

Η αυθαίρετη δόμηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας μέχρι και το νόμο 4014/2011¹

Ι. Γενικά.

Το ν.δ. της 17.7.1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» (Α' 228/16.8.1923) σηματοδοτεί την ενηλικίωση του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου. Το νομοθέτημα αυτό εισάγει την αρχή του σχεδιασμού της πόλης ως μέθοδο δημιουργίας των οικισμών. Η πόλη δεν αφήνεται στην απλή περιδίνηση των κατασκευαστών και των πολιτών αλλά εξελίσσεται βάσει σχεδίου, το οποίο παράγεται από το Κράτος και περιβάλλεται τον τύπο του διατάγματος².

Δυστυχώς, το σημαντικό αυτό νομοθέτημα, λόγω, μεταξύ άλλων, της έλλειψης αξιόπιστης Διοίκησης, προδόθηκε στα βασικά του σημεία: τόσο στην ευθύνη του Κράτους να δημιουργήσει το σχέδιο όσο και στο να διαθέσει τους αναγκαίους πόρους και να διασφαλίσει την εφαρμογή του.

Παράλληλα με την αδυναμία έγκαιρης κατάρτισης σχεδίων πόλεων, λόγοι κοινωνικοί, όπως κυρίως η ανάγκη στέγασης των αδυνάτων, αλλά και ιστορικοί, όπως το κύμα των προσφύγων, οδήγησαν στην εμφάνιση του φαινομένου των αυθαίρετων κατασκευών ή και ολόκληρων οικισμών. Για την αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού ουδέποτε υπήρξε αποτελεσματική πολιτική, ίσως γιατί απουσίαζε η σχετική πολιτική βούληση. Στην πορεία του χρόνου, από την αυθαιρεσία των φτωχών περάσαμε στην αυθαιρεσία των πλουσίων (ιδίως στο φαινόμενο της β' κατοικίας), με αποτέλεσμα στη Χώρα μας να πραγματοποιούνται τρεις τρόποι δόμησης: η δόμηση βάσει σχεδίου, η δόμηση εκτός σχεδίου και η αυθαίρετη δόμηση.

Το διάταγμα του 1923 καθιέρωσε την αναγκαιότητα της οικοδομικής άδειας και τον έλεγχο της από τη Διοίκηση, όπως και την αρχή της κατεδάφισης των αυθαίρετων κατασκευών, η οποία εξειδικεύθηκε με το διάταγμα της 18.3.1926 «Περί

¹ Το κείμενο αποδίδει εισήγηση στο Συνέδριο «Περιβάλλον – Δημόσιες Συμβάσεις Νεώτερες εξελίξεις – Προβληματισμοί», που διοργανώθηκε στο Ναύπλιο στις 10-12.10.2014 από την Ένωση Μελών Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.

² Σ. Ρίζου, Το πολεοδομικό δίκαιο της βενιζελικής περιόδου και η σύγχρονη μετάλλαξή του, ΠερΔικ 2/2006, σ. 194 επ. Σύμφωνα με τον συγγραφέα, ο νομοθέτης, με τη συγκεκριμένη επιλογή, εκδηλώνει δυσπιστία προς τους δήμους και τις κοινότητες για το έργο της πολεοδόμησης, αφού αυτοί επηρεάζονται περισσότερο από τις τοπικές συνθήκες.

αυθαίρετων κατασκευών και διώξεως των παραβατών κατά την εκτέλεσιν οικοδομικών έργων» (Α' 101) και αναιρέθηκε στη συνέχεια με σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων³.

II. Η ρύθμιση της αυθαίρετης δόμησης προ του ν.1337/1983.

Με το άρθρο 1 παρ. 1 του α.ν. 410/1968 (Α' 210) προβλέφθηκε ότι αυθαίρετες οικοδομές ή τμήματα αυτών, που ανεγέρθηκαν εντός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων μέχρι την έναρξη ισχύος του νομοθετήματος αυτού, δύνανται να εξαιρούνται από την κατεδάφιση με αποφάσεις του Υπουργού Δημοσίων Έργων, που εκδίδονται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων, εφόσον η διατήρησή τους δεν θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια της κατασκευής ούτε αποβαίνει υπέρμετρα σε βάρος της πόλης. Προβλέπεται η καταβολή εισφοράς υπέρ του Δημοσίου, το προϊόν της οποίας διατίθεται με απόφαση του Υπουργού Δημοσίων Έργων αποκλειστικά για πολεοδομικούς σκοπούς. Οι διατάξεις αυτές κρίθηκε ότι δεν αντιβαίνουν στην αρχή της ισότητας, για το λόγο ότι ρυθμίζουν την εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών ομοιόμορφα και χωρίς διακρίσεις (ΣτΕ 2836/1970 Ολ.).

Σύμφωνα με το άρθρο 118 παρ. 2 του ν.δ. 8/1973 «περί Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού» (Α' 124), ως αυθαίρετη κατασκευή χαρακτηριζόταν εκείνη που είχε ανεγερθεί είτε χωρίς οικοδομική άδεια ή καθ' υπέρβαση αυτής είτε κατά παράβαση των οικείων διατάξεων είτε με βάση οικοδομική άδεια που είχε μεταγενεστερώς κριθεί ως μη σύμφωνη, εν όλω ή εν μέρει, με τις οικείες διατάξεις. Όμως, σύμφωνα με το άρθρο 119 παρ. 1 και 2 του ίδιου νομοθετήματος, ως κατεδαφιστέα δεν κηρυσσόταν κάθε αυθαίρετη κατασκευή, αλλά μόνο εκείνη που παραβίαζε διατάξεις αναφερόμενες στα απαριθμούμενα στην παρ. 2 θέματα, ενώ στις υπόλοιπες περιπτώσεις η κύρωση για την αυθαίρετη κατασκευή περιοριζόταν στην επιβολή προστίμου. Το γεγονός, λοιπόν, και μόνο ότι η κατασκευή είχε ανεγερθεί χωρίς να υπάρχει σχετική οικοδομική άδεια δεν αρκούσε, σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις, για το χαρακτηρισμό της και ως κατεδαφιστέας (βλ. σχετικά ΣτΕ 1811/1990, 4487/1986, 4222/1980, 474/1982, 2622/1982 κ.ά.). Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 124 παρ. 3 και 4 του ΓΟΚ του 1973 ήταν δυνατόν να εγκρίνεται, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων, με

³ «Με το πρώτο μέρος του πολεοδομικού δικαίου καθιερώνεται το πρωτείο του Κράτους στη διαμόρφωση του χώρου, με το δεύτερο αναγνωρίζεται η τελική κυριαρχία του ιδιώτη. Η επικράτηση του δεύτερου μέρους δίνει το χαρακτήρα στην ελληνική πόλη», Σ. Ρίζου, Η αυτοαναίρεση του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου, Τιμ Τόμος ΣτΕ – 75 χρόνια, σ. 1191 επ.

απόφαση των Υφυπουργών Περιφερειακών Διοικήτων, η εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών, εφόσον επρόκειτο για μικρές παραβάσεις, των οποίων η καθαίρεση θα κατέληγε σε υπέρμετρη βλάβη του κτιρίου ή θα έθετε σε κίνδυνο τη φέρουσα κατασκευή αυτών ή θα έβλαπτε υπέρμετρα την αισθητική εμφάνιση του κτιρίου ή θα απαιτούσε υπέρμετρες για την αποκατάσταση της αισθητικής του δαπάνες και των οποίων η διατήρηση σε κάθε περίπτωση δεν θα έθετε σε κίνδυνο την ασφάλεια της κατασκευής ούτε θα απέβαινε υπέρμετρα σε βάρος της πόλης. Όπως κρίθηκε με την απόφαση 1876/1980 της Ολομελείας του Δικαστηρίου, με τις ως άνω διατάξεις του ΓΟΚ του 1973 αντιμετωπίζονταν, κατά τρόπο πάγιο και εξαντλητικό, οι περιπτώσεις αυθαίρετης υπέρβασης των ισχυόντων όρων και περιορισμών δόμησης και επιβαλλόταν, κατόπιν ειδικής διαδικασίας, η κατεδάφιση των αυθαίρετων κατασκευών, όταν αναφέρονταν σε ορισμένες παραβάσεις χάριν της αρμονικής και σύμμετρης πολεοδομικής ανάπτυξης των οικισμών. Προβλεπόταν δε και η εξαίρεση από την κατεδάφιση, όταν οι παραβάσεις της αυθαίρετης κατασκευής κρίνονταν από τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας, με βάση αυστηρώς πολεοδομικά και κτιριολογικά κριτήρια, ως άνευ σημασίας και δυσμενών επιπτώσεων για τη λειτουργικότητα, την πολεοδομική ισορροπία και εξέλιξη της περιοχής και, ως εκ τούτου, ως μη επηρεάζουσες σοβαρά τους όρους διαβίωσης των κατοίκων της. Σύμφωνα με την ίδια απόφαση, το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος ανέχεται, καταρχήν, την από το ΓΟΚ, επί τη συνδρομή των τιθέμενων σε αυτόν προϋποθέσεων και κριτηρίων, εξαίρεση από τον κανόνα της κατεδάφισης των οικοδομούμενων κτισμάτων, κατά παράβαση των καθορισθέντων από την Πολιτεία για την περιοχή όρων και περιορισμών δομήσεως, εφόσον η εξαίρεση αυτή καθίσταται δυνατή όταν οι αυθαίρετες κατασκευές οφείλονται σε ασήμαντες από πολεοδομική άποψη παραβάσεις, οι οποίες, ως εκ του μεγέθους, της μορφής, και των επιπτώσεων τους, δεν ασκούν σοβαρή επιρροή στη λειτουργικότητα των οικισμών, δεν παρεμποδίζουν την ομαλή ανάπτυξη αυτών, ούτε επιδρούν δυσμενώς στους όρους διαβίωσης. Αποκλείεται, όμως, από την ως άνω συνταγματική διάταξη η εξαίρεση από το γενικώς ισχύοντα κανόνα της κατεδάφισης των αυθαίρετων κατασκευών, όταν αυτές είναι αποτέλεσμα σοβαρών παραβάσεων των ισχυόντων όρων και περιορισμών δόμησης.

