20 παρ. 1) διατηρεί και αυτός σε ισχύ το ύψος των εισφορών που προβλέπονται από το άρθρο 8 παρ. 4 του ν. 1337/83, καταργεί όμως τη διάκριση του ν. 1337/83 (άρθρο 8 παρ. 1) ανάμεσα σε πυκνοδομημένες[112] και αραιοδομημένες ή αδόμετες περιοχές που εντάσσονται στον πολεοδομικό σχεδιασμό[113]. Στο εξής και οι ιδιοκτησίες που βρίσκονται σε πυκνοδομημένες περιοχές και πολεοδομούνται για πρώτη φορά υπέχουν κανονικά υποχρέωση για εισφορά σε γη, η οποία υπολογίζεται βάσει του άρθρου 8 παρ. 4 του ν. 1337/83.

### *β. Ειδικότερες περιπτώσεις*

Σε αντίθεση με το ν. 947/79, ο ν. 1337/83 δεν απέβλεψε στη συνολική ρύθμιση του πολεοδομικού καθεστώτος σε ολόκληρη την επικράτεια, αλλά περιόρισε το ενδιαφέρον του στην πολεοδόμηση αστικών περιοχών κύριας κατοικίας[114]. Ως προς τους μικρότερους οικισμούς, με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, ο νομοθέτης του ν. 1337/83 προτίμησε να εξουσιοδοτήσει τη διοίκηση για τη θέσπιση ιδιαίτερων ρυθμίσεων, οι οποίες περιλαμβάνονται στο π.δ. της 30/30.8.95[115]. Βάσει του άρθρου 5 αυτού του π.δ., η εισφορά σε γη βαρύνει μόνον τα τμήματα ιδιοκτησιών εκτός των ορίων των εν λόγω οικισμών, ανέρχεται δε σε ύψος σημαντικά χαμηλότερο σε σχέση με τις γενικές ρυθμίσεις του ν. 1337/83. Συγκεκριμένα, προβλέπονται έξι κατηγορίες ιδιοκτησιών ανάλογα με το εμβαδόν τους (έως 250 τ.μ., πάνω από 250 έως 1.000 τ.μ., πάνω από 1.000 έως 2.000 τ.μ., πάνω από 2.000 τ.μ. έως 4.000 τ.μ.,

πάνω από 4.000 έως 10.000 τ.μ. και, τέλος, πάνω από 10.000 τ.μ.), για τις οποίες ορίζονται ποσοστά εισφοράς σε γη ύψους 5%, 10%, 15%, 20%, 25% και 30% αντίστοιχα. Τέλος, οι ιδιοκτησίες εντός των εν λόγω οικισμών δεν βαρύνονται με εισφορά σε γη, αλλά υπάγονται με τρόπο αντίστοιχο με τις ιδιοκτησίες σε πυκνοδομημένες περιοχές, ανεξαρτήτως μάλιστα του μεγέθους τους, στις ρυθμίσεις του ν.δ. της 17.7.1923 (άρθρο 32 επ.).

Ο νέος οικιστικός νόμος προβαίνει σε μία αύξηση του ύψους της εισφοράς προκειμένου για τα τμήματα ιδιοκτησιών μεγάλου μεγέθους που βρίσκονται εκτός των ορίων των οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους. Πράγματι, ο ν. 2508/97, διατηρώντας τις έξι κατηγορίες τμημάτων ιδιοκτησιών που προβλέπει το π.δ. της 30/30.8.95, αυξάνει με το άρθρο 20 παρ. 2 β' τους αντίστοιχους συντελεστές εισφοράς για τα τμήματα ιδιοκτησίας πάνω από 2.000 έως 4.000 τ.μ. σε 25% (έναντι 20%), για τις ιδιοκτησίες πάνω από 4.000 τ.μ. έως 10.000 τ.μ. σε 30% (έναντι 25%) και πάνω από 10.000 τ.μ. σε ποσοστό 40% (έναντι 30%). Αξιοσημείωτο είναι ότι και με τον νέο νόμο (άρθρο 19 παρ. 4) διατηρείται γενικά η απαλλαγή των ιδιοκτησιών εντός των εν λόγω οικισμών από την εισφορά σε γη και η υπαγωγή τους στο καθεστώς του ν.δ. της 17.7.1923, ενώ μπορεί να τους επιβληθεί εισφορά σε γη, μετά από σχετική απόφαση του νομάρχη, κατόπιν προτάσεως του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Σύμφωνα με την νομολογία του ΣτΕ πάντως, στις ειδικές ρυθμίσεις για τους οικισμούς με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους υπάγονται μόνον εκείνοι οι οικισμοί που είχαν ήδη διαμορφωθεί κατά την έναρξη ισχύος του ν. 1337/83, ενώ αντίθετα δεν διέπονται από το καθεστώς αυτό οικισμοί που δημιουργήθηκαν ή επεκτάθηκαν με αυθαίρετη δόμηση μεταγενέστερα. Για τον προσδιορισμό των ορίων ενός οικισμού έως 2.000 κατοίκους κρίσιμη είναι λοιπόν η πραγματική κατάσταση κατά τη δημοσίευση του ν. 1337/83[116].

Ιδιαίτερα ακανθώδεις, λόγω της εκτεταμένης αυθαίρετης δόμησης και της έντονης οικιστικής πίεσης είναι στην Ελλάδα το πρόβλημα της πολεοδόμησης των περιοχών δεύτερης κατοικίας. Ο νομοθέτης του ν. 1337/83 παρέπεμψε τον καθορισμό της

σχετικής εισφοράς των ιδιοκτητών σε ιδιαίτερη ρύθμιση, η οποία τελικά επήλθε με το π.δ. της 16/30.8.85[117]. Βάσει του άρθρου 6 παρ. 2 αυτού του π.δ., οι ιδιοκτησίες που πολεοδομούνται για πρώτη φορά σε περιοχή δεύτερης κατοικίας υποχρεούνται σε εισφορά σε γη η οποία ανέρχεται σε 5%, 10% και 15% για τις τρεις πρώτες κατηγορίες αντίστοιχα (τμήματα ιδιοκτησίας εμβαδού έως 250 τ.μ., πάνω από 250 έως 500 τ.μ. και πάνω από 500 έως 1.000). Η τέταρτη κλίμακα (τμήματα ιδιοκτησίας με εμβαδόν μεγαλύτερο από 1.000 τ.μ. έως 4.000 τ.μ.) εισφέρει 30%, ενώ τμήματα ιδιοκτησίας άνω των 4.000 τ.μ. επιβαρύνονται με ποσοστό 50%. Τέλος, προκειμένου για αυτοτελείς ιδιοκτησίες άνω των 10.000 τ.μ. η εισφορά σε γη ανέρχεται σε ποσοστό 60%. Ειδικότερες ρυθμίσεις ισχύουν για παραθεριστικούς οικοδομικούς συνεταιρισμούς[118].

