

Η ΑΝΑΙΡΕΣΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΠΟΛΕΩΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ (Σεπτέμβριος 2003)

Συγγραφέας: ΠΑΥΛΟΣ-ΜΙΧΑΗΛ ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ

I. Δικαιικές αρχές βιώσιμου και ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός[1] είναι και στη χώρα μας μια δραστηριότητα που ρυθμίζεται από το δίκαιο[2]. Ο σχεδιασμός δεν είναι μόνο μια δημιουργική δραστηριότητα των μελετητών και άλλων ειδικών (πολιτικών μηχανικών, αρχιτεκτόνων, κοινωνιολόγων, οικονομολόγων, περιφερειολόγων, συγκοινωνιολόγων, πολεοδόμων, χωροτακτών κ.ά.), αλλά συγχρόνως μια δραστηριότητα που διέπεται από τις αρχές της έννομης τάξης. Δεν υπάρχει σχεδιασμός του χώρου έξω από το δίκαιο. Σχεδιασμός και δίκαιο του σχεδιασμού είναι άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους. Σχεδιασμός του χώρου είναι μόνο ο δημόσιος, δηλαδή ο σχεδιασμός των κρατικών, κεντρικών και περιφερειακών, νομαρχιακών και δημοτικών ή κοινοτικών αρχών. Λαμβάνει χώρα με τους κανόνες και τις μορφές του δημοσίου δικαίου και είναι ύλη του συνταγματικού και του διοικητικού δικαίου. Αποτελεί αρμοδιότητα της δημόσιας διοικήσεως και η σχετική αρμοδιότητα είναι τμήμα της γενικής διοικητικής αρμοδιότητας. Σχέδια ιδιωτών, βιομηχανικών και εμπορικών επιχειρήσεων ή οικοδομικών εταιρειών δεν αποτελούν σχεδιασμό του χώρου. Το κράτος και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως δεν μπορούν να μεταβιβάσουν την αρμοδιότητα ασκήσεως δημόσιου σχεδιασμού. Ιδιώτες μπορούν να κάνουν προτάσεις σχετικά με τη γη που τους ανήκει κατά κυριότητα. Τέτοιες ιδιωτικές προτάσεις και σχέδια δεν δεσμεύουν όμως κανένα. Καθώς κρατικές άδειες είναι απαραίτητες για όλες τις οικοδομικές, επιχειρηματικές και άλλες επαγγελματικές δραστηριότητες, όλες οι αποφάσεις που αφορούν το χώρο υπάγονται στην ευθύνη της δημόσιας διοικήσεως[3].

Παράλληλα, ο σχεδιασμός του χώρου, όπως κάθε σχεδιασμός, είναι εξ ορισμού μια ορθολογική διαδικασία, η οποία προϋποθέτει τη συγκέντρωση και επεξεργασία αναλυτικών στοιχείων και δεδομένων με τη χρήση κατ' ανάγκη επιστημονικής μεθόδου και με σκοπό κατ' αρχάς την πρόβλεψη και στη συνέχεια την επίδραση στις μελλοντικές εξελίξεις. Ο σχεδιασμός του χώρου, όπου λαμβάνει πράγματι χώρα και δεν έχει καταστεί απλώς μέθοδος «νομιμοποιήσεως» αυθαίρετων καταστάσεων, βοηθά μέσα από τη μείωση των συγκρούσεων στη θέση ορισμένων στόχων και στην επιτυχεστέρα πραγμάτωσή τους, η οποία διαφορετικά θα ήταν αδύνατη ή τουλάχιστον δυσχερέστερη[4].

Με τα δεδομένα αυτά, το σχέδιο πόλεως δεν είναι απλώς ένα διάγραμμα που καθορίζει τους ειδικούς όρους δόμησης, τους κοινόχρηστους και δομήσιμους χώρους

και τις επιτρεπόμενες χρήσεις σε κάθε τμήμα ή ζώνη του οικισμού, αλλά πρέπει κατά το νόμο να εξασφαλίζει την ικανοποίηση των προβλεπόμενων αναγκών του οικισμού και να συντάσσεται σύμφωνα με τους όρους που απαιτούνται από τους κανόνες της υγιεινής, της ασφάλειας, της οικονομίας και της αισθητικής[5]. Ενόψει μάλιστα των επιταγών του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ., στόχος του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης. Ο σχεδιασμός αυτός γίνεται πλέον, σύμφωνα ήδη και με τη ρητή αναφορά της παρ. 1 του άρθρου 24 του αναθεωρημένου Συντάγματος, στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας (βιώσιμης ανάπτυξης), δηλαδή της διατήρησης του φυσικού περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων προς όφελος όχι μόνο της παρούσας γενεάς, αλλά και των μελλοντικών, μέσω της οργάνωσης των ανθρώπινων δραστηριοτήτων (φυσικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών) στο χώρο[6].

Ειδικότερα, η πολεοδομία αποσκοπεί στη δημιουργία βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος, στη διασφάλιση υγιεινών συνθηκών στέγασης και εργασίας και στην ικανοποίηση των στεγαστικών αναγκών του πληθυσμού καθώς και των αναγκών της οικονομίας με βάση τις αρχές[7]:

- α) της φειδωλής και φιλικής προς το περιβάλλον χρησιμοποίησης του εδάφους,
- β) της διατήρησης και βελτίωσης των αγροτικών περιοχών, των δασικών εκτάσεων και των υδάτων,
- γ) της κατάληψης γεωργικής γης μόνο στο βαθμό που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για την ικανοποίηση στεγαστικών αναγκών και δεν υπάρχουν άλλες κατάλληλες εκτάσεις,
- δ) της διαφύλαξης των αδόμητων χώρων, των οποίων δεν είναι απολύτως αναγκαία η εκμετάλλευση,
- ε) της διασφάλισης των ελεύθερων χώρων και των λειτουργιών τους,
- στ) της οργανωμένης ανάπτυξης στα μεγάλα αστικά κέντρα για την αποτροπή του κατακερματισμού του χώρου από την οικιστική εξάπλωση και την απογραμμάτιστη περιαστική δόμηση,
- ζ) της ανάκτησης ελεύθερων χώρων στις πυκνοκατοικημένες περιοχές,
- η) της διασφάλισης της κατασκευής των δικτύων υποδομής και της σύνδεσης με αυτά,

θ) της πρόταξης της αξιοποίησης των υφιστάμενων οικισμών για ικανοποίηση οικιστικών αναγκών αντί της επέκτασης σε εκτός σχεδίου περιοχές,

ι) της προστασίας των μνημείων και του φυσικού τοπίου, και

ια) της προστασίας του εδάφους από την υποβάθμιση που προκαλείται από τη στεγανοποίηση, τη διάβρωση, την πυκνή δόμηση, την κατάτμηση και την εκτέλεση έργων υποδομής.

