

Το πολεοδομικό κεκτημένο και η Διοίκηση ως φορέας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού

Θεοδότη-Ειρήνη Ποθητού*

Εισαγωγή

«*Η δε εκ πλειόνων κωμών κοινωνία τέλειος πόλις, ήδη πάσης έχουσα πέρας της αυταρκείας ως έπος ειπείν, γινομένη μεν του ζην ένεκεν, ούσα δε του ευ ζην*»¹. Η παρούσα μορφή της πόλης, όμως, αμυδρά μόνο θυμίζει την πόλη που ο Σταγειρίτης φιλόσοφος οραματίζεται ως την ανώτατη μορφή κοινωνίας, η οποία υπάρχει για να εξασφαλίζει όλα τα αναγκαία και απαραίτητα αγαθά για τη ζωή του ανθρώπου, με απώτερο στόχο την κατάκτηση του ευ ζην, ήτοι της ηθικής τελείωσης, της ανώτερης ποιοτικά ζωής που διέπεται από το μέτρο και είναι απαλλαγμένη από ακρότητες και μεταβολές, της ηθικά εννοούμενης ευδαιμονίας².

Σε αντίθεση με τον κατά παράδοση ορισμό της πολεοδομίας ως τέχνης οικοδόμησης των πόλεων³, η σύγχρονη πολεοδομία⁴, αναλαμβάνοντας πριν από έναν και πλέον αιώνα πολύ ευρύτερο ρόλο από ό,τι στο παρελθόν, μπορεί να οριστεί ως μελέτη των συνθηκών, των εκδηλώσεων και των απαιτήσεων της εξέλιξης της πόλης, με σκοπό τον εξοπλισμό αστικών και άλλων χώρων, έτσι ώστε να δημιουργηθούν καλύτερες συνθήκες ζωής του συνόλου των κατοίκων⁵. Η πολεοδομία, η επέμβαση δηλαδή στην πόλη, κατά τον καθηγητή Γ. Σαρηγιάννη, γεννήθηκε ακριβώς από την ανάγκη αντιμετώπισης των πολεοδομικών προβλημάτων, ήτοι της άμετρης επέκτασης χωρίς ρυθμό, χωρίς σχέδιο, της απαλλοτρίωσης μέσα στην πόλη και της αποξένωσης του πολίτη από τον χώρο του και, κατά συνέπεια, τα ως άνω πολεοδομικά

* Δικηγόρος, Υποψήφια Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αθηνών.

¹ Βλ. *Αριστοτέλης*, Πολιτικά, Βιβλίο Α', 1252b27-1253a24.

² Βλ. *Π. Σούρλας*, Φιλοσοφία του δικαίου, σ. 123 επ., όπου κι αναφέρονται τα εξής: «οι (ελεύθεροι) πολίτες έχουν καθήκον να προτάσσουν το γενικό συμφέρον, την από κοινού προαγωγή του ευ ζην απέναντι στα επιμέρους ή ατομικά», για περισσότερες, δε, πληροφορίες βλ. σ. 198 επ., όπου παρατίθεται βιβλιογραφικός οδηγός για τον Αριστοτέλη και τα έργα του.

³ Βλ. *Βλ. Παπαρηγορίου*, Πολεοδομία, Περιβάλλον, Απαλλοτρίωση, 2003, σ. 5, όπου επισημαίνεται ότι ο όρος πολεοδομία δεν φαίνεται ετυμολογικά ακριβής, καθώς «με το δεύτερο συνθετικό του (-δομία) ο όρος δίδει έμφαση αποκλειστικά στη δόμηση και τον δομημένο χώρο της πόλεως και αγνοεί ότι ο δομημένος χώρος δεν είναι παρά μόνο ένα τμήμα της, διότι σ' αυτήν περιλαμβάνονται και οι ελεύθεροι χώροι».

⁴ Βλ. *Εγκυκλοπαίδεια ΔΟΜΗ*, τόμος 26, λήμμα *πολεοδομία*, σ. 389.

⁵ Κατά τον *Ν. Ρόζο*, η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης συνιστά την εσωτερική λειτουργικότητα των οικισμών, βλ. *Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού*, 1994, σ. 108, βλ. και *Ν. Ρώτης* στο σχόλιό του επί της ΣΤΕ (Ολ) 1876/80 ΤοΣ 6/1980, σ. 641, βλ. επίσης και ΣΤΕ 2154/92.

προβλήματα είναι ουσιαστικά προβλήματα της κοινωνίας. Για το λόγο αυτό επιτακτικός σκοπός της πολεοδομίας καθίσταται η διορθωτική παρέμβαση στο χτισμένο περιβάλλον⁶.

Στον ελλαδικό χώρο η πολεοδόμηση προηγήθηκε οποιουδήποτε χωροταξικού σχεδιασμού⁷ και μάλιστα για εξήντα χρόνια ο μοναδικός πολεοδομικός νόμος που εξεδόθη ήταν το ν.δ. της 17-7-1923 «Περί σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών»⁸, το οποίο, σε αντίθεση με τα μεταγενέστερα πολεοδομικά νομοθετήματα⁹, δεν απαιτούσε γενικότερο πολεοδομικό σχεδιασμό. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, δεν πρέπει να μας εκπλήσσει η πολεοδομική ακαταστασία που παρατηρείται κυρίως στις μεγαλουπόλεις της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης.

Σύμφωνα, όμως, με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος του 1975¹⁰, τα κρατικά όργανα, κατά την άσκηση της χωροταξικής και πολεοδομικής αρμοδιότητάς τους, επιβάλλεται να λαμβάνουν μέτρα που συντελούν στην ορθή χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας και την αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος, με σκοπό τη λειτουργική ανάπτυξη των οικισμών και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων, ενώ σε κάθε περίπτωση απαγορεύεται η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωσή της.

Ως προκύπτει, δηλαδή, από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, «το ελληνικό χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο στηρίζεται σε ένα αυστηρά συγκεντρωτικό μοντέλο ενός ιδιότυπου κρατικού (κεντρικού ή περιφερειακού) σχεδιασμού»¹¹. Το μοντέλο αυτό επικράτησε λόγω του ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός εξακολουθεί να θεωρείται στη χώρα μας

⁶ Λαμβάνοντας υπόψη τη σημερινή εικόνα των περισσότερων ελληνικών πόλεων, μας βρίσκει σύμφωνους ο ακόλουθος ορισμός του Δ. Φιλιππίδη για την «πολεοδομία»: Πολεοδομία είναι εκείνη η επιστήμη, που ερευνά ολοκληρωμένα το χτισμένο περιβάλλον, με σκοπό να παρέμβει διορθωτικά επάνω του, δηλαδή με τρόπο ώστε να ικανοποιηθεί μία διατυπωμένη κοινωνική ανάγκη, βλ. Δ. Φιλιππίδης, Είκοσι θέσεις για την πολεοδομία, 1990, σ. 9.

⁷ Βλ. Σ. Ρίζος, Τι είναι η χωροταξία, ΕλλΔ/νη 39/1998, σ. 253.

⁸ Για τα ισχύοντα πολεοδομικά νομοθετήματα από της συστάσεως του ελληνικού κράτους, βλ. Κ. Τέκτονος, Η ιστορική εξέλιξη της πολεοδομικής νομοθεσίας, ΕΔΔΔ 1961, σ. 287.

⁹ Οι νόμοι 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών», 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές διατάξεις» και 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» προβλέπουν δύο στάδια πολεοδομικής επεμβάσεως, τα οποία παρά την ασυνέπεια του νομοθέτη ως προς τη χρησιμοποίηση των όρων (για την α' φάση γενική μελέτη - γενικό πολεοδομικό σχέδιο - ρυθμιστικό σχέδιο, γενικό πολεοδομικό σχέδιο, ΣΧΟΟΑΠ αντίστοιχα και για τη β' φάση ειδικές πολεοδομικές μελέτες - πολεοδομική μελέτη - πολεοδομική μελέτη και πράξη εφαρμογής, πολεοδομικές μελέτες αναπλάσεων, παραγωγικών πάρκων ή άλλων πολεοδομικών μελετών αντίστοιχα), έχουν τα εξής κοινά χαρακτηριστικά: η πρώτη φάση έχει γενικότερο, κατευθυντήριο και προγραμματικό χαρακτήρα, ενώ η δεύτερη στηρίζεται στην πρώτη και έρχεται να εκτελέσει, να εξειδικεύσει και να υλοποιήσει τους στόχους της. Πλέον η νομοθεσία μας ενστερνίζεται τις τάσεις που είχαν ήδη επικρατήσει στη Γαλλία και τη Γερμανία, βλ. αναλυτικότερα Β. Σκουρής, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, 1991, σ. 59, υποσ. 19.

¹⁰ Άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος: «Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικών περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης».

¹¹ Βλ. Π.Μ. Ευστρατίου, Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους από τους Οργανισμούς Τροπικής Αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 1/2003, σελ. 27.

παραδοσιακά ως κρατική και όχι ως τοπική υπόθεση^{12,13}. Αυτός είναι και ο λόγος που φορείς του πολεοδομικού σχεδιασμού δεν είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά ο Υπουργός Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε ως κεντρικό όργανο ή ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας (ΓΓΠ) ως περιφερειακό όργανο ανάλογα με τη σημασία και τον τομέα της αρμοδιότητάς τους¹⁴.

Ο κανόνας αυτός του πολεοδομικού κεκτημένου, ως εξειδίκευση της αρχής της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης, συνιστά φραγμό στις πολεοδομικές επεμβάσεις, που είναι ικανές να επιφέρουν ανεπανόρθωτες βλάβες στο οικιστικό περιβάλλον και γενικότερα στην ποιότητα ζωής των ανθρώπων. Η τήρηση του κανόνα αυτού απαιτεί από το νομοθέτη και τη διοίκηση ως φορέων του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού τη λήψη μέτρων που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος, ενώ υπόκειται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος, βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας, σταθμίζει τη συγκεκριμένη ρύθμιση τόσο αυτοτελώς όσο και σε συνάρτηση προς το σύνολο της εισαγόμενης νέας ρύθμισης.

Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με τη νομολογία του, εισήγαγε πρώτο τον όρο του «πολεοδομικού κεκτημένου» και κατ' επέκταση έκρινε ότι το οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε συνταγματικώς προστατευόμενη αξία, επιτάσσοντας τον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη να ρυθμίσει την χωροταξική οργάνωση και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας βάσει ενός ορθολογικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, υπαγορευόμενου από χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια όπως είναι η ιδιομορφία, ο χαρακτήρας μιας περιοχής ως πόλεως, προαστίου ή χωριού και η εν γένει φυσιογνωμία, καθώς και οι ανάγκες κάθε

¹² Βλ. *Π.Μ. Ευστρατίου*, όπ.π., υποσ. 11, όπου ορθώς επισημαίνεται ότι «παρ' όλο ό,τι λαμβάνει χώρα μόνο σε τοπικό επίπεδο και αφορά ως εκ τούτου τουλάχιστον ένα δήμο, μία κοινότητα, μία οργανική πολεοδομική ενότητα ή και ένα οικοδομικό τετράγωνο, θεωρείται ότι δεν είναι αποκλειστικά τοπική υπόθεση, αλλά έχει οπωσδήποτε πάντοτε και υπερτοπικό (περιφερειακό ή ακόμα και εθνικό) χαρακτήρα με εξαίρεση όσες πράξεις αφορούν την εφαρμογή του σχεδίου (πράξεις αναλογισμού, πράξεις εφαρμογής, έκδοση οικοδομικών αδειών)» Βλ. σχετικά και ΣτΕ 2317/99, 1227/00. Βλ. ακόμα ΣτΕ 563/79, 2774/989, 2317-2329/99, ΠΕ 2/96, 508/97.

¹³ Ο αναθεωρητικός νομοθέτης αντιμετώπισε το ανωτέρω ζήτημα «μικρόψυχα και συγκαταβατικά» (βλ. *Π.Μ. Ευστρατίου*, Πολεοδομικός σχεδιασμός, τοπική αυτοδιοίκηση και αναγκαστική απαλλοτρίωση, ΠερΔικ 4/2000, σ. 475, του *ιδίου*, Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 1/2003, σ. 24), με την αναδιατύπωση του άρθρου 102 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος, ώστε να διασφαλίζεται η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να αναθέτει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού την άσκηση των αρμοδιοτήτων, που συνιστούν κρατική αποστολή (Για το ίδιο ζήτημα βλ. και *Π. Μαθαίου*, Συνταγματική αναθεώρηση και τοπική αυτοδιοίκηση, ΠερΔικ 4/2000, σ. 485, *Γ. Γιαννακούρου*, Η άσκηση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 2000, σ. 360, *Κ. Μενουδάκος*, Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την αναθεώρηση, ΝοΒ 50/2002, σ. 45, *Δ. Οικονόμου*, Η αναγκαιότητα του εκσυγχρονισμού των συνταγματικών διατάξεων που συνδέονται με την οργάνωση του χώρου και την προστασία του περιβάλλοντος, ΠερΔικ 4/2000, σ. 521).

¹⁴ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 563/79, 2774/98, 2319/99, 3343/99, 1227/00, 1800/00, 951/02, 1271/02, 3250/02, ΠΕ 601-2/02, δια των οποίων έχουν κριθεί αντισυνταγματικές διατάξεις νόμων (άρθρο 33 παρ. 3 του ν. 1337/83, 25 παρ. 7 του ν. 2508/97, 10 του ν. 3044/02), οι οποίες αναφέρονται στη μεταβίβαση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από τα κρατικά όργανα στους ΟΤΑ.

περιοχής, ώστε οι οικισμοί να διαμορφώνονται κατά τρόπο λειτουργικό και να εξασφαλίζουν τους καλύτερους, κατά το δυνατό, όρους διαβίωσης.

Η συνεχιζόμενη επιδείνωση της πολεοδομικής ακαταστασίας και ορισμένες άστοχες επιλογές του νομοθέτη ώθησαν το Συμβούλιο της Επικρατείας να προχωρήσει με την απόφαση 10/1988 της Ολομελείας «σε μία τολμηρή μεν, αλλά επιβεβλημένη», ως επιτυχώς τη χαρακτήρισε ο καθηγητής Β. Σκουρής, «ερμηνεία του άρθρου 24 του Συντάγματος, προκειμένου να περισωθεί ό,τι θετικό έχει απομείνει και να αποσοβηθούν νέες, επιβλαβείς και ανεπανόρθωτες ζημιές στο περιβάλλον». Πρόκειται για τη γενέθλια απόφαση¹⁵ του πολεοδομικού κεκτημένου, η οποία αποτέλεσε την απαρχή σωρείας παρόμοιων αποφάσεων, με τις οποίες το Συμβούλιο της Επικρατείας χάραξε μία πορεία προς το βιώσιμο οικιστικό περιβάλλον, ελέγχοντας συγκεκριμένες πολεοδομικές ρυθμίσεις ως προς τις επιπτώσεις τους στους οικισμούς και τους κατοίκους τους και κρίνοντάς τες αντισυνταγματικές και δη μη εφαρμοστέες, όταν οδηγούν σε επιδείνωση της υπάρχουσας κατάστασης¹⁶.

Η αρχή αυτή είναι πασιφανές ότι έρχεται ως αντίδοτο στο αδιέξοδο της διαρκούς υποβάθμισης των όρων διαβίωσης των μαζών που πλημμυρίζουν τον αστικό χώρο και της περαιτέρω επεκτάσεως των μεγαπόλεων, αντίδοτο, το οποίο βρίσκει την ακριβή έκφασή του στη ρητή -μετά την αναθέωση του Συντάγματος του 2001- κατοχύρωση της αρχής της αειφορίας¹⁷, η οποία είχε ήδη περιληφθεί σε διατάξεις της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας¹⁸.

¹⁵ Αξίζει να σημειωθεί ότι προηγούμενες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως οι υπ' αριθμ. 1876/80 και 3732/80, είχαν ήδη θεωρήσει ότι «η χωροταξική κατανομή εις οικιστικές ή μη περιοχές και η δόμησις εν γένει γίνεται επί τη βάσει κανόνων διαμορφωμένων υπό του κοινού νομοθέτου, αποδέκτου της συνταγματικής ταύτης επιταγής και εμπνεομένων εκ της ανάγκης διαφυλάξεως του περιβάλλοντος και λελογισμένης αναπτύξεως των οικισμών εν όψει των κρατουσών πολεοδομικών αντιλήψεων και επιστημονικών δεδομένων και αναλόγως της ιδιομορφίας του χαρακτήρος και του προορισμού εκάστου εκ αυτών...ως εκ των επιδιωκομένων υπό της διατάξεως ταύτης σκοπών, της εξασφαλίσεως δηλονότι τόνου της λειτουργικότητος και της ομαλής αναπτύξεως των οικισμών, όσον και της καλύτερας εις αυτούς διαβιώσεως των πολιτών».

¹⁶ Τις αντιλήψεις αυτές είχε ήδη ενστερνισθεί και η επιστήμη. Βλ. ενδεικτικά Αλ. Σακελλαρόπουλος, Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος, Β' Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1982, σ. 223-254, Αν. Τάχου, Η προστασία του περιβάλλοντος, Κ. Γιαννακοπούλου, Η νομική προστασία του περιβάλλοντος, 1981, Κ. Σταμάτης, Το νομικό καθεστώς της ρυπάνσεως της θαλάσσης, ΕΔΔΔ 1973, σ. 140 επ., Ν. Ρώτη, Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος, Α' Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1979, σ. 121-146, Β. Ρώτης, Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος, Αμφιλεγόμενες νομολογιακές τάσεις ως προς την έκταση και την αποτελεσματικότητα της, ΤοΣ 1986, σ. 553 επ.

¹⁷ Βλ. άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος: «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας».

¹⁸ Ειδικότερα, στο άρθρο 1 του νόμου 2742/99 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 207/7-10-1999) ορίζεται ότι σκοπός του νόμου αυτού είναι μεταξύ άλλων η θεσμοθέτηση διαδικασιών και μέσων άσκησης χωροταξικού σχεδιασμού που προωθούν την αειφόρο και ισόρροπο ανάπτυξη, ενώ και οι στόχοι και οι αρχές του χωροταξικού σχεδιασμού που περιέχονται στο άρθρο 2 του αυτού νόμου, όπως είναι η αρχή της αναβάθμισης της ποιότητας ζωής των πολιτών και της βελτίωσης των υποδομών στο σύνολο του εθνικού χώρου και ιδιαίτερα στις περιοχές που παρουσιάζουν προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης και περιβαλλοντικής υποβάθμισης, εξυπηρετούν την βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη. Εν συνεχεία, στο άρθρο 1 του

Σκοπό η παρούσα μελέτη έχει, μέσα στα πλαίσια του πολεοδομικού κεκτημένου και της βιωσίμου αναπτύξεως, να παρουσιάσει, δια της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (από το 1975 μέχρι σήμερα)¹⁹, όσα έλαβαν και λαμβάνουν χώρα στους τομείς α) των κανόνων δόμησης, β) των χρήσεων γης και γ) των κοινοχρήστων χώρων από τα κρατικά όργανα ως φορείς του πολεοδομικού σχεδιασμού, ήτοι τη στάση που έχει υιοθετήσει ο κοινός και κανονιστικός νομοθέτης σε αντίθεση με όσα επιτάσσουν οι συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις, καθώς και διεθνή κείμενα²⁰. Απώτερος στόχος όλων των ανωτέρω αποτελεί η άσκηση κριτικής στη μέχρι σήμερα συμπεριφορά των κρατικών οργάνων, η οποία και θα μας οδηγήσει στον δραστικό ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν στις μέρες μας τόσο η Βουλή όσο και η Κρατική Διοίκηση, ώστε η σύγχρονη πόλη του 21^{ου} αιώνα να είναι βιώσιμη.

νόμου 2508/97 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 124/13-6-1997) ορίζονται ως σκοποί του νόμου η διασφάλιση της οικιστικής οργάνωσης των πόλεων και οικισμών με τον επιθυμητό συσχετισμό των οικιστικών παραμέτρων, την προστασία του περιβάλλοντος, την ανακοπή της άναρχης δόμησης και τον καθορισμό κριτηρίων ανάπτυξης, καθώς και η αναβάθμιση του περιβάλλοντος και ιδίως των υποβαθμισμένων περιοχών με την εξασφάλιση του αναγκαίου κοινωνικού εξοπλισμού, της τεχνικής υποδομής και τον έλεγχο χρήσεων σύμφωνα με πολεοδομικά σταθερότυπα και κριτήρια καταλληλότητας.

¹⁹ Πρόκειται κυρίως για αποφάσεις του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας: το 1990 ο Μιχαήλ Δεκλερής, ως Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, εισηγήθη τη δημιουργία ειδικού τμήματος για το Περιβάλλον, το οποίο θα καθίσταται αρμόδιο για τον έλεγχο των δημοσίων αποφάσεων σε όλες τις «περιβαλλοντικές υποθέσεις». Ο προσδιορισμός και η απαρίθμηση των «περιβαλλοντικών υποθέσεων» έγινε με ευρύτητα και πληρότητα που κάλυψε σχεδόν όλα τα θέματα της βιωσίμου αναπτύξεως. Ταυτοχρόνως, η ανάθεση της δικαιοδοσίας επ' αυτών στο Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, αρμόδιο μέχρι τότε για την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων, αφ' ενός μεν διασφάλιζε την ενότητα της δικαιοδοτικής δράσεως στο περιβάλλον, αφ' ετέρου δε προσεπτόριζε στο Τμήμα αυτό την αναγκαία προς τούτο προληπτική και κατασταλτική εξουσία επεμβάσεως. Η εισήγηση αυτή έγινε δεκτή από την τότε Κυβέρνηση και με τον νόμο 1968/1991 το Ε' Τμήμα έλαβε την πλήρη υπόστασή του.

²⁰ Η συνδιάσκεψη του ΟΗΕ στη Στοκχόλμη για το Ανθρώπινο Περιβάλλον (5-16 Ιουνίου 1972) ήταν η απαρχή σε παγκόσμιο κυβερνητικό επίπεδο για την προστασία του περιβάλλοντος. Η Αρχή του Βιώσιμου Αστικού Περιβάλλοντος εξαγγέλλεται στη Διακήρυξη της Στοκχόλμης με την αρχή 15, όπου ορίζεται ότι «ο σχεδιασμός πρέπει να εφαρμόζεται σε ανθρώπινους οικισμούς και αστικά κέντρα με επιδίωξη να αποφεύγονται δυσμενείς επιδράσεις στο περιβάλλον και να επιτυγχάνονται τα καλύτερα δυνατά κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά οφέλη για όλους». Είκοσι χρόνια μετά, ακολούθησε η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (UNCED) που πραγματοποιήθηκε στο Ρίο ντε Τζανέιρο (3-14 Ιουνίου 1992), όπου ο ΟΗΕ δοκίμασε να προωθήσει ένα Σχέδιο Δράσης (τον Οδηγό Agenda 21) με σκοπό «τη ρύθμιση και τον αποτελεσματικό έλεγχο των οικονομικών, τεχνολογικών και θεσμικών συστημάτων, έτσι ώστε οι κάτοικοι του πλανήτη να επιβιώσουν και να συμβιώσουν μέσα σε ένα ισόρροπο περιβάλλον» (παρ. 7). Η Παγκόσμια Διάσκεψη στο Γιοχάνεσμπουργκ (26 Αυγούστου - 4 Σεπτεμβρίου 2002), τέλος, εγκαινιάζει την τρίτη φάση ανάπτυξης του Διεθνούς Δικαίου Περιβάλλοντος και αποτελεί την κατάληξη μίας δεκαετίας μακρών συζητήσεων, σχετικών με τη βιώσιμη ανάπτυξη, και μίας τριακονταετίας από την ορμητική εισβολή του περιβάλλοντος στην κεντρική πολιτική σκηνή (για περισσότερες πληροφορίες βλ. ενδεικτικά Π. Γρηγορίου, Γ. Σαμιώτης, Ρ. Τσάλτας, Η συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (Rio de Janeiro) για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, 1993, ακόμη Β. Καραγεώργου, Η παγκόσμια διάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ για την αειφόρο ανάπτυξη, ΠερΔικ 3/2002, σ. 495 και της ίδιας, Η παγκόσμια διάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ και η διεθνής συνεργασία για την αειφόρο ανάπτυξη, ΕΔΔΔ 1/2003, Ευ. Ραυτόπουλος, Όψεις της διαδρομής του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος από τη Στοκχόλμη στο Γιοχάνεσμπουργκ (1972-2002), Γρ. Τσάλτας, Από τη διακήρυξη του Ρίο για το περιβάλλον και την ανάπτυξη στην πολιτική διακήρυξη του Γιοχάνεσμπουργκ για την αειφόρο ανάπτυξη και Μ. Μοδινός, Τα πορίσματα του Γιοχάνεσμπουργκ, μία πρώτη ανάγνωση σε: Γρ. Τσάλτας (επιμ.), Γιοχάνεσμπουργκ, η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για την Αειφόρο Ανάπτυξη, 2003, σ. 75 επ., και Μ. Δεκλερής, Θεωρία Βιωσιμότητας, εγχειρίδιο που διανεμήθη στα πλαίσια του εκπαιδευτικού - επιμορφωτικού σεμιναρίου «Περιβάλλον και Βιωσιμότης: Επιστήμη - Δίκαιο - Δημοσία Πολιτική» Α' Κύκλος, Αθήνα, 2003).

Κεφάλαιο 1: Κανόνες δόμησης

1.1. Θεσμικό πλαίσιο

Οι κανόνες του οικοδομικού δικαίου²¹ ενυπάρχουν διάσπαρτοι σε διάφορες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, που αντιστοιχούν κατά βάση στο τρίτο μέρος του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, στο οποίο κωδικοποιούνται οι διατάξεις του Πολεοδομικού Κανονισμού του ΓΟΚ, σύμφωνα με τον ν. 1577/85 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός», ως τροποποιήθηκαν με τους νόμους 1772/88 «Τροποποίηση διατάξεων του ν. 1577/85 Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός και άλλες σχετικές διατάξεις» και 2831/00 «Τροποποίηση των διατάξεων του ν. 1577/85 Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός και άλλες πολεοδομικές διατάξεις»²² και οι διατάξεις οι σχετικές με την τακτοποίηση και την προσκύρωση των οικοπέδων αντίστοιχα.

Ο σκοπός του ΓΟΚ, ως ορίζει το άρθρο 1 αυτού (άρθρο 241 ΚΒΠΝ), συνίσταται «στον καθορισμό όρων, περιορισμών και προϋποθέσεων για την εκτέλεση οποιασδήποτε κατασκευής εντός ή εκτός των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών, ώστε να προστατεύεται το φυσικό, οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον, καθώς και να εξυπηρετείται το

²¹ Βλ. *Π.Μ. Ευστρατίου*, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Εισαγωγή, σ.114 επ., όπου αναφέρεται ότι «Το οικοδομικό δίκαιο αποτελεί το αναγκαίο συμπλήρωμα του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και περιλαμβάνει το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν τη μεμονωμένη δόμηση των κτιρίων στα οικόπεδα. Οι κανόνες αυτοί προηγήθηκαν ιστορικά του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου και έχουν ως αποστολή να εξασφαλίσουν την ασφαλή κατασκευή και χρήση των κτιρίων, την υγιεινή διαβίωση και εργασία σ' αυτά και την ικανοποίηση αισθητικών αναγκών», ενώ και ο Β. Σκουρής (βλ. όπ.π., υποσ. 9, σ.189) επισημαίνει ότι «παρά την επέκταση των στόχων του, το οικοδομικό δίκαιο εξακολουθεί να διαφέρει από το πολεοδομικό: οι πολεοδομικοί κανόνες θέλουν να προγραμματίσουν και να σχεδιάσουν την ανάπτυξη και διαμόρφωση των πόλεων και των οικισμών, ενώ οι διατάξεις του οικοδομικού δικαίου διαλαμβάνουν τους όρους κατασκευής των συγκεκριμένων κάθε φορά κτιρίων».

²² Σε σύγκριση, δε, του ισχύοντος ΓΟΚ με τους προγενέστερους (π.δ. της 3-4-1929, β.δ. της 9-8-1955 και ν.δ. 8/1973), καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, αν και με τον ΓΟΚ του 1985 επιχειρήθηκε κατ' αρχήν απλοποίηση των διατάξεων (ενδεικτικά, αναφέρουμε ότι ενώ ο ΓΟΚ του 1973 είχε 130 άρθρα, ο ΓΟΚ του 1985 έχει μόνο 35), εν τούτοις από τη δομή, το περιεχόμενο και τη διατύπωση των διατάξεων αυτών συνάγεται ότι αποτελεί ένα τεχνικό και τεχνοκρατικό εργαλείο, εμπιστευμένο μόνο στους «ειδικούς», καθώς οιοσδήποτε άλλος αδυνατεί να κατανοήσει τις έννοιες και να συλλάβει το περιεχόμενό τους. Θα έλεγε κανείς ότι σκόπιμα εμφανίζεται ότι οι έννοιες που περιέχονται στο ΓΟΚ/85 απαιτούν αξιολόγηση ως «τεχνικού» χαρακτήρα έννοιες (βλ. *Π.Μ. Ευστρατίου*, Οι νέες αρμοδιότητες των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων σε θέματα Πολεοδομικού και Οικοδομικού Δικαίου, ΕλλΔ/νη 44/2003, σ. 34, όπου (σ. 39) επισημαίνεται ότι «αν και το πολεοδομικό και οικοδομικό δίκαιο αναφέρονται συχνά ως «τεχνικό» δίκαιο», ο σχεδιασμός δεν είναι μόνο μια δημιουργική δραστηριότητα των μελετητών (πολιτικών μηχανικών, αρχιτεκτόνων κ.α.), αλλά συγχρόνως μια δραστηριότητα που διέπεται από τις αρχές της έννομης τάξης. Δεν υπάρχει σχεδιασμός του χώρου έξω από το δίκαιο», την οποία μόνο η διοίκηση και η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μπορούν, κατά τη διακριτική τους ευχέρεια, να πραγματοποιήσουν και ως εκ τούτου ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στην υπέρβαση των άκρων ορίων αυτής της διακριτικής τους ευχέρειας. Υποστηρίζεται και η άποψη ότι ο νέος ΓΟΚ δεν διαφέρει σε τίποτα από τους παλαιούς όσον αφορά στην αντίληψη της κατοικίας ως αντικειμένου εμπορευματοποίησης και εκμετάλλευσης και όχι αγαθού συλλογικής κατανάλωσης (κοινωνικού αγαθού). Η μόνη διαφορά του, που κατά κάποιο τρόπο αποτελεί και πλεονέκτημα σε σχέση με τους παλαιούς ΓΟΚ, είναι ότι μέσα από την εκμετάλλευση και κερδοσκοπία των ακινήτων προσπαθεί με τις καινοτομίες που εισάγει, να επιτύχει ένα καλύτερο πολεοδομικό περιβάλλον και ως εκ τούτου η πραγματική συνεισφορά του αφορά μόνο τις νέες περιοχές, στις οποίες και κατά κύριο λόγο θα μπορούν να φανούν τα πλεονεκτήματα αυτά.

κοινωνικό συμφέρον». Ο σκοπός, όμως, αυτός του ΓΟΚ δεν κατόρθωσε να επιτευχθεί, τουλάχιστον όχι στο βαθμό που απαιτείτο για την επιτυχή αντιμετώπιση των πολεοδομικών προβλημάτων της χώρας, καθώς, ως ήδη από το 1986 είχε παρατηρηθεί²³, οι διατάξεις του νέου ΓΟΚ μπορούσαν να «λύσουν τα χέρια» σε έναν προικισμένο αρχιτέκτονα να δημιουργήσει ένα αξιόλογο έργο, αλλά παράλληλα «έλυναν τα χέρια» και στη μεγάλη μάζα ιδιοκτητών και κατασκευαστών για μια αντιπολεοδομική και σε τελευταία ανάλυση και αντικοινωνική οικοδομική ανάπτυξη.

Οι όροι και περιορισμοί δόμησης περιλαμβάνουν 1) την κατά κανόνα, δηλαδή τις ελάχιστες διαστάσεις (πρόσωπο, εμβαδόν) που πρέπει να έχουν τα οικοπέδα για να είναι άρτια και οικοδομήσιμα, και την κατά παρέκκλιση αρτιότητα, 2) το συντελεστή δόμησης (Σ.Δ.) ή συντελεστή κατ' όγκον, που είναι καθαρός αριθμός και προκύπτει από τη διαίρεση του αθροίσματος των κτισμένων επιφανειών όλων των ορόφων του κτιρίου προς το εμβαδόν του οικοπέδου, 3) το επιτρεπόμενο μέγιστο ποσοστό κάλυψης οικοπέδου, δηλαδή ποια μπορεί να είναι η αναλογία της κτισμένης προς την άκτιστη επιφάνειά του, 4) το μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος, που προκύπτει από τον Σ.Δ. και τον αντίστοιχο αριθμό ορόφων, 5) τις ελάχιστες διαστάσεις πρασιών και παροδίων στοών, όπου προβλέπονται, 6) τα οικοδομικά συστήματα ή αλλιώς συστήματα δόμησης (άρθρο 160 παρ. 2 ΚΒΠΝ) κ.α. Ενδεικτικά στα πλαίσια της παρούσας μελέτης θα αναφερθούμε στην περίπτωση της κατά κανόνα και κατά παρέκκλιση αρτιότητας.

1.2. Η περίπτωση της αρτιότητας

1.2.1. Η κατά κανόνα αρτιότητα και η διάσταση του βάθους ως προϋπόθεσή της

Σύμφωνα με το άρθρο 243 ΚΒΠΝ, άρτιο και οικοδομήσιμο θεωρείται το οικοπέδο εκείνο (το οποίο εντάσσεται στο σχέδιο πόλεως μετά την 18-12-85, ημερομηνία δημοσίευσης του ν. 1577/85), το οποίο έχει τα ελάχιστα όρια εμβαδού και προσώπου κατά τον κανόνα, τα οποία καθορίζονται στην περιοχή και εφόσον μέσα στο οικοδομήσιμο τμήμα του μπορεί να εγγραφεί κάτοψη κτιρίου με την ελάχιστη επιφάνεια και την ελάχιστη πλευρά, που καθορίζονται από τους όρους δόμησης της περιοχής.

Υπό το καθεστώς του ΓΟΚ/73 (ν.δ. 8/73) και συγκεκριμένα βάσει του άρθρου 33 παρ. 1 αυτού, τα ελάχιστα όρια εμβαδού και διαστάσεων των οικοπέδων στις περιοχές των πόλεων

²³ Βλ. Αθ. Αραβαντινός, Πολεοδομικός Σχεδιασμός, 1986, σ. 220 επ., όπου εν συνεχεία αναφέρεται ότι «γενικά σε πολλά σημεία του νέου ΓΟΚ διαβλέπεται η τάση να «βοηθηθεί» ο κατασκευαστής, ο ιδιοκτήτης ή και αργότερα ο ένοικος άμεσα ή έμμεσα, ρητά ή σιωπηρά, νόμιμα ή αυθαίρετα στο να προσαυξήσει ουσιαστικά το συντελεστή δόμησης που σήμερα (δηλαδή το 1986) ισχύει».

και κωμών του Κράτους, όπου η δόμηση γίνεται κατά το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα, ορίζονται σε 15 μ. δια το πρόσωπο, 25 μ. δια το βάθος και 400 τ.μ. για το εμβαδόν. Η προϋπόθεση, όμως, των 25 μ. για το βάθος παρελήφθη από την μεταγενέστερη διάταξη του άρθρου 6 παρ.2 εδ. α του ΓΟΚ/85 (ν. 1577/85)²⁴, η οποία επιτρέπει το χαρακτηρισμό ως άρθρων και οικοδομήσιμων των εχόντων δημιουργηθεί πριν από τη δημοσίευση του νόμου αυτού οικοπέδων, που έχουν τα ελάχιστα νόμιμα όρια εμβαδού και προσώπου, ανεξαρτήτως της διαστάσεως του βάθους τους.

Η τελευταία αυτή διάταξη, όμως, κρίθηκε ως αντισυνταγματική από το Συμβούλιο της Επικρατείας²⁵, με το σκεπτικό ότι καθίστανται πλέον οικοδομήσιμα οικόπεδα μη άρθια, με μικρό ως και ελάχιστο βάθος, τα οποία επιβαλλόταν να τακτοποιηθούν για να καταστούν οικοδομήσιμα ή να προσκυρωθούν, είτε άλλως να ορισθούν ως κοινόχρηστοι χώροι²⁶. Κατά τον τρόπο, δηλαδή, αυτόν, καταργείται για όλες γενικώς τις περιοχές της χώρας σχεδιασμός (ως προς τη διάσταση του βάθους), υπαγορευόμενος από πολεοδομικά κριτήρια και προσαρμοσμένος στις ανάγκες και τη φυσιογνωμία κάθε περιοχής και έτσι επιδεινώνονται προδήλως οι όροι διαβίωσης των κατοίκων. Την ως άνω επιδείνωση δεν αποτρέπει ο έλεγχος που διενεργεί η Πολεοδομική Αρχή ή η ΕΠΑΕ²⁷ (άρθρο 3 παρ. 1 του ΓΟΚ/85), προκειμένου να διαπιστώσει εάν το κτίριο εντάσσεται στο περιβάλλον, ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι όροι διαβίωσης²⁸.

1.2.2. Η κατά παρέκκλιση αρτιότητα

Δυνατή καθίσταται και η κατά παρέκκλιση δόμηση, ήτοι όταν δεν συντρέχουν οι κατά κανόνα προϋποθέσεις αρτιότητας, ως αυτές ορίζονται στο άρθρο 243 ΚΒΠΝ. Οι προϋποθέσεις, δε, της κατά παρέκκλιση αρτιότητας καθορίζονται από τους όρους δόμησης κάθε περιοχής.

²⁴ Βλ. την εισηγητική έκθεση του ν. 1577/85, όπου αναφέρεται ότι το προγενέστερο νομικό καθεστώς, ήτοι ο ΓΟΚ/73, ο οποίος προέβλεπε και τη διάσταση του βάθους ως μία εκ των τριών προϋποθέσεων αρτιότητας των οικοπέδων, ήταν πολύπλοκο και δημιούργησε σειρά προβλημάτων στους ιδιοκτήτες.

²⁵ Βλ. ΣτΕ 3385/01, (Ολ) 2809/02.

²⁶ Βλ. ΣτΕ 1196/92.

²⁷ Η ΕΠΑΕ πρέπει να εξετάζει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αν συντρέχουν οι ακόλουθες δύο προϋποθέσεις: αν το κτίριο εναρμονίζεται α) με την αισθητική που επικρατεί στο οικοδομικό τετράγωνο και β) με το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον της ευρύτερης περιοχής. Οι δύο προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, βλ. ΣτΕ 3386/91.

²⁸ Κατά την άποψη, όμως, της μειοψηφίας, που διατυπώθηκε στην υπ' αριθμ. 3385/01 απόφαση του ΣτΕ, η εν λόγω διάταξη δεν αντιβαίνει προς το Σύνταγμα, διότι η πρόβλεψη ικανού κατά κοινή πείρα εμβαδού και προσώπου του οικοπέδου, ανεξαρτήτως βάθους, μπορεί να εξασφαλίσει κτίριο κατάλληλο από πολεοδομικής απόψεως, ενώ απαιτείται αιτιολογημένη κρίση του αρμοδίου κατ' άρθρο 3 του ΓΟΚ/73 πολεοδομικού οργάνου σε συγκεκριμένες περιπτώσεις εν όψει των δεδομένων του οικοπέδου με πολύ μικρή διάσταση βάθους, προκειμένου η ανέγερση του κτιρίου να ενταχθεί στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον.

Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, δια του υπ' αριθμ. 606/91 πρακτικού επεξεργασίας του²⁹, δέχθηκε ότι τα πολεοδομικά κριτήρια, τα οποία δέον να αναφέρονται στη λειτουργικότητα και την ανάπτυξη των οικισμών και τους άριστους δυνατούς όρους διαβίωσης των πολιτών, είναι ο γνώμονας για την καθιέρωση της κατά παρέκκλιση δόμησης και όχι κριτήρια συναπτόμενα προς το υφιστάμενο ιδιοκτησιακό καθεστώς, τα οποία λαμβάνονται υπόψη μόνο στο πλαίσιο των ως άνω μείζονος σημασίας πολεοδομικών κριτηρίων. Οι όροι δόμησης αποτελούν νόμιμους περιορισμούς όλων ανεξαιρέτως των ιδιοκτησιών, εξαιρέσεις δε συναπτόμενες προς τυχαίο ή συμπτωματικό γεγονός³⁰ δεν είναι ανεκτές από το Σύνταγμα. Μάλιστα, κάμψη των ως άνω πολεοδομικών κριτηρίων δεν δικαιολογείται ούτε στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η πολεοδομική παρέμβαση λαμβάνει χώρα προς ανάπλαση περιοχής, στην οποία έχει ήδη αναπτυχθεί αυθαίρετος δόμηση³¹.

Κατ' ακολουθία, παρεκκλίσεις από τους θεσπιζόμενους γενικούς όρους και περιορισμούς δομήσεως πρέπει να τίθενται με γενικούς, αντικειμενικούς και απρόσωπους κανόνες, ως επιτάσσει η φύση τους και η συνταγματική αρχή της ισότητας. Ειδικότερα, εξαιρέσεις από τα γενικά πολεοδομικά κριτήρια είναι ανεκτές μόνο αν συντρέχουν αθροιστικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: κατά πρώτον, είναι γνήσιες, δηλαδή αφορούν σε όντως εξαιρετικές περιπτώσεις, ήτοι ποσοτικά λαμβανόμενες δεν συνιστούν κατ' ουσία τον κανόνα, δεύτερον, δικαιολογούνται εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος^{32,33} και τρίτον, είναι συνυφασμένες προς τα άνω πολεοδομικά κριτήρια³⁴. Επιπλέον πρόσθετο και απαραίτητο στοιχείο αποτελεί η πλήρης θεμελίωσή τους από τα συνοδύοντα το διάταγμα στοιχεία³⁵, καθώς και η οριοθέτηση επακριβώς των ιδιοκτησιών, επί των οποίων εφαρμόζονται παρεκκλίσεις κατά την αρτιότητα³⁶.

Αναμφισβήτητο, πάντως, γεγονός είναι ότι δεν είναι ανεκτή από το Σύνταγμα η, κατά τροποποίηση των γενικώς ή κατά παρέκκλιση ισχυόντων ορίων αρτιότητας των οικοπέδων,

²⁹ Βλ. ομοίως και ΣτΕ ΠΕ 623/91, 691/91, 64/92, 399/95, 450/95, 451/95.

³⁰ Βλ. για παράδειγμα το ΠΕ 623/91 και ΠΕ 64/92, καθώς και την υπ' αριθμ. 286/93 απόφαση του ΣτΕ, όπου ως τυχαίο και συμπτωματικό γεγονός εκλαμβάνεται ο χρόνος αποκτήσεως της ιδιοκτησίας, η προηγηθείσα κατάτμηση γης, η κατάσταση της ιδιοκτησίας, ο χρόνος ενάρξεως ισχύος ορισμένου νομοθετήματος.

³¹ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 64/92, όπου εν συνεχεία αναφέρεται ότι «οσάκις υπάρχουν σοβαροί λόγοι κοινωνικής προστασίας οικιστών χαμηλοτάτης εισοδηματικής στάθμης, αυτή πρέπει να εκδηλούται δια της προσωρινής ανοχής τυχόν υφισταμένου κτίσματος και όχι να εκτείνεται εις την κατοχύρωση της προηγηθείσης αυθαίρετου κατατμήσεως της ιδιοκτησίας, ως συμβαίνει οσάκις θεσπίζονται παρεκκλίσεις αρτιότητας χάριν αυτής».

³² Για παράδειγμα το Συμβούλιο της Επικρατείας, δια του ΠΕ 691/91, έκρινε ότι η μείωση της αρτιότητας προς διευκόλυνση αποζημιώσεως ιδιοκτησιών κείμενων επί ανακαλυφθέντος αρχαιολογικού χώρου εξυπηρετούσε δημόσιο συμφέρον.

³³ Η εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος προς δικαιολόγηση ανεκτών παρεκκλίσεων δέον να αναλύεται και να τεκμηριώνεται, υποκείμενη πάντα σε δικαστικό έλεγχο, ΣτΕ ΠΕ 64/92.

³⁴ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 64/92.

³⁵ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 613/91, 623/91.

³⁶ Βλ. ειδικότερα ΣτΕ ΠΕ 691/91.

θέσπιση νέων, κατά περαιτέρω παρέκκλιση και έτι μικροτέρων ορίων αρτιότητας, διότι αυτή συνεπάγεται προδήλως την υποβάθμιση και επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβιώσεως των κατοίκων της περιοχής. Το ίδιο ισχύει και όταν υπό το προϊσχύσαν καθεστώς ένα γήπεδο σε εκτός σχεδίου περιοχή εθεωρείτο άρτιο κατά παρέκκλιση, εφόσον πληρούσε ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις τόσο ως προς το εμβαδόν, όσο και ως προς το πρόσωπο και το βάθος, ενώ υπό το ισχύον καθεστώς απαιτείται μόνο η προϋπόθεση ότι έχουν ορισμένο ελάχιστο εμβαδόν³⁷.

1.2.3. Η δόμηση σε μη άρτια οικόπεδα

Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 1337/83, μπορούν κατ' εξαίρεση να δομηθούν τα οικόπεδα, τα οποία, αν και δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αρτιότητας, έχουν μία πλευρά τους τουλάχιστον 4 μ. σε κοινόχρηστη οδό ή πλατεία και αν μέσα σ' αυτά, μετά την αφαίρεση των υποχρεωτικών ακάλυπτων χώρων, είναι δυνατή η ανέγερση κτιρίου εμβαδού τουλάχιστον 25 τ.μ. και ελάχιστης πλευράς τουλάχιστον 4 μ. Το ίδιο ισχύει και για οικόπεδα που έχουν γίνει μη άρτια λόγω ρυμοτόμησης, άσχετα με το χρόνο αυτής και άσχετα αν αυτά προέρχονται από παραχώρηση ή από άλλη μεταβιβαστική αιτία.

Πάγια είναι η νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου^{38,39}, σύμφωνα με την οποία η ανωτέρω διάταξη, έστω κι αν στοχεύει στην επίλυση κοινωνικού προβλήματος⁴⁰, κατά

³⁷ Βλ. ΣτΕ 2521/00 ΝοΒ 50/2002, σ. 448, όπου επισημαίνεται ότι μία τέτοια ρύθμιση, επιτρέπущα τη δόμηση υπό όρους ευνοϊκότερους ακόμη και εκείνων που ισχύουν σε εντός σχεδίου περιοχές ή σε οικισμούς προϋφισταμένους του 1923, θα οδηγούσε σε ραγδαία αύξηση της οικιστικής πυκνότητας, και μάλιστα σε περιοχές, οι οποίες, ως κείμενες εκτός σχεδίου, δεν προορίζονταν κατ' αρχήν για οικιστική εκμετάλλευση, πρβλ. και ΣτΕ (Ολ.) 695-6/86, 2845-6/94.

³⁸ Βλ. ΣτΕ 2737/89, (Ολ) 106/91, 1227/93, 1788/93, 2884/94.

³⁹ Βλ. όμως και τις μειοψηφίες, στην υπ' αριθμ. 106/91 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας εν Ολομέλεια, οι οποίες διατύπωσαν την ακόλουθη διαφορετική γνώμη: Όσον αφορά στην πρώτη μειοψηφία, έκρινε ότι το άρθρο 25 του ν. 1337/83 δεν αντίκειται στο άρθρο 24 του Συντάγματος. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη γνώμη αυτή, υπό τις προϋποθέσεις τις οποίες ορίζει ο νόμος και ενόψει των σκοπών που σύμφωνα με την εισηγητική του έκθεση επιδιώκει, η κρίση του νομοθέτη ότι η οικοδόμηση, υπό τον έλεγχο της ΕΠΑΕ, μικρών οικοπέδων, που είχαν δημιουργηθεί πριν ο νόμος 651/77 απαγορεύσει τον κατατεμαχισμό της γης, δεν αντίκειται στις πολεοδομικές αρχές για την προστασία του περιβάλλοντος, είναι κρίση ανέλεγκτη δικαστικώς, γιατί δεν υπερβαίνει τα ακραία κατά την έννοια του άρθρου 24 του Συντάγματος, όρια της ελεύθερης, από μέρους του νομοθέτη, εκτίμησης των κοινωνικών αναγκών, αφού, μάλιστα, η δημιουργία των οικοπέδων αυτών οφείλεται, κυρίως, στην τμηματική εφαρμογή του σχεδίου της πόλης, στην επανειλημμένη ρυμοτόμηση οικοπέδων και στην παράληψη της ίδιας της Διοίκησης να προβεί σε προσκυρώσεις, οι προσκυρώσεις δε αυτές θα είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση των σχετικών πολεοδομικών μεγεθών και συνακόλουθα δεν θα βελτίωναν, από την άποψη της δομικής πυκνότητας, το οικιστικό περιβάλλον. Όσον αφορά, δε, στη δεύτερη μειοψηφία, αυτή ήταν της άποψης ότι η συνταγματικότητα του νόμου πρέπει να κριθεί κατά τη συγκεκριμένη εφαρμογή του, υπό την έννοια ότι απόκειται στο δικαστή να κρίνει εάν η πολεοδομική ρύθμιση, ενόψει των πραγματικών στοιχείων του οικοπέδου, των υπό της ΕΠΑΕ τεθέντων περιορισμών, αλλά και της από οικιστικής και πολεοδομικής απόψεως καταλληλότητας του προκύπτοντος κτίσματος, εμφανίζεται, κατ' αντικειμενική κρίση, λαμβανομένης υπόψη και της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, ως υπερβαίνουσα τα συνταγματικά όρια ανεκτής πολεοδομικής ρυθμίσεως.

⁴⁰ Βλ. την εισηγητική έκθεση του νόμου 1337/83, κατά την οποία η ρύθμιση αυτή οφείλεται στη διαπίστωση ότι τα οικόπεδα αυτά, συνήθως μικρά που βρίσκονται πλάι σε ήδη κτισμένα, δεν εκπληρώνουν τον οικονομικό και

το περιεχόμενο της, αντιστρατεύεται το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος⁴¹, εφόσον η δόμηση τέτοιων ελάχιστων διαστάσεων κτισμάτων, τελείως ακατάλληλων κατά κοινή πείρα για ανθρώπινες συνθήκες διαβίωσης, σε μη άρτια οικοπέδα, τα οποία άλλως θα μπορούσαν να τακτοποιηθούν ή να προσκυρωθούν⁴², με αποτέλεσμα την καλύτερη οργανωμένη δόμηση, είτε και να ορισθούν ως χώρος κοινόχρηστος, επιδεινώνει το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον και τους όρους διαβίωσης τόσο εκείνων για τους οποίους τα κτίσματα αυτά προορίζονται, όσο και γενικότερα των κατοίκων της περιοχής. Η αντισυνταγματικότητα, δε, της ως άνω διατάξεως, δεν αίρεται με την ανάθεση σε διοικητικό όργανο, την ΕΠΑΕ, της διαπιστώσεως κατά περίπτωση αν το υπό ανέγερση κτίριο βλάπτει ή όχι εμφανώς το περιβάλλον.

Εν συνεχεία, το άρθρο 25 του ν. 1337/83 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 5 παρ. 8 του ν. 2052/92, το οποίο και αύθις το Συμβουλίου της Επικρατείας^{43,44} έκρινε ως αντισυνταγματικό, διότι και οι διατάξεις του άρθρου αυτού, αν και είχαν στόχο την επίλυση

κοινωνικό σκοπό τους, αποβλέπει δε σε κοινωνικούς κυρίως στόχους, όπως είναι η αποφυγή της οξύτητας που δημιουργεί η προσκύρωση μεταξύ των ιδιοκτητών.

⁴¹ Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθούμε στις προτάσεις της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, δια των οποίων προτάθηκε να μπει νέα παράγραφος 3 στο άρθρο 24, η οποία να όριζε ότι ο χωροταξικός, πολεοδομικός και οικιστικός σχεδιασμός γίνεται με νόμο και έχει ως σκοπό να διασφαλίζονται για όλο τον πληθυσμό το δικαίωμα στην κατοικία και οι αναγκαίες υποδομές, έτσι ώστε να διατηρείται πάντοτε θετικό το συνολικό περιβαλλοντικό ισοζύγιο, διάταξη, η οποία, αν τελικά κατοχυρωνόταν στο Σύνταγμα, θα καθιστούσε δυνατή την δόμηση ελάχιστων διαστάσεων κτισμάτων με την αιτιολογία της διασφάλισης του δικαιώματος όλου του πληθυσμού στην κατοικία.

⁴² Αξίζει να γίνει μνεία της υπ' αριθμ. 1788/93 αποφάσεως του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, δια της οποίας το Δικαστήριο έκανε δεκτή αίτηση ακυρώσεως ανακλητικής αποφάσεως προσκυρώσεως. Ειδικότερα, η ανάκληση εξεδόθη με την αιτιολογία ότι το προσκυρωθέν οικοπέδο κατέστη οικοδομήσιμο δυνάμει του άρθρου 25 του ν. 1337/83 και ότι η, συνεπεία της προσκυρώσεως, απαλλοτρίωση του οικοπέδου δεν έχει συντελεσθεί δια της παρακαταθέσεως της αποζημιώσεως. Την ανωτέρω αιτιολογία το Δικαστήριο έκρινε ως μη νόμιμη καθ' όσον η μεν διάταξη του άρθρου 25 του ν. 1337/83, ως αντισυνταγματική, δε μετέβαλε τη νομική κατάσταση ως μη οικοδομήσιμου του εν λόγω προσκυρωθέντος οικοπέδου, ενώ αφ' ετέρου, εφόσον το εν λόγω οικοπέδο παρέμεινε μη οικοδομήσιμο δεν ήταν δυνατή η άρση της λόγω προσκυρώσεως απαλλοτριώσεως αυτού λόγω της επί μακρόν χρόνον μη συντελέσεώς της.

⁴³ Βλ. ΣτΕ 1159/89, (Ολ) 173/98 ΔΔίκη 1998/441, 730/99, 473/00.

⁴⁴ Βλ. όμως και την υπ' αριθμ. 173/98 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατόπιν της υπ' αριθμ. 4059/96 παραπεμπτικής αποφάσεως του Δ' Τμήματος αυτού, όπου σημειώθηκαν δύο μειοψηφίες, η πρώτη εκ των οποίων ήταν ισχυρή και οι οποίες τάχθηκαν υπέρ της συνταγματικότητας της υπό κρίση διάταξης του άρθρου 5 παρ. 8 του ν. 2052/92. Ειδικότερα, κατά την άποψη της πρώτης μειοψηφίας (10 Σύμβουλοι και 1 Πάρεδρος), η ως άνω διάταξη έχει την έννοια ότι η οικοδόμηση των μη πληρούντων τις οικείες, κατά τον κανόνα ή την παρέκκλιση, προϋποθέσεις, μικρών οικοπέδων είναι ανεκτή σε εξαιρετικές μόνο περιπτώσεις περιοχών ευρισκομένων εντός εγκεκριμένου σχεδίου με όρους δομήσεως μη αφισταμένους ουσιαδώς των όρων εφαρμογής της εν λόγω διατάξεως και με διαμορφωμένη από μακρόν υψηλή οικιστική πυκνότητα και κατάτμηση γης, όπως συμβαίνει συνήθως στον ιστορικό πυρήνα των πόλεων, περί δε της συνδρομής των προϋποθέσεων τούτων απαιτείται ειδικώς αιτιολογημένη και εις ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο υποκείμενη κρίση της διοικήσεως. Συνεπώς, καθίσταται περιορισμένη και αποκλείεται η εφαρμογή της διατάξεως αυτής γενικώς σε όλες τις εντός σχεδίου περιοχές ανεξαρτήτως των εις αυτές προβλεπόμενων όρων δομήσεως, πράγμα που κατ' ουσίαν θα οδηγούσε κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος. Η δεύτερη, δε, μειοψηφία (1 Σύμβουλος), υιοθετεί πλήρως την επίσης δεύτερη μειοψηφία που διατυπώθηκε στην υπ' αριθμ. 106/91 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, βλ. ανωτέρω υποσ. 34, βλ. σχετικά με την επανάληψη σε νεότερους νόμους διατάξεων που έχουν κριθεί ως αντισυνταγματικές από τα Ανώτατα Δικαστήρια Π. Παραράς, Το κοινωνικό δικαίωμα για αξιοπρεπή κατοικία (παρατηρήσεις με αφορμή τη ΣτΕ Ολ 173/98), ΔτΑ 3/1999, σ. 627.

«σοβαρών και πολεοδομικών προβλημάτων»⁴⁵, επέτρεπαν την οικοδόμηση οποιουδήποτε οικοπέδου που δεν συγκεντρώνει τους όρους αρτιότητας, αρκεί να έχει δημιουργηθεί πριν από την ισχύ του νόμου 651/77, να έχει πλευρά 5 μέτρων σε κοινόχρηστη οδό ή πλατεία και να επιτρέπει εντός αυτού την ανέγερση κτιρίου με εμβαδόν τουλάχιστον 50 τ.μ. και με ελάχιστη πλευρά 5 μέτρων, ενώ η δόμηση των πολύ μικρών αυτών οικοπέδων γίνεται κατά τους λοιπούς όρους, ήτοι από άποψη αριθμού ορόφων, ύψους κλπ., που ισχύουν στην περιοχή για τα άρτια οικόπεδα, με αποτέλεσμα να μην εξασφαλίζεται η λειτουργικότητα τέτοιου είδους κτιρίων. Τα ως άνω εφαρμόζονται και για τα οικόπεδα που έχουν γίνει μη άρτια λόγω ρυμοτόμησης, ήτοι τα οικόπεδα αυτά δεν υπόκεινται σε προσκύρωση.

Απαραίτητη προϋπόθεση εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων αποτελεί η ύπαρξη, για την οικοδόμησή τους, συναίνεση - ατομική έγκριση της Επιτροπής Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (Ε.Π.Α.Ε.), η οποία μπορεί να επιβάλει απλώς περιορισμούς, στην περίπτωση που βλάπτεται, κατά την κρίση της, και μάλιστα εμφανώς το περιβάλλον. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, με τις προαναφερόμενες διατάξεις καταργείται, για τα οικόπεδα στα οποία αφορούν, κάθε όρος αρτιότητας, που βάσει πολεοδομικού σχεδιασμού προβλέπεται για την περιοχή, είτε ο όρος αυτός είναι κατά τον κανόνα, είτε κατά την παρέκκλιση.

Αλλά δυστυχώς οι ως άνω αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν πτόησαν τον νομοθέτη, ο οποίος προέβη εκ νέου με το άρθρο 27 του ν. 2742/99 σε τροποποίηση του άρθρου 5 παρ. 8 του ν. 2052/92. Πρακτική συνέπεια της νέας αυτής διάταξης, ως και το Συμβούλιο της Επικρατείας εμμέσως αφήνει να εννοηθεί, δια της υπ' αριθμ. 2473/00 αποφάσεώς του, δεν είναι ότι οι ήδη προσβαλλόμενες με αίτηση ακυρώσεως οικοδομικές άδειες βρίσκουν αυτομάτως νόμιμο έρεισμα στην διάταξη του άρθρου 27 του ν. 2742/99, καθώς με την τελευταία αυτή διάταξη δεν αίρεται η αντισυνταγματικότητα των διατάξεων του άρθρου 25 του ν. 1337/83, ως τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 παρ. 8 του ν. 2052/92, ούτε βέβαια ότι θεραπεύεται η ακυρότητα των οικοδομικών αδειών που έχουν εκδοθεί επί τη βάση των ανίσχυρων αυτών διατάξεων, αλλά είναι η δυνατότητα εκ νέου εκδόσεως των προσβαλλομένων ή και ακυρωθεισών οικοδομικών αδειών κατ' εφαρμογή των νεότερων διατάξεων του άρθρου 27 του ν. 2742/99⁴⁶. Στα πλαίσια μίας τέτοιας νέας ακυρωτικής δίκης, ο

⁴⁵ Βλ. την εισηγητική έκθεση του νόμου 2052/92, όπου ρητώς αναφέρεται ότι «μετά την 106/91 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας με την οποία κρίθηκε αντισυνταγματική η πιο πάνω διάταξη (εννοεί τη διάταξη του άρθρου 25 του ν. 1337/83), που προέβλεπε ως όριο οικοδομησιμότητας του οικοπέδου και δυνατότητα κατασκευής κτιρίου εμβαδού τουλάχιστον 25 τ.μ. με πλευρά 4 μ. δημιουργήθηκαν σοβαρά κοινωνικά και πολεοδομικά προβλήματα, τα περισσότερα από τα οποία αποσκοπεί να ρυθμίσει η προτεινόμενη διάταξη, που αυξάνει το εμβαδόν του κτιρίου σε 50 τ.μ. με πλευρά 5 μ.».

⁴⁶ Βλ. άρθρο 303 ΚΒΠΝ, όπου για άλλη μια φορά διαφαίνεται η εμμονή της πολιτικής εξουσίας να θεσμοθετήσει τρόπο δόμησης μικροοικοπέδων με ασήμαντο εμβαδόν και ελάχιστες διαστάσεις κατά παράβαση του

τυχόν προβαλλόμενος λόγος υπάρξεως δεδικασμένου από προηγούμενη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ορθώς θα απορριφθεί, καθώς η εκ νέου εκδοθείσα οικοδομική άδεια θα έχει διαφορετικό νομικό έρεισμα, ήτοι τη διάταξη του άρθρου 27 του ν. 2742/99 ή του άρθρου 5 παρ. 8 του ν. 2050/92, ενώ η προηγούμενη είχε τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 8 του ν. 2050/92 ή του άρθρου 25 του ν. 1337/83 αντίστοιχα⁴⁷.

1.3. Ανακεφαλαίωση

Ανακεφαλαιώνοντας, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η κατηγορία των όρων και περιορισμών δόμησης αποτελεί το χαρακτηριστικότερο πεδίο εφαρμογής του πολεοδομικού κεκτημένου. Αν ρωτήσουμε έναν παππούλη να μας πει τη γνώμη του για την Αθήνα του σήμερα, σαν να μην έχει ακούσει την ερώτηση μας, θα μας εξιστορήσει γεγονότα από την Αθήνα του χτες... Τόσο έντονη είναι η αλλαγή στα δικά του μάτια που δεν μπορεί να δεχθεί καν την πραγματικότητα, ότι «το μόνο κοινό τους στοιχείο είναι το όνομα»⁴⁸.

Μικρά διώροφα σπιτάκια, αυλές, ολόκληρες αλάνες έχουν πια αντικατασταθεί από όγκους μπετόν. Στην αλλαγή αυτή μεγάλη ευθύνη φέρει ο κοινός και κανονιστικός νομοθέτης που, ως φάνηκε από την ενδεικτική προεκτεθείσα νομολογία, αψηφά το συνταγματικό κανόνα του πολεοδομικού κεκτημένου, ψηφίζοντας νόμους και εκδίδοντας πράξεις, που σε καμία περίπτωση δεν απέφεραν βελτίωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων. Για να είμαστε ειλικρινείς, θα αρκούμασταν και σε ρυθμίσεις που θα διατηρούσαν την παρούσα κατάσταση ως έχει, αλλά ούτε και αυτό συνέβη.

Αντίθετα, οι διατάξεις που ρυθμίζουν τα σημαντικότερα πρακτικά ζητήματα της δομικής εκμετάλλευσης των ακινήτων, όπως είναι ο συντελεστής δόμησης, η αρτιότητα και το ποσοστό κάλυψης του οικοπέδου, τροποποιούνται προς όφελος των ιδιοκτητών, αλλά εις βάρος όλων των κατοίκων, συμπεριλαμβανομένων και των κατ' επίφαση ευνοημένων, καθώς ο οικισμός γίνεται δυσλειτουργικός και οι όροι διαβίωσης τους αβάσταχτοι.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως από μηχανής θεός, επεμβαίνει για να περισώσει ό,τι έχει απομείνει με μόνη του μέριμνα την αναβάθμιση ή έστω την αποτροπή υποβάθμισης του οικιστικού περιβάλλοντος, καταδικάζοντας την αδράνεια από τη μία και την έλλειψη οργάνωσης από την άλλη της πολιτικής εξουσίας.

Το αποτέλεσμα δυσόιωνο και πάλι: το Συμβούλιο της Επικρατείας να ακυρώνει τις πράξεις της Διοίκησης, που αντίκειται στα πολεοδομικά κριτήρια του άρθρου 24 παρ. 2 του

Συντάγματος και των γενικών διατάξεων που αναφέρονται στην τακτοποίηση και προσκύρωση οικοπέδων, βλ. *Π.Μ. Ευστρατίου*, όπ.π., υποσ. 21, σ. 121 επ.

⁴⁷ Βλ. ενδεικτικά ΣΤΕ 730/99.

⁴⁸ Βλ. *Γ. Σαρηγιάννης*, Αθήνα 1830-2000, Εξέλιξη - Πολεοδομία - Μεταφορές, 2000, σ. 70.

Συντάγματος, και ο κοινός και ο κανονιστικός νομοθέτης να επανέρχεται, μη συμμορφωμένος στις αποφάσεις του Δικαστηρίου, με ρυθμίσεις του αυτού ή παρόμοιου περιεχομένου⁴⁹, κινούμενος, κυρίως, από πελατειακά κίνητρα, ή να καταργεί, δια νόμου, ανοιχθείσες δίκες, παραβιάζοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, την αρχή της διάκρισης των εξουσιών⁵⁰.

Κεφάλαιο 2: Χρήσεις γης

2.1. Θεσμικό πλαίσιο

Οι χρήσεις γης αποτελούν βασικό περιεχόμενο των πολεοδομικών σχεδίων και μελετών⁵¹, ώστε να αποφεύγεται η συνύπαρξη λειτουργικά ασυμβίβαστων γειτνιάσεων οικοδομικών μονάδων και συγκροτημάτων στην ίδια περιοχή. Ο προσδιορισμός των κατάλληλων χρήσεων γης σε κάθε συγκεκριμένη περιοχή αποτελεί, μεταξύ άλλων, και θέμα τεχνικής φύσεως, που προϋποθέτει τη διαμεσολάβηση πράξεως της Διοικήσεως⁵².

Ειδικότερα, στο άρθρο 161 ΚΒΠΝ σε συνδυασμό και με τα άρθρα 230-240 του αυτού Κώδικος, παρουσιάζεται ο πολεοδομικός μηχανισμός των χρήσεων γης. Ως χρήση γης, ειδικότερα, νοείται ο τρόπος λειτουργικής χρησιμοποίησης τμήματος εδάφους συγκεκριμένης οικιστικής περιοχής ή τμήματός της (σε πολεοδομικό επίπεδο) ή κτισμάτων ή έργων υποδομής (σε χωροταξικό επίπεδο). Κατ' επέκταση του ανωτέρω ορισμού μπορούμε να διακρίνουμε είτε περιοχή κύριας χρήσης, στην οποία επιτρέπονται και άλλες χρήσεις με ορισμένες προϋποθέσεις, είτε περιοχή αποκλειστικής χρήσης, στην οποία απαγορεύεται κάθε άλλη χρήση γης εκτός από εκείνη στην οποία αποβλέπει ο χαρακτηρισμός της⁵³.

⁴⁹ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 730/99, 2473/00.

⁵⁰ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2777/89.

⁵¹ Παράλληλα, εκτός από τον πολεοδομικό σχεδιασμό, χρήσεις γης καθορίζονται, επίσης, μέσω διαφόρων τύπων σχεδίων και ζωνών που αποσκοπούν στη ρύθμιση ειδικών κατηγοριών περιοχών του μη αστικού χώρου (εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές). Τέτοιες ρυθμίσεις περιλαμβάνονται στις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), αλλά και στα προεδρικά διατάγματα χαρακτηρισμού των περιοχών και στοιχείων της φύσης και του τοπίου (άρθρο 21 ν. 1650/86).

⁵² Αξίζει να αναφέρουμε ότι στα πλαίσια της αναθεώρησης προτάθηκε να ορίζονται οι χρήσεις γης με νόμο, πρόταση που όμως δεν εντάχθηκε τελικά στο κείμενο του Συντάγματος. Η υιοθέτηση της διάταξης αυτής θα είχε πολλαπλές αρνητικές πλευρές και επιπτώσεις όπως την υποβάθμιση της Βουλής σε ρυθμιστή κανονιστικών πράξεων και την παράκαμψη διαδικασιών δημοσιοποίησης και συμμετοχής της τοπικής κοινωνίας.

⁵³ Στο σημείο αυτό δέον να κάνουμε μία σύντομη αναδρομή στα πολεοδομικά νομοθετήματα, προκειμένου να διαπιστώσουμε πώς διαπραγματεύονται το ζήτημα του καθορισμού των χρήσεων γης: η Χάρτα των Αθηνών του 1933 υιοθετεί τον αυστηρό διαχωρισμό των χρήσεων γης προς αποφυγή ανάμιξης μη συμβατών χρήσεων, αλλά ο όρος «χρήση γης» ως πολεοδομική έννοια απαντάται για πρώτη φορά στο νόμο 1262/72 για τα Ρυθμιστικά Σχέδια και στο νόμο 947/79 περί οικιστικών περιοχών, ο οποίος αναφερόταν σε γενικές και ειδικές χρήσεις. Κατ' εξουσιοδότηση αυτού του νόμου εξεδόθη το π.δ. 81/80, στο οποίο διακρίνονταν 6 μεγάλες κατηγορίες γενικών χρήσεων και οι υποδιαίρεσεις τους ως ειδικές χρήσεις. Βάσει αυτού του νόμου, η πόλη αναπτύσσεται και επεκτείνεται αποκλειστικά με το θεσμό των οικιστικών περιοχών με απόλυτα διαχωρισμένες χρήσεις γης. Εν συνεχεία, εκδόθηκε ο ν. 1337/83, ο οποίος, στη μεταβατική μορφή του, δεν θεσπίζει το διαχωρισμό των περιοχών με βάση τη λειτουργία, δηλαδή το διαχωρισμό των χρήσεων γης, αλλά επεκτείνει το σχέδιο με το θεσμό της

Δέον όπως αναφερθεί ότι, ως προκύπτει από το συνδυασμό του άρθρου 38 ΚΒΠΝ με το άρθρο 43 ΚΒΠΝ, δεν αποκλείεται να καθορισθούν με το ΓΠΣ -και όχι μόνο με την ΠΜ- και συγκεκριμένες χρήσεις γης σε συγκεκριμένες περιοχές, στα πλαίσια και μόνο των οποίων πρέπει να ενεργεί η διοίκηση.

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι μέσα από τη στάση της Διοίκησης και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, είτε στο πλαίσιο της δικαιοδοτικής του λειτουργίας, είτε στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας, να διαφανεί ποια προσέγγιση, της οργανικής ή της λειτουργικής πόλης⁵⁴, υιοθετεί το Σύνταγμα και πότε η τροποποίηση πολεοδομικών ρυθμίσεων που αφορούν τον καθορισμό χρήσεων γης δεν εξυπηρετούν τη λειτουργικότητα της πόλης και καθιστούν δυσμενέστερους τους όρους διαβίωσης των κατοίκων και ως εκ τούτου αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας⁵⁵ αναγορεύει τον καθορισμό των χρήσεων γης σε ουσιώδες στοιχείο του πολεοδομικού σχεδιασμού, εκ του οποίου εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό η ποιότητα ζωής στους οικισμούς. Για την ορθολογική ρύθμιση των χρήσεων γης σημασία έχει η διαφοροποίηση τους κατά κατηγορίες και η ορθή αντιστοιχία μεταξύ του περιεχομένου εκάστης κατηγορίας χρήσεων γης και της φύσεως του οικισμού, ως η τελευταία αυτή προσδιορίζεται από τις κρατούσες σε κάθε οικισμό συνθήκες (γεωγραφική θέση και μέγεθος αυτού, γειτνίαση - διασυνδέσεις με άλλα οικιστικά κέντρα κ.λπ.) υπό την έννοια ότι για κάθε οικισμό πρέπει να καθορίζονται εκείνες οι χρήσεις γης που επιβάλλονται από την κύρια πολεοδομική λειτουργία του.

γειτονιάς σε περιοχές κύριας κατοικίας, δηλαδή καθιερώνει την ανάμιξη των χρήσεων γης (πολυλειτουργικότητα). Όμως, χωρίς να αλλάξει η μορφή και ο χαρακτήρας του ως άνω μεταβατικού νόμου, προστέθηκε σ' αυτόν, το άρθρο 15 παρ. 1 του ν. 1651/85 (άρθρο 229 ΚΒΠΝ), δυνάμει του οποίου εκδόθηκε, μετά από δύο έτη περίπου το π.δ. της 23-2-87 με τίτλο «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης», στο οποίο διατυπώνεται η γενική πολεοδομική λειτουργία των περιοχών (9 κατηγορίες), καθώς και η ειδική πολεοδομική λειτουργία τους (27 υποκατηγορίες) και το οποίο κατήργησε το π.δ. 81/80. Τέλος με το ν. 2508/97 διευρύνεται το περιεχόμενο του ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ, καθώς αναφέρεται σε χρήσεις του ευρύτερου χώρου γης, ήτοι όχι μόνο πολεοδομικού, αλλά και χωροταξικού σχεδιασμού. Έτσι, και με το νέο πολεοδομικό καθεστώς συνεχίζεται η ανάπτυξη της μονολειτουργικής οικιστικής περιοχής με το διαχωρισμό των χρήσεων γης. Αντίθετα, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Πολεοδόμων στο διεθνές συνέδριο που οργανώθηκε στην Αθήνα το 1998 με θέμα «Τη νέα Χάρτα των Αθηνών», η οποία φιλοδοξεί να αντικαταστήσει την ξεπερασμένη χάρτα των Αθηνών του 1933, διατυπώθηκε, ιδιαίτερα όσον αφορά την κατοικία, η ανάμιξη των συμβατών χρήσεων γης (πολλαπλές χρήσεις) ως η νέα αντίληψη για την πόλη του 21^{ου} αιώνα, καθώς δημιουργεί την ποικιλία και τη ζωντάνια ως απαραίτητα χαρακτηριστικά της γειτονιάς.

⁵⁴ Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, διαφαίνεται η δημιουργία δύο διαφορετικών προσεγγίσεων ως προς τη διαμόρφωση του πολεοδομικού περιβάλλοντος της πόλης, αυτή της οργανικής και αυτή της λειτουργικής πόλης: Σύμφωνα με την πρώτη προσέγγιση, οι εδαφικές εκτάσεις που προορίζονται για οικοδόμηση μπορεί να χρησιμοποιηθούν για την ανέγερση οιασδήποτε κτιρίων και πρώτιστα κατοικίας, ήτοι η πόλη αναπτύσσεται με την ανάμιξη συμβατών χρήσεων γης, χωρίς το διαχωρισμό τους (πολυλειτουργικότητα). Αντίθετα, σύμφωνα με τη δεύτερη προσέγγιση, η δημιουργία νέας πόλης ή επέκτασή της υπάρχουσας δημιουργείται με την κατάτμηση της περιοχής με βάση τη λειτουργία, ήτοι υιοθετείται ο αυστηρός διαχωρισμός των χρήσεων γης σε μονολειτουργικές ζώνες - zoning (μονολειτουργικότητα).

⁵⁵ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 361/99.

Τροποποίηση ή αναθεώρηση των ισχυουσών σε μία περιοχή χρήσεων γης νοείται μόνο επί το ευμενέστερον και εκ τούτου έπεται ότι διατάξεις του ΓΠΣ, οι οποίες προβλέπουν μετατροπή υφισταμένων χρήσεων γης επί το δυσμενέστερον είναι ανίσχυρες. Προς την κατά τα ανωτέρω απαγορευόμενη επί το δυσμενέστερο τροποποίηση ισοδυναμεί και η νόθευση ή υποβάθμιση αυτής δια της προσθήκης και άλλων χρήσεων, οι οποίες ανήκουν κατά περιεχόμενο σε άλλη κατηγορία χρήσεων γης ή ακόμα και στην ίδια κατηγορία⁵⁶, ή η δυνατότητα διατήρησης χρήσεων γης μη επιτρεπομένων πλέον υπό του τροποποιημένου σχεδίου, ήτοι κατά παρέκκλιση των διατάξεων αυτού.

2.2. Η περίπτωση της αμιγούς κατοικίας

Η χρήση της αμιγούς κατοικίας (άρθρο 231 ΚΒΠΝ) άπαξ θεσπισθείσα δεν δύναται να αντικατασταθεί με άλλη χρήση⁵⁷. Ελλοχεύει, όμως, ο κίνδυνος να νοθευτεί με χρήσεις μη συμβατές προς αυτήν, οπότε εν τέλει καθίσταται, έστω κι αν δεν ονομάζεται ρητώς, χρήση γενικής κατοικίας ή τοπικού κέντρου⁵⁸. Τούτο δεν αίρεται ούτε μετριάζεται με τον περιορισμό των χρήσεων αυτών κατά μήκος ή πλησίον μεγάλων οδικών αξόνων που διασχίζουν τον οικισμό, γιατί η πρόβλεψη των νέων χρήσεων επιβαρύνει ακόμα περισσότερο την ενόχληση των κατοίκων από την προκληθείσα κυκλοφορία. Ούτε, πάντως, η γεινίαση μιας περιοχής με περιοχές βεβαρυμένων χρήσεων ή η εν τοις πράγμασι διαμόρφωση της σε τέτοια αποτελεί νόμιμο λόγο μετατροπής της αμιγούς κατοικίας σε εμπορική ή μικτή⁵⁹, καθώς, ανεξαρτήτως της προτιμήσεως των ιδιοκτητών, η μετατροπή αυτή αποβαίνει σε βάρος της ποιότητας ζωής των κατοίκων του συνόλου του οικισμού και είναι ικανή να αλλοιώσει την αισθητική της εικόνα⁶⁰.

61.

⁵⁶ Βλ. ΣτΕ 384/02, όπου ειδικότερα αναφέρεται ότι «η τροποποίηση (ΓΠΣ), με την οποία καθίστανται επιτρεπτές όλες οι χρήσεις που ανήκουν στη γενική κατηγορία της αμιγούς κατοικίας, πέρα από τα κτίρια προνοίας που περιλαμβάνονται κι αυτά στην ίδια γενική κατηγορία χρήσεων, και η οποία, επομένως, συνεπάγεται επαύξηση των επιτρεπομένων χρήσεων» και για το λόγο αυτό πρέπει να αξιολογείται κατά πόσο η αιτούμενη χρήση αμιγούς κατοικίας είναι συμβατή με τον ευρύτερο χαρακτήρα της περιοχής.

⁵⁷ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 185/95.

⁵⁸ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 135/97.

⁵⁹ Βλ. ειδικότερα ΣτΕ ΠΕ 361/99.

⁶⁰ Βλ. Αλ. Τζίκα-Χατζοπούλου, Συνταγματική προστασία της αισθητικής του οικιστικού περιβάλλοντος, ΝοΒ 37/1989, σ. 1016, όπου επισημαίνεται ότι ο νομοθέτης είναι υποχρεωμένος να θεσπίζει μέτρα τα οποία σκοπεύουν και στην αισθητική προσέγγιση του χώρου, δηλαδή στην αναζήτηση της ερμηνείας των σημαντικών και ψυχολογικών μηνυμάτων που εκπέμπει, γιατί η ποιότητα ζωής δεν εξαρτάται μόνο από την υγιεινή και την ασφάλεια, αλλά και από την αισθητική ποιοτική απόδοση του χώρου, ήτοι τη μορφή, την τάξη και το μέγεθος του. Κατά τον Αριστοτέλη, μία ύπαρξη ή ένα πράγμα που συντίθεται από διάφορα μέρη, δεν μπορούν να έχουν ομορφιά παρά μόνο όταν η διάταξη των μερών τους υπακούει σε κάποιους νόμους και διαθέτουν, εκτός των άλλων, μία διάσταση που δεν είναι αυθαίρετη, διότι το ωραίο συνίσταται στην τάξη και το μέγεθος (Αριστοτέλης, Ποιητική ΙΙΙ).

⁶¹ Βλ. ΣτΕ 2663/87.

Το Δικαστήριο, δια της πρόσφατης υπ' αριθμ. 1528/03 αποφάσεως της Ολομελείας του, έκρινε ότι αντίκειται στο Σύνταγμα η μεταβολή επί τα χείρω της χρήσης της αμιγούς κατοικίας με την επιβολή δυσμενέστερων από την άποψη της επιβάρυνσης του περιβάλλοντος χρήσεων, όπως είναι αυτή του πολεοδομικού κέντρου, καθώς οι πολεοδομικές αυτές ρυθμίσεις του νόμου 2947/01, οι οποίες προβλέπονται ως πάγιες για την περίοδο μετά τη λήξη των Ολυμπιακών Αγώνων, θεσπίστηκαν χωρίς ούτε στον ίδιο το νόμο, ούτε στην εισηγητική του έκθεση να γίνεται επίκληση ειδικού πολεοδομικού λόγου⁶², ο οποίος επέβαλε τη μεταβολή προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση των πολεοδομικών ρυθμίσεων που είχαν καθιερωθεί με το μέχρι τότε ισχύον ΓΠΣ. Για την ίδια περιοχή, τέσσερα χρόνια νωρίτερα, είχε κριθεί αντισυνταγματική η υπουργική απόφαση, με την οποία τροποποιείτο το ΓΠΣ, που επέτρεπε σε περιοχή αμιγούς κατοικίας να εγκατασταθούν και να λειτουργήσουν εργαστήρια σύγχρονης τεχνολογίας και επαγγελματικά εργαστήρια χαμηλής οχλήσεως.

Με το ίδιο σκεπτικό, το Συμβούλιο της Επικρατείας, δια της υπ' αριθμ. 577/99 αποφάσεώς του⁶³, έκανε δεκτή την αίτηση ακύρωσης της παράλειψης της Διοίκησης να προβεί στη σφράγιση⁶⁴ παιδικού σταθμού, καθώς εντός της περιοχής αμιγούς κατοικίας του Δήμου Φιλοθέης απαγορεύεται -πλην των θέσεων που κατ' εξαίρεση ορίζονται στο ρυμοτομικό σχέδιο για ανέγερση αγοράς⁶⁵- η χρήση των οικοδομών για κάθε είδους καταστήματα⁶⁶.

⁶² Ο καθορισμός χρήσεων γης, η γεωγραφική δηλαδή κατανομή του συνόλου των διαφόρων πολεοδομικών της λειτουργιών, πρέπει να υπαγορεύεται από πολεοδομικά κριτήρια και να εντάσσεται στον πολεοδομικό σχεδιασμό της αντίστοιχης περιοχής, του οποίου αποτελεί αναπόσπαστο μέρος (βλ. ΣτΕ 952/95) και για το λόγο αυτό απαραίτητη προϋπόθεση της έγκρισης ή τροποποίησης ΓΠΣ αποτελεί η λεπτομερής ειδική μελέτη, που πρέπει να το συνοδεύει και από την οποία δέον να προκύπτει η αξιολόγηση όλων των κατά νόμο στοιχείων, μεταξύ των οποίων η επίδραση της νέας πολεοδομικής οργανώσεως στο περιβάλλον (βλ. ΣτΕ 1507/97, 384/02), η επίδραση της στις υπόλοιπες ρυθμίσεις του ΓΠΣ για την οικεία πολεοδομική ενότητα, η συμβατότητά της προς αυτές και η άρση τυχόν αντιθέσεων (βλ. ΣτΕ 2131/02 ΠερΔικ 2/2003, σ. 372).

⁶³ Βλ. ομοίως ΣτΕ 384-7/02.

⁶⁴ Το κυρωτικό σύστημα, το οποίο συνοδεύει την θέσπιση των κανόνων δικαίου που αφορούν στις χρήσεις γης, πρέπει να θεσπίζεται κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό, κατά την ορθή ερμηνεία του Συντάγματος, ώστε να είναι αποτελεσματικό. Ειδικώς προκειμένου περί πολεοδομικών διατάξεων, επιβάλλεται η άνευ διακρίσεων και επιλεκτικών εφαρμογών, ως επιτάσσει το άρθρο 4 του Συντάγματος, επιβολή κυρώσεων στους παραβάτες, δεδομένης της πασιδήλου ισχυράς ροπής προς αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις. Τέτοιο δεν είναι το σύστημα που εισάγεται με το άρθρο 22 παρ. 5 του ν. 1650/86, διότι επιτρέπει στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ την επιλεκτική εφαρμογή της κυρώσεως της σφραγίσεως των παρανόμων χρήσεων, εξαρτημένη εκ της υπ' αυτού αξιολογήσεως του χαρακτήρος του οικισμού και της ανάγκης προστασίας του, παραβλέποντας ότι η ανάγκη ματαιώσεως των παρανόμων χρήσεων είναι η αυτή για όλους τους οικισμούς της χώρας (βλ. ακόμα ΣτΕ 1440/97, 1057/00, 1260/03).

⁶⁵ Βλ. ομοίως και ΣτΕ 1270/98, δια της οποίας κρίθηκε ως μη επιτρεπτή η λειτουργία πιτσαρίας εντός περιοχής αμιγούς κατοικίας, όπου επιτρέπονται μόνο εμπορικά καταστήματα που εξυπηρετούν τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων της περιοχής (παντοπωλείο, χαρτοπωλείο, φαρμακείο κλπ.).

⁶⁶ Βλ. ΣτΕ 262/82, 2744/84, 1332/85, 3680/87, 601/89, 2512/92, 1312/93.

⁶⁵ Βλ. ΣτΕ 1907/01.

⁶⁶ Αν, όμως, δεν έχει τεθεί στο ρυμοτομικό σχέδιο τιαυτή εξαίρεση, η λειτουργία βρεφονηπιακού σταθμού και αθλητικών εγκαταστάσεων είναι σύμφωνη με τις χρήσεις που επιτρέπονται στις περιοχές αμιγούς κατοικίας, βλ. ΣτΕ 3040/02.

Προς την ίδια κατεύθυνση με την ανωτέρω απόφαση κυμαίνεται και το πρακτικό επεξεργασίας 150/97 του Συμβουλίου της Επικρατείας⁶⁷, σύμφωνα με το οποίο μόνον χρήσεις αμιγούς κατοικίας θεωρούνται συμβατές με την ανάγκη ανάδειξης και προστασίας περιοχής του ιστορικού κέντρου της Αθήνας (Μεταξουργείο) λόγω της γειννιάσής του με τόπους ιστορικής και πολιτιστικής σημασίας, ενώ αποκρούονται ως μη συμβατές οι προταθείσες από τη Διοίκηση χρήσεις τοπικού κέντρου συνοικίας - γειτονιάς. Το Δικαστήριο προχωράει και ένα βήμα περισσότερο με την κρίση του ότι δεν επιτρέπεται κατά παρέκκλιση η διατήρηση μη επιτρεπομένων χρήσεων και η με όρους μεταβίβαση τους σε συγγενείς ή συζύγους των δικαιούχων, αλλά επιβάλλεται η απομάκρυνσή τους εντός 60 μηνών και ο περιορισμός του αριθμού των χαρτοπαικτικών λεσχών και μεγάλου αριθμού οίκων ανοχής, καθώς αντιστρατεύονται το χαρακτήρα του ιστορικού κέντρου της Αθήνας.

Παράλληλα, το Δικαστήριο, στα πλαίσια αίτησης ακυρώσεως άδειας ανανεώσεως λειτουργίας βαφείου σε περιοχή αμιγούς κατοικίας, δέχθηκε⁶⁸ ότι εφόσον λειτουργούσαν νομίμως κατά τον χρόνο της ενάρξεως της ισχύος του π.δ. 84/84, επιτρέπεται η χορήγηση νέας άδειας υπό την προϋπόθεση ότι γίνεται εκ νέου αξιολόγηση και στάθμιση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων εκ της λειτουργίας της μονάδος αυτής, ώστε να μην προκαλούνται κίνδυνοι υγείας ή οχλήσεως των εργαζομένων σ' αυτήν, των περιοίκων και γενικά του κοινού από τις τυχόν δυσμενείς επενέργειές της στο περιβάλλον⁶⁹. Μη επιτρεπτή χρήση, όμως, αποτελεί η εγκατάσταση πρατηρίου υγρών καυσίμων - πλυντηρίου - λιπαντηρίου, με κύρωση της συνέχισης λειτουργίας του την σφράγιση του ακινήτου, αδιαφόρως αν έχει χορηγηθεί σχετική άδεια λειτουργίας κατά τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας⁷⁰.

Αντίθετα, η διατήρηση επαγγελματικής κατοικίας σε περιοχή αμιγούς κατοικίας είναι επιτρεπτή και δεν αναιρεί την κύρια χρήση, υπό την έννοια ότι τα περί ων πρόκειται επαγγέλματα ασκούνται αποκλειστικώς και αυτοπροσώπως από τους διαμένοντας στο χώρο αυτό και υπό την προϋπόθεση ότι ως επάγγελμα του ενοίκου της κατοικίας θα τεθεί ο όρος ιατρός, δικηγόρος, μηχανικός κλπ. και όχι ο όρος ιατρεία, δικηγορικά και τεχνικά γραφεία κλπ.⁷¹, καθώς ο τελευταίος υποδηλώνει οργανωμένη επαγγελματική εγκατάσταση και δεν

⁶⁷ Βλ. Νόμος & Φύση 3/1997, σ. 698 επ. με σχόλιο Τ. Βιδάλη.

⁶⁸ Βλ. ΣτΕ 3680/87, 601/89, 1311/93, 2906/94.

⁶⁹ Βλ. ΣτΕ 262/82, 2744/84, 1332/85, 3680/87, 601/89, 2512/92, 1312/93.

⁷⁰ Βλ. ΣτΕ 1907/01.

⁷¹ Βλ. όμως και αντίθετη άποψη στην πρόσφατη υπ' αριθμ. 2079/2004 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία η χρήση οδοντιατρείου δεν επιτρέπεται στην περιοχή του Ψυχικού, όπου επιτρέπεται αποκλειστικά και μόνο η χρήση της κατοικίας (πρβλ. ΣτΕ 1061/2000, 1258/2000, 1510/2000 ειδικά για τις χρήσεις επί της οδού Μαραθωνοδρόμων).

αναφέρεται σε ταυτόχρονη ενοίκηση ιατρών, δικηγόρων κλπ. στους χώρους αυτούς μετά των οικογενειών τους⁷².

Όσον αφορά, δε, το δικαίωμα της επαγγελματικής ελευθερίας (άρθρο 5 Σ), ο καθορισμός της χρήσης της αμιγούς κατοικίας δεν αποτελεί ανεπίτρεπτο περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας, αλλά αντιθέτως το αναγκαίο νομικό πλαίσιο για την προσήκουσα άσκηση εκάστου επαγγέλματος κατά τρόπο συμβατό προς το δημόσιο συμφέρον, ενώ άλλες χρήσεις επιτρέπονται μόνο εφόσον έχουν προβλεφθεί σε συγκεκριμένες θέσεις του ισχύοντος σχεδίου⁷³.

Με μια πιο τολμηρή αιτιολογία, το Δικαστήριο δέχθηκε⁷⁴ ότι δεν αποκλείεται στη δέση κριτηρίων που θεμιτά μπορούν να κατευθύνουν τον νομοθέτη να περιλαμβάνεται και η θεραπεία ζωτικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, που εξυπηρετούν ορισμένα δημόσια ή ειδικά κτίρια. Συνεπεία τούτου, θεωρήθηκε ότι σύμφωνα με τα δεδομένα της κοινής πείρας η λειτουργία ιδιωτικής κλινικής, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 11 παρ. 12 του ν. 2052/92, δεν είναι κατ' αρχήν εκ της φύσεώς της ασυμβίβαστη με τη χρήση της αμιγούς κατοικίας⁷⁵. Απεναντίας, δε, σε συγκεκριμένες περιοχές με χρήση γης την αμιγή κατοικία (κηπουπόλεις) και ιδίως σε πολεοδομικά συγκροτήματα, που περιλαμβάνουν μεγάλες συνεχόμενες περιοχές με χρήση γης την αμιγή κατοικία, ενδέχεται η λειτουργία ιδιωτικών κλινικών να είναι προδήλως απαραίτητη για τη θεραπεία ζωτικών αναγκών⁷⁶ υγειονομικής περιθάλψεως των κατοίκων των περιοχών αυτών, και μάλιστα προς αντιμετώπιση επειγόντων περιστατικών. Στην κατηγορία των κτιρίων αυτών συγκαταλέγονται και οι Πρεσβείες, με τις οποίες εξυπηρετούνται οι διεθνείς σχέσεις της χώρας, η παρουσία και η προβολή της στη διεθνή Κοινότητα και συνεπώς συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, εξειδικευμένοι και τεκμηριωμένοι.

2.3. Ανακεφαλαίωση

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να λεχθεί ότι λαμβάνοντας υπόψη την ανωτέρω παρατεθείσα νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και τη διάταξη του άρθρου

⁷² Βλ. ΣτΕ ΠΕ 212/99.

⁷³ Βλ. ΣτΕ 1638/67, 4390/85, 4582/95.

⁷⁴ Βλ. ΣτΕ 1503/82, (ΟΛ) 2606/86, 150/89, (ΟΛ) 150/90, 709/90, 3688/90, 104/98, αλλά βλ. και αντίθετη άποψη ΣτΕ ΠΕ 185/95.

⁷⁵ Η εν λόγω διάταξη, η οποία δεν αντιβαίνει στο άρθρο 24 του Συντάγματος, επιτρέπει, κατ' αρχήν, την ανέγερση και λειτουργία ιδιωτικών κλινικών σε περιοχές για τις οποίες προβλέπεται ως χρήση γης η αμιγής κατοικία και της οποίας διατάξεως η εφαρμογή τελεί υπό την προϋπόθεση ότι για τη συγκεκριμένη περιοχή δεν έχει ειδικώς αποκλεισθεί η ανέγερση και λειτουργία ιδιωτικών κλινικών με την πολεοδομική μελέτη (ΣτΕ 6321/96, 104/98).

⁷⁶ Όσον αφορά, δε, τη διασφάλιση ακεραίου του δασικού χώρου ως χώρου εξυπηρέτησης ζωτικών αναγκών βλ. ΣτΕ ΠΕ 314/95, 134/96.

24 παρ. 2 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις διατάξεις του π.δ. της 23-2-87, στις οποίες ορίζεται ότι σε κάθε κατηγορία χρήσεων επιτρέπονται μόνο οι εκεί αναφερόμενες χρήσεις, συνάγεται ότι με την ισχύουσα νομοθεσία καθιερώνεται το σύστημα της «τυποποίησης» των χρήσεων γης⁷⁷.

Κατά το σύστημα αυτό, ορίζονται ειδικότερες χρήσεις για κάθε γενική κατηγορία χρήσεων κατά τρόπο περιοριστικό, όπως προκύπτει και από τη διατύπωση των άρθρων 2 έως 10 του από 23-2-87 π.δ/τος, στα οποία ρητώς αναφέρεται ότι επιτρέπονται μόνο οι απαριθμούμενες για κάθε γενική κατηγορία χρήσεις. Συνεπώς, η διενεργούσα τον πολεοδομικό σχεδιασμό διοίκηση δεν είναι ελεύθερη να αναμειγνύει τις χρήσεις γης, νοθεύουσα τις ορισθείσες δια του διατάγματος κατηγορίες, αλλά οφείλει⁷⁸ να επιλέγει για κάθε περιοχή μία κατηγορία χρήσεων με το περιεχόμενο, το οποίο ορίζουν οι ως άνω διατάξεις και με εξυπακουόμενη την δυνατότητα να αφαιρεί ορισμένες από τις επιτρεπόμενες χρήσεις, εφόσον δεν παραβλάπεται η πολεοδομική λειτουργία της οικείας κατηγορίας.

Συμπληρωματικές, ως προς τα ανωτέρω, κατευθυντήριες αρχές της θεμιτής τροποποίησης ή αναθεώρησης των χρήσεων γης αποτελούν και οι εξής⁷⁹: α) Εάν υφίσταται πολεοδομική ρύθμιση ως προς το σύνολο των χρήσεων μιας περιοχής, η τροποποίησή της προς όφελος μιας μόνο από αυτές δυνάμει μη πολεοδομικής ρυθμίσεως, είναι επιτρεπτή μόνο εάν έχει προηγηθεί ειδική μελέτη από την οποία να προκύπτει ότι με την τροποποίηση αυτή δεν ανατρέπεται η εσωτερική συνοχή της γενικής πολεοδομικής λειτουργίας της περιοχής και δεν επιδεινώνονται οι όροι διαβίωσης, και β) ως περιεχόμενο κάθε κατηγορίας χρήσεων γενικής πολεοδομικής λειτουργίας πρέπει να καθορίζονται οι μερικότερες εκείνες χρήσεις, ως ειδικές πολεοδομικές λειτουργίες, οι οποίες αρμόζουν στη φύση της οικείας κατηγορίας και συντελούν στη λειτουργία της κατά τον προορισμό της. Συνεπώς, είναι μεν νοητή η εντός μιας κατηγορίας χρήσεως συνύπαρξη διαφόρων μερικότερων, υπό την προϋπόθεση όμως ότι αυτές δεν νοθεύουν ως εκ της φύσεώς τους τη γενική πολεοδομική λειτουργία της, αλλά την επικουρούν και συνεπώς δεν την παρεμποδίζουν ή κατά μείζονα λόγο δεν την αναιρούν και τελούν σε ισορροπία μεταξύ τους και υπό έλεγχο, ήτοι υπό ποσοτικούς ή ποσοστιαίους περιορισμούς, έτσι ώστε να μην νοθεύσουν με τον τρόπο αυτό τη γενική πολεοδομική λειτουργία της οικείας περιοχής.

⁷⁷ Βλ. ΣτΕ 4578/01 ΠερΔικ 1/2003, σ. 117 με παρατηρήσεις Β. Βρεττού, 451/03.

⁷⁸ Βλ. ΣτΕ 3756/00.

⁷⁹ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 700/95 ΤοΣ 2/1996, σ. 564.

Κεφάλαιο 3: Κοινόχρηστοι χώροι

3.1. Οι κοινόχρηστοι χώροι εν γένει

Βασικό στοιχείο του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού αποτελεί η πρόβλεψη και διαμόρφωση κοινοχρήστων χώρων και χώρων πρασίνου⁸⁰, η έκταση, το εύρος και η διάταξη των οποίων αποτελεί προϋπόθεση της θεραπείας των κοινών αναγκών, της λειτουργικότητας και της αισθητικής των πόλεων και παράγοντα καθοριστικό της φυσιογνωμίας τους⁸¹. Η ανάγκη της προστασίας των χώρων αυτών, που ιδίως στις σύγχρονες μεγαλουπόλεις αποτελούν το αναγκαίο για την υγεία των ανθρώπων υποκατάστατο του φυσικού περιβάλλοντος, καθίσταται επιτακτικότερη λόγω της σημαντικής μειώσεώς τους⁸² από την απρογραμματίστη και άναρχη δόμηση σε όλες σχεδόν τις ελληνικές πόλεις⁸³ και της φανερής ή συγκαλυμμένης φαλκίδευσης της εκτάσεώς τους για την επίτευξη άλλων δημοσίων σκοπών, καθώς το κόστος των απαλλοτριώσεων στη σύγχρονη πόλη είναι μεγάλο⁸⁴.

Ως κοινόχρηστοι χώροι (σε αντιδιαστολή με τους οικοδομήσιμους και τους κοινωφελείς) νοούνται, σύμφωνα με το άρθρο 242 παρ. 2 ΚΒΠΝ⁸⁵, οι κάθε είδους δρόμοι, πλατείες, άλση και γενικά οι προοριζόμενοι για κοινή χρήση ελεύθεροι χώροι, που καθορίζονται από το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο του οικισμού ή έχουν τεθεί σε κοινή χρήση με οποιοδήποτε άλλο νόμιμο τρόπο⁸⁶.

⁸⁰ Βλ. ειδικότερα Β. Σκουρή, όπ.π., υποσ. 9, σ. 143 επ., Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό περιβάλλον - Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, σ. 240 επ.

⁸¹ Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το δίκαιο της Δόμησης, τόμος Γ', Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός, όπου αναφέρεται ότι όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό των κοινοχρήστων και εν γένει ελεύθερων χώρων, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται και τα αδόμετα τμήματα των γηπέδων και των οικοδομικών τετραγώνων, τόσο ευχερέστερα επιτυγχάνονται οι σκοποί του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος.

⁸² Βλ. και το δημοσιευμένο στο φύλλο της Ελευθεροτυπίας της 2-6-2005 άρθρο της Χαράς Τζαναβάρα υπό τον τίτλο «2,5 τ.μ. πράσινο για κάθε Αθηναίο», όπου χαρακτηριστικά, ως προκύπτει από έρευνα του τμήματος οικολογίας του ΣΥΝ, αναφέρεται ότι «αναλογούν μόλις 2,55 τ.μ. πρασίνου σε κάθε κάτοικο...οι ελεύθεροι χώροι αντιπροσωπεύουν μόλις το 2,9% της συνολικής επιφάνειας στο λεκανοπέδιο».

⁸³ Ήδη από το 1933, είχε παρατηρηθεί ότι οι ελεύθεροι χώροι μέσα στην πόλη είναι ανεπαρκείς, ενώ εκεί που είναι επαρκείς από άποψη ποσότητας, δεν είναι ορθώς κατανομημένοι και επομένως δύσχρηστοι για το πολύ κοινό. Λόγω μάλιστα της απόστασής τους από το κέντρο δεν μπορούν να συντελέσουν στη βελτίωση των συνθηκών κατοικίας στις ανθυγιεινές συνοικίες του κέντρου, βλ. Το IV Διεθνές Συνέδριο Νέας Αρχιτεκτονικής, όπ.π., σ. 1084 επ., βλ. ειδικότερα ΣτΕ 1789/99, ΠΕ 642/94.

⁸⁴ Αυτός είναι ο πραγματικός λόγος, για τον οποίο δεν τηρείται η αρχή της αντιστάθμισης κοινοχρήστων και οικοδομήσιμων χώρων με τη ρήτρα της ταυτόχρονης συντελέσεως της απαλλοτριώσεως του αφορισθέντος οικοδομήσιμου χώρου, βλ. ΣτΕ 2242/94.

⁸⁵ Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, Το δίκαιο της Δόμησης, τόμος Γ', Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός, όπου επισημαίνεται ότι με το νέο ΓΟΚ για να χαρακτηριστεί ένας χώρος ως κοινόχρηστος θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: α) να πρόκειται για ελεύθερο χώρο, β) ο χώρος αυτός να προορίζεται για κοινή χρήση και γ) να καθορίζεται από το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο του οικισμού. Η προϋπόθεση β δεν απαιτείτο κατά τον παλαιό ΓΟΚ.

⁸⁶ Νομοθετικό ορισμό των κοινοχρήστων πραγμάτων περιέχει το άρθρο 967 ΑΚ, των δε κοινοχρήστων εκτάσεων το άρθρο 3 παρ. 2 ΓΟΚ. Βλ. ακόμη Απ. Γεωργιάδης, Εμπράγματο Δίκαιο Ι, 1991, σ. 122 επ., όπου αναφέρεται

Υπό το πρίσμα του πολεοδομικού κεκτημένου η διατήρηση των κοινοχρήστων χώρων, οι οποίοι είναι, συνεπώς, προορισμένοι να μην οικοδομηθούν, αποτελεί πρωταρχικό όρο για την προστασία και βελτίωση της ποιότητας του οικιστικού περιβάλλοντος⁸⁷, κατά τρόπο ώστε και η ελάχιστη μείωσή τους είτε με διοικητική πράξη είτε με νόμο⁸⁸, να συνιστά ανεπίτρεπτη επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος, εκτίμηση και κρίση που υπόκειται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή⁸⁹. Στο κεφάλαιο αυτό, μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, θα προσεγγίσουμε τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες είναι, κατ' εξαίρεση, δυνατή η μείωση ή η κατάργηση των κοινοχρήστων χώρων.

3.2. Οι προϋποθέσεις μείωσης ή κατάργησης των κοινόχρηστων χώρων

Το Συμβούλιο της Επικρατείας⁹⁰, συνεπές στον κανόνα του πολεοδομικού κεκτημένου, επεσήμανε ότι με τις τροποποιήσεις⁹¹ των πολεοδομικών σχεδίων πρέπει να επιτυγχάνεται η δημιουργία και επαύξηση ή τουλάχιστον η διατήρησή των κοινοχρήστων χώρων, υιοθετώντας την άποψη ότι οι ελεύθεροι και πράσινοι χώροι στην πόλη της Αθήνας, αλλά και σε κάθε πόλη πλέον, είναι ελάχιστοι και οι εναπομείναντες θα πρέπει -τουλάχιστον- να διαφυλαχθούν, ενώ η μείωση ή η κατάργησή τους αντίκειται στο άρθρο 24 του Συντάγματος. Η, δε, αξιοποίηση των κοινοχρήστων χώρων ως ελεύθερων χώρων - αστικού πρασίνου πρέπει να γίνεται κατά τρόπο συμβατό με τη βασική πολεοδομική λειτουργία τους^{92,93}. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται

χαρακτηριστικά ότι «το δικαίωμα της ελεύθερης χρησιμοποίησης των κοινοχρήστων πραγμάτων δεν προϋποθέτει ούτε απορρέει από εμπράγματο δικαίωμα, αλλά από το δικαίωμα της προσωπικότητας: είναι εκδήλωση της ελευθερίας που αποτελεί στοιχείο της προσωπικότητας του ατόμου», Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1997, σ. 699 επ. και Ε. Δωρής, Τα δημόσια κτήματα Α', 1980, σ. 353 επ.

⁸⁷ Την κεντρική αυτή ιδέα ενστερνίζονται και τα μέλη της GREENPEACE, ως προκύπτει από το βιβλίο της με τίτλο Βιώσιμες Πόλεις - Προτάσεις για μια οικολογική διαχείριση του αστικού περιβάλλοντος, σ. 37, όπου καταλήγει σε ένα σύνολο αρχών που πρέπει να διέπουν την προσπάθεια της προστασίας και της ενίσχυσης του πράσινου και της φύσης στην πόλη.

⁸⁸ Βλ. ενδεικτικά ΠΕ 537/93, όσον αφορά στη μείωση με διοικητική πράξη και ΣτΕ 2242/94, ΠΕ 642/94, όσον αφορά στη μείωση με νόμο, βλ. και Ηλ. Μάζος, Κοινό σχόλιο στις αποφάσεις 2242/94, 880/95 και τα ΠΕ 642/94, 128/94, 102/95, Νόμος & Φύση 1995, σ. 147, όπου αναφέρεται ότι πρόκειται για απόκλιση από την αρχή της τυπικής ιεραρχίας των κανόνων δικαίου, στο μέτρο που με διοικητική πράξη ατομικού μάλιστα χαρακτήρος δεσμεύει, μετά την πάροδο της προθεσμίας προσβολής της με αίτηση ακυρώσεως, το νομοθέτη.

⁸⁹ Βλ. ΣτΕ 2242/94, 5203/96, 1789/99.

⁹⁰ Ενδεικτικό της ευαισθησίας του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι το γεγονός ότι η Επιτροπή Αναστολών, δια της υπ' αριθμ. 114/02 αποφάσεώς της, έκανε δεκτή αίτηση αναστολής παρά την πρόοδο δημοσίου έργου -στην υπό κρίση περίπτωση επρόκειτο για το έργο «περιφερειακός δρόμος Τρικόρφου» του Νομού Φωκίδος- με το σκεπτικό ότι από τη συνέχισή του γεννάται κίνδυνος ανεπανόρθωτης βλάβης των κοινοχρήστων χώρων της περιοχής και συνεπώς και των κατοίκων της.

⁹¹ Αξίζει, δε, να υπογραμμισθεί και το γεγονός ότι όταν η τροποποίηση είναι εντοπισμένη, πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς ως προς τη συνδρομή των πολεοδομικών κριτηρίων. Εάν, δε, κατά τη διοικητική διαδικασία έχουν υποβληθεί ενστάσεις των ενδιαφερομένων με ειδικούς ισχυρισμούς, αναγόμενους στην έλλειψη των ανωτέρω κριτηρίων, η αιτιολογία, δυνάμενη να συμπληρώνεται και από τα στοιχεία του φακέλου, πρέπει να περιέχει ειδική απάντηση στους ισχυρισμούς αυτούς (βλ. ΣτΕ 1949/81, 3513/91, 3395/92, 1524/93, 4483/97, 2991/98, 1132/99, 593/02, 3440/02, ΠΕ 662/90).

⁹² Στο άρθρο 9 του π.δ. 23-2-87 προβλέπεται κατηγορία με περιεχόμενο «ελεύθεροι χώροι - αστικό πράσινο» (άρθρο 238 ΚΒΠΝ), όπου επιτρέπονται μόνο αναψυκτήρια, αθλητικές εγκαταστάσεις, πολιτιστικά κτίρια και

μείωση ή κατάργηση των κοινοχρήστων χώρων υπό δύο προϋποθέσεις, οι οποίες αναλύονται ακολούθως:

3.2.1. Η μείωση ή η κατάργηση κοινοχρήστων χώρων λόγω πολεοδομικών αναγκών

Η μείωση ή η κατάργηση κοινοχρήστου χώρου μπορεί να κριθεί νόμιμη, αλλά μόνο στην περίπτωση που υπαγορεύεται από συγκεκριμένους πολεοδομικούς λόγους⁹⁴. Οι τροποποιήσεις ρυμοτομικών σχεδίων, δηλαδή, πρέπει να αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση κοινής ανάγκης από απόψεως υγιεινής, ασφαλείας, οικονομίας, κυκλοφορίας⁹⁵, αισθητικής και στην αρτιότερη πολεοδομική διαρρύθμιση της πόλης.

Η μείωση του κοινοχρήστου χώρου πλατείας υπέρ των παροδίων ιδιοκτησιών, στις οποίες περιέρχεται αυτός υπό τη μορφή πρασιάς αποτελούσης όρο δομήσεως αυτών⁹⁶, καθώς και η επίκληση υπάρξεως γειτονικού χώρου πρασίνου δεν αποτελεί βεβαίως νόμιμο λόγο κατάργησης κοινοχρήστου χώρου. Επιπροσθέτως, δεν αποτελεί προσήκουσα αναδιάρθρωση κοινοχρήστων χώρων η αντιστάθμιση του καταργούμενου κοινοχρήστου χώρου δια του αποχαρκτηρισμού διάσπαρτων μικρών τεμαχίων, καθώς οι

χώροι συνάθροισης κοινού και υπό την προϋπόθεση ότι δεν αναιρούν τη βασική πολεοδομική λειτουργία του πρασίνου (ΣτΕ 1957/90, 2403/97, (Ολ) 604/02, ΠΕ 355/01). Αυτή η προϋπόθεση δεν τηρείται όταν με την τροποποίηση του ΓΠΣ εισάγεται η χρήση πολιτιστικών και αθλητικών εγκαταστάσεων ή άλλων έργων κοινωφελούς χρήσεως σε χώρο με κύρια χρήση το πράσινο. Νόμιμος, όμως, είναι ο καθορισμός θέσεων φυλακίων εισόδου, σταθμών πρώτων βοθημάτων, WC, στεγασμένων σκιαδίων και μικρών περιπτέρων - αναψυκτηρίων, καθώς όλες οι μικρές κατασκευές κρίνονται συμβατές με τη χρήση πρασίνου χάριν της ασφάλειας του χώρου, αποθηκεύσεως εργαλείων και συνέργων, ως και περίπτερα προστασίας και υγιεινής (ΣτΕ ΠΕ 642/94, 636/95).

⁹³ Χαρακτηριστική περίπτωση ανεπίτρεπτης και ασυμβίβαστης χρήσης με τη χρήση του κοινοχρήστου χώρου - αστικού πρασίνου θεωρήθηκε αρχικώς, δια της υπ' αριθμ. 2242/94 αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας, η κατασκευή δημοσίου υπογείου χώρου σταθμεύσεως αυτοκινήτων, ο οποίος, δια της αυξημένης κινήσεως των αυτοκινήτων, την οποία κατά κοινή πείρα συνεπάγεται στην περιοχή, κρίθηκε ότι διαταράσσει σοβαρώς την ακώλυτη πρόσβαση και την ήσυχη και απερίσπαστη απόλαυση του κοινοχρήστου χώρου πρασίνου (Βλ. Π. Παραράς, Η συνταγματική περιπέτεια του Μεγάλου Μουσικής – Το πολιτιστικό περιβάλλον σε υποβάθμιση, ΤοΣ 3/1996, σ. 746, όπου διατυπώνεται «η «μομφή» ότι η κρίση αυτή του Δικαστηρίου αποτελεί «ρομαντική συλλογιστική», καθώς κατά κοινή πείρα εδώ και πολλά χρόνια οι περίοικοι π.χ. του άλσους Παγκρατίου ή της Πλατείας Κυψέλης είναι βέβαιο ότι μάλλον προτιμούν τα εξοχικά τους σπίτια για την ανάπαυση και αναψυχή τους παρά να περάσουν το Σαββατοκύριακό τους στα παγκάκια της πλατείας εισπνέοντας όλο το καυσαέριο» λησμονεί, ως φαίνεται, ότι δυστυχώς -για τους ίδιους- δεν τυγχάνει όλοι οι περίοικοι των άνω περιοχών να διαθέτουν και εξοχική κατοικία. Εν συνεχεία, όμως, δια της υπ' αριθμ. 880/95 αποφάσεως του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις περί κατασκευής δημοσίων υπόγειων σταθμών αυτοκινήτων συμβάλλουν, εφόσον δεν μειώνουν το πράσινο των κοινοχρήστων χώρων, στην περαιτέρω βελτίωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων των μεγαλουπόλεων, όπου το οξύτατο κυκλοφοριακό πρόβλημα είναι ο κατ' εξοχήν παράγων ρυπάνσεως του περιβάλλοντος και ως εκ τούτου είναι απόλυτα σύμφωνες με τις επιταγές του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Με την τελευταία αυτή απόφαση του Δ' Τμήματος ανατράπηκε ουσιαστικά η κρίση του Ε' Τμήματος ότι η κατασκευή υπόγειου σταθμού αυτοκινήτων συνιστά επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος (Βλ. σχετικά και Π.Μ. Ευστρατίου, Η αναίρεση του σχεδίου πόλεως στην ελληνική διοικητική πρακτική, Δικτυακός Τόπος Νόμος&Φύση, nomosphysis.org.gr, καθώς και την παρατεθείσα, στις υποσ. 30 και 31 αυτού, νομολογία).

⁹⁴ Βλ. ΣτΕ 1616/97.

⁹⁵ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 314/94.

⁹⁶ Βλ. ΣτΕ 1789/99.

αποχαρακτηριζόμενοι οικοδομήσιμοι χώροι δέον να ανταποκρίνονται σε πραγματική πολεοδομική ανάγκη και να μην αποβλέπουν απλώς σε ποσοτική αποκατάσταση του ισοζυγίου των κοινοχρήστων χώρων⁹⁷.

Οίκοθεν, δε, νοείται ότι δεν είναι επιτρεπτή η αντικατάσταση κοινοχρήστου χώρου δι' αποχαρακτηρισμού χώρου προοριζομένου δι' ανέγερση κοινωφελούς κτιρίου, ούτε για την εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων. Με το σκεπτικό αυτό, το Δικαστήριο απέρριψε⁹⁸ αίτηση αναστολής των φερόμενων ως ιδιοκτητών εμπορικών καταστημάτων στην περιοχή Ψυρρή κατά της τροποποίησης του σχεδίου Αθηνών, με την οποία μετατρέποντο οι οδοί και οι πλατείες σε πεζόδρομους, καθώς κατά τα διδάγματα της πολεοδομίας η δημιουργία δικτύου πεζοδρόμων εντός οικιστικού παραδοσιακού συνόλου ενέχει ιδιαίτερη σημασία, πολύ περισσότερο μάλιστα όταν το ως άνω δίκτυο συνδέει την παλαιά πόλη με το πράσινο και τους αρχαιολογικούς χώρους σε ένα ενιαίο πολιτιστικό σύνολο.

Παρά ταύτα, παραχώρηση δικαιωμάτων ιδιαίτερης χρήσεως εντός κοινοχρήστων χώρων είναι συνταγματική⁹⁹ μόνο εφόσον i) η ιδιαίτερα χρήση παρέχεται όλως κατ' εξαίρεση και είναι συμβατή προς τη χρήση του κοινοχρήστου χώρου, ii) δεν εμποδίζεται οπωσδήποτε η κοινή χρήση, iii) δεν συνεπάγεται μονίμους ή μη μονίμους εγκαταστάσεις επί του εδάφους και iv) περιορίζεται στο ελάχιστο ποσοστό εν σχέσει προς τη συνολική έκταση του κοινοχρήστου χώρου, το οποίο δέον να καθορίζεται ρητώς.

Όσον αφορά, δε, την έμμεση ή de facto αναίρεση της λειτουργίας του χώρου πρασίνου, λαμβανομένων υπόψη και των ανωτέρω προϋποθέσεων, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι εντός του χώρου αυτού είναι επιτρεπτές μόνο οι χρήσεις και τα κτίρια εκείνα, που υποβοηθούν την απόλαυση του πρασίνου από το κοινό, ήτοι στο βαθμό και την έκταση που δεν αναιρούν τη βασική πολεοδομική λειτουργία του. Στους χώρους αυτούς επιτρέπονται μόνο κατασκευές, οι οποίες εξυπηρετούν και δεν κωλύουν, πολύ περισσότερο δεν αναιρούν, την κοινή χρήση καθ' όλη τους την έκταση, ήτοι διαμορφώσεις εδάφους, εξοπλισμού και εξωραϊσμού των χώρων αυτών, καθώς και μικρές κατασκευές χάριν της ασφάλειας του χώρου, ενώ αντίθετα δεν είναι συμβατή με τον προορισμό τους η εκτέλεση έργων κοινής ωφελείας όπως είναι τα αθλητικά και πολιτιστικά κτίρια. Τούτο δέον να συμβαίνει πρωτίστως γιατί οι χώροι αυτοί προορίζονται για την ανάπαυση και αναψυχή των κατοίκων της πόλης και την απαραίτητη επαφή τους με υποκατάστατο φυσικού περιβάλλοντος.

⁹⁷ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 212/99.

⁹⁸ Βλ. ΣτΕ (ΕΑ) 96/96.

⁹⁹ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 128/94 και Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1992, σ. 664 επ.

Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η υπ' αριθμ. 1118/93 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, δια της οποίας το Δικαστήριο δέχθηκε¹⁰⁰ ότι τα άλση και τα πάρκα¹⁰¹ που βρίσκονται σε κοινόχρηστο χώρο εντός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου απολαμβάνουν ιδιαίτερης συνταγματικής προστασίας -εξομοιώνονται με δάση¹⁰²- και ως εκ τούτου δεν επιτρέπεται η μεταβολή της χρήσης ή του προορισμού των εντός σχεδίου πόλεων κοινόχρηστων εκτάσεων, οι οποίες καλύπτονται από βλάστηση που έχει δημιουργηθεί φυσικώς ή τεχνητώς (πάρκα ή άλση) παρά μόνο κατ' εξαίρεση για τη διάνοιξη δημόσιων οδών προκειμένου να εξυπηρετηθεί σπουδαία ανάγκη επικοινωνίας¹⁰³.

Συνεπώς, η μετατροπή αυτή δεν είναι νόμιμη ούτε για οικιστικούς σκοπούς, ούτε για την εξυπηρέτηση δημόσιων, δημοτικών, κοινωφελών ή θρησκευτικών σκοπών όπως είναι η ανέγερση ιερού ναού. Το ίδιο ισχύει προκειμένου για πάρκα ή άλση που δεν χαρακτηρίζονται μεν ως κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου από το σχέδιο πόλεως, αλλά έχουν αποκτήσει εν τοις πράγμασι τέτοιο χαρακτήρα, καθώς και για τμήματα πάρκου ή άλσους, τα οποία είναι μερικώς ή ολικώς ασκεπή ή ακάλυπτα ή βραχώδη, συνδέονται όμως οργανικά με το σύνολο του άλσους ή του πάρκου υπό την έννοια ότι συμβάλλουν στη διατήρηση της φυσικής ισορροπίας του συνόλου και στην αποστολή του.

3.2.2. Η αρχή της αντιστάθμισης

Η αναδιάταξη των κοινοχρήστων χώρων, ήτοι αλλαγή της θέσεώς τους με ταυτόχρονο αποχαρακτηρισμό κοινοχρήστων χώρων σε οικοδομήσιμους και οικοδομήσιμων σε κοινοχρήστους, είναι επιτρεπτή εφόσον δεν προκύπτει μείωση τους¹⁰⁴. Το ζητούμενο, δηλαδή, είναι να μην μειώνονται οι υπαρκτοί κοινόχρηστοι χώροι και ως εκ τούτου είναι νόμιμη η τροποποίηση του σχεδίου υπό την προϋπόθεση ότι το καθαρό ποσοστό των κοινοχρήστων χώρων, αν δεν αυξάνεται, θα πρέπει να παραμένει τουλάχιστον το αυτό. Ο ίδιος περιορισμός ισχύει και στα πλαίσια οικιστικών αναπλάσεων¹⁰⁵, ήτοι ο νομοθέτης μπορεί να προβαίνει σε αναδιάταξη των κοινοχρήστων χώρων, δεν συγχωρείται όμως μείωσή τους ούτε στο ελάχιστο.

Η κατάργηση χώρου κοινωφελούς χρήσεως, πάντως, δεν συνυπολογίζεται στο ισοζύγιο του ελαχίστου των κοινοχρήστων χώρων, των οποίων η απομείωση συνιστά επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και επομένως δεν προσμετράται η έκτασή τους

¹⁰⁰ Βλ. ΣτΕ 1957/90, 2403/97, 604/02, 288/03, ΠΕ 642/94, 355/01.

¹⁰¹ Διάφορη είναι η έννοια του χώρου πρασίνου βλ. ΣτΕ 2233/79, 89/81, 2242/94.

¹⁰² Βλ. ομοίως ΣτΕ 281/90, (Ολ) 55/93.

¹⁰³ Βλ. ομοίως ΣτΕ 1997/90, 2558/92.

¹⁰⁴ Βλ. ΣτΕ 3403/92, 2242/94, 6472/95, 5918/96, 1616/97, ΠΕ 296/92.

¹⁰⁵ Βλ. ΣτΕ 380/97, 1507/97, 2838/97, 557/99.

στους οικοδομήσιμους χώρους που πρέπει να αποχαρακτηρισθούν¹⁰⁶. Χαρακτηριστική περίπτωση τέτοιας αναδιάταξης προσφέρει το υπ' αριθμ. 2/02 πρακτικό επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, που αφορά Ολυμπιακές Εγκαταστάσεις, όπου οι καταργούμενοι κοινόχρηστοι χώροι αναπληρώνονται από χώρους κοινωφελών εγκαταστάσεων όπως αθλητικών και όχι από χώρο που να χαρακτηρίζεται ρητά ως «χώρος κοινοχρήστου πρασίνου». Ακόμη, δεν συνυπολογίζεται στο ποσοστό των κοινοχρήστων χώρων η έκταση που καλύπτεται από ρέμα με σκοπό την αποφυγή ρυμοτόμησης ιδιοκτησιών για την εξασφάλισή τους¹⁰⁷.

Δέον να αναφερθεί ότι ενώ για τον αποχαρακτηρισμό κοινοχρήστου χώρου αρκεί η τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου, για την μετατροπή οικοδομήσιμου χώρου σε κοινόχρηστο απαιτείται επί πλέον και η συντέλεση της οικείας απαλλοτριωτικής πράξεως¹⁰⁸. Η ταυτόχρονη συντέλεση της απαλλοτριώσεως κρίνεται ορθώς απαραίτητη, καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος προσωρινής ή και οριστικής απώλειας του αφορισθέντος κοινοχρήστου χώρου στην περίπτωση που θα καθυστερούσε ή δεν θα πραγματοποιείτο η συντέλεση της οικείας απαλλοτριώσεως. Συνεπώς, νόμιμος είναι ο αποχαρακτηρισμός κοινοχρήστου χώρου εφόσον συνοδεύεται από σαφή ρήτρα, σύμφωνα με την οποία η ισχύς της οικείας ατομικής πράξεως περί τροποποίησης του σχεδίου πόλεως ήρτηται από τη συντέλεση της απαλλοτριώσεως του αντιστοίχως αφοριζομένου οικοδομήσιμου χώρου, ενώ σε περίπτωση που αυτή (η ρήτρα δηλαδή) δεν υπάρχει, είναι άκυρος τόσο ο αποχαρακτηρισμός του κοινοχρήστου, όσο και ο αφορισμός του οικοδομήσιμου χώρου λόγω του άρρηκτου δεσμού τους. Εξαιρέση του ανωτέρω κανόνος, αποτελεί η περίπτωση άρσεως της επιβληθείσης με το ρυμοτομικό σχέδιο απαλλοτριώσεως λόγω παρόδου απράκτου εύλογου χρόνου, προς εκπλήρωση της επιταγής του άρθρου 17 του Συντάγματος, και εφόσον έχει υποβληθεί σχετικό αίτημα από τους ενδιαφερομένους¹⁰⁹.

3.3. Ανακεφαλαίωση

Συνοψίζοντας τα όσα λέχθηκαν στο πλαίσιο αυτού του κεφαλαίου, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το Δικαστήριο ορθώς κατευθύνεται προς την απόλυτη προστασία των υπάρχοντων κοινοχρήστων χώρων και δη του πρασίνου, υιοθετώντας τον κανόνα «πράσινο

¹⁰⁶ Βλ. ΣΤΕ 1395/98.

¹⁰⁷ Βλ. ΣΤΕ ΠΕ 388/95, 2/96.

¹⁰⁸ Βλ. ΣΤΕ 5203/96, 5918/96, 1588/98, 1789/99.

¹⁰⁹ Βλ. ΣΤΕ 4213/97, ΠΕ 538/92.

αντί πρασίνου»¹¹⁰. Για να είμαστε ακριβείς ο κανόνας του πολεοδομικού κεκτημένου επιτάσσει τη διατήρηση των κοινοχρήστων χώρων ως το ελάχιστο μέτρο προστασίας τους, ενώ απώτερος σκοπός είναι η αύξηση των χώρων αυτών. Δυστυχώς, όμως, ούτε ο κανονιστικός ούτε ο κοινός νομοθέτης προβαίνει στη λήψη μέτρων για την αύξηση ή έστω τη διατήρηση των κοινοχρήστων χώρων, ενώ μόνη ελπίδα για «ανάσα ζωής» στις μεγαλουπόλεις είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Σύμφωνα, λοιπόν, με την προεκτεθείσα νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, οι κοινόχρηστοι χώροι σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπεται να μειωθούν κατά τις τροποποιήσεις των ρυμοτομικών σχεδίων, θεμιτή είναι μόνο η αναδιάταξή τους με παράλληλη συντέλεση της απαλλοτριώσεως των οικοδομήσιμων χώρων που μετατρέπονται σε κοινοχρήστους και η αξιοποίησή τους κατά τρόπο συμβατό με τη βασική πολεοδομική λειτουργία τους.

Παρήγορο πάντως είναι το γεγονός ότι και η θεωρία έχει στραφεί προς τη φύση επιζητώντας την παρουσία της στην καθημερινή ζωή της πόλης. Έτσι, ενώ κάποτε σκοπός του ανθρώπου της πόλης ήταν να κυριαρχήσει στη φύση και να κατορθώσει να απελευθερωθεί από αυτήν¹¹¹, πλέον σκοπός του έγινε να διαφοροποιήσει το περιβάλλον του από τη φύση και παράλληλα να κατορθώσει να συμβιώσει ειρηνικά μαζί της¹¹².

Επισκόπηση - Συμπερασματικές παρατηρήσεις

«Από τον άνθρωπο εξαρτάται να πλάσει από την κόλαση τον ουρανό και από τον ουρανό την κόλαση»¹¹³. Πράγματι, ο τομέας που κατ' εξοχήν αποδεικνύεται η αλήθεια αυτής της ρήσης είναι η χωροταξική και η πολεοδομική οργάνωση μιας χώρας, καθώς ο άνθρωπος είχε αρχικά στα χέρια του τον «ουρανό», περιοχές που, στην αρχική τους μορφή, δεν είχαν υποστεί καμία επέμβαση, και εναπόκειτο στη δική του θέληση αν θα διατηρούσε τον «ουρανό» ή θα έχτιζε την «κόλαση»¹¹⁴.

¹¹⁰ Βλ. ΣτΕ 2242/94, 1395/98, βλ. Κ. Χιώλος, Ποιότητα ζωής και περιβάλλον, ΑρχΝ 1999, σ. 611, Ευστρατίου Π., Πολεοδομικός σχεδιασμός, τοπική αυτοδιοίκηση και αναγκαστική απαλλοτρίωση, ΠερΔικ 4/2000, σ. 480, όπου και παρατεθείσα νομολογία.

¹¹¹ Βλ. Η πατρότητα του ορισμού αυτού ανήκει στον *Lavedan P.*, βλ. *La geographie des villes*, Gallimard Paris, 1936.

¹¹² Βλ. Αθ. Αραβαντινός, Πολεοδομικός Σχεδιασμός, 1984, σ. 31.

¹¹³ Η ρήση αυτή ανήκει στον Αγγλο ποιητή Τζων Μίλτον (1608-1674).

¹¹⁴ Η αλήθεια είναι ότι ακόμη και χωρίς καμιά ανθρώπινη επέμβαση τα οικολογικά συστήματα θα ακολουθούσαν κύκλους ζωής, στους οποίους τα είδη θα εναλλάσσονταν, θα αναδύονταν και θα εξαφανίζονταν. Γεγονός αναντίρρητο, όμως, αποτελεί ότι κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα ασκεί κάποια επίδραση και επιφέρει αλλοιώσεις τόσο στο περιβάλλον, όσο και στην κοινωνία. Επιπλέον, οι αλλοιώσεις αυτές δεν είναι πάντοτε μετρήσιμες, πολύ συχνά, δε, είναι έμμεσες ή και μελλοντικές. Από αυτήν την άποψη, «δεν τίθεται καν θέμα επιλογής μεταξύ ανάπτυξης και διατήρησης, αλλά επιλογής ως προς το ποια κατεύθυνση θα ακολουθήσει η

Τη στιγμή που ο άνθρωπος είχε ξεκινήσει μία πορεία προς την εκμετάλλευση της φύσης και την άναρχη οικιστική ανάπτυξη, του δόθηκε, με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος του 1975, ο κανόνας του πολεοδομικού κεκτημένου ως ευκαιρία να κερδίσει λίγο από το χαμένο «ουρανό» του.

Το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος αναγνωρίζει σε όλους τους κατοίκους το δικαίωμα της μη επιδείνωσης των συνθηκών διαβίωσής τους και της εξασφάλισης της λειτουργικότητας των οικισμών, στους οποίους διαμένουν¹¹⁵. Οι καλύτεροι όροι διαβίωσης δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να επιτευχθούν με την επιδείνωση του υφιστάμενου καθεστώτος των οικοδομικών κανονισμών και των σχεδίων πόλεως που εκπονούνται μετά την ισχύ του Συντάγματος του 1975. Τέτοια επιδείνωση, στα πλαίσια του πολεοδομικού σχεδιασμού, επιφέρουν ενδεικτικά οι ακόλουθες τροποποιήσεις: Όσον αφορά στους όρους και περιορισμούς δόμησης, η κατάργηση της διαστάσεως του βάθους ως προϋπόθεση αρτιότητας, η δόμηση μη άρτιου οικοπέδου, η κατά παρέκκλιση αρτιότητα, εφόσον δε συντρέχουν αντικειμενικά, πολεοδομικά κριτήρια. Για την κατηγορία των χρήσεων γης, η τροποποίηση χρήσεως γης επί το δυσμενέστερο, ήτοι η επιβολή της χρήσης της γενικής κατοικίας σε περιοχή, όπου πριν από την τροποποίηση ίσχυε η χρήση της αμιγούς κατοικίας ή η διατήρηση της ίδιας χρήσης ως κύριας λειτουργίας της περιοχής, η οποία όμως νοθεύεται με άλλη χρήση, η οποία εφαρμόζεται στο μεγαλύτερο τμήμα αυτής. Οι κοινόχρηστοι χώροι, τέλος, δεν επιτρέπεται με νεότερη πολεοδομική ρύθμιση να καταργηθούν ή έστω να μειωθούν, να χρησιμοποιηθούν για άλλο σκοπό, εκτός από αυτόν για τον οποίο προορίζονται, να καταργηθούν χωρίς τη συντέλεση απαλλοτρίωσης ίδιας έκτασης δομήσιμων χώρων.

Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, ως αρχές που συνθέτουν τον κανόνα του πολεοδομικού κεκτημένου θα μπορούσαν να θεωρηθούν η αρχή της βελτίωσης των όρων και περιορισμών δόμησης, η αρχή της συμβατότητας των χρήσεων γης, η αρχή της αυξήσεως των κοινοχρήστων χώρων δόμησης, η αρχή της διατήρησης του πρασίνου. Ο κανόνας του πολεοδομικού κεκτημένου αποτελεί, συνεπώς, το μονοπάτι που οδηγεί στο βιώσιμο αστικό περιβάλλον, σε ένα αστικό περιβάλλον, όπου πρωταρχική μέριμνα της Πολιτείας θα είναι η

ανάπτυξη» (Βλ. Γλ. Σιούτη, Βιώσιμη ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος σε: Σκούρτος Μ., Σοφούλης Κ., Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα, Εκδόσεις τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδάνος, Αθήνα 1995, σ. 73).

¹¹⁵ Τα όρια της αναγνώρισης του ανωτέρω κεκτημένου δικαιώματος ως τέτοιου, δηλαδή ως δικαιώματος, το οποίο απαγορεύεται να προσβάλει ο νομοθέτης, ενυπάρχουν στο σκοπό του. Βλ. Αν. Τάχος, Απλές σκέψεις για τα κεκτημένα δικαιώματα στο δημόσιο δίκαιο, ΔΔίκη 3/1989, σ. 481, ακόμα βλ. του ίδιου, Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 1995, όπου αναφέρεται ότι «τα δημόσια δικαιώματα απέναντι στον παράγοντα χρόνο, μόνο κατά τρόπο σχετικό μπορούν να θεωρηθούν ως «κεκτημένα δικαιώματα». Διαφορετικά, θα ήταν αδύνατη οποιαδήποτε αλλαγή στο πολιτικό (= οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό) και συνεπώς στο νομικό γίγνεσθαι. Έτσι, θα έμεναν δύο επιλογές η μία χειρότερη από την άλλη, δηλ. (1) η απονέκρωση της κοινωνικής και πολιτειακής ζωής ή (2) ο παραμερισμός της αρχής του Κράτους Δικαίου, με άλλες λέξεις η υπό-κατάσταση της αρχής της νομιμότητας από την αρχή της σκοπιμότητας».

βελτίωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων και η εξασφάλιση της λειτουργικότητας των οικισμών.

Συνεπώς, η πρακτική του εφαρμογή εξαρτάται, ως προκύπτει από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, από τα κρατικά όργανα. Συγκεκριμένα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός ανατίθεται αποκλειστικώς στο Κράτος¹¹⁶, το οποίο, κατά μεν την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, οφείλει να θεσπίζει εκάστοτε το πλαίσιο των κανόνων δικαίου, οι οποίοι ρυθμίζουν τα αντικείμενα αυτά, κατά την άσκηση δε της διοικητικής του λειτουργίας (κεντρικής ή περιφερειακής), υποχρεούται να καταρτίζει τα κατά την επιστήμη της χωροταξίας και της πολεοδομίας ενδεικνυόμενα σχέδια (χωροταξικά σχέδια και σχέδια πόλεων) και συναφείς πολεοδομικές ρυθμίσεις. Ειδικότερα, ο νομοθέτης, κοινός και κανονιστικός (είτε αυτός καλείται Πρόεδρος της Δημοκρατίας, είτε Βουλή, είτε Υπουργός ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ, είτε Πολεοδομικές Αρχές), σύμφωνα με το Σύνταγμα, μπορεί να τροποποιεί, οσάκις το κρίνει σκόπιμο, τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλλει τους υφιστάμενους όρους και περιορισμούς δόμησης των σχεδίων των πόλεων, υπό την προϋπόθεση ότι η νέα ρύθμιση κατοχυρώνει αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος. Θα μπορούσαμε, δηλαδή, να πούμε ότι «το πολεοδομικό και το χωροταξικό δίκαιο φιλοδοξούν, διαχρονικά και διατοπικά, να επιδιώξουν σκοπούς ενεργητικούς, προληπτικούς και κατασταλτικούς»¹¹⁷.

Από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που αναλύθηκε στα πλαίσια της μελέτης αυτής, είναι ευδιάκριτη η ανεύθυνη και επιπόλαια στάση που έχουν υιοθετήσει οι φορείς του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. «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»¹¹⁸.

Φυσικό αποκύημα των ανωτέρω ατασθαλιών και ελλείψεων είναι τα πολεοδομικά και χωροταξικά - κατ' επέκταση - προβλήματα που αντιμετωπίζει η σύγχρονη πόλη και τα οποία απαιτούν καίρια αντιμετώπιση. Βέβαια το γεγονός αυτό δεν εκπλήσσει καθόλου τους αρμοδίους, αφού είναι γνώστες των επιλογών τους και των συνεπειών αυτών των επιλογών.

¹¹⁶ Βλ. Κ. Χιώλος, Η προστασία και η διαφύλαξη του περιβάλλοντος επιβεβλημένη υποχρέωση του κράτους, ΕΔΔΔ 1997, σ. 321 επ.

¹¹⁷ Βλ. Β. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία, Απασχόληση, Περιβάλλον, 2003, σ. 49, όπου και ακολουθεί ανάλυση της ανωτέρω θέσεως και ειδικότερα αναφέρεται ότι «φιλοδοξούν (το πολεοδομικό και χωροταξικό δίκαιο) να δημιουργήσουν ένα πλαίσιο αρχών και ρυθμίσεων, που αφενός κατευθύνουν ενεργητικά την δράση του κράτους και της κοινωνίας προς συγκεκριμένη πολεοδομική και χωροταξική πολιτική αειφορικής (ή βιώσιμης) ανάπτυξης του χώρου, η οποία θα προσφέρει την καλύτερη δυνατή ποιότητα ζωής στον άνθρωπο, και αφετέρου να αποτελέσουν το νομοθετικό καθεστώς προληψέως και καταστολής της πολεοδομικής και χωροταξικής βλάβης».

¹¹⁸ Βλ. Π.Μ. Ευστρατίου, Η αναίρεση του σχεδίου πόλεως στην ελληνική διοικητική πρακτική, Δικτυακός Τόπος Νόμος&Φύση, nomosphysis.org.gr.

Σκοπός τους δεν είναι η προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, αλλά η ικανοποίηση των συμφερόντων ορισμένων ιδιωτών σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος¹¹⁹. Η αταξία στο χώρο, η παράδοσή του στις ποικίλες αξιώσεις¹²⁰, η διάδοση της «φιλοσοφίας» ότι δήθεν η οικονομική πρόοδος αντισταθμίζεται στην τάξη και στην προστασία του περιβάλλοντος, αποτελούν τα αργύρια της εξαγοράς των πελατών στην τεράστια κομματική επιχείτηση του πελατειακού συστήματος^{121, 122}. Και το συμπέρασμα των ανωτέρω είναι ότι «το κείμενο δίκαιο, κατά το πλείστον, και η πράξη της Διοικήσεως, αναπτύχθηκε υπό το άρθρο 24 του Συντάγματος, ως να μην υπήρχε καν το άρθρο 24»¹²³!

Στο πλαίσιο των θεσμών του κράτους, το Συμβούλιο της Επικρατείας ήταν ίσως ο μοναδικός που διετύπωσε συγκροτημένο λόγο γύρω από το πολεοδομικό κερτημένο. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο κλήθηκε, στα πλαίσια του γνωμοδοτικού και δικαιοδοτικού του έργου, να αντιμετωπίσει μια τεράστια ποικιλία προβλημάτων, που απορρέουν από την άρνηση του Νομοθέτη και της Διοίκησης να ενστερνιστεί και να υπερασπίσει την έννοια της βιωσίμου ανάπτυξης. Εάν η Πολιτεία είχε πράξει όσα επιτάσσει το Σύνταγμα, τότε ο ρόλος των δικαστών θα ήταν ασφαλώς περιορισμένος. Αλλά επειδή, δυστυχώς, αυτό δε συνέβη, οι δικαστές δεν είχαν και δεν έχουν άλλη επιλογή από το να αναλάβουν οι ίδιοι την υπεράσπιση

¹¹⁹ Βλ. *N. Ρώτης*, Συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος και ΓΟΚ, ΝοΒ 1988, σ. 271.

¹²⁰ Περίτρανο παράδειγμα της τακτικής που ακολουθεί η διοίκηση και των προτεραιοτήτων που θέτει στον τρόπο που νομοθετεί είναι «η τροποποίηση Πάχτα», ως είθισται να αποκαλείται από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και τους πολιτικούς κύκλους, σύμφωνα με την οποία χορηγείται στην κατασκευαστική εταιρία «Τεχνική Ολυμπιακή» η άδεια να κατασκευάσει εντός δασικών εκτάσεων ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις στο Πόρτο Καρράς στη Χαλκιδική, βλ. ενδεικτικά «Κυβέρνηση συναλλαγής» και *Γ. Μαλούχος* «Πολιτική έκρηξη από το σκάνδαλο Πάχτα», Καθημερινή, 25-1-2004, ενώ ο τίτλος «Τα κατορθώματα Υπουργών και Βουλευτών ΠΑΣΟΚ ευτελίζουν τους θεσμούς, εξοργίζουν τους πολίτες» προβάρει στο πρωτοσέλιδο της εν λόγω εφημερίδας.

¹²¹ Βλ. *Σ. Ρίζος*, όπ.π., υποσ. 7, σ. 261, βλ. και *Ch. Koutalakis*, *Cities and the structural funds*, Ant. N. Sakkoulas Publishers, Athina-Komotini, 2003, 52 p.

¹²² Για την έννοια του πελατειακού συστήματος βλ. *M. Δεκλερής*, Το δίκαιο της βιωσίμου ανάπτυξης, 2000, σ. 14 επ., όπου επισημαίνεται ότι «οι εκάστοτε κυβερνήσεις, επιφυλάσσοντας τον πλείστο χρόνο και την ενέργεια αυτών για την οικονομική ανάπτυξη και τα πάσης φύσεως έργα, ενεργούν μόνο ευκαιριακά και αποσπασματικά για το περιβάλλον. Του ρυθμιστικού κενού επωφελούνται τα διάφορα ιδιωτικά συμφέροντα για να δημιουργούν υπέρ αυτών τελεσμένα γεγονότα, τα οποία κατά κανόνα αποδέχεται εν συνεχεία το κράτος. Η διοίκηση πάσχει από την παντοδυναμία πελατειακού συστήματος διακομματικού και διαχρονικού χαρακτήρος, το οποίο απεχθάνεται την τάξη, διότι τρέφεται και ενδυναμείται από την αταξία. Το πελατειακό σύστημα είναι πράγματι μορφή πανάρχαιας ιδιωτικοποίησης του κράτους, που στηρίζεται σε αυστηρές σχέσεις ανταλλαγής: ο πάτρων / εξουσιαστής παρέχει ευεργεσίες και ο πελάτης / υποτελής αντιπαρέχει υποστήριξη: Υπό καθεστώς τάξεως εξυπηρετούσης το γενικό συμφέρον η παροχή ιδιωτικών ευεργετημάτων δεν είναι εφικτή. Αντιθέτως, καθεστώς αταξίας και χάους επιτρέπει πακτωλούς πελατειακών παροχών, το υψηλό κόστος των οποίων διαχέεται στο περιβάλλον και την κοινωνία».

¹²³ Βλ. *Σ. Ρίζος*, Η περιπέτεια του άρθρου 24 του Συντάγματος και η ευθύνη των κρατικών εξουσιών, ΔΤΑ 10/2001, σ. 417, όπου αναφέρεται ότι «όλη η πορεία διακρίθηκε από έναν άκρατο συντηρητισμό και στασιμότητα, από εχθρότητα προς κάθε έννοια σχεδιασμού και το σπουδαιότερο από τη διαιώνιση ή τη χειροτέρευση ενός προσωπικού δημοσίας διοίκησης με μικρού βαθμού τεχνογνωσία περί τα θέματα αυτά (περιβαλλοντολογικά - πολεοδομικά - χωροταξικά) και ελάχιστη αντίσταση στην πίεση της πολιτικής και των ιδιωτικών συμφερόντων, μεγάλων ή μικρών».

της εφαρμογής του κανόνα του πολεοδομικού κεκτημένου¹²⁴ και ως εκ τούτου να τηρήσουν την πρωταρχική υποχρέωση, που έχουν ευθέως εκ του Συντάγματος, να προστατεύσουν το οικιστικό περιβάλλον και την ποιότητα ζωής των συνανθρώπων τους, «αποτελώντας το κρηπίδωμα όπου θα θραυόνται οι νομοθετικές και διοικητικές παρανομίες»¹²⁵. Όπως, άλλωστε ορθώς επισημαίνει ο Σύμβουλος της Επικρατείας Σ. Ρίζος, «την ευθύνη αυτή το Δικαστήριο δε θα μπορούσε να αποποιηθεί, αφού η σημερινή πολεοδομική ακαταστασία οφειλόταν εν μέρει και στην ανεκτική στάση, που είχε επιδείξει, αρχικώς, όσον αφορά στην κατάρτιση χωροταξικών σχεδίων».

Κι έτσι γεννιέται το ερώτημα: Τι θα συμβεί από δω και πέρα; Θα οδεύσουμε προς το μέλλον συνεχίζοντας την ανάπτυξη σε μια παγκόσμια αγορά ή μήπως είναι καλύτερα να ελέγξουμε την απληστία μας και να παραδεχθούμε το αυτονόητο, ότι δηλαδή η ζωή έχει μεγαλύτερη αξία από τον πλούτο¹²⁶; Παρατηρώντας τις σημερινές πόλεις, βλέπουμε τη ζωή

¹²⁴ Το Συμβούλιο της Επικρατείας και, ιδίως, το Ε΄ Τμήμα αυτού, κατηγορείται (βλ. Σ. Φλογαίτης, Η προστασία του περιβάλλοντος και το άρθρο 24 του Συντάγματος, Τα Νέα 29-11-00, όπου υποστηρίζεται ότι «η νομολογία του Ε΄ Τμήματος άρχισε αυτάρεσκα να αποσπάται βαθμηδόν από το κύριο σώμα της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας») ότι έχει φτάσει στο άλλο άκρο, το δικαστικό ακτιβισμό (βλ. Π.Μ. Ευστρατίου, Ο ρόλος των δικαστών κατά τη διαμόρφωση του δημοσίου δικαίου, ακτιβισμός ή αυτοπεριορισμός;, ΝοΒ 46/1998, σ. 1212, όπου επισημαίνεται ότι «αν τα δικαστήρια πρέπει ή δεν πρέπει να αποφασίσουν ή να ασκήσουν έναν υψηλότερο ή χαμηλότερο βαθμό ελέγχου, δεν είναι ένα ζήτημα αυτοτιθέμενων ορίων ή πολιτικών επιλογών, αλλά κρίνεται από το εφαρμοστέο δίκαιο. Τα όρια ελέγχου δεν τίθενται από τους δικαστές, αλλά από το συνταγματικό και το κοινό νομοθετικό δίκαιο...Καθόσον το ζήτημα του αντικειμένου και των ορίων του δικαστικού ελέγχου είναι ένα νομικό ζήτημα, οι δικαστές πρέπει να χρησιμοποιούν νομικά επιχειρήματα για να ορίσουν το ζήτημα αυτό»). Γεγονός είναι ότι καμία δικαιοσύνη (Για τον ορισμό της Δικαιοσύνης βλ. Μ. Δεκλερής, Το δίκαιο της βιωσίμου αναπτύξεως, 2000, σ. 149, όπου αναφέρεται ότι «ισχύει η εξίσωση: Βιωσιμότης = Συστημικότης = Δικαιοσύνη. Δικαιοσύνη, λοιπόν, σήμερα σημαίνει α) πλήρη εναρμόνιση όλων των δημοσίων πολιτικών του κράτους προς διόρθωση εθνικών και κοινωνικών ανισοτήτων και αδικιών, β) σύγκλιση και ευθυγράμμιση όλων των πολιτικών προς αναλωθέντος και αναγκαίου φυσικού κεφαλαίου και προς διαφύλαξη του και στο μέλλον, γ) ρύθμιση και χειραγώγηση των ιδιωτικών εννόμων σχέσεων προς τις α και β κατευθύνσεις. Ως έχουν σήμερα τα πράγματα, η βιωσιμότης προάγεται μόνο υπό το στοιχείο β, ενώ στα στοιχεία α και γ οι δημόσιες πολιτικές, εάν δε συγκροούνται, είναι ασύνδετοι. Εκτός από την περιβαλλοντολογική πολιτική, οι πλείστες των δημοσίων πολιτικών εξακολουθούν να είναι προσανατολισμένες προς την κατεύθυνση της αναπτύξεως και την κοινωνία της αφθονίας»). Δεν έχει την παραμικρή δικαίωση, αν αρκείται στην εικόνα που της παρέχουν τα χαρτιά και δεν εισδύει στα όντως γινόμενα, με γνώμονα το άρθρο 20 του Συντάγματος, το οποίο επιβάλλει όχι μία εικονική, αλλά μία αποτελεσματική δικαστική προστασία. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, επιδεικνύοντας «μια ευαισθησία βαθειά δημοκρατική», «ανέλαβε έναν παιδευτικό ρόλο και σχεδόν δίδαξε πολιτική αγωγή, εκφράζοντας προς την ελληνική κοινωνία την αφύπνιση» (βλ. Β. Σκουρής, Αν. Τάχος, Η προστασία του περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1989, σ. 12, όπου επισημαίνεται και ότι «η προοδευτική εξέλιξη της νομολογίας από διστακτικά ανοίγματα σε τολμηρές λύσεις είναι αναπόφευκτη, όταν η πολιτεία παραλείπει ή και αποφεύγει να λάβει δραστικά μέτρα για τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος»). Κατ' επέκταση η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας προσπάθησε να επιβάλει στην πολιτική εξουσία και στη διοίκηση τα κελεύσματα των συνταγματικών διατάξεων και το γεγονός αυτό προκάλεσε μία υποβόσκουσα σύγκρουση. Η σύγκρουση αυτή είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση των αρμοδιοτήτων ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, ένα ακόμα λάθος που διέπραξε η πολιτική εξουσία. Με τον τρόπο αυτό επιβεβαιώθηκε ότι «η διεύρυνση και η ουσιαστικοποίηση του δικαστικού ελέγχου δεν είναι τελικά παρά η άλλη όψη της ατελούς και αναποτελεσματικής νομοκοποίησης της χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής στη χώρα μας» (βλ. Γ. Γιαννακούρου, Χωροταξικός Σχεδιασμός και διοικητικός δικαστής, ΠερΔικ 1/1994, σ. 23).

¹²⁵ Βλ. Κ. Χορομίδης, Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη, 2002, σ. 504.

¹²⁶ Βλ. το ερώτημα τίθεται από τον Μ. Δεκλερής, βλ. Μ. Δεκλερής, Το δίκαιο της βιωσίμου αναπτύξεως, 2000, σ. 26, ακόμη βλ. σ. 9, όπου επισημαίνεται ότι «η βιώσιμη ανάπτυξη θεωρήθηκε ως ο μεγάλος συμβιβασμός μεταξύ

μας να κινδυνεύει και έτσι το δίλημμα δεν είναι πια δίλημμα. Το τίμημα μιας αξιοπρεπούς ζωής είναι να ευαισθητοποιηθούμε και να προστατεύσουμε πρώτα οι ίδιοι το οικιστικό περιβάλλον¹²⁷, στο οποίο διαβιούμε γιατί η βιωσιμότητα δεν είναι ο υ τ ο π ί α . Η σκέψη μας δεν πρέπει να αλλοτριωθεί από την πραγματική κατάσταση που επικρατεί γύρω μας, όπου η αποθέωση του χρήματος και η καταφρόνηση των ιδεολογιών είναι έκδηλη, διότι «πρέπει να ζούμε όπως σκεπτόμαστε, διαφορετικά θα καταλήξουμε να σκεπτόμαστε καθ' ον τρόπο θα έχουμε ήδη ζήσει»¹²⁸.

Το μεγάλο βάρος πρέπει να σηκώσει, όμως, το κράτος, ένα κράτος βιώσιμο, που «θεσπίζει αποτελεσματική νομοθεσία για την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος και ενσωματώνει το κριτήριο της βιωσιμότητας σε όλες τις δημόσιες πολιτικές του, έτσι ώστε να καθίστανται μακροπρόθεσμες και να εναρμονίζονται μεταξύ τους και με τα οικοσυστήματα»¹²⁹.

Το σημαντικό είναι ότι η ανάπτυξη, μάλιστα, και οι δυσλειτουργίες της πόλης, ο τρόπος με τον οποίο προσαρμόζεται στο περιβάλλον, αλλά και το τροποποιεί, οι αρνητικές αναδράσεις που αναπτύσσονται στο εσωτερικό της για τη μείωση της εντροπίας και την επίτευξη μορφών οργάνωσης αποτελούν χαρακτηριστικά παρόμοια με αυτά των ζωντανών οργανισμών¹³⁰: Οι δρόμοι συνιστούν τις «αρτηρίες», τα άλση τους «πνεύμονες», το δίκτυο

των απαιτήσεων της γενικευμένης και διαρκώς αύξουσας υλικής ευημερίας και εκείνων της προστασίας του περιβάλλοντος και των δικαιωμάτων των μελλουσών γενεών». Βλ. ακόμα *Γρ. Καυκαλάς*, Βιώσιμη ανάπτυξη: μία διεθνώς ανοιχτή συζήτηση για τη σχέση ανάπτυξης και περιβάλλοντος, ΠερΔικ 4/2000, σ. 513 επ., όπου υπογραμμίζεται η έμφαση στη σημασία της ανθρώπινης πράξης ως ιστορικής δύναμης και στη διαλεκτική σχέση φύσης και κοινωνίας που έχουν σταδιακά περιθωριοποιηθεί από την τρέχουσα συμβατική αντίληψη περί παγκοσμιοποίησης ως κυριαρχίας των αγορών.

¹²⁷ Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν λειτουργεί αυτεπάγγελα όταν προσβάλλεται το περιβάλλον, αλλά μόνο μετά από αίτηση του πολίτη που έχει έννομο συμφέρον. Και έννομο συμφέρον έχει ο πολίτης, όχι μόνο όταν θίγεται ιδιωτικό του συμφέρον, αλλά και όταν θίγεται άμεσα το περιβάλλον στο οποίο κατοικεί, βλ. *Ελ. Δεμίρη*, Η διαμόρφωση της πόλης ερήμην των πολιτών σε: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας, Βιώσιμη ανάπτυξη με την περιβαλλοντική αγωγή, Μεσολόγγι 1997, σ. 203, αλλά βλ. αντίθετη άποψη *Π. Λαζαράτος*, Ο παρεμπόδιος έλεγχος της νομιμότητας διοικητικών πράξεων από τα διοικητικά δικαστήρια σε περιβαλλοντικές διαφορές, Δ 1996, σ. 91, όπου διαγράφεται η ανησυχία ότι η απόσταση από την κατάφαση της λαϊκής αγωγής δεν είναι πλέον μεγάλη. Αξίζει να αναφέρουμε ότι οι μεμονωμένες αντιστάσεις από περιβαλλοντικές οργανώσεις, επιστημονικούς συλλόγους και γενικότερα από μη κυβερνητικές οργανώσεις είτε με τη μορφή διεκδικήσεων και διαμαρτυριών προς την πολιτεία, είτε με τη μορφή εξωδίκων καταγγελιών και δικαστικών προσφυγών, θα πρέπει να θεωρηθούν ως μία υγιής αντίδραση στη συνεχιζόμενη περιβαλλοντική υποβάθμιση, βλ. *Π. Γετίμης*, Η αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος, ΠερΔικ 4/2000, σ. 509, βλ. ακόμα *Τσάλας Γρ.* (επιμ.), Γιοχάνεσμπουργκ Το περιβάλλον μετά τη συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για την αειφόρο ανάπτυξη, Συνεδρίαση έκτη: Ο ρόλος των μη κυβερνητικών οργανώσεων, των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Οργανωμένης Νεολαίας, σ. 273 επ.

¹²⁸ Βλ. *Σ. Χαραλαμπίδης*, Το φλέγον πρόβλημα της προστασίας των δασών, Δ/νη 34/1993, σ. 481.

¹²⁹ Βλ. *Μ. Δεκλερής*, γνωμοδότηση Επιμελητηρίου Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας με θέμα: Μαραθών: το βιώσιμο χωροταξικό σύστημα, 30-4-01, σε: Θεωρία Βιωσιμότητας, εγχειρίδιο που διανεμήθη στα πλαίσια του εκπαιδευτικού - επιμορφωτικού σεμιναρίου «Περιβάλλον και Βιωσιμότητας: Επιστήμη - Δίκαιο - Δημοσία Πολιτική» Α' Κύκλος, Αθήνα, 2003.

¹³⁰ Βλ. *Αθ. Αραβαντινός*, Πολεοδομικός Σχεδιασμός, Αθήνα, 1986, σ. 25, όπου αναφέρεται ότι το κύριο χαρακτηριστικό της σύγχρονης πολεοδομίας είναι η στροφή που παρουσιάζει από την τεχνική, μορφολογική, στατική θεώρηση της πόλης, στην αντιμετώπισή της ως έναν οργανισμό ζώντα, δυναμικό και εξελισσόμενο.

ύδρευσης – αποχέτευσης το «πεπτικό σύστημα», το κέντρο της πόλης την «καρδιά» και τα κτίρια γραφείων και διοίκησης τον «εγκέφαλο»¹³¹. Έχουν ένα προσδιορισμένο μεταβολισμό που βασίζεται στην ανταλλαγή ύλης, ενέργειας και πληροφορίας με το περιβάλλον τους. Αν ο κύκλος σπάσει σε ένα σημείο, τότε ο οργανισμός αρρωσταίνει, κι αν δε θεραπευθεί έγκαιρα, πεθαίνει.

Ο κίνδυνος αυτός δεν ελλοχεύει στην περίπτωση της βιώσιμης πόλης, όπου κάθε συστατικό της στοιχείο είναι προγραμματισμένο να επιτελεί υπεύθυνα και συνειδητοποιημένα τη λειτουργία του προς βελτίωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων της, αλλά ελλοχεύει στην περίπτωση της σύγχρονης – μοντέρνας πόλης, που τα ουσιώδη στοιχεία της, όπως οι δρόμοι, οι κοινόχρηστοι χώροι, τα κτίρια «σπάνε», δυσλειτουργούν, παραμορφώνονται, χάνουν τον προορισμό τους. Και τότε η πόλη καταστρέφεται... Κι όταν η πόλη καταστρέφεται, δεν δύναται να λειτουργήσει κανένα στοιχείο της... «Το γαρ όλον πρότερον αναγκαίον είναι του μέρους αναιρουμένου γάρ του όλου ουκ έσται πους ουδέ χειρ»¹³².

¹³¹ Βλ. *Ηλ. Μπεριάτος* Ο περιβαλλοντικός σχεδιασμός των πόλεων σε: *Μοδινό Μ., Ευθυμίουπουλο Ηλ.* (επιμ.), *Η βιώσιμη πόλη*, 2000, σ. 71 επ. και ιδίως υποσ. 1

¹³² Βλ. *Αριστοτέλης*, *όπ.π.*, υποσ. 1