Στη συνέχεια, το π.δ. της 27.8.1993[119] προσπάθησε να αναμορφώσει το θεσμικό πλαίσιο για την πολεοδομική οργάνωση των περιοχών δεύτερης κατοικίας. Πέραν του σχεδιασμού βάσει πολεοδομικής μελέτης, δημιουργήθηκε η δυνατότητα πολεοδόμησης (συνήθως αυθαίρετα) πυκνοδομημένων περιοχών διαμέσου Σχεδίων Ήμεσης Πολεοδομικής Οργάνωσης (ΣΑΠΟ), ενώ αυξήθηκαν σημαντικά οι εισφορές σε γη στις περιοχές δεύτερης κατοικίας προκειμένου για μικρά και μεσαία τμήματα ιδιοκτησίας? αντίθετα, μειώθηκε το ύψος της εισφοράς στις μεγάλες ιδιοκτησίες (άνω των 4.000 τ.μ.)[120]. Η μέθοδος πολεοδόμησης με χρήση ΣΑΠΟ συνάντησε την έντονη αντίσταση του ΣΤΕ αλλά και της επιστήμης, καθώς εκτιμήθηκε ότι με τον τρόπο αυτό αναγνωρίστηκαν και νομιμοποιήθηκαν τα τετελεσμένα γεγονότα που δημιούργησε η αυθαίρετη δόμηση[121]. Τελικώς, ενόψει και της «καθολικής αντίδρασης όλων των επιστημονικών και κοινωνικών φορέων» που είχε σημειωθεί τότε[122], το διάταγμα αυτό καταργήθηκε συνολικά με το άρθρο 7 του ν. 2242/94, ο οποίος δεν προβλέπει πλέον τη δυνατότητα άμεσης πολεοδόμησης. Ταυτόχρονα, επαναφέρθηκαν σε ισχύ οι διατάξεις του π.δ. της 16/30.8.1985 σχετικά με την εισφορά σε γη, με αρκετές όμως τροποποιήσεις ως προς την διαδικασία επιβολής της εισφοράς[123]. Το καθεστώς αυτό διατηρήθηκε και από τον ν. 2508/97 (άρθρο 20 παρ. 2).

Ιδιοκτησίες, οι οποίες βάσει των άρθρων 5, 6 και 7 του π.δ. της 23.2.1987[124] προορίζονται για ορισμένες εμπορικές, βιοτεχνικές και βιομηχανικές χρήσεις, υπόκεινται στις εισφορές σε γη που προβλέπονται από το άρθρο 23 παρ. 3 περ. β' του ν. 2300/95. Οι εισφορές αυτές είναι ποσοστό 20% για τμήματα ιδιοκτησίας έως 1.000 τ.μ., 30% για τμήματα ιδιοκτησίας από 1.000 έως 4.000 τ.μ. και ποσοστό 40% για τμήματα ιδιοκτησίας άνω των 4.000 τ.μ. Τέλος, όσον αφορά στις περιοχές που αναπτύσσονται οικιστικά ως Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας, το άρθρο 23 παρ. 3 του ν. 2508/97 ορίζει ότι το ποσοστό των εισφερόμενων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων καθορίζεται ειδικά με τη σύμβαση ανάθεσης των έργων της ΖΕΠ και δεν μπορεί να είναι χαμηλότερο του 35% της έκτασης της πολεοδομούμενης περιοχής.

Επισημαίνεται ότι ο κατακερματισμός αυτός των ρυθμίσεων σχετικά με το ύψος της εισφοράς σε γη, εκτός από πρακτικές δυσχέρειες δημιουργεί και προβλήματα συνταγματικότητας, στο μέτρο που δεν είναι προφανές αν ορισμένες από τις διαφοροποιήσεις αυτές καλύπτονται από αντικειμενικά ισχυρούς πολεοδομικούς λόγους και συνάδουν έτσι προς την αρχή της ισότητας[125]. Πράγματι, ενώ ο ν. 2508/97 είχε την ευκαιρία να προβεί σε έναν ουσιαστικό εξορθολογισμό του συστήματος, επέλεξε να διατηρήσει πολλές από τις παλαιότερες διαφοροποιήσεις. Έτσι, ενώ οι ιδιοκτησίες εντός οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους συνεχίζουν να υπέχουν μόνον τις υποχρεώσεις του ν.δ. της 17.7.1923, οι ιδιοκτησίες που βρίσκονται στις περιοχές επεκτάσεως των οικισμών αυτών υπόκεινται σε σημαντικές εισφορές σε γη και χρήμα. Ενόψει της κατάργησης της διάκρισης ανάμεσα σε πυκνοδομημένες και μη αστικές περιοχές, της οποίας την νοοτροπία αντανάκλωσε και η διάκριση ανάμεσα σε τμήματα ιδιοκτησιών εντός και εκτός των ορίων των εν λόγω οικισμών, η διατήρηση της ρύθμισης αυτής φαίνεται αδικαιολόγητη. Ασθενής ως προς την αιτιολογία της εμφανίζεται ιδιαίτερα η διαφοροποίηση του ύψους της εισφοράς ανάμεσα σε περιοχές δεύτερης κατοικίας και σε οικισμούς μέχρι 2.000 κατοίκους, εφόσον μάλιστα πολλοί από τους τελευταίους χρησιμεύουν ως χώροι υποδοχής δεύτερης κατοικίας[126].



### **3. Το ύψος της εισφοράς σε χρήμα**

Ο ν. 947/79 είχε επιβάλει εισφορά σε χρήμα σε σταθερό ύψος 15% επί της αξίας του τμήματος ιδιοκτησίας μετά την αφαίρεση της εισφοράς σε γη. Ο ν. 1337/83 (άρθρο 9 παρ. 2) παρέπεμψε στη ρύθμιση του ύψους της εισφοράς, η οποία είχε ήδη επέλθει με τον ν. 1221/81. Ο νόμος αυτός προέβλεπε κλιμακούμενο ανάλογα με το μέγεθος της ιδιοκτησίας ποσοστό εισφοράς σε χρήμα, ανεξάρτητα από το αν το οικόπεδο βρισκόταν σε περιοχή πυκνοδομημένη, αραιοδομημένη ή αδόμενη. Το ύψος της εισφοράς κατά το ν. 1222/81 (άρθρο 10) ανερχόταν στο 1% της αξίας τμήματος ιδιοκτησίας για τμήματα ιδιοκτησίας επιφανείας έως 200 τ.μ., 15% της αξίας τμήματος ιδιοκτησίας επιφανείας πάνω από 200 έως 1.000 τ.μ., 20% για οικόπεδα πάνω από 1.000 μέχρι 5.000 τ.μ., ενώ το ανώτατο ποσοστό εισφοράς 25% αφορούσε σε τμήματα ιδιοκτησίας μεγαλύτερα των 5.000 τ.μ.

Το καθεστώς αυτό τροποποιήθηκε από τον ν. 2508/97 [\[127\]](#) με την μεταβολή των κατηγοριών τμημάτων ιδιοκτησίας ανάλογα με το εμβαδόν τους, κατά τρόπον ώστε οικόπεδα μεγαλύτερου εμβαδού να υπαχθούν σε κατηγορίες που βαρύνονται με μικρότερο συντελεστή. Με τον τρόπο αυτό επέρχεται για τα οικόπεδα μεγάλου μεγέθους μία αισθητή μείωση στην εισφορά σε χρήμα. Αντίθετα, τα ακίνητα πολύ μικρού εμβαδού συμπεριλήφθησαν σε κατηγορίες με υψηλότερο συντελεστή εισφοράς. Συγκεκριμένα, η πρώτη κλίμακα περιλαμβάνει ακίνητα έως 500 τ.μ. με συντελεστή εισφοράς σε χρήμα 10% (έναντι μόλις 1% για τα ακίνητα έως 200 τ.μ. υπό το παλαιό καθεστώς). Πρόκειται για μία σημαντική αύξηση, η οποία κρίνεται εύλογη στο πλαίσιο της προσπάθειας να αποθαρρυνθεί η πολεοδομικά καταστροφική δημιουργία πολύ μικρών οικοπέδων. Ταυτόχρονα, η μεταβολή αυτή της οριοθέτησης των κατηγοριών σημαίνει μία ελαφρά μείωση της εισφοράς σε χρήμα των οικοπέδων 200-500 τ.μ., τα οποία υπάγονται πλέον στο χαμηλό συντελεστή της πρώτης κατηγορίας (10% έναντι 15%). Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει οικόπεδα 500-1.000 τ.μ. για τα οποία ο συντελεστής παραμένει αναλλοίωτος στο 15%, ενώ η τρίτη προβλέπει επιβάρυνση 20% επί της αξίας οικοπέδων με μέγεθος 1.000 έως 10.000 τ.μ. Η τέταρτη και

τελευταία κλίμακα αφορά σε ακίνητα μεγαλύτερα των 10.000 τ.μ. για τα οποία προβλέπεται συντελεστής εισφοράς 25%. Σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς οι συντελεστές της τρίτης και τέταρτης κατηγορίας έμειναν οι ίδιοι, μεταβλήθηκαν όμως τα όρια των κατηγοριών ως προς το εμβαδόν των οικοπέδων που περιλαμβάνουν, καθώς οικόπεδα 5.000-10.000 τ.μ. μετατέθηκαν από την τέταρτη στην τρίτη κατηγορία με αποτέλεσμα τη μείωση του συντελεστή εισφοράς σε χρήμα που τα βαρύνει από 25% σε 20%.