Στη συνέχεια, με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 720/1977 (Α' 297) ορίσθηκε ότι οι εντός και εκτός των εγκεκριμένων σχεδίων ή και εντός οικισμών προϋφιστάμενων του 1923 αυθαίρετες οικοδομές ή τμήματα αυτών, που ανεγέρθηκαν πριν από την δημοσίευση του ν. 651/1977 εξαιρούνται από την κατεδάφιση, έστω και αν αντίκεινται στους όρους των κείμενων πολεοδομικών διατάξεων, εφόσον οι κύριοι ή συγκύριοι αυτών υποβάλουν εμπροθέσμως στην αρμόδια Πολεοδομία τις

προβλεπόμενες από την παρ. 2 του άρθρου 2 δηλώσεις και λοιπά στοιχεία και καταβάλουν την προβλεπόμενη εισφορά. Δεν υπάγονται στις διατάξεις του ως άνω νόμου οι αυθαίρετες κατασκευές, που ανεγέρθηκαν σε κοινόχρηστους χώρους της πόλης (οδούς, πλατείες), εντός της ζώνης ασφαλείας των διεθνών, εθνικών, επαρχιακών και δημοτικών ή κοινοτικών οδών, εντός του αιγιαλού και της ζώνης παραλίας, εντός της ζώνης 30 μ. από τη γραμμή του αιγιαλού, επί δημοσίων κτισμάτων και επί δασικών ή αναδασωτέων εκτάσεων, ως και επί αρχαιολογικών χώρων. Οι εξαιρέσεις αυτές διατρέχουν έκτοτε διαχρονικά τη νομοθεσία περί αυθαιρέτων. Σύμφωνα με την παρ. 9 του άρθρου 2 του ως άνω νόμου, ο Υπουργός Δημοσίων Έργων μπορεί, ύστερα από γνώμη της αρμόδιας αρχιτεκτονικής επιτροπής, να κηρύξει απαράδεκτη την υποβληθείσα δήλωση και να αποκλείσει, έτσι, από την εξαίρεση από την κατεδάφιση περιπτώσεις αυθαιρέτων κατασκευών σε επίκαιρα σημεία πόλεων και οικισμών σε όλη τη χώρα εφόσον οι κατασκευές αυτές προσβάλλουν αισθητως την εμφάνιση της περιοχής ή ιδιάζουσας σημασίας στοιχείου αυτής ή αποβαίνουν υπέρμετρα σε βάρος της πόλης⁴.

Με την ανωτέρω απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου (βλ. και Π.Ε. 585/1978) ο κανόνας της κατεδάφισης αυθαιρέτων κατασκευών περιβλήθηκε συνταγματικό κύρος⁵. Ειδικότερα κρίθηκε ότι με τις διατάξεις του ν. 720/1977 εισάγεται παρέκκλιση από το πανίως ισχύον καθεστώς αντιμετώπισης των αυθαιρέτων κατασκευών, που ανέχεται, σύμφωνα με το άρθρο 124 παρ. 3 του ΓΟΚ του 1973, τις εξαιρέσεις από τον κανόνα της κατεδάφισης μόνο κατόπιν ειδικής για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, κρίσης των αρμοδίων οργάνων με βάση πολεοδομικά κυρίως κριτήρια και εφόσον η παράβαση των όρων και περιορισμών δόμησης είναι μικρή, κατά το μέγεθος και τη σημασία. Αντιθέτως, σύμφωνα με την ίδια απόφαση, με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 720/1977 επιβάλλεται υποχρεωτικώς η αυτόματη εξαίρεση από την κατεδάφιση των μέχρι ορισμένη ημερομηνία σε όλη την επικράτεια ανεγερθεισών και υφιστάμενων αυθαιρέτων κατασκευών, ασχέτως προς τη θέση του αυθαιρέτου εντός ή εκτός ρυμοτομικού σχεδίου, προς το μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της υπέρβασης ή τις επιπτώσεις στον περιβάλλοντα αυτού χώρο. Η εξαίρεση επέρχεται με την απλή δήλωση του ενδιαφερομένου, χωρίς κάποια έρευνα, εξαρτάται δε από μόνο το συμπτωματικό γεγονός της ύπαρξης της κατασκευής, που παραβιάζει τους ισχύοντες όρους και περιορισμούς δόμησης σε ορισμένη χρονική στιγμή. Μόνος φραγμός, που τίθεται στην ως άνω νομιμοποίηση των αυθαιρέτων και μόνο ως τα

⁴ Ν. Ρώτη, Η αντισυνταγματική νομιμοποίηση των αυθαιρέτων, ΤοΣ 1980, σ. 640 επ.

⁵ Κ. Γώγου, Η συνταγματική προβληματική της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων κατασκευών, Νόμος και Φύση Ιούνιος 2009.

επίκαιρα σημεία των οικισμών, είναι η εντός ετήσιας ανατρεπτικής προθεσμίας παρεχόμενη από το άρθρο 2 παρ. 9 του αυτού νόμου δυνατότητα στον έχοντα προ αυτού πλήθος δηλώσεων Υπουργό Δημοσίων Έργων να επαναφέρει τον κανόνα της κατεδάφισης σε ορισμένες, όλως εξαιρετικές, περιπτώσεις, εάν συντρέχουν οι τασσόμενες προϋποθέσεις. Σύμφωνα με την ίδια απόφαση, η προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 720/1977, η οποία εξαιρεί, κατά τα ήδη εκτεθέντα, αυτομάτως από την κατεδάφιση κάθε αυθαίρετη κατασκευή που υφίσταται σε ορισμένη χρονική στιγμή, χωρίς να εξαρτά την εξαίρεση αυτή από το μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της κατασκευής ή τις επιπτώσεις επί του περιβάλλοντος χώρου, με μόνη τη δήλωση του ενδιαφερομένου και χωρίς προηγούμενη κρίση της διοίκησης που διαμορφώνεται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων, αντίκειται στην παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος και είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρη, η παρεχόμενη δε από το άρθρο 2 παρ. 9 του ν. 720/1977 δυνατότητα επανόδου στον κανόνα της κατεδάφισης, με την εκ των υστέρων επέμβαση της Διοίκησης δεν αρκεί να καταστήσει τη διάταξη συνταγματικώς έγκυρη.

III. Οι ρυθμίσεις του ν.1337/1983.

Προς εκπλήρωση της διατυπούμενης στο άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. σχετικής συνταγματικής επιταγής, εκδόθηκαν οι ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών (Α' 169) και 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (Α' 33). Με τον τελευταίο αυτό νόμο προβλέπεται, πλην άλλων, ο πολεοδομικός σχεδιασμός σε δύο επίπεδα.

Στο πρώτο επίπεδο συντάσσεται Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (Γ.Π.Σ.), το οποίο καλύπτει «όλες τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδόμηση περιοχή ενός τουλάχιστον Δήμου ή Κοινότητας» (άρθρο 38 παρ. 1 Κ.Β.Π.Ν.), περιλαμβάνει, πλην άλλων, « (...) τη γενική εκτίμηση των αναγκών (...) σε κοινόχρηστους χώρους, κοινωφελείς εξυπηρετήσεις και δημόσιες παρεμβάσεις ή ενισχύσεις στον τομέα της στέγης, τη γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης (...) σε συνάρτηση με τις παραπάνω ανάγκες, που αναφέρεται στις χρήσεις γης, τα κέντρα, το κύριο δίκτυο κυκλοφορίας, την πυκνότητα και το μέσο συντελεστή δόμησης και περιλαμβάνει τις τυχόν απαγορεύσεις δόμησης και χρήσης (...)» (άρθρο 38 παρ. 2 Κ.Β.Π.Ν.) και δημιουργεί, στην περιοχή του ενγκεκριμένου σχεδίου « (...) το πλαίσιο για πιθανές τροποποιήσεις του» (άρθρο 38 παρ. 3 Κ.Β.Π.Ν.). Στο δεύτερο επίπεδο εκπονείται πολεοδομική μελέτη, η οποία κατά μεν το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 1337/1983 «2. (...)»

εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις του γενικού πολεοδομικού σχεδίου και εξειδικεύει τις προτάσεις και τα σχετικά προγράμματά του», κατά δε το άρθρο 7 παρ. 2 αυτού, αφού εγκριθεί με π.δ/μα, «έχει τις συνέπειες έγκρισης σχεδίου πόλης κατά τις διατάξεις του Ν.Δ. της 17.7/16.8.1923 (...)» (άρθρα 43 και 44 Κ.Β.Π.Ν.).

Με τα άρθρα 15 έως 22 του νόμου, ρυθμίσθηκαν τα θέματα των αυθαίρετων κατασκευών. Ειδικότερα, με την παρ. 1 του άρθρου 15 του ν. 1337/1983, (άρθρο 386 παρ. 1 Κ.Β.Π.Ν.) ορίζεται ότι «Αναστέλλεται η κατεδάφιση των αυθαίρετων κτισμάτων που έχουν ανεγερθεί μέχρι 31.1.1983 και που βρίσκονται σε περιοχές εντός ή εκτός σχεδίου πόλης ή εντός οικισμών που υπάρχουν πριν από το έτος 1923, αν οι ιδιοκτήτες τους υποβάλλουν εμπρόθεσμα τις δηλώσεις που προβλέπονται από τις παρ. 4 και 5 του άρθρου αυτού» και, περαιτέρω, ότι «Η αναστολή ισχύει μέχρις ότου κριθεί η οριστική διατήρηση ή μη κάθε συγκεκριμένου αυθαίρετου». Επιπλέον δε ορίζεται ότι «Επίσης αναστέλλεται η κατεδάφιση των κτισμάτων που ανεγείρονται με άδεια που εκδόθηκε μετά από έλεγχο της αρμόδιας πολεοδομικής αρχής και που μεταγενέστερα ανακαλείται για οποιοδήποτε λόγο, εκτός αν η ανάκληση οφείλεται σε υποβληθέντα αναληθή στοιχεία ή σε ανακριβείς αποτυπώσεις της υπάρχουσας πραγματικής κατάστασης. Η αναστολή από την κατεδάφιση ισχύει μέχρις ότου κριθεί η οριστική διατήρηση ή όχι του κτίσματος, που γίνεται με απόφαση του νομάρχη, με σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος του νομού. Στις δε παρ. 2 και 3 του ίδιου άρθρου 15 (άρθρο 386 Κ.Β.Π.Ν.) ορίζεται ότι «2. Δεν υπάγονται στις διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου και κατεδαφίζονται κατά τις ισχύουσες διατάξεις τα κτίσματα που βρίσκονται α) σε κοινόχρηστους χώρους της πόλης (...) β) μέσα στη ζώνη ασφαλείας των διεθνών, εθνικών, επαρχιακών και δημοτικών ή κοινοτικών οδών (...) γ) μέσα στον αιγιαλό και τη ζώνη παραλίας (...) δ) σε δημόσια κτήματα, ε) σε δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις, στ) σε αρχαιολογικούς χώρους και ζ) σε ρέματα. 3. Με απόφαση του Υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος είναι δυνατό να εξαιρεθούν από την εφαρμογή της παρ. 1 του άρθρου αυτού περιοχές ή κτίσματα για λόγους ασφαλείας ή που αποβαίνουν σε βάρος του πολιτιστικού ή φυσικού περιβάλλοντος ή, προκειμένου περί περιοχών σχεδίων πόλεων ή οικισμών προ του έτους 1923, που αποβαίνουν υπέρμετρα σε βάρος της πόλης ή του οικισμού, ή στοιχείου της πόλης ή του οικισμού που έχει ιδιαίτερη σημασία (...)». Με το άρθρο 16 του ίδιου νόμου, προκειμένου για τα εκτός σχεδίου πόλεων αυθαίρετα κτίσματα, τάσσεται η προϋπόθεση να ενταχθούν σε σχέδιο πόλεως. Περαιτέρω, με το άρθρο 17 του νόμου «Νέα αυθαίρετα», προβλέπεται ότι «1. Τα αυθαίρετα κτίσματα ή κατασκευές εν γένει που ανεγείρονται μετά την

31.1.1983 εντός ή εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων (...) καθώς και όσα δεν εξαιρούνται σύμφωνα με το άρθρο 15 του νόμου αυτού κατεδαφίζονται υποχρεωτικά. (...)».

Εξάλλου, με το άρθρο 22 του Γ.Ο.Κ. του 1985 (ν. 1577/1985, Α' 210), ορίσθηκε ότι «1. Για την εκτέλεση οποιασδήποτε εργασίας δόμησης εντός ή εκτός οικισμού απαιτείται οικοδομική άδεια της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας. Τέτοιες εργασίες είναι ιδίως (...) η ανέγερση, επισκευή, διαρρύθμιση (...) κτιρίων ... 2. (...) 3. Κάθε κατασκευή που εκτελείται α) χωρίς την άδεια της παρ. 1 ή β) καθ' υπέρβαση της άδειας ή γ) με βάση άδεια που ανακλήθηκε ή δ) κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων είναι αυθαίρετη και υπάγεται στις σχετικές με τα αυθαίρετα διατάξεις του ν. 1337/1983 όπως ισχύουν (...)». Στην ίδια παράγραφο 3 του άρθρου 22 αρχικώς είχε ορισθεί περαιτέρω ότι «Σε περίπτωση αυθαίρετης κατά το προηγούμενο εδάφιο κατασκευής, η οποία όμως δεν παραβιάζει τις διατάξεις που ισχύουν κατά το χρόνο ελέγχου της από την πολεοδομική υπηρεσία, ειδοποιούνται εγγράφως οι υπόχρεοι (...) να μεριμνήσουν ώστε να υποβληθούν τα απαραίτητα στοιχεία και δικαιολογητικά (...) για να εκδοθεί ή αναθεωρηθεί τυχόν υφιστάμενη οικοδομική άδεια, μέσα σε δύο μήνες από τη λήψη της ειδοποίησης. Αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη, η κατασκευή υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου 17 του ν. 1337/1983, όπως ισχύει (...)», τα εδάφια όμως αυτά αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 19 παρ. 3 του ν. 2831/2000 (Α' 140) ως εξής: «Αυθαίρετη κατά το προηγούμενο εδάφιο κατασκευή, η οποία όμως δεν παραβιάζει τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις ή αυτές που ίσχυαν κατά το χρόνο κατασκευής της είναι δυνατόν να νομιμοποιηθεί ύστερα από έκδοση ή αναθεώρηση οικοδομικής αδείας. Μετά την έκδοση ή αναθεώρηση της παραπάνω οικοδομικής άδειας η κατασκευή παύει να είναι κατεδαφιστέα και επιβάλλονται μόνο τα πρόστιμα (...)» (βλ. και τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1, 5 και 6 του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού -ν. 4067/2012 - Α' 79).

Περαιτέρω, στο άρθρο 9 παρ. 8 του ν. 1512/1985 (Α' 4) προβλέπεται η δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση μικροπαραβάσεων. Για την εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετης κατασκευής ως μικροπαραβάσης πρέπει να διαπιστώνεται η συνδρομή σωρευτικώς τεσσάρων προϋποθέσεων, ειδικότερα να βεβαιώνεται αιτιολογημένα, πρώτον, ότι η παράβαση είναι μικρή, δεύτερον, ότι η κατεδάφιση του αυθαιρέτου θα κατέληγε σε υπέρμετρη βλάβη του κτιρίου ή θα έθετε σε κίνδυνο τη φέρουσα κατασκευή του ή θα απαιτούνταν υπέρμετρες δαπάνες για την αποκατάσταση της αισθητικής, τρίτον, ότι η διατήρηση του αυθαιρέτου δεν θέτει σε

κίνδυνο την ασφάλεια της κατασκευής και, τέταρτον, ότι η διατήρηση του αυθαιρέτου δεν αποβαίνει σε βάρος της πόλης (βλ. ΣτΕ 1257, 2566, 3240, 3678/1999, 4170/1998, 2331/1996 7μ., 3058/1996 7μ.).

