

**ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΕΛΕΜ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ
μετά την υπ' αριθμόν 176/2023 απόφαση της ολομέλειας του ΣτΕ
(Εκτός Σχεδίου Δόμηση – Οικισμοί)**

Η ΕΛΕΜ προβληματίζεται ιδιαίτερα με την κατάσταση που επικρατεί, ενάμιση χρόνο τώρα, στις αδειοδοτήσεις μελετών και κατασκευών που αφορούν στην Εκτός Σχεδίου Δόμηση και στη Δόμηση Εντός Οικισμού, μετά την απόφαση της ολομέλειας του ΣτΕ υπ' αριθμόν 176/2023. Το ΥΠΕΝ εξαγγέλλει επανειλημμένα άμεση Νομοθετική Ρύθμιση που θα διευκρινίζει το όλο ζήτημα, χωρίς ωστόσο αποτέλεσμα μέχρι στιγμής. Συνεπεία αυτού του θεσμικού ελλείματος οι κατά τόπους ΥΔΟΜ λειτουργούν κατά βούληση με αποτέλεσμα να επιτείνεται το κλίμα ανασφάλειας δικαίου και να δημιουργούνται συνθήκες εν δυνάμει αυθαιρέτων κατασκευών.

Η απόφαση του ΣτΕ έχει τίτλο: «Για την εκτός σχεδίου δόμηση δεν αρκεί το ελάχιστο Εμβαδόν αλλά απαιτείται ήδη από το 1985 και η ύπαρξη Προσώπου σε Κοινόχρηστο Χώρο (δρόμο, πλατεία)».

Το θέμα που έχει τεθεί δεν είναι καινούριο και μάλιστα για ίδιο θέμα το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έχει ήδη προβεί στο σχετικά πρόσφατο παρελθόν σε δύο αποφάσεις πάλι με το ίδιο σκεπτικό (ΣτΕ 551/2008, ΣτΕ 3504/2010).

Παρόλα αυτά, η Πολιτεία όλα αυτά τα χρόνια ουδέποτε εξέδωσε νομοθετική ρύθμιση που να ενσωματώνει τις σχετικές αποφάσεις του δικαστηρίου ούτε σχετικές οδηγίες για την εφαρμογή των εν λόγω αποφάσεων.

Κάνοντας μία ανασκόπηση της ισχύουσας Πολεοδομικής Νομοθεσίας γύρω από τους κανόνες που ρυθμίζουν γενικώς την Εκτός Σχεδίου Δόμηση, με εξαίρεση τις περιοχές με ειδικά διατάγματα όπως ΖΟΕ, ΓΠΣ κτλ, που ενδεχομένως προβλέπουν πιο συγκεκριμένες ρυθμίσεις, το πλαίσιο οριοθετείται από τον πρόσφατο Ν.4759/2020, τον Ν.3212/2003, το Π.Δ. 270/Δ/1985 και το Π.Δ. 538/Δ/1978.

Το βασικό κανονιστικό εργαλείο της Εκτός Σχεδίου Δόμησης αποτελεί το ΠΔ 270/Δ/1985 (για το οποίο είχε γνωμοδοτήσει θετικά το ΣτΕ με την υπ' αριθμόν 342/1985 γνωμοδότησή του), το οποίο στην αρχική του δημοσίευση θέτει ως κανόνα Αρτιότητας και Οικοδομησιμότητας, το Εμβαδόν των 4.000 τμ, χωρίς αναφορά σε απαίτηση σε Πρόσωπο σε Κοινόχρηστο Χώρο (Άρθρο 1, παράγραφος 1α). Ταυτόχρονα, για ακίνητα με πρόσωπο σε Διεθνείς, Εθνικές, Επαρχιακές, Δημοτικές και Κοινοτικές οδούς ως και σε εγκαταλειμμένα τμήματά τους και σε Σιδηροδρομικές Γραμμές έθετε ως ελάχιστο πρόσωπο τα 45μ. (Άρθρο 1, παράγραφος 1β).

Ο κανόνας των 4.000 τμ, χωρίς αναφορά σε Πρόσωπο σε Κοινόχρηστο Χώρο (και άλλες λοιπές γνωστές, αλλά σταθερές, παραμέτρους σχεδιασμού, όπως η απόσταση των 15 μ από όρια του γηπέδου, η μέγιστη κάλυψη 10%) εμφανίζονται σταθερά στο πολεοδομικό δίκαιο ήδη από το 1928 (ΠΔ 23.10.1928, Άρθρο 5).

