

Κώστας Γ. Βαρελίδης

Πολιτικός Μηχανικός ΕΜΠ,

Μέλος της Μόνιμης Επιτροπής ΓΟΚ και Πολεοδομικών Εφαρμογών του ΤΕΕ

ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ – ΑΥΘΑΙΡΕΤΗ ΔΟΜΗΣΗ

εισήγηση στην πρώτη προσυεδριακή ημερίδα του ΣΑΔΑΣ (12-3-2010)

για το 11^ο Πανελλήνιο Αρχιτεκτονικό Συνέδριο

Αθήνα 12-3-2010

ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ – ΑΥΘΑΙΡΕΤΗ ΔΟΜΗΣΗ

Κώστας Γ. Βαρελίδης, Πολιτικός Μηχανικός ΕΜΠ,

Μέλος της Μόνιμης Επιτροπής ΓΟΚ και Πολεοδομικών Εφαρμογών του ΤΕΕ

1. Εισαγωγή

Το Ν.Δ. 17-7-1923 στο αρθ. 52 παρ. 1 προβλέπει: «1. Πάσα οικοδομή και εκτέλεσις οποιασδήποτε εργασίας δομήσεως και εν γένει υπό του παρόντος διατάγματος προβλεπομένης κατασκευής ή εγκαταστάσεως εντός και εκτός των πόλεων, κωμών κ.λπ. υπόκεινται, ως προς την μελέτην, την εκτέλεσιν και χρησιμοποίησιν αυτής από απόψεως υγιεινής, ασφαλείας, αισθητικής και εν γένει τηρήσεως των διατάξεων του παρόντος Διατάγματος και οιονδήποτε ετέρων (καθόλα τα στάδια της κατασκευής και μετά ταύτην) εις τον έλεγχον του κράτους, ασκούμενον υπό της κατά το παρόν Διάταγμα αρμοδίας υπηρεσίας κατά τα ειδικότερον δια Διατάγματος κανονισθησόμενα.

Το περιεχόμενο του ελέγχου αυτού, σε ότι αφορά τις πολεοδομικές παραμέτρους, προσδιορίζεται ειδικότερα στο αρθ. 7 παρ. 5α του Π.Δ. 8-7-1993 και αφορά τα ουσιώδη στοιχεία περιβαλλοντικού χαρακτήρα (θέση στο οικόπεδο, εξωτερικές διαστάσεις, συντελεστές δόμησης και κάλυψης, ύψος και περιβάλλον χώρος)

Το κράτος επομένως είχε από το 1923 την ευθύνη του ελέγχου των κατασκευών και ιδιαίτερα των πολεοδομικών παραμέτρων που επηρεάζουν το περιβάλλον.

Η υποχρέωση αυτή του κράτους ουδέποτε τηρήθηκε, με αποτέλεσμα τη δημιουργία γενεών αυθαιρέτων που ενισχύθηκαν με τις κατά καιρούς «νομιμοποιήσεις» και – υπό το πρόσχημα της καταπολέμησης της αυθαίρετης δόμησης – εξυπηρετούσαν εισπρακτικούς και πελατειακούς στόχους.

Η κατά καιρούς πίεση για πολεοδομία περιοχών και την κάλυψη στεγαστικών αναγκών σε περιόδους έντονης αστικοποίησης, αφενός δεν ισχύουν σήμερα στο βαθμό που ίσχυαν παλαιότερα και αφετέρου δεν αποτελούν δικαιολογία για τη μη τήρηση εκ μέρους του κράτους των νομοθετικών δεσμεύσεων που το ίδιο θεσμοθέτησε.

Η ευθύνη αυτή μετατέθηκε στους επιβλέποντες μηχανικούς, αφέθηκε στην εθιμική καθιέρωση ελέγχου κατόπιν καταγγελιών και αναλώθηκε σε λεπτομερείς ελέγχους κάθε μορφής παραβάσεων ανεξάρτητα από την πολεοδομική τους βαρύτητα.

