

Το Σύνταγμα εν εξελίξει

Τιμητικός Τόμος
για τον
Αντώνη Μανιτάκη

Ανάτυπο
Κατερίνας
Σακελλαροπούλου



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

2019



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Αθήνα

Ιπποκράτους 23 - 106 79 Αθήνα
Τηλ.: (+30 210) 33.87.500, Fax: (+30 210) 33.90.075

Θεσσαλονίκη

Φράγκων 1 - 546 26 Θεσσαλονίκη
Τηλ.: (+30 2310) 535.381, Fax: (+30 2310) 546.812
Εθνικής Αμύνης 42 - 546 21 Θεσσαλονίκη
Τηλ.: (+30 2310) 244.228, 9, Fax: (+30 2310) 244.230
<http://www.sakkoulas.gr> • email: info@sakkoulas.gr

Η πνευματική ιδιοκτησία αποκτάται χωρίς καμία διατύπωση και χωρίς την ανάγκη ρήτρας απαγορευτικής των προσβολών της. Επισημαίνεται πάντως ότι κατά το Ν. 2121/1993 και κατά τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κυρωθεί με το Ν. 100/1975) απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη και του συγγραφέα.

© 2019



05-14-102 ISBN: 978-960-648-068-3

Η αυθαίρετη δόμηση: Μια περιπέτεια για τον νομοθέτη, τον δικαστή και την κοινωνία*

Κατερίνα Σακελλαροπούλου,
Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας

Στο εμβληματικό του έργο «Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας»¹, ο Α. Μανιτάκης αναφέρεται στον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων ως δικαιοκρατική εγγύηση που προκύπτει από τη δικαιοκρατική αξίωση υπαγωγής και της νομοθετικής εξουσίας στην υπέρτατη βούληση του συντακτικού νομοθέτη αλλά και ως δέσμευση της ίδιας από κανόνες δικαίου σε συνδυασμό με τη δικαιοκρατική απαίτηση του σεβασμού των ατομικών δικαιωμάτων.

Η αυθαίρετη δόμηση και η νομολογία του ΣτΕ στο ζήτημα αυτό πέρασε από διάφορα στάδια δοκιμάζοντας τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

Στο πεδίο της πολεοδομικής νομοθεσίας ο έλληνας νομοθέτης υπήρξε πρωτοπόρος. Αρχικά το από 3/15 Απριλίου 1835 «Διάταγμα περί υγιεινής οικοδομής πόλεων και κωμών» και στη συνέχεια ιδίως το ν.δ. 17.7/16.8.1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του κράτους και οικοδομής αυτών» (Α' 228), που αποτέλεσε το θεμέλιο της σύγχρονης πολεοδομίας, εισήγαγαν αρχές για την ανάπτυξη της πόλεως βάσει σχεδίου. Το διάταγμα του 1835 εισάγει στην ελληνική έννομη τάξη τις βασικές αρχές που είχαν επικρατήσει στην Ευρώπη για τον οικισμό ως ενιαίο σύνολο και καθορίζει τις βασικές θέσεις που οφείλουν να διέπουν τη χωροθέτηση των οικισμών και τη διαμόρφωση της πόλης, όπως ο έλεγχος του χώρου με πρόβλεψη χρήσεων γης, η πρόνοια για τη διαμόρφωση βασικού οδικού δικτύου, η υιοθέτηση του ορθογωνικού καννάβου, η λήψη περιοριστικών μέτρων για την ανοικοδόμηση. Στο διάταγμα της 9/21 Απριλίου 1836 «Περί της εκτελέσεως του σχεδίου της πόλεως Αθηνών» τίθενται οι προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση της οικοδομής και οι όροι των κατασκευών με σκοπό την ανάσχεση της αυθαίρετης και ανεξέλεγκτης ανοικοδόμησης. Ήδη από την εποχή εκείνη οι μελετητές απέφευγαν

* Τα αισθήματα αγάπης και εκτίμησης σε μια φιλία σχεδόν σαράντα χρόνων, όπως αυτή που με συνδέει με τον Αντώνη Μανιτάκη, οι ατέλειωτες συζητήσεις, οι γοητευτικές διαφωνίες και οι κοινοί προβληματισμοί, οι βόλτες στο κέντρο της πόλης, ιδίως τα πρώτα χρόνια στον απόηχο της Μεταπολίτευσης, δεν μπορούν να χωρέσουν σε μια συμβολή σε τιμητικό τόμο. Έτσι επέλεξα ένα θέμα από τη νομολογία του Δικαστηρίου που έχει την ίδια χρονική διάρκεια και περιορίζομαι σ' αυτή τη σύντομη αναφορά.

1. Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994.

να συγκρουστούν με την εκάστοτε τοπική κοινωνία. Έτσι, αυτή η πρώτη φάση της πολεοδόμησης στη χώρα μας σηματοδοτείται από την «προσπάθεια αποφυγής παραπόνων από μέρους του κοινού»².

Το ν.δ. του 1923 έθεσε τα θεμέλια για μια οργανωμένη νομοθετική πολιτική στον χώρο, αξιοποιώντας την εμπειρία από την υλοποίηση του κανονιστικού πλαισίου, στο οποίο βασίσθηκε η ανοικοδόμηση της Θεσσαλονίκης μετά την πυρκαγιά του 1917. Σε κείμενό του το 1933 για τον θάνατο του Εμπράρ, ο Αλ. Παπαναστασίου γράφει: «εάν όταν κατηρτίζετο το νέον σχέδιον ρυμοτομίας της Θεσσαλονίκης ελαμβάνοντο υπ' όψιν τα μικρά συμφέροντα των ατόμων, των ιδιοκτητών, εάν αι φωνασκίαι των μας επηρέαζαν, δεν θα ετίθεντο αι τόσον υγιείς βάσεις του νέου σχεδίου, το οποίον είναι δυνατόν να καταστήση την Θεσσαλονίκην την ωραιότεραν πόλιν της Ανατολικής Ευρώπης»³. Το διάταγμα του 1923 εισάγει την αρχή του σχεδιασμού της πόλεως ως μέθοδο δημιουργίας των οικισμών. Η πόλη δεν αφήνεται στην τυφλή περιδίνηση των κατασκευαστών και των πολιτών αλλά εξελίσσεται βάσει σχεδίου. Θεσπίζονται διατάξεις που αναφέρονται στην οργάνωση και τη μορφή της πόλης, όπως ο διαχωρισμός της παραγωγής από την κατανάλωση στον χώρο και η επιβολή περιορισμών στη δόμηση και την οργάνωση του αστικού ιστού. Τα κύρια προβλήματα που επιδίωκε να λύσει το διάταγμα ήταν η αλόγιστη αύξηση των δρόμων, η υπέρμετρη κατάτμηση των οικοπέδων, η υπερβολική επέκταση των πόλεων πέρα από τις πραγματικές ανάγκες των κατοίκων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι ενώ το εγκεκριμένο σχέδιο των Αθηνών προέβλεπε 1000 δρόμους, ανοίχτηκαν παράνομα 500 επιπλέον. Το σύστημα του διατάγματος του 1923 ολοκληρώνεται με το κεφάλαιο που προβλέπει τον έλεγχο των εργασιών δομήσεως, όπου καθιερώνονται η αναγκαιότητα της οικοδομικής αδείας και ο έλεγχός της από τη Διοίκηση, ο υποχρεωτικός καθορισμός επόπτη του έργου - υπευθύνου έναντι της Διοικήσεως και η αρχή της κατεδαφίσεως των αυθαιρέτων κατασκευών. Η τελευταία αρχή εξειδικεύεται με το διάταγμα της 18.3.1926 «Περί αυθαιρέτων κατασκευών και διώξεως των παραβατών κατά την εκτέλεσιν οικοδομικών έργων» (Α' 101)⁴.