Τέλος, με το ως άνω άρθρο 9 του ν. 1512/1985, όπως τροποποιήθηκε στη συνέχεια, προβλέφθηκε η δυνατότητα εξαιρέσης από την κατεδάφιση μιας σειράς αυθαιρέτων κτισμάτων, όπως αυτά που ανήκουν στο Δημόσιο, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. κ.λπ.

IV. Οι αποφάσεις 3500/2009 και 3921/2010 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Με τις αποφάσεις αυτές κρίθηκε ότι, με τις διατάξεις του ν. 1337/1983, προς εκπλήρωση της διατυπούμενης στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος συνταγματικής επιταγής, θεσπίστηκαν σε νέα βάση οι κανόνες του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ενόψει δε των κανόνων αυτών ρυθμίσθηκαν και τα της τύχης τόσο των παλαιών (εχουσών ανεγερθεί μέχρι 31.1.1983) αυθαιρέτων κατασκευών όσο και των νέων (ανεγειρομένων μετά την ημερομηνία αυτή). Στις αυθαίρετες κατασκευές των δύο αυτών κατηγοριών περιλαμβάνονται και εκείνες που παραβιάζουν τους κανόνες περί των χρήσεων γης. Ως προς τις κατασκευές της πρώτης κατηγορίας (ανεγερθείσες μέχρι 31.1.1983) διατηρήθηκε μεν ο σύμφωνος με την ανωτέρω συνταγματική επιταγή κανόνας της κατεδάφισης, με παράλληλη πρόβλεψη της δυνατότητας εξαιρέσεώς τους από αυτή, η οποία όμως συνιστά απόκλιση από τον ανωτέρω κανόνα (βλ. ΣτΕ 3356/2005 7μ., 1700/1995, 3632/1992 κ.ά.). Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τις ίδιες αποφάσεις, είναι στενώς ερμηνευτέες οι προαναφερόμενες διατάξεις, με τις οποίες επιτρέπεται η εξαίρεση εάν υποβληθεί προς τούτο σχετική δήλωση και ύστερα από κρίση της πολεοδομικής αρχής ότι για τη συγκεκριμένη κατασκευή πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις και δεν συντρέχουν τα αντικειμενικά και απόλυτα κωλύματα που προβλέπονται για την εξαίρεση στις διατάξεις αυτές. Ειδικότερα δε, για τις κατασκευές που ευρίσκονται σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλης, η κρίση για την οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση είναι επιτρεπτή μόνο εάν προηγηθεί ένταξη της περιοχής αυτής σε πολεοδομικό σχέδιο, διότι διαφορετικά το αποτέλεσμα θα ήταν η γενικευμένη νομιμοποίηση αυθαιρέτων που θα καθιστούσε αδύνατο ή λίαν δυσχερή τον ορθολογικό σχεδιασμό κατά τους ανωτέρω κανόνες (βλ. ΣτΕ 3852/2008, 3356/2005 7μ.). Ως προς τις αυθαίρετες κατασκευές της δεύτερης κατηγορίας, δηλαδή τις ανεγειρόμενες μετά την 31.1.1983, επί των οποίων δεν εφαρμόζονται οι ανωτέρω διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 8 του Ν. 1512/ 1985 (βλ. ΣτΕ 2739/2011, 1543/2007, 2565/2004, 2580/2001, 4291/1999, 3210/1998 7μ κ.ά.), και των οποίων η διατήρηση επίσης θα συνεπήγετο

τη χειροτέρευση των συνθηκών διαβίωσης με τη νόθευση του βάσει των νέων κανόνων που τίθενται με τις διατάξεις αυτές υπό εκπόνηση ή ήδη εγκριθέντος πολεοδομικού σχεδιασμού, για τον οποίο, κατά τα ανωτέρω, έχουν ληφθεί υπόψη μόνον οι δυνάμενες επιτρεπώς να εξαιρεθούν της κατεδάφισης παλαιές κατασκευές που παραβιάζουν τους όρους δόμησης και οι επιτρεπώς δυνάμενες να διατηρηθούν χρήσεις που δεν περιλαμβάνονται στις πρόνοιες της πολεοδομικής ρύθμισης, ισχύει, σύμφωνα με την αυτή συνταγματική επιταγή, ο κανόνας της κατεδάφισης χωρίς την προαναφερόμενη εξαίρεση. Ο κανόνας δε αυτός επαναλαμβάνεται και από τον εισαχθέντα μετά το Σύνταγμα του 1975 Γ.Ο.Κ. του 1985, ο οποίος μάλιστα επιβάλλει την κατεδάφιση των αυθαίρετων κατασκευών ακόμα και αν δεν παραβιάζουν τις πολεοδομικές διατάξεις, εκτός αν οι ενδιαφερόμενοι μεριμνήσουν για την έκδοση ή την αναθεώρηση των οικοδομικών αδειών, δυνάμει των οποίων θα έπρεπε να είχαν κατασκευαστεί τα σχετικά κτίσματα.

Με τις ίδιες αποφάσεις της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 8 παρ. 5 του ν. 3044/2002, με την οποία επετράπη η εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών εντός ή εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών, καθώς και η κατ' εξαίρεση διατήρηση ανεπίτρεπτων χρήσεων, που ανεγέρθηκαν ή εγκαταστάθηκαν μετά τις 31.1.1983, αλλά και θα ανεγείρονται ή θα εγκαθίστανται χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό στο μέλλον, εφόσον έχουν ανεγερθεί ή εγκατασταθεί βάσει οικοδομικής άδειας, η οποία εκδόθηκε ύστερα από έλεγχο της πολεοδομικής αρχής και μεταγενέστερα ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε για λόγο που δεν σχετίζεται με την υποβολή ανακριβών στοιχείων για την έκδοσή της, αντίκειται: α) στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, για το λόγο ότι με τη ρύθμιση αυτή ανατρέπεται ή επηρεάζεται δυσμενώς ο ορθολογικός σχεδιασμός, αποδυναμώνεται η εφαρμογή των όρων δόμησης και των περιορισμών χρήσης και επέρχεται επιδείνωση των όρων διαβίωσης, στην εξασφάλιση των οποίων αποβλέπει το πολεοδομικό σχέδιο, β) στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος), εφόσον θεμελιώδης επιδίωξη του Κράτους δικαίου είναι η πραγμάτωση του Δικαίου στην Πολιτεία, που πρωτίστως επιτυγχάνεται με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου, και γ) στη συνταγματική αρχή της ισότητας, διότι θέτει σε μειονεκτική μοίρα, έναντι εκείνων των οποίων οι ανεγερθείσες ή διαρρυθμισθείσες οικοδομές είναι αυθαίρετες λόγω παραβίασης των ισχυόντων όρων δομήσεως και χρήσεων γης αλλά εν τούτοις εξαιρούνται από την κατεδάφιση, τους νομοταγείς πολίτες που έχουν ιδιοκτησία στην ίδια περιοχή.

V. Οι ρυθμίσεις του ν. 3212/2003.

Με το άρθρο 9 παρ. 6 του ν. 3212/2003 (Α' 308) προστέθηκε στο άρθρο 9 ν. 1512/1985 παράγραφος 12, σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται η σύνδεση με τα δίκτυα παροχής ηλεκτρικού ρεύματος και ύδρευσης των αυθαιρέτων κτισμάτων, εφόσον δεν βρίσκονται σε περιοχές ειδικής προστασίας (κοινόχρηστοι χώροι, ρέματα κ.λπ.). Με τη διάταξη αυτή εισήχθη ευρεία εξαίρεση στον κανόνα της παρ. 1 του άρθρου 9 του ν. 1512/1985 σχετικά με την απαγόρευση σύνδεσης με δίκτυα κοινής ωφέλειας αυθαιρέτων κατασκευών, η οποία οδηγεί εμμέσως σε νομιμοποίηση των κατασκευών αυτών⁶.

VI. Οι ρυθμίσεις του ν. 4014/2011 και οι τροποποιήσεις αυτού.

Με το άρθρο 23 του ν. 4014/2011 (Α' 209) προβλέφθηκε ότι απαγορεύεται και είναι απολύτως άκυρη η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο, στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή αλλαγή χρήσης, εκτός αν πρόκειται για ακίνητα, στα οποία έχουν εκτελεστεί αυθαίρετες κατασκευές ή έχουν εγκατασταθεί αυθαίρετες χρήσεις που υφίστανται προ του 1955 ή έχουν εξαιρεθεί από την κατεδάφιση με το ν. 1337/1983 ή έχουν νομιμοποιηθεί με τις διατάξεις του ίδιου νόμου, του ν. 1577/1985 και του ν. 1512/1985. Και στις περιπτώσεις όμως αυτές ισχύει η απαγόρευση μεταβίβασης εάν το ακίνητο βρίσκεται στις ήδη αναφερθείσες περιοχές ειδικής προστασίας.