Πρέπει να σημειωθεί ότι σε αντίθεση με την εισφορά σε γη, οι περιοχές δεύτερης κατοικίας δεν υπάγονται σε διαφορετικό καθεστώς εισφοράς σε χρήμα. διέπονται δηλαδή από τις ως άνω ρυθμίσεις, οι οποίες καλύπτουν όλες τις περιπτώσεις με εξαίρεση τους οικισμούς με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους[128]. Σε σχέση με τις παλαιότερες ρυθμίσεις του π.δ. της 16/30.8.1985 επέρχονται έτσι σημαντικές αυξήσεις της εισφοράς σε τμήματα ιδιοκτησίας μικρών και μεσαίων διαστάσεων[129]. Οι αυξήσεις αυτές προκύπτουν για τα ακίνητα έως 250 τ.μ. (από 1% σε 10%), για τμήματα ιδιοκτησίας πάνω από 250 έως 500 τ.μ. (από 5% σε 10%), για ακίνητα πάνω από 500 έως 1.000 τ.μ. (από 10% σε 15%) και, τέλος, για τμήματα ιδιοκτησίας πάνω από 1.000 έως 4.000 τ.μ. (από 15% σε 20%). Για τα μεγαλύτερα τμήματα ιδιοκτησίας οι εισφορές σε χρήμα μένουν σταθερές.

Προκειμένου για ιδιοκτησίες που βρίσκονται σε πολεοδομούμενες περιοχές επέκτασης οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους, ο ν. 2508/97 (άρθρο 21 παρ. 2) προβλέπει νέες κλίμακες εισφοράς σε χρήμα. Βάσει των νέων ρυθμίσεων αυξάνεται και εδώ το ύψος της εισφοράς σε όλες τις κατηγορίες σε σχέση με τους παλαιότερους συντελεστές του άρθρου 6 του π.δ. της 20/30.8.1995. Οι νέες κλίμακες διαμορφώνονται ως εξής: Για ιδιοκτησίες έως 500 τ.μ. οφείλεται 5% της αξίας του ακινήτου (έναντι 1% και 2% για τις παλαιότερες κατηγορίες έως 250 τ.μ. και 250-500 τ.μ. αντίστοιχα), για τμήματα ιδιοκτησίας πάνω από 500 έως 1000 τ.μ. καταβάλλεται το 10% της αξίας τους (έναντι 4%), για τα οικόπεδα 1.000 έως 10.000 τ.μ. η εισφορά ανέρχεται σε 12% (έναντι 6%, 8% και 10% για τις παλαιές κατηγορίες πάνω από

1.000 έως 2.000 τ.μ., πάνω από 2.000 έως 4.000 τ.μ. και πάνω από 4.000 έως 10.000 τ.μ. αντίστοιχα), ενώ για τμήματα ιδιοκτησίας μεγαλύτερα των 10.000 τ.μ. το ποσοστό εισφοράς είναι 15% (έναντι 12%) επί της αξίας του τμήματος ιδιοκτησίας[130].

#### **IV. Μία συνολική θεώρηση**

Η πολεοδομική εισφορά των ιδιοκτητών σε γη και χρήμα, όπως καθορίζεται από το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ., αποτελεί ένα ιδιόρρυθμο βάρος που εξειδικεύει την κοινωνική δέσμευση της ιδιοκτησίας. Στο πλαίσιο αυτό, ο θεσμός της εισφοράς περικλείει ανάλογες εντάσεις όπως και η αναγκαστική απαλλοτρίωση, επιχειρώντας να βρει το σημείο ισορροπίας ανάμεσα στο δημόσιο σκοπό του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού και τα εύλογα συμφέροντα των ιδιοκτητών[131]. Αντίστοιχα προς τον σκοπό της, η εισφορά σε γη και χρήμα πρέπει να καθορίζεται στο απαραίτητο ύψος για τη δημιουργία της στοιχειωδώς αναγκαίας κοινόχρηστης και κοινωφελούς υποδομής. Επιπρόσθετα, η συνταγματική πρόβλεψη της εισφοράς αποτελεί ένα κανόνα κατανομής των πολεοδομικών βαρών ανάμεσα στους ιδιοκτήτες των εντασσόμενων στο πολεοδομικό σχέδιο ακινήτων και το κράτος. Αν και η ακριβής αναλογία ανάμεσα στην ιδιωτική και την κρατική συμμετοχή δεν είναι εμφανής στο ίδιο το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ., εντούτοις η νομολογία του ΣτΕ έχει συναγάγει τον κανόνα ότι δικαιολογείται συνταγματικά ο καθορισμός της εισφοράς σε ύψος που δεν ξεπερνά την αύξηση της αξίας των ακινήτων λόγω της πολεοδόμησης. Ο κανόνας αυτός έχει ως συνέπεια μία σύγκριση του ύψους της εισφοράς με το πραγματικό όφελος των ιδιοκτητών, η οποία πρέπει σε περίπτωση αμφισβήτησης να πραγματοποιείται από το δικαστήριο ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της θιγόμενης ιδιοκτησίας.

Στα είκοσι (20) περίπου έτη που έχουν μεσολαβήσει από τη θέσπιση της εισφοράς σε

γη και χρήμα από τον ν. 947/79 τα ποσοστά της εισφοράς σε γη τείνουν να σταθεροποιηθούν πλέον στα επίπεδα που έχει καθορίσει το άρθρο 8 του ν. 1337/83, τουλάχιστον όσον αφορά στη γενική ρύθμιση. Μετά την αποδοχή από το ΣτΕ της συνταγματικότητας τόσο του επιπέδου αυτού της εισφοράς όσο και του τρόπου υπολογισμού της ανάλογα με το εμβαδόν της ιδιοκτησίας, πρέπει να θεωρήσουμε ότι το γενικό πλαίσιο υπολογισμού της εισφοράς σε γη είναι δεδομένο. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα μετά την επιβεβαίωση του πλαισίου αυτού από τον νέο οικιστικό νόμο 2508/97. Εντούτοις, ορισμένα σημεία εντάσεως παραμένουν: Ο συνεχιζόμενος κατακερματισμός των καθεστώτων εισφοράς σε γη ανάμεσα σε διαφορετικές περιοχές (αστικές, δεύτερης κατοικίας, με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους) δημιουργεί ανισότητες, οι οποίες είναι δύσκολο να δικαιολογηθούν με αντικειμενικό τρόπο. Ιδιαίτερη πληγή αποτελούν εδώ τα διαρκή προβλήματα που εγείρονται στο πλαίσιο της πολεοδόμησης πυκνοδομημένων περιοχών δεύτερης κατοικίας.

