

Η ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΟΙΚΙΣΜΩΝ ΜΕ ΠΛΗΘΥΣΜΟ ΜΕΧΡΙ 2.000 ΚΑΤΟΙΚΟΥΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ. ΜΙΑ ΕΚΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΕΙΦΟΡΙΑΣ ΣΤΟ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ (Μάιος 2005)

Συγγραφέας: ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΓΩΓΟΣ

A. Εισαγωγή [\[1\]](#)

1. Η συζήτηση σχετικά με την κατάσταση του οικιστικού περιβάλλοντος και την ανάγκη παρεμβάσεων εστιάζεται συνήθως στις μεγάλες ελληνικές πόλεις, ιδίως εκείνες της Αττικής [\[2\]](#). Πράγματι, δύσκολα μπορεί να αποσύρει κανείς το βλέμμα από προβλήματα τα οποία είναι πιεστικά, βρίσκονται στο φως της δημοσιότητας και απασχολούν μεγάλο τμήμα του πληθυσμού. Εντούτοις, το οικιστικό περιβάλλον εξελίσσεται και στους μικρούς οικισμούς της χώρας, σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις ραγδαία. Η εξέλιξη των οικισμών αυτών χαρακτηρίζεται από αντίρροπες τάσεις.

Καταρχάς, ορισμένοι από τους μικρούς οικισμούς υφίστανται μείωση πληθυσμού, γεγονός το οποίο συνδέεται με την αστυφιλία και τον μαρασμό της αγροτικής οικονομίας. Αυτές είναι οι συνθήκες τις οποίες είχε υπόψη του ο νομοθέτης του άρθρου 42 παρ. 5 ν. 1337/1983 [\[3\]](#), ο οποίος έθεσε το πλαίσιο πολεοδομικών ρυθμίσεων που εξειδικεύθηκε από τα Προεδρικά Διατάγματα της 24.4./3.5.1985 [\[4\]](#) και της 20/30.8.1985 [\[5\]](#). Τα νομοθετήματα αυτά [\[6\]](#) προάγουν τις δυνατότητες δόμησης εντός των ορίων των μικρών οικισμών, η συντριπτική πλειονότητα των οποίων προϋπήρχε του 1923 και στερείται σχεδίου πόλεως, προβλέπουν δε προνομιακούς όρους πολεοδόμησης και επέκτασης, σε μια σαφή προσπάθεια του νομοθέτη να αναζωογονήσει τους εν λόγω οικισμούς και να αποτρέψει την περαιτέρω απονέκρωσή τους.

2. Από την άλλη πλευρά, τα τελευταία χρόνια εμφανίζεται σε ορισμένους από τους οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους μια εντελώς διαφορετική τάση. Μικροί οικισμοί οι οποίοι βρίσκονται σε ενδιαφέρουσες τουριστικά περιοχές αποτελούν αντικείμενο έντονων και δυσανάλογων προς το μέγεθός τους οικιστικών πιέσεων, ιδίως για χρήσεις δεύτερης κατοικίας [\[7\]](#). Στο επίκεντρο του οικοδομικού αυτού ενδιαφέροντος βρίσκονται οι παράκτιοι και νησιωτικοί οικισμοί, αλλά και ορισμένοι άλλοι που προστατεύονται είτε ως παραδοσιακοί είτε βρίσκονται σε

περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. Τα νομοθετικά κείμενα που ρύθμισαν αρχικά τη δόμηση στους οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους δεν έλαβαν σε επαρκή βαθμό υπόψη τους κινδύνους υποβάθμισης που συνδέονται με τις πιέσεις αυτές, κατά τρόπο ώστε να προκύψουν πολυσχιδή προβλήματα τα οποία απασχόλησαν τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

B. Ζητήματα διοικητικής αρμοδιότητας

3. Καταρχάς, προβλήματα ανέκυψαν όσον αφορά τις αρμοδιότητες οριοθέτησης και πολεοδόμησης των οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους. Το άρθρο 3 του π.δ της 24.4./3.5.1985 ανέθεσε την αρμοδιότητα καθορισμού των ορίων καθώς και των όρων και προϋποθέσεων δόμησης στον οικείο νομάρχη, ο οποίος αποτελούσε τότε όργανο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης. Η αρμοδιότητα οριοθέτησης έχει μεγάλη πρακτική σημασία, αφενός διότι έχουμε εν προκειμένω έναν πρωτογενή καθορισμό της έκτασης που καταλαμβάνει ο οικισμός, αφετέρου διότι ακίνητα που τίθενται εντός των ορίων του αποκτούν ως φυσικό τους προορισμό την ανοικοδόμηση και δομούνται υπό ευνοϊκούς όρους. Παρομοίως, το άρθρο 4 παρ. 1 του π.δ. της 20.8.1985 ανέθεσε στον νομάρχη την γενική αρμοδιότητα έγκρισης της πολεοδομικής μελέτης για τους οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, με την εξαίρεση όσων έχουν χαρακτηρισθεί ως αξιόλογοι ή παραδοσιακοί.

