

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΧΩΡΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ (Μάιος 2004)

Συγγραφέας: ΑΝΔΡΕΑΣ ΠΑΠΑΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

A. Εισαγωγή

Ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός είναι μία ρυθμιζόμενη από το δίκαιο δραστηριότητα. Πρόκειται για τα δύο επίπεδα ενός συνολικότερου σχεδιασμού του χώρου, τον οποίο θα μπορούσαμε να αποκαλέσουμε σχηματικά ως *χωρικό σχεδιασμό*. Ο χωρικός σχεδιασμός δεν είναι μόνο μία δημιουργική δραστηριότητα μελετητών και άλλων ειδικών, όπως είναι οι πολιτικοί μηχανικοί, οι αρχιτέκτονες, οι οικονομολόγοι και οι χωροτάκτες, αλλά αποτελεί αντίθετα μία δραστηριότητα που διέπεται από τις αρχές της έννομης τάξης[1].

Σε κάθε περίπτωση, είναι πολύ χρήσιμο να δώσουμε ευθύς εξ αρχής έναν ορισμό του πρώτου επιπέδου του χωρικού σχεδιασμού, δηλαδή του χωροταξικού, προκειμένου να τον αντιδιαστέλλουμε από τον πολεοδομικό σχεδιασμό[2]. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να σημειώσουμε ότι η χωροταξία έχει τον πυρήνα και την έμπνευσή της στην πολεοδομία, εμφανίζεται, όμως, ως κρατική δραστηριότητα μετά από αυτήν και συγκεκριμένα κατά το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα[3]. Τούτο δικαιολογείται από την αύξηση των πληθυσμών και την ανάγκη οικιστικών επεκτάσεων, από τις απαιτήσεις μίας διαρκώς αναπτυσσόμενης βιομηχανίας για νέους χώρους και από την επέκταση των συγκοινωνιών.

Τα προηγούμενα προβλήματα δεν μπορούσε βεβαίως να επιλύσει το παραδοσιακό Σχέδιο Πόλεως, αφού αυτό προορίζεται, εκ φύσεως, για την επίλυση προβλημάτων μικρής περιοχής οικισμού, ενώ τα σύγχρονα προβλήματα απαιτούν σχεδιασμό μείζονος περιοχής. Η μετάβαση αυτή που περιγράφουμε από το παραδοσιακό σχέδιο πόλης στο σύγχρονο χωροταξικό σχέδιο κυοφορείται στην Κεντρική Ευρώπη ήδη από τις αρχές του προηγούμενου αιώνα.

1. Ορισμός Χωροταξίας

Η Χωροταξία είναι πρώτα από όλα σχεδιασμός[4]. Ο σχεδιασμός αυτός συνίσταται στην ανάλυση των στοιχείων της δεδομένης κατάστασης, στην πρόγνωση μελλουσών εξελίξεων και στη δόμηση μίας κανονιστικής τάξεως με τελική επιδίωξη τη διαμόρφωση του χώρου σύμφωνα με την τάξη αυτή. Επιδιώκει την εξισορρόπηση των συμφερόντων και το συντονισμό των δραστηριοτήτων με την λήψη ενιαίων και όχι αποσπασματικών μέτρων. Η διοίκηση που σχεδιάζει δεν λαμβάνει αποφάσεις, αλλά

καθορίζει προϋποθέσεις για τις μελλοντικές της αποφάσεις[5].

Δεύτερον, η χωροταξία είναι συνολικός σχεδιασμός του χώρου, όπως συνολικός σχεδιασμός είναι και ο πολεοδομικός. Αποσκοπούν και οι δύο σε μια ενιαία σύλληψη και ένταξη σε ένα λογικό πλαίσιο όλων των επιμέρους αξιώσεων χρήσεως του χώρου, με τελικό στόχο την επίτευξη αρμονίας στα έργα και τους ειδικούς σχεδιασμούς. Τούτο συμβαίνει σε αντίθεση με τους ειδικούς σχεδιασμούς του χώρου, που έχουν ειδική αποστολή και αντικείμενο: σχέδια συγκοινωνιών, σχέδια διαχείρισεως υδάτων, σχέδια διαχείρισεως αποβλήτων κλπ.

Τρίτον, η χωροταξία είναι υπερτοπικός σχεδιασμός. Στο σημείο αυτό διαφέρει της πολεοδομίας, η οποία ως τοπικός σχεδιασμός, σχεδιάζει λεπτομερειακά μικρής κλίμακας εκτάσεις με μονάδα τελικής αναφοράς άλλοτε το οικοδομικό τετράγωνο και άλλοτε το συγκεκριμένο οικόπεδο και οικοδομή. Αντίθετα, η χωροταξία αναφέρεται σε χώρο μεγάλης κλίμακας, κατ' αρχήν στο σύνολο του εθνικού χώρου και σε μεγάλες περιφέρειες.

Τέλος, η χωροταξία είναι σχεδιασμός υπερέχων, διότι υπερέχει όλων των άλλων ειδικών σχεδιασμών αλλά και των τοπικών συνολικών σχεδιασμών του χώρου, επειδή είναι σχεδιασμός συνολικός και υπερτοπικός με αποστολή την εναρμόνιση. Επομένως, η κατεύθυνση των οργάνων που σχεδιάζουν πρέπει να είναι συνολική, το βλέμμα να στρέφεται στις γενικές γραμμές και η πράξη του σχεδιασμού να μην κατέρχεται σε λεπτομέρειες.

2. Εννοιολογική προσέγγιση της χωροταξίας στην ελληνική έννομη τάξη

Η χωροταξία και ο χωροταξικός σχεδιασμός δεν έχουν, όπως είναι γνωστό, στην πατρίδα μας μακρά ιστορία. Δυστυχώς, το χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο ρυθμίζονται μέχρι σήμερα από μία πληθώρα διάσπαρτων και συχνά αντιφατικών διατάξεων που προέρχονται από διάφορες περιόδους. Και είναι συχνά δυσνόητες ακόμα και για έμπειρους νομικούς[6]. Η χαρακτηριστική στην Ελλάδα πολυνομία βρίσκει άλλωστε στον τομέα αυτό την απόλυτη έκφρασή της.

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός θεωρείται εξάλλου κρατική υπόθεση, παρά το ότι λαμβάνει χώρα μόνο σε τοπικό επίπεδο και αφορά, ως επί το πλείστον, μία κοινότητα ή έναν Καποδιστριακό Δήμο. Φορείς, επομένως, του πολεοδομικού σχεδιασμού δεν είναι στη χώρα μας οι Ο.Τ.Α., όπως συμβαίνει στη μεγάλη πλειοψηφία των ευρωπαϊκών Κρατών, αλλά το ΥΠΕΧΩΔΕ ή η Γ.Γ. Περιφέρειας.

Με το άρθρο 33 παρ. 3 του ν. 1337/83, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το νόμο 2508/97, προβλέφθηκε για πρώτη φορά η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού στους δήμους που διαθέτουν πολεοδομική υπηρεσία και, συγκεκριμένα, η

αρμοδιότητα της έγκρισης της πολεοδομικής μελέτης και του καθορισμού των χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δόμησης της περιοχής τους.

Ωστόσο, η διάταξη αυτή συνάντησε αντιδράσεις από το ΣτΕ[7], το οποίο εξακολουθεί μέχρι σήμερα να θεωρεί, όπως θα δούμε λεπτομερέστερα στη συνέχεια, ότι σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός ανατίθενται αποκλειστικά στο Κράτος, με εξαίρεση όσες πράξεις αφορούν την εφαρμογή του ρυμοτομικού σχεδίου, δηλαδή τις πράξεις αναλογισμού ή την έκδοση της οικοδομικής άδειας.

B. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Εντελώς συνοπτικά, μπορούμε να διακρίνουμε τρεις βασικές περιόδους χωρικού σχεδιασμού στην νεοελληνική πολιτική ιστορία[8]. Καταρχήν, το πρώτο στάδιο αφορά στην συγκρότηση του νεοελληνικού κράτος και φθάνει έως το 1923. Το δεύτερο στάδιο ξεκινά από το 1923 και καταλήγει στη μεταπολίτευση, ενώ το τρίτο και πλέον σημαντικό, όπως θα δούμε στη συνέχεια, είναι το στάδιο από την μεταπολίτευση έως σήμερα.

1) Κατά την πρώτη περίοδο δεν μπορούμε να διακρίνουμε με σαφήνεια τα όρια μεταξύ πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού. Δόμηση, πολεοδομία και χωροταξία συμπίπτουν και αποσκοπούν στην εξασφάλιση των στοιχειωδών αναγκών διαβίωσης και στέγασης των πολιτών. Πρακτικά η ανοικοδόμηση των πόλεων είναι ανεξέλεγκτη και τούτο ισχύει περισσότερο στην Αθήνα και στα όποια άλλα μεγάλα αστικά κέντρα. Σταδιακά, ωστόσο, αρχίζει να διαμορφώνεται από το 1880 περίπου, εξαιτίας της ανάγκης για τον σαφή διαχωρισμό μεταξύ των δημοσίων και ιδιωτικών ιδιοκτησιών, μία πιο οργανωμένη πολιτειακή παρέμβαση με τη θέσπιση των πρώτων νομοθετημάτων για τη διαχείριση του χώρου[9].

2) Από το τέλος της πρώτης δεκαετίας του 20ού αιώνα επιδιώκεται η συγκρότηση της στοιχειώδους αστικής υποδομής, αρχίζει ο πολυπόθητος μέχρι και σήμερα εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης και διαμορφώνεται η στοιχειώδης τεχνογνωσία για τη λειτουργική οργάνωση του χώρου. Το ν.δ. 17.7/16.8.1923 «Περί σχεδίων Πόλεων και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» αποτελεί το πρώτο ουσιαστικά νομοθέτημα, με το οποίο επιχειρείται να μπει τάξη στην άναρχη μέχρι τότε ανοικοδόμηση του αστικού, περιαστικού και αγροτικού χώρου. Η ελληνική επικράτεια χωρίζεται έτσι σε περιοχές που εντάσσονται ή όχι στο εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως και με τον τρόπο αυτό εγκαινιάζεται η μεγάλη διάκριση, η οποία αναμφισβήτητα αποτελεί μέχρι και σήμερα τροχοπέδη για την χάραξη οποιασδήποτε ορθολογικής χωροταξικής πολιτικής, της εντός και εκτός σχεδίου δόμησης.