Αντίθετα, τα πολεοδομικά γραφεία ασχολούνται με λεπτομερείς ελέγχους των υποβαλλομένων μελετών σε όλη την έκταση μιας πολυδαίδαλης νομοθεσίας με πλήθος διαφορετικών ερμηνειών ακόμα και στο ίδιο το επιστημονικό περιεχόμενο, που προφανώς είναι – και πρέπει να είναι – αντικείμενο και ευθύνη των μελετητών.

Όλο αυτό το σύστημα αγνοεί, ότι το οικοδομικό έργο (και όχι η μελέτη) είναι το τελικό παραγωγικό αποτέλεσμα και αυτό πρέπει να ελέγχεται ως προς την τήρηση των πολεοδομικών διατάξεων που αφορούν την **πόλη** και ανάγονται στο δημόσιο συμφέρον.

2. Πρόταση

Το ΤΕΕ έχει επεξεργασθεί επανειλημμένα συγκεκριμένες προτάσεις για διαρκή έλεγχο των κατασκευών, εκτός από την προτεινόμενη στον τρόπο έκδοσης Αδειών διαδικασία ελέγχου και παραλαβής των κτιρίων κατά τη διάρκεια της κατασκευής τους (πρόταση ΤΕΕ).

Οι βασικές κατευθύνσεις των προτάσεων αυτών είναι οι ακόλουθες:

α) Διαρκής έλεγχος των κατασκευών (όχι μόνο μέχρι την αποπεράτωσή τους) από έναν υπάλληλο που ελέγχει συγκεκριμένη περιοχή με ατομική του ευθύνη. Ο έλεγχος πρέπει να γίνεται μόνο ως προς την ύπαρξη Άδειας και την εφαρμογή της σε ότι αφορά τις διατάξεις δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτές προσδιορίζονται στην πρόταση των ΤΕΕ για την έκδοση των Οικοδομικών Αδειών (Δόμηση – Κάλυψη – Ύψος – επέμβαση στο έδαφος). Ο ελεγκτής που προαναφέρθηκε, δεν πρέπει να ανήκει διοικητικά στα Πολεοδομικά Γραφεία αλλά να ελέγχεται από αυτά είτε αυτεπαγγέλτως είτε σε περίπτωση καταγγελιών. Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες ο ελεγκτής αυτός ορίζεται από το Δήμο και ανήκει διοικητικά σε αυτόν. Ο έλεγχος αυτός προτείνεται για όλες τις περιοχές στις οποίες κατά κανόνα και υπό προϋποθέσεις επιτρέπεται η δόμηση.

β) Για τις περιοχές στις οποίες απαγορεύεται κάθε δόμηση, όπως Αρχαιολογικές περιοχές, δάση και αιγιαλός, ο έλεγχος πρέπει να γίνεται αντίστοιχα με ευθύνη των υπηρεσιών του ΥΠ.ΠΟ., του Υπουργείου Γεωργίας και του Υπουργείου Οικονομίας με ανάλογο τρόπο. Σημειώνεται, ότι, για τις περιοχές αυτές, ο έλεγχος είναι ευχερέστερος, γιατί αφορά ολόκληρα τα κτίσματα και όχι παραβιάσεις των εγκεκριμένων σχεδίων κατά την εφαρμογή. Το ΥΠ.ΠΟ. για τις ελεγχόμενες από αυτό περιοχές έχει ήδη εφαρμόσει παρόμοιο

σύστημα ελέγχου. Προϋπόθεση για τον αξιόπιστο έλεγχο από τους φορείς αυτούς είναι ο σαφής προσδιορισμός των ορίων των περιοχών απόλυτης προστασίας από τα αρμόδια Υπουργεία, που σήμερα δεν υφίσταται. Με τα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα είναι δυνατή και η χρήση δορυφορικών συστημάτων για τον εντοπισμό των αυθαιρέτων αυτής της κατηγορίας.

γ) Είσπραξη των βεβαιωμένων προστίμων ως δημοσίων εσόδων. Για την εφαρμογή του μέτρου αυτού, απαιτείται διαδικασία διασταύρωσης των στοιχείων βεβαίωσης των προστίμων από τα Πολεοδομικά Γραφεία με τα αντίστοιχα στοιχεία είσπραξης από τις Δ.Ο.Υ.