4. Και στις δύο περιπτώσεις, η ανάθεση αρμοδιοτήτων στον νομάρχη συνάντησε την αντίσταση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας προκειμένου για οικισμούς σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές. Τόσο όσον αφορά τον καθορισμό ορίων όσο και σε σχέση με την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, κρίθηκε ότι η διοικητική αρμοδιότητα μπορεί να ασκηθεί μόνον με την μορφή Προεδρικού Διατάγματος, εφόσον πρόκειται για οικισμό που είναι παραλιακός, παραδοσιακός ή γενικότερα χρήζει προστασίας επειδή συνδέεται με ευπαθή οικοσυστήματα[8]. Το συμπέρασμα αυτό στηρίζεται στον κανόνα κατανομής αρμοδιοτήτων που περιέχει το άρθρο 43 παρ. 2 Συντ.,

ο οποίος βρίσκει εφαρμογή εφόσον διαπιστώνεται από την εν λόγω νομολογία ότι η αρμοδιότητα οριοθέτησης του οικισμού και καθορισμού του προορισμού των ακινήτων συνδέεται τόσο στενά με την επιβολή όρων δόμησης, ώστε να πρόκειται για ρυθμίσεις που εντάσσονται σε ενιαία κατηγορία και έχουν κανονιστικό χαρακτήρα, εφόσον μάλιστα συνιστούν μέσα κρατικής παρέμβασης στο περιβάλλον και στο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας[9].

Κατά τον τρόπο αυτό δικαιώνεται η θεωρητική αντίληψη σύμφωνα με την

οποία τα πολεοδομικά σχέδια δεν μπορεί παρά να έχουν κανονιστικό χαρακτήρα[10]. Ταυτόχρονα, έχουμε εν προκειμένω μια -ακόμη- απόκλιση από την κλασική τοποθέτηση του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα την οποία τα σχέδια πόλεως και οι πολεοδομικές μελέτες κατά το τμήμα τους που αφορά τον καθορισμό μιας περιοχής ως οικιστικής, τον παρεπόμενο ορισμό των οικοδομήσιμων και των κοινοχρήστων ή κοινωφελών χώρων και τις συναφείς ρυμοτομικές διαρρυθμίσεις, συνιστούν γενικής εφαρμογής ατομικές πράξεις της διοίκησης[11]. Χωρίς να εγκαταλειφθεί πλήρως η τελευταία αυτή αντίληψη, η οποία διατηρεί τη σημασία της στο μέτρο που αποκλείει τον παρεμπόμπτο δικαστικό έλεγχο των σχεδίων, η νομολογία δέχεται πλέον όσον αφορά την κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων σε θέματα σχεδιασμού[12], αλλά και σε σχέση με την αρμοδιότητα επεξεργασίας Προεδρικών Διαταγμάτων από το Ε΄ Τμήμα του Συμβουλίου[13], ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός ασκείται με κανονιστικές πράξεις και υπάγεται στους κανόνες του άρθρου 43 παρ. 2 Σύντ[14].

5. Βάσει του κανόνα που θέτει το άρθρο 43 παρ. 2 Σύντ., η νομολογία κρίνει ότι οι αρμοδιότητες οριοθέτησης και έγκρισης πολεοδομικής μελέτης για οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους δεν θα μπορούσαν να ανατεθούν σε όργανο διαφορετικό από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, διότι ανεξαρτήτως του μεγέθους του οικισμού ο καθορισμός των ορίων του και των όρων δόμησης που ισχύουν σ' αυτόν δεν μπορεί να αποτελεί ζήτημα τοπικό, τεχνικό ή λεπτομερειακό, όταν ο οικισμός χρήζει ειδικής προστασίας «για λόγους αρχαιολογικούς, αρχιτεκτονικούς, παραδοσιακούς, τουριστικούς, προστασίας φυσικού περιβάλλοντος, εξασφάλισης του ιδιαίτερου τοπίου και φυσικού κάλλους και αναπτύξεως παραθερισμού λόγω καταλλήλου θέσεως και κλίματος»[15]. Το συμπέρασμα αυτό έχει διατυπωθεί επανειλημμένα προκειμένου για παραδοσιακούς οικισμούς, οικισμούς που βρίσκονται σε προστατευόμενες περιοχές (λόγω φυσικού κάλλους, αρχαιολογικών ευρημάτων κλπ.), ιδιαίτερα δε για παράκτιους οικισμούς, οι οποίοι εκτίθενται και στις μεγαλύτερες οικιστικές πιέσεις.