Όσον αφορά την εισφορά σε χρήμα, με τον ν. 2508/97 διαγράφεται μία τάση ελαφράς αύξησης του ύψους της, ιδιαίτερα σε περιοχές δεύτερης κατοικίας, με εξαίρεση κάποιες κατηγορίες μεγαλύτερων ιδιοκτησιών. Αν και είναι δύσκολο να προσδιορίσει κανείς ακριβώς τα όρια που θέτει το Σύνταγμα, είναι σαφές ότι το ύψος της εισφοράς σε χρήμα αποτελεί παράγοντα ο οποίος πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη κατά την στάθμιση της συμμετοχής του ιδιοκτήτη στα βάρη της πολεοδόμησης έναντι των κερδών που αποκομίζει από αυτήν. Σε κάθε περίπτωση, η εισφορά σε χρήμα δεν μπορεί να φθάνει σε τέτοιο ύψος, ώστε να καθίσταται προβληματική η οικονομική εκμετάλλευση του τμήματος ιδιοκτησίας που απομένει μετά την αφαίρεση της εισφοράς σε γη.

## SUMMARY

## **The Amount of Contributions in Land and Money in Planning Law. Constitutional Parameters.**

The Greek Constitution, especially Art. 24, contains the basic parameters of Greek Planning Law. Art. 24§3 of the Greek Constitution provides that the owners of property under development in a planning zone have to contribute with land and money to the needs of urban planning and development. As this provision is part of the constitutional protection of the environment, its interpretation has to secure the environmental objectives of town planning as set in Art. 24 of the Constitution. At the same time, the constitutional protection of private property has to be taken into account as well. Therefore, the planning contribution of real estate owners cannot reach a level that deprives the private property of every value or renders it useless.

In general, the planning contribution poses a legitimate way of splitting the costs of urban development between the administration and the landowners, as they stand to benefit considerably from town planning. The Greek Supreme Administrative Court, the Council of State, has repeatedly ruled that the level of planning contributions that burden real estate owners under Art. 8 of Law 1337/83 is constitutionally legitimate, as these contributions generally correspond to the financial gains of the landowners from urban development of their properties. On the other hand, this jurisprudence directly implies that a contribution in land and money that surpasses the gains of land development would be deemed unconstitutional. Furthermore, recent case law of the European Court of Human Rights strongly suggests that the planning gains of landowners must be examined by the courts separately in each and every case, in such a way as to permit the landowners to prove that they enjoy very little or no benefit at all in the particular case.

The recent urban planning law 2508/97 has incurred relatively minor alterations to the total amount of planning contributions in land and money; for example there are some increases in contributions for areas that are used primarily for leisure housing. In general, under current Greek planning law the amount of planning contributions varies significantly between different types of development areas, thus raising serious objections from an equality point of view.

[1] Βλ. *E. Schmidt-Aßmann*, Studien zum Recht der städtebaulichen Umlegung, 1996, σ. 86.

[2] Σχετικά βλ. *B. Σκουρή*, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, 1991, σ. 30.

[3] Για την έννοια της οικιστικής περιοχής βλ. *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, Συμβολή στην προστασία του περιβάλλοντος. Δάση - δασικές εκτάσεις και πολεοδομικός σχεδιασμός, ΝοΒ 46 (1998), σ. 449 επ. (453 επ.).

[4] *W. Krebs*, σε *v. Münch/Schmidt-Aßmann*, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 1992, αρ. 161, σ. 346.

[5] ΣτΕ 2831/1993, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 487 επ. με σχόλιο *Κ. Χορομίδη*.

[6] Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, 1998, σ. 70.

[7] Βλ. Β. Σκουρή, όπ.π. (σημ. 2), σ. 27.

[8] Βλ. σχετικά Α. Τάχου, Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 1998, σ. 31 επ.

[9] Από την εκτενή νομολογία βλ. ΣτΕ (Ολ.) 219/87, ΕλλΔνη 28 (1987), σ. 937, ΣτΕ 1073/94, ΕΔΔΔ 1995, σ. 103, ΣτΕ 2690/94, Νόμος+Φύση τ.2 (1995), σ. 474 επ. με σχόλιο Γ. Παπαδημητρίου, ΤοΣ 1995, σ. 729, ΣτΕ 2755/94, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 66. Επίσης Δ. Χριστοφιλόπουλου, Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 413 επ. (416, 421). Κ. Μενουδάκου, Η αρχή και το τέλος της άμεσης πολεοδόμησης, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 399 επ. (402). Κ. Χιώλου, Η προστασία και η διαφύλαξη του περιβάλλοντος επιβεβλημένη υποχρέωση του κράτους, ΕΔΔΔ 1997, σ. 321 επ. (330).

[10] ΣτΕ 1527/81, ΝοΒ 30 (1982), σ. 111.

[11] ΣτΕ (Ολ.) 2057/94, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 491 επ. με σχόλιο Γ. Σωτηρέλη, ΕΔΔΔ 1994, σ. 524, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 77.

[12] ΣτΕ (Ολ.) 2058/94, ΝοΒ 43 (1995), σ. 917, ΤοΣ 1995, σ. 144.

[13] Εκτός από τις ΣτΕ 2057 και 2058/94 βλ. επίσης ΣτΕ 2380/94, ΣτΕ 1048/96, ΣτΕ 3567 και 3568/96.

[14] Βλ. ανωτέρω σημειώσεις αρ. 11 και 12.

[15] Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, *όπ.π.* (σημ. 6), σ. 69.

[16] Αντίθετα βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, *όπ.π.*

[17] Το ΣτΕ έχει ήδη κρίνει με την απόφαση 2242/94, Νόμος+Φύση τ. 2 (1995), σ. 121, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 71, ΤοΣ 1996, σ. 765 ως συνταγματικά θεμιτή την «ανταλλαγή» κοινόχρηστων με οικοδομήσιμους χώρους.

[18] Βλ. Β. Σκουρή, *όπ.π.* (σημ. 2), σ. 171. Δ. Χριστοφιλόπουλου, *όπ.π.* (σημ. 6), σ. 66.

[19] Βλ. Β. Σκουρή, Η έννομη προστασία στο πλαίσιο των πράξεων εφαρμογής, Αρμ. 1995, σ. 1572.

[20] Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, Το σχέδιο πόλεως, 1983, σ. 30. Απ. Γεωργιάδη,



Εμπράγματο δίκαιο Ι, 1991, σ. 124.

[21] Βλ. Β. Σκουρή, όπ.π. (σημ. 2), σ. 143. Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 2η εκδ. 1984, αρ. 1179, Κ. Βαβούσκου, Εμπράγματον δίκαιον, 1986, σ. 43. Απ. Γεωργιάδη, όπ.π. (σημ. 20), σ. 122. Δ. Χριστοφιλόπουλου, Ιδιωτικοί κοινόχρηστοι χώροι (δρόμοι κ.λπ.) μέσα σε συγκεκριμένα (sic) σχέδια πόλεων, ΝοΒ 32 (1984), σ. 258. J.M. Auby/P. Bon, Droit administratif des biens, 2η εκδ. 1993, σ. 23.

[22] Ν. 1577/85 (ΓΟΚ), άρθρο 2 παρ. 2.

[23] Βλ. Ι. Τζεβελεκάκη, Ένα αρχαίο όσο και επίκαιρο ζήτημα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, ΔιΔικ 9 (1997), σ. 1361 επ. (1363).

[24] Βλ. W. Haller/P. Karlen, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Aufl. 1992, σ. 144.

[25] Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, όπ.π. (σημ. 6), σ. 183.

[26] ΣτΕ 2299/96, ΔιΔικ 9 (1997), σ. 114.