Με το άρθρο 24 του ίδιου νόμου εισήχθη ρύθμιση, με την οποία αναστέλλεται για τριάντα χρόνια η επιβολή κυρώσεων μετά την καταβολή ειδικού προστίμου και προβλέπεται ότι μέσα σε δέκα χρόνια από τη δημοσίευση του νόμου πρέπει να ολοκληρωθεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός.

Περαιτέρω, στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου ορίστηκαν, όσο αφορά τα απαιτούμενα για τη ρύθμιση της αυθαίρετης κατασκευής ή της αυθαίρετης αλλαγής χρήσης δικαιολογητικά, καθώς και τη διαδικασία υποβολής τους, τα εξής: «Ο φερόμενος ως ιδιοκτήτης ή συνιδιοκτήτης του ακινήτου στο οποίο έχει εκτελεστεί η αυθαίρετη

⁶ Βλ. Σ. Ρίζου, Το πολεοδομικό δίκαιο της βενιζελικής περιόδου και η σύγχρονη μετάλλαξή του, ΠερΔικ 2/2006, σελ. 194, 199.

κατασκευή ή έχει εγκατασταθεί αυθαίρετη χρήση ή ο νομίμως εξουσιοδοτημένος εκπρόσωπος, υποβάλλει στην αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία φάκελο, στον οποίο περιλαμβάνονται τα εξής: α. Αίτηση. β. Υπεύθυνη δήλωση (...) η οποία θα συνοδεύεται από δημόσια έγγραφα ή αεροφωτογραφίες, από τα οποία θα αποδεικνύεται ο χρόνος ολοκλήρωσης της κατασκευής ή εγκατάστασης της χρήσης. (...)». Στις παρ. 10 έως 12 και 15 έως 17 του άρθρου 24 του ίδιου νόμου ορίστηκαν τα εξής: «10. Μετά την υποβολή όλων των δικαιολογητικών που προβλέπονται στις προηγούμενες παραγράφους αναστέλλεται η επιβολή προστίμων και κάθε διαδικασία επιβολής κυρώσεων, που αφορούν τις κατασκευές ή χρήσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1 για τις οποίες υποβλήθηκαν τα δικαιολογητικά μέχρι την παρέλευση της προθεσμίας εξόφλησης των προστίμων. Επιτρέπεται η σύνδεση των κτιρίων αυτών με τα δίκτυα κοινής ωφέλειας μετά την καταβολή τουλάχιστον της πρώτης δόσης του ενιαίου ειδικού προστίμου. Από τη δημοσίευση του παρόντος καταργείται κάθε διάταξη που επιτρέπει την κατ' εξαίρεση σύνδεση αυθαίρετων κτισμάτων με δίκτυα κοινής ωφέλειας και παύουν να ισχύουν βεβαιώσεις ή αποφάσεις που τυχόν έχουν εκδοθεί και δεν έχουν υλοποιηθεί. 11. (...) Μετά την ολοσχερή εξόφληση του ενιαίου ειδικού προστίμου, επιτρέπεται για το ίδιο χρονικό διάστημα, κατ' εξαίρεση, η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπράγματος στο ακίνητο στο οποίο έχει εκτελεστεί η αυθαίρετη κατασκευή ή έχει εγκατασταθεί αυθαίρετη χρήση (...) 15. Δικογραφίες που αφορούν αδικήματα, με τις περί αυθαιρέτων διατάξεις, εφόσον επ' αυτών δεν έχει εκδοθεί αμετάκλητη απόφαση, τίθενται στο αρχείο με πράξη του αρμοδίου Οργάνου μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου και βεβαίωση της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας (...) 17. Στις περιπτώσεις κατασκευών οι οποίες έχουν ενταχθεί στις ρυθμίσεις του παρόντος άρθρου (...) μπορεί να επιτρέπεται η εκτέλεση (και η αποπεράτωση σύμφωνα με το άρθρο 49 παρ. 10 του ν. 4030/2011) εργασιών επισκευής που αποβλέπουν στην υγιεινή, την αισθητική βελτίωση-αποκατάσταση και τη συνήθη συντήρησή τους (...)». Περαιτέρω, στην παρ. 18 του άρθρου 24 ορίστηκε ότι «Στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου υπάγονται και κτίσματα που έχουν ανεγερθεί με άδεια που εκδόθηκε με έλεγχο της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας και που μεταγενέστερα ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε για οποιονδήποτε λόγο, εκτός εάν η ανάκληση ή η ακύρωση οφείλεται σε υποβολή αναληθών στοιχείων ή ανακριβείς αποτυπώσεις της υπάρχουσας κατάστασης κατά την έκδοσή τους. (...)»^{7,8}. Στην παρ.

⁷ Βλ. σχετικά Κ. Γιαννακόπουλου, Από την αυθαίρετη δόμηση στην αυθαίρετη νομοθέτηση, Νόμος και Φύση, Φεβρουάριος 2008: «Όταν με την από 22.5.2003 απόφαση του ΕΔΔΑ «Κυρτάτος κατά Ελλάδας» κρίθηκε ότι η μακροχρόνια παράλειψη της Διοίκησης να κατεδαφίσει κατασκευές, οι οποίες στηρίχθηκαν σε άδειες που ακυρώθηκαν με αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, συνιστά παραβίαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, έγινε φανερό ότι ο πολεοδομικός εξορθολογισμός που, σε μεγάλο βαθμό, συνδέεται με την τήρηση του κανόνα της έγκαιρης κατεδάφισης των ουσιαστικώς

23 του ίδιου άρθρου ορίσθηκε ότι «Για την ηλεκτρονική διεκπεραίωση της ανωτέρω διαδικασίας εν όλω ή εν μέρει μπορεί να ανατεθεί στο Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, με κάλυψη των αναγκών λειτουργικών του εξόδων από το Πράσινο Ταμείο, η ανάπτυξη και η αρχική διαχείριση του αντίστοιχου πληροφοριακού συστήματος (...)». Τέλος, στο άρθρο 25 του νόμου αυτού ορίζεται ότι «1. Το ενιαίο ειδικό πρόστιμο που εισπράττεται κατά το προηγούμενο άρθρο αποδίδεται υπέρ του Πράσινου Ταμείου, κατατίθεται σε ειδικό κωδικό που ονομάζεται «Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο» και διατίθεται στο πλαίσιο των στόχων και των αρχών του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής ιδίως για την αντιστάθμιση των δυσμενών συνεπειών για το χρόνο αναστολής του άρθρου 24 παρ. 1, την εξισορρόπηση του ελλείμματος γης, την αύξηση των κοινόχρηστων και ελεύθερων χώρων, για την κατεδάφιση αυθαιρέτων και τον καθορισμό ζωνών πολεοδομικής εξισορρόπησης (...). Για το σκοπό αυτόν εντός τριών (3) ετών οι Δήμοι υποβάλλουν συγκεκριμένες προτάσεις και μελέτες για την υλοποίησή τους. (...). 2. Κατά την έγκριση ή αναθεώρηση ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ και την αναθεώρηση του εγκεκριμένου σχεδίου πόλης, όπου απαιτείται, σε όλους τους Δήμους στους οποίους δηλώνονται αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις κατά τις διατάξεις του παρόντος, καθορίζονται ειδικές ζώνες εξισορρόπησης των πολεοδομικών και εν γένει περιβαλλοντικών επιβαρύνσεων που προκύπτουν από την εφαρμογή των διατάξεων των προηγούμενων άρθρων, ώστε να αποκαθίσταται το πολεοδομικό ισοζύγιο εντός εκάστου πρωτοβαθμίου Ο.Τ.Α. (...)».

Στη συνέχεια, με νεότερες ρυθμίσεις (ν. 4030/2011 - Α' 249 και ν. 4042/2012 - Α' 24) αντικαταστάθηκαν τα στοιχεία από τα οποία συνοδεύεται η υπεύθυνη δήλωση και τελικώς προβλέφθηκε η δυνατότητα απόδειξης του χρόνου ολοκλήρωσης της δηλούμενης αυθαίρετης κατασκευής με υπεύθυνη δήλωση του ιδιοκτήτη, συνοδευόμενη από τεχνική έκθεση μηχανικού. Το Δικαστήριο, με την απόφαση 180/2012 της Επιτροπής Αναστολών (με πενταμελή σύνθεση), έκρινε ότι με τις ρυθμίσεις αυτές μεταβάλλεται ουσιωδώς το αρχικό σύστημα και παρέχεται εν τοις πράγμασιν η δυνατότητα να ενταχθούν στο νόμο και μεταγενέστερες κατασκευές, με κίνδυνο περαιτέρω βλάβης του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος και δημιουργίας τετελεσμένων καταστάσεων από την πραγματοποίηση και νέας αυθαίρετης δόμησης. Με την ίδια απόφαση, διατάχθηκε ως πρόσφορο μέτρο η

αυθαίρετων κατασκευών, προϋποθέτει πριν από όλα τη διασφάλιση της συμμόρφωσης του νομοθέτη και των διοικητικών αρχών προς τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις».