6. Η έμφαση που το Συμβούλιο αποδίδει στους κανόνες αρμοδιότητας συνιστά μια προσπάθεια προστασίας των μικρών οικισμών της χώρας. Σημαντικό είναι πάντως το γεγονός ότι το Δικαστήριο, εμμέσως ή και ευθέως, εκτιμά ότι οι κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ είναι σε θέση να προστατεύσουν αποτελεσματικότερα τις περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές από οικιστικές πιέσεις απ' ότι η αυτοδιοικούμενη τοπική κοινωνία[16], όχι μόνον διότι οι ΟΤΑ στερούνται των μέσων που απαιτούνται για τον σχεδιασμό[17], αλλά και επειδή οι «επιρροές εκ μέρους ιδιωτικών συμφερόντων είναι ευχερέστερες και πλέον συνήθεις στα στενά όρια των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως»[18]. Πρόκειται για μια πικρή διαπίστωση για την κατάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

7. Ο νομοθέτης ακολούθησε τις υποδείξεις της νομολογίας όσον αφορά τους

παραδοσιακούς οικισμούς με το άρθρο 25 παρ. 9 εδ. β' του ν. 2508/1997[19], το οποίο προέβλεπε ότι στην περίπτωση τους ο καθορισμός ορίων και των όρων και περιορισμών δόμησης, όπως και η έγκριση της πολεοδομικής μελέτης, πραγματοποιούνται με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση είτε του ΥΠΕΧΩΔΕ είτε των Υπουργών Αιγαίου, άλλως Μακεδονίας-Θράκης, στις περιοχές όπου αυτοί είναι αντιστοίχως κατά τόπον αρμόδιοι. Το άρθρο 29 του ν. 2831/2000[20], όπως αυτό τροποποιήθηκε από το άρθρο 10 ν. 3044/2002[21], ανέθεσε πλέον τη γενική αρμοδιότητα οριοθέτησης, καθορισμού όρων δόμησης και έγκρισης πολεοδομικών μελετών σε οικισμούς μέχρι 2.000 κατοίκους στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρο 29 παρ. 2 περ. β'), ειδικά δε όσον αφορά παραλιακούς και άλλους προστατευτέους οικισμούς της κατηγορίας αυτής στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ (άρθρο 29 παρ. 3 περ. β'). Σε εφαρμογή της ως άνω νομολογίας του Ε' Τμήματος, το Πρακτικό Επεξεργασίας 601-602/2002 χαρακτήρισε την τελευταία αυτή ρύθμιση σε σχέση με την οριοθέτηση οικισμών σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές ως αντικείμενη στο άρθρο 43 παρ. 2 Σύντ., ενώ αντιθέτως στο ίδιο πρακτικό επικράτησε η άποψη ότι δεν εμφανίζονται προβλήματα συνταγματικότητας όσον αφορά την παραχώρηση της γενικής αρμοδιότητας στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας[22].

Γ. Όρια επέκτασης των οικισμών

8. Ένα δεύτερο σημαντικό ζήτημα αφορά τη δυνατότητα διεύρυνσης των ορίων των οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, απολύτως συναφές είναι και το πρόβλημα της επέκτασης του οικισμού με την έγκριση πολεοδομικής μελέτης για περιοχές οι οποίες βρίσκονται εκτός των ορίων του. Η διεύρυνση των αρχικώς τεθέντων ορίων των οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους θα μπορούσε να αποτελέσει μία μέθοδο οικιστικής επέκτασης με εξαιρετικά ευνοϊκούς όρους για την ιδιοκτησία, αλλά και κάλυψης οικιστικών τετελεσμένων πέριξ του αρχικού οικισμού. Η μέριμνα να αποφευχθεί η καταστρατήγηση της συνταγματικής επιταγής ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού (άρθρο 24 παρ. 2 Σύντ.) μέσω της διεύρυνσης των ορίων των μικρών οικισμών[23] είναι εμφανής στη νομολογία.

Αντιπαραβάλλοντας τις ρυθμίσεις που διέπουν την πολεοδόμηση οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους προς τις γενικώς ισχύουσες διατάξεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας[24] συνήγαγε το συμπέρασμα ότι συγκροτείται εν προκειμένω ένα εξαιρετικό και ευνοϊκό νομικό καθεστώς, το οποίο δεν θα μπορούσε να αφορά παρά μόνο τους οικισμούς, οι οποίοι είχαν διαμορφωθεί μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 1337/1983. Τελικό συμπέρασμα του Δικαστηρίου είναι συνεπώς ότι δεν επιτρέπεται η διεύρυνση των καθορισθέντων ορίων οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους με

βάση νέα πραγματική κατάσταση που τυχόν επιλοχώρησε, δεδομένου μάλιστα ότι η νέα κατάσταση αυτή είτε αφορά σε αυθαίρετη δόμηση, είτε αποτελεί συνέπεια της ίδιας της οριοθέτησης και της παρεπόμενης εφαρμογής των όρων δόμησης που θεσπίζονται για τους οριοθετημένους οικισμούς.

