

**Σύνταγμα και αυθαίρετα**

**ΣτΕ Ολ. 3500/2009**

Προεδρεύων: Μ. Βροντάκης, *Αντιπρόεδρος*  
 Εισηγητής: Ν. Ρόζος, *Σύμβουλος*  
 Δικηγόροι: Επ. Σπηλιωτόπουλος,  
 Σ. Σπηλιωτοπούλου, Ευ.  
 Τριανταφύλλου, Σπ. Νικολάου,  
 Χ. Χρυσανθάκης

**Νομικές Διατάξεις:** άρθρα 2 παρ. 1, 4 παρ. 1, 24, 25 παρ. 1, 106 παρ. 2 Σ, 8 παρ. 5 ν. 3044/2002, 12 παρ. 3 ν. 3207/2003

*Διατάξεις οι οποίες επιτρέπουν την εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών ανεγειρομένων μετά τη θέσπιση των βασικών πολεοδομικών κανόνων που εκδόθηκαν σε εκπλήρωση της επιταγής του άρθρου 24 παρ. 2 Σ και κατά παράβαση των διατάξεων που αφορούν όρους και περιορισμούς δόμησης ή χρήσεις γης αντιβαίνουν στο άρθρο 24 Σ και, επιπροσθέτως, στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου, του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου και της ισότητας. Αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρου 8 παρ. 5 του ν. 3044/2002.*

*Από το άρθρο 24 παρ. 2 Σ, σε συνδυασμό με το άρθρο 106 παρ. 2 Σ, συνάγεται ότι θέσπιση εξαιρετικής πολεοδομικής ρύθμισης μπορεί να δικαιολογείται από την ανάγκη άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, υπό την προϋπόθεση ότι από τη μελέτη που συνοδεύει την εκπόνηση της εν λόγω εξαιρετικής ρύθμισης προκύπτει ότι η άσκηση της προαναφερόμενης οικονομικής δραστηριότητας είναι απαραίτητη για την επίτευξη προέχοντος σκοπού δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος εξάλλου δεν μπορεί να επιτευχθεί με ανάπτυξη της οικονομικής αυτής δραστηριότητας μόνο σε περιοχές όπου η άσκησή της επιτρέπεται κατά τις πάγιες πολεοδομικές ρυθμίσεις. Αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 8 του ν. 2508/1997 (μειοψ.).*

[...]

8. Επειδή, στο άρθρο 24 του Συντάγματος όριζε, πριν την αναθεώρησή του με το Ψήφισμα της 6.4.2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, ότι «1. ... 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». Στη διάταξη αυτή προστέθηκε, με την ανωτέρω αναθεώρησή του, το εξής εδάφιο: «Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης». Οι επόμενες παρ. 3 και 5, οι οποίες δεν αναθεωρήθηκαν, ορίζουν τα εξής: «3. Για να αναγνωρισθεί μια περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτήτες που περιλαμβάνονται σε αυτή συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πηλατιές και χώροι για κοινωφελείς γενικές χρήσεις και σκοπούς... 5. Οι διατάξεις

των προηγούμενων παραγράφων εφαρμόζονται και στην αναμόρφωση των οικιστικών περιοχών που ήδη υπάρχουν...».

9. Επειδή, οι συνταγματικές αυτές διατάξεις, οι οποίες τέθηκαν για πρώτη φορά με το Σύνταγμα του 1975, απευθύνουν στον κοινό νομοθέτη και στην κατ' εξουσιοδότησή του κανονιστικές δρώσα Διοίκηση, την επιταγή να ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, τη φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Ουσιαδές στοιχείο του σχεδιασμού αυτού είναι ο καθορισμός ή η τροποποίηση των χρήσεων γης της πόλεως (ΣτΕ 451/2003), κριτήρια δε για τη 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 (ΣτΕ Ολ. 1528/2003, 965/2007, Ολ. 123/2007), μη επιτρεπομένης της χειροτερεύσεώς τους με οποιονδήποτε τρόπο, όπως με την επί το δυσμενέστερο μεταβολή της επιτρεπόμενης χρήσεως -αν αυτή δεν επιβάλλεται από εξαιρετικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος προς εξυπηρέτηση προέχουσας σημασίας σκοπού κατά την μετά από στάθμιση ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη, υποκείμενη σε δικαστικό έλεγχο- ή τη νόθευσή της (ΣτΕ 451/2003, 3756/2000). Τούτων έπεται, ότι μέχρις ότου τεθούν για πρώτη φορά από τον νομοθέτη, προς εκπλήρωση της ανωτέρω, το πρώτον επίσης θεθείσης συνταγματικής επιταγής, οι βασικοί κανόνες πολεοδομίας, είναι συνταγματικώς ανεκτά η πρόβλεψη της δυνατότητας εξαίρεσεως από την κατεδάφιση κατασκευών που έχουν αυθαίρετως ανεγερθεί πριν τη θέσπιση των κανόνων αυτών που τίθενται εν γνώσει ακριβώς της ανωτέρω κατ' εξαίρεση δυνατότητας (παλαιές κατασκευές), αλλὰ ως εξαιρετικής ρυθμίσεως και υπό όρους, ώστε αφ' ενός να μην αποδυναμώνεται ουσιαδώς η αποτελεσματικότητα των θεσπιζόμενων κανόνων και, αφ' ετέρου, να μην προκαλείται βλάβη σε φυσικά οικοσυστήματα, οικιστικά σύνολα και πολιτιστικά στοιχεία που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας. Είναι, όμως, αντίθετες προς την ανωτέρω συνταγματική επιταγή διατάξεις, με τις οποίες επιτρέπεται η υπό τους αυτούς όρους εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών που ανεγείρονται μεταγενεστέρως, μετά δηλαδή τη θέσπιση των ανωτέρω πολεοδομικών κανόνων, και κατά παράβαση των διατάξεων που αφορούν τους όρους και περιορισμούς δομήσεως ή τις χρήσεις γης (νέες κατασκευές). Και τούτο διότι η εξαίρεση αυτή από την κατεδάφιση συνεπάγεται τη νόθευση και τη συνεχή ανατροπή του γενομένου βάσει των νέων πολεοδομικών κανόνων πολεοδομικού σχεδιασμού, ανατροπή η οποία, είτε αφορά τα κτήρια και τον τρόπο δομήσεώς τους είτε τη χρήση τους, έχει ως αποτέλεσμα τη χειροτέρευση των συνθηκών διαβίωσης, πολλῶ δε μάλλον όταν οι όροι εξαίρεσεως από την κατεδάφιση μιας νέας, παραβιάζουσας τους όρους δομήσεως αυθαίρετης κατασκευής ή διατηρήσεως μιας επανεμφανιζόμενης, αλλὰ μη επιτρεπομένης χρήσεως, επιβάλλουν να εκτιμάται η πολεοδομική επιβάρυνση της περιοχής, όπου ευρίσκεται η κατασκευή ή η χρήση από την εξαίρεση μόνης αυτής από την κατεδάφιση και όχι από το σύνολο των ήδη εξαιρεθεισών όσο και των εξαιρουμένων από την κατεδάφιση νέων αυθαίρετων κατασκευών της περιοχής αυτής, προς την οποία εξαίρεση ταυτίζεται και η διατήρηση επανεμφανιζόμενων αλλὰ κατά την ισχύουσα πολεοδομική ρύθμιση μη επιτρεπόμενων πλεόν χρήσεων.

**10.** Επειδή, εξ άλλου, διάταξη νόμου η οποία, για να καμφθεί ο τεθείς -σε συμμόρφωση προς τη διατυπούμενη στο άρθρο 24 παρ. 2 Σ επιταγή- βασικός πολεοδομικός κανόνας ότι κατεδαφίζονται ανεξαιρέτως όλες οι υπό την εκτεθείσα έννοια νέες κατασκευές που παραβιάζουν τους ισχύοντες κανόνες δομήσεως και χρήσεως γης, και να εισαχθεί απόκλιση από αυτόν, θεσπίζει προς τούτο για το μέλλον ως εξαιρετική ρύθμιση την πρόβλεψη της δυνατότητας να εξαιρούνται από την κατεδάφιση αυθαίρετες κατασκευές, ακόμα και αν τίθεται υπό τη μορφή παραπομπής στο περιεχόμενο της -συνταγματικής ανεκτής για τους προεκτεθέντες λόγους- ρυθμίσεως η οποία αφορά τις υπό την εκτεθείσα έννοια παλαιές κατασκευές, είναι αντισυνταγματική επιπροσθέτως γιατί αντιβαίνει επίσης: Αφ' ενός στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου (ήδη, μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, ρητώς κατοχυρούμενη στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Συντάγματος), αφ' ετέρου δε στη συνταγματική αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος). Ειδικότερα, αντιβαίνει στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου, εφόσον θεμελιώδης επιδίωξη του Κράτους δικαίου είναι η πραγμάτωση του Δικαίου στην Πολιτεία, που πρωτίστως επιτυγχάνεται με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου. Η υποχρέωση αυτού του Κράτους 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 της ρυθμίσεώς τους, ασκούν τα συνταγματικά κατοχυρωμένα ατομικά και κοινωνικά τους δικαιώματα και μετέχουν στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας (άρθρο 5 παρ. 1 Συντάγματος). Εξ άλλου, ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου, που αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας, επιβάλλουν στο Κράτος την υποχρέωση να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστή εφαρμογή των νόμων, να προασπίζει τα νομίμως και όχι τα παρανόμως κτηθέντα από τους πολίτες αγαθά καθώς και να σέβεται και να προάγει με κάθε πρόσφορο μέσο την εμπιστοσύνη των πολιτών στον νόμο και την έννομη τάξη, την ύπαρξη και τη διατήρηση της οποίας εγγυάται η αποτελεσματική λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών επιβολής και εφαρμογής του νόμου (ΣτΕ 247/1980, βλ. και ΣτΕ 278/2007). Στη δε συνταγματική αρχή της ισότητας αντιβαίνει διότι θέτει σε μειονεκτική μοίρα, έναντι εκείνων των οποίων οι ανεγερθείσες ή διαρρυθμισθείσες οικοδομές είναι αυθαίρετες λόγω παραβιάσεως των ισχυόντων όρων δομήσεως και χρήσεως γης αλλή εν τούτοις εξαιρούνται από την κατεδάφιση, τους νομοταγείς πολίτες που έχουν ιδιοκτησία στην ίδια περιοχή και οι οποίοι, μοιλονότι 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 (ΣτΕ 274/1980).

