



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Δημιουργία Πάρκου Ναυτικής Παράδοσης – Κύρωση σύμβασης δωρεάς μεταξύ της εταιρείας “Κύκλωψ Αστική μη Κερδοσκοπική Εταιρεία” και του Ελληνικού Δημοσίου»

I. Γενικά

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων, αποτελείται από δεκατέσσερα (14) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που ορίζει την έναρξη ισχύος του νόμου. Το νομοσχέδιο αφορά τη διευθέτηση ιδιοκτησιακών, πολεοδομικών και οικονομικών ζητημάτων, προκειμένου να δημιουργηθεί ο πολιτιστικός χώρος - Πάρκο Ναυτικής Παράδοσης με την επωνυμία «Οδυσσέας – Οι Έλληνες και η Θάλασσα», στην ευρύτερη περιοχή του Φαληρικού Δέλτα, όπως ορίζεται στη σχετική σύμβαση δωρεάς, η οποία με το παρόν αποκτά ισχύ νόμου.

Ειδικότερα: Καθορίζεται ο σκοπός και το αντικείμενο του νομοσχεδίου (άρθρα πρώτο και δεύτερο), διατηρούνται σε ισχύ οι αποφάσεις παραχώρησης του υπό ρύθμιση δημοσίου ακινήτου (περιοχή Φλοίσβου Παλαιού Φαλήρου), με το οποίο συνενώνεται η υφιστάμενη παραλιακή οδός, κατ' επίκληση των διατάξεων του Π.Δ. 26-11-2013 «Έγκριση προγράμματος ολοκληρωμένης ανάπτυξης του Φαληρικού Όρμου και Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αυτού» (ΦΕΚ ΑΑΠ 443/6.12.2013), παραχωρούνται στο Γ.Ε.Ν. ορισμένα σημεία των ζωνών αιγιαλού, παραλίας, θαλάσσιου χώρου ήδη χαρακτηρισθέντος ως τουριστικού χώρου προς αξιοποίηση, καθώς και συγκεκριμένο (γειτνιάζον προς τη εν θέματι έκταση) τμήμα του τουριστικού

δημόσιου κτήματος, κατά παραχώρηση του Δήμου Παλαιού Φαλήρου, ώστε όλα τα ανωτέρω να διατεθούν για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του έργου του Πάρκου Ναυτικής Παράδοσης (άρθρο τρίτο), υπό τον όρο εκπλήρωσης των σκοπών της παραχώρησης και χρήσης τους (άρθρο τέταρτο), ορίζεται το ειδικότερο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο ανέγερσης του Πάρκου, κατ' επίκληση και των διατάξεων του ν. 4014/2011 (έγκριση περιβαλλοντικών όρων, περιβαλλοντική, χωροταξική και πολεοδομική θεώρηση, τεχνική έκθεση), συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας έκδοσης οικοδομικών αδειών, εξουσιοδοτούνται οι κατά περίπτωση αρμόδιοι Υπουργοί να ρυθμίζουν ειδικά θέματα, ενδεικτικώς απαριθμούμενα (άρθρο πέμπτο), καθορίζονται όροι δόμησης και χρήσης γης στις υπό παραχώρηση εκτάσεις και στα αντίστοιχα ακίνητα (άρθρο έκτο), ορίζονται οι αρμόδιες υπηρεσίες και οι διαδικασίες για την έκδοση αδειών, θεωρήσεων, διαγραμμάτων και βεβαιώσεων, που θα απαιτηθούν για την ανέγερση του Πάρκου, καθώς και τα όργανα με γνωμοδοτική και αποφασιστική αρμοδιότητα για την έκδοση των σχετικών οικοδομικών αδειών και των αποφάσεων για παρεκκλίσεις από τους ισχύοντες όρους δόμησης (άρθρο έβδομο), τροποποιείται ο ανώτατος επιτρεπόμενος συντελεστής δόμησης και προστίθενται επιτρεπόμενες χρήσεις γης και δραστηριότητες στην περιοχή ανέγερσης του Πάρκου Ναυτικής Παράδοσης, με τροποποίηση των οικείων, αντιστοίχως, Προεδρικών Διαταγμάτων (άρθρα όγδοο και ένατο), και θεσπίζεται το νομικό πλαίσιο λειτουργίας του Οργανισμού με την επωνυμία «Οδυσσέας - Οι Έλληνες και η θάλασσα Α.Ε.» (άρθρο δέκατο), στον οποίο παραχωρούνται κατά χρήση, χωρίς αντάλλαγμα και για αόριστο χρόνο οι εκτάσεις που αναφέρονται ανωτέρω (άρθρο ενδέκατο).