9. Προφανώς προκειμένου να προσαρμόσει το ισχύον δίκαιο στη νομολογία αυτή, ο νομοθέτης του άρθρου 19 παρ. 1 τελευταίο εδάφιο του ν. 2508/1997 προέβλεψε ότι στους ήδη οριοθετημένους οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους «δεν είναι επιτρεπτή η διεύρυνση των ορίων τους με νέα διοικητική πράξη». Η πράξη οριοθέτησης τίθεται κατά τον τρόπο αυτό στην κατηγορία των διοικητικών πράξεων, των οποίων η ισχύς απολαμβάνει, λόγω αυξημένων απαιτήσεων ασφάλειας δικαίου, μεγαλύτερης ακόμη προστασίας από εκείνης που αναγνωρίζεται στις συνήθεις πράξεις της διοίκησης, κατά τρόπον ώστε η ανάκληση, άλλως αναθεώρησή τους, να επιτρέπεται μόνον υπό εξαιρετικούς όρους. Πάντως, η εν προκειμένω απόλυτα διατυπωμένη απαγόρευση του νόμου πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως της ως άνω συναφούς νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου. Η διεύρυνση των ορίων του οικισμού απαγορεύεται στο μέτρο που μέσω αυτής επιδιώκεται η καταστρατήγηση της συνταγματικής επιταγής ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού και η νομιμοποίηση αυθαίρετων οικιστικών καταστάσεων.

Αντίθετα, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι υφίσταται εν προκειμένω απαγόρευση διόρθωσης του αρχικού καθορισμού ορίων στην περίπτωση όπου αυτός έχει γίνει παράνομα, ιδίως λόγω εσφαλμένης αντίληψης της διοίκησης ως προς τα πραγματικά χαρακτηριστικά του οικισμού, όπως αυτός είχε διαμορφωθεί κατά την αρχική του οριοθέτηση. Ήδη η νομολογία αναγνώρισε στην περίπτωση αυτή τη δυνατότητα αλλαγής των ορίων, επισημαίνοντας ότι τα αρχικά τεθέντα όρια επιτρέπεται να τροποποιηθούν «για λόγους νομιμότητας, όπως είναι η πλάνη περί τα πράγματα με πράξη, η οποία επιβάλλεται να αιτιολογεί

ται ειδικώς με αναφορά σε συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και στοιχεία»[\[25\]](#).

Πράγματι, η αρχή της διοικητικής νομιμότητας τίθεται εμπόδιο σε ερμηνευτικές εκδοχές, οι οποίες αποκλείουν τη δυνατότητα της διοίκησης να αναθεωρήσει παράνομες πράξεις της, εφόσον βεβαίως δεν θίγονται τα δικαιώματα και ιδίως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη τρίτων. Επομένως, η ως άνω ρύθμιση του άρθρου 19 παρ. 1 ν. 2508/1997 δεν μπορεί παρά να έχει το νόημα ότι απαγορεύεται η διεύρυνση των ορίων οικισμού με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, πλην των περιπτώσεων όπου η αρχική οριοθέτηση ήταν παράνομη λόγω ουσιαστικού σφάλματος. Αντίστοιχα ισχύουν εξάλλου και για άλλες πράξεις του πολεοδομικού δικαίου που αναθεωρούνται μόνον υπό αυστηρούς όρους, όπως είναι το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, το οποίο τροποποιείται ανά πάσα στιγμή λόγω πλάνης της

διοίκησης περί τα πράγματα[26].

10. Στο πλαίσιο της προσπάθειας ενίσχυσης των οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους ο νομοθέτης επέτρεψε επίσης τη σύνταξη και έγκριση πολεοδομικής μελέτης υπό προνομιακό για τους ιδιοκτήτες καθεστώς ουσιωδώς μειωμένων εισφορών σε γη, οι οποίες, μετά και από τις τροποποιήσεις που επέφερε το άρθρο 21 παρ. 2 του ν. 2508/1997, ανέρχονται κατά κανόνα στο μισό των εισφορών που οφείλονται στη συνήθη διαδικασία πολεοδόμησης[27]. Ο νόμος επιτρέπει την επέκταση του οικισμού με σύνταξη πολεοδομικής μελέτης, ακόμη και σε αδόμετες περιοχές, προκειμένου να καλυφθούν ανάγκες για κατοικία, καθώς και για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους[28].