⁸ Για το ίδιο ζήτημα, με την απόφαση 1858/2015 της Ολομ ΣτΕ κρίθηκε αντισυνταγματική και η αντίστοιχη περιεχομένου διάταξη του άρθρου 23 παρ. 6 του ν. 4178/2013, ως αντίθετη με την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, το δικαίωμα παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και την υποχρέωση της Διοικήσεως να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις.

απαγόρευση υποβολής αιτήσεων και η διακοπή της επεξεργασίας των αιτήσεων που είχαν ήδη υποβληθεί και που δεν στηρίζονταν σε αεροφωτογραφίες ή δημόσια έγγραφα για την απόδειξη του χρόνου ολοκλήρωσης της αυθαίρετης κατασκευής.

Με τις ρυθμίσεις του ν. 4014/2011, κατά την εισηγητική έκθεση αυτού, επιχειρήθηκε η «ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου» με τη χάραξη μιας «κόκκινης γραμμής» στην αυθαίρετη δόμηση, προκειμένου να υπάρξει αποτελεσματική καταπολέμησή της στο μέλλον και να αποκατασταθεί το περιβαλλοντικό ισοζύγιο στις υφιστάμενες πολεοδομικές υπερβάσεις, που μπορεί και πρέπει να αντιμετωπίζονται με ρεαλιστικά πρόστιμα. Στην ίδια έκθεση παρουσιάζεται το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης ως εξαιρετικά σύνθετο, στο οποίο αντανakλώνται συνδυαστικά περιβαλλοντικά και κοινωνικά ζητήματα, και παρατίθενται οι λόγοι, για τους οποίους το Κράτος μέχρι σήμερα δεν μπόρεσε να το αντιμετωπίσει αποτελεσματικά. Ειδικότερα, αναφέρονται τα εξής: «Η αναποφασιστικότητα της Πολιτείας να αντιμετωπίσει το σοβαρό πρόβλημα των υπερβάσεων δόμησης και αλλαγών χρήσης και η εξαιρετική δυσκολία που συνεπάγεται το εγχείρημα της τροποποίησης της πολεοδομικής νομοθεσίας, του τρόπου έκδοσης των αδειών και του ελέγχου των οικοδομών, οδήγησαν στη συνενοχή Κράτους -Πολίτη και στην ανοχή της αυθαιρεσίας σε τέτοιο βαθμό, ώστε η αυθαίρετη δόμηση να έχει γίνει εθιμική πρακτική και να τυγχάνει ευρείας αποδοχής. Έτσι, επί μακρόν συντηρήθηκε ένας φαύλος κύκλος διαπλοκής⁹, με έμμεση νομιμοποίηση των αυθαιρεσιών από διάφορες κρατικές υπηρεσίες, εξυπηρέτηση των αυθαιρέτων οικοδομών και η σύνδεσή τους με τα δίκτυα κοινής ωφέλειας, με εκβιασμούς και ένταξη της ανομίας στο σύνολο σχεδόν των παραγόμενων νέων ακινήτων αλλά και των παλαιότερων. Τα όποια βεβαιωμένα πρόστιμα καταλήγουν με αναποτελεσματικά κριτήρια μετά από οριακούς ελέγχους σε μικρό ποσοστό των πραγματικά οφειλόμενων και ουσιαστικά δεν εισπράττονται. Η τελευταία αντίστοιχη προσπάθεια ρύθμισης θεμάτων εν γένει αυθαιρέτων κατασκευών έγινε πριν από 30 χρόνια περίπου. Έκτοτε, υπήρξαν αποσπασματικές ενέργειες, αναποτελεσματικά πρόστιμα και άστοχες επεμβάσεις στην πολεοδομική νομοθεσία, ενώ ποτέ δεν ασκήθηκαν έλεγχοι νομιμότητας για τη διαπίστωση παραβάσεων. Το κράτος έχει ευθύνη για την βλάβη αυτή, πλην όμως αδυνατεί να την αποκαταστήσει ευθέως για

⁹ Ήδη από το έτος 1955, στην εισηγητική έκθεση του Ν. 3275 /1955 «Περί απαγορεύσεως επεκτάσεως σχεδίων ρυμοτομίας εις το Λεκανοπέδιον Αθηνών και περί όρων δομήσεως εν αυτό» (Α' 166), επισημαίνεται ότι ο νόμος αυτός έχει σκοπό να «θέσει φραγμόν εις την μέχρι τούδε κρατήσαν και συνεχιζομένην οικοδομικήν αναρχίαν εις την περιφέρειαν του λεκανοπεδίου Αθηνών» και ομολογείται ότι «αυθαίρετοι οικοδομαί υπό την (...) ανοχήν των αστυνομικών αρχών και αλόγιστοι επεκτάσεις υπό την πίεσιν ... κομματικών αναγκών».

τους εξής λόγους: Το φαινόμενο των αυθαίρετων κατασκευών έχει λάβει γενικευμένη και διαχρονική μορφή που καταλαμβάνει μεγάλο αριθμό ακινήτων της χώρας. Το κράτος δεν διέθεσε ποτέ, διότι αδυνατούσε να διαθέσει και να οργανώσει αποτελεσματικά, τους απαραίτητους ελεγκτικούς μηχανισμούς για να εντοπίσει τις πολλαπλές αυθαίρετες κατασκευές, κυρίως όμως και μέχρι σήμερα αδυνατεί να εφαρμόσει τα οικονομικά, τεχνικά και διοικητικά μέσα και διαδικασίες για την παρακολούθηση και άρση αυτών των αυθαιρεσιών με κάθε πρόσφορο τρόπο, κυρίως δε με την κατεδάφισή τους. Αν και την ευθύνη κατεδάφισης των αυθαιρέτων την μεταβίβασε πριν δεκαπέντε χρόνια στην Τοπική Αυτοδιοίκηση η έλλειψη ελέγχου έφτασε σε πολύ χειρότερα επίπεδα και αυξήθηκε η αυθαίρετη δόμηση. Οι πολίτες της χώρας, γνωρίζοντας και βιώνοντας όλα τα παραπάνω δεδομένα, και μάλιστα σε μια τόσο διαδεδομένη μορφή με κοινωνικές και πολιτικές διαστάσεις, ανέπτυξαν κοινωνικές και οικονομικές συμπεριφορές και καλλιέργησαν δικαιώματα προσδοκίας είτε αυτά εντάσσονται είτε όχι στο πλαίσιο των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Ωστόσο το κράτος έχει υποχρέωση από το Σύνταγμα να προστατεύει το περιβάλλον και συνεπώς να προβαίνει στην πάταξη της αυθαιρεσίας. Η αναποτελεσματική όμως προληπτική δράση του κράτους, αποτέλεσμα πιθανόν και της έλλειψης πολιτικής βούλησης, διαχρονικά είχε ως αποτέλεσμα την δημιουργία ενός συστήματος παρανομιών, το οποίο κατά παράβαση του άρθρου 24 του Συντάγματος έχει επιδεινώσει τους όρους διαβίωσης των πολιτών». Οι ρυθμίσεις του ν. 4014/2011 αποβλέπουν, σύμφωνα με την εισηγητική του έκθεση, στην εφαρμογή του συστήματος «της πράσινης χρήσης των αυθαίρετων υπερβάσεων δόμησης», με σκοπό την αποκατάσταση της βλάβης που επήλθε στο περιβάλλον, την αποκατάσταση του διαταραγμένου περιβαλλοντικού ισοζυγίου και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών αλλά και τον έμπρακτο σεβασμό της ισότητας των πολιτών και της αρχής του κράτους δικαίου. Στόχος των ρυθμίσεων του νόμου αυτού είναι η επίτευξη περιβαλλοντικού ισοζυγίου, η αποκατάσταση του περιβάλλοντος και η αποκατάσταση των ανισοτήτων που έχουν προκύψει από την αυθαίρετη δόμηση. Οι ρυθμίσεις του αντιμετωπίζουν το υπαρκτό πρόβλημα μέσα από την περιβαλλοντική και πολεοδομική του διάσταση στη λογική της πράσινης ανάπτυξης, των αρχών της αειφορίας και της προστασίας του περιβάλλοντος και δεν αποτελούν μόνο ρυθμίσεις εισπρακτικού χαρακτήρα, χωρίς όμως να παραγνωρίζεται και η δυσμενής δημοσιονομική συγκυρία, στην οποία βρίσκεται η χώρα. Η χάραξη της «κόκκινης γραμμής» για την αυθαίρετη δόμηση στο μέλλον επιτυγχάνεται, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, με την πρόβλεψη: α) της ακυρότητας κάθε δικαιοπραξίας με αντικείμενο τη μεταβίβαση ή σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο, στο οποίο υπάρχει αυθαίρετη κατασκευή ή χρήση, και ενός πλήρους συστήματος ελέγχου των σχετικών δικαιοπραξιών από τους εμπλεκόμενους