Με το άρθρο δωδέκατο του νομοσχεδίου αποκτά ισχύ νόμου η σύμβαση μεταξύ της Αστικής Μη Κερδοσκοπικής Εταιρείας «ΚΥΚΛΩΨ ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» και του Ελληνικού Δημοσίου, η οποία αφορά στην υλοποίηση του Πάρκου Ναυτικής Παράδοσης με την επωνυμία «Οδυσσέας - Οι Έλληνες και η θάλασσα» και περιλαμβάνει είκοσι οκτώ (28) άρθρα, καθώς και έξι (6) προσαρτώμενα Παραρτήματα (Α-1 έως Α-6), που επίσης κυρώνονται με το παρόν. Ειδικότερα: στο κείμενο της σύμβασης δίνονται ορισμοί για τις ανάγκες ερμηνείας της (άρθρο 1) και ορίζεται το αντικείμενό της (άρθρο 2), καθορίζεται το Καταστατικό του Οργανισμού (ανώνυμη εταιρεία ειδικού σκοπού), που θα αναλάβει την υλοποίηση και τη διαχείριση του Πάρκου (άρθρο 3), περιγράφεται ο χώρος υλοποίησης του έργου (άρθρο 4), ο οποίος, μαζί με τις ζώνες και περιοχές που αναφέρονται στα προηγούμενα άρθρα του νομοσχεδίου, θα παραμείνει στην κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου (άρθρο 5), καθορίζεται η αξία και το περιεχόμενο της δωρεάς (άρ-

θρο 6), το χρονοδιάγραμμα, οι όροι υλοποίησης του έργου και τα σχετικά τεχνικά δεδομένα (άρθρα 7-8), ο τρόπος πιστοποίησης ολοκλήρωσης του έργου (άρθρο 9), οι όροι παραχώρησης των χώρων για την υλοποίησή του (άρθρο 10), το πλαίσιο συνδρομής του Ελληνικού Δημοσίου στις σχετικές εργασίες κατασκευής (άρθρο 11), συμπεριλαμβανομένης της μέριμνας για την προστασία αρχαιοτήτων που τυχόν θα ανευρεθούν (άρθρο 12), και για την πρόσβαση στο χώρο (άρθρο 13), ρυθμίζεται η ονομασία (λογότυπο) του Πάρκου (άρθρο 14), η σύμβαση δωρεάς συμμετοχής (άρθρο 15), η συντήρηση, η λειτουργία και η χρήση του κατά την περίοδο της διαχείρισής του (άρθρα 16-18), καθορίζονται κανόνες για τη διατήρηση της αρχιτεκτονικής φυσιογνωμίας και της ασφάλειάς του (άρθρα 19-20), ρυθμίζονται λοιπές υποχρεώσεις του Ελληνικού Δημοσίου (άρθρο 21), καθορίζεται η έκταση της ευθύνης του Οργανισμού, μέχρι και την ολοκλήρωση του έργου (άρθρο 22), ρυθμίζονται ζητήματα δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας εγγράφων που προσαρτώνται σε Παραρτήματα της σύμβασης (άρθρο 23), θεσπίζονται φορολογικές και άλλες ρυθμίσεις για τους χορηγούς και δωρητές κατά την περίοδο διαχείρισης του Πάρκου (άρθρο 24), καθορίζονται οι προϋποθέσεις λύσης της σύμβασης (άρθρο 25), συμφωνείται το εφαρμοστέο δίκαιο για τη λειτουργία της σύμβασης και για την επίλυση τυχόν διαφορών από την εφαρμογή της (άρθρο 26), καθορίζεται η διάρκεια ισχύος της (άρθρο 27), καθώς και τα κατά περίπτωση όργανα και αντίκλητοι προς τους οποίους θα γίνονται επιδόσεις γνωστοποιήσεις και κοινοποιήσεις (άρθρο 28). Ακολουθούν τα προσαρτώμενα Παραρτήματα, που αποτελούν, όπως αναφέρεται ανωτέρω, αναπόσπαστο τμήμα της σύμβασης, και επίσης αποκτούν ισχύ νόμου («α. παράρτημα Α-1 Σχέδιο Γενικής Διάταξης (Masterplan) και όροι δόμησης, β. παράρτημα Α-2. Τοπογραφικό Οικοπέδου Γ' Κλάδου ΓΕΝ, γ. παράρτημα Α-3. Καταστατικό του Οργανισμού, δ. παράρτημα Α-4. Σύμβαση δωρεάς της μετοχής της Κύκλωψ στο Ε.Δ., ε. παράρτημα Α-5. Εξοπλισμός του Πάρκου, στ. παράρτημα Α-6. Σύμβαση Υ/Β»).