δ) Τήρηση ημερολογίου με ευθύνη του ιδιοκτήτη (σε περίπτωση αυτεπιστασίας) ή του γενικού εργολάβου, στο οποίο θα σημειώνονται τουλάχιστον οι εντολές της επίβλεψης, ο εργολάβος, οι υπεργολάβοι και οι πραγματοποιούμενοι έλεγχοι.

Προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία του ημερολογίου είναι η έκδοση των Π.Δ. που προβλέπονται στο Αρ. 22 του ισχύοντος ΓΟΚ από το έτος 2000, τα οποία θα προσδιορίζουν και θα πιστοποιούν τους εμπλεκόμενους στη διαδικασία παραγωγής των οικοδομικών έργων και τα αντίστοιχα καθήκοντα, τις υποχρεώσεις και τις ευθύνες τους.

ε) Για να πραγματοποιηθεί ο προτεινόμενος διαρκής έλεγχος, είναι προφανές, ότι πρέπει να υπάρχουν στην οικοδομή καθ' όλη τη διάρκεια των εργασιών η Οικοδομική Άδεια, το εγκεκριμένο Σχέδιο Κάλυψης και ενημερωμένο Ημερολόγιο. Σε αντίθετη περίπτωση, ο ελεγκτής θα διακόπτει άμεσα τις εργασίες.

στ) Σε περίπτωση διαπίστωσης παραβάσεων, ενημερώνεται η Πολεοδομική Υπηρεσία και ακολουθεί η σήμερα ισχύουσα διαδικασία. Όμως, για την αποφυγή των χρονοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών βεβαίωσης προστίμων, ενστάσεων κ.λπ., προτείνεται η άμεση καταβολή (με τη διαπίστωση της παράβασης) ποσοστού του προστίμου ως προϋπόθεση για την δυνατότητα προσφυγής στην επιτροπή κρίσεως αυθαιρέτων. Σημειώνεται, ότι η πρόταση αφορά τις διαπιστώσεις του προτεινομένου ελέγχου, που, επειδή σχετίζονται με το περιτύπωμα της οικοδομής, είναι μη αμφισβητούμενα και απολύτως μετρήσιμα μεγέθη. Δεν αφορά δηλαδή λεπτομέρειες, εφαρμογή διατάξεων και άλλα αμφιλεγόμενα ή ήσσονος σημασίας θέματα, με τα οποία ασχολούνται ευρύτατα όσο και αναποτελεσματικά τα κατά τόπους Πολεοδομικά Γραφεία.

ζ) Οι καταγγελίες πρέπει να είναι σαφείς και να μην έχουν στόχο προσωπικές αντιδικίες πολιτών. Για το σκοπό αυτό, προτείνεται η καταβολή μικρού έστω παράβολου, που θα επιστρέφεται σε περίπτωση βάσιμων καταγγελιών καθώς και η μη εξέταση ασαφών καταγγελιών, χωρίς έγγραφη συμπληρωματική αποσαφήνισή τους.

η) Η διακοπή εργασιών είναι επαχθές μέτρο, πολλές φορές επαχθέστερο των προστίμων. Οι δε μικρομεταβολές εντός των νομίμων πλαισίων είναι ενδεχομένως επιβεβλημένες κατά την διάρκεια της κατασκευής. Οι τροποποιήσεις αυτές, όπως λεπτομερώς περιγράφονται στην πρόταση του ΤΕΕ για την έκδοση των Οικοδομικών Αδειών, δεν πρέπει να συνεπάγονται σε καμία περίπτωση διακοπή εργασιών, διότι το μόνο αποτέλεσμα που παράγουν είναι η ανούσια απασχόληση των Πολεοδομικών Υπηρεσιών και η αντιπαραγωγική καθυστέρηση της διαδικασίας παραγωγής του οικοδομικού έργου.

θ) Για τον περιορισμό των χρονοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών βεβαίωσης κυρίας χρήσεως που χορηγούν σήμερα τα πολεοδομικά γραφεία, προτείνεται η χρήση ή οι χρήσεις, αν διαφέρουν στο ίδιο οικοδομικό έργο, να συνοδεύουν τη θεωρημένη Άδεια Οικοδομής και να ισχύουν και για τις υπηρεσίες που χορηγούν Άδειες Λειτουργίας αλλά και για τη δυνατότητα διαρκούς ελέγχου των χρήσεων των κτιρίων.