Η πραγματικότητα δυστυχώς δεν εναρμονίσθηκε με τις ενδιαφέρουσες επιλογές

2. Δ. Μέλισσα, Μήπως η παράδοση της πολεοδομικής νομοθεσίας προδιαγράφει την αναίρεση του πολεοδομικού σχεδιασμού;, Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί, Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου, Τ. ΙΙ, Σάκκουλας 2013. Για μια γενική θεώρηση του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης βλ. Γ. Παννακούρου, Δίκαιο χωροταξίας και πολεοδομίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 262 επ.

3. Σ. Ρίζου, Το Πολεοδομικό Δίκαιο της Βενιζελικής Περιόδου και η σύγχρονη μετάλλαξή του, ΠερΔικ 2/2006, σελ. 194 επ.

4. Δ. Μέλισσα, Η νομοθεσία για την τακτοποίηση - νομιμοποίηση δοκιμάζει την αξιοπιστία της ελληνικής Πολιτείας, Αυθαίρετη δόμηση, Επιμέλεια Κ. Σερράος, Δ. Μέλισσας, Εκδ. Σάκκουλα 2017.

του νομοθέτη. Ήδη από τον 19ο αιώνα είχε δημιουργηθεί από μάστορες - εσωτερικούς μετανάστες από την Ανάφη και άλλα νησιά των Κυκλάδων στους πρόποδες της Ακρόπολης, με την ευκαιρία εργασιών για την ανοικοδόμηση της Πλάκας, αυθαίρετος οικισμός «Τα Αναφιώτικα», αντιπροσωπευτικό δείγμα λαϊκής αρχιτεκτονικής που, λόγω της κλίμακάς του, έχει πλέον ενσωματωθεί στον οικιστικό ιστό με γοητευτικό τρόπο⁵.

Καθοριστική για τη δοκιμασία του κανονιστικού πλαισίου της δεκαετίας του 20 υπήρξε η ιστορική συγκυρία της έλευσης 1.300.000 προσφύγων που προκάλεσε η μικρασιατική καταστροφή, γεγονός με τεράστιες οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες στην αναδιανομή του χώρου, γιατί η ανάγκη για την απόκτηση κατοικίας οδήγησε στην άναρχη πολεοδομική επέκταση.

Στη συνέχεια, με τη ραγδαία ανάπτυξη των πόλεων και τη μαζική μετακίνηση πληθυσμών από τις αγροτικές περιοχές προς τα αστικά κέντρα κυρίως από τη δεκαετία του 1950 και μετά, εντατικοποιείται το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης. Η εξέλιξη αυτή έφερε κατ' ουσίαν τρία συστήματα νόμιμης ή πάντως ανεκτής δόμησης στη χώρα: δόμηση βάση σχεδίου, δόμηση εκτός σχεδίου και αυθαίρετη δόμηση. Ήδη στην εισηγητική έκθεση του ν. 3275/1955 «Περί απαγορεύσεως επεκτάσεως σχεδίων ρυμοτομίας εις το Λεκανοπέδιον Αθηνών και περί όρων δομήσεως εν αυτώ» (Α' 166) επισημαίνεται ότι ο νόμος αυτός έχει σκοπό να «θέσει φραγμόν εις την μέχρι τούδε κρατήσασαν και συνεχιζομένην οικοδομικήν αναρχίαν εις την περιφέρειαν του λεκανοπεδίου Αθηνών» και ομολογείται ότι δημιουργούνται «αυθαίρετοι οικοδομαί υπό την ... ανοχήν των αστυνομικών αρχών και αλόγιστοι επεκτάσεις υπό την πίεσιν ... κομματικών αναγκών».

Με το από 26.7.1959 β.δ. εμφανίζεται για πρώτη φορά η «εξάιρεση απο την κατεδάφιση». Στη συνέχεια ο νομοθέτης, σε διαρκή υποχώρηση, εισάγει διατάξεις με τις οποίες κατ' ουσίαν αναγνωρίζει τη μη εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας και προβλέπει την κατά περίπτωση εξάιρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών. Ο ΓΟΚ του 1973 προβλέπει ότι με υπουργική απόφαση μπορεί να εξαιρείται από την κατεδάφιση αυθαίρετη κατασκευή «εάν πρόκειται περί μικρών παραβάσεων ων η καθαίρεσις θα κατέληγεν εις υπέρμετρον βλάβην του κτιρίου ή θα έθετεν εν κινδύνω την φέρουσαν κατασκευήν αυτού ή θα παρέβλαπτεν υπερμέτρως την αισθητικήν εμφάνισιν του κτιρίου ή θα απήτει υπερμέτρους διά την αποκατάστασιν της αισθητικής δαπάνας και των οποίων η διατήρησις εν πάση περιπτώσει δεν θα έθετεν εν κινδύνω την ασφάλειαν της κατασκευής ουδέ θα απέβαινεν υπερμέτρως εις βάρος της πόλεως».

Αρχικά η στάση του ΣτΕ ήταν διστακτική και το Δικαστήριο δεν αντιμετώπισε το πρόβλημα στην ουσία του, αποδεχόμενο κατά κάποιο τρόπο την ανεπιθύμητη

5. Κ. Μενουδάκου, Αυθαίρετη δόμηση. Νομιμότητα και πραγματικότητα, Αυθαίρετη δόμηση, Επιμέλεια Κ. Σερράος, Δ. Μέλισσας, Εκδ. Σάκκουλα 2017.

κατάσταση που είχε διαμορφωθεί, εφόσον η εξαίρεση από την κατεδάφιση γίνεται με ατομική πράξη, με την οποία αιτιολογείται ειδικά και συγκεκριμένα για κάθε περίπτωση η συνδρομή των λόγων της εξαίρεσεως. Οι διατάξεις του αν. ν. 410/1968 (Α' 110) περί αυθαιρέτων οικοδομικών κατασκευών κρίθηκαν «ως μη αντιβαίνουσai εις την αρχήν της ισότητας, καθ' όσον ρυθμίζουν την εξαίρεσιν από της κατεδαφίσεως αυθαιρέτων κατασκευών ομοιομόρφως και άνευ διακρίσεως τινός»⁶.