Στο άρθρο δέκατο τρίτο θεσπίζονται οι τελικές διατάξεις και, στο άρθρο δέκατο τέταρτο, ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Β. Η διοικητική δράση του κράτους εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή της διοικητικής σύμβασης (βλ. Σπ. Φλογαίτη, Η διοικητική σύμβαση: έννοια και φύση, Αθήνα, 1991, σελ. 21). Η κύρωση της σύμβασης με νόμο είναι συνήθης πρακτική και κρίνεται αναγκαία όταν η σύμβαση είτε καταρτίσθηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπουν οι γενικές ή ειδικές διατάξεις, είτε περιέχει όρους που δεσμεύουν τρίτους (μη συμβαλλόμενους), είτε περιέχει όρους που αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία ή ρυθμίσεις για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εκτέλεση της σύμ-

βασης με διαιτησία. Στις περιπτώσεις αυτές η σύμβαση καταρτίζεται με ιδιωτικό έγγραφο, η ισχύς της όμως εξαρτάται από την κύρωσή της με νομοθετική πράξη, δυνάμει της οποίας και μόνο παράγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ιδρύει (βλ. ΣτΕ 880/2016 και 21/2019, καθώς και Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2017, σελ. 184 επ., σύμφωνα με τον οποίο, αν η σύμβαση δεν έχει κυρωθεί με νόμο, οι όροι της δεν δύνανται να υπερισχύσουν διατάξεων της νομοθεσίας).