Η νομολογία ερμήνευσε με έντονη διάθεση συστολής τις ρυθμίσεις αυτές, επισημαίνοντας και πάλι τον εξαιρετικό τους χαρακτήρα. Ειδικότερα, θεωρήθηκε ότι οι ως άνω ρυθμίσεις επιτρέπουν την επέκταση των οικισμών με πολεοδόμηση νέων περιοχών μόνον «στο απολύτως αναγκαίο για την αντιμετώπιση των επιτακτικών αναγκών τους μέτρο, το οποίο πάντως δεν μπορεί να υπερβαίνει ένα εύλογο όριο σε σχέση με το οριοθετημένο τμήμα του οικισμού» [29]. Το Συμβούλιο της Επικρατείας απαιτεί λοιπόν δύο στοιχεία για να θεωρηθεί θεμιτή η πολεοδομική επέκταση βάσει των κανόνων που ισχύουν για οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους: Αφενός πρέπει να αιτιολογηθεί ειδικά η κάλυψη επιτακτικών αναγκών οι οποίες επιβάλλουν την επέκταση. Επιπροσθέτως της υποχρέωσης ειδικής αιτιολογίας, η νομολογία θέτει ένα δεύτερο, ποσοτικό, όριο, το οποίο αφορά την αναλογία της έκτασης που καλύπτουν οι περιοχές στις οποίες επεκτείνεται ο οικισμός έναντι των ήδη υφισταμένων εντός των ορίων του. Όπως διευκρινίζεται πάντως στις σχετικές αποφάσεις, πέραν του ορίου που τίθεται κατά τον τρόπο αυτό, η επέκταση του οικισμού είναι μεν δυνατή, μόνον όμως σύμφωνα με την γενικά ισχύουσα διαδικασία σύνταξης πολεοδομικής μελέτης, η οποία συνεπάγεται για τους ιδιοκτήτες πολύ υψηλότερες εισφορές.

Δ. Η αρχή της λελογισμένης επέκτασης των οικισμών

11. Τα συμπεράσματα της νομολογίας που παρουσιάστηκαν ανωτέρω θα μπορούσαν βεβαίως να γίνουν αντιληπτά μεμονωμένα, ως λύσεις σε επιμέρους τεχνικά ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή των πολεοδομικών διατάξεων που διέπουν τους μικρούς οικισμούς της χώρας. Πρέπει να παρατηρήσει κανείς ωστόσο μία κοινή κατεύθυνση στις αποφάσεις αυτές, οι οποίες, όπως διαφαίνεται ορισμένες φορές από τα πραγματικά περιστατικά στα οποία αναφέρονται, με

εκάστοτε διαφορετικά νομικά εργαλεία θέτουν όρια στις πιέσεις οικιστικής μεγέθυνσης στις οποίες εκτίθενται οι οικισμοί αυτοί. Υποκρύπτεται έτσι στη νομολογία αυτή μια αρχή της *λελογισμένης επέκτασης των οικισμών*, ιδιαίτερα στις ευαίσθητες περιβαλλοντικά περιοχές, η οποία συνδέεται στενά με την αρχή της αειφορίας ή βιωσιμότητας[30]. Ενώ οι δυνάμεις της αγοράς πιέζουν προς την οικιστική χρήση κάθε περιοχής όπου αυτό αποδίδει οικονομικά, με αντίστοιχη επέκταση των οικισμών, η αρχή της αειφορίας επιβάλλει τη συνειδητή διαχείριση από το κράτος του χώρου, ως αναντικατάστατου φυσικού πόρου, προκειμένου να διασφαλισθούν αδόμητα αποθέματα γης προς απόλαυση και διαχείριση από τις μελλοντικές γενιές.

12. Ο κανόνας αυτός ενυπάρχει όχι μόνον στην ως άνω νομολογία σε σχέση με τους οικισμούς με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, όπου ίσως η παρουσία του είναι λιγότερο προφανής, αλλά αποτυπώνεται επίσης, σε διαφορετικές βαθμίδες έντασης και ευκρίνειας, σε ευάριθμες άλλες αποφάσεις και πρακτικά επεξεργασίας του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Πράγματι, η νομολογία προσεγγίζει με αυστηρότητα την αλόγιστη επέκταση των οικισμών ή τη δημιουργία νέων σε ευαίσθητες νησιωτικές[31] και παράκτιες περιοχές. Ειδικότερα, έχει νομολογηθεί ότι η αρχή της βιωσιμότητας σε περιοχές αυτής της κατηγορίας επιβάλλει την ικανοποίηση των οικιστικών αναγκών κατά πρώτο λόγο εντός των υφιστάμενων οικισμών, ενδεχομένως δε και με την λελογισμένη επέκτασή τους[32]. Εν προκειμένω, η βιώσιμη ανάπτυξη κατευθύνεται καταρχάς στην αναζωογόνηση των οικισμών που φθίνουν, ενώ μόνον σε περίπτωση κορεσμού τους επιτρέπεται να δημιουργούνται νέοι, εφόσον έχει προηγηθεί επαρκής χωροταξικός σχεδιασμός[33]. Στις περιπτώσεις των μεγάλων πόλεων, ο ως άνω κανόνας συνδέεται από τη νομολογία με τη δεσμευτικότητα των ρυθμιστικών σχεδίων και διατυπώνεται ως επιταγή ανάσχεσης της επέκτασης του οικιστικού ιστού[34] ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η σειρά δικαστικών αποφάσεων, οι οποίες απαγορεύουν την επέκταση των οικισμών εις βάρος περιοχών υψηλής αξίας για γεωργική χρήση[35].