**11.** Επειδή, προς εκπλήρωση της ανωτέρω, διατυπούμενης στο άρθρο 24 παρ. 2 Σ συνταγματικής επιταγής, εκδόθηκαν οι ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών» (ΦΕΚ 169 Α') και 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (ΦΕΚ 33 Α'). Με τον τελευταίο

αυτό νόμο προβλέπεται, πηλην 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 πολεοδομηση περιοχή ενός τουλάχιστον Δήμου ή Κοινότητας» (άρθρο 2 παρ. 1 = άρθρο 38 παρ. 1 Κ.Β.Π.Ν.), περιλαμβάνει, πηλην 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 2 παρ. 2 = άρθρο 38 παρ. 2 Κ.Β.Π.Ν.) και δημιουργεί, στην περιοχή του εγκεκριμένου σχεδίου «...το πλαίσιο για πιθανές τροποποιήσεις του» (άρθρο 2 παρ. 3 = άρθρο 38 παρ. 3 Κ.Β.Π.Ν.). Στο δεύτερο επίπεδο εκπονείται πολεοδομική μελέτη, η οποία κατά μεν το άρθρο 6 του ν. 1337/1983 «2. ...εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις του γενικού πολεοδομικού σχεδίου και εξειδικεύει τις προτάσεις και τα σχετικά προγράμματά του» (= άρθρο 43 παρ. 2 Κ.Β.Π.Ν.), κατά δε το άρθρο 7 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...» (παρ. 2 = άρθρο 44 παρ. 2 Κ.Β.Π.Ν.). Παραλλήλως, με το υπό τον τίτλο «Αυθαίρετες κατασκευές» Κεφάλαιο Β' του αυτού ν. 1337/1983, που περιλαμβάνει τα άρθρα 15 έως 22, ρυθμίστηκαν τα της αντιμετώπισεως των εκουσών προηγουμένως ανεγερθείσες αυθαίρετες κατασκευών. Ειδικότερα, με την παρ. 1 του άρθρου 15 του αυτού 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» (όπως το εδάφιο αυτό αντικαταστάθηκε αρχικώς με το άρθρο 8 παρ. 6 του ν. 1512/1985 (ΦΕΚ 4 Α') και τελικώς με την παρ. 4 του άρθρου 2 του ν. 1772/1988, ΦΕΚ 91 Α'). Επί πηλέον 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 υποβλήθέντα 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 το οποίο λαμβάνει υπόψη του και τις περ. α', β' και γ' της παρ. 1 του άρθρου 16 του νόμου αυτού. Για τα αυθαίρετα αυτά έχουν εφαρμογή μόνον οι παρ. 1 και 3 του παρόντος άρθρου 15» (όπως τα ανωτέρω τρία εδάφια της παρ. 1 του άρθρου 15 αυτού προστέθηκαν με το άρθρο 8 παρ. 7 του ν. 1512/1985). Στις δε παρ. 2 και 3 του ίδιου άρθρου 15 (= άρθρο 386 παρ. 2 και 3 Κ.Β.Π.Ν.) ορίζεται ότι «2. Δεν υπόγονται στις διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου και κατεδαφίζονται κατά τις ισχύουσες διατάξεις τα κτίσματα που βρι-

σκονται 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... ε) σε δημόσια κτήματα, 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 ιδιαίζουσα σημασία...». Με το άρθρο 16 του αυτού ν. 1337/1983 ορίζεται ότι: «1. Τα εκτός σχεδίου πόλεων... αυθαίρετα κτίσματα της παρ. 1 του άρθρου 15 που εντάσσονται σε πολεοδομικό σχέδιο και βρίσκονται σε δομήσιμους χώρους μπορεί να εξαιρούνται οριστικά της καταδάφησης, έστω και αν αντιβαίνουν στους όρους και περιορισμούς δόμησης της περιοχής εφ' όσον ταυτόχρονα: α) δεν παραβιάζουν υπέρμετρα την πόλη ή τον οικισμό ή στοιχείο αυτών που έχει ιδιαίζουσα σημασία, με σημαντική υπέρβαση του συντελεστή δόμησης και των ακάθιπτων χώρων ή με αύξηση του ύψους, β) δεν παραβιάζουν το άμεσο ή πληγότερο περιβάλλον γενικά ή με την ειδική χρήση που έχουν και γ) δεν είναι επικίνδυνα από στατική άποψη... 2. Δεν περιλαμβάνονται στις διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου και καταδαφίζονται τα αυθαίρετα κτίσματα που αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 15. 3. Η απόφαση για την εξαίρεση από την καταδάφηση εκδίδεται από τον νομάρχη με σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας... 7. Οι παρ. 1, 2 και 3 του άρθρου αυτού εφαρμόζονται ανάλογα και για τα αυθαίρετα κτίσματα της παρ. 1 του άρθρου 15 που βρίσκονται μέσα σε εγκεκριμένα σχέδια πόλεων...» (όπως η παρ. 7 αναριθμήθηκε από 6 με την παρ. 8 του άρθρου 8 του ν. 1512/1985 (= άρθρο 387 παρ. 1, 2 και 8 Κ.Β.Π.Ν.). Περαιτέρω, με το υπό τον τίτλο «Νέα αυθαίρετα» άρθρο 17 του αυτού ν. 1337/1983 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 καταδαφίζονται υποχρεωτικά από τους κυρίου ή συγκυρίου τους, έστω και αν έχει αποπερατωθεί η κατασκευή ή αν το κτίσμα κατοικείται ή χρησιμοποιείται με οποιοδήποτε τρόπο. 2. ...» (= άρθρο 382 παρ. 1 Κ.Β.Π.Ν.), ενώ με το άρθρο 18 ότι: «1. ... 2. ... 3. ... 4. Αυθαίρετα για την εφαρμογή των άρθρων του Κεφαλαίου Β' του νόμου αυτού νοούνται όσα εμπíπτουν στην παρ. 2 του άρθρου 118 του ν.δ. 8/1983 «περί Γ.Ο.Κ.» όπως ισχύει...» (= άρθρο 383 παρ. 4 Κ.Β.Π.Ν.). Τέλος, με το άρθρο 22 του νεότερου και ήδη ισχύοντος Γ.Ο.Κ. του 1985 (ν. 1577/1985, ΦΕΚ 210 Α') ορίζεται ότι: «1. Για την εκτέλεση οποιασδήποτε εργασίας δόμησης εντός ή εκτός οικισμού απαιτείται οικοδομική άδεια της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας. Τέτοιες εργασίες είναι ιδίως... η ...επισκευή, διαρρύθμιση... κτηρίων... 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 τον 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 (ΦΕΚ 140 Α') ως εξής: «Αυθαίρετη κατά το προηγούμενο εδάφιο κατασκευή, η οποία όμως δεν παραβιάζει τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις ή αυτές που ίσχυαν κατά τον 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 μόνον τα πρόστιμα...». Τέλος, με το από 23.2.1987 π.δ. «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης» (ΦΕΚ 166 Δ'/6.3.1987) καθορίστηκαν οι χρήσεις γης στις περιοχές των Γ.Π.Σ., προβλεπόμενου ότι στο περιεχόμενο της κατηγορίας «αμιγής κατοικία» περιλαμβάνεται, πλην άλλων η ειδικότερη χρήση «2. Ξενώνες μικρού δυναμικού (περί τις 20 κλίνες)» (άρθρο 2 = άρθρο 231 παρ. 2 Κ.Β.Π.Ν.) και όχι η ειδικότερη χρήση «ξενοδοχεία», που περιλαμβάνεται στην κατηγορία «γενική κατοικία» για μονάδες με δυναμικότητα έως 100 κλίνες (άρθρο 3 παρ. 2 = άρθρο 232 παρ. 2 Κ.Β.Π.Ν.) και στην κατηγορία «πολεοδομικά κέντρα» και «τουρισμός - αναψυχή» χωρίς περιορισμό ως προς τον αριθμό κλινών (άρθρα 4 παρ. 2 και 8 παρ. 1, αντιστοίχως = άρθρα 233 παρ. 2 και 237 παρ. 1 Κ.Β.Π.Ν.).

**12.** Επειδή, από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγονται τα εξής: Με αυτές, προς εκπλήρωση της αναφερόμενης στη σκέψη 8 συνταγματικής επιταγής, θεσπίστηκαν επί νέας βάσεως οι κανόνες του πολεοδομικού σχεδιασμού. Οι ανωτέρω κανόνες περιλαμβάνουν, πλην άλλων, το σύστημα της «τυποποίησης» των χρήσεων γης. Κατ' αυτό, οι χρήσεις γης κατατάσσονται σε κατηγορίες, όπως «Αμιγής κατοικία», «Γενική κατοικία» κ.λπ., εκάστη των οποίων έχει ως περιεχόμενο ειδικές χρήσεις, απαγορευόμενης της νοθεύσεως των κατηγοριών με την προσθήκη σε κάποια από αυτές ειδικής χρήσεως που περιλαμβάνεται στο περιεχόμενο άλλης κατηγορίας (ΣτΕ 451/2003, 3756/2000). Εν όψει δε των κανόνων αυτών ρυθμίστηκαν και τα της τύχης τόσο των παλαιών (εχουσών ανεγερθεί μέχρι 31.1.1983) αυθαίρετων κατασκευών όσο και των νέων (ανεγειρομένων μετά την ημερομηνία αυτή). Στις αυθαίρετες κατασκευές των δύο αυτών κατηγοριών περιλαμβάνονται και οι παραβιάζουσες 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 καταδαφίσεως, με παράλληλη όμως πρόβλεψη της δυνατότητας εξαίρεσής τους από την καταδάφηση, η οποία όμως συνιστά απόκλιση από τον ανωτέρω κανόνα (ΣτΕ 3632/1992, 1700/1995, 3356/2005 7μελούς κ.ά.). Κατά συνέπεια, είναι στενώς ερμηνευτέες οι προαναφερόμενες διατάξεις (ΣτΕ 4236/1987, 1041/1990), με τις οποίες επιτρέπεται η εξαίρεση εάν υποβληθεί προς τούτο σχετική δήλωση και ύστερα από κρίση της πολεο-



δομικής 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 πόλεως, η κρίση περί οριστικής εξαιρέσεως από την κατεδάφιση είναι επιτρεπτή μόνον 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 (ΣτΕ 3356/2005). 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 (ΣτΕ 2565/2004, 3210/1998, 948/1989, 525, 2052/1988), και των οποίων η διατήρηση επίσης θα συνεπήγεται τη χειρότερηση 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 κατεδαφίσεως παλαιές κατασκευές που παραβιάζουν τους όρους δομήσεως και οι επιτρεπώς δυνάμενες να διατηρηθούν χρήσεις που δεν περιλαμβάνονται στις πρόνοιες της πολεοδομικής ρυθμίσεως, ισχύει, σύμφωνα με την αυτή συνταγματική επιταγή, ο κανόνας της κατεδαφίσεως 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 επιβάρησε την κατεδάφιση των αυθαιρέτων 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.

**13.** Επειδή, με την παρ. 5 του άρθρου 8 του ν. 3044/2002, στο άρθρο 17 του ν. 1337/1983 το οποίο, όπως αναφέρεται στην προηγούμενη σκέψη, δεν επιτρέπει την εξαίρεση από την κατεδάφιση των νέων αυθαιρέτων κατασκευών, εντός ή εκτός σχεδίων πόλεων ή οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923, προστέθηκε παρ. 14 που έχει ως εξής «Τα τρία τελευταία εδάφια της παρ. 1 του άρθρου 15, όπως προστέθηκαν με την παρ. 7 του άρθρου 8 του ν. 1512/1985 (ΦΕΚ 4 Α') εφαρμόζονται και για τα αυθαίρετα του παρόντος άρθρου». Με την παρ. 4 δε του ίδιου άρθρου 8 ν. 3044/2002 προστέθηκε στο τέλος του δευτέρου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου 22 του Γ.Ο.Κ. έτους 1985, όπως αντικαταστάθηκε με το ανωτέρω άρθρο 19 παρ. 3 του ν. 2831/2000, το εξής νέο εδάφιο: «Απαγορεύεται η νομιμοποίηση της κατασκευής, αν κατά τον χρόνο που ζητείται η νομιμοποίηση τα κτίσματα βρίσκονται μέσα στους χώρους που ορίζονται στην παρ. 2 του άρθρου 15 του ν. 1337/1983 ή σε περιοχές που ορίζονται στην υπουργική απόφαση, η οποία εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 3 του πιο πάνω άρθρου ή τα κτίσματα συγκεντρώνουν τις οριζόμενες στην ίδια υπουργική απόφαση προϋποθέσεις».

**14.** Επειδή, η παρατιθέμενη στην προηγούμενη σκέψη διάταξη παρέχει τη δυνατότητα να εξαιρούνται από την κατεδάφιση νέα αυθαίρετα εντός ή εκτός συγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών, και μάλιστα όχι μόνο τα ανεγερθέντα μετά την 31.1.1983 και έως τη δημοσίευσή της υφιστάμενα, αλλά

και, χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό, όσα μεταγενεστέρως θα υπάρξουν, προσλαμβάνοντας έτσι η διάταξη αυτή χαρακτήρα πάγιας ρυθμίσεως. Κατά την αυτή διάταξη, η εξαίρεση, η οποία κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 11, χωρεί και στην περίπτωση ανεπίτρεπτων χρήσεων και εγκρίνεται με απόφαση του νομάρχη ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Χ.Ο.Π. του νομού, έχει εφαρμογή επί κτισμάτων ή χρήσεων που αντίκεινται μεν στις οικείες πολεοδομικές διατάξεις, αλλά έχουν ανεγερθεί ή εγκατασταθεί βάσει αδειάς, η οποία εκδόθηκε ύστερα από έλεγχο της πολεοδομικής αρχής και μεταγενέστερα ανακλήθηκε για λόγο που δεν σχετίζεται με την υποβολή ανακριβών στοιχείων για την έκδοση της αδειάς, εφ' όσον συντρέχουν οι σωρευτικές οριζόμενες στην παρ. 1 του άρθρου 16 του ν. 1337/1983, λοιπές προϋποθέσεις. Λόγω δε της ταυτότητας του νομοθετικού λόγου, η τελευταία αυτή ρύθμιση καταλαμβάνει, πέραν της περιπτώσεως της ανακλήσεως της οικοδομικής αδειάς και την περίπτωση της ακυρώσεώς της με δικαστική απόφαση (ΣτΕ 3105/1990). Με αυτήν όμως τη ρύθμιση ανατρέπεται ο, σύμφωνος με τη συνταγματική επιταγή που διατυπώνεται με το άρθρο 24 του Συντάγματος και σε συμμόρφωση προς αυτή κανόνας που έχει τεθεί με το άρθρο 17 παρ. 1 του ν. 1337/1983 και το άρθρο 22 παρ. 3 του ισχύοντος Γ.Ο.Κ. και κατά τον οποίο, προκειμένου να μη νοθευτεί ο κατά τους κανόνες που θεσπίστηκαν κατ' εφαρμογή της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως πολεοδομικός σχεδιασμός, απαγορεύεται η εξαίρεση από την κατεδάφιση νέων αυθαιρέτων κατασκευών ή η κατ' εξαίρεση διατήρηση μη επιτρεπόμενων χρήσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι χρήσεις που είχαν εγκατασταθεί σε ορισμένο κτήριο στο παρελθόν και είχαν διακοπεί, επανεγκαταστάθηκαν δε μετά την οριζόμενη από την ανωτέρω διάταξη του ν. 1337/1983 ημερομηνία κατά παράβαση των ήδη ισχυουσών πολεοδομικών διατάξεων. Και τούτο διότι επιτρέπεται με τη ρύθμιση αυτή η εξαίρεση από την κατεδάφιση των ανωτέρω κατασκευών ή η κατ' εξαίρεση διατήρηση χρήσεων που παραβιάζουν τις τεθείσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και ανεγέρθηκαν ή εγκαταστάθηκαν αντιστοίχως μετά την 31.1.1983, αλλά και θα ανεγείρονται ή θα εγκαθίστανται χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό στο μέλλον. Έτσι όμως ανατρέπεται ή επηρεάζεται δυσμενώς ο ορθολογικός σχεδιασμός και αποδυναμώνεται η εφαρμογή των όρων δομήσεως και των περιορισμών χρήσεως που έχουν θεσπιστεί ως οι ενδεικνυόμενοι για ορισμένη περιοχή και, πάντως, επέρχεται επιδείνωση των όρων διαβίωσης, στην εξασφάλιση των οποίων αποβλέπει το πολεοδομικό σχέδιο, λαμβανομένου επί πλέον υπόψη ότι σύμφωνα με την ανωτέρω ρύθμιση, οι προϋποθέσεις της εξαιρέσεως αναφέρονται αυτοτελώς σε κάθε εξεταζόμενο κτίσμα, χωρίς να εκτιμάται η συνοδική επιβάρυνση της περιοχής, όπου τούτο κείται, από την τυχόν εφαρμογή του μέτρου σε άλλες περιπτώσεις νέων αυθαιρέτων ή και λόγω εξαιρέσεως από την κατεδάφιση παλαιών αυθαιρέτων. Συνεπώς, σύμφωνα με όσα αναφέρονται στις σκέψεις 9 και 12, η εν λόγω διάταξη του άρθρου 8 παρ. 5 του ν. 3044/2002 είναι αντισυνταγματική διότι αντιβαίνει στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος και, επομένως, ανίσχυρη.

**15.** Επειδή, εξ άλλου, η ανωτέρω διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 8 του ν. 3044/2002, που καθιστά δυνατή, προκειμένου για τις μεταγενέστερες της 31.1.1983 κατασκευές (νέες κατασκευές), οι οποίες είναι αυθαίρετες γιατί παραβιάζουν τους ισχύο-

ντες κανόνες δομήσεως και χρήσεων γης, την εξαίρεσή τους από την κατεδάφιση και τη διατήρηση της ανεπίτρεπτης χρήσεώς τους, είναι επιπροσθέτως αντισυνταγματική και, ως εκ τούτου, ανίσχυρη, διότι αντιβαίνει επίσης αφ' ενός μεν στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου, αφ' ετέρου δε στη συνταγματική αρχή της ισότητας, εν όψει των εκτεθέντων στη σκέψη 10.

**16.** Επειδή, περαιτέρω, η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία θεσπίζει τη βασική ρύθμιση περί χωροταξικής και πολεοδομικής οργανώσεως της Χώρας και ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι «οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης», δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανομένου του κοινού νομοθέτη. Έχει δε την έννοια ότι, ειδικά κατά τη θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, τόσο ο κοινός νομοθέτης όσο και η Διοίκηση οφείλουν, προς επίτευξη του τασσομένου σκοπού της εξυπηρέτησεως της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και της εξασφαλίσεως των καλύτερων όρων διαβιώσεως, να λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα και τις εφαρμογές των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, αλλά και κάθε άλλης επιστήμης που αφορά στη συγκεκριμένη ρύθμιση. Επομένως, νομοθετική ρύθμιση με τέτοιο περιεχόμενο είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, μόνον εφόσον έχει θεσπισθεί μετά από εκτίμηση ειδικής για την προτεινόμενη ρύθμιση επιστημονικής μελέτης (ΣτΕ Ολ. 123/2007). Εξ άλλου, από την αυτή συνταγματική διάταξη, σε συνδυασμό και με εκείνη του άρθρου 106 του Συντάγματος, που ορίζει ότι «1. Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος του Κράτους προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας... 2. Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας συνάγονται τα εξής. Η ύπαρξη συγκεκριμένης καταστάσεως η οποία θα έρχζε, κατά την κρίση του νομοθέτη, νομικής προστασίας, ή περιστάσεως, η οποία θα έρχζε κατά την κρίση του νομοθέτη, θετικής νομικής αντιμετώπισεως, επιβάλλοντας προς τούτο τη θέσπιση εξαιρετικής πολεοδομικής ρυθμίσεως, κατ' απόκλιση πάγιας πολεοδομικής ρυθμίσεως, μπορεί να συνίσταται στην, χάριν της επιτεύξεως προεχόντος σκοπού δημοσίου συμφέροντος, προαγωγή της ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας που προαπαιτεί την προς τούτο θέσπιση εξαιρετικής πολεοδομικής ρυθμίσεως. Τούτο όμως υπό την προϋπόθεση ότι από τη μελέτη που συνοδεύει την εκπόνηση της εν λόγω εξαιρετικής ρυθμίσεως προκύπτει ότι η άσκηση της προαναφερόμενης οικονομικής δραστηριότητας είναι απαραίτητη για την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού, ο οποίος εξ άλλου δεν μπορεί να επιτευχθεί με ανάπτυξη της οικονομικής αυτής δραστηριότητας μόνο σε περιοχές όπου η άσκησή της επιτρέπεται κατά τις πάγιες πολεοδομικές ρυθμίσεις, και γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο καθίσταται επιβεβλημένη η θέσπιση εξαιρετικής πολεοδομικής ρυθμίσεως. Κατά την ειδικότερη γνώμη της Συμβούλου Μ. Καραμανώφ, το πολεοδομικό καθεστώς που προσήκει σε κάθε περιοχή καθορίζεται με το οικείο Γ.Π.Σ., για τη θέσπιση του οποίου τα αρμόδια πολεοδομικά όργανα λαμβάνουν υπόψη και συνεκτιμούν όλα τα συναφή πολεοδομικά κριτήρια, στα οποία συμπεριλαμβάνεται και η ενδεχόμενη για

την περιοχική οικονομική δραστηριότητα. Η πολεοδομική λογική κάθε συγκεκριμένου Γ.Π.Σ. δεν επιτρέπεται, κατά τα άρθρα 24 και 106 Σ, να ανατραπεί με τη θέσπιση, από τον νομοθέτη, εξαιρετικής πολεοδομικών ρυθμίσεων, οι οποίες ισχύουν γενικώς για όλες τις περιοχές και που, ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατόν να εύρουν συνταγματικό έρεισμα σε μελέτη περί της σκοπιμότητάς τους. Η τυχόν ανάγκη να ασκηθεί κάποια οικονομική δραστηριότητα για εξαιρετικούς λόγους πρέπει, συνεπώς, να αντιμετωπίζεται με αντίστοιχη τροποποίηση κάθε ενός Γ.Π.Σ. κατά την οικεία διαδικασία, στα πλαίσια της οποίας θα εκτιμάται το συμβατό της οικονομικής δραστηριότητας προς το ισχύον πολεοδομικό καθεστώς της κάθε συγκεκριμένης περιοχής.

**17.** Επειδή, με την παρ. 8 του άρθρου 4 του ν. 2508/1997 (ΦΕΚ 124 Α') τίθεται ο κανόνας ότι «απαγορεύεται η χορήγηση οικοδομικών αδειών για την ανέγερση κτηρίων μη συμβιβαζόμενων προς τη χρήση που τυχόν προβλέπει το εγκεκριμένο Γ.Π.Σ. για τη συγκεκριμένη θέση...», με τη δε επόμενη παρ. 9, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 28 του ν. 2545/1997 (ΦΕΚ 254 Α') ορίζεται ότι: «Οι απαγορεύσεις που προβλέπονται στην προηγούμενη παράγραφο δεν ισχύουν στις περιοχές Γ.Π.Σ. εγκεκριμένων κατά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου». Τέλος, μετά το πρώτο εδάφιο της παρ. 9 του άρθρου 4 του ν. 2508/1997, όπως αυτή κατά τα ανωτέρω αντικαταστάθηκε, με την παρ. 3 του άρθρου 12 του ν. 3207/2003 (ΦΕΚ 302 Α'/24.12.2003) προστέθηκε το ακόλουθο εδάφιο: «Ειδικότερα προκειμένου για ξενοδοχεία, τα οποία λειτουργήσαν νόμιμα στο παρελθόν, έστω και αν διέκοψαν τη λειτουργία τους για οποιονδήποτε λόγο και τα οποία θα επαναλειτουργήσουν και θα εξυπηρετήσουν τις ανάγκες της ολυμπιακής φιλοξενίας, οι απαγορεύσεις αυτές δεν ισχύουν, ακόμα και αν τα ξενοδοχεία αυτά βρίσκονται σε περιοχές χαρακτηρισμένες από το εγκεκριμένο Γ.Π.Σ. ή ειδικό διάταγμα ως περιοχές «αμιγούς κατοικίας» και υπερβαίνουν σε δυναμικότητα τις 20 κλίνες υπό τον όρο ότι είχαν λειτουργήσει ως ξενοδοχεία πριν την έναρξη ισχύος του ν. 2508/1997. Η παρούσα διάταξη έχει αναδρομική ισχύ». Με τη διάταξη αυτή επιτρέπεται η λειτουργία ξενοδοχείων, δηλαδή ειδική χρήση μη περιλαμβανόμενη στο περιεχόμενο της κατηγορίας «Αμιγής κατοικία», όπως αναφέρεται στη σκέψη 11, σε περιοχές που έχουν υπαχθεί ως προς τις χρήσεις γης στην τελευταία αυτή κατηγορία, με την επιδίωξη τα ξενοδοχεία που θα λειτουργήσουν υπό αυτό το εξαιρετικό πολεοδομικό καθεστώς να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες της ολυμπιακής φιλοξενίας. Τούτο δε, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά είχαν λειτουργήσει οποτεδήποτε πριν την έναρξη ισχύος του ν. 2508/1997 ως ξενοδοχεία, και μάλιστα αδιαφόρως αν η χρήση αυτή ήταν σύμφωνη με τις τότε ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις. Η ρύθμιση επομένως αυτή συνιστά απόκλιση από πάγια πολεοδομική ρύθμιση, επιτρέποντας την εν λόγω ειδική χρήση σε περιοχές όπου ισχύει ως χρήση η «αμιγής κατοικία», με σκοπό να καταστεί εφικτή η άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας ξενοδοχειακής επιχειρήσεως σε περιοχές όπου αυτή δεν επιτρέπεται, προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι ανάγκες της ολυμπιακής φιλοξενίας κατά τους Ολυμπιακούς αγώνες του έτους 2004. Η διάταξη αυτή περιελήφθη, ύστερα από τροπολογία που κατατέθηκε την 12.12.2003 στον ανωτέρω υπό τον τίτλο «Ρύθμιση θεμάτων Ολυμπιακής Προετοιμασίας και άλλης διατάξεις» ν. 3207/2003, ο οποίος ρυθμίζει θέματα ολυμπιακής φιλοξενίας στα περιλαμβανόμενα

ήδη από την κατάθεσή του ως σχεδίου άρθρα αυτού 6, 7 (παρ. 11α) και 8 (παρ. 17). Στην υπό την αυτή δε ημερομηνία αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει την ανωτέρω τροπολογία αναφέρεται ότι «3. Με την προτεινόμενη ρύθμιση... αίρεται τυχόν αμφισβήτηση, ως προς το κατά πόσον επιτρέπεται ή απαγορεύεται η συνέχιση της χρήσης νόμιμα υφιστάμενων κατά την έκδοση του ν. 2508/1997 κτιρίων ξενοδοχείων, σε περίπτωση που το οικείο Γ.Π.Σ., το οποίο τέθηκε σε ισχύ μετά τη νόμιμη ανέγερση και λειτουργία τους, δεν προβλέπει για την περιοχική τη χρήση αυτή. Το πρόβλημα αφορά ξενοδοχεία, που ανεγέρθησαν νόμιμα και λειτούργησαν στο παρελθόν, αλλὰ με μεταγενέστερη της ανέγερσής τους ρύθμιση του Γ.Π.Σ. ή ειδικού διατάγματος η περιοχική όπου βρίσκονται χαρακτηρίστηκε ως περιοχική «αμιγούς κατοικίας», με αποτέλεσμα να αμφισβητείται η νόμιμη επαναλειτουργία τους. Η προβλεπόμενη εξαίρεση αφορά σε ξενοδοχεία δυναμικότητας άνω των 20 κλινών, που είχαν λειτουργήσει νόμιμα πριν την έναρξη ισχύος του ν. 2508/1997, έστω και αν για οποιοδήποτε λόγο διέκοψαν τη λειτουργία τους, και τα οποία πρόκειται να εκσυγχρονιστούν και να επαναλειτουργήσουν πριν από την έναρξη των Ολυμπιακών Αγώνων 2004 και θα εξυπηρετήσουν τις ανάγκες της ολυμπιακής φιλοξενίας».

**18.** Επειδή η παρατιθέμενη στην προηγούμενη σκέψη διάταξη είναι ανίσχυρη ως αντίθετη στις παρατιθέμενες στη σκέψη 16, συνδυασμένα ερμηνευόμενες και εφαρμοζόμενες, συνταγματικές διατάξεις. Και τούτο διότι στηρίζεται, για τον προσδιορισμό του λόγου θεσίσεως της ρυθμίσεως, στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει τη σχετική τροπολογία, η οποία εξαγγέλλει την επίτευξη της ολυμπιακής φιλοξενίας ως συνταγματικώς θεμιτό σκοπό, την προαγωγή του οποίου, με τη θέσπιση του αναφερθέντος εξαιρετικού πολεοδομικού καθεστώτος, επιδιώκει η επίμαχη ρύθμιση. Όμως, δεν συνοδεύεται από ειδική μελέτη που να τεκμηριώνει επαρκώς τη ρύθμισή της ως απαραίτητη για την επίτευξη του σκοπού της διασφάλισης της ολυμπιακής φιλοξενίας, του οποίου διαφορετικά η επίτευξη δεν θα καθίστατο εφικτή, ακόμα και αν ελαμβάνοντο μέτρα αναπτύξεως της ξενοδοχειακής δραστηριότητας σε περιοχές όπου αυτή επιτρέπεται, ενώ καμία δεν γίνεται αναφορά και στην ανάγκη αναδρομικής ρυθμίσεως, πριν δηλαδή τους Ολυμπιακούς αγώνες. Η έλλειψη δε αυτή ειδικής μελέτης καθίσταται περισσότερο εμφανής εάν ληφθεί υπόψη ότι με τον ανωτέρω ν. 3207/2003 συμπληρώνονται τα έχοντα βασικώς ήδη ρυθμισθεί με το άρθρο 2 του ν. 2947/2001 (ΦΕΚ 228 Α') θέματα ολυμπιακής φιλοξενίας με τις εξής ήδη αναφερθείσες διατάξεις του: α) του άρθρου 6, υπό τον τίτλο «Θέματα Ολυμπιακής φιλοξενίας στον υπερτοπικό Ολυμπιακό πόλο του Ολυμπιακού Αθλητικού Κέντρου της Αθήνας», που συνοδεύεται στο σχετικό σχέδιο νόμου από παράρτημα με αντικείμενο τη «χωροταξική και πολεοδομική θεώρηση της περιοχής υποδοχής του ολυμπιακού χωριού των δημοσιογράφων στον ολυμπιακό υπερτοπικό πόλο του Ολυμπιακού αθλητικού κέντρου της Αθήνας, β) του άρθρου 7 παρ. 11, που αφορά το όλως ειδικό θέμα του χαρακτηρισμού ως χώρου Ολυμπιακής φιλοξενίας των τουριστικών λιμένων Ζέας, Αλήμου και Φλοίσβου, στους οποίους προβλέφθηκε η φιλοξενία κατά τη διάρκεια των Ολυμπιακών αγώνων των σκαφών των επισκεπτών και των σκαφών στα οποία θα φιλοξενοούνται επισκέπτες και γ) του άρθρου 8 παρ. 17, όπου ως προς τα ξενοδοχειακά θέματα προβλέπεται μόνον ότι η οικοδομική άδεια για την επισκευή, μετασκευή, επέκταση

ή ανακαίνιση ξενοδοχείων σε σχέση με τα οποία συνάπτεται σύμβαση με φορείς του Δημοσίου για τις ανάγκες της ολυμπιακής φιλοξενίας εκδίδονται από τον Υπουργό ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Κατά την ειδικότερη γνώμη της Συμβούλου Κ. Σακελλαροπούλου, η επίμαχη διάταξη του άρθ. 12 παρ. 3 του ν. 3207/2003 αντίκειται, πέραν των όσων έχουν ήδη εκτεθεί, και στις διατάξεις των άρθρων 20, 26 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος και 6 της ΕΣΔΑ. Τούτο διότι, υπό τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά (χρόνος καταθέσεως της σχετικής τροπολογίας αμέσως μετά την προσφυγή της εκκαλούσης κατά της πράξεως διακοπής των εργασιών μετά την ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας, απόφαση για εξαίρεση από την κατεδάφιση μετά την ψήφιση του νόμου) η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση, καίτοι εμφανίζεται ως εισάγουσα γενικό κανόνα επιδιώκει κατ' ουσίαν την ανατροπή των δικαστικώς κριθέντων, υπό το πρόσχημα ρυθμίσεως, και μάλιστα αναδρομικώς, του «συνόλου» ομοίων περιπτώσεων κατά παραβίαση της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών, του δικαιώματος σε δικαστική προστασία και της αρχής της δίκαιης δίκης (πρβλ. ΕΔΔΑ 22.3.2006, Scordino κατά Ιταλίας ν. 36812/97) από το Δικαστήριο, με επίκληση στην αιτιολογική έκθεση της σχετικής τροπολογίας ως λόγου της προταθείσας διατάξεως μόνον της «τυχόν αμφισβητήσεως» του επίλυθέντος με την ανωτέρω δικαστική απόφαση θέματος, χωρίς να αναφέρονται λόγοι και στοιχεία, από τα οποία προέκυψε κατά τον ανωτέρω χρόνο προτάσεως και ψηφίσεως της τροπολογίας η ανάγκη θεσίσεως της συγκεκριμένης αυτής ρυθμίσεως ως γενικού κανόνα. Τέλος, κατά τη γνώμη του Συμβούλου Θ. Παπαευσταθίου, η επίδικη ρύθμιση δεν είναι αντίθετη προς τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 2 και 106, διότι με αυτήν αντιμετωπίζεται το συγκεκριμένο ζήτημα της ολυμπιακής φιλοξενίας σε χρονικό σημείο που απέχει ελάχιστα από την έναρξη των Ολυμπιακών αγώνων, κατά δε τα διδάγματα της κοινής πείρας, το επίπεδο στο οποίο αυτή παρέιχτο επέβαλε στους ιδιοκτήτες των ξενοδοχείων υψηλές επενδύσεις που δεν ήταν δυνατό να αποσβεσθούν κατά τη διάρκεια των ολυμπιακών αγώνων και μόνον, αλλὰ μετά την πάροδο αρκετών ετών.

**19.** Επειδή, μετά την επίλυση των παραπεμφθέντων ζητημάτων, η Ολομέλεια, βάσει του άρθ. 14 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989, διακρατεί και εκδικάζει την υπόθεση.

**20.** Επειδή, εν όψει των προεκτεθέντων, η έκδοση των πράξεων που προσβλήθηκαν με τις αιτήσεις ακυρώσεως της Κοινότητας Εκάλης και ακυρώθηκαν με την εκκαλούμενη απόφαση, όπως αυτές (οι πράξεις) αναφέρονται υπό στοιχεία β), γ) και δ) στη σκέψη 3, δεν είναι νόμιμη, διότι οι εν λόγω πράξεις δεν βρίσκουν νόμιμο έρεισμα ούτε στη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 8 του ν. 3044/2002 ούτε στη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 12 του ν. 3207/2003, δοθέντος ότι αυτές είναι αντισυνταγματικές και, επομένως, ανίσχυρες. Ορθώς, επομένως, οι πράξεις αυτές ακυρώθηκαν με την εκκαλούμενη απόφαση, αν και με διαφορετική εν μέρει αιτιολογία, και οι περί του αντιθέτου προβαλλόμενοι λόγοι εφέσεως της εκκαλούσας και ισχυρισμοί του παρεμβαίνοντος είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι. Δεδομένου δε ότι, όπως αναφέρεται στη σκέψη 3, οι λοιποί λόγοι εφέσεως έχουν ήδη απορριφθεί με οριστικές διατάξεις της 3610/2007 αποφάσεως του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, η κρινόμενη έφεση πρέπει να απορριφθεί στο σύνολο αυτής, όπως και οι παρεμβάσεις.

(Απορρίπτει την έφεση)



## Σχόλιο

### Η διεύρυνση του συνταγματικού πεδίου ελέγχου της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων

Ενώ «η αυθαίρετη δόμηση συνεχίζει ακάθεκτα την πορεία της»<sup>1</sup>, ο διοικητικός δικαστής, ελέγχοντας τη συνταγματικότητα νομοθετικών ρυθμίσεων με τις οποίες νομιμοποιούνται αυθαίρετες κατασκευές, επιβεβαιώνει την προσήλωσή του στη σισύφεια προσπάθεια εξορθολογισμού της κρατικής δράσης<sup>2</sup>.

Με τη σχολιαζόμενη απόφαση, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατ'αρχάς, ακολούθησε την παραπεμπτική απόφαση 3610/2007 του Ε' Τμήματος, σύμφωνα με την οποία διατάξεις που επιτρέπουν την εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτων κατασκευών, οι οποίες ανεγείρονται μετά τη θέσπιση των βασικών πολεοδομικών κανόνων που εκδόθηκαν σε εκπλήρωση της επιταγής του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος και κατά παράβαση των διατάξεων που αφορούν όρους και περιορισμούς δόμησης ή χρήσεις γης, αντιβαίνουν στις διατάξεις του ίδιου άρθρου που επιτάσσουν τον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό<sup>3</sup>. Συναφώς, κρίθηκε ότι είναι αντισυνταγματική η διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 8 του ν. 3044/2002, με την οποία παρέχεται η δυνατότητα να εξαιρούνται από την κατεδάφιση νέα αυθαίρετα, εντός ή εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών και, μάλιστα, όχι μόνο αυτά που ανεγέρθηκαν μετά την 31.1.1983 και υφίστανται έως τη δημοσίευση της παραπάνω διάταξης, αλλά και, χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό, όσα μεταγενέστερα θα υπάρξουν. Πιο συγκεκριμένα, έγινε δεκτό ότι, με την παραπάνω διάταξη του ν. 3044/2002, ανατρέπεται ή επηρεάζεται δυσμενώς ο ορθολογικός σχεδιασμός και αποδυναμώνεται η εφαρμογή των όρων δόμησης και των περιορισμών χρήσης που έχουν θεσπιστεί ως οι ενδεικνυόμενοι για ορισμένη περιοχή. Σε κάθε περίπτωση, επέρχεται επιδείνωση των όρων διαβίωσης, στην εξασφάλιση των οποίων αποβλέπει το πολεοδομικό σχέδιο, λαμβανομένου επιπλέον υπόψη ότι, σύμφωνα με την παραπάνω νομοθετική ρύθμιση, οι προϋποθέσεις της εξαίρεσης αναφέρονται αυτοτελώς σε κάθε εξεταζόμενο κτίσμα, χωρίς να εκτιμάται η συνολική επιβάρυνση της οικείας περιοχής από την τυχόν εφαρμογή του μέτρου σε άλλες περιπτώσεις νέων αυθαιρέτων ή και λόγω εξαίρεσης από την κατεδάφιση παλαιών αυθαιρέτων.

Την ίδια στιγμή, όμως, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο υπερέβη την προβληματική του επιβαλλόμενου εξορθολογισμού της πολεοδομικής διαμόρφωσης της χώρας και ανέπτυξε ένα πληρέστερο πεδίο κανόνων και αρχών για τον συνταγματικό έλεγχο της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων κατασκευών και, γενικότερα, των αυθαιρέτων διοικητικών καταστάσεων. Συστηματοποιώντας ερμηνευτικές επιλογές που απαντώνται σε παλαιότερες<sup>4</sup> αλλά και πολύ πρόσφατες<sup>5</sup> αποφάσεις των Τμημάτων και της ίδιας της Ολομέλειάς του, το Συμβούλιο της Επικρατείας έθεσε ρητώς τις σχετικές νομοθετικές επιλογές και υπό τον έλεγχο τήρησης των συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου, του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, καθώς και της ισότητας. Ειδικότερα, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκρινε ότι, επιπροσθέτως, η προαναφερθείσα διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 8 του ν. 3044/2002 «αντιβαίνει στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου, εφόσον θεμελιώδης επιδίωξη του Κράτους δικαίου είναι η πραγμάτωση του Δικαίου στην Πολιτεία, που πρωτίστως επιτυγχάνε-

(1) Βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, Η αυθαίρετη δόμηση συνεχίζει ακάθεκτα την πορεία της, Εφημερίδα «ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ», 24.6.2009, σ. 10, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2009, <www.nomosphysis.org.gr>.

(2) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, 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 (Ε') 3610/2007, Νόμος και Φύση, Φεβρουάριος 2008, <www.nomosphysis.org.gr>.

(3) Βλ. και ΣτΕ (Ε') 3930/2008.

(4) Βλ. τις αποφάσεις ΣτΕ (Δ') 247/1980 και ΣτΕ (Ολ.) 1876/1980. Βλ., σχετικά, Β. Ρώτη, Η αντισυνταγματική νομιμοποίηση των αυθαιρέτων (ΣτΕ 247/1980 και 1876/1980), ΤοΣ 1980, σ. 640 επ.. Βλ., επίσης, σχετικά με τη νομιμοποίηση της λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών που ιδρύθηκαν και λειτουργούν παρανόμως, την απόφαση ΣτΕ (Δ') 2784/2007, ΕφημΔΔ 5/2007 606 επ., σχόλιο Ν. Παπασπύρου, ΔιΜΜΕ 2007, σ. 425 επ., σημ. Π. Δημητρόπουλου.

(5) Βλ. την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1782/2009, σχετικά με την εκποίηση χωρίς δημοπρασία καλλιεργούμενων και δενδροφυτευμένων δημοτικών και κοινοτικών εκτάσεων σε πρόσωπα που κατέλαβαν τις εκτάσεις αυθαιρέτως (άρθρο 28 του ν. 1080/1980), και τις αποφάσεις ΣτΕ (Ολ.) 1850-1851/2009, σχετικά με την παραχώρηση έκτασης κυριότητας του Δήμου Πολίχνης σε πρόσωπο που την κατείχε αυθαίρετως (άρθρο 29 παρ. 8 του ν. 2508/1997).

ται με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου. Η υποχρέωση αυτού του Κράτους 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 της ρυθμίσεώς τους, ασκούν τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα ατομικά και κοινωνικά τους δικαιώματα και μετέχουν στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας (άρθρο 5 παρ. 1 Συντάγματος). Εξ άλλου, ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου, που αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας, επιβάλλουν στο Κράτος την υποχρέωση να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστή εφαρμογή των νόμων, να προασπίζει τα νομίμως και όχι τα παρανόμως κτηθέντα από τους πολίτες αγαθά καθώς και να σέβεται και να προάγει με κάθε πρόσφορο μέσο την εμπιστοσύνη των πολιτών στον νόμο και την έννομη τάξη, την ύπαρξη και τη διατήρηση της οποίας εγγυάται η αποτελεσματική λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών επιβολής και εφαρμογής του νόμου (...). Στη δε συνταγματική αρχή της ισότητας αντιβαίνει διότι θέτει σε μειονεκτική μοίρα, έναντι εκείνων των οποίων οι ανεγερθείσες ή διαρρυθμισθείσες οικοδομές είναι αυθαίρετες λόγω παραβιάσεως 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»<sup>6</sup>.

Εξάλλου, από το σκεπτικό της σχολιαζόμενης απόφασης και, ιδίως, από το γεγονός ότι κρίθηκε αντισυνταγματική η περίπτωση της διάταξης της παρ. 5 του άρθρου 8 του ν. 3044/2002 και όχι κάθε νομοθετική πρωτοβουλία νομιμοποίησης αυθαίρετων διοικητικών καταστάσεων, φαίνεται να μη διαψεύδεται η παρατήρηση ότι, στο πεδίο του ελέγχου τέτοιων νομοθετικών πρωτοβουλιών, οι συνταγματικές αρχές του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, του κράτους δικαίου και της ισότητας «δεν συνισχούν κατά τρόπο απόλυτο και μονοσήμαντο αλλά πρέπει να σταθμίζονται με άλλες ισόκυρες αρχές και, ιδίως, τις αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας»<sup>7</sup>. Κατά τούτο, είναι συνταγματικώς ανεκτή και, πάντως, στενά ερμηνευτέα<sup>8</sup> η πρόβλεψη της δυνατότητας εξαίρεσης από την κατεδάφιση κατασκευών

που είχαν αυθαίρετως ανεγερθεί πριν τη θέσπιση των βασικών πολεοδομικών κανόνων που εκδόθηκαν σε εκπλήρωση της επιταγής του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος (παλαιές κατασκευές), εφόσον πρόκειται για εξαιρετική ρύθμιση που τελεί υπό όρους, ώστε, αφενός, να μην αποδυναμώνεται ουσιωδώς η αποτελεσματικότητα των θεσπιζόμενων κανόνων και, αφετέρου, να μην προκαλείται βλάβη σε φυσικά οικοσυστήματα, οικιστικά σύνολα και πολιτιστικά στοιχεία που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας<sup>9</sup>. Είναι, όμως, αντισυνταγματική η νομιμοποίηση αυθαίρετων κατασκευών για μόνο τον λόγο ότι οι κατασκευές αυτές στηρίχθηκαν σε άδεια που μεταγενέστερα ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε δικαστικώς, έστω και αν η άδεια αυτή δεν εκδόθηκε ύστερα από υποβολή ανακριβών στοιχείων<sup>10</sup>. Περαιτέρω, εξ αντιδιαστολής πρέπει να θεωρηθούν επίσης συνταγματικώς ανεκτές και, πάντως, εξίσου στενά ερμηνευτέες οι περιπτώσεις νομιμοποίησης (νέων) αυθαίρετων κατασκευών που δεν αποκλίνουν ουσιωδώς και κατά τρόπο αξιόλογο από τους υφιστάμενους πολεοδομικούς κανόνες («μικρές παραβάσεις»), εφόσον η διατήρηση αυτών των κατασκευών δεν ανατρέπεται ή επηρεάζει τον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό ούτε αποδυναμώνει την εφαρμογή των όρων δόμησης και των περιορισμών χρήσης που έχουν θεσπισθεί ως οι προσφορότεροι στη συγκεκριμένη περιοχή, λαμβανομένης πάντως υπόψη της συνολικής επιβάρυνσης της τελευταίας από παρόμοια εξαίρεση και άλλων τέτοιων αυθαίρετων κατασκευών. Εξίσου ανεκτή φαίνεται να είναι και η νομιμοποίηση της καθ' όλα τυπικής αυθαίρετης δόμησης, δηλαδή εκείνης που δεν παραβιάζει τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις ή

(6) Βλ. τη σκέψη 10 της σχολιαζόμενης απόφασης.

(7) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Από την αυθαίρετη δόμηση στην αυθαίρετη νομοθέτηση..., ό.π.. Βλ. και Κ. Γώγου, Η συνταγματική προβληματική της νομιμοποίησης των αυθαίρετων κατασκευών. Με αφορμή τις κατασκευές στους ημιυπαίθριους χώρους, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2009, <www.nomosphysis.org.gr>, όπου ο συγγραφέας επισημαίνει πως, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει σε άλλες χώρες, όπως στη Γαλλία και στη Γερμανία, όπου η Διοίκηση καταστέλλει αποτελεσματικά την αυθαίρετη δόμηση, στη χώρα μας «με την πάροδο των δεκαετιών 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 οποία δεν μπορεί να αφήνει αδιάφορο τον ερμηνευτή του δικαίου. Τείνουν να εκλείφουν τα πραγματικά περιθώρια για συμβιβαστικές λύσεις, οι οποίες να λαμβάνουν υπόψη και άλλες δικαιοκτικές αρχές που συνηγορούν υπέρ των ιδιοκτητών της παράνομης δόμησης».

(8) Βλ., μεταξύ άλλων, ΣτΕ (Δ') 4562/1997, σκέψη 3.

(9) Βλ. τη σκέψη 9 της σχολιαζόμενης απόφασης.

(10) Βλ. τη σκέψη 14 της σχολιαζόμενης απόφασης.



τις διατάξεις που ίσχυαν κατά τον χρόνο συντέλεσής της και, επομένως, δύναται να νομιμοποιηθεί απλώς ύστερα από έκδοση ή αναθεώρηση της σχετικής οικοδομικής άδειας. Σε όλες, όμως, τις άλλες περιπτώσεις, που αφορούν νομιμοποίηση ουσιαστικών και ουσιασώς αυθαίρετων κατασκευών, η προσβολή της αρχής του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, της αρχής του κράτους δικαίου, η οποία εμπεριέχει την αξίωση κυριαρχίας του νόμου<sup>11</sup>, και της αρχής της ισότητας είναι τόσο έντονη ώστε το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο να κρίνει σκόπιμη την επικουρική χρήση της διάταξης του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος σχετικά με τον σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου<sup>12</sup>.

Συναφώς, η νομιμοποίηση των αυθαίρετων κατασκευών και, γενικότερα, των αυθαίρετων διοικητικών καταστάσεων δεν θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από την επίκληση μιας «αρχής της ασφάλειας των επί μακρόν διατηρουμένων πραγματικών καταστάσεων», κατά την ορολογία που χρησιμοποιούν μειοψηφήσασες γνώμες σε ορισμένες από τις προαναφερθείσες πρόσφατες αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>13</sup>. Ιδίως στο δημόσιο δίκαιο, για την παγίωση και την προστασία των διαμορφωμένων νομικών καταστάσεων δεν αρκεί η διαπίστωση της διατήρησης για μεγάλο χρονικό διάστημα αυτών των καταστάσεων ως απλών πραγματικών γεγονότων. Απαιτείται επιπλέον η συνδρομή μιας δέσμης αξιολογικών κριτηρίων που συνδέονται, ιδίως, με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την καλόπιστη συμπεριφορά του διοικουμένου και, συναφώς, δύσκολα απαντώνται στις αυθαίρετες διοικητικές καταστάσεις<sup>14</sup>. Έτσι, το αμετάκλητο των παράνομων διοικητικών πράξεων συνδέεται όχι μόνο με την πάροδο εύλογου χρόνου αλλά και με το δημόσιο συμφέρον και την καλή πίστη των διοικουμένων. Στον θεσμό δε της παραγραφής των νομίμων αξιώσεων του Δημοσίου ουδεμία νομιμοποίηση αυθαιρεσίας παρεισφύρει.

Περαιτέρω, δύο άλλα σημεία του σκεπτικού της σχολιαζόμενης απόφασης εμφανίζουν επίσης ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς το διαμορφούμενο συνταγματικό πλαίσιο ελέγχου των νομοθετικών πρωτοβουλιών νομιμοποίησης αυθαίρετων κατασκευών και, γενικότερα, θέσπισης εξαιρετικών πολεοδομικών ρυθμίσεων. Το πρώτο αφορά τη διασύνδεση μιας τέτοιας πρωτοβουλίας με τον κρατικό σχεδιασμό της οικονομίας· το δεύτερο, την ενδεχόμενη σύγκρουσή της με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας.

Πιο συγκεκριμένα, στη σχολιαζόμενη απόφαση έγινε δεκτό ότι από τον συνδυασμό της διάταξης του άρθρου 24 παρ. 2 με εκείνη του άρθρου 106 του Συντάγματος

συνάγεται πως, εφόσον συνοδεύεται από την προσηκουσα επιστημονική τεκμηρίωση<sup>15</sup>, είναι δυνατή η θέσπιση εξαιρετικής πολεοδομικής ρύθμισης που αποκλίνει από πάγια σχετική ρύθμιση, προκειμένου να εξυπηρετηθεί υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, το οποίο συνδέεται με την προαγωγή οικονομικής δραστηριότητας που προϋποθέτει την εν λόγω εξαιρετική πολεοδομική ρύθμιση<sup>16</sup>. Με βάση δε τον εν λόγω νομολογιακό κανόνα κρίθηκε -με μόνο μία μειοψηφήσασα ψήφος- ως αντισυνταγματική, λόγω έλλειψης σχετικής ειδικής μελέτης, η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 12 του ν. 3207/2003<sup>17</sup>. Η σημασία

(11) Βλ. Α. Μανιτάκη, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1994, σ. 82 επ..

(12) Πρβλ., γενικά, για την επίκληση από το Συμβούλιο της Επικρατείας του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου σε περιπτώσεις έντονης παραβίασης συνταγματικών δικαιωμάτων και αρχών, Τ. Βιδάλη, Κανονιστικές συνέπειες της αρχής της αξίας του ανθρώπου, με αφορμή τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, in Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2004, σ. 145 επ., ιδίως σ. 154 επ.. Για την επίκληση της αξίας του ανθρώπου ως κριτηρίου μείζονος σημασίας κατά την ερμηνεία άλλων κανόνων και αρχών, ώστε να καταστεί φανερό ότι οι εν λόγω κανόνες και αρχές ενσωματώνουν θεμελιώδεις αξίες της κοινωνικής συμβίωσης, βλ. και Ελ. Αναστασιάδου, Η αρχή της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας στη γαλλική έννομη τάξη: Η μεταλλαγή μιας περιοριστικής ρήτρας σε ερμηνευτική παράμετρο, ΤοΣ 2003, σ. 79 επ.. Για τη διασύνδεση του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου με το Κράτος Δικαίου και το Κοινωνικό Κράτος, βλ. Βλ. U. Neumann, Η τυραννία της «αξίας του ανθρώπου» (μτφρ. - επιμ. Δ. Κιούπης), in H. Hoffmann, Αυτό που υπόσχεται η ανθρωπίνη αξιοπρέπεια/U. Neumann, Η τυραννία της «αξίας του ανθρώπου», Rechtsdenken 3, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2009, σ. 67 επ..

(13) Βλ. τη μειοψηφήσασα γνώμη που διατυπώνεται στη σκέψη 7 της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 1782/2009: «εν όψει της αρχής της ασφαλείας των επί μακρόν διατηρουμένων πραγματικών καταστάσεων, το κράτος δικαίου ανέχεται την κάμψη της αρχής της νομιμότητας ή την άρση της προστασίας της ιδιοκτησίας (όπως συμβαίνει στον χώρο του δημοσίου δικαίου με την αρχή του αμετακλήτου των παρανόμων διοικητικών πράξεων πέραν του ευλόγου χρόνου ή με την παραγραφή των νομίμων αξιώσεων του Δημοσίου, ή, στον χώρο του ιδιωτικού δικαίου, με τον θεσμό της χρησικτησίας). Τούτο δε συμβαίνει και στην προκειμένη περίπτωση, κατά την οποίαν προϋπόθεση και δικαιολογητικό λόγο της, κατά το άρθρο 28 του ν. 1080/1980, εκποίησης των αυθαίρετως κατεχομένων δημοτικών εκτάσεων αποτελεί η επί 15ετίαν κατοχή αυτών και συστηματική καλλιέργεια ή δενδροφυτεύτησή των, και μάλιστα, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, από απόρους ή ακτήμονες». Βλ. και τη μειοψηφήσασα γνώμη που διατυπώνεται στη σκέψη 9 της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 1850/2009.

(14) Βλ. C. Yannakopoulos, La notion de droits acquis en droit administratif français, Paris 1997, L.G.D.J., σ. 604, ιδίως αρ. 365 επ..

(15) Πρβλ. ΣτΕ Ολ. 123/2007, ΕφημΔΔ 2/2007, σ. 148 επ., σχόλιο Β. Χρήστου. Βλ. και Ι. Μαθιουδάκη, Συνταγματικοί και λοιποί φραγμαίοι κατά τον καθορισμό και τη μεταβολή των χρήσεων γης, Αρμ 2008, σ. 1016 επ., ιδίως σ. 1028 επ..

(16) Βλ. τη σκέψη 16 της σχολιαζόμενης απόφασης.

(17) Με τη διάταξη αυτή επιτράπηκε η λειτουργία κτηρίων ως ξενοδο-

του παραπάνω νομολογιακού κανόνα δεν περιορίζεται μόνο στη νομική διαχείριση του συνδυασμού της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων ή, γενικότερα, της θέσπισης εξαιρετικών πολεοδομικών διατάξεων με την άσκηση κοινωνικών ή οικονομικών πολιτικών<sup>18</sup>. Με τον εν λόγω κανόνα, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, διακρίνοντας τη σχετική αυτοτέλεια των σκοπών που θεσπίζουν τα άρθρα 24 και 106 του Συντάγματος, όπως το είχε κάνει και σε παλαιότερες αποφάσεις του<sup>19</sup>, φαίνεται να απομακρύνεται από τις πρόσφατες τάσεις αφομοίωσης των λοιπών οικονομικών και κοινωνικών στόχων του κρατικού παρεμβατισμού από την αναχθείσα σε δημόσιο υπερ-σκοπό προστασία του περιβάλλοντος<sup>20</sup>. Αντιθέτως, με τις τάσεις αυτές συντονίζεται η ειδικότερη γνώμη που διατυπώθηκε στη σχολιαζόμενη απόφαση, σύμφωνα με την οποία, σε κάθε περιοχή, η ενδεδειγμένη οικονομική δραστηριότητα συμπεριλαμβάνεται στα πολεοδομικά κριτήρια που λήφθηκαν υπόψη για τη θέσπιση του οικείου Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Γ.Π.Σ.) και, συνεπώς, «*τυχόν ανάγκη να ασκηθεί κάποια οικονομική δραστηριότητα για εξαιρετικούς λόγους πρέπει (...) να αντιμετωπίζεται με αντίστοιχη τροποποίηση κάθε ενός Γ.Π.Σ., κατά την οικεία διαδικασία, στα πλαίσια της οποίας θα εκτιμάται το συμβατό της οικονομικής δραστηριότητας προς το ισχύον πολεοδομικό καθεστώς της κάθε συγκεκριμένης περιοχής*»<sup>21</sup>.