ι) Διαδικασία ελέγχου της νομιμότητας των ακινήτων που μεταβιβάζονται.

3. Προϋποθέσεις εφαρμογής – αναμενόμενα αποτελέσματα

3.1. Οι προτάσεις αυτές έχουν διατυπωθεί επανειλημμένως από το 1990 μέχρι σήμερα και δεν έχουν υιοθετηθεί (πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, όπως π.χ. η διαβάθμιση των προστίμων).

Τα αίτια αυτής της αντιμετώπισης έγκεινται βεβαίως, στο ότι καμία κυβέρνηση δεν θεώρησε σημαντικό από πολιτική και πελατειακή άποψη το ζήτημα του ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης. Οι προσχηματικοί λόγοι που κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί είναι, ότι ο έλεγχος έχει κόστος και ότι ο έλεγχων υπάλληλος θα χρηματίζεται.

Πράγματι, το άμεσο κόστος αυτού του ελέγχου σε πανελλήνια κλίμακα είναι σημαντικό, αν δεν συνυπολογισθούν τα οφέλη που θα προκύψουν από τον περιορισμό των σημερινών αναποτελεσματικών και γραφειοκρατικών διαδικασιών ελέγχου (άμεσος περιορισμός των απασχολούμενων υπαλλήλων), όπως και το πραγματικό κοινωνικό και παραγωγικό όφελος που θα προκύψει από τον περιορισμό των τριτοκοσμικών πρακτικών της επιβράβευσης των παρανομιών για εισπρακτικούς λόγους.

Σε μια πρώτη προσέγγιση, οι απαιτούμενοι υπάλληλοι (τεχνικοί οποιασδήποτε βαθμίδας) υπολογίζονται σε έναν (1) ανά 10.000 κατοίκους για αραιοδομημένες περιοχές (με μικρούς Συντελεστές Δόμησης), δηλαδή περίπου 1.000 ελεγκτές σε πανελλήνια κλίμακα. Αυτό συνεπάγεται ετήσια άμεση οικονομική επιβάρυνση της τάξεως των 20.000.000 €. Όλα τα

προτεινόμενα μέτρα θα έχουν ως συνέπεια, αφενός τον περιορισμό της απασχόλησης των σημερινών τμημάτων αυθαιρέτων των πολεοδομικών γραφείων (ως συνέπεια του περιορισμού των εξεταζόμενων καταγγελιών, της υποβολής ενστάσεων υπό προϋποθέσεις και του περιορισμού της έκδοσης βεβαιώσεων κυρίας χρήσεως) και αφετέρου μεγάλη αύξηση των εσόδων του δημοσίου που θα προκύψει από το σύστημα βεβαίωσης και ελέγχου είσπραξης των προστίμων, από τα παράβολα και κυρίως από τον εντοπισμό και τη βεβαίωση προστίμων για τη συντριπτική πλειοψηφία των αυθαίρετων κατασκευών που με το ισχύον σύστημα ουδέποτε εντοπίζονται.

Το τελικό αποτέλεσμα θα συνεπάγεται και άμεσο εισπρακτικό όφελος του δημοσίου, πέρα από τα αυτονόητα περιβαλλοντικά, οργανωτικά και κοινωνικά οφέλη. Η άποψη αυτή μπορεί εύκολα να επιβεβαιωθεί από πειραματική – πιλοτική εφαρμογή των μέτρων σε προστατευόμενες περιοχές ή περιοχές με έξαρση της αυθαίρετης δόμησης.

Όσον αφορά τις αιτιάσεις για ενδεχόμενο χρηματισμό των ελεγκτών, απαιτείται πράγματι ουσιώδης αλλαγή της συνολικής φιλοσοφίας του κρατούντος γραφειοκρατικού συστήματος λειτουργίας του ελληνικού δημοσίου, το οποίο βασίζεται στη συλλογική ευθύνη της ιεραρχικής υπαλληλικής ακολουθίας και των επιτροπών, δηλαδή στην διάχυση και όχι στην εξατομίκευση της ευθύνης. Απαιτείται – έστω σημειακή – αντικατάσταση του συστήματος αυτού στην περίπτωση του ελέγχου των κατασκευών και εφαρμογή του αγγλοσαξωνικού συστήματος της ατομικής ευθύνης.

Επειδή εν προκειμένω τα επίμαχα στοιχεία που θα ελέγχονται σε μία κατασκευή, είναι άμεσα μετρήσιμα και συνεπώς μη αμφισβητούμενα, σε μια κοινωνία ήδη εθισμένη στις καταγγελίες, ο εντοπισμός όσων ελεγκτών παρανομούν θα είναι άμεσος και κυρίως εξατομικευμένος.

Συμπληρωματικά μέτρα, όπως η ενεργοποίηση των διατάξεων της μεταφοράς συντελεστή δόμησης, η Ηλεκτρονική Πολεοδομία, η εφαρμογή και αξιοποίηση των δεδομένων του Κτηματολογίου και σύγχρονες μέθοδοι εναέριας καταγραφής των κατασκευών, θα βοηθήσουν στον περιορισμό και στην καταγραφή της αυθαίρετης δόμησης και θα διευκολύνουν την εφαρμογή των προτεινόμενων μέτρων.

3.2. Τα προτεινόμενα μέτρα αφορούν τα νέα αυθαίρετα που θα προκύψουν μετά την εφαρμογή των μέτρων που ήδη αναφέρθηκαν.

Για τα υπάρχοντα – πριν την εφαρμογή των μέτρων αυθαίρετα – απαιτείται τροποποίηση και εξορθολογισμός της υπάρχουσας πολύπλοκης νομοθεσίας προς τις ακόλουθες κατευθύνσεις:

A. Διάκριση των θεωρουμένων με την ισχύουσα νομοθεσία ως αυθαιρέτων ως προς τη σημασία τους (σε επίπεδο επιπτώσεων στο πολεοδομικό περιβάλλον) στις ακόλουθες κατηγορίες

A1. Μικρομεταβολές που επιβάλλονται κατά την κατασκευή, θεωρούμενες ως απαραίτητες ανοχές διαστάσεων. Οι αλλαγές αυτές δεν πρέπει να θεωρούνται αυθαίρετες κατασκευές.

A2. Μεταβολές βασικών πολεοδομικών μεγεθών μικρής κλίμακας ή χρήσεων που επιδέχονται περιβαλλοντική εισφορά, ως αντιστάθμισμα της μη κρίσιμης αλλοίωσης των όρων του πολεοδομικού σχεδιασμού.

A3. Αυθαίρετες κατασκευές που ανατρέπουν τους όρους του πολεοδομικού σχεδιασμού.

A4. Αυθαίρετες κατασκευές σε περιοχές που απαγορεύεται κάθε δόμηση και πρέπει να κατεδαφίζονται με συνοπτικές διαδικασίες.

B. Κριτήρια διαφοροποίησης του ύψους των προστίμων και των λοιπών κυρώσεων, με βάση τη θέση, την έκταση, τις χρήσεις και την περιβαλλοντική επιβάρυνση που συνεπάγεται η αυθαίρετη κατασκευή.

Γ. Αποσαφήνιση και κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας για τις αυθαίρετες κατασκευές.

Δ. Σειρά οικονομικών κινήτρων για τη δήλωση και την απογραφή των υπάρχοντων αυθαιρέτων.

Ε. Επικέντρωση των ελέγχων σε παραβάσεις που αφορούν στοιχεία δημοσίου συμφέροντος (βασικά πολεοδομικά μεγέθη) ή συνιστούν κίνδυνο για την ασφάλεια των χρηστών του οικοδομικού έργου.

Σημειώνεται τέλος, ότι οι παραπάνω προτάσεις αποτελούν μόνο την αρχή μιας διαδικασίας ελέγχου των κατασκευών, γιατί σχετίζονται μόνο με τα πολεοδομικού ενδιαφέροντος αυθαίρετα, που αφορούν τη σχέση του κτιρίου με το περιβάλλον και βέβαια επηρεάζουν τις ευρύτερες πολιτικές περιβαλλοντικής προστασίας, οι οποίες διαρκώς αναπτύσσονται σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