Ο νομοθέτης, ενδεχομένως υπό την ενθάρρυνση της νομολογίας, προχώρησε στη ρύθμιση του ν. 720/1977 (Α' 297), επιτρέποντας την αθρόα εξαίρεση από την κατεδάφιση των αυθαιρέτων εντός και εκτός σχεδίου, εκτός από αυτά που βρίσκονται σε κοινόχρηστους χώρους, σε δασικές εκτάσεις και σε αρχαιολογικούς χώρους.

Είχε όμως μεσολαβήσει η ψήφιση του Συντάγματος, και ειδικότερα της ιδιαίτερα πρωτοποριακής διάταξης του άρθρου 24, με την οποία ο συντακτικός νομοθέτης καθόρισε τις αρχές που θα διέπουν τη ρύθμιση των θεμάτων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού από τον κοινό νομοθέτη ή τη Διοίκηση. Ερμηνεύοντας το άρθρο 24 παρ. 2, η νομολογία θεωρεί ότι η χωροταξική κατανομή σε οικιστικές ή μη περιοχές και η δόμηση γενικά τελεί υπό την απόλυτη ρυθμιστική εξουσία και τον έλεγχο της Πολιτείας, με σκοπό την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και ανάπτυξης των οικισμών προς εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης. Προς τούτο η δόμηση δεν είναι ανεκτή πριν από τον αναγκαίο σχεδιασμό, δηλαδή τον καθορισμό της θέσεως του οικισμού, των ρυμοτομικών γραμμών, των κοινοχρήστων και οικοδομησίμων χώρων του. Ο σχεδιασμός αυτός δεν μπορεί να περιορίζεται στην παραδοχή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργούνται από ιδιώτες προς εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων, ούτε επιτρέπεται να μεταβάλλεται η διοικητική διαδικασία ώστε να προηγείται η έγκριση της διαμορφωμένης καταστάσεως και να ακολουθεί ο σχεδιασμός.

Με αφορμή την επεξεργασία σχεδίου διατάγματος για τον υπολογισμό της εισφοράς που προέβλεπε ο ν. 720/1977, έγινε δεκτό ότι η εξαίρεση από την κατεδάφιση, η οποία επιβάλλεται από τον νόμο με μόνο το συμπτωματικό γεγονός της υπάρξεως κατασκευών γενομένων κατά παράβαση του νόμου σε δεδομένη χρονική στιγμή, χωρίς τη συνδρομή συγκεκριμένης καταστάσεως που χρήζει κατά την κρίση του νομοθέτη νομικής προστασίας, αντιβαίνει τόσο στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο η πολεοδόμηση πρέπει να αποβλέπει στην εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας των οικισμών και της εξασφάλισεως των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης, όσο και στη συνταγματική αρχή της ισότητας. Έγινε περαιτέρω δεκτό ότι η ρύθμιση αυτή του ν. 720/1977 προσκρούει και στη συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου με τις ακόλουθες σκέψεις: «*Το Κράτος Δικαίου, το οποίο έχει συνταχθεί διά του καταστατικού χάρτου, έχει ως θεμελιώδη*

6. ΣτΕ 2836/1970. Βλ. και Ν. Ρόζου, Νομοθέτης, διοίκηση, δικαστής και αυθαίρετη δόμηση, Αυθαίρετη δόμηση, Επιμέλεια Κ. Σερράος, Δ. Μελισσας, Εκδ. Σάκκουλα 2017.

σκοπόν αυτού την πραγμάτωσιν του Δικαίου εν τη Πολιτεία. Εκ του σκοπού τούτου, έχει την εκ των συνταγματικών διατάξεων απορρέουσαν υποχρέωσιν πρωτίστως να διαφυλάττη το κύρος του νόμου. Τούτο δέον να γίνεται, μεταξύ άλλων, διά της θεσπίσεως παγίων διατάξεων, ρυθμιζουσών την ατομικήν και κοινωνικήν δραστηριότητα των πολιτών, οίτινες, επί τη βάσει τούτων και εντός των πλαισίων της ρυθμίσεως αυτών, ασκούν τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματά των και μετέχουν της κοινωνικής και οικονομικής ζωής της χώρας (άρθρ. 5 παρ. 1 Συντ.). Εξ άλλου, και ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου, αποτελούντα πρωταρχικήν υποχρέωσιν της πολιτείας (άρθρ. 2 παρ. 3 Συντ.), επιβάλλουν εις το Κράτος την υποχρέωσιν να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστήν εφαρμογήν των νόμων, να προασπίζει τα νομίμως κτηθέντα υπό των πολιτών αγαθά και να σέβεται και να προάγει διά παντός προσφόρου μέσου την εμπιστοσύνην των πολιτών εις τους νόμους και την έννομον τάξιν, ης την ύπαρξιν και την διατήρησιν εγγυάται η αποτελεσματική λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών εφαρμογής και επιβολής του νόμου. Όθεν, η θεσπισθείσα διά του άρθρου 1 ν. 720/1977, άνευ διακρίσεως τινός (κριτηρίων, χωρικού ή χρονικού περιορισμού), ρύθμισις, ενέχουσαν παραδοχήν υπό της νομοθετικής εξουσίας της αδυναμίας λειτουργίας του Κράτους δικαίου, αντίκειται καταφώρως εις τας αρχάς και τους κανόνες, ους επιβάλλει εις την λειτουργίαν του κράτους τούτου το Σύνταγμα, και ως εκ τούτου είναι αντισυνταγματική»⁷.

Στην αρχή της δεκαετίας του 80 παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου το ζήτημα της αντίθεσης των ρυθμίσεων του νόμου (α) στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, (β) στις συνταγματικές αρχές του Κράτους Δικαίου και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου: του Κράτους Δικαίου γιατί θεμελιώδης επιδίωξή του είναι η πραγμάτωση του Δικαίου, που πρωτίστως επιτυγχάνεται με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου, οι οποίες επιβάλλουν στο κράτος να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστή εφαρμογή των νόμων, να προασπίζει τα νομίμως και όχι τα παρανόμως κτηθέντα από τους πολίτες, καθώς και να προάγει την εμπιστοσύνη των πολιτών στον νόμο και την έννομη τάξη και (γ) στην αρχή της ισότητας, διότι θέτει σε μειονεκτική θέση τους νομοταγείς πολίτες έναντι εκείνων που έχουν αυθαίρετήσει⁸.

Η Ολομέλεια⁹ επέλεξε να στηριχθεί μόνο στη βάση του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος και έκρινε ότι η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 720/1977, η οποία εξαιρεί 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,

7. ΠΕ 585/1978.

