

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΟ ΧΩΡΟ (ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ)

§1. Κρατικές παρεμβάσεις μέσω ορθολογικού σχεδιασμού

Η Πολιτεία παρεμβαίνει, σύμφωνα με τους κανόνες του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου, στο χώρο και ειδικότερα στις περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως, κυρίως για τον έλεγχο και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και τη δημιουργία του πολιτιστικού και ειδικότερα οικιστικού περιβάλλοντος. Η παρέμβαση αυτή απαιτείται από το Σύνταγμα να είναι ορθολογικά σχεδιασμένη-προγραμματισμένη¹.

¹ Με την αριθ. 3144/2004 απόφαση του ΣτΕ κρίθηκε ότι «...7. Επειδή, με το άρθρο 24 του Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, ορίζονται τα εξής: “1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας...2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης...”. Με τις διατάξεις αυτές έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία το οικιστικό, φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, από το οποίο εξαρτάται η ποιότητα ζωής και η υγεία των κατοίκων των πόλεων και των οικισμών. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις απευθύνουν επιταγές στο νομοθέτη (κοινό ή κανονιστικό) να ρυθμίζει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, την φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Κριτήρια για την χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της αναπτύξεως των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων. Απαγορεύεται, κατ' αρχήν, η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωση των όρων διαβίωσης και την υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή του προβλεπομένου από την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία οικιστικού περιβάλλοντος. Επομένως ο κοινός νομοθέτης μπορεί να τροποποιεί, οσάκις το κρίνει σκόπιμο, τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλει τους

Παρόλα αυτά επεμβάσεις στο φυσικό χώρο και κυρίως στις εκτός σχεδίου πόλεως περιοχές, γίνονται και χωρίς σχεδιασμό είτε από το κράτος, είτε από τους πολίτες (λ.χ. αυθαίρετη δόμηση)².

I. Η συνταγματική ρύθμιση

A. Το Σύνταγμα, στο άρθρο 24, διακρίνει το περιβάλλον σε φυσικό και πολιτιστικό, παρά το γεγονός ότι η προστασία του είναι ενιαία. Η διάκριση του περιβάλλοντος σε διάφορες μορφές, λ.χ. φυσικό περιβάλλον, πολιτιστική κληρονομιά, οικιστικό περιβάλλον, συνδέεται με τη γενική ή την αυξημένη κρατική προστασία του³. Ακόμη, η διάκριση του περιβάλλοντος σε φυσικό και πολιτιστικό σχετίζεται με τη δυνατότητα ανθρώπινης παρέμβασης στο χώρο. Το φυσικό περιβάλλον δημιουργείται από τη φύση χωρίς ανθρώπινες παρεμβάσεις και περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία της φυσικής κληρονομιάς, ως λ.χ. υγροβιότοποι, άγρια πανίδα και χλωρίδα και γενικά όλα τα οικοσυστήματα (ακτές, βουνά, δάση κλπ.). Αντίθετα, το πολιτιστικό περιβάλλον, το οποίο με ευρεία έννοια περιλαμβάνει την πολιτιστική κληρονομιά και το οικιστικό περιβάλλον, δημιουργείται με ανθρώπινες παρεμβάσεις στο φυσικό χώρο, γι' αυτό και ονομάζεται και ανθρωπογενές ή τεχνητό περιβάλλον. Δηλαδή, με τις παρεμβάσεις αυτές, μετατρέπεται μέρος του φυσικού περιβάλλοντος σε οικιστικό περιβάλλον.

ήδη θεσπισμένους όρους δομήσεως ή χρήσεις ακινήτων, εφόσον η εισαγόμενη νέα ρύθμιση αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών διαβιώσεως των κατοίκων των πόλεων και οικισμών. Η τήρηση της συνταγματικής αυτής επιταγής υπόκειται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστού, ο οποίος οφείλει βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας, να σταθμίσει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση κατά πόσον υποβαθμίζεται το περιβάλλον (πρβλ. αποφ. Σ.τ.Ε. Ολομελείας 10/1988, 1159/1999, 106/1991, 1071/1994, 3618/1995, 3236/1995, 4946/1995, 4572/1996, 6070/1996, 3478/2000, 1528/2003)».