[27] Βλ. W. Haller/P. Karlen, όπ.π. (σημ. 24), σ. 144.

[28] Ausstattung, βλ. *W. Haller/P. Karlen*, όπ.π. (σημ. 24), σ. 143.

[29] Για την διάκριση κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων βλ. *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, όπ.π. (σημ. 20), σ. 30. *Αλ. Τζήκα-Χατζοπούλου*, Πολεοδομικό Δίκαιο, 1997, σ. 109.

[30] Βλ. *Α. Γεωργιάδη*, όπ.π. (σημ. 20), σ. 129. *Κ. Βαβούσκου*, όπ.π. (σημ. 21), σ. 56.

[31] ΣτΕ 3932/1995, Νόμος+Φύση τ. 3 (1996), σ. 486 επ. με σχόλιο *Δ. Μακρή*.

[32] ΣτΕ 3560/96.

[33] Βλ. *Δ. Αναγνώστου*, Η νομολογία του ΣτΕ για τα όρια της παρεμπόρουσας κρίσεως περί κυριότητας και τους χώρους προς ανέγερση κτιρίων κοινής ωφέλειας, ΤοΣ 1996, σ. 996 επ. (1006).

[34] Βλ. *Αρ. Μάνεση*, Συνταγματικά Δικαιώματα, Α΄, 1982, σ. 65. *Αν. Τάχου*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 54. *Κ. Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 1998, σ. 98 επ.. *Π. Παυλόπουλου*, Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ή δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας του Συντάγματος; ΝοΒ 36 (1988), σ. 13 επ. (18, 20 επ.). *Α. Μανιτάκη*, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, 1994, σ. 286 (ειδικά ως προς την σύγκρουση των ατομικών με τα κοινωνικά δικαιώματα). *Κ.*

Μενουδάκου, Προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος+Φύση τ. 4 (1997), σ. 9 επ. (17).

[35] Βλ. Β. Σκουρή, όπ.π. (σημ. 2), σ. 41. Γ. Σωτηρέλη, Σχόλιο στην ΣτΕ (Ολ.) 2057/1994, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 499 επ., με σχόλιο Γ. Σωτηρέλη. Γ. Δρόσου, Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας, 1997, σ. 186 επ.

[36] Ασαφής είναι αντίθετα ως προς τον λόγο υπεροχής του άρθρου 24 παρ. 3 Συντ. η ΣτΕ 1239/82, δημοσιευμένη σε Β. Σκουρή/Α. Ι. Τάχου, Η προστασία του περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1988, σ. 319? παρόμοια και η ΣτΕ 1527/81, ΝοΒ 30 (1982), σ. 111, όπως και η Τριμ. Διοικ. Πρωτ. Ναυπλίου 113/90, ΔιΔικ 3 (1991), σ. 693 επ., κατά τις οποίες το άρθρο 24 παρ. 3 Συντ. «κατισχύει ως εκ της φύσεώς του, των προστατευτικών της ιδιοκτησίας διατάξεων του άρθρου 17». Η Μον. Πρωτ. Πρέβεζας 250/92, ΑρχΝ 1993, σ. 235, Δίκη 24 (1993), σ. 980 με παρατηρήσεις Κ. Μπέη, κάνει λόγο για «προτεραιότητα εφαρμογής». «Πρωτεύον» σε σχέση με το άρθρο 17 Συντ. χαρακτηρίζει το δικαίωμα επί του περιβάλλοντος και ο Ι. Βελέντζας, Η συνταγματική εγγύηση της ιδιοκτησίας θεμελιώδες αντικείμενο του Οικονομικού Δικαίου, 1987, σ. 168 επ.

[37] ΣτΕ (Ολ.) 2057/94, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 491 επ. με σχόλιο Γ. Σωτηρέλη, ΕΔΔΔ 1994, σ. 524, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 77, ΣτΕ (Ολ.) 2058/94, ΝοΒ 43 (1995), σ. 917, ΤοΣ 1995, σ. 144, ΣτΕ 2380/94, ΣτΕ 2155/92, ΕΔΔΔ 1993, σ. 395 (παραπεμπτική στην Ολομέλεια), ΣτΕ 2831/1993, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 487 επ. με σχόλιο Κ. Χορομίδα, ΣτΕ 1048/96, ΣτΕ 3264/96, ΣτΕ 3560/96, ΣτΕ 3567 και 3568/96, ΣτΕ 1745/97, Μον. Πρωτ. Πρέβεζας 250/92, όπ.π. Βλ. όμως ήδη και ΣτΕ 1527/81, ΝοΒ 30 (1982), σ. 111.

[38] Τριμ. Διοικ. Πρωτ. Ναυπλίου 113/90, όπ.π.

[39] Βλ. *Κ. Χορομίδα*, Μερικά νομικά και συνταγματικά ζητήματα στην πράξη εφαρμογής (άρθρο 12 του ν. 1337/83), Αρμ. 1995, σ. 1530.

[40] Βλ. *Γλ. Σιούτη*, Δίκαιο περιβάλλοντος Ι, 1993, σ. 73, ΣτΕ 3560/96. Πρβλ. και ΣτΕ (Ολ.) 219/87, ΕλλΔνη 28 (1987), σ. 937.

[41] Βλ. τις αποφάσεις που αναφέρονται στην υποσημείωση αρ. 37. Όπως παρατηρεί ο *Γ. Κασιμάτης* -Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας, 1972, σ. 87- οι επιμέρους συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας συγκεκριμενοποιούν γενικότερα την κοινωνική δέσμευσή της.

[42] Κατά την ΣτΕ 3560/96 η αναγνώριση των κοινωνικών υποχρεώσεων της ιδιοκτησίας ενέχει μάλιστα και αοριστία, η οποία εξειδικεύεται από την υποχρέωση εισφοράς σε γη.

[43] Βλ. *Π. Δαγτόγλου*, Ατομικά Δικαιώματα, Β΄, 1991, αρ. 1236, σ. 934. *Γ. Κασιμάτη/Π. Παυλόπουλου*, Οι νόμιμοι περιορισμοί της ιδιοκτησίας, ΔιΔικ 5 (1993), σ. 913 επ. (919). Για το χαρακτηρισμό των ρυθμίσεων του άρθρου 24 Συντ. ως «ειδικών» περιορισμών της ιδιοκτησίας βλ. *Γ. Δρόσου*, όπ.π. (σημ. 35), σ. 154 επ.

[44] ΣτΕ (Ολ.) 3146/86, Αρμ. 1986, σ. 1107, ΣτΕ 736/97, ΔιΔικ 9 (1997), σ. 668.

[45] Για την προστασία του πυρήνα του δικαιώματος βλ. *Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό δίκαιο, τ. Γ', 1988, σ. 248 επ.

[46] Βλ. *Π. Δαγτόγλου*, Ατομικά δικαιώματα Α', 1991, αρ. 259, σ. 150. Από τη νομολογία βλ. σχετικά ΣτΕ 2036/96, ΔιΔικ 9 (1997), σ. 538.

[47] Βλ. π.χ. ΣτΕ (Ολ.) 4950/95, ΔιΔικ 8 (1996), σ. 1466, ΣτΕ (Ολ.) 3521/92, ΤοΣ 1993, σ. 165 με παρατηρήσεις *Κ. Πισπιρίγκου*. ΣτΕ 1769/89, ΤοΣ 1990, σ. 283, ΣτΕ 3682/86, δημοσιευμένη σε *Σκουρή/Τάχου*, όπ.π. (σημ. 36), σ. 37. Επίσης, *Κ. Χρυσόγονου*, όπ.π. (σημ. 34), σ. 295. *Π. Δαγτόγλου*, όπ.π. (σημ. 43), αρ. 1239, σ. 938 επ.. *Αν. Τάχου*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 58. *Κ. Μενουδάκου*, όπ.π. (σημ. 34), σ. 17. Για την κάπως παλαιότερη σχετική νομολογία του ΣτΕ βλ. *Π. Παραρά*, Σύνταγμα 1975 - Corpus, 1982, σ. 257 επ.

[48] ΣτΕ 1632/92, ΕΔΔΔ 1993, σ. 575, ΕλλΔνη 34 (1993), σ. 820, πρβλ. και ΣτΕ 1169/94, ΤοΣ 1995, σ. 734, ΣτΕ 2690/94, Νόμος+Φύση τ. 2 (1995), σ. 474 επ. με σχόλιο *Γ. Παπαδημητρίου*, ΤοΣ 1995, σ. 729.

[49] Βλ. και *Κ. Χορομίδη*, Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, σ. 806.

[50] Βλ. *Κ. Χορομίδη*, Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, σ. 428. *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, όπ.π. (σημ. 6), σ. 68.

[51] Βλ. *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, όπ.π. (σημ. 6), σ. 66 επ. (86).

[52] Για τη διάκριση μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας περιουσίας του κράτους βλ. *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, αρ. 1165 επ.

[53] Βλ. *Κ. Χορομίδα*, όπ.π. (σημ. 50).

[54] Βλ. *W. Erbguth/J. Wagner*, Bauplanungsrecht, 1998, σ. 181.

[55] Βλ. *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, όπ.π. (σημ. 6), σ. 70.

[56] ΣτΕ 1527/81, ΝοΒ 30 (1982), σ. 111 με παραπομπή στα πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων.

[57] Βλ. *Schmidt-Abmann*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 141. *Charles*, Les principes de l'urbanisme, σ. 71. Βλ. και *Β. Ανδρουλάκη*, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1323/1995, Νόμος+Φύση τ. 3 (1996), σ. 221 επ. με σχόλιο *Β. Ανδρουλάκη*.

[58] Βλ. *Κ. Χορομίδα*, όπ.π. (σημ. 50), σ. 428.

[59] Βλ. *E. Schmidt-Abmann*, όπ.π. (σημ. 1) σ. 139, 141.

[60] Βλ. *Αν. Τάχου*, όπ.π. (σημ. 8), σ. 42. *Κ. Μενουδάκου*, όπ.π. (σημ. 34), σ. 15.

[61] Από την εκτεταμένη νομολογία βλ. ΣτΕ (Ολ.) 10/1988, ΔιΔικ 1(1989), σ. 1231, ΣτΕ (Ολ.) 1159/89, ΔιΔικ 2 (1990), σ. 1246. ΣτΕ (Ολ.) 4947/95, ΤοΣ 1996, σ. 526, ΣτΕ 646/95, ΤοΣ 1996, σ. 530.

[62] ΣτΕ 2587/92, Αρμ. 1992, σ. 1063, ΕΔΔΔ 1993, σ. 575, ΣτΕ 2242/94, Νόμος+Φύση τ. 2 (1995), σ. 121, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 71, ΤοΣ 1996, σ. 765, σχολιασμένη από τον Π. Παράρα, ΤοΣ 1996, σ. 739 επ. και την Γλ. Σιούτη, Η προστασία των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου, Κριτική Επιθεώρηση 1994/2, σ. 331 επ., ΣτΕ ΠΕ 296/92, ΤοΣ 1996, σ. 793. Πρβλ. επίσης ΣτΕ 880/95, ΤοΣ 1996, σ. 775, ΕΔΔΔ 1996, σ. 259.

[63] Βλ. Γλ. Σιούτη, Κριτική Επιθεώρηση 1994/2, σ. 334.

[64] ΣτΕ (Ολ.) 2057/1994, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 491 επ. με σχόλιο Γ. Σωτηρέλη, ΕΔΔΔ 1994, σ. 524, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 77, ΣτΕ (Ολ.) 2058/94, ΝοΒ 43 (1995), σ. 917, ΤοΣ 1995, σ. 144, ΣτΕ 2380/94, ΣτΕ 2155/92 (παραπεμπτική στην Ολομέλεια), ΕΔΔΔ 1993, σ. 395, ΣτΕ 1048/96, ΣτΕ 3264/96, ΣτΕ 3567 και 3568/96, ΣτΕ 1745/97.

[65] Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, ΝοΒ 32 (1984), σ. 260 για την αντίστοιχη περίπτωση της μη χορήγησης αποζημίωσης για ιδιωτικούς κοινόχρηστους χώρους? επίσης Ι. Σ. Μακρή, Το συνταγματικό πλαίσιο των πράξεων εφαρμογής στην πολεοδομική νομοθεσία, Αρμ. 1997, σ. 1215 επ. (1217).

[66] Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, όπ.π. (σημ. 43), αρ. 1221, σ. 920.

[67] Βλ. *W. Leisner, seIsensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, τ. VI, 1988, §149, αρ. 168, σ. 1090. *R. Wendt, seSachs*, Grundgesetz Kommentar, Art. 14, αρ. 81, σ. 502.

[68] Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 2057/1994, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 491 επ. με σχόλιο Γ. Σωτηρέλη, ΕΔΔΔ 1994, σ. 524, Διδικ 7 (1995), σ. 77, ΣτΕ (Ολ.) 2058/94, ΝοΒ 43 (1995), σ. 917, ΤοΣ 1995, σ. 144.

[69] Βλ. *Schmidt-Abmann*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 148.

[70] Βλ. Γ. Σωτηρέλη, όπ.π. (σημ. 35), σ. 503.

[71] Βλ. Π. Δαγτόγλου, όπ.π. (σημ. 43), αρ. 1294, σ. 986.

[72] Για τον συγκεκριμένο χαρακτήρα του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων βλ. *E. B. Βενιζέλου*, Οι ιδιομορφίες του ελληνικού συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: Παράγοντας εντατικοποίησης ή περιορισμού του ελέγχου; ΤοΣ 1988, σ. 454 επ. (462 επ.).



[73] Όπως δέχεται το ΣτΕ και για το δικαίωμα στην προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, ΣτΕ 3933/88, ΔιΔικ 2 (1990), σ. 498, ΕΔΔΔ 1990, σ. 249. βλ. επίσης Γλ. Σιούτη, όπ.π. (σημ. 40), σ. 84 με περαιτέρω παραπομπές.

[74] Υπόθεση Κατηκαρίδη κ.ά. κατά Ελλάδος, Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 1996, Σειρά Α' No 20, σ. 1673, ΕΕΕυρΔ 1997, σ. 1011 (επιμέλεια/μετάφραση Αικ. Σγουρίδου), Αρμ. 1997, σ. 428 με μετάφραση και παρατηρήσεις Π. Κούση.

[75] Υπόθεση Τσώμτσου κ.ά. κατά Ελλάδος, Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 1996, Σειρά Α' No. 21, σ. 1699, ΕΕΕυρΔ 1997, σ. 1011 (επιμέλεια/μετάφραση Αικ. Σγουρίδου), Αρμ. 1997, σ. 432 με μετάφραση και παρατηρήσεις Π. Κούση.

[76] Βλ. σχετικά ΣτΕ (Ολ.) 3907/88, ΤοΣ 1989, 154, ΑΠ 672/1989, ΝοΒ 38 (1990), σ. 997 με παρατηρήσεις Φ. Δωρή. Εκτεταμένη ανάλυση της προβληματικής των ρυθμίσεων αυτών από τον Κ. Χορομίδη, όπ.π. (σημ. 49), παρ. 157, σ. 801 επ., 824 επ., του ιδίου, Το αμάχητο τεκμήριο ωφέλειας του παροδίου και τα διδάγματα της κοινής πείρας, ΤοΣ 1990, σ. 257 επ.? επίσης Κ. Χρυσόγονου, όπ.π. (σημ. 34), σ. 323 επ.

[77] Κατά τον Κ. Χορομίδη, όπ.π. (σημ. 50), σ. 381, «η αξία του οικιστικού εδάφους στις περισσότερες περιπτώσεις ουσιαστικά είναι η αξία του συντελεστή δόμησης αυτού».

[78] Το όφελος αυτό αποκαλείται στο γερμανικό δίκαιο Planungsvorteil ή Planungsmehrwert.

[79] Πρόκειται για περιουσιακά οφέλη του ιδιοκτήτη που συνοψίζονται υπό τον όρο *Umlegungsvorteil*. Ανάλυση των επιμέρους συνιστωσών του οφέλους αυτού από τον *Schmidt-Aßmann*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 138 επ.

[80] ΣτΕ 1632/92, ΕΔΔΔ 1993, σ. 575, ΕλλΔνη 34 (1993), 820. Πρβλ. *Β. Σκουρή*, όπ.π. (σημ. 2), σ. 39.

[81] *W. Leisner*, *Baufreiheit oder staatliche Baurechtsverleihung*, σε *Isensee* (επιμ.), *Eigentum - Schriften zum Eigentumsgrundrecht und Wirtschaftsverfassung*, 1996, σ. 325 επ. (328), του ιδίου, σε *Isensee/Kirchhof* (επιμ.), όπ.π. (σημ. 67), τ. VI, § 149, αρ. 140, σ. 1077.

[82] Αντίθετα, κατά το γερμανικό δίκαιο, όπου δεν προβλέπεται συνταγματικά η εισφορά σε γη, θεωρείται ότι είναι αντισυνταγματική η αφαίρεση της υπεραξίας που προκύπτει από τη δυνατότητα ανοικοδόμησης. Βλ. *Erbguth/Wagner*, *Bauplanungsrecht*, σ. 171, *Schmidt-Aßmann*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 140, *W. Leisner*, σε *Isensee* (επιμ.), *Eigentum - Schriften zum Eigentumsgrundrecht und Wirtschaftsverfassung*, σ. 328.

[83] Χαρακτηριστικές οι σκέψεις της ΣτΕ (Ολ.) 2057/1994, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 491 επ. με σχόλιο *Γ. Σωτηρέλη*, ΕΔΔΔ 1994, σ. 524, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 77.

[84] Βλ. *Κ. Μενουδάκου*, όπ.π. (σημ. 9), σ. 410 επ.

[85] Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, όπ.π. (σημ. 9), σ. 417.

[86] ΣτΕ (Ολ.) 2057/1994, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 491 επ. με σχόλιο Γ. Σωτηρέλη, ΕΔΔΔ 1994, σ. 524, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 77, ΣτΕ 2155/92 (παραπεμπτική στην Ολομέλεια), ΕΔΔΔ 1993, σ. 395, ΣτΕ 3264/96.

[87] Πράγματι, η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών δεν περιλαμβάνει μόνο τα φορολογικά βάρη, αλλά και τις κάθε είδους υποχρεωτικές και άνευ αμέσου και ειδικού ανταλλάγματος θυσίες των πολιτών. βλ. Λ. Θεοχαρόπουλου, Η αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους, 1988, σ. 9 επ., 44 επ.? πρβλ. επίσης Κ. Χρυσόγονου, όπ.π. (σημ. 34), σ. 128, 319.

[88] ΣτΕ 2499/92, ΕλλΔνη 34 (1993), σ. 882.

[89] Για τις επιταγές της αρχής της ισότητας βλ. Π. Δαγτόγλου, όπ.π. (σημ. 43), αρ. 1366, σ. 1050.Κ. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 1990, αρ. 438, σ. 171.Β. Pieroth/Β. Schlink, Grundrechte, 8. Aufl. 1992, αρ. 496 επ., σ. 112 επ..Κ. Χρυσόγονου, όπ.π. (σημ. 34), σ. 110? βλ. επίσης την ανάλυση του Α. Μανιτάκη, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, ΤοΣ 1978, σ. 433 επ. (441 επ., 449 επ.).

[90] Για τα συστήματα αυτά βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, όπ.π. (σημ. 6), σ. 21 επ.

[91] ΣτΕ (Ολ.) 2057/1994, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 491 επ. με σχόλιο Γ. Σωτηρέλη,

ΕΔΔΔ 1994, σ. 524, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 77, ΣτΕ 2155/92 (παραπεμπτική στην Ολομέλεια), ΕΔΔΔ 1993, σ. 395, ΣτΕ (Ολ.) 2058/94, ΝοΒ 43 (1995), σ. 917, ΤοΣ 1995, σ. 144, ΣτΕ 1048/96, ΣτΕ 3264/96, ΣτΕ 1745/97.

[92] ΣτΕ 6211/96 Νόμος+Φύση τ. 4 (1997), σ. 366 επ. με σχόλιο *Κ. Κουσσούλη*.

[93] Σχετικά με τη νομική φύση της πράξης αυτής βλ. *Π. Λαζαράτου*, Το αμετάκλητο της πράξεως εφαρμογής, ΔιΔικ 9 (1997), σ. 1116 επ. (1119).

[94] Βλ. *Β. Σκουρή*, όπ.π. (σημ. 2), σ. 173, του *ιδίου*, όπ.π. (σημ. 19), σ. 1571.

[95] Άρθρο 12 παρ. 7 ν. 1337/83, υπό την προϋπόθεση ότι έχει προηγηθεί πλήρης αποζημίωση για τα ρυμοτομούμενα τμήματα της ιδιοκτησίας. Βλ. *Β. Σκουρή*, όπ.π. (σημ. 19), σ. 1572. *Κ. Χορομίδα*, όπ.π. (σημ. 39), σ. 1541.

[96] Μάλιστα, κατά τις ΣτΕ 5249/95, ΔιΔικ 8 (1996), σ. 1468 και ΣτΕ 5250/95 η τήρηση της σειράς προτεραιότητας που θέτει ο νόμος πρέπει να προκύπτει με σαφήνεια από την αιτιολογία της πράξης εφαρμογής.

[97] Βλ. *Σ. Βέτα*, Οι κατατμήσεις γης και η αρτιότητα των οικοπέδων ως βασικοί παράμετροι στη σύνταξη της πράξης εφαρμογής του ν. 1337/83, Αρμ. 1995, σ. 1519 επ. (1520).

[98] Η ΣτΕ (Ολ.) 2057/1994, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 491 επ. με σχόλιο Γ. Σωτηρέλη, ΕΔΔΔ 1994, σ. 524, ΔιΔικ 7 (1995), σ. 77 έκρινε ότι ο καθορισμός της ημερομηνίας αυτής ως κρίσιμης είναι συνταγματικά θεμιτός, αφού αποβλέπει στην αποτροπή της καταστρατήγησης των διατάξεων του ν. 1337/83 με την κατάτμηση των οικοπέδων πριν από την έναρξη ισχύος του. Στο ίδιο αποτέλεσμα καταλήγουν και οι ΣτΕ 710-712/96, ΔιΔικ 8 (1996), σ. 760, όπως και η ΣτΕ 5245/96, δημοσιευμένη από τον Δ. Χριστοφιλόπουλο, όπ.π., (σημ. 6), σ. 91. Κριτική στις αποφάσεις αυτές από τον Κ. Χορομίδα, όπ.π. (σημ. 50), σ. 395 επ.