8. ΣτΕ 247/1980. Βλ. και Ν. Ρώτη, Η αντισυνταγματική νομιμοποίηση των αυθαιρέτων, ΤοΣ 1980, σελ. 640 επ., καθώς και Ν. Παπασπύρου, Η νομιμοποίηση της αυθαιρεσίας: Συνταγματικά όρια και δικονομικές εμπλοκές, ΕφημΔΔ - 5/2007, σελ. 612 επ.

9. ΣτΕ 1876/1980.

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 για να καταστήσει τη διάταξη συνταγματικώς έγκυρη. Με την απόφαση αυτή της Ολομέλειας ο κανόνας της κατ' αρχήν κατεδάφισης των αυθαίρετων κατασκευών περιβλήθηκε συνταγματικό κύρος¹⁰.

Ο νομοθέτης όμως είχε πλέον επιλέξει οριστικά τον δρόμο της συμφιλίωσης με την αυθαίρετη πραγματικότητα, η οποία σταδιακά επιβλήθηκε στη νομιμότητα. Με τις ρυθμίσεις του ν. 1337/1983 (Α' 33), στο μεν πρώτο κεφάλαιο αναμορφώθηκε ριζικά ο πολεοδομικός σχεδιασμός, ενώ στο κεφάλαιο Β αποπειράθηκε να ελέγξει το σημαντικό παράνομο οικιστικό απόθεμα που είχε δημιουργηθεί, έθεσε ως χρονικό όριο την 31.1.1983 και εισήγαγε την έννοια της «*αναστολής από την κατεδάφιση*», με την ταυτόχρονη πρόβλεψη ότι είναι δυνατή η οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση μόνον εφόσον το αυθαίρετο κτίσμα ενταχθεί στον σχεδιασμό¹¹.

Στη συνέχεια, ο ν. 1512/1985 διατήρησε τη δυνατότητα εξαιρέσεως από την κατεδάφιση των μικροπαραβάσεων, περιέβαλε δε και με καθεστώσ προστασίας τα αυθαίρετα που ανήκουν στο Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ. Με τον νόμο αυτό συγχωρήθηκαν όσοι δεν είχαν υποβάλει δήλωση και περαιτέρω εισήχθησαν τα «*κοινωνικά κριτήρια*», τα οποία επέτρεπαν τους ιδιοκτήτες να αποπερατώσουν τα αυθαίρετα κτίσματα εφόσον είχε περατωθεί ο φέρων οργανισμός τους. Η επίκληση «*κοινωνικών κριτηρίων*» αποτελεί συνήθη πρακτική διασπάσεως των πολεοδομικών κανόνων και συγχρόνως θρίαμβο του πελατειακού συστήματος¹².

Στη δεκαετία του 90 δημιουργήθηκε ένταση μεταξύ του ΣτΕ και του Υπουργείου Περιβάλλοντος, με αφορμή την επεξεργασία διαταγμάτων για την πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας. Με σειρά πρακτικών επεξεργασίας έγινε δεκτό, καθ' ερμηνεία του άρθρου 24, ότι κάθε διαδικασία πολεοδομήσεως οικισμών πρέπει να χωρεί σε δύο στάδια, του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού του οικισμού, ο σχεδιασμός δε αυτός γίνεται, ενόψει χωροταξικών και πολεοδομικών κριτηρίων αντιστοίχως, από όργανα του Κράτους ή υπό την άμεση εποπτεία ή έλεγχο του, ενώ δεν είναι ανεκτή η δόμηση πριν από τον σχεδιασμό αυτό. Περαιτέρω, δεν συγχωρείται ο σχεδιασμός αυτός να περιορίζεται στην παραδοχή πραγματικών

10. Κ. Γώγου, Η συνταγματική προβληματική της νομιμοποίησης των αυθαίρετων κατασκευών. Με αφορμή τις κατασκευές στους ημιυπαίθριους χώρους, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2009 <https://nomosphysis.org.gr>.

11. Α. Βλαντού, Αυθαίρετα: Η παραβατικότητα στην υπηρεσία των κοινωνικών αναγκών, Νόμος και Φύση, Σεπτ. 2011.

12. Σ. Ρίζου, ό.π.

καταστάσεων που δημιουργούνται από ιδιώτες προς εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων, ούτε επιτρέπεται να μεταβάλλεται η διοικητική διαδικασία με τρόπο ώστε να προηγείται η έγκριση της διαμορφωμένης καταστάσεως και να έπεται ο σχεδιασμός. Με το τελευταίο από τα πρακτικά αυτά έγινε δεκτό, πέραν των ανωτέρω, ότι η διάταξη που προβλέπει τη δυνατότητα άμεσης πολεοδομικής οργάνωσης των περιοχών αυτών αντίκειται τόσο στην αρχή της ισότητας, διότι χωρίς να μεταβάλει το πάγιο καθεστώς που διέπει την πολεοδομία δίνει τη δυνατότητα νομιμοποίησης πραγματικών καταστάσεων που διαμορφώνονται σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή, όσο και στην αρχή του Κράτους Δικαίου, διότι ενέχει παραδοχή από τη νομοθετική εξουσία της αδυναμίας λειτουργίας του¹³.

Είναι χαρακτηριστικό ότι οι αστοχίες και οι αντιφάσεις των επιλογών του νομοθέτη –εκτός σχεδίου δόμηση με εξαιρέσεις, χρήσεις γης, παρεκκλίσεις, καθορισμός πλασματικών ορίων οικισμών κ.λπ.– δημιούργησαν πολλές κατηγορίες παράνομης ή ημινόμιμης δόμησης, όπως τα χαρακτηριστικά εκκλησιάκια, διάσπαρτα σε εκτός σχεδίου περιοχές, που συνοδεύονται από κατοικίες συχνά μεγάλων διαστάσεων ως «βοηθητικά κτίσματα» (το φαινόμενο της «ευσεβούς αυθαιρεσίας»).

Με το ζήτημα της κατεδάφισης αυθαίρετων κατασκευών ασχολήθηκε και το ΕΔΔΑ, με δύο χαρακτηριστικές αποφάσεις. Με την απόφαση «*Δακτυλίδης κατά Ελλάδος*»¹⁴ κρίθηκε ότι υπήρξε παράβαση του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ, λόγω της απουσίας στο εσωτερικό δίκαιο προσφυγής που θα επέτρεπε στην προσφεύγουσα να υποχρεώσει τη Διοίκηση να επιτύχει την κατεδάφιση οικοδομών που είχαν κριθεί κατεδαφιστέες. Εξάλλου, με την απόφαση «*Κυρτάτος κατά Ελλάδος*»¹⁵ κρίθηκε ότι η μακροχρόνια παράλειψη της Διοίκησης να κατεδαφίσει κατασκευές, οι οποίες στηρίχθηκαν σε οικοδομικές άδειες που ακυρώθηκαν με αποφάσεις του ΣτΕ, παραβιάζει το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ. Όπως γράφτηκε χαρακτηριστικά, με την απόφαση «*Κυρτάτος*» έγινε φανερό ότι ο πολεοδομικός εξορθολογισμός που, σε μεγάλο βαθμό, συνδέεται με την τήρηση του κανόνα της έγκαιρης κατεδάφισης των ουσιαστικώς αυθαίρετων κατασκευών, προϋποθέτει πριν από όλα τη διασφάλιση της συμμόρφωσης του νομοθέτη και των διοικητικών αρχών προς τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις. Αναδεικνύεται έτσι ότι η διατήρηση και η εμβάθυνση των εγγυήσεων του Κράτους Δικαίου στη χώρα μας διέρχονται πρωτίστως από την ανάδειξη της σημασίας και τον σεβασμό του έργου του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου¹⁶.