Το νομοθετικό αυτό διάταγμα υπήρξε εντέλει ένας προοδευτικός πολεοδομικός νόμος.

Οι διατάξεις του, όμως, έτυχαν κακής ερμηνείας και εφαρμογής από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές, με αποτέλεσμα, όπως εύστοχα επισημαίνεται[10], ορισμένες από αυτές να αδρανοποιηθούν και να παραμορφωθούν εξαιτίας των επανειλημμένων μεταβολών, τροποποιήσεων, παρεκκλίσεων και υποχωρήσεων στην εφαρμογή τους. Στη συνέχεια ακολουθεί ο πρώτος ΓΟΚ του 1929 και τα πρώτα σχέδια για τις πληθυσμιακά μεγάλες πόλεις που εκπονούνται μετά το 1923. Με τον τρόπο αυτό συντίθεται ένα πρώτο ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για την πολεοδομία, το οποίο αποτελεί ταυτόχρονα και ένα εμβρυακό στάδιο χωροταξικού σχεδιασμού για την ελληνική πολιτεία.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι οι ημερομηνίες που αναφέρονται έχουν ιδιαίτερη σημασία. Ειδικότερα, η ανάγκη για τη νομοθετική κατοχύρωση της διαδικασίας κατάρτισης και έγκρισης ρυμοτομικών και γενικότερα πολεοδομικών σχεδίων γεννήθηκε μετά την έλευση 1.300.000 προσφύγων κατά τη μικρασιατική καταστροφή του 1922 και λόγω των επιγενόμενων συνεπειών στην αναδιανομή του εθνικού χώρου. Έχει μάλιστα υποστηριχθεί η άποψη[11], ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός κινήθηκε κατά την περίοδο αυτή περιοριστικά σε δύο άξονες:

Πρώτον, στην προσπάθεια για την αποκατάσταση των προσφύγων και την κατά το δυνατόν ορθολογική αναδιανομή του πληθυσμού και, δεύτερον, στη στενή εξάρτηση της γεωργικής, κατά κύριο λόγο, αλλά και της υποτυπώδους βιομηχανικής ανάπτυξης, από αλλοδαπά κεφάλαια με αποτέλεσμα την πληθυσμιακή διόγκωση της πρωτεύουσας και την αποδιοργάνωση της υπαίθρου. Ωστόσο, είναι εμφανές ότι στο πρόβλημα της εγκατάλειψης της υπαίθρου και της υπερδιόγκωσης των μεγάλων αστικών κέντρων συνέτεινε μετά το 1943 και ιδίως μετά το 1949, ο εμφύλιος πόλεμος και οι ιδιόμορφες συνθήκες τις οποίες αυτός διαμόρφωσε, καθώς ένα πολύ μεγάλο τμήμα του αγροτικού πληθυσμού αναγκάστηκε να εγκαταλείψει τις ορεινές κυρίως κοινότητες και να καταφύγει, κακήν κακώς, στα αστικά κέντρα[12].

Σε κάθε περίπτωση, η ανοργάνωτη πολεοδομική ανάπτυξη και ο ανύπαρκτος χωροταξικός σχεδιασμός αποσυντόνισε το περιφερειακό παραγωγικό σύστημα, περιφρόνησε το περιβάλλον και υποβάθμισε βαρύτερα την ποιότητα ζωής των πολιτών.

Φθάνοντας προς τα τέλη της δεκαετίας του '60 υπάρχει διάχυτο ένα αίτημα για μεταρρυθμίσεις στην πολιτική διαχείρισης του χώρου, ένα κοινωνικό αίτημα που άρχισε να εκφράζεται μέσα από πολιτειακές παρεμβάσεις για ανάσχεση ή έστω περιορισμό της ανορθολογικής πολεοδόμησης και την εκπόνηση και εφαρμογή ποικίλης κλίμακας χωρικών σχεδίων. Ωστόσο, η προσπάθεια αυτή έρχεται αντιμέτωπη με την οικονομική ανάπτυξη που αντιπροσωπεύει για πολλά στρώματα του πληθυσμού η κατασκευαστική δραστηριότητα. Από το 1967 και μέχρι τη μεταπολίτευση, το δικτατορικό καθεστώς δεν ασχολείται καθόλου με την ορθολογική πολεοδομική

οργάνωση και τον χωροταξικό σχεδιασμό. Προχωρεί, αντιθέτως, σε μία βίαιη ανοικοδόμηση με αποκλειστικό γνώμονα την οικονομική ανάπτυξη. Είναι χαρακτηριστικό ότι το μόνο νομοθέτημα της περιόδου αυτής είναι το ν.δ. 1262/1972 περί ρυθμιστικών σχεδίων αστικών περιοχών. Ωστόσο, τα ρυθμιστικά σχέδια που εκπονήθηκαν ουδέποτε εγκρίθηκαν[13].

3) Με τα δεδομένα αυτά, εγκαινιάζεται η τρίτη περίοδος, οπότε και η Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή αναθέτει με τις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 2 στην πολιτεία την αποκλειστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο των σχετικών χωροταξικών πρωτοβουλιών που υπερβαίνουν πλέον τα όρια της πόλης[14]. Ο τυπικός νομοθέτης ανταποκρίθηκε πράγματι στη συνταγματική επιταγή με την ψήφιση του νόμου 360/1976, ο οποίος παρέμεινε, μέχρι την κατάργησή του με το νόμο 2742/1999, πρακτικά ανεφάρμοστος. Έτσι, μέχρι την ψήφιση του ν. 2742/1999 δεν υφίστατο νομοθετικό πλαίσιο για έναν ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό, αλλά μόνο προσωρινά υποκατάστατα περιορισμένης κλίμακας και ανεφάρμοστα σχέδια σε νομαρχιακό επίπεδο.

Γ. Η συνταγματική κατοχύρωση του χωροταξικού σχεδιασμού

Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 δεν αγνόησε τις πιεστικές ανάγκες της χωροταξικής και πολεοδομικής οργάνωσης της χώρας. Περιέγραψε, έτσι, για πρώτη φορά στο κείμενο του Συντάγματος το πλαίσιο μέσα στο οποίο οφείλουν να κινηθούν ο νομοθέτης και η διοίκηση, προκειμένου να λάβουν συγκεκριμένα χωροταξικά και πολεοδομικά μέτρα. Οι βασικές αρχές περιελήφθησαν, ως γνωστόν, στο άρθρο 24 παρ. 2, το οποίο επικεντρώθηκε στην αλληλεξάρτηση περιβάλλοντος και χωροταξικού σχεδιασμού και η αναθεώρησή του το 2001 προκάλεσε έντονες συζητήσεις[15]. Με τη διάταξη του άρθρου αυτού, ανατίθενται στο κράτος ευρείες αρμοδιότητες στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού. Παρά την προγραμματική της διατύπωση, η διάταξη αυτή έχει κατά κόρον χρησιμοποιηθεί από τη νομολογία του ΣτΕ, προκειμένου κυρίως να προστατευθεί το φυσικό περιβάλλον.

Στόχος του χωροταξικού σχεδιασμού, με βάση το Σύνταγμα, είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης[16]. Ο σχεδιασμός αυτός γίνεται στο πλαίσιο της αειφορίας, δηλαδή της διατήρησης του φυσικού περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων προς όφελος όχι μόνο της παρούσας, αλλά και των μελλοντικών γενεών[17].

Άλλες διατάξεις του Συντάγματος που έχουν, έστω και έμμεση, σχέση με τον χωροταξικό σχεδιασμό είναι ιδιαίτερα:

Το άρθρο 21 παρ. 4 που επιβάλλει την ειδική φροντίδα του Κράτους για την απόκτηση κατοικίας από πρόσωπα που δεν έχουν δική τους, αλλά ζουν κάτω από αντίξοες

συνθήκες.

Το άρθρο 17 που αναφέρεται στην προστασία της ιδιοκτησίας και υπογραμμίζει τον κοινωνικό της ρόλο. Η ιδιοκτησία, δηλαδή, σήμερα έχει πλέον αποβάλει τον απόλυτο χαρακτήρα της και προβάλλει περισσότερο την κοινωνική της φύση. Κατά πάγια άλλωστε αρχή της νομολογίας του ΣτΕ, η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας δεν αποκλείει την με νόμο επιβολή περιορισμών, που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, στοιχείο του οποίου αποτελεί αναμφίβολα η προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος.

1. Η υλοποίηση των συνταγματικών επιταγών στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού.

Ο νομοθέτης καταφεύγει συχνά στη χώρα μας, στις έννοιες του προγράμματος, του σχεδίου και της μελέτης, χωρίς δυστυχώς να προσδιορίζει με ακρίβεια τα συστατικά τους στοιχεία και χωρίς να εξηγεί τις μεταξύ τους σχέσεις. Με τον τρόπο αυτό και προκειμένου να αποφύγουμε τη συμπτωματική χρήση τους, επιβάλλεται να εντοπίσουμε τα ουσιώδη διακριτικά γνωρίσματα των τριών αυτών εννοιών και να επισημάνουμε τη λειτουργία τους στο πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού.

α. Προγραμματισμός βάσει σχεδίου: Το σύστημα του ν. 360/1976

Λαμβάνοντας υπόψη ότι ο νέος νόμος 2742/1999 για τον χωροταξικό σχεδιασμό δεν περιέχει κανενός είδους ορισμό των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων είναι εύλογο να ανατρέξουμε στον προγενέστερο νόμο 360/1976 «Περί χωροταξίας και Περιβάλλοντος», ο οποίος, αν και ουδέποτε εφαρμόστηκε, δίδει κάποιους σαφείς σχετικούς ορισμούς. Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 1 παρ. 1 του νόμου αυτού ως χωροταξικό σχέδιο νοείται ένα σύνολο κειμένων και σχεδίων, με τα οποία εκφράζονται οι γενικές αρχές και κατευθύνσεις της ακολουθητέας χωροταξικής πολιτικής στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξεως.

Αντίστοιχα, χωροταξικό πρόγραμμα είναι ένα σύνολο κειμένων και σχεδίων, με τα οποία καθορίζονται οι απαιτούμενες για την εφαρμογή του δεδομένου χωροταξικού σχεδίου επεμβάσεις με τις φάσεις πραγματοποιήσεως και χρηματοδοτήσεώς τους, καθώς και τα απαραίτητα για τον σκοπό αυτό θεσμικά, οικονομικά και διοικητικά μέτρα.

Από τα προηγούμενα συμπεραίνουμε με ευκολία ότι στο σύστημα του ν. 360/1976 το ειδικό πρόγραμμα εκτελεί και άρα προϋποθέτει ένα ευρύτερο σχέδιο. Το σχέδιο εκφράζει τις γενικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, ενώ αντίθετα το πρόγραμμα προσδιορίζει τους τρόπους της κρατικής επεμβάσεως και αναφέρει συγκεκριμένα μέτρα. Εξάλλου, πρέπει να σημειώσουμε ότι όταν ο όρος

«σχέδιο» προσδιορίζεται από το επίθετο «χωροταξικό» έχει το πλέον γενικό περιεχόμενο, ενώ με τον προσδιορισμό «πολεοδομικό» ή «ρυμοτομικό» υπονοεί και διαλαμβάνει εκείνες τις ειδικές ρυθμίσεις που επιδέχονται πλέον άμεση εφαρμογή.

Πέρα όμως, από τους περισσότερο καθιερωμένους σχετικά όρους «σχέδιο» και «πρόγραμμα», το δίκαιο του χωρικού σχεδιασμού προβλέπει τη σύνταξη μελετών, οι οποίες εμπεριέχουν άλλοτε γενικές και άλλοτε ειδικότερες ρυθμίσεις, δυσχεραίνοντας ακόμη περισσότερο την επικράτηση ενιαίας ορολογίας [\[18\]](#).

Έτσι, ο νόμος 947/1979 «Περί Οικιστικών περιοχών» χρησιμοποιεί δύο κατηγορίες μελετών για την πολεοδομική διαμόρφωση μιας περιοχής. Σύμφωνα με το άρθρο 8, για τον χαρακτηρισμό μίας περιοχής ως οικιστικής απαιτείται προηγουμένως η εκπόνηση γενικής μελέτης, η οποία περιγράφει την υπάρχουσα κατάσταση και διαγράφει τις προοπτικές της μελλοντικής της εξέλιξης. Η γενική αυτή μελέτη αποτελείται από κείμενα και σχεδιαγράμματα και προσδιορίζει τις χρήσεις γης, τους τρόπους ανάπτυξης της περιοχής, την κλιμάκωση της ανάπτυξης κατά χρονικές φάσεις σε συνδυασμό με τις οικονομικές και πληθυσμιακές εξελίξεις. Τέλος, η μελέτη προχωρεί και στην εκτίμηση των χωροταξικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων των προτεινόμενων λύσεων.

Εξάλλου, μία άλλη μορφή χωρικού σχεδιασμού σε τοπικό επίπεδο είναι το ρυθμιστικό σχέδιο. Οι νόμοι 1515 και 1561/1985 εισήγαγαν για τα δύο μεγαλύτερα αστικά κέντρα-μητροπολιτικά κέντρα έναν τύπο ρυθμιστικών σχεδίων που καλύπτουν τόσο τον χωροταξικό όσο και τον πολεοδομικό σχεδιασμό και αποβλέπουν συγχρόνως στην προστασία του περιβάλλοντος [\[19\]](#).

Ειδικότερα, πρόκειται για τα ρυθμιστικά σχέδια Αθήνας και Θεσσαλονίκης που αποβλέπουν στο σχεδιασμό και προγραμματισμό των ευρύτερων περιοχών της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης μέσα στα πλαίσια της Εθνικής Χωροταξικής πολιτικής. Τα προγράμματα αυτά καθορίζουν στόχους και κατευθύνσεις για τις ευρύτερες περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και ειδικότερους στόχους για την εξέλιξή τους σε σχέση με το εθνικό επίπεδο. Στο σημείο αυτό διαφέρουν απόλυτα από τα ρυθμιστικά σχέδια του ν. 1262/1972 που αφορούν ιδίως τον φυσικό σχεδιασμό και τον καθορισμό χρήσεων γης [\[20\]](#). Τα ρυθμιστικά σχέδια αποβλέπουν ειδικότερα στο σχεδιασμό και προγραμματισμό των ευρύτερων περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης, στη χωροταξική δομή και οργάνωσή τους, στη χωροταξική οργάνωση των τομέων παραγωγής, του συστήματος μεταφορών και της λοιπής τεχνικής υποδομής.

Αντίστοιχα, τα Προγράμματα Προστασίας του Περιβάλλοντος περιλαμβάνουν μέτρα και κατευθύνσεις για την αναβάθμιση και την προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος των περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης και ιδίως μέτρα για την οικολογική τους ανασυγκρότηση, την προστασία της γεωργικής γης,

των δασών, των υδροτόπων, την προστασία του τοπίου, της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς και τον περιορισμό της ρύπανσης από κάθε πηγή. Αρμόδια όργανα για την εφαρμογή τους είναι ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας και ο ομώνυμος Οργανισμός Θεσσαλονίκης. Δυστυχώς, παρά τις ευρείες και σημαντικές αρμοδιότητες και τη διοικητική αυτοτέλεια που διαθέτουν οι Οργανισμοί αυτοί δεν κατάφεραν μέχρι σήμερα να επιτελέσουν αποτελεσματικά το έργο τους.

β. Το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού του ν. 1337/1983

Με το νόμο 1337/1983 με τίτλο «επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων κλπ.» η επέμβαση για την ανάπτυξη και την ανάπλαση των οικιστικών περιοχών, δηλαδή των περιοχών ένταξης ή επέκτασης με κανονιστικούς όρους δόμησης, γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού. Συνεπώς, η εφαρμογή του νόμου 947/1979 περιορίζεται πλέον στην ενεργό πολεοδομία και στον αστικό αναδιασμό.[\[21\]](#)

Το κύριο χαρακτηριστικό του νόμου 1337/1983 είναι ότι κατοχυρώνει τα δύο στάδια σύμφωνα με τα οποία διεξάγεται πλέον ο πολεοδομικός σχεδιασμός. Στο πρώτο στάδιο εκπονείται το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, το οποίο περιέχει τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις για την ανάπλαση και την ανάπτυξη μίας περιοχής. Ειδικότερα, το ΓΠΣ αποτελείται από χάρτες, διαγράμματα και κείμενα, ώστε να περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία. Στο δεύτερο στάδιο, εκπονείται η πολεοδομική μελέτη που εξειδικεύει και υλοποιεί τους στόχους του ΓΠΣ. Η πολεοδομική μελέτη πραγματοποιείται με την πράξη εφαρμογής, είναι λεπτομερέστατη σε σχέση με το ΓΠΣ και αναφέρεται στις συγκεκριμένες περιοχές επεκτάσεων και εντάξεων.

Τέλος, η πράξη εφαρμογής αποτελεί μία τρίτη εξίσου σημαντική πολεοδομική μελέτη, η οποία καθορίζει τα τμήματα που αφαιρούνται από κάθε ιδιοκτησία για εισφορά σε γη, τα τμήματα που μετατρέπονται σε χρηματική εισφορά και εκείνα που ρυμοτομούνται για κοινόχρηστους χώρους.

Με άλλα λόγια, δηλαδή, το θεσμικό πλαίσιο του ν. 1337/1983 αφορά κατά κανόνα, πολεοδομικές αναπτύξεις νόμιμων οικισμών και τότε πρόκειται για επέκταση σχεδίου πόλεως είτε αυθαίρετων οικισμών και τότε πρόκειται για ένταξη σε σχέδιο πόλεως.

γ. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός σύμφωνα με το νόμο 2508/97.

Ο νόμος 2508/1997 με τίτλο «Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των Πόλεων και Οικισμών της Χώρας και άλλες διατάξεις» παγιώνει και διευρύνει το μοντέλο των δύο επιπέδων πολεοδομικού σχεδιασμού και καθορίζει ένα σύγχρονο πλαίσιο γενικών κατευθύνσεων, όρων και διαδικασιών. Σκοπός του είναι ο καθορισμός των κατευθυντήριων αρχών,

των όρων, των διαδικασιών και των μορφών πολεοδομικού σχεδιασμού για τη βιώσιμη ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας.

Η οικιστική οργάνωση και ο πολεοδομικός σχεδιασμός εναρμονίζονται με τις αρχές και κατευθύνσεις του αναπτυξιακού προγραμματισμού και του χωροταξικού σχεδιασμού, πρέπει δε να είναι σύμφωνοι με τους όρους προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, με τις αρχές της πολεοδομικής επιστήμης και τους γενικότερους αναπτυξιακούς στόχους.

Στο πρώτο επίπεδο τοποθετούνται οι διατάξεις του ΓΠΣ για τον αστικό χώρο και του Σχεδίου Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ) για τον μη αστικό. Το δεύτερο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού αποτελούν οι πολεοδομικές μελέτες [22]. Η πολεοδομική παρέμβαση σε συγκεκριμένες περιοχές γίνεται και με παροχή πολεοδομικών κινήτρων ή άλλων ρυθμίσεων σε Ζώνες Ειδικών Κινήτρων (ΖΕΚ), σε Ειδικές Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή, σε Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης (ΖΕΕ). Η πραγμάτωση των σκοπών του νόμου πραγματοποιείται με διαδικασίες αποκέντρωσης που εκτός από τις πρωτοβουλίες, τη σύμπραξη και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, περιλαμβάνουν τη συμμετοχή του πολίτη και των κοινωνικών φορέων στη διαμόρφωση των επιλογών, των στόχων και των προτεραιοτήτων.