13. Η αρχή της λελογισμένης επέκτασης των οικισμών έχει περιγραφεί στη βιβλιογραφία ως επιμέρους πρακτικός κανόνας που απορρέει από την αρχή του «βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος»[36], ενώ συναφής αντίληψη συνδέει τη σχετική νομολογία με την επιταγή προηγούμενου χωροταξικού σχεδιασμού και την αρχή της φέρουσας ικανότητας που απορρέει από την αρχή της αειφορίας[37]. Σε κάθε περίπτωση, εφόσον το θεμελιώδες περιεχόμενο του άρθρου 24 παρ. 2 έως 5 του Συντάγματος συνίσταται στον κανόνα ότι η πολεοδομία και η ανάπτυξη των οικισμών πρέπει να ρυθμίζονται με ορθολογικά κριτήρια[38], είναι προφανές ότι η αρχή της λελογισμένης οικιστικής επέκτασης βρίσκει έρεισμα όχι μόνον στη γενική αρχή της αειφορίας, αλλά και στους ειδικότερους συνταγματικούς κανόνες που διέπουν την πολεοδομία και την χωροταξία.

14. Κρίσιμο είναι, τέλος, να επισημάνει κανείς ότι ο ως άνω κανόνας δεν έχει καθόλου ριζοσπαστικό χαρακτήρα, αλλά αποβλέπει μόνον σε μία προγραμματισμένη και ορθολογική οικιστική ανάπτυξη, αποτελεί δε δεδομένο κτήμα νομικών πολιτισμών, όπου τα ατομικά δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, χαίρουν εξαιρετικής περιωπής. Έτσι, στο γερμανικό δίκαιο ο πολεοδομικός σχεδιασμός οφείλει πάντοτε (και όχι μόνον σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές) να λαμβάνει υπόψη του την αρχή της «προστασίας του εδάφους» (Bodenschutz) [39]. Όπως κατοχυρώνεται στην §1a εδ. 2 του γερμανικού Πολεοδομικού Κώδικα (Baugesetzbuch), η αρχή αυτή επιβάλλει τη φειδωλή χρήση των εδαφικών πόρων κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό, προκειμένου δε να μειωθούν οι νέες εκτάσεις που θα αναλωθούν για οικιστικούς σκοπούς ο νόμος προβλέπει ιδίως την αποκατάσταση και χρήση χώρων εντός του υφιστάμενου οικισμού.

[1] Η παρούσα μελέτη αποτελεί τη συμβολή του συγγραφέα στον υπό έκδοση τόμο προς τιμήν της ομ. Καθηγήτριας Π. Γέσιου Φαλτσή.

[2] Χαρακτηριστική εν προκειμένω είναι η μελέτη περίπτωσης που επιχειρεί στο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας ο Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό περιβάλλον- χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, Αθήνα 2002, σ. 450 επ.

[3] Όπως η διάταξη αυτή ισχύει μετά το άρθρο 8 παρ. 17 ν. 1512/1985.

[4] ΦΕΚ Δ' 181.

[5] ΦΕΚ Δ' 414.

[6] Οι διατάξεις που περιέχονται στα εν λόγω νομοθετήματα κωδικοποιήθηκαν στα άρθρα 79 επ. του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας.

[7] Πολύ χαρακτηριστικά παρουσιάζονται οι αντίρροπες τάσεις ερήμωσης και οικιστικών πιέσεων στους οικισμούς του νομού Αρκαδίας, σύμφωνα με μελέτη που υποβλήθηκε στην Γενική Διεύθυνση Πολεοδομίας ΥΠΕΧΩΔΕ και παρουσιάζει ο Α. Παπασαραντόπουλος, Η προστασία των παραδοσιακών οικισμών. Διοικητική πρακτική και νομολογία, (Νοέμβριος 2003), www.nomosphysis.org.gr.

[8] Για την αρμοδιότητα καθορισμού των ορίων του οικισμού βλ. ΣτΕ 1373/2003, 3111, 1712, 359/1998, 2072, 2009/1997 κλπ. Σε σχέση με την αρμοδιότητα έγκρισης πολεοδομικής μελέτης βλ. ΣτΕ 397/2003, 4062/2001, 3709/1999, 3692/1998, 5935/1996. Πρβλ. επίσης ΣτΕ 2626/2001.

[9] Χαρακτηριστικά ΣτΕ 1712, 359/1998, 2272/1997.

[10] Β. Σκουρής, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, 1991, σ. 82 επ., Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 5η έκδοση 2004, αρ. περ. 167 επ., σ. 93 επ.

[11] ΣτΕ 2562-3/2000, 408/1999, 1811/1995, (Ολομ.) 412 και 55/1993, (Ολομ.) 2281-2/1992. Την άποψη αυτή ακολουθεί και η Γλ. Σιούτη, σε Απ. Γέροντα/Σ. Λύτρα/Πρ. Παυλόπουλου/Γλ. Σιούτη/Σ. Φλογαίτη, Διοικητικό δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σ. 193.

[12] Σύμφωνα μάλιστα με τον Αν. Τάχο, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 8η έκδοση 2005, σ. 154, υφίσταται μια γενικότερη στροφή της νομολογίας προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης του κανονιστικού χαρακτήρα των πολεοδομικών μελετών.

[13] Βλ. ΣτΕ 1056/2000, 2324/1999, 4540/1998.

[14] Βλ. και ΣτΕ ΠΕ 601-602/2002, Αρμ. 2002, σ. 1020.

[15] ΣτΕ 1373/2003, 2775/1998, 2009/1997.

[16] Το πρόβλημα της κατανομής αρμοδιοτήτων στο πεδίο της πολεοδομίας μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και της κρατικής διοίκησης έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονου προβληματισμού στη θεωρία. Σχετικά βλ. ήδη τη μονογραφία του Κ. Ρέμελη, Περιβάλλον και τοπική αυτοδιοίκηση, αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε θέματα χωροταξίας πολεοδομίας και περιβάλλοντος, 1989, ιδίως σ. 44 επ. και 94 επ., καθώς και τις σκέψεις του Β. Σκουρής, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, σ. 114 επ. Πιο πρόσφατα Γ. Γιαννακούρου, Ο ρόλος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, στο Τόμο ΕΝΑΕ, Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και κράτος, 2000, σ. 275 επ., της ίδιας, Η άσκηση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 2000, σ. 360 επ., Π.-Μ. Ευστρατίου, Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους από τους ΟΤΑ, ΠερΔικ 2003, σ. 24 επ. Πρβλ. επίσης τις διαπιστώσεις του Ν.-Κ. Χλέπα, Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, 1999, σ. 75 επ., 224 επ., 359 επ.

[17] Κ. Μενουδάκος, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η βιώσιμη ανάπτυξη, στον τόμο Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του, Πρακτικά Ημερίδας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 31 επ. (53). Με έμφαση επίσης Π.-Μ. Ευστρατίου, ΠερΔικ 2003, σ. 24 επ.

[18] ΣτΕ 80-81/2001, 552/2000. Κάπως ηπιότερα οι ΣτΕ 1492/2000, 2317-8/1999, ΝοΒ 2001, σ. 122.

[19] ΦΕΚ Α΄ 124.

[20] ΦΕΚ Α΄ 140.

[21] ΦΕΚ Α΄ 197.

[22] ΣτΕ ΠΕ 601-602/2002.

[23] Π.Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Εισαγωγή, 2004, σ. 64.

[24] ΣτΕ 5248/1995, 2775/1998 και ΣτΕ ΠΕ 90/1998.

[25] ΣτΕ 5248/1995.

[26] Βλ. ΣτΕ 384/2002, 2675/2001, 3756/2000, 1027/1999, 1507/1997.

[27] Την ανισότητα που δημιουργείται από την εφαρμογή του καθεστώτος πολεοδόμησης οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους έναντι των υπολοίπων μορφών πολεοδόμησης τονίζει ο Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, 1997, σ. 37 επ.

[28] Άρθρο 2 π.δ. της 20/30.8.1985 (άρθρο 89 παρ. 2 ΚΒΠΝ). Ειδικότερα, ο νόμος διακρίνει μεταξύ αφενός περιαστικών, παραλιακών, τουριστικών, και δυναμικών οικισμών, και αφετέρου υπολοίπων οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους. Στην πρώτη περίπτωση μπορούν να πολεοδομηθούν διάσπαρτα δομημένες περιοχές, (υπό ορισμένους όρους) και αδόμητες περιοχές συνεχόμενες ή μη με τα όρια του οικισμού για την κάλυψη αναγκών κατοικίας και αναγκών σε κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους. Στη δεύτερη περίπτωση, ο νόμος επιτρέπει να εγκριθεί πολεοδομική μελέτη προκειμένου για περιοχές οι οποίες μπορεί να είναι και μη συνεχόμενες εκτάσεις του υπάρχοντος οικισμού, κατά προτίμηση εντός των ορίων του δήμου ή της κοινότητας, εφόσον η εντός του ορίου του οικισμού περιοχή δεν επαρκεί για την κάλυψη αναγκών κατοικίας ή αναγκών σε κοινόχρηστους ή κοινωφελείς χώρους.