Η θεσμοθέτηση από το 1980 και μετά ορθολογικού νομοθετικού καθεστώτος για

13. ΠΕ 587, 621, 654/1993.

14. ΕΔΔΑ, 27.3.2003.

15. ΕΔΔΑ, 22.5.2003.

16. Κ. Παννακόπουλου, Από την αυθαίρετη δόμηση στην αυθαίρετη νομοθέτηση. Σκέψεις γύρω από τη συμβολή του διοικητικού δικαστή στον εξορθολογισμό της κρατικής δράσης με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3610/2007, Νόμος και Φύση, Φεβρ. 2008.

τις χρήσεις γης δεν εσήμανε πολλά για την πόλη, διότι παραβιάσθηκε συστηματικά από τη Διοίκηση, παρά την κεντρική σημασία που του απέδωσε το ΣτΕ¹⁷.

Κατά τη νομολογία, ουσιώδες στοιχείο του ορθολογικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού είναι ο καθορισμός των χρήσεων γης της πόλεως και, επομένως, οι κατασκευές που παραβιάζουν τους κανόνες περί χρήσεως γης περιλαμβάνονται στις αυθαίρετες κατασκευές. Το ζήτημα αυτό απασχόλησε το ΣτΕ από τη δεκαετία του 90 και μετά. Όπως προκύπτει από τη σχετική νομολογία, ο βαθμός ενδεχόμενης ανοχής του Συντάγματος στη νομιμοποίηση αυθαίρετων καταστάσεων εξαρτάται τελικώς από μία σειρά παραγόντων, η συνδρομή των οποίων εκτιμάται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, όπως η ύπαρξη πάγιου καθεστώτος, το επιτρεπτό της προβλεπόμενης δυνατότητας απόκλισης από το καθεστώς αυτό, καθώς επίσης ο ουσιώδης και αξιόλογος χαρακτήρας της απόκλισης.

Το ζήτημα της νομιμοποίησης αυθαιρέτων ετέθη και πάλι ενώπιον της Ολομέλειας του ΣτΕ, η οποία έκρινε¹⁸ 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. 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 όμως πρόβλεψη της δυνατότητας εξαίρεσής τους από την κατεδάφιση, η οποία ωστόσο συνιστά απόκλιση από τον ανωτέρω κανόνα. Κατά συνέπεια, 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. Ως προς τις αυθαίρετες κατασκευές της δεύτερης κατηγορίας, δηλαδή τις ανεγειρόμενες μετά την 31.1.1983, των οποίων η διατήρηση 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 έχουν ληφθεί υπόψη μόνον οι δυνάμενες επιτρεπώς να εξαιρεθούν της κατεδάφισης παλαιές κατασκευές που παραβιάζουν τους όρους δόμησης και

17. Σ. Ρίζου, Η αυτοαναίρεση του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου, Τιμ. τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 1191 επ.

18. ΣτΕ 3500/2009 και 3921/2010, η οποία στηρίχθηκε και στη διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, δεδομένου ότι επρόκειτο για αυθαίρετο σε παραδοσιακό οικισμό.

οι επιτρεπτώς δυνάμενες να διατηρηθούν χρήσεις οι οποίες δεν περιλαμβάνονται στις πρόνοιες της πολεοδομικής ρύθμισης, ισχύει, σύμφωνα με την αυτή συνταγματική επιταγή, ο κανόνας της κατεδάφισης χωρίς 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 (Α' 197), 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. Κατά τις αποφάσεις αυτές, το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος δεν επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη μόνο την υποχρέωση να βελτιώνει τους οικιστικούς όρους διαβίωσης των πολιτών και να μην επιτρέπει τη βλάβη του φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος, αλλά εμπεριέχει ακόμη και την αξίωση να επιβάλλεται η τήρηση των πολεοδομικών κανόνων που έθεσε η πολιτεία και να μην αποδυναμώνεται ουσιαστικά η αποτελεσματικότητά τους. Η νομολογία επανήλθε στις σκέψεις που είχαν διατυπωθεί στην παραπεμπτική 247/1980 απόφαση στην Ολομέλεια: Το πρόβλημα της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων δεν έγκειται μόνο στην ουσιαστική επιδείνωση του οικιστικού και φυσικού περιβάλλοντος που αυτά επιφέρουν, αλλά αποτελεί ένα θεμελιωδέστερο πρόβλημα ανοχής από την πολιτεία της παραβίασης των κανόνων του πολεοδομικού δικαίου, η οποία βάλλει αφενός μεν κατά του ίδιου

του Κράτους Δικαίου, αφετέρου δε κατά του πυρήνα της εγγύησης που περιέχει το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, ότι η δόμηση υπακούει σε κανόνες δικαίου που θέτει η πολιτεία και θεσπίζονται με επιστημονικά πολεοδομικά κριτήρια.

Το Δικαστήριο αποδοκίμασε τις νομοθετικές ρυθμίσεις για τα αποκαλούμενα «νέα αυθαίρετα», υπερασπιζόμενο τις αρχές του Κράτους Δικαίου με την ένταση που χαρακτήριζε τη νομολογία εκείνης της περιόδου. Ο συνδυασμός όμως παθογενειών του πολιτικού συστήματος, της Διοίκησης και της ελληνικής κοινωνίας στο σύνολό της ήταν πολύ ανθεκτικός. Έτσι ο νομοθέτης επανήλθε με τον ν. 4014/2011 (Α' 209), με τις ρυθμίσεις του οποίου, κατά την εισηγητική έκθεση, επιχειρήθηκε η «*ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου*». Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, επιχειρείται η χάραξη μιας «*κόκκινης γραμμής*» στην αυθαίρετη δόμηση (28.7.2011), 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. Παρουσιάζεται το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης ως ένα εξαιρετικά σύνθετο πρόβλημα, 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.

Με την πάροδο των δεκαετιών, όπως έχει χαρακτηριστικά γραφτεί¹⁹, τα κάθε λογής αυθαίρετα κτίσματα έχουν πληθύνει τόσο πολύ σε αριθμό, ενόψει και της αποχής της Διοίκησης από την κατεδάφισή τους, ώστε η χώρα να έχει περιέλθει από πολεοδομική άποψη σε κατάσταση ανάγκης. Η νομιμοποίηση όμως των αυθαιρέτων σημαίνει ότι τον πρώτο λόγο έχει η αυθαιρεσία, την οποία ακολουθεί και επιδοκιμάζει ο νομοθέτης, ενώ ιδιαίτερως προβληματίζει ότι η πολιτεία προτείνει στους παρανομούντες μία συναλλαγή, προσφέροντας την υποχώρηση του Δικαίου έναντι οικονομικού ανταλλάγματος.