Περαιτέρω, ο ν. 2508/1997 επεκτείνει το περιεχόμενο του ΓΠΣ, ώστε αυτό να περιλαμβάνει κατά κανόνα ολόκληρη την εδαφική περιφέρεια του Καποδιστριακού Δήμου ή της κοινότητας που συνεστήθη ως γνωστόν με το νόμο 2539/1997. Οι περιοχές που καλύπτονται από το νέο ΓΠΣ είναι:

Α) Πολεοδομημένες περιοχές δήμων και κοινοτήτων που διαθέτουν σχέδιο πόλεως βάσει του ν. 1337/83, καθώς και προϋφιστάμενοι του 1923 οικισμοί.

Β) Περιοχές προς πολεοδόμηση συνεχόμενες ή μη με τις πολεοδομημένες, που αφορούν κύρια ή δεύτερη περιοχή κατοικίας ή εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων όπως είναι οι τουριστικές ζώνες ή οι ζώνες παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Γ) Περιοχές ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ).

Δ) Περιοχές ειδικής προστασίας (ΠΕΠ) που δεν προορίζονται για πολεοδόμηση, όπως είναι οι παραθαλάσσιες περιοχές, οι χώροι αρχαιολογικού-ιστορικού ενδιαφέροντος, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ). Για τις περιοχές αυτές προβλέπονται ειδικοί όροι και το ελάχιστο όριο εμβαδού, κάτω από το οποίο δεν επιτρέπεται η κατάτμηση ιδιοκτησιών. Η αρμοδιότητα για την εκπόνηση του ΓΠΣ ανήκει στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, με εξαίρεση τα ΓΠΣ των περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης, τα οποία εγκρίνονται με απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ μετά από

εισήγηση του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας και Θεσσαλονίκης.

Σε αντιστοιχία με το ΓΠΣ βρίσκεται το ΣΧΟΟΑΠ που αφορά Δήμο ή κοινότητα του μη αστικού χώρου με πληθυσμό μέχρι 2000 κατοίκους, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή. Η μεγαλύτερη όμως καινοτομία του νόμου είναι η δημιουργία του πρώτου στην Ελλάδα θεσμικού πλαισίου για αναπλάσεις και αναμορφώσεις εντός σχεδίου υποβαθμισμένων περιοχών, πολεοδομικών ενοτήτων ή τμημάτων τους, οι οποίες χαρακτηρίζονται από προβληματικές πολεοδομικές συνθήκες. Για πρώτη μάλιστα φορά η κύρια έμφαση σε έναν οικιστικό νόμο μετατοπίζεται από τις επεκτάσεις σχεδίων πόλεως προς τη διαχείριση του σχεδιασμού στις περιοχές εντός σχεδίου με στόχο και κατεύθυνση την πολεοδομική και περιβαλλοντική τους αναβάθμιση [23]. Παράλληλα, επιδιώκεται με συστηματικές παρεμβάσεις σε περιοχές αστικής παρακμής η αντιμετώπιση του φαινομένου της αποξένωσης και της βίας και η διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής, της ασφάλειας και των ανθρώπινων δεσμών μέσα στην πόλη.

Εξάλλου, ανάπλαση περιοχής είναι το σύνολο των κατευθύνσεων, μέτρων, παρεμβάσεων και διαδικασιών πολεοδομικού, κοινωνικού, οικονομικού και οικιστικού χαρακτήρα, που προκύπτουν από σχετική μελέτη και αποσκοπούν κυρίως στη βελτίωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων, στη βελτίωση του δομημένου περιβάλλοντος και στην προστασία και ανάδειξη των πολιτιστικών, ιστορικών, μορφολογικών και αισθητικών στοιχείων και χαρακτηριστικών της περιοχής.

Περιοχές ανάπλασης είναι οι περιοχές των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεως ή οροθετημένων οικισμών, στις οποίες υφίστανται ιδιαίτερα προβλήματα υποβάθμισης ή αλλοίωσης του οικιστικού περιβάλλοντος, τα οποία δεν μπορεί να αντιμετωπισθούν με τα συνήθη πολεοδομικά μέσα της αναθεώρησης του σχεδίου πόλεως και των όρων και περιορισμών δόμησης. Για να χαρακτηριστεί μία περιοχή ως περιοχή ανάπλασης πρέπει να διαπιστώνεται η συνδρομή μίας σειράς προβλημάτων, όπως μεγάλες κτιριακές πυκνότητες ή μεγάλες ελλείψεις κοινοχρήστων χώρων, συγκρούσεις χρήσεων, έλλειψη προστασίας των ιστορικών, αρχαιολογικών και πολιτιστικών στοιχείων και δραστηριοτήτων της περιοχής. Η περιοχή ανάπλασης ορίζεται από το αντίστοιχο ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ ή ΡΣ ή μπορεί να καθορισθεί ως τέτοια με απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Τα βασικά είδη ανάπλασης είναι τα εξής :

- 1) Η ανασυγκρότηση δομημένης περιοχής ή και μεμονωμένου οικοδομικού τετραγώνου.
- 2) Η βελτίωση οικοδομήσιμων και κοινοχρήστων χώρων της περιοχής με επεμβάσεις στις χρήσεις, στις όψεις ή στην εσωτερική διαρρύθμιση των

κτιρίων.

3) Η βελτίωση της λειτουργίας, του εξοπλισμού, της υποδομής και της αισθητικής των κοινόχρηστων χώρων του οικοδομικού τετραγώνου[24].

2. Το νέο θεσμικό πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού του νόμου 2742/1999

Με το νέο νόμο 2742/1999 με τίτλο «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» επιχειρείται η καθιέρωση ενός νέου θεσμικού πλαισίου χωροταξίας στην ελληνική έννομη τάξη. Τούτο επιτυγχάνεται με τη θεσμοθέτηση νέων οργάνων, μέσων και διαδικασιών χωροταξικού σχεδιασμού. Σκοπός του νόμου είναι η θέσπιση θεμελιωδών αρχών και η θεσμοθέτηση σύγχρονων οργάνων, διαδικασιών και μέσων άσκησής του που προωθούν την αειφόρο και ισόρροπη ανάπτυξη, κατοχυρώνουν την παραγωγική και κοινωνική συνοχή, διασφαλίζουν την προστασία του περιβάλλοντος στο σύνολο του εθνικού χώρου και στις επιμέρους ενότητες του και ενισχύουν τη θέση της χώρας στο διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο[25].

Ο νόμος διαρθρώνεται σε έξι κεφάλαια, από τα οποία τα τέσσερα πρώτα αναφέρονται στους στόχους και στις κατευθυντήριες αρχές, στα όργανα, στα μέσα και στους μηχανισμούς εφαρμογής του χωροταξικού σχεδιασμού, το πέμπτο αφορά σε θέματα διοίκησης και διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών και το τελευταίο περιλαμβάνει τις τελικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι διατάξεις του πρώτου κεφαλαίου για τους γενικότερους στόχους του χωροταξικού σχεδιασμού. Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παρ. 1 του νόμου, ο χωροταξικός σχεδιασμός κινείται σε τρεις κατευθύνσεις: πρώτον, στην προστασία του περιβάλλοντος και στη διατήρηση των οικολογικών αποθεμάτων, δεύτερον στην ενίσχυση της ισόρροπης ανάπτυξης, και, τρίτον, στη στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής των περιοχών που παρουσιάζουν προβλήματα υστέρησης[26].

Τα όργανα που καλούνται να υλοποιήσουν και να εξειδικεύσουν τους προηγούμενους στόχους είναι η Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης και το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος[27]. Στην Επιτροπή προϊστάται ο ΥΠΕΧΩΔΕ και μετέχουν ως μέλη άλλοι οκτώ Υπουργοί. Αντίστοιχο όργανο, το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, υπήρχε και στον νόμο 360/1976, στο οποίο προϊστάτο ο Πρωθυπουργός. Το δεύτερο όργανο που δημιουργείται με τον νέο νόμο είναι το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης[28]. Το Συμβούλιο συγκροτείται από τον ΥΠΕΧΩΔΕ και στελεχώνεται από εκπροσώπους της κρατικής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των βασικών φορέων που

εμπλέκονται στο χωροταξικό σχεδιασμό. Έργο του είναι η υποβολή γνωμοδοτήσεων ή παρατηρήσεων σχετικά με την εθνική χωροταξική πολιτική και τα αναγκαία μέτρα για την υλοποίησή της. Ειδικότερα, το Συμβούλιο γνωμοδοτεί για το περιεχόμενο του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και συμμετέχει περιοδικώς με γνώμες και παρατηρήσεις στη διαδικασία παρακολούθησης, αξιολόγησης και αναθεώρησής τους.

Εξάλλου, ιδιαίτερα σημαντικά είναι τα όσα ορίζονται στο τρίτο κεφάλαιο του νόμου, σύμφωνα με το οποίο ο χωροταξικός σχεδιασμός ασκείται σε δύο επίπεδα, εθνικό και περιφερειακό, μέσω των εθνικών και περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού, που αντικαθιστούν τα καταργούμενα εθνικά, περιφερειακά και ειδικά χωροταξικά σχέδια του ν. 360/1976.

Στην κορυφή της κλίμακας βρίσκεται το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης [29], με το οποίο καθορίζονται οι γενικές αρχές και οι στόχοι της ισόρροπης ανάπτυξης του εθνικού χώρου. Καταρτίζεται από το ΥΠΕΧΩΔΕ σε συνεργασία με άλλα συναρμόδια Υπουργεία και εγκρίνεται από την Ολομέλεια της Βουλής κατά το άρθρο 78 του Συντάγματος μετά από γνωμοδότηση του Συμβουλίου και έγκριση της Επιτροπής.

Οι στόχοι του Γενικού Πλαισίου εξειδικεύονται ανά τομείς από τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης [30], είτε σε επίπεδο ορισμένων δραστηριοτήτων είτε για ορισμένες ειδικές περιοχές που παρουσιάζουν συγκεκριμένα αναπτυξιακά και περιβαλλοντικά προβλήματα. Καταρτίζονται και αυτά από το ΥΠΕΧΩΔΕ σε συνεργασία με τα υπόλοιπα συναρμόδια Υπουργεία, και εγκρίνονται με απόφαση της Επιτροπής μετά από γνωμοδότηση του Συμβουλίου.