II. Ο "σχεδιασμός" του χώρου από την ελληνική δημόσια διοίκηση (2001-2002)

Μια πιστή εικόνα κατά πόσον η ελληνική δημόσια διοίκηση ανταποκρίνεται στην πράξη στις αρχές αυτές βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης, μας προσφέρει η πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά την άσκηση του γνωμοδοτικού του έργου επί των σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων πολεοδομικού περιεχομένου. Τα πρακτικά επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν περιορίζονται μόνο σε σχέδια διαταγμάτων που βρίσκουν κατ' αρχήν νόμιμο έρεισμα και δεν προκαλούν παρατηρήσεις, αλλά αναφέρονται επίσης σε σχέδια πολεοδομικών ρυθμίσεων που δεν προτείνονται νομίμως και συνεπώς δεν «βλέπουν» το ευρύτερο φως της δημοσιότητας με τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Από τα πρακτικά αυτά προκύπτουν εξαιρετικά ενδιαφέροντα, αν και σε μεγάλο βαθμό αποθαρρυντικά στοιχεία, τα οποία επιβεβαιώνονται και από επίσημες επιστημονικές εκθέσεις και μελέτες που διαθέτουν οι αρμόδιες διοικητικές αρχές πολεοδομικού σχεδιασμού και προπάντων το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, όπως π.χ. την Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής για τη σύνταξη του προβλεπόμενου σχεδίου Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣ) του Ιανουαρίου 2000 ή την «Ελληνική Στρατηγική προς τη Βιώσιμη Ανάπτυξη» του ΥΠΕΧΩΔΕ 2002. Τα στοιχεία είναι πράγματι αποκαρδιωτικά για τη σημερινή κατάσταση του φυσικού και του οικιστικού περιβάλλοντος και την ποιότητα ζωής στον τόπο μας, την έλλειψη χωροταξίας και σχεδίων χρήσεων γης, την παράνομη κατάτμηση, τις καταπατήσεις δημόσιας γης, την αυθαίρετη δόμηση, τη νομιμοποίηση αυθαιρέτων, την ένταξη στο σχέδιο αυθαιρέτων οικισμών, τη νόθευση του δημόσιου χαρακτήρα του πολεοδομικού σχεδιασμού, το διαχρονικά χαμηλό επίπεδο επενδύσεων για τις αναγκαίες υποδομές και τον αστικό εξοπλισμό, τη συνεχή διευκόλυνση της δόμησης σε αναντιστοιχία με τη φέρουσα ικανότητα πολλών περιοχών και τις δυσκολίες συντονισμού μεταξύ των διαφόρων φορέων^[8]. Συγκεκριμένα, από τα πρακτικά επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας της τελευταίας διετίας (2001-2002) συνάγονται τα ακόλουθα εμπειρικά συμπεράσματα ως προς τον τρόπο, με τον οποίο «σχεδιάζει» το χώρο η ελληνική δημόσια διοίκηση:

1. Ένας μεγάλος αριθμός προτεινόμενων από τη δημόσια διοίκηση πολεοδομικών ρυθμίσεων αποτελούν «τροποποίηση» προηγούμενων σχεδίων, τα οποία είναι και αυτά

τροποποιήσεις των προπροηγούμενων, ώστε δύσκολα μπορεί να γίνεται λόγος για «πολεοδομικό σχεδιασμό»[\[9\]](#). Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δεν στηρίζονται κατά κανόνα σε ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό (ο οποίος λείπει σχεδόν παντελώς στη χώρα μας), είναι συνήθως τμηματικές και αποσπασματικές, δεν αναφέρονται στο σύνολο της πόλεως ή του οικισμού και έχουν αφηρημένο, τυπικό χαρακτήρα, χωρίς να συνιστούν πραγματικό «σχεδιασμό» για τη διαμόρφωση του συγκεκριμένου χώρου με βάση την αποστολή του. Τις περισσότερες φορές αφορούν ένα ή ορισμένα Ο.Τ., την επιβολή ή αλλαγή χρήσεων γης σε αυτά, την έγκριση οδού ή πεζοδρόμου και τη μετατόπισή τους, τον καθορισμό κοινόχρηστων ή κοινωφελών χώρων και τη μετατροπή ή κατάργησή τους, μετατοπίσεις ρυμοτομικών και οικοδομικών γραμμών, την επιβολή ή κατάργηση προκηπίων και παροδίων στοών, τον καθορισμό ή την τροποποίηση άλλων όρων και περιορισμών δόμησης ιδίως ως προς το ποσοστό κάλυψης των οικοπέδων και το μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος των κτιρίων[\[10\]](#). Οι συνεχείς αυτές τροποποιήσεις επιφέρουν συχνά ανατροπή του γενόμενου πολεοδομικού σχεδιασμού χωρίς να συντρέχουν ορθολογικά πολεοδομικά κριτήρια, επιβαρύνουν το οικιστικό περιβάλλον και επιδεινώνουν τους όρους διαβίωσης των κατοίκων, συνεπάγονται μείωση κοινόχρηστων χώρων και αλλοίωση του ισοζυγίου γης στην περιοχή, εξυπηρετούν μόνο τα ιδιωτικά συμφέροντα παροδίων ιδιοκτητών προς εξασφάλιση της δυνατότητας ανοικοδόμησης μη άρτιων ή τυφλών οικοπέδων και αποφυγή της ρυμοτόμησης, τακτοποίησης ή προσκύρωσής τους σε γειτονικά ακίνητα και αναμειγνύουν μη συμβατές μεταξύ τους χρήσεις σε αντίθεση με το κατά το νόμο ισχύον σύστημα της «τυποποίησης» των κατηγοριών χρήσεων γης και της μη ανατροπής ή νοθεύσεως της πολεοδομικής τους λειτουργίας (π.δ. της 23.2/6.3.1987)[\[11\]](#). Ορισμένες φορές μάλιστα η τροποποίηση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου είναι υποχρεωτική για τη διοίκηση λόγω άρσης μη συντελεσμένων ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων και διατηρούμενων επί μακρόν ρυμοτομικών βαρών, με αποτέλεσμα την απώλεια σημαντικού αριθμού κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων ιδίως σε περίπτωση που δεν είναι δυνατή ή επιτρεπτή η επανεπιβολή της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως[\[12\]](#).

Οι προβληματικές αυτές ρυθμίσεις επιτείνονται από τις αδυναμίες του ισχύοντος Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ν. 1577/1985, όπως τροποποιήθηκε κυρίως με το ν. 2831/2000), ο οποίος διαπνέεται από μια έντονη διάθεση απλοποίησης των ρυθμίσεων και απαλλαγής των μηχανικών και κατασκευαστών από αυστηρές περιοριστικές διατάξεις[\[13\]](#). Έτσι αποσυνδέεται η αρτιότητα των οικοπέδων από τα μέχρι τότε προβλεπόμενα συστήματα δομήσεως (συνεχές, ασυνεχές, μικτό, πανταχόθεν ελεύθερο, κατά πτέρυγες, ελεύθερης συνθέσεως και ελεύθερης δομήσεως) και η αρτιότητα κρίνεται πλέον κατά περιοχή κατά τον κανόνα («κοινώς άρτια») ή κατά παρέκκλιση («πλασματικώς άρτια»), εφόσον στο οικοδομήσιμο τμήμα εγγράφεται κάτοψη κτιρίου με ελάχιστη επιφάνεια και πλευρά που καθορίζεται από τους όρους δόμησης της περιοχής[\[14\]](#). Παράλληλα, επιτρέπεται υπό ορισμένες προϋποθέσεις η δόμηση ακόμη και σε μη άρτια οικόπεδα[\[15\]](#). Διευκολύνεται ουσιαστικά η προσαύξηση