Εξ άλλου, όπως γίνεται δεκτό και έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, όταν κυρούται σύμβαση με νομοθετική πράξη, οι σχετικοί με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων όροι της εξακολουθούν να έχουν συμβατικό χαρακτήρα. Αντιθέτως, οι όροι της που αποκλίνουν από τις ισχύουσες διατάξεις ή θέτουν απρόσωπους κανόνες που δεσμεύουν τρίτους, έχουν ισχύ τυπικού νόμου και, ως εκ τούτου, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτών είναι δυνατόν να προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας [βλ., ενδεικτικά, τις εκθέσεις επί των νομοσχεδίων «Κύρωση της Σύμβασης Μίσθωσης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της εταιρείας ENERGEAN OIL & GAS- ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΔΡΟΓΟΝΑΝΘΡΑΚΩΝ για την παραχώρηση του δικαιώματος έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων στη χερσαία περιοχή “Αιτωλοακαρνανία”» (ν. 4524/2018), «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης – Κατασκευής – Χρηματοδότησης – Λειτουργίας – Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του Νέου Διεθνούς Αερολιμένα Ηρακλείου Κρήτης και Μελέτη – Κατασκευή και Χρηματοδότηση των Οδικών του Συνδέσεων και άλλες διατάξεις» (ν. 4612/2019), «Κύρωση της από 3.2.2020 επιμέρους Σύμβασης Δωρεάς – Έργο Ι και της από 3.2.2020 τροποποιητικής σύμβασης της από 3.6.2019 επιμέρους Σύμβασης Δωρεάς – Έργο VI μεταξύ του Ιδρύματος «Κοινωφελές Ίδρυμα Σταύρος Σ. Νιάρχος» και του Ελληνικού Δημοσίου για την ενίσχυση και αναβάθμιση των υποδομών στον τομέα της Υγείας» (ν. 4667/2020), «Κύρωση της από 24.06.2021 Συμφωνίας Τροποποίησης Διατάξεων της από 31.05.2007 Σύμβασης Παραχώρησης για το Έργο «Μελέτη, Κατασκευή, Χρηματοδότηση, Λειτουργία, Συντήρηση και Εκμετάλλευση του Αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδος (Ε65)» που κυρώθηκε με τον ν. 3597/2007 (Α΄ 168), όπως αυτή τροποποιήθηκε: 1) με την από 28.11.2013 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της Σύμβασης Παραχώρησης» που κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο του ν. 4219/2013 «Κύρωση των Συμφωνιών Τροποποίησης των συμβάσεων παραχώρησης των μεγάλων οδικών έργων και ρύθμιση συναφών θεμάτων» (Α΄ 269), 2) με την από 19.12.2013 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της από 28.11.2013 Συμ-

φωνίας Τροποποίησης Διατάξεων Σύμβασης Παραχώρησης» που κυρώθηκε με το άρθρο 44 του ν. 4354/2015 «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (Α' 176)» και 3) με την από 11.12.2018 «Συμφωνία Τροποποίησης Διατάξεων της Σύμβασης Παραχώρησης» που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4586/2018 (Α' 217)» (ν. 4817/2021)].

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

Επί του άρθρων έκτου, όγδοου και ένατου

A. Με την παρ. 1 του άρθρου έκτου καθορίζονται όροι δόμησης σε οικόπεδο στην περιοχή Φλοίσβος στον Δήμο Παλαιού Φαλήρου (στα ακίνητα και τις εκτάσεις που περιγράφονται στις παρ. 1 έως 4 του άρθρου τρίτου του παρόντος), όπως απεικονίζεται στο Παράρτημα Α-1 της υπό κύρωση σύμβασης. Με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου καθορίζονται χρήσεις γης για το Πάρκο Ναυτικής Παράδοσης, μεταξύ άλλων, «α) στη συνολική έκταση της περιοχής παρέμβασης καθορίζεται η γενική κατηγορία χρήσης “Τουρισμός – Αναψυχή” σύμφωνα με το άρθρο 5 του π.δ. 59/2018 (Α' 114), (...), β) ειδικότερα, στη ζώνη αιγιαλού-παραλίας, που αποτελεί τμήμα της ανωτέρω περιοχής παρέμβασης και η οποία εμπίπτει στο ειδικό νομικό καθεστώς των τουριστικών δημοσίων ακινήτων, και στον παραχωρούμενο θαλάσσιο χώρο, επιτρέπονται ο ελλιμενισμός και η έκθεση σκαφών, καθώς και οι παρακάτω δραστηριότητες, λειτουργίες, εγκαταστάσεις και υποδομές με την επιφύλαξη του ν. 2971/2001 (Α' 285), περί αιγιαλού και παραλίας: (...)». Με την παρ. 3 του ανωτέρω άρθρου ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «[σ]τη ζώνη αιγιαλού-παραλίας και στον θαλάσσιο χώρο επιτρέπονται οι παρακάτω ειδικές χρήσεις, με σκοπό την εξυπηρέτηση του χωρικού προορισμού της περιοχής του Πάρκου Ναυτικής Παράδοσης σύμφωνα με το άρθρο 13 του π.δ. 59/2018 (Α' 114) (...)».