[99] ΣτΕ 710/96, ΔιΔικ 8 (1996), σ. 760, ΣτΕ 5245/96, δημοσιευμένη από τον Δ. Χριστοφιλόπουλο, όπ.π. (σημ. 6), σ. 91.

[100] Άρθρο 9 παρ. 4 ν. 1337/83.

[101] Για την σύνθεση της επιτροπής αυτής και την έκθεση που συντάσσει βλ. τις διατάξεις του π.δ. της 17.12.1985/17.1.1986.

[102] Βλ. σχετικά Α. Τζήκα-Χατζοπούλου, όπ.π. (σημ. 29), 1997, σ. 91.

[103] Για τον προσδιορισμό των ορίων που θέτει η αρχή της αναλογικότητας βλ. Δ.Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, 1989, σ. 46 επ., 50 επ.

[104] ΣτΕ 2129/98, ΣτΕ 1147/97, ΣτΕ 1479/96, ΣτΕ 1483/96, ΣτΕ/3567 και 3568/96.

Βλ. επίσης και ΣτΕ 1048/96.

[105] Αντίθετα, είναι πιο σπάνιες οι περιπτώσεις όπου το δημόσιο συμφέρον αντίκειται στη μετατροπή αυτή. Μία τέτοια περίπτωση θα υπήρχε π.χ. όταν λόγω του μεγέθους της εισφοράς σε χρήμα, σε σχέση και με τις άλλες εισφορές των ιδιοκτητών, η μετατροπή της θα δυσχέραινε υπέρμετρα τη χρηματοδότηση των κοινόχρηστων έργων. Επιφυλακτικός ως προς τις δυνατότητες μετατροπής ο Δ. Χριστοφιλόπουλος, όπ.π. (σημ. 6), σ.197 επ.

[106] Για μία κριτική προσέγγιση του νέου νόμου βλ. Γ. Γιαννακούρου, Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τον πολεοδομικό σχεδιασμό: Μια πρώτη ανάγνωση, Περιβάλλον και Δίκαιο 1997/ 2, σ. 173 επ.

[107] Άρθρο 20 παρ. 1 ν. 2508/97.

[108] Πάντως, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 2 ν. 1337/83, ιδιοκτησίες με εμβαδόν μεγαλύτερο των 500 τ.μ. εισέφεραν συμπληρωματική έκταση, εάν η συμμετοχή τους στους κοινόχρηστους χώρους βάσει των άρθρων 32 επ. του ν.δ. της 17.7.1923 ήταν μικρότερη από την εισφορά που θα τους αναλογούσε βάσει του άρθρου 8 παρ. 4 ν. 1337/83.

[109] Προκειμένου για τμήματα ιδιοκτησιών σε ζώνες ενεργού πολεοδομίας και αστικού αναδιασμού το ποσοστό αυτό ήταν 30%, ενώ στις ζώνες κανονιστικών όρων δόμησης η εισφορά σε γη ανέρχονταν στο 40% (άρθρο 18 παρ. 1 ν. 947/79).

[110] Βλ. *Κ. Χορομίδα*, όπ.π. (σημ. 50), σ. 383.

[111] Βλ. πιο πάνω υποσημείωση αρ. 37.

[112] Μία περιοχή χαρακτηριζόταν ως πυκνοδομημένη είτε από το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο είτε με απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ (2 παρ. 4 ν. 1337/83). Βλ. σχετικά και ΣτΕ 5448/95, Νόμος+Φύση τ. 4 (1997), σ. 339 επ. με σχόλιο *Χρ. Λιάκουρα*, ΔιΔικ 8 (1996), σ. 1468, ΣτΕ 3531/96, ΣτΕ 6190/96.

[113] Άρθρο 25 παρ. 8 ν. 2508/97.

[114] Βλ. *Δ. Χριστοφιλόπουλου*, όπ.π. (σημ. 9), σ. 418.

[115] ΕτΚ Δ', φ. 414.

[116] ΣτΕ 5248/95, Νόμος+Φύση τ. 3 (1996), σ. 495 επ. με σχόλιο *Β. Ανδρουλάκη*, ΔιΔικ 8 (1996), σ. 1470.

[117] ΕτΚ Δ', φ. 416.

[118] Βλ. τα άρθρα 18 επ. π.δ/τος 93/87, ΕτΚ Α΄, φ. 52.

[119] ΕτΚ Δ΄, φ. 1018΄.

[120] Η εισφορά σε γη κατά το άρθρο 8 παρ. 1 του εν λόγω π.δ. ανερχόταν σε 10% για τμήματα ιδιοκτησίας έως 250 τ.μ., 15% για τμήμα ιδιοκτησίας άνω των 250 τ.μ. έως 500 τ.μ., 20% για τμήμα ιδιοκτησίας άνω των 500 τ.μ. έως 1.000 τ.μ., 30% για τμήμα ιδιοκτησίας άνω των 1.000 τ.μ. έως 4.000 τ.μ., ενώ τμήματα ιδιοκτησίας άνω των 4.000 τ.μ. εισέφεραν ποσοστό 35%.

[121] Βλ. την κριτική των *Κ. Μενουδάκου*, όπ.π. (σημ. 9), σ. 399 επ.. Δ. *Χριστοφιλόπουλου*, όπ.π. (σημ. 9), σ. 413 επ. Επίσης ΣτΕ ΠΕ 498/93, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 507 επ., ΕΔΔΔ 1993, σ. 372, Πρακτικό διασκέψεως 92/1993, και ΠΕ 654/1993, Νόμος+Φύση τ. 1 (1994), σ. 531, δημοσιευμένο από τον *Κ. Χορομίδη*, όπ.π. (σημ. 50), σ. 430 επ.

[122] Βλ. *Αλ. Βούλγαρη*, Εισήγηση για την αποτίμηση, τις διαπιστώσεις και τη βελτίωση του πολεοδομικού σχεδιασμού, Αρμ. 1995, σ. 1515. Βλ. σχετικά την κριτική του *Κ. Χορομίδη*, όπ.π. (σημ. 50), σ. 398 επ.

[123] Βλ. *Κ. Μενουδάκου*, όπ.π. (σημ. 9), σ. 409.

[124] ΕτΚ Δ΄, φ. 166.



[125] Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, όπ.π. (σημ. 6), σ. 118.

[126] Βλ. πάντως ανωτέρω (υπό Ι 4) σχετικά με τους λόγους που δικαιολογούν κατά το ΣΤΕ το ιδιαίτερο καθεστώς των οικισμών έως 2.000 κατοίκους σε σχέση με τις αστικές περιοχές.

[127] Άρθρο 21 παρ. 1 εδ. α'-δ' ν. 2508/97.

[128] Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, όπ.π. (σημ. 6), σ. 200.

[129] Το άρθρο 7 του π.δ. της 16/30.8.1985 καθόριζε τις ακόλουθες κλίμακες εισφορών: Για τμήμα ιδιοκτησίας έως 250 τ.μ. ποσοστό 1%, για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 250 έως 500 τ.μ. ποσοστό 5%, για ιδιοκτησίες πάνω από 500 τ.μ. έως 1.000 τ.μ. ποσοστό 10%, για ιδιοκτησίες πάνω από 1.000 τ.μ. έως 4.000 τ.μ. ποσοστό 15%, για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 4.000 τ.μ. έως 10.000 τ.μ. ποσοστό 20% και, τέλος, προκειμένου για τμήματα ιδιοκτησίας πάνω από 10.000 τ.μ. το ποσοστό εισφοράς ανερχόταν σε 25% επί της αξίας της ιδιοκτησίας.

[130] Άρθρο 21 παρ. 2 εδ. α'-δ' του ν. 2508/97.

[131] Βλ. και Γ. Κασιμάτη, όπ.π. (σημ. 41), σ. 30.