έως 40% του οικοδομικού όγκου π.χ. με το μη συνυπολογισμό των ημιυπαίθριων χώρων στο συντελεστή δόμησης, ο οποίος μπορεί να εξαντλείται και σε τομείς των πόλεων που είναι απαράδεκτα υψηλός (ενίστε ανώτερος και του 2,4) χωρίς να ελέγχεται συνολικά η ποσοτική οικοδομική εκμετάλλευση και χωρίς να καθορίζονται ορισμένα ανώτατα όρια δεικτών, η υπέρβαση των οποίων δεν επιτρέπεται[16]. Αυξάνεται το ποσοστό κάλυψης του οικοπέδου μέχρι 70% της επιφανείας του και μειώνεται αντίστοιχα το ποσοστό ακάλυπτου χώρου, ακόμη και αν δεν υφίστανται εγκεκριμένα διαγράμματα κάλυψης που συμπληρώνουν τα ισχύοντα ρυμοτομικά σχέδια και πολεοδομικές μελέτες επέκτασης ή αναθεώρησης, ώστε να ευθυγραμμίζεται η καλυπτόμενη επιφάνεια προς τον πολεοδομικό σχεδιασμό και ιδίως με το συντελεστή δόμησης της περιοχής και το μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος του κτιρίου. Επίσης η απόσταση Δ μεταξύ του κτιρίου και των ορίων του οικοπέδου ορίζεται ίση μόλις με τρία μέτρα συν το εν δέκατο του ύψους του, ενώ και η σχέση 1:1,5 μεταξύ πλάτους δρόμου και ύψους επί της προσόψεως του κτιρίου είναι εντελώς ανεπαρκής για την εξασφάλιση στοιχειωδών λειτουργικών και περιβαλλοντικών προϋποθέσεων[17]. Αντί των καταργούμενων συστημάτων δομήσεως καθιερώνεται η «ελεύθερη» τοποθέτηση του κτιρίου στο οικόπεδο[18] με βασικό περιορισμό μόνο την εγγραφή του όγκου του κτιρίου μέσα σε ένα «ιδεατό στερεό», το οποίο ορίζεται από τα κατακόρυφα επίπεδα των ορίων του οικοπέδου και ένα κεκλιμένο επίπεδο που ξεκινά από το επιτρεπόμενο ύψος του κτιρίου πάνω στην οικοδομική γραμμή. Το μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος και ο συνολικός αριθμός ορόφων του κτιρίου υπολογίζεται εξάλλου σε συνάρτηση με τον επιτρεπόμενο συντελεστή δόμησης της περιοχής αντί των τομέων υψών που ορίζονται για κάθε πόλη και επιφέρει ουσιαστικά μια προσαύξηση του ύψους των νέων οικοδομών έναντι του καθιερωμένου από ετών και ήδη γενικευμένου σε πολλές εντός σχεδίου περιοχές[19]. Αποτέλεσμα αυτών των ρυθμίσεων είναι σε περιοχές που ίσχυε π.χ. το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα με ποσοστό κάλυψης 40% και αριθμό ορόφων 2 ή 3, η συστηματική κατεδάφιση παλαιών μονοκατοικιών και η εμφάνιση στη θέση τους πολυώροφων πολυκατοικιών ακόμη και σε επαφή με μεσοτοιχίες που φθάνουν σήμερα αισίως τους 8 ορόφους και επιβαρύνουν ανεπανόρθωτα την εικόνα του αστικού τοπίου[20].

2. Συνήθης είναι επίσης ο καθορισμός της οριογραμμής ρέματος μόνο για το τμήμα του, το οποίο εμπίπτει στην περιοχή στην οποία εγκρίνεται η πολεοδομική μελέτη, και μάλιστα χωρίς να συντάσσεται η απαιτούμενη συνοπτική επεξηγηματική τεχνική έκθεση, στην οποία αφενός μεν να εκτίθενται οι λόγοι, για τους οποίους χαράχθηκε η συγκεκριμένη οριογραμμή και ιδίως οι λόγοι, για τους οποίους χώρησε η τμηματική οριοθέτηση, αφετέρου δε να αναφέρεται αν η συγκεκριμένη οριοθέτηση εξυπηρετεί τη λειτουργία του ανωτέρω ρέματος ως οικοσυστήματος. Στις περιπτώσεις αυτές το Συμβούλιο της Επικρατείας απορρίπτει ως μη νόμιμη την προτεινόμενη έγκριση της πολεοδομικής μελέτης, εφόσον δεν υπάρχει ειδική μελέτη για όλο το μήκος του ρέματος και δεν εκτίθενται οι ειδικοί λόγοι, για τους οποίους δικαιολογείται κατ' εξαίρεση η αναγκαιότητα της τμηματικής οριοθέτησης. Όπως χαρακτηριστικά

αναφέρεται στα σχετικά πρακτικά επεξεργασίας[21], ουσιώδες στοιχείο του από το άρθρο 24 Συντ. προστατευόμενου φυσικού περιβάλλοντος αποτελούν τα ρέματα, τα οποία, από γεωμορφολογικής απόψεως, ορίζονται ως εκείνες οι πτυχώσεις της επιφάνειας του εδάφους, δια των οποίων συντηρείται κυρίως η απορροή προς τη θάλασσα των πλεοναζόντων υδάτων της ξηράς. Εκτός όμως από τη λειτουργία τους αυτή, τα εν λόγω ρέματα αποτελούν επίσης φυσικούς αεραγωγούς, ενώ μαζί με τη χλωρίδα και πανίδα τους είναι πράγματι οικοσύστημα, συμβάλλουν δε πολλαπλώς στην ισορροπία του περιβάλλοντος. Ενόψει τούτων είναι ζωτική ιδίως η σημασία των ρεμάτων, τα οποία διασχίζουν οικισμούς, περαιτέρω δε, η ένταξή τους σε πολεοδομική ρύθμιση είναι επιτρεπτή μόνο όταν αυτό επιβάλλουν οι ανάγκες ενός ευρύτερου πολεοδομικού σχεδιασμού και μόνο εφόσον διασφαλίζεται η επιτέλεση της φυσικής τους λειτουργίας. Πρωταρχικός όρος για την ένταξη των ρεμάτων σε πολεοδομική ρύθμιση είναι η προηγούμενη αποτύπωσή τους και ο καθορισμός της οριογραμμής (όχθης) τους. Περαιτέρω, ενόψει και του προαναφερθέντος ορισμού του ρέματος ως οικοσυστήματος, είναι απαραίτητο όπως η οριοθέτησή του γίνεται: α) κατόπιν ειδικής μελέτης, υδρογεωλογικής και υδραυλικής, και β) επί τοπογραφικού και υψομετρικού διαγράμματος υπό κατάλληλη κλίμακα, δηλαδή υπό κλίμακα πρόσφορη για τον περαιτέρω πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής. Περαιτέρω, σε περίπτωση που το διάγραμμα αυτό συντάσσεται από όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να υποβάλλεται προς επαλήθευση και θεώρηση στην αρμόδια κρατική, κεντρική ή περιφερειακή υπηρεσία. Προκειμένου να είναι εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας της οριοθέτησης αυτής, απαιτείται μια σύντομη αιτιολογία της οριοθέτησης και συγκεκριμένα η σύνταξη μιας συνοπτικής επεξηγηματικής τεχνικής έκθεσης, στην οποία να εκτίθενται αφενός μεν οι λόγοι για τους οποίους χαράχθηκε η οριογραμμή, αφετέρου δε αν αυτή εξυπηρετεί τη λειτουργία του ρέματος ως οικοσυστήματος. Τέλος, σύμφωνα με την έννοια των σχετικών διατάξεων, με τις οποίες προβλέπεται η κατά την ανωτέρω ειδική διαδικασία αποτύπωση των ρεμάτων και ο καθορισμός της οριογραμμής τους, κατ' αρχήν δεν νοείται τμηματική οριοθέτηση ρέματος. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται μια τέτοια τμηματική οριοθέτηση σε περίπτωση που στις οικείες μελέτες έχουν ληφθεί υπόψη τα υδρογεωλογικά στοιχεία που αφορούν το σύνολο του ρέματος και, για ειδικούς λόγους, είναι αναγκαία η οριοθέτηση αυτή.

3. Αντίθετη προς την αρχή της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης είναι εξάλλου η επέκταση υφιστάμενων οικισμών ή η ίδρυση νέων, αυτοτελών οικισμών με το θεσμό των συνεταιρισμών ή της ιδιωτικής πολεοδόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές, χωρίς να εξετάζεται αν οι υπάρχοντες οικισμοί είναι κορεσμένοι και υφίσταται ανάγκη δημιουργίας νέων. Η προϋπόθεση αυτή διαπιστώνεται κατόπιν ειδικής και εμπειριστατωμένης έρευνας, η οποία πρέπει να πραγματοποιείται στο επίπεδο και στο πλαίσιο του προσήκοντος χωροταξικού σχεδιασμού. Όπως αναφέρεται στα σχετικά πρακτικά επεξεργασίας[22], από τις διατάξεις των άρθρων 24 και 106 Συντ. και των άρθρων 2 και 130P ΣυνθΕΚ προκύπτει ο θεμελιώδης κανόνας της βιώσιμης

ανάπτυξης, κατά τον οποίο κάθε παρέμβαση του κράτους στο ανθρωπογενές και το φυσικό περιβάλλον πρέπει να ενσωματώνει και να διέπεται κατά πρώτο λόγο από τα προσήκοντα κριτήρια πλήρους και αποτελεσματικής προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της προλήψεως της βλάβης του. Κατά τις ανωτέρω διατάξεις κρίνεται περαιτέρω και το ζήτημα της επιτρεπτής, δηλαδή της βιώσιμης, οικιστικής ανάπτυξης των μικρών νησιών, η βιωσιμότητα των οποίων απειλείται κυρίως από τις ασκούμενες, κατά τα κοινώς γνωστά, πιέσεις για τη δημιουργία σε αυτά οικισμών δεύτερης κατοικίας καθώς και για την τουριστική τους ανάπτυξη. Σύμφωνα λοιπόν προς τους ανωτέρω κανόνες, η οικιστική ανάπτυξη των μικρών νησιών πρέπει να είναι πάντοτε ήπια και να συνδέεται αμέσως με τη διατήρηση του παραδοσιακού τους χαρακτήρα και του νησιωτικού ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και τοπίου. Προεχόντως δε η οικιστική ανάπτυξη δεν μπορεί να παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητα των νησιών ως παραδοσιακών ανθρωπογενών συστημάτων και ευαίσθητων οικοσυστημάτων. Τούτο σημαίνει ότι οι οικιστικές πιέσεις για την απόκτηση πρώτης ή δεύτερης κατοικίας πρέπει κατ' αρχήν να απορροφώνται εντός του υφισταμένου δικτύου οικισμών και υπό την προϋπόθεση ότι τούτο δεν έχει υπερβεί τα όρια της φέρουσας ικανότητάς του. Ενόσω υφίσταται τέτοια δυνατότητα είναι ανεπίτρεπτη η ίδρυση νέων οικισμών οιοδήποτε τύπου (πρώτης ή δεύτερης κατοικίας). Αν η δυνατότητα αυτή έχει εξαντληθεί, είναι εξεταστέο αν, ενόψει της εξέλιξης του τοπικού δημογραφικού συστήματος και με βάση ειδική και εμπεριστατωμένη μελέτη, υπάρχουν ακόμη περιθώρια επέκτασης των υφισταμένων οικισμών, υπό την προϋπόθεση πάντοτε του σεβασμού των ορίων της φέρουσας ικανότητάς τους. Στην περίπτωση αυτή η απορρόφηση των οικιστικών πιέσεων πρέπει να γίνεται με τη χρήση του θεσμού της επέκτασης, όπου αυτό είναι επιτρεπτό, αποκλεισμένης οπωσδήποτε της ίδρυσης νέων οικισμών με το θεσμό των συνεταιρισμών ή της ιδιωτικής πολεοδόμησης.

Μη νόμιμη είναι επίσης η πολεοδόμηση δημόσιων ή ιδιωτικών εκτάσεων σε μικρή απόσταση από εθνική οδό και από υφιστάμενους οικισμούς στην άμεση ή ευρύτερη περιοχή, χωρίς να έχει διερευνηθεί η δυνατότητα απορρόφησης των οικιστικών πιέσεων από τους εν λόγω οικισμούς, προκειμένου να αποφευχθεί η ανάλωση φυσικού κεφαλαίου και μάλιστα σε περιοχή, η οποία γειτνιάζει κατά τρόπο άμεσο με ρέμα και παρουσιάζει αρκετά έντονη κλίση, βρίσκεται δε εντός αναδασωτέας εκτάσεως της μείζονος περιοχής, αν και η ίδια έχει εξαιρεθεί της αναδάσωσης. Κατά πάγια νομολογία, η ικανοποίηση οικιστικών αναγκών πρώτης ή δεύτερης κατοικίας πρέπει να προγραμματίζεται εντός των πλαισίων των υπαρχόντων οικισμών και να εξετάζεται πρωτίστως αν οι οικισμοί αυτοί είναι ικανοί να απορροφήσουν τη ζήτηση κατοικίας, είτε ως έχουν, είτε μετά λελογισμένη επέκτασή τους, εντός βεβαίως των ορίων της φέρουσας ικανότητας της ευρύτερης περιοχής. Τούτο καθίσταται ιδιαίτερα αναγκαίο ενόψει ιδίως του ότι είναι κοινώς γνωστό ότι πολλοί οικισμοί ανά τη χώρα φθίνουν ή εγκαταλείπονται, έτσι ώστε η επιβαλλόμενη από το Σύνταγμα βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη να συνίσταται πρωτίστως στην αναζωογόνηση των οικισμών

αυτών, προς τους οποίους και θα πρέπει να κατευθύνεται η αναπτυξιακή δραστηριότητα[23].

4. Μη νομίμως προτείνεται άλλωστε η πολεοδόμηση εκτάσεως παραθεριστικού οικοδομικού συνεταιρισμού, η οποία δεν έχει δασικό χαρακτήρα ούτε αποτελεί γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας. Προτείνεται δε για παραθεριστική χρήση σε «συνεταιριστική βάση» από τη χωροταξική μελέτη και την πρόταση της υπό μελέτη ΖΟΕ του νομού, εφόσον α) δεν συνοδεύεται από πλήρη τεκμηρίωση, η οποία στην περίπτωση που η επίμαχη έκταση βρίσκεται εντός ΖΟΕ, πρέπει να περιλαμβάνει και τον επίσημο ειδικό χάρτη του νομού με τις βασικές χωροταξικές κατευθύνσεις, και β) δεν έχει διερευνηθεί από τη διοίκηση η δυνατότητα ικανοποίησης της ζήτησης δεύτερης κατοικίας από τους υπάρχοντες στην περιοχή οικισμούς προκειμένου να αποφευχθεί η ανάλωση φυσικού κεφαλαίου. Συνεπώς, η δημιουργία νέων, αυτοτελών οικισμών από συνεταιρισμούς ή ιδιώτες μπορεί να θεωρηθεί συνάδουσα προς την αρχή της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης μόνο αν οι υπάρχοντες οικισμοί είναι κορεσμένοι και υφίσταται ανάγκη ίδρυσης νέων. Η προϋπόθεση δε αυτή διαπιστώνεται κατόπιν ειδικής και εμπεριστατωμένης έρευνας, η οποία πρέπει να πραγματοποιείται στο επίπεδο και στο πλαίσιο του προσήκοντος χωροταξικού σχεδιασμού[24].

Εξάλλου, μετά τη θέσπιση του ν. 2508/1997 (άρθρο 24 παρ. 3 και 4), η χωροθέτηση εκτάσεως οικοδομικού συνεταιρισμού για τη δημιουργία οικισμού γίνεται πλέον βάσει χωροταξικού σχεδίου, με το οποίο καθορίζονται οι θέσεις των οικισμών που μπορούν να ιδρυθούν από οικοδομικούς συνεταιρισμούς λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών του περιβάλλοντος και της φέρουσας ικανότητας της περιοχής, ώστε η πολεοδόμηση περιοχών με ιδιωτική πρωτοβουλία να μην γίνεται πλέον «αποσπασματικά και τυχαία», αλλά να εντάσσεται στο πλαίσιο ευρύτερο, γενικού ή ειδικού, χωροταξικού σχεδιασμού και να εξυπηρετούνται έτσι πληρέστερα οι αξιώσεις του Συντάγματος για χωροταξικό σχεδιασμό και προστασία του περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 Συντ., οι περιοχές εκτός των σχεδίων πόλεων προορίζονται κατ' αρχήν για αγροτική εκμετάλλευση, δασοπονία και αναψυχή, η δημιουργία δε οικισμών με πρωτοβουλία ιδιωτών επιτρέπεται κατ' εξαίρεση, υπό την εποπτεία όμως του κράτους, το οποίο μεριμνά κυρίως βάσει χωροταξικού σχεδιασμού για τον καθορισμό της θέσης του οικισμού και εγκρίνει τελικά το σχέδιο αυτού. Ο ιδιώτης δεν έχει αξίωση έναντι της διοικήσεως προς έγκριση του υποβαλλομένου σχεδίου και δημιουργίας του οικισμού, διότι τα θέματα αυτά απόκεινται στην ευχέρεια της κανονιστικώς δρώσας διοικήσεως, η οποία προεχόντως οφείλει να εγγυάται τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη[25].

