

## Παναγιώτης Γαλάνης

### Δικηγόρος, Υπ. ΔΝ Νομικής ΕΚΠΑ, ΜΔΕ Δίκαιο Περιβάλλοντος

#### **Χωρικός σχεδιασμός με τον Ν. 4447/2016 και αρχές του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού**

**Περίληψη:** Ο Ν. 4447/2016, όπως τροποποιηθείς ισχύει, αποτελεί το ισχύον νομικό πλαίσιο εκπόνησης χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων στη χώρα. Ο νόμος αυτός αντανακλά τις σύγχρονες εξελίξεις γύρω από τον σχεδιασμό και εμφορείται από ορισμένες αρχές, αρχικώς νομολογιακώς διαπιστωθείσες, που τώρα θετικοποιούνται. Στόχευση του συγκεκριμένου άρθρου είναι να σκιαγραφήσει τις θεμελιώδεις αυτές αρχές, χωρίς βεβαίως να εισέλθει σε εξαντλητικές λεπτομέρειες.

#### **A) Εισαγωγικές διαπιστώσεις**

Η διάκριση του περιβάλλοντος σε φυσικό (δημιουργείται κυρίως από τη φύση, χωρίς ανθρώπινη παρέμβαση) και πολιτιστικό ή ανθρωπογενές (ως τεχνητό περιβάλλον προϋπόθετει την ανθρώπινη παρέμβαση) δεν στερείται νοήματος για το Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο. Η προστασία του ανθρωπογενούς ή πολιτιστικού περιβάλλοντος κατά το Σύνταγμα εμπεριέχει και τα στοιχεία εκείνα που συνιστούν την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες, την αρχιτεκτονική εν γένει κληρονομιά της χώρας<sup>1</sup>. Συνδέεται δε στενώς με τον σχεδιασμό, ως μέτρο περιβαλλοντικής προστασίας.

Ο σχεδιασμός δέον να διέπεται από ορθολογικότητα<sup>2</sup>, είναι ηθελημένη παρέμβαση στον χώρο και εμπεριέχει τρεις παραμέτρους: τα πραγματικά αντικείμενα, τις εδαφικές ενότητες και τις θεωρητικές διαφορετικές προσεγγίσεις<sup>3</sup>.

Σχετίζεται με το δημοκρατικό πολίτευμα και με την πολιτική διαδικασία, με το σύγχρονο αντιπροσωπευτικό σύστημα. Η κρατική διοίκηση προβλέπει, συγκρίνει, αξιολογεί, επιλέγει, εφαρμόζει, επαναξιολογεί, μεταβάλλει τον σχεδιασμό, κατά περίπτωση και κατά τρόπο σύννομο.

Ο νομοθετικός πλουραλισμός που διέπει τον σχεδιασμό είναι αδιαμφισβήτητος, ενώ η καθυστέρηση στην εφαρμογή των σχεδίων, αλλά και η πολυπλοκότητα και η έλλειψη συνοχής μεταξύ των επιμέρους σταδίων του σχεδιασμού συνιστά σημαντικό ζήτημα, όπως και η εν γένει υλοποίησή του, που

<sup>1</sup> Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Πολιτιστικό περιβάλλον – χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη*, 2002, 9.

<sup>2</sup> Α. Αραβαντινός, *Πολεοδομικός σχεδιασμός*, 1996, 53 επ.

<sup>3</sup> Α. Παπαπετρόπουλος, Ι. Κανταρτζή, *Χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός*, 2018, 1.

προϋποθέτει εκτός από νομική θωράκιση και πολιτική βούληση<sup>4</sup>, αλλά και ορθή και πλήρη αξιοποίηση της τεχνολογίας και της επιστήμης.

## **B) Είδη χωρικού σχεδιασμού με τον Ν. 4447/2016**

Με τον Ν. 4447/2016 (νυν ισχύων, κατόπιν πολλών και πρόσφατων τροποποιήσεων) καταργήθηκε ο Ν. 4269/2014. Ο χωρικός σχεδιασμός που ασκείται σε εθνικό/περιφερειακό/τοπικό επίπεδο κατά τον νόμο του 2016 διακρίνεται πλέον σε:

1. *Χωροταξικό σχεδιασμό (στρατηγικού χαρακτήρα)*: ο σχεδιασμός, που εκπονείται σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα, με τον οποίο τίθενται οι μεσοπρόθεσμοι ή και μακροπρόθεσμοι στόχοι της ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου, καθώς και οι γενικές κατευθύνσεις και οι αναγκαίες, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις, για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας. Εδώ συναντώνται τα Ειδικά και Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια.
2. *Πολεοδομικό σχεδιασμό*: ο σχεδιασμός με τον οποίο καθορίζονται οι κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και την εν γένει εκμετάλλευση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο. Εδώ συναντώνται τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ)<sup>5</sup> και Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΠΣ).

## **Γ) Η νομική φύση χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων**

Τα μεν χωροταξικά σχέδια είναι ιδιότυπα, διότι αποκτούν κανονιστική ισχύ και ως προς τις κατευθυντήριες ρυθμίσεις και οι οποίες καθίστανται αντιτάξιμες στη Διοίκηση κατά την κατάρτιση υποδεέστερων σχεδίων. Δεσμεύουν τους αποδέκτες τους, αλλά η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια ως ένα βαθμό κατά την εφαρμογή τους<sup>6</sup>. Το δε ζήτημα της φύσης του ΤΠΣ είχε απασχολήσει τη νομολογία, αλλά και τον νομοθέτη, ήδη από το 1923: το ΝΔ του 1923 διέκρινε δύο κατηγορίες σχεδίων (τα θεσπιζόμενα με το άρθρ. 2 και με το άρθρ. 9).

Για δε τα πολεοδομικά σχέδια, αρχικώς, η νομολογία του ΣτΕ κινήθηκε προς άρνηση του κανονιστικού χαρακτήρα διαταγμάτων που άγονταν προς επεξεργασία, λ.χ. του διατάγματος τροποποίησης του σχεδίου πόλεως Αθηνών. Η πράξη έγκρισης του ΓΠΣ (γενικού πολεοδομικού σχεδίου, νυν ΤΠΣ) καθό μέρος περιέχει συγκεκριμένες πολεοδομικές ρυθμίσεις αποτελεί γενική ατομική πράξη, καθώς αποτελούν εξειδίκευση ρυθμίσεων πλήρως καταστρωμένων στον

---

<sup>4</sup> Α. Αλεφάντη, Η Διοίκηση ως παράγων εξισορρόπησης μεταξύ των αναγκών προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης, ΝκΦ, 2015.

<sup>5</sup> Πριν την πρόσφατη τροποποίησή του το 2020 (και με την επιφύλαξη της δημοσίευσης του παρόντος άρθρου μετά την ψήφιση του σχετικού νομοσχεδίου του ΥΠΕΝ) τα σχέδια αυτά λέγονταν Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ).

<sup>6</sup> Γ. Γιαννακούρου, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, 2019, 114.

νόμο<sup>7</sup>, ενώ καθό μέρος θέτει όρους και περιορισμούς δόμησης και χρήσεις γης είναι κανονιστική, εφόσον εμπεριέχει απρόσωπο κανόνα δικαίου<sup>8</sup>. Εξάλλου, η γενική ατομική πράξη αφορά περισσότερες περιπτώσεις (φέρουσες κάποιο κοινό γνώρισμα) στις οποίες εξατομικεύεται ο κανόνας, ενώ δεν είναι νομικά κρίσιμο αν μπορεί να εξακριβωθεί ο ακριβής αριθμός περιπτώσεων. Κατά μία τρίτη άποψη, η οποία είναι εύλογη, αλλά δεν είναι κρατούσα, το ΤΠΣ δεν είναι ούτε ατομική ούτε κανονιστική ούτε γενική ατομική πράξη, αλλά είναι σχέδιο, ήτοι μία άλλη μορφή δράσεως της Δημόσιας Διοίκησης. Ο σχεδιασμός, που αποτελεί προϊόν μακράς και πολύπλοκης διαδικασίας πρέπει να προστατεύεται.

#### **Δ) Θεμελιώσεις αρχές χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού<sup>9</sup> απορρέουσες από τον Ν. 4447/2016**

Στον Ν. 4447/2016, όπως και στους προηγούμενους νόμους αντικατοπτρίζεται η «ωρίμανση» και ο εξορθολογισμός του χωρικού σχεδιασμού και η ανάδυση θεμελιωδών αρχών στον πυρήνα του **χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού**, οι οποίες – μεταξύ άλλων – είναι οι εξής:

1. **Ο σχεδιασμός ως όχημα της βιώσιμης ανάπτυξης<sup>10</sup>**: Σχετίζεται με την πραγμάτωση της βιώσιμης ανάπτυξης και την περιβαλλοντική προστασία αδιαμφισβήτητα. Ο σχεδιασμός είναι και περιβαλλοντικός. Και τούτο κατέστη εφικτό με την αναγωγή του σχεδιασμού σε συνταγματική υποχρέωση, ρητή και δεσμευτική. Με τη συνταγματική διάταξη απευθύνονται επιταγές προς τον νομοθέτη και επιτακτική του υποχρέωση να προστατεύει το περιβάλλον. Μπορεί να προβεί δε ο τελευταίος μόνο σε περιορισμό γενικό και αντικειμενικό και εξυπηρετούντα λόγους γενικότερου συμφέροντος, όχι όμως να καταργήσει ή να περιορίσει αυτό ουσιωδώς. Επίσης, κατά συνέπεια του ως άνω κανόνα, υφίσταται νομοθετική αδυναμία κατάργησης πράξεων σύμφωνων με το άρθρ. 24, όπως και κάθε προγενέστερη διάταξη αντιβαίνουσα στο ίδιο άρθρο είναι ανίσχυρη και δεν εφαρμόζεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, κατ' άρθρ. 112 παρ. 1 και 111 παρ. 1 Σ<sup>11</sup>. Τέλος, ως αναφερθεί ο «υπερθετικός» χαρακτήρας του δικαιώματος στο περιβάλλον που του επιτρέπει στο πλαίσιο συγκεκριμένης στάθμισης κάθε φορά να κατισχύσει και «άλλων συνταγματικών διατάξεων με τη δημιουργία παράλληλης ακυρότητας αναδρομικά για όλες τις διατάξεις που αντιβαίνουν σε αυτό»<sup>12</sup>. Και στον Ν. 4447/2016 η βιώσιμη ανάπτυξη λαμβάνει περίοπτη θέση (βλ. λ.χ. άρθρ. 3, 4 κλπ.).

<sup>7</sup> ΣτΕ 2281/1992, 55/1993 κλπ.

<sup>8</sup> ΣτΕ 238/2018, 849/2016 κλπ., Κ. Χορομίδης, *Χωροταξία-Πολεοδομία*, 212 επ.

<sup>9</sup> Εκτενώς: Δ. Μέλισσας, *Το ΤΠΣ και το ΕΠΣ*, 2019, 28 επ., απ' όπου και εν μέρει αντλούνται τα κάτωθι ως έννοιες.

<sup>10</sup> Π. Γαλάνης, *Σύγχρονες προσεγγίσεις στο Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, 2020, 121 επ.

<sup>11</sup> Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, 37-38.

<sup>12</sup> ΣτΕ 1525-1541/81, 1239/82 κλπ.

2. Η **διεπιστημονικότητα** του σχεδιασμού. Είναι γεγονός πως ο χωρικός εν γένει σχεδιασμός πρέπει να μελετάται διεπιστημονικά, με την αρωγή πλειόνων επιστημών<sup>13</sup>. Αρχικά, έμφαση δόθηκε στον σχεδιασμό με τη διάσταση του φυσικού χώρου και αγνοήθηκαν η οικονομική και κοινωνική του πλευρά. Ο χωρικός, όμως, σχεδιασμός συνδέεται με τον οικονομικό σχεδιασμό, αφού προβλέπει παράγοντες της οικονομικής διαδικασίας, συγκρίνει εικόνες της, αξιολογεί εναλλακτικές και επιλέγει τη βέλτιστη πρόταση<sup>14</sup>. Και στον Ν. 4447/2016 η αρωγή πληθώρας επιστημόνων είναι εξέχουσας σημασίας στον σχεδιασμό (βλ. λ.χ. άρθρ. 4, 11, 27 κλπ).
3. Η **αμφίδρομη σχέση χωροταξικού και αναπτυξιακού προγραμματισμού** (άρθρ. 79 παρ. 8 Σ, άρθρ. 106, 24 Σ)<sup>15</sup> και η εναρμόνιση του **πολεοδομικού προς τον χωροταξικό σχεδιασμό** είναι δύο αρχές αλληλένδετες. Η εκπόνηση των χωροταξικών σχεδίων δέον όπως γίνει εντός ευλόγου χρόνου, υποκείμενου στην κρίση του διοικητικού δικαστή<sup>16</sup>. Βεβαίως, δεν ήταν εφικτή η παύση των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων και γι' αυτό εφευρέθηκαν «υποκατάστατα» ευρύτερου σχεδιασμού, π.χ. οι ΖΟΕ (που δεν αποτελούν χωροταξικό σχεδιασμό, αλλά αποτελούν σχέδια μικρής κλίμακας για τον οικιστικό έλεγχο περιοχών εκτός σχεδίου)<sup>17</sup>. Όπως επισημαίνει η Γιαννακούρου<sup>18</sup>, ανάμεσα στις τρεις μορφές εναρμόνισης των κατώτερων προς τα ανώτερα σχέδια υπάρχει η *συμβατότητα ή εναρμόνιση stricto sensu*: πρόκειται για την έλλειψη αντίθεσης με την έννοια της μη ανατροπής των βασικών επιλογών των ανώτερων σχεδίων. Αυτή προβλέπεται για τα ΤΠΣ και ΕΠΣ<sup>19</sup>. Αφορά δηλ. τα αμιγώς χωρικά εργαλεία. Ήδη το ΣτΕ έχει κρίνει (εμμέσως, βεβαίως) πως η υποχρέωση εναρμόνισης του υποκείμενου προς το υπερκείμενο εργαλείο ταυτίζεται με την υποχρέωση συμμόρφωσης, άποψη που ελέγχεται ως μη ορθή, διότι συγχέει τις δύο έννοιες, παραγνωρίζει την ελευθερία του υπερκείμενου σχεδιασμού, αποτελεί μάλλον «πολιτική νομολογία» και όχι «νομολογιακή πολιτική» κλπ<sup>20</sup>. Η συμβατότητα των ΤΠΣ με τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια προβλέπεται ρητώς στο άρθρ. 7 παρ. 6 περ. β. Γενικώς η συμβατότητα δεν ελέγχεται δικαστικώς.
4. Η **διαδημοτική συνεργασία** επιβάλλεται με ένα πλέγμα διατάξεων, ήτοι με τον Ν. 360/1976 (άρθρο 7) και με τον Ν. 2508/1997 (άρθρ. 1 παρ. 2)<sup>21</sup>. Πλέον προβλέπεται στο άρθρ. 7 παρ. 2 εδ γ, 6 εδ. γ και 9 του Ν. 4447/2016. Ισχύει και για τα ΤΠΣ και για τα ΕΠΣ και στο πδ. 90/2018. Η αρχή αυτή

<sup>13</sup> Α. Παπαπετρόπουλος, *Δίκαιο και πολιτική του χωροταξικού σχεδιασμού*, 2008, 55.

<sup>14</sup> Α. Παπαπετρόπουλος, Ι. Κανταρτζή, *ό.π.*, 77.

<sup>15</sup> Μ. Χαϊνταρλής, *Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης...ΝκΦ*, 2004.

<sup>16</sup> ΣτΕ ΠΕ 479/1992, 305/1994 κλπ.

<sup>17</sup> Δ. Μέλισσας, *Οι χρήσεις γης, το ΓΠΣ και η ΖΟΕ*, 2013, 263 επ.

<sup>18</sup> Γ. Γιαννακούρου, *ό.π.*, 108-109.

<sup>19</sup> Α. Παπαπετρόπουλος, Ι. Κανταρτζή, *ό.π.*, 75.

<sup>20</sup> Βλ. λ.χ. ΣτΕ 4190/2014, Μ. Χαϊνταρλής, *Τα νομικά χωρικά εργαλεία...ό.π.*, 52-53.

<sup>21</sup> Γ. Γιαννακούρου, *Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην ελληνική έννομη τάξη*, Τιμητικός Τόμος ΣτΕ, 2008, 323-339.

αναδείχθηκε και νομολογιακά<sup>22</sup>, ενώ δικαιοπολιτικά εξηγείται από τη σημαντικότητα των σχεδίων για την οικονομική ανάπτυξη, ενώ και από τις επιπτώσεις που επιφέρουν συνάγεται ότι δεν αφορούν μόνο ένα μικρό τμήμα του χώρου. Ενδεικτικά στη νομολογία κρίθηκε ότι το οδικό δίκτυο ενός ΟΤΑ δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, αλλά θα πρέπει να συνεκτιμώνται και οι ευρύτερες επιπτώσεις στο υπόλοιπο οδικό δίκτυο. Η αρχή της διαδημοτικής συνεργασίας μπορεί να γίνεται αντικείμενο επίκλησης επί συγκεκριμένης βλάβης<sup>23</sup>.

5. **Ο σχεδιασμός οράται ως προϊόν εξισορρόπησης:** γενικώς, ο σχεδιασμός οράται ως αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης και εξισορρόπησης των συμφερόντων. Η επίτευξη της διαφάνειας καθόλη τη διάρκειά του αποτελεί ζητούμενο με διαχρονική αξία. Η συναίνεση που απαιτείται εξασφαλίζεται από τη διεπιστημονική σύνθεση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας (όργανο κοινωνικού διαλόγου, άρθρ. 4 παρ. 1 Ν. 4447/2016) και από τις κοινές διαδικασίες διαβούλευσης των Ειδικών Χωροταξικών και Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων.
6. **Η αρχή της επικαιρότητας (των επίκαιρων στοιχείων και δεδομένων):** Η γενική αρχή του κράτους Δικαίου, η αρχή της επίκαιρης δράσης της Διοίκησης, αλλά και ο δυναμικός χαρακτήρας του ΤΠΣ επιβάλλουν τη χρήση επίκαιρων δεδομένων και στοιχείων. Το προπαρασκευαστικό υλικό που θα χρησιμοποιήσει ο ΟΤΑ πρέπει να είναι πρόσφατο και γενικώς τίθεται ένας χρονικός ορίζοντας 10-15 ετών (ενδεικτικά) για τον σχεδιασμό<sup>24</sup>, χωρίς βεβαίως αυτό στην πράξη να έχει επιτευχθεί, για λόγους προφανείς. Βεβαίως, η ύπαρξη ενός ΓΠΣ (πολεοδομικού σχεδίου εν γένει) για πολλά έτη, π.χ. για 30 στον Δήμο Αθηναίων τελικώς το αδρανοποιεί. Λόγοι γραφειοκρατικοί συνηγορούν στην καθυστέρηση, π.χ. καθυστέρηση γνωμοδοτήσεων<sup>25</sup>.

## **Ε) Αντί επιλόγου**

Η κατασκευή και ανάδειξη του δημόσιου χώρου συνιστά προϋπόθεση της ύπαρξης μιας άρτιας πολιτείας και της οικοδόμησης γόνιμων κοινωνικών σχέσεων και άρα πολιτιστικής δημιουργίας, άρα συσχετίζεται με την πολιτιστική κληρονομιά<sup>26</sup>. Η επάρκεια, η προσβασιμότητα και η ποιότητα των δημόσιων χώρων της πόλης αποτελούν κομβικά σημεία για το Πολεοδομικό Δίκαιο και σχετίζονται με την αίσθηση του ανήκειν<sup>27</sup>. Για την ισόρροπη, όμως, ανάπτυξη του απαιτείται ο σεβασμός των ως άνω αρχών σχεδιασμού, που δεν

---

<sup>22</sup> Ειδικά στη νομολογία για τον σημειακό προσδιορισμό ενός έργου, βλ. ενδεικτικά: ΣτΕ 304/1993, 2266/2007 κλπ.

<sup>23</sup> Δ. Μέλισσας, *Το ΤΠΣ...*, 47-62, Γ. Θεοδωρά – Π. Λουκάκης, *Τάσεις εξέλιξης στο δίκτυο των αστικών κέντρων της Ελλάδας*, Αειχώρος 15/2011, 102-129.

<sup>24</sup> Βλ. τεχνικές προδιαγραφές για τα ΤΠΣ, ΥΑ 27016/2017 ΦΕΚ Β 1975.

<sup>25</sup> ΣτΕ 2474/2018 κλπ.

<sup>26</sup> Κ. Καρατσώλης, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο*, 213-214.

<sup>27</sup> Κ. Καρατσώλης, *ό.π.*, 222.

πραγματώνεται άπαξ, αλλά απαιτεί μακροχρόνια προσπάθεια, την οποία, πάντως, δεν φαίνεται ότι το Κράτος ήταν έτοιμο να επιδείξει, τουλάχιστον επί πολλά έτη.