Το άρθρο όγδοο αφορά καθορισμό του ανώτατου επιτρεπόμενου συντελεστή δόμησης, με τροποποίηση της περ. γ' της παρ. 5 του άρθρου 3 του από 1.3.2004 Π.Δ. «Καθορισμός ζωνών προστασίας, χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην παραλιακή ζώνη της Αττικής από το Φαληρικό Όρμο μέχρι την Αγία Μαρίνα Κρωπίας» (ΦΕΚ Δ' 254/2004), όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του από την Υ.Α. 32025/2014 «Τροποποίηση των ποσοστών ανάπτυξης των επιτρεπομένων χρήσεων γης στον Τουριστικό Λιμένα Φλοίσβου» (ΦΕΚ ΑΑΠ 233/2014).

Με το άρθρο ένατο γίνεται προσθήκη επιτρεπόμενων χρήσεων γης και δραστηριοτήτων στην περιοχή ανέγερσης του Πάρκου Ναυτικής Παράδο-

σης, με τροποποίηση του άρθρου 3 του από 26.11.2013 Π.Δ. «Έγκριση προγράμματος ολοκληρωμένης ανάπτυξης του Φαληρικού Όρμου και Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αυτού» (ΦΕΚ ΑΑΠ 443/6.12.2013).

Β. Όπως έχει και παλαιότερα επισημανθεί από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (βλ. από 2-12-2020 Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας», σελ. 19 επ., καθώς και από 16-10-2017 Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Έλεγχος και προστασία του δομημένου περιβάλλοντος», σελ. 22 επ.), κατά τη νομολογία του ΣτΕ, «(...) από τον συνδυασμό των συνταγματικών διατάξεων προς τις διατάξεις του Π.Δ. της 23.2.1987 και ιδίως εκείνων των άρθρων 2 επ. αυτού, στις οποίες ορίζεται ότι σε κάθε κατηγορία χρήσεων επιτρέπονται "μόνον" οι εκεί αναφερόμενες χρήσεις, συνάγεται ότι με την ισχύουσα νομοθεσία καθιερώνεται το σύστημα της "τυποποιήσεως" των κατηγοριών χρήσεων γης. Κατά το σύστημα αυτό, η διενεργούμενη τον πολεοδομικό σχεδιασμό διοίκηση δεν είναι ελεύθερα να αναμειγνύει τις χρήσεις γης, νοθεύοντας τις ορισθείσες διά του Δ/τος κατηγορίες, αλλ' οφείλει να επιλέγει για κάθε περιοχή μία κατηγορία χρήσεων με το περιεχόμενο, το οποίο ορίζουν οι ως άνω διατάξεις και με εξυπακουόμενη την δυνατότητα να αφαιρεί ωρισμένες από τις επιτρεπόμενες χρήσεις, εφ' όσον δεν παραβιάζεται η πολεοδομική λειτουργία της οικείας κατηγορίας» (ΣτΕ 451/2003). Επίσης κατά τη νομολογία του ΣτΕ, με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, «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 ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό, υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με τη φυσιογνωμία, τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Κριτήρια για τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβιώσεως των κατοίκων» (ΣτΕ Ολομ. 1528/2003). Κατ' ακολουθίαν τούτων, απαγορεύεται, καταρχήν, η λήψη μέτρων που επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβιώσεως και υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή του διαγραφόμενου από την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία οικιστικού περιβάλλοντος. Επομένως, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις εφόσον η εισαγόμενη νέα ρύθμιση αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών διαβιώσεως των κατοίκων. Η τήρηση της συνταγματικής αυ-