Τέλος, μάλλον εξαιτίας της προαναφερθείσας διεύρυνσης του πεδίου συνταγματικού ελέγχου της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων, στη σχολιαζόμενη απόφαση προβλήθηκε μόνον από μία δικαστή η επιπλέον αντίθεση της διάταξης του άρθρου 12 παρ. 3 του ν. 3207/2003 στις διατάξεις των άρθρων 20, 26 και 95 του Συντάγματος και 6 της ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, επισημάνθηκε ότι η ελεγχόμενη διάταξη δεν εισήγαγε γενικό κανόνα αλλά απλώς στόχευσε και τελικώς οδήγησε στην ανάκληση της πράξης της Διοίκησης που είχε εκδοθεί σε συμμόρφωση προς την απόφαση ΣτΕ 2900/2003 και, κατ' επέκταση, στην ανατροπή των κριθέντων από το Δικαστήριο. Στην παραπεμπτική απόφαση 3610/2007 του Δ' Τμήματος, αυτή η εκδοχή της αντισυνταγματικότητας της παραπάνω διάταξης του ν. 3207/2003 είχε τύχει ευρύτερης αποδοχής, κάνοντας φανερό ότι ο πολεοδομικός εξορθολογισμός που, σε μεγάλο βαθμό, συνδέεται με την τήρηση του κανόνα της έγκαιρης κατεδάφισης των ουσιαστικώς και ουσιαστικώς αυθαίρετων κατασκευών, προϋποθέτει, πριν απ' όλα, τη διασφάλιση της συμμόρφωσης του νομοθέτη και των διοικητικών αρχών προς τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις<sup>22</sup>.

Συνοψίζοντας, μια πρώτη ανάγνωση της σχολιαζόμενης απόφασης οδηγεί στη διαπίστωση της σημα-

ντικής εξέλιξης στην πορεία εμβάθυνσης του Κράτους Δικαίου που συνιστά η αναγνώριση από την Ολομέλεια του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου ότι οι πολιτικές νομιμοποίησης των ουσιαστικώς και ουσιαστικώς αυθαίρετων κατασκευών<sup>23</sup> αντιβαίνουν σε πλήθος συνταγματικών κανόνων και αρχών και, κατ' ουσία, θέτουν εν αμφιβόλω την ίδια την αξιοπιστία της εθνικής έννομης τάξης<sup>24</sup>. Ωστόσο, μια δεύτερη ανάγνωση της ίδιας απόφασης, ιδίως κατ' αντιπαραβολή προς την παραπεμπτική απόφαση του Δ' Τμήματος, μπορεί να οδηγήσει σε μια λιγότερο ενθαρρυντική επισήμανση: ο συμβιβασμός με την αυθαιρεσία είναι πλέον τόσο διάχυτος στη χώρα μας, ώστε, προκειμένου να πείσει τόσο την οργανωμένη πολιτική εξουσία όσο και τη λεγόμενη κοινωνία των πολιτών για την ανάγκη εξορθολογισμού της κρατικής δρά-

χείων, δηλαδή μια ειδική χρήση που δεν περιλαμβάνεται στο περιεχόμενο της κατηγορίας «αμιγής κατοικία», σε περιοχές που έχουν υπαχθεί ως προς τις χρήσεις γης στην τελευταία αυτή κατηγορία, υπό την προϋπόθεση ότι η λειτουργία των κτηρίων αυτών θα εξυπηρετήσει τις ανάγκες της ολυμπιακής φιλοξενίας και ότι τα εν λόγω κτήρια είχαν λειτουργήσει οποτεδήποτε πριν την έναρξη ισχύος του ν. 2508/1997 ως ξενοδοχεία, και μάλιστα ακόμη και αν η χρήση αυτή δεν ήταν σύμφωνη με τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις. Βλ. τις σκέψεις 17 και 18 της σχολιαζόμενης απόφασης.

(18) Δεν είναι τυχαίο ότι συχνά επιχειρείται η αιτιολόγηση των νομοθετικών πρωτοβουλιών νομιμοποίησης αυθαίρετων κατασκευών μέσω της επίκλησης είτε του κοινωνικού ζητήματος της διασφάλισης κύριας στέγασης μεγάλου μέρους του πληθυσμού είτε της ανάγκης αύξησης των δημοσίων εσόδων, όπως συνέβη πρόσφατα με την απόπειρα «τακτοποίησης» της μετατροπής σε κλειστών των ημιυπαίθριων χώρων, μέσω καταβολής εισφοράς, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 40 παρ. 2 του ν. 3775/2009 [βλ. την από 1η Ιουλίου 2009 αιτιολογική έκθεση της σχετικής τροπολογίας, στην οποία αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι: «υπολογίζεται ότι θα συγκεντρωθεί ένα πολύ σημαντικό ποσό που θα εξυπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον με την ενίσχυση των οικονομικών του κράτους και μάλιστα σε εποχή που, ως γνωστόν, υπάρχει πρόβλημα με το δημοσιονομικό έλλειμμα». Πρβλ. την ΠΝΠ (ΦΕΚ Α' 218/29.10.2009) περί αναστολής εφαρμογής διατάξεων τακτοποίησης ημιυπαίθριων και λοιπών κλειστών χώρων που άλλαξαν χρήση].

(19) Βλ. τις αποφάσεις ΣτΕ 262/1982 (σκέψη 4), 3048/1980, 811/1977.

(20) Σχετικά με τις τάσεις αυτές, βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων: η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη*, ΕφημΔΔ 5/2008, σ. 733 επ., ιδίως σ. 735 επ..

(21) Βλ. τη σκέψη 16 της σχολιαζόμενης απόφασης.

(22) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Από την αυθαίρετη δόμηση στην αυθαίρετη νομοθέτηση...*, ό.π..

(23) Βλ., σχετικά, Α. Τάχου, *Δίκαιο Προστασίας Περιβάλλοντος*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2006, σ. 217 επ., Α. Μίντζια, *Αυθαίρετη δόμηση*, Ερμηνευτικοί προβληματισμοί στο πλαίσιο των διατάξεων για την νομιμοποίηση των αυθαίρετων κατασκευών, ΔιΔικ 2008, σ. 1 επ..

(24) Πρβλ., μεταξύ άλλων, Σ. Ρίζου, *Η αυτοαναίρεση του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου*, in Τόμος Τμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, σ. 1191 επ..

σης, ο διοικητικός δικαστής δεν αρκείται στην επίκληση των κανόνων και των αρχών περί προστασίας του περιβάλλοντος, όπως είχε κάνει στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1876/1980<sup>25</sup>. Νοιώθει υποχρεωμένος, να επιστρατεύσει, κατά το παράδειγμα της απόφασης ΣτΕ (Δ') 247/1980, τις πλέον θεμελιώδεις αρχές της έννομης τάξης, ακόμη και αυτόν τον ίδιο τον σεβασμό της αξίας του ανθρώπου. Στο μέτρο δε που ο σεβασμός αυτός δεν είναι απλώς ένα ηθικό κίνητρο αλλά μια «πράξη σύστασης Κράτους επί τη βάσει αμοιβαίας αναγνώρισης της ανθρώπινης αξίωσής μας προς σεβασμό», η οποία «συνενώνει τα δύο νομιμοποιητικά όρια του Συντάγματος, δηλαδή το όριο της ατομικής ελευθερίας με το όριο που θέτει η εξισωτική δημοκρατία»<sup>26</sup>, καθίσταται σαφές ότι, στη χώρα μας, η αποτοξίνωση από την αυθαιρεσία προϋποθέτει μια ειλικρινή επανίδρυση του Κράτους.

**Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος**  
*Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής  
 Πανεπιστημίου Αθηνών*

(25) Άλλωστε, μετά και την από 22.5.2003 απόφαση του ΕΔΔΑ «Κυριάτος κατά Ελλάδας», στην οποία κρίθηκε ότι η μακροχρόνια παράλειψη της Διοίκησης να κατεδαφίσει κατασκευές οι οποίες στηρίχθηκαν σε άδειες που ακυρώθηκαν με αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 3955-3956/1995), παραβιάζει το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, το ίδιο το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο λαμβάνει ρητώς υπόψη του, προφανώς ως δίδαγμα της κοινής πείρας, τη μη εφαρμογή στην πράξη των πολεοδομικών διατάξεων περί κατεδάφισης των αυθαιρέτων. Συναφώς, στο πλαίσιο του ελέγχου της επέλευσης ανεπανόρθωτης ή δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης που μπορεί να δικαιολογήσει την αναστολή εκτέλεσης διοικητικής πράξης, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 52 παρ. 6 του π.δ. 18/1989, η Επιτροπή Αναστολών κάνει δεκτό ότι η ανέγερση κτηρίου σημαντικής έκτασης και όγκου, «θα δημιουργήσει πραγματική κατάσταση, της οποίας η ανατροπή, σε περίπτωση ακυρώσεως [ενν. της σχετικής άδειας οικοδομής], θα είναι ιδιαιτέρως δυσχερής, αν όχι αδύνατη» (βλ. ΣτΕ ΕΑ 57/2009, σκέψη 22).

(26) Βλ. *H. Hoffmann*, Αυτό που υπόσχεται η ανθρώπινη αξιοπρέπεια (μτφρ. - επιμ. *B. Ρουστοπάνη-Neumann*), in *H. Hoffmann*, Αυτό που υπόσχεται η ανθρώπινη αξιοπρέπεια/*U. Neumann*, Η τυραννία της «αξίας του ανθρώπου», ό.π., σ. 19 επ., ιδίως σ. 37.