5. Η έγκριση πολεοδομικής μελέτης δεύτερης κατοικίας εντός ΖΟΕ βάσει ΣΧΑΠ, στο οποίο πρέπει να περιέχεται γενική εκτίμηση των αναγκών της περιοχής σε κοινόχρηστους χώρους και κοινωφελείς εξυπηρετήσεις κατ' αναλογία του περιεχομένου του ΓΠΣ κατά το άρθρο 38 παρ. 2 ΚΒΠολΝ (άρθρο 2 Ν. 1337/1983), η

οποία πρέπει να γίνεται ξεχωριστά για κάθε μία από τις κατηγορίες αυτές και όχι με την πρόβλεψη ενιαίου ποσοστού κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων. Η δε πολεοδομική μελέτη δεν πρέπει να ορίζει αρτιότητα οικοπέδων μικρού μεγέθους, η οποία δεν είναι συμβατή ούτε με τον προβλεπόμενο χαρακτήρα της περιοχής ως περιοχής δεύτερης κατοικίας ούτε με το γεγονός ότι τα οικόπεδα αυτά έχουν δημιουργηθεί από κατάτμηση που έγινε κατά παράβαση των διατάξεων για την ΖΟΕ, δεδομένου ότι οι περιοχές δεύτερης κατοικίας έχουν ως προορισμό την ικανοποίηση των αναγκών για αναψυχή και διακοπές, σε αντιδιαστολή με τις αστικές περιοχές. Επομένως, στις περιοχές δεύτερης κατοικίας προσήκουν χρήσεις, οι οποίες συνάδουν με τον κατά τα ανωτέρω προορισμό τους, όροι δομήσεως ηπιότεροι από τους όρους δόμησης στις αστικές περιοχές, καθώς και ελεύθεροι χώροι αυξημένοι σε σχέση με τις αστικές περιοχές. Η εν γένει δε πολεοδομική οργάνωση των περιοχών αυτών πρέπει να εναρμονίζεται με το φυσικό περιβάλλον της κάθε περιοχής και να αναδεικνύει τον ιδιαίτερο χαρακτήρα του. Εξάλλου, η κατά τον ως άνω νόμο υπαγωγή σε σχέδιο πόλεως δεύτερης κατοικίας περιοχών αυθαιρέτων κτισμάτων προσκρούει στο άρθρο 24 Συντ., το οποίο επιβάλλει την επί τη βάσει επιστημονικού σχεδιασμού ανάπτυξη των παντός είδους οικισμών της χώρας. Ο σχεδιασμός, κατά την έννοιά του, προηγείται της δομήσεως και κατευθύνει αυτήν. Συνεπώς δεν πρόκειται περί σχεδιασμού, όταν η δόμηση, και μάλιστα σε ευρεία έκταση, έχει προηγηθεί με πρωτοβουλία παρανομούντων ιδιωτών, οι οποίοι επέλεξαν τη θέση, την πυκνότητα, τη μορφή των κτιρίων και ό,τι έχει σχέση με τον παράνομο οικισμό. Η πρόβλεψη εκ των υστέρων από τον νομοθέτη και τη διοίκηση «σχεδίων» για τέτοιους ιδιωτικής αυθαιρεσίας οικισμούς αποτελεί συνθηκολόγηση του κράτους με την παρανομία και άρνηση εφαρμογής των ισχυόντων περί της δομήσεως εντός των σχεδίων πόλεως και εκτός αυτής νόμων. Εν προκειμένω, η περιοχή, στην οποία αφορά η κρινόμενη πολεοδομική μελέτη, είναι παραλιακή περιοχή, στην οποία παρανόμως και δη κατά παραβίαση των ισχυόντων ως προς τη δόμηση εκτός σχεδίου πόλεως, αλλά και κατά παραβίαση των τεθέντων όρων με την ισχύουσα ΖΟΕ, δημιούργησαν πυκνούς οικισμούς κάτοικοι της Θεσσαλονίκης. Επομένως, το κρινόμενο σχέδιο διατάγματος δεν συνιστά σχεδιασμό βάσει αντικειμενικών πολεοδομικών κριτηρίων, αλλά αποτελεί «νομιμοποίηση» αυθαιρέτως δημιουργηθέντων οικισμών κατά παραβίαση των συνταγματικών διατάξεων, εκτός αν κριθεί ότι η επιτρεπόμενη κατά τον ως άνω νόμο πολεοδόμηση και περιοχών, στις οποίες προϋπάρχουν οικοδομές, δεν είναι αντισυνταγματική στο βαθμό που η ύπαρξη αυτών των οικοδομών δεν οδηγεί σε απόκλιση από την ορθή αναλογία οικοδομημένων, ελεύθερων και κοινόχρηστων χώρων ή από τους προσήκοντες στον προορισμό του οικισμού όρους και περιορισμούς δομήσεως. Στην περίπτωση δηλαδή αυτή, ο πολεοδομικός σχεδιασμός χωρεί κατά τους κανόνες της οικείας επιστήμης, όπως επιτάσσει το άρθρο 24 Συντ., χωρίς να ρυμουλκείται από καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί αυθαίρετα[26].

6. Συχνή είναι, τέλος, η έγκριση τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου και ο καθορισμός χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές. Το

Συμβούλιο της Επικρατείας απαιτεί την πλήρη αιτιολόγηση της προσφυγής στην εξαιρετική διαδικασία έγκρισης τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου σε εκτός σχεδίου περιοχές, απορρίπτοντας τις προτεινόμενες ρυθμίσεις όταν η διαδικασία αυτή δεν δικαιολογείται επαρκώς. Πέραν τούτου, η βούληση της διοίκησης να επιτρέψει τη δόμηση σε δασικές εκτάσεις και περιοχές αιγιαλού και παραλίας, χωρίς προηγούμενη αναζήτηση άλλων εκτάσεων, μεταβάλλοντας την κατά προορισμό χρήση αυτών, προσκρούει στη σταθερή άρνηση του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο ερμηνεύει συσταλτικά τους λόγους που κατά το Σύνταγμα επιτρέπουν τη μεταβολή αυτή. Και εδώ είναι εμφανής η επιρροή ήδη διαμορφωμένων καταστάσεων στο σχεδιασμό, καθώς επίσης και η έλλειψη της διασφάλισης της κατασκευής των έργων υποδομής[27].

III. Δύο εμπειρικά παραδείγματα από την ελληνική πολεοδομική πραγματικότητα

Θα μπορούσαμε να καταδείξουμε με εικόνες (slides) τα θλιβερά αποτελέσματα της έλλειψης βιώσιμου και ορθολογικού σχεδιασμού του χώρου με δύο -όσο το δυνατόν αντιπροσωπευτικά- παραδείγματα από την ελληνική πολεοδομική πραγματικότητα:

1. Το πρώτο παράδειγμα αποτελεί η καταστροφή του χώρου που συντελείται στις παλιές γειτονιές της Αθήνας στην περιοχή Κολωνού (Λόφος Σκουζέ) ιδίως γύρω από τον τερματικό σταθμό του μετρό στα Σεπόλια, όπως διαμορφώθηκε μέσα στην τελευταία τριετία. Στη θέση παλιών μονοκατοικιών ή διώροφων κτιρίων ανεγείρονται πολυώροφες πολυκατοικίες «τερατουργήματα», εφραπτόμενες με χαμηλά κτίρια ακόμη και σε επαφή με μεσοτοιχίες, που επιβαρύνουν ανεπανόρθωτα την εικόνα του αστικού τοπίου. Η αντικατάσταση ηπίων κτισμάτων με άτακτα, μη ελεγχόμενα πολυώροφα κτίρια έχει οδηγήσει στην «κατεδάφιση» της παλιάς αθηναϊκής γειτονιάς με τη συντελούμενη πυκνή δόμηση, τη συνεχή τσιμεντοποίηση, «σφράγιση» (Versiegelung) του εδάφους, τη μη οργάνωση και τον εγκλωβισμό των ακάλυπτων χώρων, την αυθαίρετη κάλυψη ημιυπαίθριων χώρων, την καταστροφή των ελεύθερων χώρων, τη δραματική επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων και την παντελή έλλειψη αισθητικής. Ο υπάρχων σχεδιασμός δεν ασχολείται με την αποστολή του χώρου ως περιοχής αμιγούς κατοικίας και δεν μπορεί να λειτουργήσει ανασχετικά ανακόπτοντας τη συνεχώς διογκούμενη αύξηση της δόμησης στην περιοχή. Είναι χαρακτηριστικό ότι λόγω πλήρους ανυπαρξίας προληπτικών μέτρων με ανάλογη τροποποίηση του σχεδίου πόλεως οι ίδιοι κοινόχρηστοι χώροι (οδοί, πεζόδρομοι, πλατείες, χώροι στάθμευσης) καλούνται να εξυπηρετήσουν οκταπλάσιο ή και δεκαπλάσιο αριθμό κτιρίων. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι η ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία προβλέπει προς έλεγχο της δόμησης σε εντός ή εκτός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου περιοχές, εφόσον απαιτείται από πολεοδομικές ή κυκλοφοριακές παρεμβάσεις μεγάλης κλίμακας, όπως οι σταθμοί τραίνου, μετρό, κυκλοφοριακοί κόμβοι και αρτηρίες, μεγάλοι χώροι στάθμευσης, βιομηχανικά και βιοτεχνικά πάρκα κ.λπ., τη δυνατότητα καθορισμού Ζώνης Ελεγχόμενης Ανάπτυξης

(ΖΕΑ), στην οποία μπορεί επίσης με προεδρικό διάταγμα να τροποποιείται το εγκεκριμένο σχέδιο, να ορίζονται χρήσεις γης, όροι και περιορισμοί δόμησης και οποιαδήποτε άλλη απαραίτητη πολεοδομική ρύθμιση για την εξασφάλιση του ελέγχου της περιοχής[28]. Και αυτή η δυνατότητα παρέμεινε όμως αναξιοποίητη!

2. Το δεύτερο παράδειγμα αποτελεί μια περίπτωση συνεχών τροποποιήσεων του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Ταύρου (Ν. Αττικής) στο Ο.Τ. 53, τριγωνικού σχήματος, το οποίο περιβάλλεται από τις οδούς Επταλόφου, Χρυσοστόμου Σμύρνης και Πειραιώς. Μετά από συνεχείς τροποποιήσεις του σχετικού Β.Δ. της 24.9.1936 «Περί εγκρίσεως σχεδίου ρυμοτομίας Νέων Σφαγείων Αθηνών» (ΦΕΚ Α΄ 432/30.9.1936)[29] το οικοδομικό αυτό τετράγωνο χαρακτηρίστηκε ως κοινόχρηστος χώρος πρασίνου με την Υ.Α. Γ 14965/1082/3.5.1982 «Τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου Ταύρου (Αττικής)» (ΦΕΚ Δ΄ 270/4.6.1982). Το ως άνω σχέδιο τροποποιήθηκε περαιτέρω με την Υ.Α. 76937/3993/11.12.1987 «Τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου Ταύρου (Αττικής) με τον καθορισμό χώρου ανέγερσης υπογείου σταθμού αυτοκινήτων» (ΦΕΚ Δ΄ 57/27.1.1988), ενώ με την Υ.Α. 7863/1383/30.1.1997 «Χαρακτηρισμός ως διατηρητέων ογδόντα οκτώ (88) κτιρίων και των κυρίων όψεων δέκα (10) κτιρίων που βρίσκονται κατά μήκος της διαδρομής του άξονα της οδού Πειραιώς εντός του ρυμοτομικού σχεδίου δήμου Αθηναίων, Αγίου Ιωάννη Ρέντη, Μοσχάτου, Ταύρου και Πειραιώς (Ν. Αττικής) και καθορισμός ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης αυτού» (ΦΕΚ Δ΄ 267/7.4.1997) τα υφιστάμενα εντός του Ο.Τ. 53 παλαιά κτίρια («Παλιά Σφαγεία») χαρακτηρίστηκαν ως διατηρητέα. Με σχέδιο προεδρικού διατάγματος επιχειρήθηκε, τέλος, η μεταφορά του χώρου του υπόγειου σταθμού αυτοκινήτων από την αρχική θέση στη συμβολή των οδών Επταλόφου και Χρυσοστόμου Σμύρνης στο τμήμα του Ο.Τ., το οποίο έχει πρόσωπο επί της οδού Πειραιώς, καθώς και ο καθορισμός της χρήσεως ορισμένων κτιρίων ως χώρων αναψυχής και πολιτιστικών δραστηριοτήτων.

Κατά την επεξεργασία του σχεδίου του προεδρικού διατάγματος το Συμβούλιο της Επικρατείας εξήρε, πρώτα απ΄ όλα, την καθοριστική σημασία των κοινόχρηστων χώρων ως στοιχείων του οικιστικού περιβάλλοντος για την ποιότητα ζωής στην πόλη. Όταν πρόκειται για κοινόχρηστους χώρους που παρέχουν βελτιωμένους όρους χρήσεως και αναψυχής, όπως οι χώροι πρασίνου, παιδικές χαρές, πεζόδρομοι κ.λπ., οι οποίοι αποτελούν οιονεί υποκατάστατα του φυσικού περιβάλλοντος, είναι πρόδηλο ότι δεν επιτρέπεται παράλληλη χρήση αναιρούσα ή μειούσα την πρωταρχική χρήση τους. Τέτοια περίπτωση παράλληλης χρήσης είναι οι υπόγειοι σταθμοί στάθμευσης, οι οποίοι, κατά κοινή πείρα, δημιουργούν αυξημένη κίνηση οχημάτων κατά την προσπέλαση και χρήση τους. Αυτό ισχύει ιδίως για τις πλατείες των συνοικιών μεγαλουπόλεων, οι οποίες αποτελούν τον μοναδικό τόπο αναπαύσεως και αναψυχής των περιοίκων[30]. Ως εκ τούτου το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ως μη νόμιμη τόσο τη δημιουργία υπόγειου χώρου στάθμευσης κάτω από τον κοινόχρηστο χώρο πρασίνου όσο και την επιχειρούμενη μετατόπισή του, ενόψει μάλιστα του γεγονότος

ότι η διοίκηση δεν ερεύνησε αν στην περιοχή, η οποία είναι γεμάτη από χώρους παλαιών βιομηχανιών και βιοτεχνιών, υπήρχε δυνατότητα άλλης επιλογής για τον καθορισμό του χώρου ανέγερσης του υπόγειου σταθμού αυτοκινήτων[31]. Περαιτέρω, ο επιχειρούμενος με το σχέδιο καθορισμός της χρήσεως των ευρισκομένων στο χώρο αυτό διατηρητέων κτιρίων ως χώρων αναψυχής και πολιτιστικών δραστηριοτήτων κρίθηκε μη νόμιμος, διότι αφενός δεν καθορίζονται επακριβώς τα κτίρια, των οποίων ρυθμίζονται οι χρήσεις, και αφετέρου στους ελεύθερους χώρους αστικού πρασίνου δεν επιτρέπεται γενικώς η χρήση «αναψυχής» αλλά τα αναψυκτήρια σε πολύ περιορισμένη έκταση, ώστε να μην καταστρέφουν τη βασική λειτουργία του κοινόχρηστου πρασίνου. Από τον καθορισμό δε της δυναμικότητας του αναψυκτηρίου και της έκτασης του κοινόχρηστου χώρου που θα καταλάβει με τις εξωτερικές του εγκαταστάσεις (τραπεζοκαθίσματα κ.λπ.), δύναται να κριθεί η συμβατότητά του προς τον κύριο σκοπό του κοινόχρηστου πρασίνου[32].