Τα Περιφερειακά, τέλος, Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού [31], καθορίζουν σε επίπεδο περιφέρειας, τους στρατηγικούς στόχους για την διαχείριση του χώρου και την προστασία του περιβάλλοντος, σε συνάρτηση με τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης. Τα Πλαίσια αυτά που συνοδεύονται από συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης πρέπει να εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων και εξειδικεύουν τις βασικές επιλογές τους, καταρτίζονται δε είτε από τον ΥΠΕΧΩΔΕ, είτε από την Περιφέρεια και εγκρίνονται με αποφάσεις του ΥΠΕΧΩΔΕ. Προβλέπεται πάντως η δυνατότητα μεταβίβασης της σχετικής αρμοδιότητας στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Από τη στιγμή που τα προηγούμενα Πλαίσια εγκριθούν όλες οι υπόλοιπες μορφές χωρικού σχεδιασμού, όπως είναι το ρυθμιστικό σχέδιο ή το ΓΠΣ, πρέπει να εναρμονίζονται προς τις επιλογές και τις κατευθύνσεις τους. Δεν πρόκειται επομένως, για απλές κατευθυντήριες οδηγίες αλλά για πλήρεις και δεσμευτικούς κανόνες δικαίου.

Τέλος, το τέταρτο κεφάλαιο του νόμου 2742/1999 προβλέπει μία σειρά μηχανισμών

εφαρμογής, ελέγχου και υποστήριξης του χωροταξικού σχεδιασμού. Μεταξύ αυτών καθορίζονται ο τρόπος χαρακτηρισμού και οριοθέτησης των Περιοχών Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) και των Περιοχών Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ), καθώς και οι στόχοι, το περιεχόμενο και η διαδικασία κατάρτισης, έγκρισης και αξιολόγησης των Σχεδίων Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ). Στο ίδιο κεφάλαιο καθορίζεται, εξάλλου, το περιεχόμενο και ο τρόπος λειτουργίας του Εθνικού Δικτύου Πληροφοριών για το Χωροταξικό Σχεδιασμό που αναμένεται να αποτελέσει ένα σύγχρονο μηχανισμό τεκμηρίωσης και υποστήριξης της διαδικασίας του εθνικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού[32].

3. Συμπεράσματα

Μπορούμε μετά από τα προηγούμενα, συμπερασματικά, να αναφέρουμε ότι διακρίνεται πλέον στο επίπεδο του χωρικού σχεδιασμού ένας γενικός κανόνας : Σε όλα τα στάδια ο χωροταξικός αλλά και ο πολεοδομικός σχεδιασμός εξελίσσονται πλέον σε δύο επίπεδα. Και με τον νέο νόμο, όπως συνέβαινε και με τον 360 /1976, ο χωροταξικός σχεδιασμός ασκείται σε Εθνικό και σε Περιφερειακό επίπεδο.

Επίσης, είναι σαφές ότι ο χωρικός σχεδιασμός, είτε χωροταξικός είτε πολεοδομικός, περιλαμβάνει κατά γενικό κανόνα δύο φάσεις. Μία φάση με γενικότερο κατευθυντήριο και προγραμματικό χαρακτήρα και μία δεύτερη που στηρίζεται στην πρώτη και καλείται να εκτελέσει, να εξειδικεύσει και να υλοποιήσει τους στόχους της. Συνακόλουθα, το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης καταρτίζεται βάσει του Γενικού Πλαισίου, την εκπόνηση της γενικής μελέτης για την ανάπτυξη μίας οικιστικής περιοχής διαδέχεται η σύνταξη των ειδικών μελετών κ.ο.κ.

Παρατηρούμε επομένως ότι υιοθετούμενες λύσεις που έχουν ήδη επιλεγεί στη Γαλλία και στη Γερμανία, όπου κυριαρχεί το σύστημα των δύο φάσεων του χωρικού σχεδιασμού. Μάλιστα θα πρέπει να τονίσουμε ότι λόγω συγγένειας του διοικητικού μας συστήματος με το γαλλικό συγκεντρωτικό μοντέλο οι λύσεις που έχουν επιλεγεί βρίσκονται πολύ πιο κοντά στο μοντέλο αυτό από ό,τι στο γερμανικό[33].

Εξάλλου, και πρόκειται για ένα δεύτερο συμπέρασμα, ο χωροταξικός σχεδιασμός προηγείται του πολεοδομικού, περιέχει τις πλέον γενικές ρυθμίσεις και τοποθετείται στις υψηλότερες βαθμίδες των διαφόρων σχεδίων προγραμμάτων και μελετών. Τη σχέση αυτή κατοχυρώνει τόσο ο νόμος 360/1976 όσο και πολύ περισσότερο ο νέος νόμος 2742/1999. Σήμερα, ο χωροταξικός σχεδιασμός, που προηγείται του πολεοδομικού, απαιτείται οπωσδήποτε, ενώ παλιότερα όχι. Δηλαδή, ο πολεοδομικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης προϋποθέτει την ύπαρξη Γενικών Πλαισίων Χωροταξικής Πολιτικής, τα δε υπόλοιπα ρυθμιστικά και πολεοδομικά σχέδια θα πρέπει, και τούτο είναι το πλέον δύσκολο, να ευθυγραμμιστούν με τις προβλέψεις και τους στόχους τους, έτσι όπως αυτοί εξειδικεύονται από τα Ειδικά και

Περιφερειακά Πλαίσια.

Επομένως, μεταξύ του χωροταξικού και το πολεοδομικού σχεδιασμού υπάρχει μία σχέση εξαρτήσεως. Τα ειδικότερα πολεοδομικά σχέδια οφείλουν να εντάσσονται εντός του πλαισίου των γενικότερων χωροταξικών πλαισίων και προγραμμάτων και να τηρούν τις προδιαγραφές τους.

Κατά συνέπεια, κύριο μέλημα της πολιτείας θα πρέπει σήμερα να είναι η διασφάλιση της πιστής τήρησης των ρυθμίσεων των χωροταξικών σχεδίων. Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί με τη θέσπιση μέτρων, τα οποία θα επιδιώκουν τη συμμόρφωση, τόσο των κρατικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και των ιδιωτών με τους κανόνες του χωροταξικού σχεδιασμού. Η κυρωτική αυτή λειτουργία δεν μπορεί παρά να λαμβάνει την πιο ουσιαστική της διάσταση στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος στον οποίο θα αναφερθούμε στη συνέχεια παρουσιάζοντας τη νομολογία του ΣτΕ, η οποία αναφέρεται στη σχέση του χωρικού σχεδιασμού με την προστασία του περιβάλλοντος, φυσικού και οικιστικού.

Α. Η νομολογία του ΣτΕ για τον χωρικό σχεδιασμό και τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η οικιστική πολιτική στην χώρα μας χαρακτηριζόταν μέχρι πρόσφατα από αποσπασματικότητα και έλλειψη προγραμματισμού. Η παθογένεια αυτή εμφανίζεται ιδιαίτερα στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, χωροταξικού αλλά και πολεοδομικού. Είναι επομένως εντελώς δικαιολογημένο το ενδιαφέρον που επέδειξε το ΣτΕ προκειμένου να επισημάνει και να θεραπεύσει στη συνέχεια, κατά το δυνατόν, την έλλειψη αυτή^[34].

Στην κατεύθυνση αυτή βασική μέριμνα του Δικαστηρίου ήταν πάντοτε η οριοθέτηση της απρογραμμάτιστης οικιστικής ανάπτυξης, ιδιαίτερα σε περιοχές ευαίσθητες, όπως είναι οι παραλιακές. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο κρίνει παγίως ότι «οι ακτές ως ευπαθή οικοσυστήματα είναι δεκτικές μόνον ήπιας οικιστικής ανάπτυξης, η δε ήπια οικιστική ανάπτυξη αυτών γίνεται όχι γραμμικά αλλά κατά κόμβους, τηρουμένου προεχόντως του κανόνος της διατηρήσεως του φυσικού κεφαλαίου στο οποίο ανήκουν οι ακτές»^[35]. Περαιτέρω, το ανώτατο δικαστήριο δέχθηκε ότι η ικανοποίηση των οικιστικών πιέσεων για κατοικία στις παράκτιες περιοχές πρέπει να γίνεται βάσει προγραμματισμού και να επιχειρείται στο πλαίσιο των υφιστάμενων οικισμών. Επίσης, κρίθηκε ότι θα πρέπει να εξετάζεται εάν οι οικισμοί αυτοί είναι ικανοί να απορροφήσουν την ζήτηση κατοικίας, ως έχουν ή και μετά από επέκτασή τους. Η επέκταση, όμως, αυτή επιβάλλεται να υπακούει στον νομολογιακά κατοχυρωμένο κανόνα της «φέρουσας ικανότητας» κάθε περιοχής.

Επομένως, η δημιουργία νέων οικισμών εξαρτάται από το κατά πόσο οι ήδη

υφιστάμενοι έχουν κορεσθεί και υπάρχει πράγματι ανάγκη δημιουργίας νέων. Όπως εύστοχα επισημαίνεται[36], το ΣτΕ προτείνει μία χωροταξική πολιτική, η οποία δεν φαίνεται να λαμβάνει σοβαρά υπόψη το γεγονός ότι η οικιστική πίεση είναι πολύ έντονη στη χώρα μας, με αποτέλεσμα η αργή επέκταση των σχεδίων πόλεως να αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους λόγους της αυθαίρετης δόμησης.

1. Η ερμηνεία του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΣτΕ[37], με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 2 του Σ. με τις οποίες η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και η ορθολογική χωροταξική διάρθρωση της χώρας έχει αναχθεί σε κανόνα συνταγματικού δικαίου, απευθύνονται επιταγές στο νομοθέτη να λάβει μέτρα για την αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος, με συγκεκριμένα κριτήρια. Αυτά είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης. Στο πλαίσιο αυτό έχει κριθεί ότι οι τροποποιήσεις των πολεοδομικών ρυθμίσεων πρέπει να αποβλέπουν στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων. Βεβαίως, στα κριτήρια που μπορούν σύμφωνα πάντα με το Σύνταγμα να κατευθύνουν το νομοθέτη κατά την θέσπιση των κανόνων που ρυθμίζουν την δόμηση, περιλαμβάνεται και η θεραπεία ζωτικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου που εξυπηρετούν ορισμένα δημόσια ή ιδιωτικά κτίρια.