Ελέγχοντας τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων αυτών του ν. 4014/2011, η Ολομέλεια²⁰ ενέμεινε στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου μόνο κατά το ένα σκέλος αυτής, επιλέγοντας ως βάση της αντισυνταγματικότητας την αντίθεση με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Επανέλαβε τη γενική θέση κατά της μαζικής και αθρόας νομιμοποίησης των αυθαιρέτων και έκρινε ότι οι ρυθμίσεις του ν. 4014/2011 είχαν 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*». Ειδικότερα κρίθηκε ότι, με τις διατάξεις αυτές, η αναστολή κατεδάφισης του αυθαιρέτου επερχόταν με μόνη την υποβολή αίτησης του ενδιαφερομένου και των σχετικών δικαιολογητικών και την καταβολή του

19. Κ. Γώγου, όπ.π.

20. ΣτΕ 3341/2013, 1118-9/2014. Βλ. και Κ. Σακελλαροπούλου, Η αυθαίρετη δόμηση και η νομολογία του ΣτΕ μέχρι και τον ν. 4014/2011, ΘΠΔΔ 1/2016, σελ. 1 επ.

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. Κρίθηκε, επίσης, ότι διάταξη νόμου, η οποία θεσπίζει για το μέλλον ως εξαιρετική ρύθμιση τη δυνατότητα να εξαιρούνται από την κατεδάφιση όλες οι νέες κατασκευές που παραβιάζουν τους ισχύοντες κανόνες δόμησης και χρήσεις γης είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα, ακόμα και αν η διάταξη αυτή τίθεται υπό τη μορφή της παραπομπής στο περιεχόμενο της συνταγματικώς ανεκτής ρύθμισης, η οποία αφορά τις παλαιές αυθαίρετες κατασκευές που ανεγέρθηκαν μέχρι την 31.1.1983. Συγκλίνουσα 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, κατά τη γνώμη αυτή, 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 πάγιων 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 τους 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 ισχύοντων 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».

Η συγκλίνουσα αυτή γνώμη έμελλε να επιβεβαιωθεί σύντομα, διότι με τις διατάξεις του ν. 4178/2013²¹, εισήχθησαν ρυθμίσεις κινούμενες στην αυτή λογική, με τις οποίες επαναλήφθηκαν, κατ' ουσίαν, οι ρυθμίσεις του ν. 4014/2011, που προέ-

21. Σημειώνεται ότι ο νόμος αυτός δημοσιεύθηκε στις 8.8.2013, δηλαδή μετά από τη διάσκεψη της ΣτΕ 3341/2013 που έγινε στις 29.4.2013, και λίγες ημέρες πριν από τη δημοσίευσή της που έγινε στις 27.9.2013. Εξάλλου, όπως προκύπτει από δημοσιεύματα της εποχής (1.5.2013), το αποτέλεσμα της διάσκεψης έγινε γνωστό αμέσως μετά από αυτήν και έτσι ο νομοθέτης δραστηριοποιήθηκε εγκαίρως.

βλεπαν μακρόχρονη εξαίρεση των αυθαιρέτων από την κατεδάφιση με την καταβολή ορισμένου χρηματικού ποσού. Στο πλαίσιο αυτό, τέθηκαν δύο κριτήρια, βάσει των οποίων κρίνεται, κατ' αρχάς, η δυνατότητα ή μη υπαγωγής μίας αυθαίρετης κατασκευής ή χρήσης στο νόμο αυτό, ήτοι η περαίωση της αυθαίρετης κατασκευής ή χρήσης μέχρι την καταληκτική ημερομηνία της 28ης Ιουλίου 2011 και η συμβατότητα της χρήσης του αυθαίρετου με τις πολεοδομικές διατάξεις για τις χρήσεις γης, που ισχύουν στην περιοχή του ακινήτου ή με το καθεστώς, που ίσχυε, κατά το χρόνο έκδοσης της οικοδομικής άδειας ή κατά το χρόνο κατασκευής ή εγκατάστασης της αυθαίρετης χρήσης. Στον αντίποδα, τέθηκαν ορισμένα κωλύματα, που αφορούν στην περιοχή, στην οποία βρίσκεται η αυθαίρετη κατασκευή ή χρήση και εξαρτώνται από την περιβαλλοντική ευαισθησία της εν λόγω περιοχής, όπως είναι τα δάση, τα ρέματα, οι κοινόχρηστοι χώροι, ο αιγιαλός, η παραλία, οι αρχαιολογικοί χώροι, ακόμη και τα διατηρητέα κτίρια. Τέλος, προβλέφθηκαν και, μάλιστα, ρητά, οι περιβαλλοντικές δράσεις, που απαιτούνται, ως αντιστάθμισμα των υπαρχουσών και καταγεγραμμένων αυθαιρεσιών, όπως το περιβαλλοντικό ισοζύγιο και η μεταφορά συντελεστή δόμησης και ορίστηκαν οι δικλείδες ασφαλείας, προκειμένου να αποφευχθεί η συνέχιση της αυθαίρετης δόμησης. Με απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ²² κρίθηκε ότι η επίλυση του προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης είναι ανέφικτη με το μέτρο των κατεδαφίσεων των *de facto* καταστάσεων, αφενός μεν για λόγους που αφορούν στην έκτασή τους, στο είδος τους και στο πλήθος τους, αφετέρου δε διότι το μέτρο αυτό «δεν εφαρμοζόταν, έστω και στοιχειωδώς, και αναιρείτο κατά διαστήματα με άλλα νομοθετήματα». Κρίθηκε, έτσι, κατά πλειοψηφία, ότι «υπό τα δεδομένα αυτά το Δικαστήριο, χωρίς να αναιρεί την βασική γραμμή της νομολογίας, η οποία απαιτεί ως αναγκαία συνταγματική προϋπόθεση της δομήσεως τον σχεδιασμό, οφείλει να λάβει υπ' όψιν του το πασίδηλο γεγονός, το οποίο εκίνησε τον νομοθέτη στις λύσεις και στα μέτρα του ν. 4178/2013, τ.ε. αφ' ενός το ανενεργό του μέτρου της κατεδαφίσεως επί σειράς δεκαετιών με τα αντίστοιχα αποτελέσματα και αφ' ετέρου την μαθηματικώς διαπιστωμένη αντικειμενική αδυναμία υλοποίησης του μέτρου αυτού σήμερα, σε αναφορά με όγκο και επιφάνειες, όπως ανωτέρω εκτέθηκε. Από τη βασική αυτή παραδοχή εκκινώντας και λαμβάνοντας υπ' όψιν το Δικαστήριο τη δέσμη μέτρων που θεσμοθετούνται προς αποτροπή συνεχίσεως της άνομης οικοδομικής δραστηριότητας για το μέλλον, κρίνει ότι οι σχετικές ρυθμίσεις του νόμου, που αναφέρονται στα αυθαίρετα του παρελθόντος είναι συνταγματικώς ανεκτές». Για τις διατάξεις, τέλος, του αυτού νόμου, με τις οποίες δίνεται η δυνατότητα να υπαχθούν στις ευεργετικές του διατάξεις και κτίσματα, που έχουν ανεγερθεί με άδεια, που εκδόθηκε από την αρμόδια αρχή και η οποία, μεταγενέ-