Σημαντική τομή πραγματοποιείται με τον Ν. 3212/2003 (Άρθρο 10, παράγραφος 1), ο οποίος θέτει την προϋπόθεση του προσώπου 25 μέτρων σε Κοινόχρηστο δρόμο (πολλές φορές η Πολιτεία έχει προσπαθήσει με εγκυκλίους και διευκρινιστικές απαντήσεις, να ορίσει την έννοια του Κοινόχρηστου Χώρου ή δρόμου στις Εκτός Σχεδίου περιοχές). Ταυτόχρονα, όμως, επισημαίνεται ρητά στον ίδιο νόμο ότι η απαίτηση του Προσώπου δεν έχει εφαρμογή σε γήπεδα που προϋφίστανται της ισχύος του (Άρθρο 23, παράγραφος 3).

Η Διοίκηση με την Εγκύκλιο 4490/29.01.2004 (5/04) παρέχει διευκρινίσεις στον Ν. 3212/2003, επισημαίνοντας ότι: «η ως άνω απαίτηση προσώπου, σύμφωνα με το Άρθρο 23, παράγραφος 3, δεν ισχύει για γήπεδα που έχουν καταταχθεί προ της 31.12.2003, και έχουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις κατά κανόνα ή κατά παρέκκλιση αρτιότητας, που ισχύουν στην περιοχή του ακινήτου».

Λαμβάνοντας κανείς κατά γράμμα την Απόφαση του ΣτΕ 176/2023, πρέπει να θεωρήσει με βεβαιότητα ότι τουλάχιστον τα «τυφλά» ακίνητα Εκτός Σχεδίου που προϋφίστανται του 1985 με εμβαδόν άνω των 4.000 τμ είναι οικοδομήσιμα, θεώρηση που όμως αντίκειται στο Άρθρο 23, παράγραφος 3, του Ν.3212/2003, βάσει του οποίου ορίζεται σαφώς ότι για τα προ 2003 γήπεδα δεν απαιτείται Πρόσωπο. Επίσης, πάλι με βάση το γράμμα της ίδιας Απόφασης, το ίδιο ασφαλές συμπέρασμα προκύπτει και για τα «τυφλά» ακίνητα με χρόνο δημιουργίας μεταξύ 1978 - 1985 και φυσικά για τα «τυφλά» που προϋφίστανται αυτοτελώς, του ΠΔ 538/Δ/1978.

Σε ότι αφορά στην **έννοια των Κοινόχρηστων Δρόμων**, το ΣτΕ με άλλες του αποφάσεις έχει ήδη θέσει το νομικό πλαίσιο γύρω από τους τρόπους με τους οποίους οι διάφορων ειδών οδοί θεωρούνται νομίμως δημιουργημένοι και άρα νομίμως συγκαταλέγονται στους Κοινόχρηστους και ότι το εν λόγω ζήτημα οφείλει να

αποτελεί αντικείμενο σχεδιασμού από την Πολιτεία (ΣΤΕ 1671/2014, ΣΤΕ 302/2017, ΣΤΕ 665/2018, ΣΤΕ 848/2018, ΣΤΕ 2709/2018, ΣΤΕ 1652/2019). Για τις αγροτικές οδούς προ του 1923, το ΣΤΕ προχώρησε σε σειρά αποφάσεων που έχουν ήδη γίνει αποδεκτές από το Υπουργείο (ΥΠΕΝ/ΔΠΟΛΣ/32143/827/21.04.2021) σύμφωνα με τις οποίες η αναγνώριση των οδών αυτών δεν μπορεί να γίνεται τμηματικά, αλλά πρέπει αυτοί να καταλήγουν σε ανώτερου επιπέδου αναγνωρισμένο οδικό δίκτυο (δημοτικό, επαρχιακό, Εθνικό) και τέλος η απόφαση να εκδίδεται με Προεδρικό Διάταγμα.