Το αποτέλεσμα των αλληπάλληλων, αντιφατικών και αποσπασματικών αυτών παρεμβάσεων στο Ο.Τ. 53 του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Τάυρου είναι η ματαίωση κάθε έννοιας βιώσιμου και ορθολογικού σχεδιασμού του χώρου. Σε αντίθεση με το συγκεκριμένο χαρακτήρα του γερμανικού σχεδίου πόλεως ο χαρακτηρισμός του οικοδομικού αυτού τετραγώνου ως κοινόχρηστου χώρου πρασίνου γίνεται εντελώς αφηρημένα και δεν έχει κανένα συγκεκριμένο περιεχόμενο. Έτσι, όπως καταδεικνύεται από τις προβαλλόμενες εικόνες (slides) της σημερινής κατάστασης του χώρου, ο παρακείμενος Δήμος Τάυρου προχώρησε σε παράνομη νόθευση του πρασίνου, με μια σειρά de facto επεμβάσεων, που συνίστανται στη δημιουργία διαδρομών πατινάζ και κερκίδων από μπετόν, σφράγιση του εδάφους με τσιμέντο για μονοπάτια, κατασκευή αντλιοστασίου, μεταλλικού περιπτέρου κ.λπ., ενώ τμήμα του χώρου δίπλα στα χαρακτηριζόμενα ως διατηρητέα και ανακαινισθέντα κτίρια των παλιών σφαγείων χρησιμοποιείται ως χώρος απόρριψης μπαζών από φορτηγά οχήματα του Δήμου καλυπτόμενος εξωτερικά με διαφημιστικές πινακίδες και «κλειδωμένος», ώστε να αποκλείεται η ελεύθερη πρόσβαση του κοινού. Προφανώς, ο Δήμος Τάυρου εξέλαβε κυριολεκτικά την έννοια του «οικοδομικού τετραγώνου» και φρόντισε να προβεί με κατασκευές και οικοδομικές εργασίες στην κατάλληλη αξιοποίησή του!

IV. Συμπέρασμα

Με βάση τις παραπάνω εμπειρικές παρατηρήσεις καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση κατά κανόνα δεν σχεδιάζει το χώρο. Κατ' εξαίρεση σχεδιάζει μεν, αλλά και πάλι με μη βιώσιμο και ορθολογικό τρόπο. Και στις λίγες περιπτώσεις που σχεδιάζει με βιώσιμο και ορθολογικό τρόπο, δεν εφαρμόζει το σχέδιο πόλεως.

Πίνακας 1: Κατηγοριοποίηση Πρακτικών Επεξεργασίας ΣΤΕ έτους 2001

A/A

Κύρια Κατηγορία

(συνολικός αριθμός)

Υποκατηγορία

(συνολικός αριθμός)

Αύξων αριθμός

1.

Τροποποίηση εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και έγκριση πολεοδομικών μελετών (99)

i) Τροποποίηση εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και χρήσεων γης (41)

29, 67, 95, 136, 151, 152, 157, 173, 179, 189, 198, 200, 203, 204, 208, 226, 227, 237, 238, 254, 255, 272, 331, 345, 347, 413, 472, 506, 509, 528, 556, 568, 582, 605, 616, 646, 647, 652, 674, 675 και 676.

ii) Καθορισμός και τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης (7)

46, 76, 493, 524, 567, 575 και 604.

iii) Πολεοδομικές ρυθμίσεις προς ικανοποίηση ιδιωτικών συμφερόντων (9)

130, 131, 132, 199, 305, 346, 478, 579 και 602.

iv) Αρση και επανεπιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (10)

32, 68, 80, 158, 211, 217, 303, 485, 555 και 619.

v) Έγκριση και τροποποίηση πολεοδομικών μελετών και επέκταση εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων (10)

66, 180, 233, 234, 239, 443, 505, 511 552 και 611.

vi) Οριοθέτηση ρεμάτων (3)

505, 511 και 673.

vii) Χαρακτηρισμός ως παραδοσιακών τμημάτων πόλεως ή οικισμών (6)

13, 295, 557, 654, 655 και 656.

viii) Καθορισμός χώρων για την κατασκευή υπόγειων χώρων στάθμευσης (ΧΣΑ) (9)

31, 77, 78, 212, 256, 258, 466, 486 και 492.

ix) Ολυμπιακά έργα (4)

28, 54, 55 και 56.

2.

Ιδιωτική πολεοδόμηση, πολεοδόμηση εκτάσεων οικοδομικών συνεταιρισμών και έγκριση πολεοδομικών μελετών δεύτερης κατοικίας (13)

i) Ιδιωτική πολεοδόμηση (4)

ii) Πολεοδόμηση εκτάσεων οικοδομικών συνεταιρισμών (6)

iii) Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας (3)

30, 432, 433 και 473.

30, 92, 93, 134, 433 και 527.

293, 614 και 649.

3.

Έγκριση τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων και δόμηση σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμών προ του 1923 (18)

i) Έγκριση τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων (13)

17, 64, 65, 147, 181, 195, 213, 273, 404, 446, 578, 597 και 648.

ii) Καθορισμός χρήσεων γης και δόμηση σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμών (5)

510, 534, 537, 608 και 641.

4.

Έγκριση και τροποποίηση ΖΟΕ (4)

15, 159, 614 και 370.

Πίνακας 2: Κατηγοριοποίηση Πρακτικών Επεξεργασίας ΣΤΕ έτους 2002

A/A

Κύρια Κατηγορία

(συνολικός αριθμός)

Υποκατηγορία

(συνολικός αριθμός)

Αύξων αριθμός

1.

Τροποποίηση εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και έγκριση πολεοδομικών μελετών (101)

i) Τροποποίηση εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και χρήσεων γης (40)

2, 21, 79, 81, 82, 89, 92, 111, 164, 171, 172, 180, 188, 189, 192, 202, 203, 218, 264, 269, 291, 307, 311, 319, 335, 351, 352, 354, 371, 372, 373, 374, 375, 382, 389, 393, 418, 466, 546 και 563.

ii) Καθορισμός και τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης (12)

17, 91, 113, 138, 153, 305, 306, 315, 337, 353, 398 και 507.

iii) Πολεοδομικές ρυθμίσεις προς ικανοποίηση ιδιωτικών συμφερόντων (4)

290, 394, 451 και 455.

iv) Αρση και επανεπιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (9)

41, 187, 197, 333, 336, 360, 361, 363 και 364.

v) Έγκριση και τροποποίηση πολεοδομικών μελετών και επέκταση εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων (23)

39, 78, 80, 83, 84, 168, 263, 277, 308, 316, 320, 334, 338, 388, 391, 395, 402, 410, 491, 508, 533, 542 και 602.

vi) Οριοθέτηση ρεμάτων (3)

307, 533 και 602.

vii) Χαρακτηρισμός ως παραδοσιακών τμημάτων πόλεως ή οικισμών (4)

158, 237, 457 και 527.

viii) Καθορισμός χώρων για την κατασκευή υπόγειων χώρων στάθμευσης (ΧΣΑ) (3)

330, 331 και 538.

ix) Ολυμπιακά έργα (3)

54, 55 και 56.

2.

Πολεοδόμηση εκτάσεων οικοδομικών συνεταιρισμών και έγκριση πολεοδομικών μελετών δεύτερης κατοικίας (10)

i) Πολεοδόμηση εκτάσεων οικοδομικών συνεταιρισμών (4)

ii) Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας (6)

140, 141, 332 και 403.

40, 43, 75, 196, 303 και 489.

3.

Έγκριση τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων και δόμηση σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμών προ του 1923 (30)

i) Έγκριση τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων (21)

70, 85, 90, 134, 193, 211, 220, 266, 292, 297, 317, 318, 343, 400, 401, 419, 442, 471, 476, 524 και 601.

ii) Καθορισμός χρήσεων γης και δόμηση σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμών (9)

44, 76, 86, 212, 228, 345, 346, 362 και 390.

4

Έγκριση και τροποποίηση ΖΟΕ και ΖΕΑ (6)

23, 77, 381, 392, 529 και 536.

- [1] Το παρόν κείμενο αποδίδει την προφορική εισήγηση του ομιλητή, όπως ανακοινώθηκε στην επιστημονική ημερίδα της Ενώσεως Δικαστικών Λειτουργών Συμβουλίου της Επικρατείας σε συνεργασία με το Υπουργείο Αιγαίου στις 5 Μαΐου 2003. Το πλήρες κείμενο της εισηγήσεως με αναλυτικό κατάλογο παραπομπών στη βιβλιογραφία και νομολογία θα περιληφθεί στον υπό έκδοση τόμο πρακτικών της ημερίδας.
- [2] Π.Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, 2001, Εισαγωγή, σελ. 1 επ.
- [3] Έτσι E. Schmidt-Aßmann, Ο πολεοδομικός και περιφερειακός σχεδιασμός στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ΝοΒ 1984, σελ. 1502 επ. (μτφρ. Π.Μ. Ευστρατίου).
- [4] Πρβλ. Σωτ. Ρίζος, Τι είναι η Χωροταξία, ΕλλΔνη 1998, σελ. 253 επ. Επίσης εν: Π.Μ. Ευστρατίου (επιμ.), Το Ατομο και το Κράτος, Liber Amicorum Π.Δ. Δαγτόγλου, 2002, σελ. 321 επ.
- [5] Άρθρο 152 παρ. 1 και 242 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κωδ. π.δ. της 14.7.1999).
- [6] Βλ. ΣτΕ 2844/1993, 2579/1994, 5933/1996 κ.ά.
- [7] Π.Ε. ΣτΕ 601602/2002, ΠερΔικ 2003, σελ. 106 επ.
- [8] Πρβλ. Π.Μ. Ευστρατίου, Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 2003, σελ. 34 επ. Επίσης εν: Τιμητικός τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (υπό έκδοση).
- [9] Ορθά Σωτ. Ρίζος, Τι είναι η Χωροταξία (υποσ. 3), σελ. 261 και 340 αντίστοιχα.
- [10] Βλ. Π.Ε. ΣτΕ 67, 76, 151-152, 157, 173, 179, 203204, 208, 226-227, 254, 272, 331, 345, 347, 413, 506, 509, 524, 528, 556, 567-568, 575, 582, 604-605, 616, 646-647, 652 και 674-676/2001. 17, 21, 79, 8182, 9192, 111, 113, 138, 153, 164, 171-172, 180, 188, 192, 202-203, 264, 269, 291, 305, 307, 315, 335, 337, 352-353, 371-372, 375, 389, 393, 398, 418, 507, 546 και 563/2002.
- [11] Άρθρα 230, 240 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κωδ. π.δ. της

14.7.1999). πρβλ. ενδεικτικά Π.Ε. ΣτΕ 29, 46, 95, 130-132, 136, 189, 198-199, 200, 237-238, 255, 305, 346, 472, 478, 493, 505, 579 και 602/2001. 2, 89, 189, 218, 290, 306, 311, 319, 351, 354, 373-374, 382, 394, 451, 455, 466 και 491/2002.

[12] Βλ. Π.Ε. ΣτΕ 32, 68, 80, 158, 211, 217, 303, 485, 555 και 619/2001. 41, 187, 197, 333, 336, 360-361 και 363-364/2002. Πρβλ. επίσης Π.Μ. *Ευστρατίου*, Οι νέες αρμοδιότητες των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων σε θέματα πολεοδομικού και οικοδομικού δικαίου, ΕλλΔνη 2003, σελ. 39 επ.

[13] Άρθρα 241, 275 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κωδ. π.δ. της 14.7.1999). Πρβλ. Αθ. *Αραβαντινός*, Πολεοδομικός σχεδιασμός, 1997, σελ. 171 επ., Π.Μ. *Ευστρατίου*, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (υποσ. 1), σελ. 115 επ.

[14] Άρθρο 243 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κωδ. π.δ. της 14.7.1999).

[15] Άρθρο 245 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κωδ. π.δ. της 14.7.1999) που κωδικοποιεί το περίφημο άρθρο 25 ν. 1337/1983, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 παρ. 8 ν. 2052/1992 και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 27 παρ. 1 ν. 2742/1999.

[16] Άρθρα 248 και 252 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κωδ. π.δ. της 14.7.1999), όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 5 και 9 ν. 2831/2000.

[17] Άρθρα 249 και 251 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κωδ. π.δ. της 14.7.1999), όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 6 και 8 ν. 2831/2000.

[18] Όπως σωστά επισημαίνει ο Αθ. *Αραβαντινός*, Πολεοδομικός σχεδιασμός (υποσ. 12), ebd. (σημ. 7), η «ελεύθερη» τοποθέτηση του κτιρίου στο οικόπεδο δεν σημαίνει ότι ακολουθείται το πανταχόθεν ελεύθερο οικοδομικό σύστημα, αλλά ότι ο μελετητής είναι ελεύθερος να διατάξει τον οικοδομικό όγκο με τις προϋποθέσεις φυσικά που τίθενται.

[19] Άρθρο 250 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κωδ. π.δ. της 14.7.1999), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 7 ν. 2831/2000.

[20] Έτσι Αθ. *Αραβαντινός* (υποσ. 12), σελ. 172.

[21] Βλ. Π.Ε. ΣτΕ 195 και 246/2000, 505, 511 και 673/2001, 307, 533 και 602/2002 κ.ά.

[22] Π.Ε. ΣτΕ 16/1996, 273 και 541/1998, 216, 355 και 359/1999, 91/2000, 30,

432-433 και 473/2001.

[23] Πρβλ. Π.Ε. ΣτΕ 130/1998, 181/2000, 30 και 433/2001 κ.ά.

[24] Π.Ε. ΣτΕ 48/1995, 494/1998, 181/2000, 30, 433 και 527/2001.

[25] Βλ. επίσης Π.Ε. ΣτΕ 92, 93 και 134/2001, 140-141, 332 και 403/2002 κ.ά.

[26] Π.Ε. ΣτΕ 293, 614 και 649/2001. 40, 43, 75, 196, 303 και 489/2002.

[27] Βλ. Π.Ε. ΣτΕ 17, 6465, 147, 181, 195, 213, 273, 404, 446, 578, 597 και 648/2001. 70, 85, 90, 134, 193, 211, 220, 266, 292, 297, 317-318, 343, 400-401, 419, 442, 471, 476, 524 και 601/2002.

[28] Άρθρο 185 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κωδ. π.δ. της 14.7.1999).

[29] Πρβλ. Υ.Α. της 29.7.1939 «Περί κυρώσεως διαγραμμάτων εφαρμογής του σχεδίου ρυμοτομίας της Κοινότητας Ταύρου» (ΦΕΚ Β΄ 208/29.8.1939). Β.Δ. της 7.7.1939 «Περί τροποποιήσεως του σχεδίου Ταύρου (Ν. Σφαγείων)» (ΦΕΚ Α΄ 288/17.7.1939). Β.Δ. της 31.3.1962 «Περί τροποποιήσεως του προκηπίου (πρασιάς) των ρυμοτομικών σχεδίων Αθηνών, Ταύρου, Αγ. Ιωάννου Ρέντη, Μοσχάτου, Ν. Φαλήρου και Πειραιώς» (ΦΕΚ Α΄ 44/17.4.1962).

[30] Πρβλ. Π.Ε. ΣτΕ 128, 300 και 642/1994, 102/1995, 189/1997 κ.ά.

[31] Π.Ε. ΣτΕ 428/1997 (σκέψη 1η).

[32] Π.Ε. ΣτΕ 428/1997 (σκέψη 2η).