² Περισσότερα για την αυθαίρετη δόμηση βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, Το δίκαιο της δόμησης, τόμ. Β', Αυθαίρετη δόμηση, σελ. 17 επ.

³ Με την αριθ. 575/2000 απόφαση του ΣτΕ κρίθηκε ότι «6. Επειδή, στο άρθρο 24 του Συντάγματος 1975 ορίζονται τα εξής: "1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωσιν του Κράτους. Το Κράτος υποχρεούται να λαμβάνη ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα προς διαφύλαξιν αυτού... 6. Τα μνημεία και αι παραδοσιακά περιοχάι και στοιχεία τελούν υπό την προστασία του Κράτους. Νόμος θέλει, ορίσει τα αναγκαία προς πραγματοποίηση της προστασίας ταύτης περιοριστικά της ιδιοκτησίας μέτρα, ως και τον τρόπον και το είδος της αποζημιώσεως των ιδιοκτητών". Με τις διατάξεις αυτές του Συντάγματος καθιερώνεται ειδικώς, το πρώτον, αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορικήν, καλλιτεχνικήν, τεχνολογικήν και εν γένει πολιτιστικήν κληρονομίαν της Χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τη διατήρηση των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων στο διηνεκές».

Β. Δημιουργείται υποχρέωση του κράτους για την παρέμβαση στο χώρο, μέσω ορθολογικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού⁴, προκειμένου να δημιουργηθεί περιβάλλον για άνετη και δημιουργική διαβίωση των πολιτών και γενικά να εξασφαλιστεί η ποιότητα ζωής.

II. Το νομικό πλαίσιο της κρατικής παρέμβασης μέσω του ορθολογικού σχεδιασμού

A. Χωροταξικές παρεμβάσεις στον ευρύτερο εκτός σχεδίου χώρο:

1. Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο και Περιφερειακά Χωροταξικά Σχέδια

Η παραγρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, όσον αφορά το χωροταξικό σχεδιασμό, αναφέρεται γενικά και αόριστα στη «*χωροταξική αναδιάρθρωση των οικισμών της χώρας*», χωρίς να περιλαμβάνει συγκεκριμένες χωροταξικές ρυθμίσεις και κατευθύνσεις, όχι μόνο για τη χωροταξική αναδιάρθρωση των οικισμών, αλλά και τη χωροθέτηση των λοιπών δραστηριοτήτων καθώς και τη σύνδεση της χωροταξίας με το περιβάλλον και την αιεφόρο (βιώσιμη) ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Σε εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης αυτής εκδόθηκε ο νόμος 1742/1999 «*Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη*», ο οποίος αποτελεί το ισχύον νομικό πλαίσιο του στρατηγικού χαρακτήρα σχεδιασμού του ευρύτερου χώρου, δηλαδή του χωροταξικού σχεδιασμού. Η χωροταξική οργάνωση του χώρου σε εθνικό επίπεδο πραγματοποιείται με την έγκριση και εφαρμογή του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού (**εθνικό χωροταξικό σχέδιο**). Σε επίπεδο Περιφέρειας η χωροταξική οργάνωση γίνεται με την έγκριση και εφαρμογή των Περιφερειακών Πλαισίων (**περιφερειακά χωροταξικά σχέδια**). Εθνικής εμ-

⁴ Βλ. και ΣτΕ 550/1999 με την οποία κρίθηκε ότι «... Εν όψει όμως του ότι το φυσικό, οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον αποτελεί συνταγματικώς προστατευόμενο αγαθό, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντάγματος το οποίο επιβάλλει τη χωροταξική και πολεοδομική διαμόρφωση βάσει ορθολογικού σχεδιασμού, προσανατολισμένου στις πολιτιστικές αξίες και παραδόσεις και προσαρμοσμένου στην ιδιομορφία και τις ανάγκες της περιοχής, ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης».