(δικαιοπρακτούντες, μηχανικούς), οι οποίοι φέρουν σχετική ευθύνη για την ακρίβειά τους καθώς σε διαφορετική περίπτωση προβλέπονται βαρύτατες κυρώσεις, β) ως απαραίτητου δικαιολογητικού για την υπαγωγή των αυθαίρετων κατασκευών στις εκτός σχεδίου περιοχές και σε οικισμούς χωρίς σχέδιο στη ρύθμιση της αναστολής επιβολής κυρώσεων τοπογραφικού διαγράμματος εξαρτημένου από το κρατικό σύστημα συντεταγμένων, καθώς και της χρήσης της τηλεπισκόπησης, μέσω των οποίων επιτυγχάνεται για πρώτη φορά η μαζική καταγραφή των αυθαίρετων κτισμάτων και ο εντοπισμός τυχόν νέων αυθαιρέτων, γ) ουσιαστικών αρμοδιοτήτων της Ειδικής Υπηρεσίας Κατεδάφσεων Αυθαιρέτων και τη θεσμοθέτηση των απαραίτητων διαδικασιών για την υλοποίηση της κατεδάφισης. Επιπλέον, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, το ενιαίο ειδικό πρόστιμο, το ύψος του οποίου διαμορφώνεται σύμφωνα με περιβαλλοντικά, πολεοδομικά και κοινωνικά κριτήρια, αποτελεί ένα από τα βασικά εργαλεία ανάπτυξης της σχέσης περιβαλλοντικού οφέλους και βλάβης, δεδομένου ότι τα ποσά που θα εισπραχθούν θα κατατίθενται σε ειδικό κωδικό του πράσινου ταμείου και θα αποδίδονται για την κατεδάφιση αυθαιρέτων, την εξισορρόπηση του ελλείμματος γης, την αύξηση των κοινόχρηστων χώρων και την διασφάλιση εκείνων των χώρων που έχουν χαρακτηριστεί ως απαλλοτριωτέοι και κινδυνεύουν να αποχαρακτηριστούν λόγω της πραγματικής αδυναμίας των δήμων να τους αποκτήσουν. Σημειώνεται, περαιτέρω, ότι σύμφωνα με τη έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που συνόδευε το σχέδιο νόμου, από την είσπραξη του παραβόλου για την υπαγωγή στη διαδικασία ρύθμισης αυθαιρέτων κατασκευών και αλλαγής χρήσεων θα επερχόταν εφάπαξ αύξηση των δημοσίων εσόδων για το έτος 2011, ανερχόμενη στο ποσό των 600.000.000 ευρώ περίπου. Σύμφωνα, τέλος, με την έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, στο Παράρτημα 1 «Επιπρόσθετα δημοσιονομικά μέτρα για το 2011 και μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική 2012-2015» του «Μνημονίου Συνεννόησης για τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» (τέταρτη επικαιροποίηση, 2.7.2011) (σελ. 69-70) προβλέπεται ότι τα επιπρόσθετα μέτρα για το 2011 και η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική (ΜΔΣ) μέχρι το 2015 θα περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, αυξήσεις στους φόρους μέσω και της αύξησης των προστίμων για αυθαίρετα κτίσματα και της τακτοποίησης πολεοδομικών παραβάσεων [βλ. κεφάλαιο Β', ενότητα Ι. Παρεμβάσεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015, που εγκρίθηκε με το άρθρο μόνο του ν. 3985/2011, Α' 151]. Εξάλλου, στον Πίνακα 1 «Ελλάδα. Δημοσιονομικά μέτρα που περιλαμβάνει το πρόγραμμα 2011» του Παραρτήματος ΙΙΙ «Ελλάδα - Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» του ν. 3845/2010 (Α' 65) προβλέπονταν για το έτος 2011 έσοδα ύψους 800.000.000 ευρώ από τη φορολόγηση των αυθαιρέτων κτισμάτων.

VII. Οι αποφάσεις 3341/2013, 1118 και 1119/2014 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας,

Το Δικαστήριο, παρά τις πιο πάνω εξαγγελίες του νομοθέτη, διέγνωσε αντισυνταγματικότητα και των ρυθμίσεων αυτών του νόμου 4014/2011. Ειδικότερα, έκρινε ομόφωνα ότι: «με τις ρυθμίσεις του άρθρου 24 του ν. 4014/2011, ανεξαρτήτως αν αναφέρονται σε αναστολή επιβολής των κυρώσεων που προβλέπονται από τις παγίως ισχύουσες γενικές διατάξεις για την αυθαίρετη δόμηση και όχι σε νομιμοποίηση ή σε εξαίρεση από την κατεδάφιση, επιτρέπεται κατ' ουσίαν η επί μακρόν διατήρηση κατασκευών και χρήσεων που παραβιάζουν τις εκάστοτε ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις, η αναστολή δε αυτή έχει εφαρμογή και σε κατασκευές μεταγενέστερες του ν. 1337/1983, με τον οποίο αναμορφώθηκε το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού σε εκτέλεση της επιταγής του άρθρου 24 του Συντάγματος και στο πλαίσιο του εισαγόμενου νέου αυτού συστήματος, Θεσπίστηκε η διάκριση των αυθαίρετων κατασκευών σε παλαιές και νέες και επιτρεπώς χορηγήθηκε η δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση των παλαιών, με τις οριζόμενες στις σχετικές διατάξεις προϋποθέσεις, σε αντίθεση προς τις νέες, για τις οποίες επέβαλε την κατεδάφιση, ώστε να αποτραπεί η συνέχιση της νόθευσης και ανατροπής του πολεοδομικού σχεδιασμού υπό το καθεστώς της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως και των εκτελεστικών της νόμων. Οι ως άνω ρυθμίσεις του άρθρου 24 του ν. 4014/2011 έχουν ως συνέπεια να ανατρέπεται, και σε κάθε περίπτωση να νοθεύεται, ο επιβαλλόμενος από το άρθρο 24 του Συντάγματος ορθολογικός πολεοδομικός σχεδιασμός, και να επέρχεται αλλοίωση της λειτουργικότητας των οικισμών και επιδείνωση των όρων διαβιώσεως των κατοίκων, δεδομένου ότι η αναστολή αυτή επέρχεται με μόνη την υποβολή αίτησης του ενδιαφερομένου και των σχετικών δικαιολογητικών και την καταβολή του οριζόμενου στο νόμο ποσού ειδικού προστίμου, χωρίς την ειδική για κάθε αυθαίρετο κρίση αρμόδιου οργάνου της διοίκησης, ύστερα από εκτίμηση πολεοδομικών και κτιριολογικών κριτηρίων, που εξαρτώνται από το μέγεθος, τη χρήση, το είδος και τη σημασία της αυθαίρετης κατασκευής, καθώς και από τις επιπτώσεις της στο χώρο που την περιβάλλει, τη συνολική δηλαδή επιβάρυνση της περιοχής. Και ναι μεν, σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 23 παρ. 3 του ανωτέρω νόμου, από το μέτρο της αναστολής επιβολής κυρώσεων εξαιρούνται αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις που βρίσκονται σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές, όπως οι εγκεκριμένοι κοινόχρηστοι χώροι, τα δάση και οι δασικές και αναδασωτέες εκτάσεις, ο αιγιαλός, οι αρχαιολογικοί χώροι, οι παραδοσιακοί οικισμοί, οι περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και τα ρέματα, με το άρθρο 27 του νόμου αυτού