Ως εκ τούτου υπάρχει σοβαρό ενδεχόμενο να προκύψουν νέα σοβαρότερα προβλήματα στην οποία προσωρινή διευθέτηση επιχειρήσει η Πολιτεία από τον συνδυασμό των ανωτέρω ζητημάτων (δρόμοι που διανοίχθηκαν και συντηρούνται από ΟΤΑ, δρόμοι που φαίνονται σε αεροφωτογραφίες προ 1977, δρόμοι που έχουν κωδικό ΕΚ στο Εθνικό Κτηματολόγιο) κυρίως, ως προς τη δυνατότητα η διευθέτηση αυτή να ευθυγραμμίζεται με το συνολικό υφιστάμενο πλαίσιο νομιμότητας, όπως αυτό ορίζεται νομολογικά από το Ανώτατο Δικαστήριο.

Συμπερασματικά, έως ότου υπάρξει νομοθετική ρύθμιση που να ρυθμίζει το θέμα, θεωρούμε ότι: Τα γήπεδα σε Εκτός Σχεδίου περιοχές (εκτός των ΖΟΕ ή ΓΠΣ ή άλλα εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού, που τυχόν καταργούν πλήρως και με σαφήνεια τις σχετικές παρεκκλίσεις), τα οποία έχουν Εμβαδόν άνω των 4.000 τμ, στερούμενα όμως Προσώπου σε νομίμως αναγνωρισμένο Κοινόχρηστο δρόμο αλλά αποδεδειγμένα υφίστανται προ της εφαρμογής του Ν.3212/2003 (έλεγχος ουσιώδης για τον μελετητή μηχανικό και για την αρμόδια ΥΔΟΜ) είναι άρτια και οικοδομήσιμα κατά παρέκκλιση, καθ' όσον εκτός των άλλων, αντίθετη ερμηνεία θα δημιουργήσει θέματα νομιμότητας πληθώρας ήδη εκδοθέντων ή προς έκδοση Οικοδομικών Αδειών.

Επισημαίνεται επίσης ότι, παρά τις πολλάκις εξαγγελθείσες και τρέχουσες προσπάθειες Χωροταξικής και Πολεοδομικής οργάνωσης του Αστικού και Εξωαστικού χώρου, κυριαρχούσα ακόμα πολεοδομική πολιτική της Χώρας είναι η κάλυψη των αναγκών στέγασης, καθώς και των παραγωγικών, κοινωνικών, κοινωφελών λειτουργιών που συνδέονται με τον αστικό χώρο. Η ύπαιθρος δεν νοείται ως αυτόνομη χωρική ενότητα. Ό,τι δεν είναι δάσος ή μεγάλες αγροτικές εκτάσεις υψηλής απόδοσης, εκλαμβάνεται ως απόθεμα γης για την ικανοποίηση ποικίλων αναγκών δόμησης εν είδει επέκτασης του «Σχεδίου Πόλεως».

Το φαινόμενο καλλιεργήθηκε με το ξεκίνημα της πολεοδομικής νομοθεσίας και γιγαντώθηκε σταδιακά. Με το ΝΔ/17.7.1923 καθορίζονται για πρώτη φορά στην Ελλάδα αρχές και διαδικασίες πολεοδομικού σχεδιασμού. Με το Άρθρο 9 του πρωτοποριακού για την εποχή νομοθετήματος επιτρέπεται η επιβολή όρων για λόγους υγιεινής, ασφάλειας, αισθητικής, προς ανέγερση οικοδομών σε οικοπέδα «είτε εν ταις πόλεσι..., **είτε εκτός τούτων**».

Οι προθέσεις του νομοθέτη, συμβατές με τις τότε κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, συμπληρώθηκαν με μεταγενέστερες τροποποιήσεις, έτσι όπως «βόλεψε» μεταπολεμικά τις ανάγκες για στέγαση και παραγωγικές χρήσεις. Αργότερα, το ΠΔ/6.10.1978 και στη συνέχεια αυτό του 1985 θεμελίωσαν την κυριαρχία της Εκτός Σχεδίου Δόμησης για κάθε κατηγορία χρήσεων, από κατοικία μέχρι εμπορικά κέντρα.

Για οτιδήποτε δεν μπορούσε να χωροθετηθεί μέσα σε σχέδιο (λόγω όρων δόμησης, υψηλών αξιών γης κτλ.), η Πολιτεία αντί να επανεξετάσει τους πολεοδομικούς όρους, τα μέτρα και τα μέσα, ώστε αυτά να ανταποκρίνονται στις τρέχουσες εξελίξεις, έδινε λύση προσφεύγοντας στην Εκτός Σχεδίου Δόμηση, προσαρμόζοντας ανάλογα το θεσμικό πλαίσιο.

Με τον τρόπο αυτό, έχει δημιουργηθεί η τρέχουσα πραγματικότητα στην Εκτός Σχεδίου Δόμηση που μας απασχολεί στο μέτρο που επιχειρούν χιλιάδες συνάδελφοι, μελετητές, μικρομεσαίοι κατασκευαστές, κυρίως ελεύθεροι επαγγελματίες, αρχιτέκτονες και πολιτικοί μηχανικοί ενώ φαινόταν να αδυνατούν μέχρι πρόσφατα να διεισδύσουν στον χώρο αυτό μεγάλες κατασκευαστικές εταιρίες, λόγω της εξαιρετικά μικρής κερδοφορίας, της υψηλής ποιότητας κατασκευής και της διασποράς των άρτιων και οικοδομήσιμων γηπέδων.

Ωστόσο με τις δυνατότητες που παρέχονται πλέον από τα ΕΧΣ και άλλα πρωθύστερα και συχνά επικρατέστερα του Γενικού Χωροταξικού Σχεδιασμού, πολεοδομικά εργαλεία, αποκαλύπτεται ο στόχος, των μεγάλων κατασκευαστικών και τουριστικών εταιριών, που δεν είναι άλλος από την κατάργηση της Εκτός Σχεδίου Δόμησης για την δημιουργία τουριστικών μονάδων και επενδυτικών ζωνών υψηλής αποδοτικότητας. Το επικοινωνιακό τέχνασμα που χρησιμοποιείται προς αυτήν την κατεύθυνση είναι να ταυτίζεται η Εκτός Σχεδίου Δόμηση με την Αυθαίρετη Δόμηση, ως αυτή να είναι η αιτία της ανυπαρξίας ελέγχου από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Από την διεθνή εμπειρία είναι παγκοίμως γνωστό ότι όπου εφαρμόζεται συντεταγμένα το σύστημα αυτό και οι ελεγκτικοί μηχανισμοί λειτουργούν στοιχειωδώς, η προστασία του περιβάλλοντος είναι σε υψηλότερο επίπεδο από

οπουδήποτε αλλού, καθώς τον πρώτο λόγο έχουν οι ίδιοι οι χρήστες που προστατεύουν την περιουσία τους και την ευρύτερη περιοχή της, όχι μόνο με την παρουσία τους αλλά και με τις ανάλογες υποδομές και εγκαταστάσεις.

Τέλος ακόμη και αν αγνοηθεί το ήπιο πλαίσιο των όρων δόμησης και το, αμέσως ή εμμέσως, όφελος των τοπικών κοινοτήτων από οικονομικής και κοινωνικής πλευράς που προκαλείται από αυτήν την οικοδομική δραστηριότητα, θεωρούμε ότι οποιαδήποτε ρύθμιση προκριθεί από την Πολιτεία για την Εκτός Σχεδίου Δόμηση, υποχρεούται κατ' ελάχιστον να λάβει υπ' όψη:

- την ύπαρξη ενός νομίμου και παγιωμένου εδώ και πολλές δεκαετίες θεσμικού πλαισίου δόμησης, με ότι αυτό συνεπάγεται στον τομέα των δικαιιοπραξιών.
- τους εκατοντάδες χιλιάδες μικροϊδιοκτήτες, μη δασικών αγροτεμαχίων, που με ορίζοντα κυρίως, μία ανθρώπινη και βιώσιμη ΚΑΤΟΙΚΙΑ, εξοχική ή μόνιμη, για αυτούς και τα παιδιά τους, επένδυσαν από το υστέρημά τους, σύμφωνα με το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο.

Η ΕΛΕΜ ζητά από το ΥΠΕΝ, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, να **δρομολογήσει άμεσα τις απαραίτητες θεσμικές παρεμβάσεις** ώστε να αρθεί πρωτίστως, το αίσθημα της «**ανασφάλειας δικαίου**», που απειλεί συνεχώς τα θεμέλια του δικαιώματος στην ιδιοκτησία, θέτοντας υπό αίρεση κάθε αδειοδοτική και κατασκευαστική δραστηριότητα στις Εκτός Σχεδίου περιοχές όπως και σε αυτήν εντός των Οικισμών, χωρίς καθορισμένα όρια και κυρωμένο δίκτυο Κοινοχρήστων Χώρων.

ΕΛΕΜ