22. ΣτΕ 1858/2015. Βλ. και Α. Παπαπετρόπουλου, Επισκόπηση της προγενέστερης νομολογιακής προσέγγισης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, με αφορμή την πρόσφατη ανατροπή της, Τιμ. τόμος Κ. Μενουδάκου, Ο δικαστής, ο νόμος και το περιβάλλον, Εκδ. Σάκκουλα 2016, σελ. 163 επ.

στερα, 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, κρίθηκε ότι, κατά το μέρος που προβλέπουν και την υπαγωγή αυθαιρέτων με άδειες που ακυρώθηκαν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, είναι ανίσχυρες, ως αντικείμενες στην αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, στο δικαίωμα παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και στην υποχρέωση της διοικήσεως να συμμορφώνεται προς το περιεχόμενο ακυρωτικών δικαστικών αποφάσεων.

Σημαντική μειοψηφία που διατυπώθηκε ενέμεινε στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου και, αποκρούοντας τα επιχειρήματα της πλειοψηφίας, υποστήριξε τα εξής: «Οι επίμαχες ρυθμίσεις του ν. 4178/2013 παρουσιάζουν την αυτή ουσιώδη πλημμέλεια με τις διατάξεις των ν. 720/1977 (Α' 297), 3044/2002 (Α' 197) και 4014/2011 (Α' 209), που αποδοκιμάσθηκαν παγίως από το Δικαστήριο, εξαιρούν από την κατεδάφιση «συλλήβδην» αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις με μόνη την υποβολή δήλωσης και επιβολή προστίμων, με κριτήριο το συμπτωματικό γεγονός της ύπαρξης της αυθαίρετης κατασκευής και χρήσης σε ορισμένη χρονική στιγμή (28.7.2011), χωρίς προηγούμενη κρίση της διοίκησης που να διαμορφώνεται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων συνδεομένων με το μέγεθος, το είδος και τη σημασία της αυθαίρετης κατασκευής, καθώς και με τη συνολική επιβάρυνση της περιοχής. Πέραν τούτων, στην εισηγητική έκθεση του ν. 4014/2011 γινόταν επίκληση των αυτών λόγων δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή διαχρονική αναποφασιστικότητα της πολιτείας για την αντιμετώπιση του προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης, εξαιρετική δυσκολία του εγχειρήματος της κατεδάφισης αυθαιρέτων και προσπάθεια να τεθεί «νέα κόκκινη γραμμή» στο ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης με χρόνο αναφοράς το 2011 (28.7.2011). Το αυτό χρονικό σημείο επιλέγει και ο νομοθέτης του ν. 4178/2013. Οι ειδικότερες προβλέψεις του ν. 4178/2013, δηλαδή η απαγόρευση δικαιοπραξιών, η επισύναψη στις δικαιοπραξίες δηλώσεως, βεβαιώσεως και σχεδίων με κυρώσεις επί παραλείψεως, η εξαίρεση ευαίσθητων περιοχών από την υπαγωγή στο νόμο, ο καθορισμός συγκεκριμένης απώτατης ημερομηνίας για την υπαγωγή στο νόμο, η κατηγοριοποίηση των προς υπαγωγή αυθαιρέτων, η κατεδάφιση των νέων αυθαιρέτων με επιμέλεια ειδικής υπηρεσίας, η εντός ορισμένων ετών ολοκλήρωση πολεοδομικού σχεδιασμού με καθορισμό ζωνών εξισορρόπησης των επιβαρύνσεων, η επιβολή προστίμου για την υπαγωγή στο νόμο και η διάθεση ποσοστού του για αντιστάθμιση δυσμενών πολεοδομικών συνεπειών, η διασύνδεση των ηλεκτρονικών βάσεων παρακολούθησης κλπ, πέραν του ότι κατά το κύριο μέρος τους περιείχοντο και στον προγενέστερο νόμο 4014/2011 και δεν κρίθηκαν ικανές να στηρίζουν συνταγματικότητά του, πάντως, αποβλέπουν στην αποτροπή επανάληψης της αυθαιρεσίας, μέσω συστήματος ελέγχου και παρακολούθησης, το οποίο είναι μεν αυτονόητη προϋπόθεση επιβολής στοιχειώδους νομιμότητας στο καθεστώς δόμησης, πρόκειται όμως για κάτι μέλλον και αβέβαιο που δεν συνδέεται με το καίριο εν προκειμένω ζήτημα, όπως αυτό παγίως αναδείχθηκε από το Δικαστήριο, της αντιμετώπισης της πραγματοποιη-

μένης αυθαίρετης δόμησης από τον κοινό νομοθέτη και τη διοίκηση σε υλοποίηση της συνταγματικής επιταγής. Εξάλλου, η κατηγοριοποίηση των αυθαίρετων κατασκευών σύμφωνα με το άρθρο 9 του νόμου, κατά ένα μέρος μεν επαναλαμβάνει διακρίσεις του προγενέστερου νόμου 4014/2011, ενώ στην κατηγορία 3 (αυθαίρετες μικρές παραβάσεις) περιλαμβάνεται υπερβολικά ευρύς κατάλογος πολεοδομικών παραβάσεων που ουδέποτε είχαν περιληφθεί στα σχετικά νομοθετήματα (ΓΟΚ/1985) και πάντως, καλύπτει το σύνολο των αυθαίρετων κατασκευών και δεν συνδέεται με τα, κατά τα παγίως κριθέντα αναγκαία κριτήρια, δηλαδή το μέγεθος, το είδος, τη σημασία της αυθαίρετης κατασκευής και τη συνολική επιβάρυνση της περιοχής. Επισημαίνεται επίσης ότι σε κάποιες περιπτώσεις, με τις επίμαχες διατάξεις παρέχεται η δυνατότητα ακόμη και οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών μεταγενέστερων του 1983 και εξαίρεσης από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών, πέραν ακόμη και εκείνων που προέβλεπε ο ν. 4014/2011, οι σχετικές ρυθμίσεις του οποίου κρίθηκαν αντισυνταγματικές. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξαίρεσεις που εισάγονται με τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 4178/2013 στις περιπτώσεις εκείνες που απαγορεύεται η υπαγωγή στις ρυθμίσεις του νόμου, λ.χ. κατασκευές στη ζώνη παραλίας, σε αρχαιολογικούς χώρους, πέραν του ύψους της κορυφογραμμής κλπ. Τέλος, ως προς την ένταση και έκταση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης και ως προς τις ιδιαίτερες δυσκολίες του εγχειρήματος των μαζικών κατεδαφίσεων αυθαίρετων, παρατηρείται ότι οι διαδικαστικές και πρακτικές εν γένει δυσχέρειες για την υλοποίηση του εγχειρήματος δεν αρκούν για να εξηγηθεί ο εντυπωσιακά μικρός, ουσιαστικά ανύπαρκτος, αριθμός κατεδαφίσεων, ακόμα και σε προστατευόμενες περιοχές, όπου ουδέποτε ο νομοθέτης αναγνώρισε τη δυνατότητα «νομιμοποίησης». Σε κάθε περίπτωση, μόνο ένα σύστημα ρυθμίσεων, το οποίο μετά την ηλεκτρονική καταγραφή θα προέβλεπε την αξιολόγηση κάθε παράβασης, κατά κατηγορία και με τα εκτεθέντα πολεοδομικά κριτήρια, και θα κατέληγε σε τεκμηριωμένη κρίση για συγκεκριμένες περιπτώσεις, σε συνδυασμό με την ολοκλήρωση του πολεοδομικού σχεδιασμού και την κατεδάφιση όσων αυθαίρετων δεν μπορούν να ενταχθούν σε αυτόν, θα μπορούσε υπό προϋποθέσεις να κριθεί ως ανεκτό, κάτι τέτοιο όμως δεν συμβαίνει εν προκειμένω».

Σε όλη της διάρκεια της πορείας αυτής ο νομοθέτης δεν δέχθηκε τη νομιμοποίηση αυθαίρετων εντός κοινοχρήστων χώρων, δασικών εκτάσεων και αρχαιολογικών χώρων. Στη νομοθεσία για τους δασικούς χάρτες ανέκυψε το θέμα των «οικιστικών πυκνώσεων», οι οποίες αποτελούν συγκεντρώσεις κτιρίων που εξαιρούνται από την ανάρτηση των δασικών χαρτών της περιοχής. Η Ολομέλεια του ΣτΕ, επιβεβαιώνοντας τη σταθερή θέση της νομολογίας που αποκλείει την οικιστική αξιοποίηση δασών και δασικών εκτάσεων, έκρινε ότι η εξαίρεση των περιοχών αυτών από τους δασικούς χάρτες, και κατ' επέκταση από το δασολόγιο, δεν υπαγορεύεται από κανένα σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ενώ η αντιμετώπιση του προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης εντός δασικών εκτάσεων δεν μπορεί να συνιστά επιβράβευση της αυθαίρετης δόμησης εντός δασών και ευνοϊκότερη μεταχείριση όσων

την επιχειρούν έναντι όλων των υπολοίπων, με συνέπεια η σχετική ρύθμιση να αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος²³.

Η αυθαίρετη δόμηση επιβαρύνει το οικιστικό και το φυσικό περιβάλλον, αλλοιώνει το τοπίο, απαξιώνει περιοχές που θα μπορούσαν να αναπτυχθούν με ορθολογικό τρόπο. Τα αστικά κέντρα υπερφορτώνονται με άναρχη δόμηση, το τοπίο της υπαίθρου κατακερματίζεται, η φυσιογνωμία των νησιών αλλοιώνεται με τρόπο ανεπίστρεπτο, υπονομεύεται η βιώσιμη τουριστική ανάπτυξη του τόπου. Πρόκειται για διαρκή φθορά, ορατή ανά πάσα στιγμή από το κοινωνικό σύνολο, μέσω της οποίας συντελείται ένα διαρκές έγκλημα προ των οφθαλμών του νομοθέτη, της διοίκησης, του δικαστή. Η καρδιά όμως του προβλήματος βρίσκεται στη σύγκρουση της αυθαίρετης πραγματικότητας με τη νομιμότητα επί δεκαετίες στον τόπο μας, που κατέληξε στην υπερίσχυση της πρώτης²⁴. Το τεράστιο απόθεμα αυθαίρετων κατασκευών, οι κοινωνικοί και άλλοι λόγοι που αρχικά το προκάλεσαν, οι καθυστερήσεις και αστοχίες του πολεοδομικού σχεδιασμού, η αδυναμία κατεδαφίσεων για λόγους κοινωνικούς, οικονομικούς και άλλους, είναι πράγματι ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα. Αρκούν όμως για να δικαιολογήσουν τη μεγαλύτερη υποχώρηση του κράτους δικαίου, όταν το κύρος του νόμου καταρρακώνεται και ο νομοθέτης παρακολουθεί ασθμαίνοντας την αυθαίρετη πραγματικότητα; Το Κράτος Δικαίου ηττάται στο θέμα αυτό καθημερινά και με εντυπωσιακό τρόπο, δεδομένου ότι σε κάθε αλλαγή του αρμόδιου υπουργού ετοιμάζεται νέος νόμος για την νομιμοποίηση κατηγοριών αυθαιρέτων. Γίνονται εκδηλώσεις, διατυπώνονται προτάσεις και σχέδια εφικτά και ανέφικτα. Με τη χάραξη «κόκκινων γραμμών» αρχικά το 1983 και πρόσφατα το 2011, ο νομοθέτης επιχειρεί να διαχειρισθεί το παρελθόν, και να εκφράσει την απόλυτη αποδοκιμασία του για την επανάληψη του φαινομένου στο μέλλον. Στην πραγματικότητα όμως, το μόνο που πετυχαίνει είναι να δημιουργεί την πεποίθηση ότι και η επόμενη γενιά αυθαιρέτων θα νομιμοποιηθεί, συμβάλλοντας, με τον τρόπο αυτό, στη διαιώνιση του φαινομένου, το οποίο επιχειρεί να σταματήσει. Από τον φαύλο αυτό κύκλο δυστυχώς δεν κατάφερε να ξεφύγει ούτε το ΣτΕ.

Αυτό που θέλησα να αφηγηθώ σε ένα τόμο αφιερωμένο στον αγαπητό Αντώνη Μανιτάκη, πέρα από τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων για τη νομιμοποίηση αυθαιρέτων, είναι η διαρκής υποχώρηση του Κράτους Δικαίου στη σύγκρουσή του με την ελληνική πραγματικότητα στο πεδίο της αυθαίρετης δόμησης, το πιο χαρακτηριστικό ίσως φαινόμενο του νεοελληνικού κράτους από θεσμική και κοινωνική άποψη.

23. ΣτΕ 685/2019.

24. Βλ. τις συμπερασματικές επισημάνσεις *Κ Σεργράου*, στην επιστημονική εσπερίδα για την αυθαίρετη δόμηση, ΕΜΠ, Ιαν. 2017.