Επίσης βλ. και ΣτΕ 3236/1995 (Ολ.) με την οποία κρίθηκε ότι «... Από τις διατάξεις αυτές, όπως ερμηνεύθηκαν με την απόφαση 1071/1994 του Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.), συνάγονται τα ακόλουθα: Με τις διατάξεις αυτές έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία το οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και απευθύνονται επιταγές στον νομοθέτη (κοινό ή κανονιστικό) να ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη ή πολεοδομική διαμόρφωση βάσει ενός σχεδιασμού υπαγορευόμενου από πολεοδομικά κριτήρια, προσανατολισμένου στις πολιτιστικές αξίες και παραδόσεις και προσαρμοσμένου στην ιδιομορφία και τις ανάγκες κάθε περιοχής».

βέλειας σχέδια είναι και τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (**ειδικά χωροταξικά σχέδια**) τα οποία εξειδικεύουν τους στόχους και επιδιώξεις του εθνικού χωροταξικού σχεδίου και αφορούν ορισμένο τομέα, παραγωγής, δραστηριότητας, υποδομής κλπ. (λ.χ. για τη δημιουργία της Εγνατίας οδού). Σε επίπεδο νομαρχίας δεν προβλέπονται χωροταξικά σχέδια.

Παρά το γεγονός ότι οι ανθρώπινες δραστηριότητες συνεπάγονται επέμβαση στο φυσικό περιβάλλον, η οποία σε πολλές περιπτώσεις, όπως θα διαπιστωθεί αμέσως πιο κάτω, συνεπάγεται αλλοίωση ή και καταστροφή του, το Σύνταγμα αντιμετωπίζει ενιαία, όπως προαναφέρθηκε, ως αρμονικό σύνολο το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον⁵.

Το πολιτιστικό περιβάλλον, και ειδικότερα το οικιστικό περιβάλλον (πόλεις, οικισμοί κλπ.) διαμορφώνεται, όπως προαναφέρθηκε, με την ανθρώπινη δραστηριότητα και κυρίως την κρατική παρέμβαση⁶. Προκειμένου να αποφευχθεί η αλλοίωση ή και καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος, αλλά παράλληλα και να εξασφαλιστούν οι καλλίτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης των πολιτών, η παραγρ. 2

⁵ Με την αριθ. 2242/94 απόφαση του ΣτΕ κρίθηκε ότι ...«6. Επειδή κατά τας διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος επιβάλλεται εις την πολιτείαν, αφ' ενός μεν η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, αφ' ετέρου δε ο ορθολογικός χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός προς εξασφάλισιν των αρίστων δυνατών όρων διαβίωσης. Εκ του συνδυασμού των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται ότι συνταγματικής προστασίας τυγχάνει όχι μόνον το φυσικόν αλλά και το "οικιστικόν" ή "αστικόν" περιβάλλον, εκ του οποίου εξαρτάται εν πολλοίς η υγεία και η ποιότης ζωής των κατοίκων των πόλεων. Μεταξύ δε των διαφόρων παραγόντων του αστικού περιβάλλοντος, πρόδηλον ζωτικήν σημασίαν έχουν οι ελεύθεροι, κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου, οι οποίοι, προκειμένου ιδία περί των συγχρόνων μεγαπόλεων, αποτελούν το εντελώς απαραίτητον δια την υγείαν των ανθρώπων υποκατάστατον του φυσικού περιβάλλοντος. Η ανάγκη δε προστασίας των χώρων αυτών καθίσταται συνεχώς επιτακτικότερα, καθ' ο μέτρον επιχειρείται, φανερώς ή συγκαλυμένως, φαλκίδευσις της εκτάσεως αυτών προς επιδίωξιν άλλων δημοσίων σκοπών ένεκεν του υπέρρογκου κόστους των απαλλοτριώσεων εις την σύγχρονον πόλιν. Τοιουτοτρόπως η διατήρησις των χώρων αυτών αποτελεί πλέον υψίστην προτεραιότητα δια την προστασίαν της ποιότητος του αστικού περιβάλλοντος, εις τρόπον ώστε και ελαχίστης τοιαύτης εκτάσεως η απώλεια να λογίζεται ανεπίτρεπτος επιδείνωσις του οικιστικού περιβάλλοντος».

⁶ Επίσης με την αριθ. 2690/1994 απόφαση του ΣτΕ κρίθηκε ότι ...6. Επειδή στην παράγραφο 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος ορίζεται ότι "η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα...", σύμφωνα δε με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου "η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να