



**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΝ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
“ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ, ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ”**

**«Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ
ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ»**

ΑΡΓΥΡΙΟΣ Γ. ΣΚΟΥΜΠΡΗΣ
(Α.Μ. 7114Μ043)

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2015

ΑΡΓΥΡΙΟΣ Γ. ΣΚΟΥΜΠΡΗΣ

**«Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ
ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ»**

Επιτροπή κρίσεως

Εισηγητής: Καθηγητής Βλάσιος Ι. Παπαγρηγορίου
Μέλη: Αναπληρωτής Καθηγητής Μ. Μιχόπουλος
Λέκτωρ Π. Κουρνούτος

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	- 2 -
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ	- 3 -
I. Η ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΤΗΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ	- 3 -
II. Ο «ΧΩΡΟΣ» ΚΑΙ ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ	- 7 -
III. Ο ΚΛΑΣΣΙΚΟΣ ΚΑΙ ΕΠΕΜΒΑΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	- 9 -
IV. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΣΤΗ ΝΕΩΤΕΡΗ ΕΛΛΑΔΑ.....	- 10 -
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ	- 12 -
I. Ο ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	- 12 -
I. ΓΕΝΙΚΑ.....	- 12 -
II. Η ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ.....	- 15 -
I. ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΤΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ.....	- 15 -
II. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ	- 16 -
III. Ο ΘΕΣΜΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.....	- 20 -
IV. ΤΟ ΤΟΠΙΚΟ ΚΑΙ ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΤΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ.....	- 22 -
III. ΟΙ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ.	- 27 -
I. Η ΠΡΩΤΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΕΩΣ ΤΟ 2001.....	- 27 -
II. Η ΔΕΥΤΕΡΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ.....	- 30 -
III. Η ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	- 32 -
IV. ΟΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	- 35 -
V. ΟΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ.....	- 36 -
VI. ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ.....	- 39 -
VII. ΟΙ ΔΗΜΟΙ	- 41 -
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ	- 44 -
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	- 46 -

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

αρ.	αριθμός
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
Β.Ε.ΠΕ.	Βιομηχανικές και Επιχειρησιακές Περιοχές
Γ.Ο.Κ.	Γενικός Οικοδομικός Κώδικας
Γ.Π.Σ.	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
Δ.Κ.Κ.	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
εδ.	εδάφιο
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ζ.Α.Α.	Ζώνη Αστικού Αναδασμού
Ζ.Ε.Ε.	Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης
Ζ.Ε.Κ.	Ζώνη Ειδικών Κινήτρων
Ζ.Ε.Π.	Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας
Ζ.Ο.Ε.	Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου
κ.α.	και άλλα
κ.λ.π.	και τα λοιπά
Κ.Σ.Κ.Δ.	Κεντρικό Συντονιστικό Κέντρο Δασοφυλακίων
λ.χ.	λόγου χάριν
μ.	μέτρα
Ν.	Νόμος
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
Ολ.	Ολομέλεια
Ο.Τ.	Οικοδομικό Τετράγωνο
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ε.	Πρακτικό Επεξεργασίας
Π.Ο.Α.Π.Δ.	Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.	Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
π.χ.	παραδείγματος χάριν
Σελ.	σελίδα
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
Συντ.	Σύνταγμα
Σ.Κ.Δ.	Συντονιστικό Κέντρο Δασοφυλακίων
Σ.Ο.Α.Π.	Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων
Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.	Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης
Σ.Χ.Ο.Π.	Συμβούλιο Χωροταξίας Οικισμού Περιβάλλοντος
τ.μ.	τετραγωνικά μέτρα
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

I. Η ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΤΗΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ

«Πολεοδομώ» στην κυριολεξία σημαίνει «δομώ – κτίζω την πόλη». Η στενή αυτή ερμηνεία δεν εξαντλεί την ουσία της σημερινής επιστήμης των πόλεων ούτε το εύρος των εφαρμογών της.

Με μια άλλη προσέγγιση θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε την πολεοδομία ως σύνθετη επιστήμη και τέχνη, η οποία αποβλέπει στη συγκρότηση και στην κατασκευή της πόλεως, θεωρούμενης ως κοινωνικής, οικονομικής, τεχνολογικής και γεωγραφικής οντότητας και ταυτοχρόνως ως έργου τέχνης.¹

Στον επιστημονικό σχεδιασμό που προέκυψε ως ανάγκη για την ανάπτυξη των πόλεων, υπό την πίεση της πληθυσμιακής τους αύξησης, η πολεοδομία αποτελεί μαζί με τη χωροταξία και την αρχιτεκτονική την ομάδα των επιστημών που κοινό αντικείμενο μελέτης τους αποτελεί ο χώρος. Λόγω της φύσης τους, ως επιστημές σχεδιασμού, δεν αρκούνται στην παρατήρηση ή αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης αλλά επιδιώκουν μέσω του σχεδιασμού, στη λειτουργική βελτίωση του χώρου που διαβιώνει ο άνθρωπος και πέρα από αυτό τη βελτίωση του φυσικού περιβάλλοντος.

Πέρα από την τεχνική φύση που έχουν οι επιστήμες του χώρου, αποτελούν επιστήμες πρώτιστα κοινωνικές γιατί προϋποθέτουν την ύπαρξη κοινωνικής ομάδας τα μέλη της οποίας αναπτύσσουν σχέσεις μεταξύ τους και λειτουργούν συλλογικά. Κατ' επέκταση και ο σχεδιασμός τους θα πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν του τις επικρατούσες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες. Την ύπαρξη αντιτιθέμενων κοινωνικών-οικονομικών συμφερόντων διαχειρίζονται οι επιστήμες της χωροταξίας και πολεοδομίας προκειμένου να προτείνουν λύσεις του «προβλήματος του χώρου». Παράλληλα οι τεχνικές που εφαρμόζουν, για την επίτευξη των λύσεων αυτών, θα πρέπει να ικανοποιούν την αρχή της αειφορίας ή βιώσιμης ανάπτυξης.²

¹ Β. Σκουρή – Α. Ι. Τάχου, Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο Τεύχος 4, Βασίλειος Σκουρής, Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο, Δεύτερη Έκδοση Θεσσαλονίκη 1991 (σελ. 29).

² Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, Πολεοδομία, (εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική) Δ' έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη. Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2011 (σελ. 7).

Οι όροι «αρχή της αειφορίας ή βιώσιμης ανάπτυξης» θεωρείται γενικώς ότι έχουν το ίδιο περιεχόμενο και μπορούν να χρησιμοποιούνται διαζευκτικά ως όροι ταυτόσημοι αυτό συμβαίνει κατά κανόνα στην πράξη. Θεωρητικά όμως οι όροι αυτοί δεν είναι ταυτόσημοι. Εν πρώτοις το επίθετο βιώσιμη πριν από την λέξη ανάπτυξη δείχνει μάλλον να χαρακτηρίζει είδος επιθυμητής οικονομικής ανάπτυξης και ως τέτοιο χρησιμοποιείται στην οικονομική επιστήμη. Η βασική διαφορά τους βρίσκεται στο ότι η αρχή της αειφορίας επιδιώκει, όχι μόνο τη χρήση, αλλά και τη βελτίωση συγκεκριμένου αγαθού (π.χ. περιβαλλοντικού, πολεοδομικού, κ.α.) ή αξίας. Σε αντίθεση, η βιώσιμη ανάπτυξη επιδιώκει την προστασία του αγαθού ή της αξίας στο πλαίσιο της διατήρησης αυτών.

Ενώ η βιώσιμη ανάπτυξη προσβλέπει στη χρήση του περιβάλλοντος για λόγους αναπτυξιακούς, την οποία επιδιώκει σε συνδυασμό με τη διατήρηση της υφιστάμενης περιβαλλοντικής κατάστασης, η αρχή της αειφορίας προσβλέπει προς την κατεύθυνση βελτίωσης της υφιστάμενης περιβαλλοντικής κατάστασης. Για παράδειγμα στο θέμα των δασών, ως πολιτική βιώσιμης ανάπτυξης είναι εκείνη που επιδιώκει την εκμετάλλευση του δασικού πλούτου σε συνδυασμό με τη διατήρηση του δάσους στην κατάσταση που αυτό βρίσκεται, ενώ η αειφορική πολιτική δεν περιορίζεται στη διατήρηση του δάσους ως έχει, αλλά επιδιώκει την ποιοτική του βελτίωση και την ποσοτική του μεγέθυνση.

Η χωροταξία και η πολεοδομία, οι δύο αυτοί επιστημονικοί κλάδοι διαφέρουν μεταξύ τους καθόσον η μεν Πολεοδομία ενδιαφέρεται για την αρμονική ανάπτυξη της πόλεως η δε Χωροταξία για την αρμονική ανάπτυξη ολόκληρης περιοχής που μπορεί να περιλαμβάνει μια περιφέρεια, μια χώρα ή ακόμη και ομάδες κρατών³.

Η Πολεοδομία αποτελεί «ενδιάμεσο στάδιο» ανάμεσα στην Αρχιτεκτονική και στη Χωροταξία. Η πρώτη «Αρχιτεκτονική» έχει ως αντικείμενο το «κτίριο» και τον άμεσο χώρο που το περιβάλλει, έχει δε, μεταξύ άλλων, ως γνώμονά της την αισθητική. Η δεύτερη «Χωροταξία» αναφέρεται σε ευρύτερο περιβάλλον που αφορά περιοχές δύο τουλάχιστον πόλεων και μπορεί να εκτείνεται ακόμη σε εθνικό, διεθνές ή και παγκόσμιο επίπεδο. Χρησιμοποιεί δε ειδικές τομεακές προσεγγίσεις και μοντέλα για την εφαρμογή της (εμπόριο, μεταφορές)⁴.

Με την πρώτη ματιά, η πολεοδομία και η χωροταξία, δημιουργούν ίσως την εντύπωση ότι έχουν αξία απλώς και μόνο διαδικαστική. Ότι δηλαδή αποτελούν απλώς

³ Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλος, Χωροταξία – Πολεοδομία, Τεύχος Β' Θεσμοί, Αθήνα 1984. (σελ. 19)

⁴ Μ. Γιαουτζή– Α. Στρατηγέα, Χωροταξικός Σχεδιασμός, Θεωρία και πράξη, Εκδόσεις Κριτική Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Απρίλιος 2011 (σελ. 215-224)

και μόνο ένα μηχανισμό αντιμετώπισης των σχετικών θεμάτων. Η παρατήρηση αυτή έχει βεβαίως κάποια δόση αλήθειας, αν όμως μέναμε σ αυτή θα είχαμε επιφανειακή εντύπωση για το χαρακτήρα τους. Οι δύο συγγενείς κλάδοι φυσικού σχεδιασμού προχωρούν σε έρευνα της ουσίας των πραγμάτων και με βάση αυτήν καθορίζουν αξίες και αρχές και χαράσσουν πολιτικές. Επίσης ως επιστήμες φυσικού σχεδιασμού με αντικείμενο τον «χώρο», εμπνέονται κατά τη μελέτη και εκτέλεση της επέμβασής τους στο φυσικό χώρο, από σεβασμό προς τη φυσική διαμόρφωσή του, το φυσικό ανάγλυφο, τα οικοσυστήματα και κάθε λειτουργία της φύσης.⁵

Αντικείμενο της Πολεοδομίας αποτελεί η «πόλη» η οποία σύμφωνα με τη «Χάρτα των Αθηνών»⁶ θα πρέπει να εξυπηρετεί τις τέσσερις βασικές ανάγκες των κατοίκων, που είναι η κατοικία, η εργασία, η αναψυχή και η κυκλοφορία. Κατά μεταγενέστερη προσέγγιση οι πολεοδομικές λειτουργίες είναι περισσότερες και συνοψίζονται στην οικονομική, στην κοινωνική, στη διοικητική, στην πολιτιστική ή πνευματική, στην τουριστική και στην συγκοινωνιακή λειτουργία.⁷

Ο δε «οικισμός» συνήθως καλύπτει την ανάγκη της κατοικίας και ελάχιστα τις υπόλοιπες ανάγκες. Ορίζεται δε ως ένα άθροισμα κατοικιών, έστω και λίγων, με μικρή απόσταση ανάμεσά τους και του οποίου οι κάτοικοι αναπτύσσουν ο ένας με τον άλλον κάποια μορφή κοινωνικής σχέσης. Σε στοιχειώδη περίπτωση ακόμα και δύο κατοικίες υπό προϋποθέσεις μπορούν να χαρακτηριστούν «οικισμός».⁸ Η έννοια του οικισμού συνδέεται με τα κτίσματα που δημιουργούν το σύνολό του, ορθότερο όμως είναι να έχει ως βάση τα νοικοκυριά που τον απαρτίζουν. Για παράδειγμα ένα αγρόκτημα που αποτελείται από πλήθος κτισμάτων και ανήκει σε ένα νοικοκυριό δεν μπορεί να κρίνεται ως οικισμός. Ο οικισμός αποκτά οντότητα όταν ο αριθμός των οικογενειών

⁵ Βλ. Ι. Παπαργηγόριου, Πολεοδομία,(σελ. 9-10).

⁶ Ως «Χάρτα των Αθηνών» τιτλοφορούνται τα συμπεράσματα του IV διεθνούς συνεδρίου Νεωτέρας Αρχιτεκτονικής (C.I.A.M.) με θέμα «Η οργανική πόλις» ή «Η λειτουργική πόλις». Οι εργασίες του συνεδρίου ξεκίνησαν επί του ελληνικού ατμόπλοιου «Πατρίς II» από την Μασσαλία στον Πειραιά (29 έως 31 Ιουλίου 1933) και συνεχίστηκαν στις εγκαταστάσεις του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου (1 έως 10 Αυγούστου 1933) και έληξαν επί του ιδίου πλοίου κατά την επιστροφή του από τον Πειραιά στη Μασσαλία (11 έως 13 Αυγούστου). Στο συνέδριο έλαβαν μέρος αντιπροσωπείες 16 χωρών αποτελούμενες από διεθνείς προσωπικότητες με πιο εξέχουσα αυτή του Ελβετού αρχιτέκτονα, πολεοδόμου και ζωγράφου Le Corbusier (πραγματικό όνομα : Charles-Eduard Jeanneret).

⁷ Εμμ. Β. Μαρμαράς, Σχεδιασμός και Οικιστικός Χώρος. Θεωρητικές Προσεγγίσεις και όψεις της Ελληνικής Αστικής Γεωγραφίας, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2002 (σελ.122-123).

⁸ Εμμ. Β. Μαρμαράς, Σχεδιασμός (σελ.114).

που τον απαρτίζουν είναι ικανός να σχηματίσει κοινωνική ομάδα μεγαλύτερη του ενός νοικοκυριού⁹. Ευνόητο είναι ότι δεν αποτελεί οικισμό ένα άλλου είδους κτιριακό πλέγμα που αποτελεί χώρο συγκέντρωσης ή ειδικής διαμονής (στρατόπεδα, ξενοδοχεία, νοσοκομεία).

Μακροσκοπικά και με τη χρήση καθαρά τεχνικών - τοπογραφικών όρων οι τρεις αυτές επιστήμες μπορούν να διαχωρίζονται και με βάση την κλίμακα την οποία και χρησιμοποιούν όταν απεικονίζουν επί χάρτου τις εφαρμογές τους.

Η Αρχιτεκτονική λόγω της περιορισμένης έκτασής της χρησιμοποιεί συνήθως την κλίμακα 1:1 έως 1:200. Η Πολεοδομία αναφερόμενη σε ευρύτερη έκταση την κλίμακα 1:200 έως 1:20.000 και τέλος η Χωροταξία, που όπως είπαμε έχει ευρύτατα όρια, την κλίμακα από 1:20.000 χωρίς να έχει περιορισμό ως προς το ανώτατό της όριο¹⁰.

Ο σχεδιασμός, χωροταξικός ή πολεοδομικός, αποτελεί κοινωνική δραστηριότητα, διότι προϋποθέτει την ύπαρξη κοινωνικής ομάδας, τα μέλη της οποίας διατηρούν μεταξύ τους κοινωνικές σχέσεις και αναπτύσσουν συλλογική δράση.

Η παλαιότερη αντίληψη που θεωρούσε τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό ως επιστημονικό και επαγγελματικό αντικείμενο των τεχνικών (πολιτικών μηχανικών, αρχιτεκτόνων, τοπογράφων), είναι παρωχημένη, βρίσκεται σε αντίθεση με την φύση και την ουσία του σχεδιασμού και τον υποβιβάζει σε «τεχνικοδιοικητική διαδικασία παραγωγής σχεδιαγραμμάτων».

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός, ως κλάδος των επιστημών του «φυσικού σχεδιασμού», αποτελεί επιστήμη που οργανώνει και αξιοποιεί τα στοιχεία του χώρου, καθορίζει τις χρήσεις της γης, τους όρους δόμησης και κάθε τι που αφορά την αξιοποίηση του χώρου.

⁹ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία, (σελ. 114).

¹⁰ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία,(σελ. 5)

II. Ο «ΧΩΡΟΣ» ΚΑΙ ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ

Ως επιστήμες φυσικού σχεδιασμού, οι τρεις αυτές επιστήμες (πολεοδομία, χωροταξία, αρχιτεκτονική) προσεγγίζουν το χώρο σε όλες τις πτυχές του ώστε να εφαρμόζουν τις κατάλληλες μεθόδους για την επίτευξη των σκοπών τους. Πιο αντιπροσωπευτικές πτυχές του χώρου αποτελούν η φυσική, η ανθρώπινη, η οικονομική και οι χρήσεις της γης.

Όσον αφορά τη φυσική πτυχή αυτή αναφέρεται στο άμεσο περιβάλλον, δηλαδή τη μορφολογία του εδάφους (πεδιάδες, βουνά) την ύπαρξη ποταμών, πηγών, λιμνών, τις δυνατότητες που μπορεί να παράσχει το υπέδαφος σε ορυκτά, μέταλλα, υδροδότηση αλλά και το κλίμα που αποτελεί φυσική πτυχή συνυφασμένη με το χώρο. Η φύση σε όλες τις εκφάνσεις της, είναι το πραγματικό σπίτι του ανθρώπου, σε αυτήν ζει και από αυτή λαμβάνει τα απαραίτητα για την επιβίωσή του. Η μορφολογία ενός τόπου και αγαθά που μπορούν να αντληθούν από αυτόν, καθορίζουν το που θα εγκατασταθεί ο άνθρωπος και με τι θα διαβιώσει. Στις πρώιμες κοινωνίες το κριτήριο εγκατάστασης ήταν η δυνατότητα άμεσης πρόσβασης στην τροφή. Οι πρώτοι εξελιγμένοι πολιτισμοί δημιουργήθηκαν σε περιοχές όπως, η Μεσοποταμία, η Κουιάδα και το Δέλτα του Νείλου, όπου η έφορη γη έδινε τη δυνατότητα να αναπτυχθούν καλλιέργειες με μεγαλύτερες αποδόσεις. Από τότε και ως σήμερα πάντα κάποιο «χαρακτηριστικό» της φύσης καθοδηγεί τον άνθρωπο στην δημιουργία οικισμών ή πόλεων (λ.χ. η ύπαρξη του θεσσαλικού κάμπου είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη της πόλης της Λάρισας, η Μεγαλόπολη στηρίχθηκε στην ύπαρξη μεγάλων ποσοτήτων ορυκτού λιγνίτη).

Ως ανθρώπινη πτυχή θεωρούνται τα κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού όπως η ηλικιακή διάρθρωση και η συγκέντρωση του πληθυσμού κατά περιοχές. Στην αρχαιότητα η πληθυσμιακή αύξηση των Ελληνικών πόλεων οδήγησε σε αναζήτηση νέων χώρων εγκατάστασης και στην ίδρυση των αποικιών στα παράλια της Μεσογείου. Αντίστοιχα στις μέρες μας η δημογραφική έκρηξη στην Ασία προκαλεί μετακινήσεις πληθυσμών κυρίως προς την Ευρώπη, που χαρακτηρίζεται δημογραφικά γερασμένη.

Η ύπαρξη συντελεστών παραγωγής (κεφάλαιο, διαθέσιμο εργατικό δυναμικό) και η κατανομή τους στους τρεις κλάδους της οικονομίας, πρωτογενή (γεωργία, κτηνοτροφία), δευτερογενή (μεταποίηση) και τριτογενή (υπηρεσίες), αποτελεί την οικονομική πτυχή του χώρου. Η σύγχρονη μορφή δημιουργίας κεφαλαίου ξεκινά με την ανάπτυξη νέων εμπορικών δρόμων μετά το τέλος του 15^{ου} αιώνα. Ο πλούτος που συγκεντρώνεται στις πόλεις της Ευρώπης από τις αποικίες, δημιουργεί την πρώτη

καπιταλιστική συσσώρευση. Βαθμιαία το συσσωρευμένο αυτό κεφάλαιο άρχισε να επενδύεται στη βιομηχανία. Οι επενδύσεις προσέθεσαν νέα κέρδη που μπόρεσαν να επενδυθούν ξανά για την περαιτέρω ανάπτυξη επιχειρήσεων σε ακίνητα, στο εμπόριο και στη βιομηχανία.¹¹

Ως χρήση γης χαρακτηρίζεται η λειτουργική δραστηριοποίηση του χώρου. Η διαμόρφωση του χώρου εκφράζει το βαθμό εξέλιξης των παραγωγικών δυνάμεων, καθώς και το συσχετισμό τους και αντανακλά στο έδαφος την κοινωνική και οικιστική ανάπτυξη. Με άλλα λόγια ποιες δραστηριότητες θέλουμε και που αυτές μας επιτρέπονται. Καθιερώνεται που θα υπάρξει χρήση του χώρου για κατοικία, για άσκηση εμπορίου, που θα αναπτυχθούν οι κτηνοτροφικές, βιομηχανικές και γεωργικές δραστηριότητες και που θα δημιουργηθούν τα δίκτυα υποδομών (λιμάνια, αεροδρόμια ύδρευση, οδοποιία κ.α.). Ο βασικός χαρακτηρισμός ενός είδους χρήσης γης δεν εμποδίζει τη συμπληρωματική ή παραπληρωματική ανάπτυξη άλλων μορφών δόμησης, γιατί οι χρήσεις γης δεν νοούνται σαν στεγανά διαμερίσματα με απόλυτα ξεχωριστό προορισμό ή πολεοδομική λειτουργία για το κάθε ένα από αυτά. Θα πρέπει όμως να μην αλλοιώνεται ο βασικός χαρακτήρας της περιοχής και να μην έρχονται οι αναμιγνυόμενες χρήσεις σε λειτουργική σύγκρουση με το χαρακτήρα αυτό.¹²

¹¹ Ν. Κομνηνός, Θεωρία της Αστικότητας Ι, κρίση μητροπολιτική αναδιάρθρωση, νέα οικονομία. (σελ. 27)

¹² Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλος, Χωροταξία – Πολεοδομία, τεύχος Β' Θεσμοί, Εκδόσεις Αφοι Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1984 (σελ. 99).

III. Ο ΚΛΑΣΣΙΚΟΣ ΚΑΙ ΕΠΕΜΒΑΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Από πλευράς επεμβάσεως του κράτους στον τομέα του εδάφους και ειδικότερα στο τεχνικό περιβάλλον η πολεοδομία χωρίζεται σε Κλασσική, με κύριο χαρακτηριστικό τη μεμονωμένη δόμηση και σε Επεμβατική που στηρίζεται στην οργανωμένη δόμηση και τον ενιαίο σχεδιασμό.

Κλασσική (ή κανονιστική) είναι η πολεοδομία των κανονιστικών όρων δόμησης. (άρθρο 51 Ν.947/1979 «περί οικιστικών περιοχών», άρθρο 6 του Ν.1337/1983 «για την επέκταση πολεοδομικών σχεδίων κ.λ.π.» καθώς και το Ν.Δ. της 17.7./16.8. 1923 «περί σχεδίων πόλεων». Αποτελεί τον κατ' εξοχήν τύπο πολεοδομίας που ακολουθείται στη Χώρα μας. Το κράτος επιλέγει την εφαρμογή της κανονιστικής πολεοδομίας μέσω νόμων και κανονιστικών πράξεων, και θεσπίζει όρους δόμησης και ελέγχει την εφαρμογής τους. Με αυτόν τον μη δαπανηρό τρόπο το κράτος ολοκληρώνει το πολεοδομικό του έργο. Στους ιδιώτες μένει το αντικείμενο της δόμησης και η τήρηση των κανόνων.

Αντίθετα Επεμβατική (ή ενεργός) είναι η Πολεοδομία που ως μέθοδος διευρύνει την πολεοδομική αποστολή του κράτους και βασίζεται στον πλήρη πολεοδομικό σχεδιασμό και την οργανωμένη δόμηση ή άλλη ενεργητική παρέμβαση ή στην χορήγηση οικονομικών κινήτρων. Το κράτος με τα όργανά του ή με εξουσιοδοτημένα άλλα όργανα προχωρά σε οργανωμένη δόμηση, στην αναμόρφωση οικισμών ή ακόμη και στη δημιουργία νέων.¹³ Με αυτή τη μέθοδο το κράτος μπορεί να ασκεί ενεργή πολεοδομική πολιτική ή και κοινωνική στεγαστική πολιτική (λ.χ. κατασκευή εργατικών κατοικιών). Η Επεμβατική Πολεοδομία βρήκε καθολική εφαρμογή στις χώρες όπου εφαρμόστηκε το κοινωνικοοικονομικό σύστημα του υπαρκτού σοσιαλισμού. Υπό την έλλειψη του θεσμού της ιδιοκτησίας και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, το κράτος, πέρα από την αρμοδιότητα που διατηρεί για τον πολεοδομικό σχεδιασμό και χρησιμοποιεί κατά βάση το «Ιπποδάμειο»¹⁴ ως σύστημα που δημιουργεί συνθήκες ισότητας, αναλαμβάνει και

¹³ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία,(σελ. 223-224)

¹⁴ Το «Ιπποδάμειο» σύστημα, όπως θεμελιώθηκε από τον «πατέρα της πολεοδομίας» Ιππόδαμο τον Μιλήσιο, έχει ως αρχή το σχεδιασμό της πόλεως σε τετράγωνα, που δημιουργούνται από δίκτυα οριζοντίων και καθέτων δρόμων. Το κάθε τετράγωνο με τη σειρά του υποδιαιρείται σε οικόπεδα τα οποία

την υλοποίηση του σχεδιασμού. Οι κρατικές υπηρεσίες και επιχειρήσεις δομούν όχι μόνο τις υποδομές, επί των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, αλλά και τα κτίρια που εξυπηρετούν τις ανάγκες στέγασης των ανθρώπων. Οι κατοικίες αποτελούν ιδιοκτησία του κράτους που τις παραχωρεί μόνο για χρήση.

IV. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΣΤΗ ΝΕΩΤΕΡΗ ΕΛΛΑΔΑ

Από τη δημιουργία του νεώτερου Ελληνικού κράτους (1830) και μέχρι το έτος 1923 θεσμοθετήθηκαν αρκετά σχέδια πόλεων ή ρυμοτομικά σχέδια που κοινό χαρακτηριστικό είχαν την έλλειψη κανόνων που θα καθόριζαν τη διαδικασία εκπόνησης και έγκρισής τους. Η φύση τους ήταν κατεξοχήν περιοριστική και έθεταν κανόνες που αναφορά είχαν στο κτίριο και όχι στην πόλη. Η πολεοδομία όπως την αντιλαμβανόμαστε σήμερα ήταν ανύπαρκτη μιας και οι τότε κανόνες αφορούσαν μόνο τη δόμηση (κτιριοδομία). Το 1923 μετά την μικρασιατική καταστροφή και το 1,5 εκατομμύριο προσφύγων που συνέρρευσαν, ψηφίστηκε το Ν.Δ. 17.7/16.8.1923 όπου για πρώτη φορά αντιμετωπίζονται συγκροτημένα τα πολεοδομικά προβλήματα των οικισμών της Χώρας.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.Δ. κάθε πόλη ή κώμη θα πρέπει να αναπτύσσεται, να οργανώνεται και να σχεδιάζεται με βάση εγκεκριμένο από την πολιτεία σχέδιο πόλης, που θα εξασφαλίζει την υγιεινή, την ασφάλεια την αισθητική και τη γενική οικονομία. Το κράτος πλέον προσεγγίζει τον οικισμό ή την πόλη αντί του κτιρίου. Για λόγους σχεδιασμού, ο χώρος τριχοτομείται σε περιοχές εντός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, σε οικισμούς υφιστάμενους προ του 1923 που στερούνται σχεδίου πόλεως και στις υπόλοιπες περιοχές έξω από τα σχέδια πόλεως και από οικισμούς προϋπάρχοντες του 1923.¹⁵ Το Ν.Δ. της 17.7/16.8.1923 που εξακολουθεί να ισχύει και σήμερα, υπέστη

διαχωρίζονται μεταξύ τους από μικρότερους δρόμους. Πέρα από την ευρεία εφαρμογή που έτυχε στην αρχαιότητα, κυρίως στις αποικίες της Μεγάλης Ελλάδας και στην Ιωνία, χρησιμοποιήθηκε και από τον Μέγα Αλέξανδρο στις Αλεξάνδρειες που αυτός ίδρυσε. Ευρεία είναι και η σημερινή εφαρμογή του σε όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου.

¹⁵ Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, Νομικό πλαίσιο και πραγματικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού. Άρθρο στο «Νόμος» Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Ν.Ο.Π.Ε. του Α.Π.Θ. Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ΤΟΜΟΣ Ι, Θεσσαλονίκη 2009 (σελ. 532).

τόσες τροποποιήσεις και έγιναν τέτοιες παρεκκλίσεις και αλλοιώσεις κατά την εφαρμογή του, ώστε να παρουσιάζεται το φαινόμενο της δημιουργίας οικισμών, που ενώ έχουν εγκεκριμένα σχέδια, είναι ακατάλληλοι για τις σύγχρονες απαιτήσεις διαβίωσης των ανθρώπων (π.χ. έλλειψη κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, ακατάλληλες πυκνότητες, έλλειψη έργων υποδομής κ.λ.π.). Επιπλέον η ανοργάνωτη δόμηση ευνόησε τη δημιουργία οικισμών αυθαιρέτων (παρανόμων) τους οποίους η πολιτεία, στη συνέχεια, νομιμοποιούσε και ενέτασσε στον υπόλοιπο πολεοδομικό ιστό.¹⁶ Οι σημαντικότεροι μεταγενέστεροι νόμοι 947/1979 και 1337/1983, που καθιέρωσαν την «οικιστική περιοχή» και το «γενικό πολεοδομικό σχέδιο» αντίστοιχα, βασίστηκαν επίσης στις αρχές του Ν.Δ. 17.7/16.8.1923.

¹⁶ Αθ. Ι. Αραβαντινός, Πολεοδομικός Σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του Αστικού Χώρου, Β' Έκδοση Αναθεωρημένη, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα 2007 (σελ.98).

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

I. Ο ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

I. ΓΕΝΙΚΑ.

Κατά την περίοδο της βιομηχανικής επανάστασης ανακύπτει η ανάγκη επεκτάσεως των υφισταμένων πόλεων ή ιδρύσεως νέων για την στέγαση των νέων κατοίκων που εγκαταλείπουν την ύπαιθρο και τις αγροτικές ασχολίες για να αναζητήσουν καλύτερες συνθήκες ζωής στα αναδυόμενα βιομηχανικά κέντρα, στα οποία συρρέουν κατά μάζες. Η συνειδητοποίηση της ανάγκης αυτής οδηγεί στην ανάπτυξη πόλεων με βάση αρχές και σχεδιασμό, ο οποίος αποτελεί πολύπλευρη κοινωνική επέμβαση με πτυχές πολιτιστικές, αρχιτεκτονικές, τεχνικό δομικές, διοικητικές νομικές, οικονομικές, γεωγραφικές, κ.λπ. Αυτή είναι η ιστορική αφητηρία της πρώιμης σύγχρονης Πολεοδομικής Επιστήμης.

Το πολεοδομικό δίκαιο αποτελεί έμμεση συνέπεια της βιομηχανικής επανάστασης¹⁷ η οποία εμφανίζεται από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα. Για να αρχίσει όμως,

¹⁷ «Βιομηχανική Επανάσταση» είναι ο όρος που καθιερώθηκε από τον Άγγλο ιστορικό Α. Τούνμπη και χρησιμοποιείται για να περιγράψει τη διαδικασία της μετάβασης από την αγροτική - χειροτεχνική οικονομία σε μια νέα μορφή οικονομικής διαβίωσης, όπου κυριαρχεί η βιομηχανία και η κατασκευή μηχανολογικού εξοπλισμού. Η επινόηση της ατμομηχανής από τον James Watt εκείνη την εποχή, έδωσε με τη χρήση της, τη δυνατότητα στις μικρές βιοτεχνίες της Βρετανίας να μετασχηματιστούν σε μεγάλα εργοστάσια. Ως κοιτίδα της βιομηχανικής επανάστασης θεωρείται το Μάντσεστερ της Αγγλίας όπου δημιουργήθηκαν οι πρώτες κλωστοϋφαντουργικές βιομηχανικές μονάδες. Η αλματώδης προσφορά θέσεων εργασίας είχε ως επακόλουθο τεράστιες μετακινήσεις αγροτικών πληθυσμών στα νέα αστικά βιομηχανικά κέντρα όπως το Λονδίνο που μέσα σε έναν αιώνα πενταπλασίασε τον πληθυσμό του, η Γλασκώβη που το 1750 είχε 30.000 κατοίκους που το 1850 έφτασαν τους 300.000, το δε Μάντσεστερ από 12.000 κατοίκους που είχε στα μέσα του 18^{ου} αιώνα έφτασε τους 95.000 το 1800 και μετά από πενήντα χρόνια, το 1850 ο πληθυσμός του άγγιξε τους 400.000 κατοίκους. Παράλληλη πορεία είχαν και οι άλλες χώρες που πρωταγωνίστησαν στη βιομηχανική επανάσταση, Γερμανία και Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Το Βερολίνο που στις αρχές του 19^{ου} αιώνα απαρτιθόμυσε 200.000 κατοίκους να αγγίζει το 1912 τα 2.000.000. Η Νέα Υόρκη από 80.000 κατοίκους που είχε το 1800 φτάνει τα 3.400.000 το 1900 και τα πέντε

από πλευράς Επιστήμης του Δικαίου, η συγκρότηση και συστηματική μελέτη της Πολεοδομίας πρέπει να φτάσουμε στα πρώτα χρόνια μετά τη λήξη του 2^{ου} παγκοσμίου πολέμου που είναι η εποχή της ανοικοδόμησης των κατεστραμμένων, ευρωπαϊκών κυρίως, πόλεων.

Η αναγκαιότητα του Δικαίου της Πολεοδομίας συνίσταται στο ότι αποδίδει, συντονίζει και συστηματοποιεί πορίσματα και ιδέες άλλων επιστημών χρησιμοποιώντας ως βάση τη νομική μέθοδο και κάνοντας χρήση νομικών όρων. Η διατύπωση των σχετικών νομικών όρων προϋποθέτει κατ' αρχήν την προσέγγιση της Πολεοδομικής Επιστήμης και πέρα από αυτήν των εμπλεκόμενων με την Πολεοδομία Επιστημών, όπως η πολιτική μηχανική, η αρχιτεκτονική η δημογραφία, η κοινωνιολογία κ.α. των οποίων και τα επιστημονικά αποτελέσματα συνεκτιμώνται. Κατά συνέπεια το Πολεοδομικό Δίκαιο λαμβάνει ερεθίσματα από μεγάλο φάσμα επιστημών (τεχνικών και κοινωνικών). Αντίστοιχες μεθόδους διεπιστημονικότητας εφαρμόζει και ο άλλος κλάδος δικαίου του χώρου, το χωροταξικό δίκαιο, είτε λειτουργώντας μέσα στα περιοριστικά του πλαίσια, είτε σε συνεργασία με το Πολεοδομικό Δίκαιο.

Το Διοικητικό Δίκαιο διέπει σχέσεις όπου υπάρχει εκδήλωση πολιτικής εξουσίας δηλ. υπερκείμενης εξουσιαστικής βούλησης. Η ανάπτυξη του διοικητικού δικαίου στην χώρα μας άρχισε κυρίως όταν, το 1929, ιδρύθηκε και λειτούργησε το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την νομολογία του οποίου αφενός ερμηνεύθηκαν συστηματικά οι ειδικοί κανόνες που αφορούν τη δημόσια διοίκηση, και αφετέρου αναγνωρίστηκαν γενικές αρχές και διατυπώθηκαν ειδικοί κανόνες σχετικοί με την οργάνωση, τη λειτουργία και γενικά τη νομιμότητα της δράσης των διοικητικών οργάνων.¹⁸

Ως ειδικός κλάδος του Διοικητικού Δικαίου και το Πολεοδομικό Δίκαιο, που αποτελεί το μέσο για κρατικό παρεμβατισμό στον πολεοδομικό σχεδιασμό, διέπει και εκείνο άνισες σχέσεις. Οι διοικητικές πράξεις που εδράζονται στο πολεοδομικό δίκαιο είναι μονομερείς πράξεις (της Διοίκησης) και χαρακτηριστικό τους είναι η κυριαρχικότητα (επιταγή προς εφαρμογή). Σαν τέτοιες (διοικητικές), οι πράξεις αυτές έχουν και το τεκμήριο της νομιμότητας που αποτελεί μια πάγια και βασική αρχή του διοικητικού δικαίου σύμφωνα με την οποία η διοικητική πράξη από την έναρξη της

εκατομμύρια το 1912 . Το Σικάγο που το 1800 δεν υπάρχει στο χάρτη μετά από ένα αιώνα φτάνει το 1.700.000 κατοίκους. Στοιχεία από: Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία, (σελ.39-40)

¹⁸ Επαμμ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η Έκδοση, Ενημέρωση Νοέμβριος 2011 (σελ. 29).

ισχύος της και μέχρις όπου ακυρωθεί δικαστικώς ή ανακληθεί, ή γενικώς ακυρωθεί, ή αναθεωρηθεί διοικητικώς, ή καταργηθεί νομοθετικώς, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της, ανεξάρτητα από το αν τυχόν έχει νομική πλημμέλεια.¹⁹

Σε ορισμένες όμως των περιπτώσεων, όπου εφαρμόζεται το Πολεοδομικό Δίκαιο προκύπτουν συνθήκες και ανάγκη εφαρμογής των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου. Εφαρμογή κανόνων Ιδιωτικού Δικαίου έχουμε, για παράδειγμα στις περιπτώσεις όπου το κράτος ασκεί πολιτική επεμβατικής πολεοδομίας ή Ζωνών Αστεακού²⁰ Αναδασμού.

Στις περιπτώσεις αυτές οι δικαιούχοι των ακινήτων για να κατοχυρώσουν νομικά τις ιδιοκτησίες ή τα δικαιώματά τους κάνουν χρήση και εφαρμογή των κανόνων του Αστικού Δικαίου (εμπράγματος ή ενοχικού) λ.χ. η κτήση των ακινήτων της Ζώνης Ενεργού Πολεοδομίας με ελεύθερη συναλλαγή ή με άσκηση του δικαιώματος προτίμησης. Επίσης στις περιπτώσεις όπου ασκείται αναγκαστική απαλλοτρίωση για λόγους πολεοδομικούς, οι δικαιούχοι της αποζημιώσεως για να μπορούν να θεμελιώσουν το δικαίωμά τους θα πρέπει να κάνουν χρήση των διατάξεων του αστικού δικαίου και αρμόδια για την εκδίκαση αυτών των υποθέσεων είναι τα αστικά δικαστήρια και όχι τα διοικητικά.

¹⁹ Γ.Π. Σιούτη, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, Αθήνα – Κομοτηνή 1994 (σελ. 19).

²⁰ Ο Βλ. Ι. Παπαρηγορίου χρησιμοποιεί τους όρους «αστεο-λογία» ή «αστεο-ταξία» κρίνοντας, πως από το ουσιαστικό «άστυ» το ορθό επίθετο που παράγεται είναι το «αστεακός» αντί του «αστικός». Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία, περιβάλλον, απαλλοτρίωση. Στο αναθεωρημένο Σύνταγμα, τον κώδικα βασικής πολεοδομικής νομοθεσίας και τον κώδικα απαλλοτριώσεων. Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003.(σελ. 15).

II. Η ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ

I. ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΤΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Η πρώτη και υψίστη, από πλευράς τυπικής ισχύος, θεμελίωση τόσο του δικαίου της πολεοδομίας όσο και εκείνου της χωροταξίας βρίσκεται στο Σύνταγμα και δη στα άρθρα 24,101 και 102 Συντ. που, για την έννομη τάξη μας, αποτελούν καινοτομία του ισχύοντος Συντάγματος. Πριν όμως ασχοληθούμε με τις σύγχρονες, αναθεωρημένες διατάξεις, θα μας βοηθούσε μια μικρή αναδρομή στις σχετικές διατάξεις του πρώτου Ελληνικού μεταπολιτευτικού Συντάγματος του 1975, που υπήρξε το πρώτο ευρωπαϊκό σύνταγμα που περιείχε εκτενείς ρυθμίσεις για την πολεοδομία και την χωροταξία. Η χρήση στο Συντ. εξαιρετικά λεπτομερών προβλέψεων αντανακλούν το μέγεθος των τραυματικών πολεοδομικών εμπειριών και της δυσπιστίας απέναντι στην κρατική εξουσία.²¹

Ο συντακτικός νομοθέτης προσπάθησε να θεραπεύσει τις πληγές που άφηγε η άναρχη οικιστική ανάπτυξη που ακολούθησε μετά τη λήξη του εμφυλίου πολέμου. Τις δεκαετίες που προηγήθηκαν το ελληνικό κράτος ουσιαστικά απείχε από τον πολεοδομικό σχεδιασμό, για επεμβατική πολεοδομία ούτε λόγος, με αποτέλεσμα η ιδιωτική (εργολαβική) πρωτοβουλία να δρα σε πολλές περιπτώσεις χωρίς περιορισμό. Σ' αυτήν την περίοδο και με την επίκληση της ανάπτυξης που θα επέφερε η ανοικοδόμηση καταστράφηκαν ανεπανόρθωτα φυσικοί, πολιτιστικοί και οικιστικοί πόροι και σε μεγάλο βαθμό υποθηκεύτηκε το μέλλον των επόμενων γενεών. Με αυτά ως δεδομένα ο συντακτικός νομοθέτης στόχευσε στην χαλιναγώγηση της άκρατης κερδοσκοπίας που αποτέλεσμά της ήταν πολλές φορές και η αυθαίρετη δόμηση. Καινοτομία επίσης αποτέλεσε και ο, για πρώτη φορά, περιορισμός του δικαιώματος της ιδιοκτησίας (Συντ. άρθρο 17) χάριν την πολεοδομίας.

Συγκεκριμένα στο άρθρο 24 παρ.3 για πρώτη φορά ορίζεται, ως προϋπόθεση για να αναγνωριστεί μια περιοχή ως οικιστική και στη συνέχεια να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, η υποχρεωτική συμμετοχή ιδιοκτησιών χωρίς αποζημίωση για την εξασφάλιση χώρων για κοινόχρηστες και κοινωφελείς χρήσεις. Επιπρόσθετα οι

²¹ Ν.-Κ. Χλέπας, Η κατανομή πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα από το συλλογικό έργο: Π. Κουκουλόπουλος, Γ. Αλαβάνος, Γ. Γιαννακούρου, Ν.-Κ. Χλέπας, Λ. Κιουσοπούλου, Γ. Πολύζος, Ν. Παπαμίχος, Δ. Οικονόμου, Δ. Πετρούλιας: Πολεοδομικές αρμοδιότητες και Σύνταγμα. Στη σειρά «Μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 5. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008 (σελ. 51).

ιδιόκτητες θα συμμετέχουν στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων έργων.

Εξουσιοδοτείται ο κοινός νομοθέτης (άρθρο 24 παρ.4) να προβλέψει «τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμιση της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατ' όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής». Παρά τον πρωτοποριακό του χαρακτήρα και τις λεπτομερειακές του διατάξεις το Συντ. του 1975 δεν περιείχε κάποια πρόβλεψη για τον καθορισμό των οργάνων που θα επιφορτίζονταν τις αρμοδιότητες του πολεοδομικού σχεδιασμού. Η έλλειψη αυτών των διατάξεων έγινε έντονα αισθητή στα χρόνια που ακολούθησαν.

II. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

Η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων στο Ψήφισμά της στις 6 Απριλίου 2001 προχώρησε, μεταξύ άλλων, σε εκτεταμένες αλλαγές στις διατάξεις του Καταστατικού Χάρτη που αποτελούν πηγές του Πολεοδομικού Δικαίου και ορίζουν κατ' επέκταση και τον τρόπο της κατανομής των σχετικών αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένα οι σχετικές διατάξεις όπως διαμορφώθηκαν ορίζουν:

Στο άρθρο 24 παρ.2 του Συντ. «Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά 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. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης...»

Στο άρθρο 101 του Συντ. στην παρ.1 «1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.²² 2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας

²² Η οργάνωση του Κράτους (με την έννοια του Δημοσίου) και των λοιπών δημόσιων νομικών προσώπων (που αποτελούν τη Δημόσια Διοίκηση) μπορεί να προβλέπει ότι τα όργανά τους (με τη στενή έννοια του όρου) ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητές τους σε όλη την εδαφική περιοχή, στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητα του νομικού προσώπου, ή ότι ορισμένα από τα όργανά τους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε τμήμα της περιοχής, που ονομάζεται διοικητική περιφέρεια. Στην πρώτη περίπτωση, τα όργανα λέγονται κεντρικά και το δημόσιο νομικό πρόσωπο οργανώνεται κατά το συγκεντρωτικό σύστημα, ενώ στη δεύτερη περίπτωση, τα όργανα λέγονται περιφερειακά και εφαρμόζεται το αποκεντρωτικό σύστημα ή αποκέντρωση. Επαμμ.. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο (σελ. 249-250).

διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει. 4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.»

Στο άρθρο 102 παρ.1 του Συντ. ορίζεται επίσης ότι: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.»

Σε εφαρμογή των σχετικών άρθρων του Συντάγματος και με δεδομένη την φύση του συστήματος διοίκησης ως «αποκεντρωτικού» κατανέμονται ανάμεσα στους φορείς της εξουσίας οι αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού γενικώς και ειδικώς. Η δε κατανομή αυτή στηρίζεται σε δυο αρχές.

Πρώτη αρχή αποτελεί η διάκριση μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το Ελληνικό δημόσιο εν προκειμένω περιλαμβάνει την κεντρική εξουσία, το κράτος όπως αυτό διαρθρώνεται σε κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες, ο έτερος φορέας «Τοπική Αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμους, Κοινότητες, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Περιφέρειες)²³ δηλ. αυτοί που αναφέρονται ως Ο.Τ.Α., πρωτοβάθμιοι ή δευτεροβάθμιοι.

Με βάση αυτήν την αρχή το κράτος διατηρεί την διοικητική του αρμοδιότητα τις υποθέσεις όλης της χώρας. Τα όργανα του κράτους σε κεντρικό επιτελικό επίπεδο ασκούν την εξουσία τους σε όλη την επικράτεια πλην των περιπτώσεων ειδικών αρμοδιοτήτων. Τα δε περιφερειακά όργανα του Κράτους ασκούν την κρατική εξουσία εντός των ορίων των συγκεκριμένων περιφερειών όπως έχουν οριοθετηθεί.

Κατά την τελευταία όμως αναθεώρηση του Συντάγματος (έτος 2001) εισήχθη μια απόκλιση από τη ρητή αυτή αρχή. Συγκεκριμένα με το προστεθέν τελευταίο εδάφιο

²³ Οι Κοινότητες καθώς και η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση καταργήθηκαν από την 1-1-2011 με την εφαρμογή του Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»

του άρθρου 102 παρ.2 δίνεται η δυνατότητα της άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. μετά από τη θεσμοθέτηση σχετικού τυπικού νόμου. Κατ' εφαρμογή αυτού του εδαφίου επιχειρήθηκε να περιληφθεί μέσα σε αυτές και η άσκηση των αρμοδιοτήτων του πολεοδομικού σχεδιασμού από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η δεύτερη αρχή θεωρεί ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των οργάνων του Κράτους, όχι των Ο.Τ.Α, γιατί δεν κρίνεται ως τοπική υπόθεση, οφείλει δε ο αρμόδιος φορέας (το κράτος) να ασκεί αυτή του την αρμοδιότητα με τρόπο ενιαίο σε όλη τη χώρα.

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 24 παρ.2 καθόρισε ως μοναδικό φορέα, του πολεοδομικού σχεδιασμού, το κράτος όπου στη ρυθμιστική του αρμοδιότητα και τον έλεγχο υπάγεται η χωροταξική και πολεοδομική πολιτική σε όλη τη χώρα, με σκοπό την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας του οικισμού και γνώμονα την εφαρμογή των κανόνων της επιστήμης. Ο ρητός χαρακτήρας της διάταξης του άρθρου 24 παρ.2 εκφράζει τη θέληση του αναθεωρητικού συνταγματικού νομοθέτη να αποφύγει την περίπτωση να χαρακτηριστεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός ως υπόθεση τοπική, που για την αρμοδιότητα του θα αναλάμβαναν οι Ο.Τ.Α, στηριζόμενοι στη διάταξη του άρθρου 102 παρ.1 του Συντάγματος.

Είναι σκόπιμη επίσης η μνεία της χωροταξικής αναδιάρθρωσης της χώρας, δηλαδή του χωροταξικού σχεδιασμού που ο συνταγματικός νομοθέτης τον συνδέει στην ίδια διάταξη με τον πολεοδομικό, ως αρμοδιότητα του Κράτους και μας κάνει σαφές ότι αποκλείει τη δυνατότητα οι δύο αυτές κλίμακες σχεδιασμού να αποτελούν "τοπικές υποθέσεις".

Τα προαναφερθέντα αποτελούν ξεκάθαρους ορισμούς για το νομοθέτη, επίσης σε επιβεβαίωση αυτών η νομολογία επανειλημμένα χαρακτηρίζει τον πολεοδομικό σχεδιασμό ως αρμοδιότητα του κράτους. Η πολιτική εξουσία, μέσω του απλού νομοθέτη, πολλές φορές όμως επιχείρησε να μεταφέρει αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού από το κράτος στους Ο.Τ.Α. Η πρακτική αυτή δεν περιορίστηκε μόνο στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά επεκτάθηκε και σε άλλα όργανα.

Κάνοντας χρήση των διατάξεων του άρθρου 43 παρ.2 εδάφιο 2 του Συντ., όπου επιτρέπεται η εξουσιοδότηση από άλλα όργανα της διοίκησης προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό προσπάθησε ο κοινός νομοθέτης να αναθέσει την αρμοδιότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού, με έκδοση κανονιστικών πράξεων, από άλλα όργανα (νομάρχες), παρακάμπτοντας το αρμόδιο όργανο που είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

Οι συνταγματικές επιταγές του άρθρου 24 παρ.2 αποτέλεσαν καινοτομία όχι μόνο για τη Χώρα μας αλλά και διεθνώς θεωρούνται πρωτοποριακές. Η ανάδειξη του οικιστικού περιβάλλοντος σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία δημιουργεί αυστηρό πλαίσιο το οποίο οφείλει να ακολουθήσει το Κράτος κατά την άσκηση της πολεοδομικής του πολιτικής.

Αποκτά συνταγματική ισχύ η θεμελιώδης αρχή – επιδίωξη της πολεοδομίας και της χωροταξίας, που είναι η ορθολογική εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και ανάπτυξης των οικισμών και του ευρύτερου χώρου για την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των ανθρώπων. Δεσμεύεται έτσι η πολιτική εξουσία να προωθή χωροταξική και πολεοδομική ανάπτυξη και διαμόρφωση της χώρας με βάση σχεδιασμό, που γίνεται με χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια, που θα πρέπει να ανταποκρίνονται στην ιδιομορφία, τη φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής.

Κατά συνέπεια οι διατάξεις του άρθρου 24 παρ.2 αποκλείουν την πολεοδομία σαν μια διαδικασία απλής αποτύπωσης της υφιστάμενης κατάστασης, που θα είχε ως αποτέλεσμα να απολέσει τον χαρακτήρα της ως επιστήμη του σχεδιασμού. Επιπλέον μια τέτοια προσέγγιση θα αποτελούσε πράξη παραδοχής, διαιώνισης και νομιμοποίησης ενεργειών, όπως η αυθαίρετη δόμηση, που προσβάλλουν το δίκαιο αλλά και την επιστήμη.²⁴ Επεκτείνοντας ο συνταγματικός νομοθέτης την προστασία αυτή ορίζει επίσης και στην παρ.1. ως αξία και το πολιτιστικό περιβάλλον από το οποίο επίσης εξαρτάται η ποιότητας ζωής του ανθρώπου.

²⁴ Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, Νομικό πλαίσιο (σελ. 523).

III. Ο ΘΕΣΜΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

Το περιεχόμενο του άρθρου 24 παρ.2 Συντ. συνδέεται με εκείνο του άρθρου 101 παρ.1 όπου καθορίζεται ως σύστημα διοίκησης του Κράτους το αποκεντρωτικό σύστημα, όπου τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν τα γενική αποφασιστική αρμοδιότητα επί των υποθέσεων που ανακύπτουν εντός των γεωγραφικών τα ορίων. Επίσης συνδέεται με τα οριζόμενα στο άρθρο 102 παρ.1 Συντ. όπου ως αρμόδια η τοπική αυτοδιοίκηση με τα εκλεγμένα της όργανα διαχειρίζεται τις τοπικές υποθέσεις που αφορούν την εδαφική της περιοχή.

Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και τη ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία επιβάλλονται μόνο μετά από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των Ο.Τ.Α., των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικό ή περιφερειακό όργανο του κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.²⁵ Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη εσόδων απευθείας από τους Ο.Τ.Α.

Το Ελεγκτικό συνέδριο έχει την αρμοδιότητα ελέγχου, όπως και σε όλους τους φορείς του δημοσίου, της οικονομικής διαχείρισης που διενεργούν οι Ο.Τ.Α. Ο έλεγχος του Ε.Σ. μπορεί να είναι προληπτικός (προ της εξόφλησης της δαπάνης, προ της υπογραφής συμβάσεως ή κατά προτεραιότητα) ή κατασταλτικός (μετά την ολοκλήρωση της οικονομικής διαχείρισης). Στην περίπτωση του κατασταλτικού

²⁵ Μετά την εφαρμογή του Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» οι πόροι, που όφειλε να αποδίδει το κράτος στους δήμους, μειώθηκαν σταδιακά, παράλληλα μεταβιβάστηκαν σ' αυτούς, αρμοδιότητες που μέχρι τότε είχαν τα κρατικά όργανα (υπηρεσίες δόμησης, πρόνοια) χωρίς να συνοδεύονται από αντίστοιχες μεταφορές πόρων.

ελέγχου αντικείμενο, πλέον των δαπανών, αποτελεί και ο έλεγχος της διασφάλισης και είσπραξης των εσόδων (Ν.3463/2006 άρθρο 169).²⁶

Η τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμός κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος κατά το οποίο συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Ως τοπικές υποθέσεις ορίζονται εκείνες που επιδιώκουν την εξυπηρέτηση τοπικού συμφέροντος δηλ. συμφέροντος εντός των γεωγραφικών ορίων συγκεκριμένου δήμου το οποί ο πρέπει να ικανοποιηθεί διότι αποτελεί δημόσιο συμφέρον για την τοπική κοινωνία. Με άλλα λόγια η επιδίωξη του τοπικού συμφέροντος είναι χρήσιμη και ωφέλιμη για τους πολίτες της τοπικής κοινωνίας.

Ο καθορισμός αυτών των τοπικών υποθέσεων δεν προσδιορίζεται από το Σύνταγμα ή από άλλους νόμους πλην του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006) όπου στο άρθρο 79 ορίζεται ότι το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο μπορεί να εκδίδει τοπικές κανονιστικές πράξεις, μέσα στο πλαίσιο του νόμου, με τις οποίες θέτει κανόνες για: α) την προστασία του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, των θαλασσών από πηγές ξηράς και των υπόγειων και επίγειων υδάτων από τη ρύπανση, β) για την προστασία της υγείας των κατοίκων από οχλούσες δραστηριότητες και ειδικότερα στις τουριστικές περιοχές κατά την τουριστική περίοδο, γ) για την τήρηση της καθαριότητας σε κοινόχρηστους και ιδιωτικούς υπαίθριους χώρους της εδαφικής τους περιφέρειας και γενικότερα για την αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών, λαμβάνοντας υπόψη ιδιαίτερα τη διατήρηση και ανάδειξη των παραδοσιακών και τουριστικών περιοχών, δ) για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, των μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, τον προσδιορισμό και τη λειτουργία των χώρων στάθμευσης των οχημάτων, καθώς και για την τοποθέτηση και λειτουργία μετρητών ή εγκαταστάσεων ρύθμισης της στάθμευσης οχημάτων σε κοινόχρηστους χώρους.

Επομένως, στα θέματα αυτά, που αναφέραμε ενδεικτικά, επειδή είναι τοπικού ενδιαφέροντος, η νομοθετική εξουσιοδότηση για την κανονιστική ρύθμισή τους επιτρέπεται με βάση το άρθρο 43 παρ.2 εδ. β' Συντ. να παρέχεται στον οικείο δήμο.

Κατά το εδ. β' της παρ.2 του άρθρου 43 του Συντ. «εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

²⁶ Μ. Γ. Καραναστάση, ο Νέος Δημοτικός & Κοινοτικός Κώδικας, Ερμηνεία κατ' άρθρο - Νομολογία, Ν. 3463/06 Φ.Ε.Κ. Α' 114/2006, Αθήνα 2006 (σελ. 883-885).

Περαιτέρω ως θέματα τεχνικά για τα οποία είναι επίσης επιτρεπτή η κανονιστική ρύθμισή τους από άλλα όργανα της διοίκησης, θεωρούνται αυτά που αφορούν ρυθμίσεις με τεχνικά όργανα.

Λεπτομερειακά είναι τα θέματα που αφορούν επουσιώδης ρυθμίσεις όπως π.χ. ο καθορισμός του ωραρίου λειτουργίας των κέντρων εξυπηρέτησης πολιτών.²⁷

IV. ΤΟ ΤΟΠΙΚΟ ΚΑΙ ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΤΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Ο προσδιορισμός του χαρακτήρα των πολεοδομικών υποθέσεων, ως τοπικός ή γενικός έχει κρίσιμη σημασία για την ερμηνεία του άρθρου 24 του Συντ. και για τον καθορισμό των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κάθε βαθμίδας της διοίκησης (κράτος ή αυτοδιοίκηση). Οι πολεοδομικές ρυθμίσεις αναφέρονται ασφαλώς σε συγκεκριμένες γεωγραφικές ενότητες (περιορισμένες ή ευρύτερες). Αν γίνει δεκτό ότι όρος «τοπικό» παραπέμπει στην περιορισμένη χωρική κλίμακα (λ.χ. ενός νομού ή μικρότερη), μπορεί να υποτεθεί ότι οι πολεοδομικές ρυθμίσεις επηρεάζουν μόνο ή κυρίως τους κατοίκους της συγκεκριμένης γεωγραφικής ενότητας.

Μια τέτοια προσέγγιση, που συχνά υιοθετείται σχεδόν αυτόματα, έρχεται στην πραγματικότητα σε αντίθεση με τη μεγάλη πλειονότητα των πολεοδομικών ρυθμίσεων, όχι μόνο των κανονιστικών (π.χ. επέκταση του σχεδίου πόλεως), αλλά συχνά και των αποκαλούμενων «ατομικών γενικού ενδιαφέροντος», όπως ο καθορισμός χρήσεων γης ή όρων δόμησης ή ακόμα και ρυμοτομικών γραμμών (και μέσω αυτών του καθορισμού των ορίων μεταξύ ιδιωτικού και κοινόχρηστου χώρου). Οι αντιλήψεις αυτές, επηρεάζουν καθοριστικά την τοπική διαμόρφωση του χώρου, ο οποίος περιλαμβάνει και στοιχεία που δεν αφορούν αποκλειστικά τους κατοίκους της περιοχής. Για παράδειγμα, ο κοινόχρηστος χώρος μπορεί να χρησιμοποιηθεί από οποιονδήποτε, και συχνά δε οι χρήστες του μπορεί να προέρχονται από άλλες περιοχές, ακόμα και μακρινές. Κάτι τέτοιο είναι σύνηθες, όχι μόνο στους μεγαλύτερους οικισμούς αλλά, με την εξάπλωση του τουρισμού και την αύξηση της κινητικότητας των ανθρώπων, σε όλες τις βαθμίδες της οικιστικής κλίμακας²⁸.

²⁷ Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τεύχος Πρώτο, Δ' έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη. Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010 (Σελ. 68-69).

²⁸ Δ. Οικονόμου, Μια πρόταση για την αναμόρφωση του πολεοδομικού σχεδιασμού, από το συλλογικό έργο: Π. Κουκουλόπουλος, κ.λπ. Πολεοδομικές αρμοδιότητες (σελ. 95)

Οι πολεοδομικές ρυθμίσεις επηρεάζουν με καθοριστικό τρόπο αγαθά που μπορεί να βρίσκονται σε έναν τόπο αλλά αφορούν τον ευρύτερο πληθυσμό, όπως π.χ. τα στοιχεία του πολιτιστικού περιβάλλοντος ή το τοπίο. Οδηγούν σε καθορισμό χρήσεων γης που μπορεί να δημιουργήσει συγκρούσεις ή επιβαρύνσεις όχι τοπικά αλλά σε μικρότερη ή μεγαλύτερη απόσταση από το συγκεκριμένο σημείο του χώρου, όπου αυτές εφαρμόζονται. Παράδειγμα αποτελούν οι εκπομπές αερίων ρύπων όπου η επίδραση τους είναι παγκόσμια, όσον αφορά τα αέρια που δημιουργούν το φαινόμενο του θερμοκηπίου στον πλανήτη, ή μπορεί να καλύπτουν μια τεράστια έκταση, όσον αφορά τη ρύπανση της ατμόσφαιρας, ή οι επιβαρύνσεις των υποδομών που αφορούν μία ευρύτερη περιοχή (π.χ. η διαδημοτική διαχείριση αποβλήτων, ή η ύπαρξη μεταφορικών υποδομών όπως οι εθνικές οδοί).

Το οικονομικό κόστος των απαιτούμενων τεχνικών έργων για την εφαρμογή των πολεοδομικών ρυθμίσεων καλύπτεται μερικώς από τους ίδιους προϋπολογισμούς των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο κρατικός προϋπολογισμός (και κατά συνέπεια το σύνολο των φορολογουμένων) αναλαμβάνει τον κύριο όγκο αυτών των δαπανών. Το ίδιο ισχύει, αντίστοιχα όσον αφορά το κόστος (οικονομικό) της αντιμετώπισης των ευρύτερων παρενεργειών των όποιων τοπικών ρυθμίσεων, πολεοδομικών, όπως οι προαναφερθείσες, αλλά και άλλων μορφών (λ.χ. συνδεδεμένων με θέματα υγείας). Ακόμη και σε καθαρά τοπικά ζητήματα οι επιλογές του πολεοδομικού σχεδιασμού προδιαγράφουν συχνά το χώρο, στον οποίο θα ζήσουν οι επόμενες γενεές, ή μπορεί και να καταστρέψουν μη ανανεώσιμους φυσικούς πόρους.

Ο προσδιορισμός μιας πολεοδομικής υπόθεσης, ως τοπικής ή μη, προϋποθέτει εμπειριστατωμένη προσέγγιση. Αν, δε, λάβουμε υπ' όψιν ότι η πολεοδομική νομοθεσία αποφεύγει να κάνει ρητούς προσδιορισμούς εύκολα αντιλαμβανόμεστε, γιατί το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο (Σ.τ.Ε.), επιλέγει τον χαρακτήρα των πολεοδομικών υποθέσεων, ως μη τοπικό.

Η τελευταία αναθεώρηση του Συντ. το 2001 πρόσθεσε το τελευταίο εδάφιο στο αρ.102 παρ.1 όπου δίνεται η δυνατότητα στο νομοθέτη να μεταβιβάζει στους Ο.Τ.Α. τις αρμοδιότητες που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Η προσθήκη αυτού του εδαφίου αποτέλεσε στη συνέχεια το εφαλτήριο για την μεταβίβαση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από το Κράτος στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στις υπόλοιπες παραγράφους του, το άρθρο 24 αποκτά ακόμη πιο ειδικό πολεοδομικό χαρακτήρα. Συγκεκριμένα στην παρ.3 ορίζεται ότι για να αναγνωρισθεί

μια περιοχή ως οικιστική και να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οφείλουν οι ιδιοκτήτες να παραχωρούν υποχρεωτικά τις εκτάσεις που είναι απαραίτητες για τη δημιουργία δρόμων, πλατειών, και πάσης φύσεως χώρων (κοινοφελών και κοινοχρήστων), χωρίς να λαμβάνουν αποζημίωση γι' αυτές τις εκτάσεις. Επιπρόσθετα δε οφείλουν να συμμετέχουν και στην κάλυψη των δαπανών των απαιτούμενων έργων για την πολεοδομική ολοκλήρωση αυτής της περιοχής.

Για τις ήδη χαρακτηρισμένες "ως οικιστικές" περιοχές οι παρ.4 και 5 του άρθρου 24 προβλέπουν τη δυνατότητα αναμόρφωσής τους και αξιοποίησης τους με συμμετοχή των ιδιοκτητών. Στηριζόμενη σ' αυτές τις διατάξεις η πολιτεία μπορεί να εφαρμόσει την πολιτική της Επεμβατικής Πολεοδομίας κυρίως σε προβληματικές ή υποβαθμισμένες περιοχές καθώς και σε εκείνες στις οποίες εφαρμόζονται οι θεσμοί των Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας (Ζ.Ε.Π.) και ζώνης Αστεακού Αναδασμού (Ζ.Α.Α.). Οι προαναφερόμενοι δύο αυτοί θεσμοί εισήχθησαν στην Χώρα μας αρκετά χρόνια πριν τη συνταγματική αναθεώρηση. Νομική θεμελίωση αποτέλεσε ο Ν.947/1979 περί οικιστικών περιοχών καθώς και ο Ν.1337/1983 που ακολούθησε. Κατά την έννοια του Ν.947/1979 (άρθρο 2 παρ.1) οικιστική περιοχή χαρακτηρίζεται η εδαφική έκταση, η οποία «ως εκ της θέσεώς της και της φυσικής διαμορφώσεως του εδάφους και των κρατουσών εις αυτήν, ως και εις την ευρύτεραν περιοχήν, συνθηκών», μπορεί να χρησιμοποιηθεί για οικοδόμηση με σκοπό τη στέγαση και για εξυπηρέτηση της οργανωμένης κοινωνικής ζωής και των παραγωγικών δραστηριοτήτων του ανθρώπου.²⁹

Σημαντικό ρόλο για τη διαμόρφωση του αναθεωρημένου κειμένου στο άρθρο 24 Συντ. έπαιξε και η νομολογία του Σ.τ.Ε., κυρίως της δεκαετίας του 1990, που διαμόρφωσε βασικές αρχές στα θέματα που σχετίζονταν με την προστασία του περιβάλλοντος χρησιμοποιώντας και τις γενικές δεσμεύσεις που απέρρεαν από κείμενα διεθνών συμβάσεων. Η σχετική νομολογία αναγνώρισε σταδιακά την υποχρέωση τήρησης αρχών, όπως η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, της πρόληψης και προφύλαξης του περιβάλλοντος ως υποχρέωση του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού για την οργάνωση των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στο χώρο καθώς και την αξία της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος και της ήπιας ανάπτυξης ευπαθών οικοσυστημάτων.

²⁹ Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, Πολεοδομία, (σελ. 234).

Είχε προηγηθεί ο Ν.1650/1986 όπου καθιέρωσε τους κανόνες που διέπουν τον χαρακτηρισμό των προστατευόμενων περιοχών και την οριοθέτησή τους. Συγκεκριμένα στο άρθρο 18 παρ.1 τονίζεται ότι: «Η φύση και το τοπίο προστατεύονται και διατηρούνται, ώστε να διασφαλίζονται οι φυσικές διεργασίες, η αποδοτικότητα των φυσικών πόρων, η ισορροπία και η εξέλιξη των οικοσυστημάτων καθώς και η ποικιλομορφία, η ιδιαιτερότητα και η μοναδικότητα τους», ακόμα στην παρ.2 ορίζει ότι: «Χερσαίες, υδάτινες ή μικτού χαρακτήρα περιοχές, μεμονωμένα στοιχεία ή σύνολα της φύσης και του τοπίου μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενα προστασίας και διατήρησης λόγω της οικολογικής γεωμορφολογικής, βιολογικής επιστημονικής ή αισθητικής σημασίας τους». Διέκρινε τις προστατευόμενες περιοχές σε περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, περιοχές προστασίας της φύσης, εθνικά πάρκα, προστατευόμενους φυσικούς σχηματισμούς, προστατευόμενα τοπία και στοιχεία του τοπίου και σε περιοχές οικοανάπτυξης.

Στο άρθρο 19, καθιερώνει τα κριτήρια χαρακτηρισμού των προστατευόμενων περιοχών και τις αρχές προστασίας τους, ως περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, στις οποίες «κατ' αρχήν απαγορεύεται κάθε δραστηριότητα», χαρακτηρίζονται «εκτάσεις με εξαιρετικά ευαίσθητα οικοσυστήματα, βιότοποι ή οικότοποι σπάνιων ή απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών της αυτοφυούς χλωρίδας ή άγριας πανίδας ή εκτάσεις που έχουν αποφασιστική θέση στο κύκλο ζωής σπάνιων ή απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών της άγριας πανίδας». Στις περιοχές αυτές προστατεύεται το φυσικό περιβάλλον από κάθε δραστηριότητα ή επέμβαση που είναι δυνατό να μεταβάλλει ή να αλλοιώσει την φυσική κατάσταση, σύνθεση ή εξέλιξη του.

Παράλληλα στο πλαίσιο αυτών των αρχών το Σ.τ.Ε. διαμόρφωσε μια σειρά επιμέρους κανόνων, που στη συνέχεια έλαβαν συνταγματική ισχύ, με βάση τους οποίους έλεγχε τις πράξεις του νομοθέτη ή της διοίκησης που σχετίζονταν είτε με τον πολεοδομικό σχεδιασμό είτε με την εκτέλεση έργων που είχαν επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η πιο αντιπροσωπευτική υπήρξε η καθιέρωση του πολεοδομικού κεκτημένου, δηλ. η απαγόρευση της επιδείνωσης του οικιστικού περιβάλλοντος με την υιοθέτηση ρυθμίσεων που το επιβαρύνουν. Μεταβολή επιτρέπεται μόνο όταν βελτιώνει τον πολεοδομημένο χώρο ή έστω εξασφαλίζει την υφισταμένη κατάσταση. Τοπική υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος γίνεται ανεκτή εάν και εφ' όσον αντισταθμίζεται από αντίστοιχη βελτίωση στο ίδιο οικιστικό σύνολο.³⁰

³⁰ Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα αποτελεί η κατασκευή του νέου γηπέδου της Α.Ε.Κ. στο Δήμο Νέας Φιλαδέλφειας. Για την κατασκευή αυτή είναι απαραίτητο να χρησιμοποιηθεί ένα μικρό τμήμα του γειτονικού άλσους και κατά συνέπεια ένας (μικρός) αριθμός δέντρων θα πρέπει να καταστραφεί. Η Α.Ε.Κ.

Παρεκκλίσεις από τον κανόνα αυτό επιτρέπονται μόνο όταν αυτές αποτελούν εξαιρέσεις, οι οποίες δεν ανατρέπουν τον κανόνα και δικαιολογούνται με πολεοδομικά (επιστημονικά) κριτήρια. Καθιερώθηκαν ακόμη ο κανόνας της αναγωγής του ισχύοντος κάθε φορά πολεοδομικού καθεστώτος σε κρίσιμο τυπικό στοιχείο για την έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης, που αφορά την εκτέλεση ενός έργου και ο κανόνας του διαχωρισμού των χρήσεων γης και η ανάδειξή τους ως βέλτιστης μορφής πολεοδομικής οργάνωσης.³¹

αντιπροτείνει την μεταβίβαση στο δήμο μιας ιδιοκτησίας της, μεγαλύτερης εκτάσεως και σε κοντινή απόσταση, που θα χρησιμοποιηθεί ως χώρος πρασίνου, αντισταθμίζοντας έτσι τη βλάβη και τηρώντας το πολεοδομικό κεκτημένο. Σ.τ.Ε. Ολ. 2153/2015, 2154/2015.

³¹ Λ. Κιουσοπούλου, Η δεσμευτικότητα «των κανόνων της επιστήμης» στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, από το συλλογικό έργο: Π. Κουκουλόπουλος, κ.λπ. Πολεοδομικές αρμοδιότητες (σελ. 71-72).

ΙΙΙ. ΟΙ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ.

Η επίμονη πρακτική του απλού νομοθέτη να μεταφέρει αποφασιστικές αρμοδιότητες του πολεοδομικού σχεδιασμού σε άλλα όργανα της διοίκησης πλην του Προέδρου της δημοκρατίας μπορεί να προσδιοριστεί χρονικά σε τρεις περιόδους. Κριτήριο για το διαχωρισμό αυτό αποτελούν οι ρυθμίσεις (Συνταγματικές και Νομοθετικές) που μεσολάβησαν. Ορόσημα αποτέλεσαν εν προκειμένω η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001 και η διοικητική μεταρρύθμιση του Ν.3852/2011 «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Ι. Η ΠΡΩΤΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΕΩΣ ΤΟ 2001

Στην περίοδο πριν την αναθεώρηση του συντάγματος του 2001 επιχειρήθηκε η ανάθεση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στους νομάρχες. Σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 62 του Ν.947/1979 και 33 παρ.1,2,3, του Ν.1337/1983 ο υπουργός ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ είχε τη δυνατότητα να μεταβιβάσει αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού στους νομάρχες (ως περιφερειακά όργανα του κράτους) οι οποίοι όμως μετά την εφαρμογή του Ν.2218/1994 έγιναν αιρετά όργανα των νεοσύστατων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (ΟΤΑ β' βαθμού). Την ίδια δυνατότητα ο Υπουργός διατηρούσε και σε ότι αφορούσε τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. (Δήμους και Κοινότητες).

Έχοντας ως βάση τις εξουσιοδοτήσεις που παρείχαν οι διατάξεις των ανωτέρω νόμων εξεδόθη το Π.Δ. 20/1985 με το οποίο θεσπίστηκαν οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για την πολεοδόμηση (ένταξη στο σχέδιο και καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης) οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους. Για «την πολεοδόμηση ή επέκταση οικισμού» συντάσσεται πολεοδομική μελέτη, που μεταξύ άλλων, περιέχει και τους όρους δόμησης, και οποία εγκρίνεται με απόφαση του νομάρχη (άρθρο 3 και 4). Το σχέδιο του διατάγματος έτυχε επεξεργασίας από το Σ.τ.Ε. (Π.Ε. 567/1985) και η ανάθεση της αρμοδιότητας στο νομάρχη κρίθηκε νόμιμη.

Με τις ίδιες εξουσιοδοτικές διατάξεις εκδόθηκε στη συνέχεια το Π.Δ 43/1983 που αντικαταστάθηκε από το Π.Δ. 183/1986, με το οποίο μεταβιβάστηκαν στους νομάρχες αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού και ειδικότερα αρμοδιότητες έγκρισης τροποποιήσεων σχεδίων πόλεων και καθορισμού όρων και περιορισμών δόμησης.

Στην παρ.1 του άρθρου 1 του Π.Δ.183/1986, που αφορά τους οικισμούς και τις πόλεις όλης της Χώρας, εκτός από τις περιοχές της τέως Διοικήσεως Πρωτευούσης και τέως Δήμου Θεσσαλονίκης, (τις οποίες αφορά η παρ.2 του ίδιου άρθρου), ορίζεται ότι: για οικισμούς και πόλεις, (πλην της περιοχής τέως Διοικήσεως Πρωτευούσης και τέως Δήμου Θεσσαλονίκης) με απόφαση του οικείου νομάρχη (και για το Νομό Αττικής των οικείων Διαμερισμάτων), γίνεται σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία: α) η έγκριση τροποποιήσεων εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων πληθυσμού πάνω από 20.000 κατοίκους, β) η τροποποίηση και ο καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων σε οικισμούς με πληθυσμό πάνω από 5.000 κατοίκους και γ) η αναστολή οικοδομικών εργασιών, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν.Δ. του 1923.

Στην άσκηση όμως των αρμοδιοτήτων αυτών των νομαρχών επιβάλλονται με την ίδια παρ.1 περιοριστικοί όροι και εξαιρέσεις, που προβλέπονται στις αντίστοιχες περιπτώσεις α και β.

Περαιτέρω στην παρ. 2 του άρθρου 1 του Π.Δ. 183/1986 προβλέπονται τα εξής: «Για τις περιοχές τέως Διοικήσεως Πρωτευούσης με απόφαση των οικείων Νομαρχών των Διαμερισμάτων και για τις περιοχές τέως Δήμου Θεσσαλονίκης με απόφαση Νομάρχη, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, γίνεται: Η έγκριση τροποποιήσεων ρυμοτομικών σχεδίων, η τροποποίηση και ο καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης περιλαμβανομένων και των προκηπίων καθώς και η αναστολή οικοδομικών εργασιών σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν.Δ.17.7/16.8.1923, με τις προϋποθέσεις και τους όρους που αναφέρονται κατά περίπτωση στα εδάφια α και β παρ.1 του παρόντος άρθρου».

Με το άρθρο 2 προβλέπονται εξαιρέσεις από τη μεταβίβαση που προβλέπεται στο άρθρο 1, πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στους νομάρχες. Συγκεκριμένα ορίζεται: «Από το προηγούμενο άρθρο εξαιρούνται: α) Η έγκριση τροποποιήσεων σχεδίων καθώς και όρων δόμησης που αφορούν παραδοσιακούς οικισμούς ή παραδοσιακά τμήματα οικισμών ή τροποποιήσεων που θίγουν διατηρητέα κτίρια ή το άμεσο περιβάλλον τους ή παραδοσιακά στοιχεία υπαίθριου εξοπλισμού. β) Θέματα τροποποιήσεων ρυμοτομικών σχεδίων και όρων και περιορισμών δόμησης για τα οποία έχει γνωμοδοτήσει το Κεντρικό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος μέχρι της δημοσίευσής του παρόντος. γ) Πόλεις και οικισμοί για τους οποίους η έγκριση των τροποποιήσεων και των όρων δομήσεως γίνεται με απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου κατ' εφαρμογή διατάγματος εκδιδόμενου βάσει του άρθρου 33 παρ.3 του Ν.1337/1983. δ) Η κατάργηση, τροποποίηση ή ο καθορισμός περιοχών ως Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας (Ζ.Ε.Π.) ή Ζωνών Αστικού Αναδασμού (Ζ.Α.Α.), ή Ζωνών Ειδικών Κινήτρων (Ζ.Ε.Κ.), ή Ζωνών Ειδικής Ενίσχυσης(Ζ.Ε.Ε.)»

Το Σ.τ.Ε. έκρινε, κατά την επεξεργασία του σχεδίου, τις διατάξεις του Π.Δ.183/1986 ως νόμιμες. Σε μεταγενέστερη όμως απόφαση του αρμόδιου (Ε' τμήματος) του Σ.τ.Ε. οι διατάξεις του Π.Δ.183/1986 κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές.³²

Με την παρ. 3 του άρθρου 33 του Ν.1337/1983 προβλέφθηκε, για πρώτη φορά, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμους και Κοινότητες). Η παράγραφος αυτή αρχικά, (δηλαδή πριν αντικατασταθεί με το άρθρο 25 παρ.7 του Ν.2508/1997), όριζε ότι: «Με Προεδρικά Διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών και Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, καθορίζονται οι συγκεκριμένοι Δήμοι ή Κοινότητες, ή περιοχές μέσα στα διοικητικά τους όρια ή οικισμοί ή τμήματα οικισμών, για τους οποίους η πολεοδομική μελέτη εγκρίνεται με απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου μέσα στα πλαίσια των όρων του εγκεκριμένου γενικού πολεοδομικού σχεδίου και των σχετικών άλλων διατάξεων.... Τα πιο πάνω διατάγματα κανονίζουν κάθε αναγκαία προσαρμογή των σχετικών διαδικασιών και εκδίδονται όταν ο αντίστοιχος Δήμος ή Κοινότητα έχει οργανώσει κατάλληλη τεχνική υπηρεσία. Τα πιο πάνω εφαρμόζονται ανάλογα και για την έγκριση τροποποιήσεων εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων χωρίς μεταβολή όρων και περιορισμών δόμησης, εκτός από εκείνους τους όρους και περιορισμούς που ορίζονται για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση με τα αντίστοιχα διατάγματα».

Με βάση την εξουσιοδοτική αυτή διάταξη και κατά το χρονικό αυτό διάστημα από το 1986 έως και το 1994 εκδόθηκαν αρκετά προεδρικά διατάγματα, με τα οποία μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού σε δήμους της Χώρας³³ αν και αυτό ερχόταν σε αντίθεση με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ.2 του Συντ. περί αποκλειστικής αρμοδιότητας του κράτους για τη χάραξη της πολεοδομικής πολιτικής όπως έχει επανειλημμένα κρίνει το Σ.τ.Ε. με ακυρωτικές αποφάσεις.³⁴ Εκτός των νομικών επιχειρημάτων που χρησιμοποιεί το Σ.τ.Ε. για να κρίνει ως αντισυνταγματικές τις αναθέσεις πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε αιρετά όργανα α' και β' βαθμού, αποτελεί πραγματικό γεγονός ότι μετά από αυτές τις αναθέσεις εντοπίζονται περιπτώσεις να χαρακτηρίζονται ως οικισμοί προ του 1923 εκτάσεις αμιγώς γεωργικής ή ακόμα και δασικής φυσιογνωμίας. Σε πολλές από αυτές τις περιπτώσεις μέχρι και σήμερα δεν υπήρξε ανταπόκριση για δόμηση μιας και δεν είχαν καμία σχέση με τις

³² Σ.τ.Ε. τμήμα Ε' 1227/2000

³³ Δ. Πετρούλιας Οι αρμοδιότητες του πολεοδομικού σχεδιασμού και το Σύνταγμα, από το συλλογικό έργο: Π. Κουκουλόπουλος, κ.λπ. Πολεοδομικές αρμοδιότητες (σελ. 162)

³⁴ Σ.τ.Ε. τμήμα Ε' 2317/1999, Ολ. Σ.τ.Ε. 3661/2005, Σ.τ.Ε. τμήμα Ε' 164/2008

πραγματικές πολεοδομικές ανάγκες των ανθρώπων. Η αιτία του χαρακτηρισμού τέτοιων περιοχών ως οικιστικών μπορεί να αναζητηθεί μόνο στην ύπαρξη τοπικών συμφερόντων και στην πίεση που αυτά ασκούν στην τοπική εξουσία. Δεν είναι επίσης τυχαίο το ότι σε κάθε προεκλογική περίοδο οι υποψήφιοι τοπικοί άρχοντες υπόσχονται επεκτάσεις σχεδίων πόλεων και οικισμών. Οι υποσχέσεις φέρνουν ψήφους αλώστε.

Ο Ν.1647/1986, που ακολούθησε, έδωσε τη δυνατότητα της παράκαμψης του Προέδρου της Δημοκρατίας και με αυτής του προληπτικού ελέγχου επί των σχεδίων των διαταγμάτων. Με τις διατάξεις του ορισμένες αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού, για την άσκηση των οποίων προβλεπόταν έως τότε η έκδοση Π.Δ. μεταβιβάζονται στον Υπουργό Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε. Συγκεκριμένα με το άρθρο 12 παρ. 5 του εν λόγω νόμου «θέματα εγκρίσεως τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων, καθορισμού ζωνών οικιστικού ελέγχου κατά τις διατάξεις του Ν.1337/1983, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν.1512/1985, τροποποιήσεων σχεδίων πόλεων, τροποποιήσεως και καθορισμού όρων και περιορισμών δόμησης και αναστολής οικοδομικών εργασιών, για τη ρύθμιση των οποίων απαιτείται έκδοση Π.Δ., ρυθμίζονται εφεξής με αποφάσεις του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

II. Η ΔΕΥΤΕΡΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

Η προσπάθεια μεταφοράς πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε όργανα μη κρατικά είναι εντονότερη **μετά την αναθεώρηση του 2001** όταν στην παρ.1 του άρθρου 102 Συντ. προστέθηκε το τελευταίο εδάφιο κατά το οποίο με "με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους". Με τη χρήση του εδαφίου αυτού συνδυαστικά με τις διατάξεις του άρθρου 101 παρ.1 καθώς και του άρθρου 43 παρ.2 εδ.β' του Συντ. περί αποκεντρωτικού συστήματος και νομοθετικής εξουσιοδότησης αντίστοιχα, ο απλός νομοθέτης επιχείρησε να αναθέσει πολεοδομικές αρμοδιότητες σχεδιασμού (έγκριση, τροποποίηση σχεδίων πόλεων και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης) στους νομάρχες αν και αποτελούσαν πλέον όργανα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την εφαρμογή του Ν.2218/1994 καθώς και σε άλλα όργανα της διοίκησης (Υπουργό και Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας) που πλέον θα μπορούσαν να παρακάμψουν τον κατεξοχήν αρμόδιο, Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Ο Ν.3044/2002 που ακολούθησε μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση και συγκεκριμένα το άρθρο 10 που αντικατέστησε το άρθρο 29 του Ν.2831/2000 έδωσε

την αρμοδιότητα στον νομάρχη με απόφασή του να εγκρίνει και να τροποποιήσει ρυμοτομικά σχέδια και να καθορίσει όρους και περιορισμούς δόμησης σε αγροτικούς οικισμούς, σύμφωνα με το άρθρο 38 του Ν.1337/1983. Επίσης ο νομάρχης ορίστηκε ως το αρμόδιο όργανο για την τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών και για τον καθορισμό και την τροποποίηση των όρων και περιορισμών δόμησης σ' αυτά, καθώς και να εγκρίνει πολεοδομική μελέτη ανάπλασης και αναμόρφωσης κατά τις διατάξεις των άρθρων 11 και 15 παρ.4 του Ν.2508/1997.

Στην παρ.2 του ίδιου νόμου με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας εγκρίνεται: α) η τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών και ο καθορισμός και η τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης σε αυτά, στις παράκτιες περιοχές και σε βάθος δύο Ο.Τ. από την ακτή, εφόσον αυτά βρίσκονται σε απόσταση 500 μ. από αυτή. β) ο καθορισμός των ορίων και των όρων και περιορισμών δόμησης οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους σε εφαρμογή του από 24.4.1985 Π.Δ. και η έγκριση πολεοδομικών μελετών των οικισμών αυτών σε εφαρμογή του από 20.8.1985 Π.Δ. γ) η έγκριση πολεοδομικών μελετών σε εφαρμογή του άρθρου 7 του Ν.2508/1997.

Στην παρ. 3 ορίζεται ότι με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων γίνονται: α) η τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών, καθώς και ο καθορισμός και η τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης εκατέρωθεν των οδικών αξόνων που καθορίζονται με αποφάσεις του Υπουργού στους νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης, σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 99 παρ.4 του Ν.1892/1990, καθώς και σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, σε κηρυγμένους αρχαιολογικούς χώρους, σε δάση ή δασικές εκτάσεις, σε περιοχές που προστατεύονται σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 19 του Ν.1650/1986 ή βάσει διεθνών συνθηκών. Με απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. γίνεται ο καθορισμός των ορίων και των όρων και περιορισμών δόμησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του από 24.4.1985 Π.Δ. καθώς και η έγκριση πολεοδομικών μελετών, σύμφωνα με τις διατάξεις των από 20.8.1985 και 2.4.1985 Π.Δ. οικισμών παραλιακών ή οικισμών των οποίων τα όρια ή η περιοχή στην οποία αφορά η πολεοδομική μελέτη εμπίπτουν σε ζώνη 500μ. από την ακτή ή οικισμών των οποίων τα όρια ή η περιοχή στην οποία αφορά η πολεοδομική μελέτη εμπίπτουν σε ζώνη 500μ. από την ακτή ή οικισμών που ευρίσκονται σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους ή σε κηρυγμένους αρχαιολογικούς χώρους ή σε προστατευόμενες περιοχές. Η αναστάτωση που επέφερε το άρθρο 10 του Ν.3044/2002, μιας και ουσιαστικά καταργούσε την έννοια του σχεδιασμού σε εθνικό επίπεδο, αναπόφευκτα οδήγησε στο να κριθεί η τύχη του στο Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο.

III. Η ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Τη λύση στο πρόβλημα, το ποιος είναι κατά περίπτωση αρμόδιος για τον πολεοδομικό σχεδιασμό ήρθε να δώσει η νομολογία του Σ.τ.Ε.

Η νομολογία βεβαίως δεν αποτελεί κατ' αρχήν πηγή του δικαίου μιας και έργο των δικαστηρίων είναι η ανεύρεση και η εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Εξάιρεση αποτελεί όμως η νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου (εν προκειμένω του Σ.τ.Ε.), κηρύσσει διατάξεις νόμων αντισυνταγματικές ή καθορίζει την έννοιά τους³⁵. (Συντ. άρθρο 100 παρ.1 ε' & παρ.4 εδ.β')

Κομβικό σημείο υπήρξε η απόφαση 3661/2005 Ολ. Σ.τ.Ε. Συγκεκριμένα η συνεδρίαση της Ολομέλειας στις 17 Σεπτεμβρίου 2004 που αποφάσισε, κατά πλειοψηφία, την ακύρωση της απόφασης του βοηθού νομάρχη Χανίων (αρ.7036/3329/6.11.2002) με την οποία τροποποιήθηκε το σχέδιο πόλεως της πόλης των Χανίων, στο Ο.Τ.318, με τη δημιουργία διαφορετικής οικοδομικής γραμμής.

Το Σ.τ.Ε διακήρυξε με αυτή του την απόφαση, όπως και προ της συνταγματικής αναθεώρησης, ότι οι πολεοδομικές αρμοδιότητες ανήκουν στην αποκλειστική δικαιοδοσία του κράτους σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ.2 Συντ. και ασκούνται μόνο μέσω της έκδοσης διαταγμάτων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ως εκ τούτων οι διατάξεις του άρθρου 10 του Ν.3044/2002 που ακολούθησε μετά τη συνταγματική αναθεώρηση που σε εφαρμογή αυτών η Διοίκηση εξουσιοδοτείται να αναθέτει αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού και σε μη κρατικά όργανα, αντιβαίνουν στην συνταγματική εντολή του άρθρου 24 παρ.2.

Η θεσμοθέτηση αυτή, ως αντισυνταγματική, δεν μπορεί να είναι εφαρμόσιμη. Στερείται συνταγματικότητας η διάταξη του άρθρου 10 του Ν.3044/2002 με την οποία παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση στη Διοίκηση να εκδίδει κανονιστικές πράξεις μέσω άλλων οργάνων, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, με τις οποίες εγκρίνονται ή τροποποιούνται σχέδια πόλεων (ασχέτους μεγέθους) ή καθορίζονται όροι δόμησης. Οι εγκρίσεις ή τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων καθώς και η θέσπιση όρων δόμησης δεν μπορούν να θεωρηθούν θέματα τοπικού ή ειδικού ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ.2 εδ.β' του Συντ. Στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να τηρούνται οι διατάξεις του πρώτου εδαφίου αυτής της παραγράφου

³⁵ Αθ. Ράϊκος Συνταγματικό Δίκαιο. Εισαγωγή – Οργανωτικό μέρος. Τόμος Ι/Α. Αθήνα – Κομοτηνή 2009 (σελ. 218-219).

και όλες οι σχετικές κανονιστικές πράξεις να θεσμοθετούνται με την έκδοση διαταγμάτων από τον ανώτατο πολιτειακό άρχοντα.

Η εφαρμογή της διάταξης του πρώτου εδαφίου της παρ.2 του άρθρου 43 του Συντ. είναι καθολική για τα θέματα που ρυθμίζονται με κανονιστικές πράξεις όπως ο καθορισμός χρήσεων γης και όρων δόμησης, με πράξεις μικτού χαρακτήρα όπως οι πράξεις τροποποίησης σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό χρήσεων γης και όρων δόμησης που αποτελούν κανονιστικές και παράλληλα ατομικές πράξεις γενικού περιεχομένου. Ακόμα και στις περιπτώσεις έκδοσης ατομικών πράξεων χωρίς να συμπεριλαμβάνεται καθορισμός όρων δόμησης ή χρήσης γης πρέπει να εκδίδεται διάταγμα γιατί και αυτές οι πράξεις αφορούν τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Κατά συνέπεια όλες οι κανονιστικές πράξεις του πολεοδομικού σχεδιασμού θα πρέπει να είναι διατάγματα υπογεγραμμένα από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και όχι πράξεις που εκδίδονται από άλλα όργανα.

Όσον αφορά τον τοπικό χαρακτήρα, το Δικαστήριο αφού μελέτησε το τελευταίο εδάφιο του αρ. 102 παρ.1 Συντ. έκρινε, έχοντας ως βάση το άρθρο 24 παρ.2 Συντ. ότι, ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν αποτελεί τοπικό θέμα και ως τέτοιο να δικαιολογείται η μεταβίβασή του στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός έχει ευρύτατες συνέπειες που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλά εκτείνονται σ' ολόκληρη την επικράτεια, ενόψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργανώσεως κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, τις οποίες αφεύκτως συνεπάγεται η πολεοδομική οργάνωση μιας περιοχής. Η μορφή κάθε οικισμού της Χώρας, ο τρόπος δομήσεως των κτιρίων του, η σχέση μεταξύ των κοινόχρηστων και των οικοδομήσιμων χώρων και τα λοιπά ουσιώδη πολεοδομικά χαρακτηριστικά είναι πρόδηλο ότι δεν αφορούν μόνο τους κατοίκους του και τις τοπικές αρχές, και μάλιστα σε ένα συγκεκριμένο χρονικό σημείο, που ενδέχεται, εν τούτοις, να καθορίσει κατά τρόπο μη αντιστρεπτό όλη την περαιτέρω εξέλιξη του, αλλ' αποτελεί ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο, κατά συνταγματική επιταγή, και κεντρικά κρατικά όργανα.

Η υιοθέτηση της άποψης ότι αποτελεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός ζήτημα τοπικού ενδιαφέροντος και μπορεί να αποτελέσει αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης ή των αποκεντρωμένων οργάνων της διοίκησης έρχεται σε αντίθεση με τις ρητές εντολές που εμπεριέχει το άρθρο 24 παρ.2 Συντ.. Η άποψη αυτή θα εμφάνιζε τη χώρα σαν ένα «απλό μηχανικό άθροισμα αυτόνομων οικισμών, οι οποίοι μπορούν να δομούνται κατά το δοκούν». Επίσης οι διατάξεις του άρθρου 43 παρ.2 τελευταίο εδάφιο, δεν τυγχάνουν εφαρμογής διότι δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ο πολεοδομικός

σχεδιασμός ως ειδικό θέμα. Οι πρόνοιες του τελευταίου εδαφίου της παρ2 του άρθρου 43 του Συντ. περί έκδοσης κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης για ειδικά ή τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα δεν μπορούν να εφαρμοστούν στην περίπτωση του πολεοδομικού σχεδιασμού ο οποίος ούτε ειδικό ούτε τεχνικό ούτε λεπτομερειακό χαρακτήρα έχει. Το κράτος που διατηρεί στην αποκλειστική του αρμοδιότητα τον πολεοδομικό σχεδιασμό και δεν μπορεί να μεταβιβάσει αυτή την αρμοδιότητα ούτε μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 κάνοντας επίκληση του τελευταίου εδαφίου της παρ.2του άρθρου 43 του Συντ.

Εξαιρέση αποτελούν οι περιπτώσεις, όπου η τροποποίηση του σχεδίου πόλεως είναι "όλως εντοπισμένη". Για παράδειγμα στις περιπτώσεις όπου τροποποιείται η οικοδομική γραμμή σε ένα ακίνητο ή σε λίγα συνεχόμενα ακίνητα, εντός του ίδιου οικοδομικού τετραγώνου τότε αυτή η τροποποίηση αποτελεί "τοπικό θέμα". Για την έγκριση αυτών των "όλως εντοπισμένων τροποποιήσεων" μπορεί να εκδοθεί πράξη από άλλο όργανο, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας. Προεδρικό Διάταγμα απαιτείται όμως στις περιπτώσεις που η όλως εντοπισμένη τροποποίηση αφορά προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού ή οικιστικού περιβάλλοντος (αρχαιολογικοί χώροι, παραδοσιακοί οικισμοί, περιοχές φυσικού κάλλους ή σε περιοχές προστατευόμενες από διεθνείς συμβάσεις, π.χ. συνθήκη Ramsar για τους υγράτοπους διεθνούς ενδιαφέροντος) ή οριζόμενες από το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο λόγος που ορίζεται, σε αυτές τις περιπτώσεις η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος είναι πρόδηλα η φύση και η σημασία αυτών των περιοχών που ξεπερνά τα στενά πλαίσια του τοπικού και γίνεται θέμα που αφορά όλη τη χώρα.

Η δοτή αυτή εξουσία άλλων οργάνων, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, στις περιπτώσεις που έχουμε «όλως εντοπισμένη τροποποίηση σχεδίου πόλεως» δεν θα πρέπει να συγχέεται με τις αρμοδιότητες εκτελεστικού χαρακτήρα που διατηρούν αυτά τα όργανα. Οι υπηρεσίες δόμησης των δήμων έχουν την αρμοδιότητα έκδοσης ή ανάκλησης οικοδομικών αδειών οι δε περιφέρειες, μεταξύ άλλων, την κατασκευή και συντήρηση του επαρχιακού οδικού δικτύου που αποτελούν πράξεις εφαρμοστικές της πολεοδομίας και σε καμία των περιπτώσεων δεν προκύπτει αρμοδιότητά τους επί του πολεοδομικού σχεδιασμού.

Στο ίδιο μήκος κύματος κινήθηκε και η απόφαση 164/2008 του πέμπτου τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το Δικαστήριο, στη συγκεκριμένη περίπτωση, έκρινε ως αναρμόδιους τους Υφυπουργούς ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και Γεωργίας και ακύρωσε την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης στην περιοχή «Έθνος» του Δήμου Χαλανδρίου, όπου τροποποιούσε το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο του Δήμου Χαλανδρίου στα όριά του με το Δήμο Αγίας Παρασκευής.

Το Σ.τ.Ε., με την απόφασή του αυτή, επαναβεβαίωσε τη θέση του, πως η τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση, με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, πάσης φύσεως όρων δόμησης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ιδιαίτερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ.2 του Συντ., αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Η δε ρυθμίσεις αυτές γίνονται μόνο με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος και οι διατάξεις του άρθρου 10 του Ν.3044/2002 με τις οποίες μεταβιβάστηκαν από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στον Υπουργό, δηλαδή σε άλλο όργανο της Διοίκησης, πολεοδομικές αρμοδιότητες, που δεν ανάγονται σε εντοπισμένη τροποποίηση σχεδίου ή σε πολεοδομικές εφαρμογές, είναι αντίθετες προς τα άρθρα 43παρ.2 και 24 παρ.2 του Συντάγματος. Κατ' επέκταση όφειλε ο πολεοδομικός σχεδιασμός τις επίμαχης περιοχής να γίνει κατά ενιαίο τρόπο.

IV. ΟΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Σε εφαρμογή της συνθήκης της Λισσαβόνας που τέθηκε σε ισχύ από την 1^η Δεκεμβρίου 2009 ακολούθησε το «πρόγραμμα Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), που από την 1^η Ιανουαρίου 2011 άλλαξε τον διοικητικό και αυτοδιοικητικό χάρτη της Ελλάδας. Με τις διατάξεις του ιδρύθηκαν επτά "Αποκεντρωμένες Διοικήσεις" που αποτελούν το μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης και οι μέχρι τότε δεκατρείς διοικητικές Περιφέρειες από βαθμίδα διοικητικής αποκέντρωσης μετατράπηκαν σε δεύτερη βαθμίδα της τοπικής (περιφερειακής) αυτοδιοίκησης.³⁶

Όσον αφορά τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. ο Ν.3852/2010 προχώρησε σε ευρεία συγχώνευση δήμων και σε κατάργηση του θεσμού των κοινοτήτων. Μετά την διοικητική μεταρρύθμιση που επέφερε ο Ν.3852/2010 πρόγραμμα Καλλικράτης ορισμένες από τις πολεοδομικές αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στις αποκεντρωμένες διοικήσεις και άλλες στους νεοσύστατους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

³⁶ Αντ. Μακρυδημήτρης, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Δ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010 (σελ. 211).

V. ΟΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ.

Στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις κατανεμήθηκαν με τα άρθρα 280,Ι και ΙΙ, 282,283 και 286 του Ν.3852/2010 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 30 παρ. 2 α του Ν.3889/2010 οι πολεοδομικές αρμοδιότητες που ως τότε ανήκαν στις καταργηθείσες κρατικές Περιφέρειες του Ν.2503/1997 όπως για παράδειγμα η έγκριση των Γ.Π.Σ του Ν.1337/1983.

Πλέον αυτών, εισάγονται νέες αρμοδιότητες που συμπορεύονται με τα πρόσφατα νομολογιακά πορίσματα του Συμβουλίου της Επικρατείας, ώστε να μην αντιμετωπιστεί πρόβλημα αμφισβήτησης της συνταγματικής συμβατότητας τους, ενόψει της ασκήσεως τους από όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού.³⁷ Οι αρμοδιότητες αυτές ήταν:

Η εισήγηση για την απευθείας εκποίηση δημοσίων εκτάσεων ή για τη παραχώρηση κοινόχρηστων δημοτικών ή κοινοτικών εκτάσεων για ίδρυση ή επέκταση βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων (1.α).

Η διατύπωση γνώμης για την απαλλοτρίωση ιδιωτικών εκτάσεων για ίδρυση ή επέκταση αξίας λόγου επαρχιακής βιομηχανίας (1.β)

Ο καθορισμός χρήσης γης για παραχώρηση ακινήτων για κοινωφελείς σκοπούς, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περίπτωση β' της παρ. 1 του άρθρου 4 του ν. 4061/2012, που ακολούθησε, στο πλαίσιο των γενικών κατευθύνσεων του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού(1.γ).³⁸

Η έγκριση διενέργειας μεταλλευτικών και λατομικών εργασιών εντός δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων σύμφωνα με το άρθρο 57 του ν. 998/1979 (4).

Η ανάθεση, παρακολούθηση και επίβλεψη της εκπόνησης μελετών γενικών πολεοδομικών σχεδίων (Γ.Π.Σ.) και των Σχεδίων Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.) κατά τις διατάξεις των άρθρων 4 και 5 του ν. 2508/1997, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν με το άρθρο 24 του ν. 2539/1997 γίνεται από τους δήμους ενώ η έγκριση αυτών γίνεται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση (8).³⁹

Η παραχώρηση χρήσης χώρων της Ζώνης Λιμένα σε μεταλλευτικές επιχειρήσεις(10).

³⁷ Ν.3852/2010 Αιτιολογική Έκθεση, www.yypes.gr επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου των Εσωτερικών.

³⁸ Η περίπτωση γ' προστέθηκε με το άρθρο 38 παρ. 2 του Ν.4235/2014.

³⁹ Η παρ.8 αντικαταστάθηκε με την παρ.16 του άρθρου 18 του ν. 4071/2012.

Η έγκριση της παραχώρησης από το φορέα διοίκησης λιμένα, με αντάλλαγμα και για ορισμένο χρονικό διάστημα, της χρήσης χώρων που βρίσκονται εντός της Ζώνης Λιμένα(12).

Η εξειδίκευση των γενικών κατευθύνσεων και οδηγιών στα θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού οικιστικής πολιτικής και κατοικίας, καθώς και οικοδομικού και κτιριοδομικού κανονισμού (13).

Η παρακολούθηση, ο συντονισμός και η διατύπωση απόψεων σε ότι αφορά προγράμματα μελετών (Γ.Π.Σ.) και πολεοδομικών μελετών(14).

Η έγκριση πολεοδομικών μελετών σε περιοχές Β.Ε.ΠΕ, κατά τις διατάξεις των άρθρων 7 και 19 του ν. 2545/1997, όταν υπάρχει φορέας Β.Ε.ΠΕ. (15).

Η έκδοση αποφάσεων, επί ενστάσεων κατά πράξεων αναλογισμού, σύμφωνα με το άρθρο 279 του κ.β.π.ν. (16).

Η έγκριση πράξεων τακτοποίησης και πράξεων αναλογισμού, εφόσον δεν έχουν γενικότερο χαρακτήρα(17).

Η κύρωση πράξης εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, κατά την πρόβλεψη του άρθρου 12 του ν. 1337/1983 (18).⁴⁰

Η έγκριση σημειακών - εντοπισμένων τροποποιήσεων των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και των χρήσεων και όρων δόμησης αυτών, σε Ο.Τ. επί του Βασικού Οδικού Δικτύου των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης, όπως αυτό καθορίστηκε με τις υπ' αριθμ. 62556/5073/1990 (ΦΕΚ 701 Δ') και 62555/5072/1990 (ΦΕΚ 561 Δ') αποφάσεις του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, υπό την προϋπόθεση ότι δεν εμπίπτουν σε ζώνη πεντακοσίων μέτρων από την ακτή, σε παραδοσιακούς οικισμούς, σε τοπία ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους, σε αρχαιολογικούς χώρους, σε δάση και δασικές εκτάσεις και σε περιοχές προστατευόμενες βάσει διεθνών συνθηκών (π.χ. RAMSAR) ή βάσει των άρθρων 18 και 19 του ν. 1650/1986, όπως ισχύει. Για τις τροποποιήσεις της παρούσας τηρούνται οι διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 29 του ν. 2831/2000 (ΦΕΚ 140 Α'), όπως ισχύει(19).

Η μέριμνα για τη σύνταξη οριζοντιογραφικού και υψομετρικού διαγράμματος αποτύπωσης του υδατορέματος που βρίσκεται εντός ή εκτός ρυμοτομικού σχεδίου ή εντός οικισμών που δεν έχουν ρυμοτομικό σχέδιο και η έκδοση απόφασης επικύρωσης του καθορισμού των οριογραμμών(20).

⁴⁰ Οι παρ. 17 και 18 καταργήθηκαν με το άρθρο 30 παρ.2α του ν. 3889/2010.

Η διάκριση και κατάταξη σε κατηγορίες οικισμών με πληθυσμό μικρότερο των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων(35).

Ο έλεγχος και εποπτεία προστατευτικών έργων και προσχώσεων σε Ζώνη Αιγιαλού(36).

Η εκτέλεση αποφάσεων κατεδάφισης αυθαίρετων κτισμάτων ή κατασκευών, που εκδίδονται από την αρμόδια υπηρεσία του δήμου, κατά ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του Π.Δ. 267/1998 (ΦΕΚ 195 Α') και της σχετικής νομοθεσίας(45).

Πέρα από αυτές τις αρμοδιότητες το άρθρο 280 του Ν.3852/2010 έδινε στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και άλλες που δεν είχαν καθαρά πολεοδομικό χαρακτήρα, αλλά επηρεάζουν την ποιότητα ζωής των κατοίκων. Χαρακτηριστικές είναι:

Η έκδοση απόφασης για άρση απαγόρευσης δικαιοπραξιών λατομικού ή μεταλλευτικού περιεχομένου σε παραμεθόριες περιοχές, καθώς και η έκδοση απόφασης για την απόκτηση μεταλλευτικών δικαιωμάτων επί αδειών μεταλλευτικών ερευνών σε παραμεθόριες περιοχές (2).

Η παραχώρηση οικοπεδικών εκτάσεων της χερσαίας Ζώνης Λιμένα για την ανέγερση κτιρίων «Στέγης Λιμενεργάτη», καθώς και γραφείων κεφαλαίου αποζημίωσης φορτοεκφορτωτών (9).

Η παραχώρηση ζωνών κατάληψης των εγγειοβελτιωτικών έργων για διαχείριση και εκμετάλλευση(11).

Η κατάρτιση ετήσιων και πολυετών δασικών προγραμμάτων γενικότερου ενδιαφέροντος, καθώς και η μελέτη θεμάτων δασικής ανάπτυξης(21).

Ο συντονισμός και η εποπτεία της σύνταξης των πάσης φύσεως δασικών προγραμμάτων σε επίπεδο νομού, καθώς και η εποπτεία εκτέλεσης τούτων(22).

Η κατάρτιση μελετών δασοτεχνικών έργων διαπεριφερειακού επιπέδου(23).

Ο συντονισμός, η παρακολούθηση και η εποπτεία εφαρμογής των μελετών για τα πάσης φύσεως δασοτεχνικά έργα (24).

Ο σχεδιασμός των αναδασώσεων και της αντιχειμαρρικής προστασίας και η μέριμνα για την κατάρτιση πολυετών προγραμμάτων περιφερειακού επιπέδου (25).

Η εισήγηση για τη σύσταση ή κατάργηση σταθμών δασοπροστασίας κατά τη διάταξη του άρθρου 37 παράγραφος 7 του Ν.1845/1989(26).

Η συγκρότηση, στελέχωση και εφοδιασμός με τα αναγκαία μέσα και εφόδια και η λειτουργία του περιφερειακού Συντονιστικού Κέντρου Δασοφυλάγιων (Σ.Κ.Δ.) σε συνεργασία με το κεντρικό Συντονιστικό Κέντρο Δασοφυλάγιων (Κ.Σ.Κ.Δ.).Ο έλεγχος κάθε φύσεως τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού της περιφέρειας, η συντήρηση και η επισκευή του σε συνεργασία με το Κ.Σ.Κ.Δ.. Η συνεργασία με το Κ.Σ.Κ.Δ. για την

επιχειρησιακή αξιοποίηση των εναέριων μέσων και τη συνδρομή αυτών σε επιχειρήσεις εκτός περιφέρειας(27).

Η μελέτη των προβλημάτων και ο συντονισμός του έργου της εκμετάλλευσης των δημοσίων δασών (28).

Ο συντονισμός της διάθεσης και εμπορίας των παραγόμενων δασικών προϊόντων(29).

Η δασοπολιτική επιτήρηση επί των δημοσίων δασοπονιών. Η παρακολούθηση της εφαρμογής των μελετών διαχείρισης και η παροχή οδηγιών για την αποδοτικότερη οργάνωση της παραγωγής(30).

Η μελέτη των προβλημάτων ανάπτυξης της ιδιωτικής δασοπονίας. Η μέριμνα κατανομής του μηχανικού εξοπλισμού στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες και η παρακολούθηση της αξιοποίησης αυτού (31).

Η μελέτη των προβλημάτων ανάπτυξης των δασικών βοσκοτόπων (33).

VI. ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

Στις νέες Περιφέρειες, που θεσμοθετήθηκαν ως οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού, ανατέθηκαν αρμοδιότητες εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού και γνωμοδοτικού χαρακτήρα όπως:

Η κατασκευή, η συντήρηση και ανακαίνιση των οδών, που η συντήρησή τους ανήκε στην αρμοδιότητα της Κρατικής Περιφέρειας και των αντίστοιχων πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων(1).

Η μελέτη των έργων συντήρησης και βελτίωσης των οδών, που η συντήρησή τους ανήκε στην αρμοδιότητα της Κρατικής Περιφέρειας και των αντίστοιχων πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων(2).

Η κατάρτιση προσχεδίων προγραμμάτων εκτέλεσης έργων (4).

Η παροχή γνώμης του περιφερειακού συμβουλίου για τη χωροθέτηση Β.Ε.ΠΕ.(13)

Η ευθύνη τήρησης και παρακολούθησης της διαδικασίας κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτριώσης για εκτέλεση δημοσίων έργων αρμοδιότητας περιφέρειας(14)

Ο καθαρισμός και αστυνόμευση ρεμάτων και απαλλοτριωμένων χώρων παρά τα ρέματα(15)

Η ανάθεση εκπόνησης και η παρακολούθηση εφαρμογής Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (Γ.Π.Σ.), Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.⁴¹ σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ν.2508/1997(23).

Η παροχή γνώμης του περιφερειακού συμβουλίου κατά τη διαδικασία κατάρτισης των περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων(25)

Η παροχή γνωμοδότησης, από το περιφερειακό συμβούλιο, σχετικά με το χαρακτηρισμό και την οριοθέτηση εκτάσεων ως Π.Ο.Α.Π.Δ. (Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων) από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής(30)

Η παροχή γνωμοδότησης, από το περιφερειακό συμβούλιο, σχετικά με το χαρακτηρισμό Περιοχών Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων προς έκδοση της προβλεπόμενης από την κείμενη νομοθεσία κοινής υπουργικής απόφασης (31)

Η παροχή γνωμοδότησης, από το περιφερειακό συμβούλιο για Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (Σ.Ο.Α.Π.), όταν η διαδικασία κινείται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής(32)

Η παρακολούθηση εφαρμογής Ειδικών Χωροταξικών Μελετών και Ζ.Ο.Ε.(34)

Η γνωμοδότηση για παρέκκλιση από τους όρους δόμησης για κατασκευή κτιρίων που προορίζονται για γεωκτηνοτροφικές, γεωπτηνοτροφικές ή υδατοκαλλιεργητικές εγκαταστάσεις, καθώς και εγκαταστάσεις αποθήκευσης λιπασμάτων, φαρμάκων, ιχθυοτροφών, γεωργικών και αλιευτικών εφοδίων, γεωργικών και αλιευτικών προϊόντων, στεγάστρων σφαγής ζώων και δεξαμενών από οποιοδήποτε υλικό(37)

Ο συντονισμός της υλοποίησης των προγραμμάτων εκτέλεσης έργων που προβλέπονται από τα γενικά πολεοδομικά σχέδια (Γ.Π.Σ.) και τις πολεοδομικές μελέτες(38)

⁴¹ Σε αντίθεση με τα Γ.Π.Σ. του Ν.1337/1983 που αφορούσαν μόνο τον αστικό χώρο, τα νέα Γ.Π.Σ. και Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. του Ν.2508/1997 επεκτείνονται και στον περιαστικό χώρο με σκοπό να συνθέσουν ισότιμα τις αναπτυξιακές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικιστικές παραμέτρους εδαφικής περιφέρειας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. Κατά την έννοια αυτή, τα σχέδια αυτά φαίνεται να έχουν ολιστικό χαρακτήρα, ενώ από απόψεως δεσμευτικότητας περιέχουν τόσο ρυθμίσεις κατευθυντήριες όσο και ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα. Μ. Αναστασόπουλος, Λ. Βανσενχόβεν, Α. Βλαστού, Γ. Γιαννακούρου, Γ. Καρανίκας, Τ. Λαγουδάκη, Γ. Πυργιώτης. Πολεοδομικός σχεδιασμός: προβλήματα εφαρμογής και προτάσεις μεταρρύθμισης. Έκθεση επιστημονικής επιτροπής. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δεκέμβριος 2006 (Σελ. 15).

Η έγκριση σημειακών - εντοπισμένων τροποποιήσεων των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και των χρήσεων και όρων δόμησης αυτών, υπό την προϋπόθεση τήρησης των διατάξεων της παρ. 4 του άρθρου 29 του ν. 2831/2000 (ΦΕΚ 140 Α'), όπως ισχύει και υπό την προϋπόθεση, επίσης, ότι δεν εμπίπτουν σε ζώνη πεντακοσίων μέτρων από την ακτή, σε παραδοσιακούς οικισμούς, σε τοπία ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους, σε αρχαιολογικούς χώρους, σε δάση και δασικές εκτάσεις και σε περιοχές προστατευόμενες βάσει διεθνών συνθηκών (λ.χ. Συνθήκη RAMSAR) ή βάσει των άρθρων 18 και 19 του ν. 1650/1986(39)

Η κύρωση ή ακύρωση της πράξης αναλογισμού αποζημίωσης, τακτοποίησης, προσκύρωσης κατά τις διατάξεις του Ν.Δ.17.7.1923 και η κρίση των ενστάσεων που υπεβλήθησαν κατ' αυτών(40).⁴²

Η κύρωση της πράξης εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης κατά τις διατάξεις του άρθρου 12 του Ν.1337/1983 (συνολική, μεμονωμένη, διορθωτική) και κρίση των ενστάσεων που υπεβλήθησαν κατ' αυτής(41)

Η απόφαση για κατ' εξαίρεση σύνταξη μεμονωμένης Πράξης Εφαρμογής(42)

Η απόφαση χαρακτηρισμού ως οικοδομήσιμου οικοπέδου αποκλεισμένου από τις οδούς του εγκεκριμένου σχεδίου(43)⁴³

Καταργήσεις αγροτικών δρόμων κυρωμένων διανομών(45)⁴⁴

VII. ΟΙ ΔΗΜΟΙ

Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. (μόνο Δήμοι από 1/1/2001), όπως πρόέκυψαν μετά την εφαρμογή του Ν.3852/2010, διατήρησαν τις αρμοδιότητες επί των πολεοδομικών εφαρμογών όπως αυτές περιλαμβάνονταν στις διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν.3463/2006 άρθρο 75). Οι Δήμοι συνέχισαν να είναι οι αρμόδιοι φορείς για

Τον σχεδιασμό, την κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση υποδομών για την στήριξη της τοπικής οικονομίας, όπως είναι έργων οδοποιίας, συστημάτων αρδεύσεως, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων(α7).⁴⁵

⁴² Η υπό στοιχείο 40 αρχική αρμοδιότητα («Η κύρωση πράξης εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, κατά τις διατάξεις του άρθρου 12 του Ν.1337/1983 απαλείφθηκε με την παρ.3B του άρθρου 51 του Ν.3905/2010,

⁴³ Οι περιπτώσεις 41 - 43 προστέθηκαν με την παρ. 10 ε του άρθρου 44 του Ν.3979/2011.

⁴⁴ Η περίπτωση 45 προστέθηκε με το άρθρο 38 παρ.1.β. του Ν.4235/2014.

Τη διοίκηση και εκμετάλλευση των χώρων της ζώνης λιμένων αρμοδιότητας τους και την κατασκευή και συντήρηση των αναγκαίων λιμενικών έργων(α9).⁴⁶

Την εκπόνηση τοπικών προγραμμάτων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών(β1).

Την καθαριότητα των κοινόχρηστων χώρων της εδαφικής περιφέρειας τους(β4).

Τη λήψη μέτρων για την αποκατάσταση και την ανάπλαση των περιοχών της περιφέρειας τους(β4).

Τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, τον καθορισμό των χώρων και των όρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών και των εμποροπανηγύρεων(γ5).

Τον προσδιορισμό ειδικότερων όρων και προϋποθέσεων ιδρύσεως και εγκαταστάσεως καταστημάτων, επιχειρήσεων και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων (β8).

Πέραν αυτών ο Ν.3852/2010 προχώρησε σε κατανομή και άλλων πολεοδομικών αρμοδιοτήτων με τις διατάξεις που περιελάμβανε στο άρθρο 94. Επιπρόσθετα οι Δήμοι ορίστηκαν ως τα αρμόδια όργανα για:

Την έκδοση οικοδομικών αδειών, τον προέλεγχο για την έκδοσή τους, τον έλεγχο μελετών για οικοδομικές άδειες και συναφούς χαρακτήρα πολεοδομικές αρμοδιότητες, καθώς και τον έλεγχο και την επιβολή προστίμων για την κατασκευή αυθαιρέτων κτισμάτων (11).

Τον έλεγχο των αρχιτεκτονικών, των στατικών, των υδραυλικών και των ηλεκτρομηχανολογικών μελετών, της μελέτης θερμομόνωσης, της μελέτης παθητικής πυροπροστασίας και των σχετικών φορολογικών στοιχείων για την έκδοση ή αναθεώρηση οικοδομικών αδειών βιομηχανικών κτιρίων (12).

Τον έλεγχο της εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων στο έδαφος πριν την έγκριση των πινακίδων εφαρμογής (13). Τη σύνταξη διαγραμμάτων εφαρμογής και διαγραμμάτων διαμορφωμένης κατάστασης (14).

⁴⁵ Με τις διατάξεις αυτής της αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. α' βαθμού παρέχεται η δυνατότητα να καταρτίζουν κάθε χρόνο ειδικά επιχειρησιακά προγράμματα σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 203 Δ.Κ.Κ. και σε συνεργασία με τις αντίστοιχες υπηρεσίες του Υπουργείου Γεωργικής Ανάπτυξης και είναι φυσικό με όλα αυτά να βελτιώνεται η οικονομία της περιοχής και η απασχόληση των κατοίκων της υπαίθρου. Μ. Γ. Καραναστάση, ο Νέος Δημοτικός (σελ. 202).

⁴⁶ Ν.3463/2006 άρθρο 244, Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία.

Την επίβλεψη τοπογραφικών μελετών και μελετών πράξεων εφαρμογής σχεδίων πόλεων(16).

Τη σύνταξη Πράξεων Εφαρμογής (17).

Την έκδοση απόφασης για τον καθορισμό μεμονωμένων κτιρίων ή των περιοχών, εντός των οποίων οι όψεις των κτιρίων πρέπει να αποπερατώνονται μέσα σε έξι (6) έτη από την έκδοση της οικοδομικής άδειας, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 6 του ν. 1577/1985 (19).

Την προκαταρκτική πρόταση ανάπλασης ορισμένης περιοχής, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις των άρθρων 9 και 10 του ν. 2508/1997 (20).

Τη γνωμοδότηση για παρέκκλιση από τους όρους δόμησης κατασκευής κτιρίων που προορίζονται για γεωκτηνοτροφικές, γεωπτηνοτροφικές ή υδατοκαλλιεργητικές εγκαταστάσεις, καθώς και εγκαταστάσεις αποθήκευσης λιπασμάτων, φαρμάκων, ιχθυοτροφών, γεωργικών και αλιευτικών εφοδίων, γεωργικών και αλιευτικών προϊόντων, στεγάστρων σφαγής ζώων και δεξαμενών από οποιοδήποτε υλικό (21).

Την εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων και συναφών εκτελεστών πράξεων, που δεν έχουν γενικότερο χαρακτήρα (22).

Τον έλεγχο εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων στο έδαφος, κατά το άρθρο 115 κ.β.π.ν.(23).

Την εφαρμογή εγκεκριμένων σχεδίων επί του εδάφους, κατά την πρόβλεψη της παρ. 1 του άρθρου 155 του κ.β.π.ν. (24).

Την μελέτη των έργων συντήρησης και βελτίωσης του οδικού δικτύου αρμοδιότητας δήμου(15).

Την εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, καθώς και την μελέτη, εκτέλεση και επίβλεψη των εργασιών σήμανσης, σηματοδότησης και ηλεκτροφωτισμού του οδικού δικτύου του δήμου (16).

Την απαγόρευση της δημιουργίας θέσεων στάθμευσης σε συγκεκριμένους χώρους (24).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Μετά από αυτά τί μένει όμως στους Δήμους; Οι Ο.Τ.Α. με τις υπηρεσίες τους διατηρούν μόνο την αρμοδιότητα να εκδίδουν πράξεις εκτελεστικού χαρακτήρα που αφορούν την εφαρμογή του Πολεοδομικού Σχεδιασμού. Η έκδοση οικοδομικών αδειών, η επιβολή προστίμων για την ανέγερση ή διατήρηση αυθαιρέτων κατασκευών, η διάνοιξη και κατασκευή δρόμων αποτελούν αντιπροσωπευτικές υποθέσεις των Δήμων. Κατ' εξαίρεση οι Δήμοι διατηρούν την αποφασιστική πολεοδομική αρμοδιότητα μόνο στις όλως εντοπισμένες τροποποιήσεις εντός των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων.

Παραμένει όμως το ερώτημα μήπως οι τοπικές κοινωνίες γνωρίζουν καλύτερα ποιες επιλογές θα πρέπει να γίνουν; Αυτοί ζουν καθημερινά τον τόπο και τις ανάγκες του. Το δικό τους μέλλον θα καθοριστεί από επιλογές που θα αποφασιστούν πολλά χιλιόμετρα μακριά. Αναμφίβολα η τοπική αυτοδιοίκηση έχει τεράστιες ευθύνες για τη στάση και τις πολεοδομικές επιλογές που είχε και που θα μπορούσαμε να τις χαρακτηρίσουμε αυτοκαταστροφικές. Είναι όμως ασφαλέστερη οδός η ανάληψη της πλήρους πολεοδομικής αρμοδιότητας από το κράτος; Τα ερωτήματα θα παραμείνουν να μας προβληματίζουν και ίσως να μας διχάζουν.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με τη νομολογία του, έκανε σαφές ότι το κράτος οφείλει, και έχει, αποκλειστικό δικαίωμα να οργανώνει και να εγκρίνει τον πολεοδομικό σχεδιασμό θεωρώντας την επικράτεια ως ενιαίο σύνολο όπου μπορεί να ασκείται αποτελεσματική πολιτική.

Η χρονική υστέρηση της νομολογιακής διασαφήνισης επέτρεψε βέβαια την καταστρατήγηση επιστημονικών αρχών της πολεοδομίας και την υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Σε πολλές των περιπτώσεων η υποβάθμιση αυτή έχει λάβει μη αναστρέψιμο χαρακτήρα. Η προσπάθεια για προστασία της φύσης και της ποιότητας ζωής, επικεντρώνεται, δυστυχώς, σε ότι γλίτωσε από την επέκταση της οικοπεδοποίησης και της στενόμυαλης «αξιοποίησης» της γης.

Στις μέρες που ζούμε ο τρόπος ζωής του καθενός έχει αλλάξει δραματικά. Η οικονομική κρίση ως συνέχεια της κοινωνικής κρίσης μαστίζει την Ελληνική κοινωνία και μεταφέρει βίαια ομάδες ή κοινωνικά στρώματα στο περιθώριο. Ίσως ορισμένοι θεωρήσουν υπερβολική, με τις συνθήκες που σήμερα επικρατούν, την ενασχόληση με το ποιος είναι αρμόδιος για τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Οφείλουμε όμως να παραγκωνίζουμε την μεμψιμοιρία, να διδασκόμαστε, να κάνουμε την αυτοκριτική μας για τις συμπεριφορές μας και κυρίως να μην κάνουμε ξανά τις ίδιες λανθασμένες επιλογές.

Ο ατομικισμός που μας χαρακτηρίζει ήταν η κυριότερη από αυτές και έργο αυτού η ληλάτηση της φύσης. Πολλά μικρά ή μεγάλα οικοδομήματα που προσβάλλουν το περιβάλλον θα μείνουν να μας υπενθυμίζουν ότι εμείς επιλέξαμε να επιβάλλουμε “τα θέλω μας” στη φύση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Μ. Αναστασόπουλος, Λ. Βανσενχόβεν, Α. Βλαστού, Γ. Γιαννακούρου, Γ. Καρανίκας, Τ. Λαγουδάκη, Γ. Πυργιώτης. Πολεοδομικός σχεδιασμός: προβλήματα εφαρμογής και προτάσεις μεταρρύθμισης. Έκθεση επιστημονικής επιτροπής. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δεκέμβριος 2006.

Αθ. Ι. Αραβαντινός, Πολεοδομικός Σχεδιασμός για μια βιώσιμη ανάπτυξη του Αστικού Χώρου, Β' Έκδοση Αναθεωρημένη, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα 2007.

Μ. Γιαουτζή - Α. Στρατηγέα, Χωροταξικός Σχεδιασμός, Θεωρία και πράξη, Εκδόσεις Κριτική Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Απρίλιος 2011.

Μ. Γ. Καραναστάση, ο Νέος Δημοτικός & Κοινοτικός Κώδικας, Ερμηνεία κατ' άρθρο - Νομολογία, Ν. 3463/06 Φ.Ε.Κ. Α' 114/2006, Αθήνα 2006.

Ν. Κομνηνός, Θεωρία της Αστικότητας Ι, κρίση μητροπολιτική αναδιάρθρωση, νέα οικονομία.

Π. Κουκουλόπουλος, Γ. Αλαβάνος, Γ. Γιαννακούρου, Ν.-Κ. Χλέπας, Λ. Κιουσοπούλου, Γ. Πολύζος, Ν. Παπαμίχος, Δ. Οικονόμου, Δ. Πετρούλιας: Πολεοδομικές αρμοδιότητες και Σύνταγμα. Στη σειρά «Μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 5. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008.

Εμμ. Β. Μαρμαράς, Σχεδιασμός και Οικιστικός Χώρος. Θεωρητικές Προσεγγίσεις και όψεις της Ελληνικής Αστικής Γεωγραφίας, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2002.

Αντ. Μακρυδημήτρης, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Δ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010.

Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία, (εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική) Δ' έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη. Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2011.

Του Ιδίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τεύχος Πρώτο, Δ' έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη. Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010.

Του Ιδίου, Νομικό πλαίσιο και πραγματικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού. Άρθρο στο «Νόμος» Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Ν.Ο.Π.Ε. του Α.Π.Θ. Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ΤΟΜΟΣ Ι, Θεσσαλονίκη 2009.

Του Ιδίου, Πολεοδομία, περιβάλλον, απαλλοτρίωση. Στο αναθεωρημένο Σύνταγμα, τον κώδικα βασικής πολεοδομικής νομοθεσίας και τον κώδικα απαλλοτριώσεων. Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2003.

Αθ. Ραΐκος Συνταγματικό Δίκαιο. Εισαγωγή – Οργανωτικό μέρος. Τόμος Ι/Α. Αθήνα – Κομοτηνή 2009.

Γ.Π. Σιούτη, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, Αθήνα – Κομοτηνή 1994.

Β. Σκουρή – Α. Ι. Τάχου, Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο Τεύχος 4, Βασίλειος Σκουρής, Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο, Δεύτερη Έκδοση Θεσσαλονίκη 1991.

Επαμμ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η Έκδοση, Ενημέρωση Νοέμβριος 2011.

Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλος, Χωροταξία – Πολεοδομία, τεύχος Β' θεσμοί, Εκδόσεις Αφοι Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1984.

Ν.3852/2010 Αιτιολογική Έκθεση, www.ypes.gr επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου των Εσωτερικών