Εξάλλου, σύμφωνα με τα προηγούμενα, οι τροποποιήσεις σχεδίου πόλεως, περιλαμβανομένων και των εντοπισμένων, πρέπει, κατά το Δικαστήριο, να αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος από απόψεως πολεοδομικών σκοπών, καθώς και στην αρτιότερη πολεοδομική διαρρύθμιση της πόλεως. Επιπλέον, το Δικαστήριο εκτιμά ότι οι τροποποιήσεις αυτές πρέπει να δικαιολογούνται από κάποια κοινή ανάγκη, η οποία να ανάγεται στην υγιεινή, στην ασφάλεια στην κυκλοφορία, την αισθητική ή την ανάγκη δημιουργίας χώρου για την ανέγερση ειδικών κτιρίων προορισμένων να θεραπεύσουν ζωτικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου. Στις περιπτώσεις αυτές απαιτείται ειδική αιτιολογία, η οποία μπορεί να προκύπτει και από τα στοιχεία του φακέλου, όπως είναι η γνωμοδότηση του Δημοτικού Συμβουλίου[38].

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά την πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας, δηλαδή των περιοχών που αποτελούν τόπο διακοπών ή αναψυχής, σύμφωνα με το π.δ. 16-8/1985, πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο γενικότερης χωροταξικής σχεδίασης που υλοποιείται με το Σχέδιο ανάπτυξης περιοχών δεύτερης κατοικίας, η σύνταξη του οποίου αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την πολεοδόμηση της περιοχής[39]. Και τούτο, όπως κρίνει το Δικαστήριο, προκειμένου να επιτυγχάνεται η ορθολογική κατανομή των χρήσεων γης και η ανεκτή ανάπτυξη των παραθεριστικών οικισμών και να αποτρέπονται οι δυσμενείς για το περιβάλλον επιπτώσεις που επιφέρει η αυθόρμητη και ασύνδετη δημιουργία ή επέκταση τέτοιων οικισμών.

Ωστόσο, εξαιρετικά και μόνο, επιτρέπεται κατά το δικαστήριο η πολεοδόμηση χωρίς την προηγούμενη σύνταξη σχεδίου αναπτύξεως, εφόσον πρόκειται για ήδη διαμορφωμένες περιοχές δεύτερης κατοικίας, στις οποίες εμφανίζονται έντονα πολεοδομικά προβλήματα που επιφέρουν δυσμενείς συνέπειες στους όρους διαβίωσης των κατοίκων και στο οικιστικό και φυσικό περιβάλλον. Στις περιπτώσεις, επομένως, αυτές όπου επιβάλλεται η άμεση αντιμετώπιση των συνεπειών αυτών, η έγκριση και εφαρμογή πολεοδομικής μελέτης αποτελεί ενόψει των συνθηκών, αναγκαία προϋπόθεση για την αντιμετώπιση των προαναφερόμενων συνεπειών. Η κατά την διαδικασία αυτή έγκριση της πολεοδομικής μελέτης επιτρέπεται, σύμφωνα με το άρθρο 24 Συντ. μόνον αν η πολεοδόμηση της συγκεκριμένης περιοχής δεν αντίκειται στον χωροταξικό σχεδιασμό της ευρύτερης περιφέρειας, όπως αυτός προκύπτει από εγκεκριμένα σχέδια ρυθμίσεως των χρήσεων γης ή τουλάχιστον από εγκεκριμένες χωροταξικές μελέτες.

Επιπλέον, η διαμόρφωση του πολεοδομικού σχεδίου δεν πρέπει να αποβλέπει στη νομιμοποίηση της πραγματικής καταστάσεως, την οποία έχουν ήδη δημιουργήσει οι ιδιώτες, αλλά χωρεί βάσει των κανόνων της ορθής οργάνωσης των οικιστικών περιοχών χωρίς να δεσμεύεται από αυτή την πραγματική κατάσταση. Σε κάθε περίπτωση, το Δικαστήριο κρίνει ότι η απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ, με την οποία διαπιστώνονται τα προαναφερόμενα, πρέπει ως πράξη που συνεπάγεται την εφαρμογή επιτρεπόμενης κατ' εξαίρεση διαδικασίας, να αιτιολογείται ειδικά με αναφορά σε συγκεκριμένα στοιχεία και δεδομένα και παράθεση των λόγων, για τους οποίους έκρινε η διοίκηση ότι συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις[40].

Συγκεκριμένα, κάθε σχετική απόφαση πρέπει να είναι αιτιολογημένη ως προς τις διαπιστώσεις της διοικήσεως για την ύπαρξη διαμορφωμένης περιοχής δεύτερης κατοικίας με έντονα πολεοδομικά προβλήματα, την ανάγκη άμεσης αντιμετώπισης των προβλημάτων αυτών και την έλλειψη δυνατότητας ολοκλήρωσεως σχεδίου αναπτύξεως εντός βραχέως χρονικού διαστήματος, η δε αιτιολογία μπορεί να προκύπτει και από τα στοιχεία του φακέλου. Με το σκεπτικό αυτό το Δικαστήριο ακύρωσε σχετική απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ, διότι σε αυτήν δεν αιτιολογήθηκε επαρκώς «... η διαπίστωση της συνδρομής των πραγματικών προϋποθέσεων που θα δικαιολογούσαν κατά νόμο την εκπόνηση της πολεοδομικής μελέτης, χωρίς την προηγούμενη σύνταξη σχεδίου αναπτύξεως...[41]».

2. Η εξειδίκευση της έννοιας του ορθολογικού χωροταξικού σχεδιασμού.

Όπως ήδη αναφέρθηκε προηγουμένως, το ΣτΕ θεωρεί παγίως ότι στο άρθρο 24 του Σ. καθιερώνεται ως υποχρέωση του Κράτους η χωροταξική οργάνωση της χώρας, συνιστάμενη στην ορθολογική κατανομή των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στον γεωγραφικό χώρο, λαμβανομένης υπόψη πρωτίστως της προστασίας του φυσικού

περιβάλλοντος.

α) Τα κριτήρια του ορθολογικού και υπερέχοντος χωροταξικού σχεδιασμού εξειδικεύθηκαν από το Δικαστήριο με την ευκαιρία της χωροθετήσεως των φυλακών της χώρας.^[42] Συγκεκριμένα, το σύστημα των φυλακών κρίθηκε ότι πρέπει να βασίζεται σε χωροταξικό σχεδιασμό. Και τούτο διότι η διάταξη των φυλακών στη χώρα πρέπει «...να είναι το αποτέλεσμα διαφόρων επί μέρους πολιτικών και να ικανοποιεί πολλαπλά νόμιμα κριτήρια, όπως είναι η εκπλήρωση των σκοπών της σωφρονιστικής πολιτικής, η ασφάλεια των φυλακών και των κρατουμένων, αλλά και η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και των ομόρων οικισμών».

Επομένως, ίδρυση νέας φυλακής, επέκταση ή μετεγκατάσταση δεν επιτρέπεται να γίνει, εάν αυτή δεν εντάσσεται σε εθνικό ή κατά τομέα χωροταξικό σχεδιασμό. Μάλιστα η σχετική διαδικασία κρίθηκε ότι οφείλει να ακολουθεί τα εξής στάδια:

Προηγείται το χωροταξικό σχέδιο, ακολουθεί η έκδοση τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου, όταν το κατάστημα πρόκειται να γίνει σε περιοχή εκτός σχεδίου και ακολουθεί η έκδοση διατάγματος ιδρύσεως του σωφρονιστικού καταστήματος, το οποίο καθορίζει και τον τύπο του^[43]. Οι νομικές αυτές προϋποθέσεις κρίθηκαν από το ΣτΕ απαραίτητο να συντρέχουν για την ίδρυση και την χωροθέτηση σωφρονιστικού καταστήματος. Με το σκεπτικό μάλιστα αυτό το Δικαστήριο ακύρωσε την ΠΥΣ του 1997, με την οποία παραχωρήθηκε δημόσια δασική έκταση για την ανέγερση σωφρονιστικού καταστήματος στον δήμο Ανδρίτσαινας της Ηλείας, καθώς και την ΚΥΑ του 1999, με την οποία εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι για την κατασκευή και τη λειτουργία του καταστήματος, διότι, όπως αναφέρεται στην απόφαση «...ούτε χωροταξικός σχεδιασμός είχε προηγηθεί ούτε έκδοση τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου, ενώ εξ άλλου δεν έχει εκδοθεί ούτε το π.δ. το απαιτούμενο για την ίδρυση γενικού καταστήματος κρατήσεως».

β) Η έννοια του συνταγματικά επιβαλλόμενου στη Διοίκηση ορθολογικού χωροταξικού σχεδιασμού εξειδικεύεται και στην ΣτΕ 3698/2000 (Ε΄ Τμήμα). Ειδικότερα, το Δικαστήριο δέχθηκε στην προαναφερόμενη απόφασή του ότι η Πολιτεία έχει κατά το άρθρο 24 Συντ. υποχρέωση να προβεί σε χωροταξική οργάνωση της χώρας, διασφαλίζοντας τους άριστους δυνατούς όρους διαβίωσης του πληθυσμού και την προστασία του περιβάλλοντος. Με τη συνταγματική αυτή διάταξη θεσπίζεται η αρχή της πρόληψης της βλάβης του φυσικού περιβάλλοντος χάριν της οικολογικής ισορροπίας και της διατήρησης αυτού και των φυσικών πόρων «προς όφελος όχι μόνον της παρούσας γενεάς αλλά και των επομένων».