τής επιταγής υπόκειται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος οφείλει, βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας, να σταθμίσει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση κατά πόσο υποβαθμίζεται το περιβάλλον» (ΣτΕ Ολομ. 1528/2003). Ειδικότερα, κατά τον καθορισμό ή την τροποποίηση χρήσεων γης, οι οποίες αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της κατά το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος επιβαλλόμενης, κατά τα ανωτέρω, ορθολογικής χωροταξίας και πολεοδομίας και καθορίζουν την πολεοδομική φυσιογνωμία κάθε οικισμού, από την οποία, ενόψει και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του, εξαρτάται η λειτουργικότητά του, πρέπει να αναζητείται ο πλέον πρόσφορος τρόπος θεραπείας των πολεοδομικών αναγκών, δυνάμει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων, συναπτομένων προς το σεβασμό του περιβάλλοντος, την ασφάλεια, υγιεινή και αισθητική, αλλά και τη λειτουργικότητα των πόλεων και οικισμών, την ικανότητά τους, δηλαδή, να επιτελούν την κύρια λειτουργία τους, χωρίς να επιρρίπτουν σε άλλους οικισμούς τα βάρη που αυτή η λειτουργία συνεπάγεται.

Περαιτέρω, στο πλαίσιο της αρχής της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης έχουν διαμορφωθεί από τη νομολογία του ΣτΕ κανόνες χωροταξικής και πολεοδομικής ανάπτυξης, όπως η απαγόρευση της απεριόριστης μεταφοράς του συντελεστή δόμησης (ΣτΕ 1310/1993), της επιδείνωσης των όρων δόμησης, όπως είναι η αντικατάσταση του πανταχόθεν ελεύθερου οικοδομικού συστήματος με δυσμενέστερο (ΣτΕ 10/1989) ή η αύξηση του συντελεστή δόμησης (ΣτΕ 1310/1993), η απαγόρευση χρήσης, έστω και κοινωφελούς, των περιαστικών δασικών εκτάσεων (ΣτΕ 8197/1993) ή του αστικού πρασίνου από δημόσιους υπόγειους σταθμούς (ΣτΕ 2242/1994), η αναχαίτιση της περαιτέρω ανάπτυξης των μεγαλουπόλεων (ΠΕ ΣτΕ 2/1996), η προτεραιότητα στη βελτίωση των υποβαθμισμένων περιοχών των μεγαλουπόλεων, στη διασφάλιση επαρκών ελευθέρων κοινοχρήστων χώρων, με σκοπό τουλάχιστον τη διατήρηση της ποιότητας ζωής στους οικισμούς, και ειδικότερα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 24 παρ. 2 και 3 Σ σχετικώς με την «(...) συνταγματική υποχρέωση της Διοικήσεως να συντάξει χωροταξικό σχέδιο» (ΣτΕ Πρακτικό Επεξεργασίας 304/1994, βλ. εκτενώς σε Μ. Δεκλερή, Ο δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος - Εγκόλπιον βιωσίμου αναπτύξεως, 1996, σελ. 57 επ., ΣτΕ 1525/1981, 1876/1980). Η απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 10/1988 έθεσε τα κριτήρια με τα οποία είναι δυνατή η τροποποίηση των ισχυουσών πολεοδομικών ρυθμίσεων, κάνοντας αναφορά στην, βάσει του άρθρου 24 παρ. 2 Σ, αρχή του «πολεοδομικού κεκτημένου». Συμφώνως προς την εν λόγω αρχή, «(...) αι θεσπιζόμεναι τροποποιήσεις οικοδομικών κανονισμών και σχεδίων πόλεως δέον να μη συνεπάγονται υποβάθμισιν του περιβάλλοντος, ήτοι μείωσιν των ελευθέρων χώρων, του πρασίνου (...) ή χειρο-