ορίζονται αυστηρά πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αν δεν υποβληθεί η απαιτούμενη για την υπαγωγή στο μέτρο της αναστολής δήλωση ή δεν καταβληθεί το σχετικό ειδικό ενιαίο πρόστιμο και προβλέπεται ρητώς, αφενός η υποχρέωση αποστολής των εν λόγω προστίμων ανέγερσης και διατήρησης στην αρμόδια ΔΟΥ για τη βεβαίωση και είσπραξή τους και αφετέρου η πειθαρχική δίωξη για παράβαση της υποχρέωσης αυτής, καθώς και για παράλειψη του πειθαρχικώς προϊσταμένου να ασκήσει τη δίωξη και, τέλος, με το άρθρο 28 του ίδιου νόμου οι αρμοδιότητες της Ειδικής Υπηρεσίας Κατεδαφίσεων που είχε συσταθεί με το ν. 3818/2010, η οποία μετονομάζεται σε Ειδική Υπηρεσία Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων και ανασυγκροτείται, επεκτείνονται στις ανωτέρω αναφερόμενες περιβαλλοντικές ευαίσθητες περιοχές και διευρύνονται τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η υπηρεσία αυτή για την κατεδάφιση των αυθαίρετων κατασκευών, με τις διατάξεις όμως αυτές, με τις οποίες επιδιώκεται η αποτελεσματική εφαρμογή των προβλεπόμενων κυρώσεων, δηλαδή της κατεδάφισης και των προστίμων, για τις μη υπαγόμενες στο μέτρο της αναστολής αυθαίρετες κατασκευές, δεν αίρονται, οι δυσμενείς συνέπειες στο περιβάλλον των περιοχών, όπου βρίσκονται οι αυθαίρετες κατασκευές, για τις οποίες, κατ' εφαρμογή του προαναφερόμενου άρθρου 24 του ν. 4014/2011, αναστέλλεται η κατεδάφιση χωρίς εκτίμηση των συνεπειών στην εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού και στους όρους διαβίωσης και στην ποιότητα ζωής στις περιοχές αυτές, παρά το ότι ο ορθολογικός σχεδιασμός με βάση χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια αναγόμενα στη φυσιολογία και στις ανάγκες κάθε περιοχής, η εξασφάλιση της λειτουργικότητας των οικισμών και, γενικότερα, η προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος αποτελεί συνταγματική επιταγή για όλους τους οικισμούς και περιοχές της Χώρας. Εξάλλου, οι ανωτέρω δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες δεν αναιρούνται από την πρόβλεψη ότι το ειδικό πρόστιμο, του οποίου η καταβολή επιβάλλεται για την υπαγωγή των αυθαίρετων κατασκευών στις επίμαχες διατάξεις περιέρχεται στο Πράσινο Ταμείο και διατίθεται για τη λήψη μέτρων που αποβλέπουν στη διασφάλιση περιβαλλοντικού ισοζυγίου, όπως η εξισορρόπηση του ελλείμματος γης, η αύξηση των κοινόχρηστων και ελεύθερων χώρων και ο καθορισμός «ζωνών πολεοδομικής εξισορρόπησης» κατά την αναθεώρηση Γ.Π.Σ. ή Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., δεδομένου ότι, πάντως, στο μέτρο της αναστολής κατεδάφισης υπάγεται οποιαδήποτε αυθαίρετη κατασκευή, για την οποία υποβάλλονται τα οριζόμενα στις επίμαχες διατάξεις στοιχεία, εκτός εκείνων που βρίσκονται στις προβλεπόμενες στο νόμο περιοχές, η αναστολή δε επέρχεται με μόνη την υποβολή των στοιχείων αυτών και δεν εξαρτάται από εκτίμηση των συνεπειών της διατήρησης αυθαίρετης κατασκευής σε συσχέτιση με συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνονται ή με δράσεις που αναλαμβάνονται με επιβάρυνση του σχετικού κονδυλίου του Πράσινου Ταμείου, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι με

μεταγενέστερες διατάξεις προβλέπεται ότι, κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, μόνο ποσοστό 2,5% των πόρων του Πράσινου Ταμείου διατίθεται αποκλειστικά για τις λειτουργικές του δαπάνες και την εκπλήρωση των σκοπών του, και δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιηθεί για την κάλυψη άλλων αναγκών, για δε το υπόλοιπο παρέχεται η δυνατότητα να οριστεί, με κοινή υπουργική απόφαση, ότι περιέρχεται στον Κρατικό Προϋπολογισμό, προδήλως ενόψει της οικονομικής κρίσης της χώρας. Άλλωστε, εισπρακτικοί και μόνον σκοποί δεν θα ήταν δυνατό να θεμελιώσουν λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη θέσπιση ρυθμίσεων με ευρύτατες συνέπειες σε βάρος του περιβάλλοντος, όπως οι ρυθμίσεις των επίμαχων διατάξεων. Κατά συνέπεια, οι ρυθμίσεις αυτές, για την εφαρμογή των οποίων εκδόθηκαν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις και οι οποίες τροποποιήθηκαν, μάλιστα, στη συνέχεια με τις μνημονευόμενες σε προηγούμενες σκέψεις διατάξεις, με σκοπό να καθίσταται ευχερέστερη, από άποψη διαδικασίας και αποδεικτικών μέσων, η υπαγωγή αυθαίρετων κατασκευών στο επίμαχο μέτρο της αναστολής κατεδάφισης, έρχονται σε αντίθεση με τις επιταγές που απορρέουν από το άρθρο 24 του Συντάγματος». Συγκλίνουσα εξάλλου γνώμη δώδεκα Συμβούλων και των δύο Παρέδρων υποστήριξε, εμμένοντας στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ότι «οι επίμαχες ρυθμίσεις πέραν της αντίθεσής τους στο άρθρο 24 του Συντάγματος, σύμφωνα με όσα έχουν ήδη εκτεθεί, αντίκεινται προεχόντως στις συνταγματικές αρχές του Κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1) και της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1). Ειδικότερα, αντιβαίνουν στη συνταγματική αρχή του Κράτους δικαίου, θεμελιώδης επιδίωξη της οποίας είναι η πραγμάτωση του Δικαίου στην Πολιτεία, που πρωτίστως επιτυγχάνεται με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου. Η επιδίωξη αυτή επιτελείται, μεταξύ άλλων, με τη θέσπιση πάνγιων διατάξεων που ρυθμίζουν την ατομική και κοινωνική δραστηριότητα των πολιτών, οι οποίοι βάσει των κανόνων αυτών και μέσα στα πλαίσια των ρυθμίσεών τους, ασκούν τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματά της και μετέχουν της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας. Στη δε συνταγματική αρχή της ισότητας αντιβαίνουν, διότι θέτουν σε μειονεκτική μοίρα, έναντι εκείνων των οποίων οι ανεγερθείσες ή διαρρυθμισθείσες οικοδομές είναι αυθαίρετες λόγω παραβιάσεων των ισχυόντων όρων δομήσεως και χρήσεων γης αλλά εν τούτοις εξαιρούνται από την κατεδάφιση, τους νομοταγείς πολίτες που έχουν ιδιοκτησία στην ίδια περιοχή και οι οποίοι, μολονότι ενήργησαν κατά την ανέγερση ή διαρρύθμιση της οικοδομής τους μέσα στα πλαίσια των δυνατοτήτων τις οποίες παρείχαν οι νόμοι, θα υφίστανται του λοιπού εις το διηνεκές τις δυσμενείς πολεοδομικές συνέπειες των αυθαίρετων κατασκευών των γειτόνων τους, οι οποίες, αν και επιβαρύνουν τους όρους διαβιώσεως, διαφεύγουν την κατεδάφισή τους (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3921/2010, 3500/2009)». Η τελευταία αυτή

άποψη εκφράζει την ουσία του προβλήματος. Η αυθαίρετη δόμηση υπονομεύει το Κράτος Δικαίου, καρδιά του οποίου είναι ο σεβασμός στο νόμο, και προσβάλλει την αρχή της ισότητας, γιατί ο συνεπής πολίτης τιμωρείται υποχρεούμενος να ανεχθεί την παραβατική συμπεριφορά συμπολιτών του, που εκδηλώνεται, μεταξύ άλλων, με την αλλόγιστη αύξηση της οικιστικής πυκνότητας και τον κατακερματισμό του τοπίου.

VIII. Συμπέρασμα.

Η αυθαίρετη δόμηση αποτελεί ένα σοβαρότατο φαινόμενο και ένα δυσχερές πρόβλημα για τον νομοθέτη και τον δικαστή. Η εκτεταμένη επί δεκαετίες παραβατικότητα και η ανοχή του φαινομένου οδήγησαν στη διατύπωση ενός ιδιότυπου κοινωνικού αιτήματος, αυτού της αναίρεσης των κανόνων συνταγματικής τάξης (αρχές Κράτους Δικαίου, ισότητας, ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού) προκειμένου να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα. Το ερώτημα που ανακύπτει, δεδομένου ότι, παρά τη σταθερή στάση του Δικαστηρίου επί περίπου 36 χρόνια (1978 - 2014), ο νομοθέτης επανέρχεται¹⁰, είναι αν μπορεί να υπάρξει νομικά αποδεκτή λύση και ποιο είναι το διακύβευμα εν προκειμένω¹¹.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2015,

Κατερίνα Σακελλαροπούλου, Σύμβουλος Επικρατείας.

¹⁰ «Αποτελεί παράδοση για τα ελληνικά δρώμενα η ανά δεκαετία, κατά μέσο όρο, ενασχόληση της νομοθετικής εξουσίας με την «τακτοποίηση» της αυθαίρετης δόμησης», Αλ. Βλαντού, Αυθαίρετα: Η παραβατικότητα στην υπηρεσία των κοινωνικών αναγκών, Νόμος και Φύση, Σεπτέμβριος 2011.

¹¹ Οι αντίστοιχες ρυθμίσεις του νεότερου ν. 4178/2013 κρίθηκαν συνταγματικές, με την ΣτΕ 1858/2015 Ολ.