Έκρινε περαιτέρω το Δικαστήριο ότι φυσικό περιβάλλον που εμπίπτει στην έννοια του άρθρου 24 αποτελεί και η γεωργική γη, της οποίας η διατήρηση και ορθή διαχείριση είναι ουσιώδης όρος της βιώσιμης ανάπτυξης, διότι αποτελεί την αναντικατάστατη

βάση του ανθρωπογενούς παραγωγικού συστήματος. Επομένως, κατά την άσκηση της χωροταξικής πολιτικής του το Κράτος οφείλει να λαμβάνει υπόψη τους κανόνες της βιώσιμης ανάπτυξης και να προστατεύει και να διατηρεί την γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας. Στο πλαίσιο αυτό η οικονομική ανάπτυξη πρέπει να υπόκειται εξ αρχής σε συνολικό σχεδιασμό, ώστε να έχει εκ των προτέρων αποφασισθεί το μέγεθος της οικιστικής ανάπτυξης που θα λάβει χώρα. Επίσης, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι αυτή θα πρέπει καταρχήν να περιορίζεται εντός της περιαστικής ζώνης και να γίνεται σε ειδικώς επιλεγμένες και εξειδικευμένες τοποθεσίες της ζώνης αυτής.

Οι προϋποθέσεις αυτές μπορούν να επιτυγχάνονται είτε με τον καθορισμό ΖΟΕ είτε με την έγκριση ΓΠΣ, εφόσον πρόκειται για επεκτάσεις υφισταμένων οικισμών. Εξάλλου, προς επίτευξη του στόχου της προστασίας του πρωτογενούς τομέα και τον ειδικότερο στόχο της προστασίας της γεωργικής γης επιβάλλεται, κατά το Δικαστήριο, η εξαίρεση της γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας από τον προγραμματισμό για ίδρυση νέων οικισμών εντός αυτής. Μόνο δε έπειτα από την εξάντληση όλων των υπολοίπων δυνατοτήτων προς κάλυψη των οικιστικών αναγκών στις κατάλληλες περιοχές, είναι δυνατόν να προβλεφθεί οικισμός εντός γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας, για να καλυφθεί επιτακτική οικιστική ανάγκη που εντάσσεται σε ενιαίο προγραμματισμό, σύμφωνα και με τις διατάξεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου. Τέλος, η φύση, η έκταση και η συγκεκριμένη θέση του οικισμού εντός της γεωργικής γης επιβάλλεται να προσδιορίζονται σύμφωνα με τα πορίσματα εξειδικευμένης μελέτης και υπό την προϋπόθεση ότι δεν απειλείται υποβάθμιση ή άλλες δυσμενείς συνέπειες στην υπόλοιπη γεωργική γη από την διάσπαση του ενιαίου χαρακτήρα της ή την απώλεια τμημάτων της.

γ) Επίσης ως ουσιώδες στοιχείο του ορθολογικού χωροταξικού σχεδιασμού θεωρείται σύμφωνα πάντοτε με το ΣτΕ, ο καθορισμός ή η τροποποίηση των κατηγοριών χρήσεων γης της πόλεως[44]. Από την διάταξη μάλιστα του άρθρου 24 Συντ. προκύπτει, σύμφωνα με το Δικαστήριο, ότι τροποποίηση των κατηγοριών χρήσεων γης νοείται μόνο επί το ευμενέστερο. Τα δε σχέδια ρυθμίσεων χρήσεων γης, όπως είναι τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια και οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, αποτελούν εν όψει των συνταγματικών διατάξεων και των διατάξεων του ν. 360/1976, προσωρινά υποκατάστατα των προβλεπόμενων από το ν. 360/1976 χωροταξικών σχεδίων, δυνάμενα να λειτουργήσουν ως «οιονεί εξασφαλιστικά μέτρα», μέχρις ότου αυτά καταρτιστούν[45].

δ) Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, τέλος, αποτελεί κατά το ΣτΕ, τη γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης των πολεοδομικών ενοτήτων, η οποία διατυπώνεται κατόπιν αξιολογήσεως των οικιστικών αναγκών και των επιπτώσεων της πολεοδομικής ρύθμισης στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον και στους γενικότερους αναπτυξιακούς στόχους[46]. Η πρόταση, αυτή περιέχει γενικούς ορισμούς και κατευθύνσεις, που συνιστούν στρατηγικό σχεδιασμό με μακροπρόθεσμες

εκτιμήσεις και ρυθμίσεις. Δεν αποκλείεται όμως, κατά το Δικαστήριο, σε περίπτωση μεταβολής των αντικειμενικών όρων και συνθηκών, κατ' εκτίμηση των οποίων καταρτίστηκε το ΓΠΣ, ή αν ανακύψουν νέες ανάγκες, να προσαρμόζεται αναλόγως και ο πολεοδομικός σχεδιασμός με τροποποίηση του ΓΠΣ.

Το Δικαστήριο κρίνει, πάντως, ότι η τροποποίηση αυτή πρέπει καταρχήν να γίνεται μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, με εκτίμηση των περιστάσεων που συντρέχουν κάθε στιγμή. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η περιορισμένη τροποποίηση σε οποιοδήποτε χρόνο αν διαπιστωθεί ότι επιμέρους ορισμοί και ρυθμίσεις του διατυπώθηκαν κατά πλάνη περί τα πράγματα, δηλαδή κατά παραγνώριση πραγματικών δεδομένων με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η εφαρμογή του αρχικού σχεδιασμού[47].

Περαιτέρω, το ΣτΕ δέχεται παγίως ότι με τις ρυθμίσεις του ΓΠΣ απαιτείται να διασφαλίζεται και η προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Συνεπώς, κάθε τροποποίησή του πρέπει να αποβλέπει στη βελτίωση των όρων διαβίωσης[48]. Τροποποίηση έτσι που συνεπάγεται μεταβολή χρήσεων γης, οι οποίες αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της επιβαλλόμενης κατά το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. ορθολογικής χωροταξίας και πολεοδομίας, είναι δυνατή μόνον αν οι επιβαλλόμενοι νέοι όροι είναι ευμενέστεροι για το περιβάλλον.

Τέλος, το Δικαστήριο κρίνει ότι με τις διατάξεις του από 14/23-2-1987 π.δ., ερμηνευόμενες ενόψει και της προαναφερόμενης συνταγματικής επιταγής για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό, καθιερώνεται το σύστημα της τυποποίησης των κατηγοριών χρήσεων γης. Σύμφωνα με αυτό, κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό δεν επιτρέπεται ανάμειξη χρήσεων γης, κατά τρόπο ώστε να νοθεύονται οι κατηγορίες που θεσπίζονται με το προαναφερόμενο πδ. Η Διοίκηση οφείλει να επιλέγει για κάθε περιοχή μία κατηγορία χρήσεων γης με το περιεχόμενο που ορίζεται στο διάταγμα αυτό, και με τη δυνατότητα να αποκλείει ορισμένες από τις επιτρεπόμενες χρήσεις, εφόσον δεν παραβλάπτεται η πολεοδομική λειτουργία της οικείας κατηγορίας[49].

Με το σκεπτικό αυτό το Δικαστήριο έκρινε μη νόμιμη τη μετατροπή βιομηχανικού πάρκου σε βιομηχανικό πάρκο προς εξυγίανση, διότι αυτή δεν στηρίζεται σε επίκληση συγκεκριμένων πολεοδομικών κριτηρίων πέρα από την άοριστη αναφορά στην εικόνα της πόλης και σε κυκλοφοριακούς λόγους, αλλά αποσκοπεί κυρίως να καλύψει την πραγματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί.

3. Η άσκηση αρμοδιοτήτων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού από τους ΟΤΑ

Στην εισαγωγή της παρούσας μελέτης επισημάναμε ότι κάθε απόπειρα μεταβίβασης πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης συναντούσε παραδοσιακά την αντίδραση του ΣτΕ[50]. Η αρνητική αυτή στάση του σε

κάθε απόπειρα μεταβίβασης πολεοδομικών ρυθμίσεων στους ΟΤΑ έβρισκε συνταγματικό έρεισμα στη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ., σύμφωνα με την οποία ο χωροταξικός σχεδιασμός ανατίθεται αποκλειστικά στο Κράτος, που δεν επιτρέπεται μάλιστα να μεταβιβάζει με οποιοδήποτε τρόπο την άσκηση όλων ή ορισμένων από τις αρμοδιότητες αυτές στους ΟΤΑ. Το ανώτατο δικαστήριο δέχεται επίσης παγίως ότι οι επίμαχες αρμοδιότητες δεν μπορεί να χαρακτηρισθούν ως «τοπικές υποθέσεις» κατά το άρθρο 102 παρ. 2 Συντ., με εξαίρεση όσες πράξεις αφορούν την εφαρμογή πολεοδομικού σχεδίου[51].

Με βάση την προαναφερόμενη νομολογία κρίθηκε αντισυνταγματική η εξουσιοδοτική διάταξη των άρθρων 61 παρ. 3 του ν. 947/1979 και 33 παρ. 3 του ν. 1337/1983, με την οποία για πρώτη φορά προβλέφθηκε η δυνατότητα μεταβίβασης με π.δ. πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ. Το ίδιο συνέβη και με την διάταξη του άρθρου 25 παρ. 7 του ν. 2508/1997, η οποία αντικατέστησε την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 33 παρ. 3 του ν. 1337/1983 και παρέσχε τη δυνατότητα να μεταβιβαστούν με π.δ. στους δήμους και τις κοινότητες που αποδεδειγμένα διαθέτουν πολεοδομική υπηρεσία, όλες οι αρμοδιότητες που αφορούν την υλοποίηση και την εξειδίκευση των στόχων και κατευθύνσεων του ΓΠΣ.

Από την άλλη πλευρά είναι γεγονός ότι ο πολεοδομικός ιδίως σχεδιασμός έχει σαφώς τοπικό χαρακτήρα, αφού λαμβάνει χώρα σε τοπικό επίπεδο και αφορά τουλάχιστον ένα δήμο, μια κοινότητα, μια πολεοδομική ενότητα ή ακόμα κι ένα πολεοδομικό τετράγωνο. Ιδίως το δεύτερο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή το σχέδιο πόλεως και οι πολεοδομικές μελέτες έχουν άμεση σχέση με τις τοπικές υποθέσεις που απαριθμούνται ενδεικτικά στο νόμο. Αλλωστε, ο πολεοδομικός σχεδιασμός ενδιαφέρει άμεσα τους ΟΤΑ και συνδέεται άρρηκτα με την εκ μέρους τους διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Εντούτοις, ο πολεοδομικός σχεδιασμός θεωρείται ανέκαθεν στη χώρα μας ως μη τοπική υπόθεση, αλλά με οπωσδήποτε υπερτοπικό χαρακτήρα, περιφερειακό ή και εθνικό.

Συγκεκριμένα, το ΣτΕ δέχεται ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός αφορά τη μορφή των οικισμών και επιφέρει ποικίλες επιδράσεις στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον με συνέπεια να έχει σημασία που εκτείνεται σε ολόκληρο τον εθνικό χώρο και δεν περιορίζεται στα όρια των ΟΤΑ. Επομένως, η άσκηση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως η έγκριση ή η τροποποίηση σχεδίων πόλεως, δεν αποτελεί τοπική υπόθεση κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 1 Συντ.[52].

Εξάλλου, το ΣτΕ δέχθηκε ότι η έγκριση πολεοδομικών μελετών που αναφέρονται σε οικισμούς άνω των 2000 κατοίκων συνιστά ολικό και σύνθετο πολεοδομικό σχεδιασμό οικιστικών ενοτήτων ικανού μεγέθους, ο οποίος έχει αυξημένες επιδράσεις στο περιβάλλον και την οικιστική οργάνωση της χώρας και, επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί ειδικότερο θέμα κατά τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2

Συντ., με δεδομένο μάλιστα ότι δεν υφίσταται χωροταξικός σχεδιασμός οιαδήποτε επιπέδου, ενώ η έγκριση του πρώτου επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού (ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ) γίνεται σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία όχι με π.δ., αλλά με αποφάσεις των οργάνων της διοίκησης.

Μετά την αναθεώρηση του άρθρου 102 παρ. 1 Συντ., στο οποίο ορίζεται πλέον ότι «*με νόμο μπορεί να ανατίθενται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους*», ο κοινός νομοθέτης θεώρησε ότι μπορούσε πλέον να αναθέσει εκτεταμένες πολεοδομικές αρμοδιότητες στους ΟΤΑ. Για το λόγο αυτό αντικατέστησε το άρθρο 29 του ν. 2831/2000 με το άρθρο 10 του ν. 3044/2002. Επιχειρήθηκε έτσι μία αναμόρφωση του συστήματος άσκησης των αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού που μεταβιβάζονται πλέον στους νομάρχες ή τον Γ.Γ. Περιφέρειας. Ειδικότερα, με απόφαση του οικείου νομάρχη γίνονται οι ακόλουθες πολεοδομικές ρυθμίσεις: α) η έγκριση και τροποποίηση ρυμοτομικών σχεδίων, καθώς και ο καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης σε αγροτικούς οικισμούς, και β) η τροποποίηση σχεδίων πόλεων και οικισμών και ο καθορισμός και η τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης σε αυτά, καθώς και η έγκριση πολεοδομικής μελέτης ανάπλασης.

Σε δύο εκτενή και πανομοιότυπα πρακτικά επεξεργασίας[53] το ΣτΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ανάθεση με το άρθρο 10 του ν. 3044/2002 του συνόλου σχεδόν των κρατικών αρμοδιοτήτων στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού στα όργανα της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης και των ΟΤΑ δεν αφορά «*ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό*» και κατά τούτο αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β΄ του Συντάγματος. Το αρμόδιο Ε΄ Τμήμα παρέπεμψε στην Ολομέλεια το ζήτημα σύμφωνα με το άρθρο 100 του Συντάγματος. Η σχετική κρίση του ανωτάτου δικαστηρίου εκκρεμεί και αποτελεί ένα από τα πλέον σημαντικά προβλήματα που καλείται να αντιμετωπίσει η νέα ηγεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία θεωρεί ότι η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων του πολεοδομικού σχεδιασμού, εφόσον συντελεστεί σχεδιασμένα και ορθολογικά, είναι ικανή να συμβάλει στην επίτευξη τριών στόχων που συνιστούν και την ουσία της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης[54]: την προστασία και τη συνετή διαχείριση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και την προώθηση της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης.

[1] Π.-Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Αντ. Σάκκουλα, 2001.

[2] Για την διάκριση μεταξύ χωροταξίας και πολεοδομίας βλ. J.F. Davignon, Droitdel'

Urbanisme, Litec, 2004, *Υ. Jegouzo*, Droit de l' Aménagement, Moniteur Dalloz, 2003.

[3] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Χωροταξικό Δίκαιο - Θεσμοί, Π.Ν. Σάκκουλα, 1986.

[4] Σ. Ρίζος, Τι είναι η χωροταξία, ΕλλΔνη, 1998, σ. 253.

[5] Ν. Ρόζος, Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, Αντ. Σάκκουλα, 1994.

[6] Π.-Μ. Ευστρατίου, όπ.π., σ. 34.

[7] ΣτΕ 2317-2319/1999.

[8] Δ. Μέλισσας, Θεμελιώδη ζητήματα της χωροταξίας, Αντ. Σάκκουλα, 2002.

[9] Α. Καραδήμου-Γερολύμου, Ρύθμιση του χώρου: πολιτικές πρωτοβουλίες και θεσμικές εγγυήσεις, σε Βενιζέλος και αστικός εκσυγχρονισμός, σ. 113.

[10] Π.-Μ. Ευστρατίου, όπ.π., σ. 14.

[11] Δ. Μέλισσας, όπ.π., σ. 40, Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό περιβάλλον-χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, Π.Ν. Σάκκουλα, 2003.

[12] Γ. Μαργαρίτης, Ιστορία του Ελληνικού εμφυλίου πολέμου, Βιβλιόραμα, 2001.

[13] Α. Τζίκα-Χατζοπούλου, Πολεοδομικό δίκαιο, ΕΜΠ, Αθήνα.

[14] Β. Σκουρή, Χωροταξικό και Πολεοδομικό δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα.

[15] Διεξοδική ανάλυση για την αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος βλ. σε Ξ. Κοντιάδη, Ο νέος συνταγματικός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Αντ. Σάκκουλα, 2002, σ. 400 επ.

[16] Γ. Γιαννακούρου, Χωροταξικός σχεδιασμός και διοικητικός δικαστής, ΠερΔικ 1/1994, σ. 23.

[17] Για τη βιώσιμη ανάπτυξη βλ. Μ. ΔΕΚΛΕΡΗΣ, Το δίκαιο της βιώσιμης ανάπτυξης, Αντ. Σάκκουλας, 2000, Γ. Δελλής, Κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, Αντ. Σάκκουλα, 1998.

[18] Β. Σκουρή, όπ.π., σ. 132.

[19] Π.-Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Σάκκουλα, 2001.

[20] ΣτΕ 558/1993, 2403/1997 ΠΕ 37 και 195/1991.

[21] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, ν. 1337/83, 2508/97, Π.Ν. Σάκκουλα, 1997.

[22] Δ. Χριστοφιλόπουλος, όπ.π, σ. 321, Π.-Μ. Ευστρατίου, όπ.π., σ. 342.

[23] Άρθρα 8-17 ν. 2508/1997.

[24] Άρθρο 8 παρ. 5 ν. 2508/97.

[25] Άρθρο 1 ν. 2742/99- Σκοπός.

[26] Άρθρο 2 ν.2742/99 Στόχοι και Αρχές.

[27] Άρθρο 3 ν.2742/99.

[28] Άρθρο 4 ν. 2742/99.

[29] Άρθρο 6 ν. 2742/99.

[30] Άρθρο 7 ν.2742/99.

[31] Άρθρο 8 ν. 2742/99. Τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού για όλες τις περιφέρειες της χώρας, με εξαίρεση την Περιφέρεια Επτανήσων, δημοσιεύθηκαν στον τεύχος Β του ΦΕΚ τον Οκτώβριο του 2003.

[32] Π.-Μ. Ευστρατίου, όπ.π., Εισαγωγή, σ. 10-16.

[33] Βλ. *H. Jacquot - F. Priet, Droit de l' Urbanisme; DALLOZ; 2001.*

[34] Βλ. για παράδειγμα ΠΕ ΣτΕ 246/92.

[35] ΠΕ ΣτΕ 362/1998 Ε Τμ.

[36] Γ. Τράντας, Σχόλιο στο ΠΕ 362/1998, ΠερΔικ 1/1999, σ. 101.

[37] Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 3688/1999,150/1990,2606/1986, 3183/1997.

[38] ΣτΕ 3688/1990, 3691/1987.

[39] ΣτΕ 3910/1997.

[40] ΣτΕ 2525/1992.

[41] ΣτΕ 3910/1997, ΠερΔικ 3/1999, σ. 397.

[42] ΣτΕ 3249/2000, ΠερΔικ 1/2001, σ. 113.

[43] ΣτΕ 693/1994.

[44] ΣτΕ 3756/2000, ΠερΔικ 3/2001, σ. 425.

[45] ΣτΕ 3525/1999.

[46] ΣτΕ 384/2002.

[47] ΣτΕ 1507/1997, 3756/2000.

[48] ΣτΕ Ολ. 10/1988.

[49] ΣτΕ 3756/2000.

[50] Π.-Μ. Ευστρατίου, Η ανάθεση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους από τους ΟΤΑ, ΠερΔικ, 1/2003, σ. 24.

[51] ΣτΕ 2774 και 4033/1998, 2317/1999, 1227, 1242 και 2446/2000.

[52] ΣτΕ 285/2001, 1242/2000, 2317/1999.

[53] ΠΕ ΣτΕ 601, 602/2003.

[54] Οι στόχοι της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης αναπτύσσονται διεξοδικά στο Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ) που υιοθετήθηκε στην άτυπη σύνοδο των Υπουργών Περιβάλλοντος των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που διεξήχθη στο Πότσδαμ της Γερμανίας το 1999.