[29] ΣτΕ 3692/1998, 6211/1996.

[30] Θεμελιωδώς για την αρχή της αειφορίας βλ. Μ. Δεκλερή, Ο δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος. Εγκόλπιο βιωσίμου αναπτύξεως, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σ. 141 επ. Η αρχή της αειφορίας ή βιωσιμότητας, έχει αποτελέσει ήδη αντικείμενο έντονης θεωρητικής ενασχόλησης. Ενδεικτικά Γρ. Καυκαλά, Βιώσιμη ανάπτυξη: Μια διεθνώς ανοιχτή συζήτηση για τη σχέση ανάπτυξης και περιβάλλοντος, ΠερΔικ 2000, σ. 513 επ., Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δίκαιο του περιβάλλοντος, 2005, σ. 55 επ., Ξ. Κοντιάδη,

Η συνταγματική διαρρύθμιση της σχέσης μεταξύ προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και δικαιώματος της ιδιοκτησίας (Ιούλιος 2003), www.nomosphysis.org.gr, *Κ. Μενουδάκου*, Η προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, *Νόμος και Φύση 1997*, σ. 9 επ., *Π. Πατρώνου*, Η περιβαλλοντική συνιστώσα της αειφόρου ανάπτυξης. Η πορεία μετά το Γιοχάνεσμπουργκ (Οκτώβριος 2002), www.nomosphysis.org.gr, *Κ. Σταμάτη*, Βιώσιμη ανάπτυξη και οικολογική διάσταση της ιδιότητας του πολίτη, *Νόμος και Φύση 1995*, σ. 9 επ., *Αν. Τάχου*, Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 5η έκδοση, 1998, σ. 59 επ., *Μ. Χαϊνταρλή*, Αειφορία, αειφόρος ανάπτυξη και δίκαιο, *ΠερΔικ 2001*, σ. 520 επ., *Αξιοσημείωτη είναι η κριτική στάση που λαμβάνει έναντι της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης ο Γ. Δελλής*, Το ατομικό δικαίωμα αντιμέτωπο στο οικονομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953-2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας. (Ιανουάριος 2004), παρ. 38 επ., www.nomosphysis.org.gr.

[31] Τη νομολογιακή εφαρμογή της αρχής της αειφορίας ειδικά στα νησιά έχει μελετήσει ο *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η συνταγματική αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών (Οκτώβριος 2004), www.nomosphysis.org.gr.

[32] ΣτΕ 1588/1999, ΣτΕ ΠΕ 362/1998, *ΠερΔικ 1999*, σ. 99 επ. με σημείωμα *Γ. Τράντα*, ΣτΕ ΠΕ 273/1998, δημοσιευμένο εις *Μ. Δεκλερής*, Το δίκαιο της βιωσίμου αναπτύξεως, 2000, σ. 221. Πρβλ. επίσης και τις διαπιστώσεις του ΠΕ 601-602/2002, *Αρμ. 2002*, σ. 1020.

[33] Βλ. επίσης ΣτΕ ΠΕ 14/1997.

[34] Βλ. ΣτΕ 2675/2001, 1027/1999, 4954/1997, καθώς και το ΠΕ 89/1997.

[35] ΣτΕ 3698/2000 (επταμελής) και κάπως αυστηρότερα η παραπεμπτική σε αυτήν 330/1999. Επίσης βλ. ΣτΕ 3489/2001, 4815, 2303/1998, 5527/1996, 5355/1995, 863/1993, 1042/1989, 1093-4, 1088/1988.

[36] *Μ. Δεκλερής*, Το δίκαιο της βιωσίμου αναπτύξεως, σ. 220.

[37] *Κ. Μενουδάκος*, Η απαίτηση του γενικού σχεδιασμού και της συνολικής εκτίμησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (Απρίλιος 2005), www.nomosphysis.org.gr. Επίσης *Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Δίκαιο του περιβάλλοντος, σ. 60.

[38] *Γ. Παπαδημητρίου*, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, *Νόμος και Φύση 1994*, σ. 379 επ. (388).

[39] Σχετικά βλ. *W. Brohm*, *Öffentliches Baurecht*, 3. Aufl. 2000, σ. 119 επ., *W. Erbguth / J. Wagner*, *Bauplanungsrecht*, 3. Aufl. 1998, σ. 42, *F.-J. Peine*, *Öffentliches Baurecht*, 2. Aufl. 1993, σ. 106.