τέρευση των συνθηκών φωτισμού, ηλιασμού, αερισμού κ.λπ. όλων των οικοδομημένων ακινήτων (βλ. και ΣτΕ 4477/1995, ΔιΔικ 1995 σελ. 1378). Καθιερώνεται αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος που περιλαμβάνει τη διατήρηση στο διηνεκές των πολιτιστικών στοιχείων και τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών. Αν οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί δεσμεύουν ουσιαδώς την ιδιοκτησία, δημιουργούν δικαίωμα αποζημίωσης. Επίσης, μπορούν να καθορίζονται με υπουργική απόφαση ζώνες απόλυτης δόμησης και δόμησης με περιορισμούς. Ο καθορισμός των ζωνών αυτών δεν προϋποθέτει προηγούμενη κήρυξη του χώρου ως αρχαιολογικού (ΣτΕ 2182/1994, ΔιΔικ 1995 σελ. 745, βλ. εκτενή ανάπτυξη σε Μ. Δεκλερή, όπ. παρ., σελ. 90 επ.). Σε κάθε περίπτωση, ως όριο των σχετικών τροποποιήσεων και μεταβολών τίθεται η μη απόκλιση από τις ρυθμίσεις που τίθενται από τον ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό: «(...) για τη θέσπιση των σχετικών ρυθμίσεων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο από τη Διοίκηση όσο και από τον τυπικό νομοθέτη τα πορίσματα και οι εφαρμογές των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, αλλά και κάθε άλλης επιστήμης που σχετίζεται με τη συγκεκριμένη ρύθμιση (...)» (βλ. ΣτΕ Ολ 376/2014 ΣτΕ 415/2011 Ολομ., 3838/2009, 123/2007). Κατ' ακολουθίαν τούτων, καταρχήν, δεν επιτρέπεται η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωση των όρων διαβίωσης και την υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή οικιστικού περιβάλλοντος (ΣτΕ 1528/2003 Ολομ., 1847/2008 Ολομ., 3059/2009 Ολομ., 415/2011 Ολομ.), εάν δε τέτοια μέτρα ληφθούν με νόμο, πρέπει είτε σε αυτόν είτε στην αιτιολογική του έκθεση ή στις συζητήσεις στη Βουλή ή, με βάση τις συντρέχουσες πραγματικές συνθήκες υπό τις οποίες κατέστη αναγκαία η ψήφισή του, να προκύπτει ο ειδικός πολεοδομικός λόγος ο οποίος επέβαλε τη λήψη τους (πρβλ. ΣτΕ 1528/2003 Ολομ.). Η τήρηση της συνταγματικής αυτής επιταγής δεν εκφεύγει του ελέγχου του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος οφείλει βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας να σταθμίσει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εάν και κατά πόσον υποβαθμίζεται το περιβάλλον (ΣτΕ 3059/2009 Ολομ., 415/2011 Ολομ.).

Τέλος, έχει κριθεί ότι: «(...) Κατά τον καθορισμό ή την τροποποίηση των χρήσεων γης και τον καθορισμό του συντελεστή δόμησης, που συνιστούν ουσιαστική στοιχεία της κατά τα ανωτέρω επιβαλλόμενης ορθολογικής χωροταξίας και πολεοδομίας και καθορίζουν την πολεοδομική φυσιογνωμία κάθε οικισμού, από την οποία, εν όψει και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του, εξαρτάται η λειτουργικότητά του, πρέπει να αναζητείται ο πλέον πρόσφορος τρόπος θεραπείας των πολεοδομικών αναγκών, δυνάμει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων, συναπτομένων προς τον σεβασμό του περιβάλλοντος, την ασφάλεια αλλά και τη λειτουργικότητα των πόλεων και των οικισμών,

την ικανότητά τους, δηλαδή, να επιτελούν την κύρια λειτουργία τους και γι' αυτούς αλλά και για το ευρύτερο χωρικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται (...)» (ΣτΕ 374/2014 Ολομ., πρβλ., επίσης, ΣτΕ 415/2011 Ολομ., 3059/2009 Ολομ.).

Αθήνα, 13 Φεβρουαρίου 2023

Ο εισηγητής
Νικόλαος Παπαχρήστος
Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών