



Ελένη Αλεξίου
Δικηγόρος, Managing Partner
Alexiou - Kosmopoulos Law Firm

Πρόσφατες κρίσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εκτός σχεδίου δόμηση

I. Η ύπαρξη προσώπου ως προϋπόθεση για δόμηση

Με την πρόσφατη με αρ. 176/2023 απόφαση της, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, εξετάζοντας έφεση κατά απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά για άδεια οικοδομής στην Πάτμο, έκρινε ότι η δόμηση σε εκτός σχεδίου γήπεδο απαιτεί, εκτός από ελάχιστο εμβαδόν, και πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο (οδό) νομίμως υφιστάμενο, μη προκύψαντα από ιδιωτική βούληση, διευκρινίζοντας ότι υπό την αντίθετη εκδοχή, θα ήταν δυνατή η δόμηση γηπέδων σε εκτός σχεδίου περιοχές υπό όρους ευνοϊκότερους από αυτούς που ισχύουν για τα εντός σχεδίου πόλης οικόπεδα.

Η εν λόγω κρίση έχει προκαλέσει έντονες αντιδράσεις και έχει λάβει πολύ μεγαλύτερη δημοσιότητα από πολλές προηγούμενες σχετικές αποφάσεις του Ανώτατου Ακυρωτικού. Στην πραγματικότητα, όμως, η απόφαση αυτή απλώς επαναλαμβάνει την πάγια θέση του Δικαστηρίου, ότι η ύπαρξη προσώπου σε κοινόχρηστο δρόμο αποτελεί προϋπόθεση για τη δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές, ανεξάρτητα από τον χρόνο δημιουργίας των γηπέδων. Ειδικότερα:

A. Η νομοθεσία

1. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του από 24/31.5.1985 ΠΔ¹:

1. Πρόκειται για το ΠΔ «Τροποποίηση των όρων και περιορισμών δόμησης των γηπέδων των κειμένων εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων και εκτός των ορίων των νομίμως υφιστάμενων προ του έτους 1923 οικισμών» (ΦΕΚ Δ' 270/1985).

«Οι όροι και περιορισμοί δόμησης των γηπέδων των κειμένων εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων [...] τροποποιούνται ως εξής:

1.α) Ελάχιστον εμβαδόν γηπέδου 4.000 μ²

β) Για γήπεδα που έχουν πρόσωπο σε Διεθνείς, Εθνικές Επαρχιακές, Δημοτικές και Κοινοτικές οδούς ως και σε εγκαταλεημένα τμήματά τους και σε σιδηροδρομικές γραμμές απαιτούνται:

- Ελάχιστο πρόσωπο 45 μ.

- Ελάχιστο βάθος 50 μ.

- Ελάχιστο εμβαδόν 4.000 μ²».

2. Με τον Ν 3212/2003, η περ. α' της παρ. 1 του παραπάνω άρθρου τροποποιήθηκε ως εξής:

«1.α) Ελάχιστο εμβαδόν γηπέδου 4.000 τετραγωνικά μέτρα και πρόσωπο σε κοινόχρηστο δρόμο είκοσι πέντε (25) μέτρα».

Περαιτέρω, με το άρθρο 23 παρ. 3 του ίδιου νόμου ορίστηκε ότι «[η] περίπτωση α' της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του από 24/31.5.1985 προεδρικού διατάγματος, όπως αντικαθίσταται με την παρ. 1 του άρθρου 10 του νόμου αυτού, δεν ισχύει για γήπεδα που υφίστανται κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού».

Επομένως, για μεγάλο χρονικό διάστημα, η γενικά ισχύουσα παραδοχή ήταν ότι η ύπαρξη προσώπου σε κοινόχρηστο δρόμο δεν αποτελούσε προϋπόθεση για τη δόμηση γηπέδων προϋφιστάμενων του 2003.

B. Οι αποφάσεις του ΣτΕ

1. Εισαγωγικά επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 7 του ΝΟΚ, ένα οικόπεδο θεωρείται άρτιο και οικοδομήσιμο, εφόσον «έχει τα ελάχιστα μεγέθη εμβαδού και προσώπου, κατά κανόνα ή κατά πα-

ρέκκλιση, τα οποία καθορίζονται από τους όρους δόμησης της περιοχής». Επομένως, τα εντός σχεδίου ακίνητα θεωρούνται από τον νόμο ως άρτια, μόνο εφόσον έχουν και πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο.

2. Πολύ σύντομα μετά από τη θέση σε ισχύ του Ν 3212/2003² και παρά το σαφές περιεχόμενο της επίμαχης μεταβατικής διάταξης, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η προϋπόθεση του προσώπου σε κοινόχρηστο δρόμο ισχύει και για τα γήπεδα που είχαν διαμορφωθεί πριν από το 2003. Αιτιολογική βάση αυτής της ερμηνείας αποτελεί το γεγονός ότι, κατά την πάγια νομολογία, οι εκτός σχεδίου περιοχές δεν προορίζονται καταρχήν για δόμηση, και, εφόσον η δόμηση επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση, οι όροι που ισχύουν γι' αυτήν δεν μπορούν να είναι ευνοϊκότεροι από αυτούς που ισχύουν για την εντός σχεδίου δόμηση³.

2. Οι πρώτες σχετικές νύξεις εντοπίζονται ήδη από το 2005 (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2604/2005), ενώ από το 2010 κρίθηκε πλέον ότι η ύπαρξη προσώπου σε κοινόχρηστο δρόμο ως προϋπόθεση δόμησης ισχύει και για τα ακίνητα που προϋπήρχαν του Ν 3212/2003.

3. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 847/2016: «Η κατ' εξαίρεση επιτρεπόμενη στις περιοχές αυτές (ενν. εκτός σχεδίου) δόμηση τελεί υπό την προϋπόθεση ότι πληρούται ο βασικός κανόνας δόμησης της εν γένει πολεοδομικής νομοθεσίας, κατά τον οποίο δομήσιμα είναι τα οικόπεδα που έχουν πρόσωπο, κοινό όριο δηλαδή, σε κοινόχρηστο χώρο νομίμως υφιστάμενο, μη προκύψαντα από ιδιωτική βούληση, δοθέντος ότι με τις ανωτέρω διατάξεις δεν προβλέπεται ρητώς εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν. Υπό την αντίθετη εκδοχή, πέραν του ζητήματος αν τυχόν σχετική διάταξη θα ήταν σύμφωνη με το Σύνταγμα, θα καθίστατο δυνατή η δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές υπό όρους ευνοϊκότερους από την ανωτέρω άποψη, ακόμη και εκείνων που ισχύουν στις εντός σχεδίου περιοχές



3. Στην πραγματικότητα, με την πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας δεν μεταβλήθηκε η θεμελιώδης αυτή νομολογιακή αρχή, ότι

(πρβλ. ΣτΕ 1671/2014, 3504/2010 7μ.). Περαιτέρω, κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, ένα γήπεδο θεωρείται ότι έχει πρόσωπο, δηλαδή κοινό όριο, σε οδό που το καθιστά, σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, οικοδομήσιμο, όταν η οδός αυτή, ανεξαρτήτως εάν είναι εθνική, επαρχιακή, δημοτική ή κοινοτική, υφίσταται νομίμως και, περαιτέρω, είναι ήδη διανοιγμένη, κατά τέτοιο, μάλιστα, τρόπο ώστε να είναι προσπελάσιμη και να εξασφαλίζει πράγματι επικοινωνία με το γήπεδο (ΣτΕ 1671/2014)».

δηλαδή δομήσιμα είναι μόνο τα εκτός σχεδίου ακίνητα που έχουν πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο (δρόμο) νομίμως υφιστάμενο. Μεταβλήθηκε, όμως, η βάση στην οποία στηρίχθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας, προκειμένου να αχθεί στο -νομολογιακά ήδη καθιερωμένο- συμπέρασμα. Ειδικότερα, για πρώτη φορά κρίθηκε ότι οι παρ. α και β της παρ. 1 του άρθρου 1 του ΠΔ 1985 ισχύουν «συνδυαστικά», με την έννοια ότι η μεν πρώτη θέτει τον γενικό κανόνα αρτιότητας μόνο ως προς την ελάχιστη επιφάνεια των ακινήτων, ενώ η δεύτερη προσδιορίζει,

Δείτε στην **QUALEX**
την απόφαση ΣτΕ ΟΛ 176/2023
σκανάροντας το QR CODE



από κοινού με την πρώτη, τις λοιπές προϋποθέσεις, δηλαδή το ελάχιστο πρόσωπο σε κοινόχρηστο δρόμο.

4. Πέραν αυτής της νέας ερμηνείας, είναι προφανώς ιδιαίτερα κρίσιμο ότι η Ολομέλεια του Συμβουλίου Επικρατείας επικύρωσε πανηγυρικά τις αποφάσεις των τμημάτων, οι οποίες είχαν υποστεί δριμυία κριτική το τελευταίο διάστημα. Είναι, δηλαδή, πλέον σαφές ότι το Ανώτατο Ακυρωτικό δεν πρόκειται να δεχθεί καμία απολύτως «έκπτωση» και αναμένει τις αναγκαίες πράξεις της Πολιτείας, στο πλαίσιο άλλωστε της επίμονης, παγιωμένης απαίτησής του για ολοκληρωμένο χωροταξικό σχεδιασμό.

5. Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να επισημανθεί και μία ακόμη παράμετρος των επίμαχων αποφάσεων, η οποία δεν θίγεται μεν στην πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας, αποτελεί όμως και αυτή παγιωμένο νομολογιακά συμπέρασμα. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν αρκείται στην ύπαρξη προσώπου σε οποιονδήποτε «κοινόχρηστο» (εν τοις πράγμασι) δρόμο, αλλά καταρχήν απαιτεί περαιτέρω αναγνώριση της οδού ως κοινόχρηστης με προεδρικό διάταγμα. Και τούτο, γιατί θεωρεί πως η έκδοση διοικητικής πράξης για την αναγνώριση οδού συνιστά άσκηση αρμοδιότητας πολεοδομικού σχεδιασμού, η οποία δεν έχει εντοπισμένο χαρακτήρα, και, συνεπώς, επιβάλλεται να επιχειρείται με προεδρικό διάταγμα⁴. Με δεδομένο ότι στις εκτός σχεδίου περιοχές της επικράτειας οι οδοί που έχουν χαρακτηριστεί ως τμήμα του κοινόχρηστου οδικού δικτύου με προεδρικό διάταγμα είναι πολύ περιορισμένες, είναι προφανές ότι η θέση αυτή του Ανώτατου Ακυρωτικού περιορί-

4. Βλ. ενδ. ΣτΕ 848/2018, 665/2018.

ζει ακόμη περισσότερο τη δυνατότητα δόμησης σε εκτός σχεδίου ακίνητα.

6. Το κρίσιμο αυτό ζήτημα φαίνεται να επιχειρεί να λύσει η Πολιτεία με τους ακόλουθους τρόπους:

α. Εισάγοντας⁵ τη δυνατότητα καθορισμού οδικού δικτύου με τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ) του άρθρου 7 του Ν 4447/2016, δηλαδή με την «τακτική» πολεοδομική διαδικασία, αλλά και με τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια του άρθρου 8 του ίδιου νόμου. Η αρμοδιότητα αυτή πράγματι είναι λογικό να αποτελεί τμήμα του τακτικού πολεοδομικού σχεδιασμού και, επομένως, φαίνεται ότι ορθά εντάχθηκε στο συγκεκριμένο πλαίσιο. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη ότι η διαδικασία εκπόνησης των ΤΠΣ θα είναι κατ' ανάγκη πολυετής, είναι αμφίβολο κατά πόσο μπορεί να αντιμετωπίσει πραγματικά το ζήτημα, το οποίο είναι πλέον επείγον, καθώς έχει καταστεί μη αξιοποιήσιμη πολύ μεγάλη έκταση της επικράτειας.

β. Με την πρόβλεψη ειδικής διαδικασίας χαρακτηρισμού του οδικού δικτύου⁶, η οποία αποσυνδέεται από τη χρονοβόρα διαδικασία εκπόνησης Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων και περατώνεται από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Με δεδομένο ότι και η ρύθμιση αυτή κατά κάποιο τρόπο παρακάμπτει την εκφρασμένη θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας, προβλέπεται η έκδοση προεδρικού διατάγματος (ως προϋπόθεσης για την έναρξη εφαρμογής της διάταξης), με με το οποίο θα καθοριστούν τα κριτήρια και η διαδικασία χαρακτηρισμού του οδικού δικτύου. Με τον τρόπο αυτό, στο πλαίσιο κανονιστικής επεξεργασίας του διατάγματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενδέχεται να ανευρεθεί μία λύση κοινά αποδεκτή από τη Διοίκηση και το Ανώτατο Ακυρωτικό, ώστε να καταστεί εκ νέου δυνατή η αξιοποίηση των εκτός σχεδίου ακινήτων. Σε κάθε περίπτωση, και η διαδικασία αυτή αναμένεται να είναι χρονοβόρα.

5. Άρθρα 10 και 11 του Ν 4759/2020.

6. Πρόκειται για το άρθρο 166 του Ν 4819/2021, με το οποίο τροποποιήθηκε η παρ. 15 του άρθρου 20 του Ν 3937/2011.

II. Οι διατάξεις «ειδικών» όρων δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές

Με τη με αρ. 992/2023 απόφαση, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι οι διατάξεις του ΠΔ 1985 που καθορίζουν ειδικούς όρους δόμησης για συγκεκριμένες κατηγορίες κτιρίων⁷ δεν πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης εξουσιοδότησης για χορήγηση παρέκκλισης. Συγκεκριμένα:

1. Η με αρ. 162/2022 απόφαση του Ε' Τμήματος (η οποία εκδόθηκε κατά πλειοψηφία) αφορά σε αίτηση ακύρωσης κατά απόφασης χορήγησης παρέκκλισης και κατά της αντίστοιχης οικοδομικής άδειας για την ανέγερση αγροτικής αποθήκης. Ειδικότερα, η κρίση αφορά στο άρθρο 163 ΚΒΠΝ, το οποίο κωδικοποιεί διατάξεις του ΠΔ 1985 για την εκτός σχεδίου δόμηση και, συγκεκριμένα, προβλέπει την εφαρμογή ειδικών όρων δόμησης για εκτός σχεδίου κτήρια που προορίζονται για γεωργοκτηνοτροφικές και γεωργοκτηνοτροφικές εγκαταστάσεις, καθώς και εγκαταστάσεις αποθήκευσης λιπασμάτων, φαρμάκων, γεωργικών εφοδίων και γεωργικών προϊόντων.

Με την παραπάνω απόφασή του, το Ε' Τμήμα παρέπεμψε την υπόθεση στην Ολομέλεια λόγω σπουδαιότητας, καθώς έκρινε ότι οι διατάξεις του ΠΔ 1985 για γεωργοκτηνοτροφικά κτήρια, γεωργικές αποθήκες κ.λπ. επιτρέπουν την κατά περίπτωση έγκριση όρων δόμησης, οι οποίοι υπερβαίνουν κατά πολύ τους γενικά ισχύοντες για εκτός σχεδίου κτήρια (δόμηση, κάλυψη, αποστάσεις, διάσπαση όγκων⁸),

7. Η απόφαση αφορά στα γεωργοκτηνοτροφικά κτήρια, οι κατά παρέκκλιση όροι δόμησης των οποίων καθορίζονται με το άρθρο 2 ΠΔ 24/31.5.1985 (Δ' 270) - ήδη άρθρο 163 ΚΒΠΝ. Παρόμοιες όμως διατάξεις περί παρεκκλίσεων ανευρίσκονται και στο άρθρο 4 του εν λόγω διατάγματος για τις βιομηχανικές εγκαταστάσεις, στο άρθρο 6 αυτού για κτήρια κατοικίας κ.ο.κ. (ήδη άρθρα 165 και 167 του ΚΒΠΝ αντίστοιχα).

8. Ενδεικτικά, α) ο ανώτατος συντελεστής δόμησης ορίζεται σε 0,9, ενώ με βάση τις γενικές διατάξεις ανέρχεται σε 0,2 (άρθρο 162 παρ. 6 ΚΒΠΝ), β) ο ανώτατος συντελεστής κάλυψης ορίζεται σε 30% της επιφάνειας του γηπέδου, ενώ με βάση τις γενικές διατάξεις ανέρχεται σε 10% (άρθρο 162 παρ. 3 ΚΒΠΝ), γ) ο ανώτατος συντελεστής όγκου ορίζεται σε 3,3, δ) επιτρέ-

χωρίς να καθορίζονται με τις διατάξεις αυτές κριτήρια για την άσκηση των αρμοδιοτήτων από τα προβλεπόμενα σ' αυτές όργανα. Κρίθηκε, συνεπώς, ότι η δυνατότητα της Διοίκησης να ασκεί, με διακριτική ευχέρεια, αποσπασματικές σταθμίσεις χωρικού σχεδιασμού παραβιάζει το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος.

2. Η Ολομέλεια πράγματι επιβεβαίωσε ότι οι διατάξεις αυτές είναι ανεπίτρεπτα ασαφείς, παρότι αφορούν σε περιοχές που έχουν καταρχήν ανάγκη προστασίας, εισάγουν δε παρεκκλίσεις από τους ούτως ή άλλως αυστηρότερους όρους και περιορισμούς δόμησης που ισχύουν για τέτοιες περιοχές. Οι βασικές κρίσεις που διατύπωσε το Ανώτατο Ακυρωτικό είναι οι ακόλουθες:

α. Στην περίπτωση εισαγωγής παρέκκλισης από γενικά ισχύοντες κανόνες, πρέπει να προσδιορίζονται σαφώς οι δικαιούχοι και οι όροι χορήγησης της παρέκκλισης, οι οποίοι πρέπει να ανάγονται σε πολεοδομικά κριτήρια και να είναι σαφείς και ανάλογοι με το αντικείμενο της ρύθμισης, έτσι ώστε η παρέκκλιση να μην οδηγεί σε ανατροπή του κανόνα ή να περιορίζεται σε ρύθμιση λίγων μεμονωμένων («ατομικών») περιπτώσεων.

β. Οι επίμαχες διατάξεις δεν προβλέπουν «νόμιμα κριτήρια» για τη χορήγηση της παρέκκλισης, καθώς δεν προκύπτει ο λόγος δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται με την παρέκκλιση.

γ. Δεν προσδιορίζονται με σαφήνεια οι υποκειμενικές και αντικειμενικές προϋποθέσεις για την έγκριση των παρεκκλίσεων. Συγκεκριμένα:

- Επιτρέπεται η ανέγερση περισσότερων του ενός κτηρίων, αλλά δεν ορίζεται ανώτατος αριθμός ανά γήπεδο.

- Προβλέπεται δυνατότητα παρέκκλισης στο μέγιστο ύψος, αλλά δεν καθορίζεται ανώτατο επιτρεπόμενο ύψος κτηρίου.

- Επιτρέπεται η χορήγηση κατά παρέκκλιση αρτιότητας, χωρίς να καθορίζονται ελάχιστα όρια εμβαδού, προσώπου και βάθους του γηπέδου για την έγκριση της παρέκκλισης.

πεται η ανέγερση περισσότερων του ενός κτηρίων ενώ κανονικά απαγορεύεται (άρθρο 162 παρ. 4) κ.α.

- Όπου προβλέπονται ανώτατα ή κατώτατα όρια, το εύρος της απόκλισης είναι ανεπίτρεπτα μεγάλο (π.χ. κάλυψη μέχρι 30%, έναντι μέγιστης 10% κατά τον κανόνα, ελάχιστη απόσταση κτιρίου από τα όρια του γηπέδου μέχρι και 5 μ., έναντι 15 μ. κατά τον κανόνα).

- Δεν προβλέπεται κλιμάκωση των όρων δόμησης ανάλογα με τον τυχόν ιδιαίτερο χαρακτήρα της περιοχής (π.χ. αρχαιολογικός χώρος), αλλά όλες οι περιοχές αντιμετωπίζονται ομοιόμορφα.

δ. Οι πλημμέλειες των επίμαχων διατάξεων δεν μπορούν να θεραπευτούν με ενδεχόμενη αξιολόγηση στην κατά περίπτωση εφαρμογή τους, γιατί τα κριτήρια χορήγησης παρέκκλισης πρέπει να προσδιορίζονται εκ των προτέρων στον νόμο («και όχι να τίθενται επ' ευκαιρία της εκάστοτε εφαρμογής του»⁹).

3. Με τα παραπάνω δεδομένα, η πλειοψηφία¹⁰ έκρινε ότι οι επίμαχες διατάξεις θεσπίζουν ανεπίτρεπτη «υπερεξουσιοδότηση» στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας να καθορίζει, ουσιαστικά, κανονιστικούς όρους δόμησης για ένα συγκεκριμένο γήπεδο κατ' ενάσκηση ανεπίτρεπτα ευρείας διακριτικής ευχέρειας.

4. Τέλος, ενώ η συγκεκριμένη απόφαση αφορά σε ανέγερση γεωργικής αποθήκης, οι διατάξεις για την ανέγερση εκτός σχεδίου κτηρίων με άλλες χρήσεις εμπεριέχουν παρόμοιες ρυθμίσεις. Επομένως, θεωρητικά τουλάχιστον, το σκεπτικό της απόφασης αυτής μπορεί να εφαρμοστεί αναλογικά και στις χρήσεις αυτές.

III. Η πολεοδομική τεκμηρίωση ως κριτήριο αξιολόγησης σχεδίων

Συνεπές προς τις απόψεις που σταθερά πλέον εκφράζει σε αντίστοιχες περι-

πτώσεις, με το με αρ. 109/2023 Πρακτικό Επεξεργασίας του το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ως μη νόμιμο το σχέδιο προεδρικού διατάγματος για την έγκριση Ειδικού Πολεοδομικού Σχεδίου κοντά στις Κολυμπήθρες Πάρου. Ειδικότερα, οι πιο σημαντικές σκέψεις συνοψίζονται ως εξής:

1. Τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια («ΕΠΣ»), ως εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού, πρέπει να εναρμονίζονται με τις ρυθμίσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού. Όταν επιφέρουν τροποποιήσεις τοπικών σχεδίων (όπως, εν προκειμένω, όπου προτεινόταν η τροποποίηση του ισχύοντος στην περιοχή Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου), απαιτείται «ειδική, συστηματική επιστημονική μελέτη», αφενός μεν για την τεκμηρίωση ότι η προτεινόμενη τροποποίηση είναι αναγκαία, αφετέρου δε για την εκτίμηση της συμβατότητας με τα υφιστάμενα σχέδια με σκοπό την ενότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού.

2. Όταν τα ΕΠΣ αφορούν σε μικρά νησιά, τα οποία συνιστούν ευπαθή οικοσυστήματα και όπου απαιτείται ήπια ανάπτυξη, η Διοίκηση οφείλει να αξιολογεί τα κριτήρια στα οποία στηρίζεται η πρόταση, ενώ απαιτείται να εκτιμώνται οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις του σχεδίου, διατυπώνοντας αιτιολογημένη κρίση όχι μόνο για την ανάγκη απόκλισης από ρυθμίσεις υφιστάμενων σχεδίων, αλλά και για τη μη ανατροπή του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού της ευρύτερης περιοχής.

3. Η ειδική επιστημονική μελέτη οφείλει να τεκμηριώνει με ειδικό τρόπο και με την παράθεση συγκεκριμένων στοιχείων για τη δυναμικότητα του έργου, την ομαλή ένταξη του ακινήτου, με τους προτεινόμενους κατά παρέκκλιση όρους δόμησης, στο ισχύον πλαίσιο. Σε καμία περίπτωση δεν αρκεί η αφηρημένη αριθμητική σύγκριση μεταξύ ισχυόντων, θεωρητικά μέγιστων δυνατών και των προτεινόμενων μεγεθών.

4. Εάν προβάλλεται ότι το ισχύον πολεοδομικό καθεστώς είναι παρωχημένο, καθιστώντας τις προτεινόμενες παρεκκλίσεις αναγκαίες για την εναρμόνιση με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού, απαιτείται ειδικότερη αιτιολόγηση της προ-

τεινόμενης απόκλισης, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα δύο κείμενα πολεοδομικού σχεδιασμού πρώτου επιπέδου, δηλαδή το ισχύον πλαίσιο και το προτεινόμενο σχέδιο, θα υπαχθούν αρμονικά στον υπερκείμενο χωροταξικό σχεδιασμό.

5. Αντίστοιχα, η αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης δεν αρκεί να υιοθετεί «συμπερασματικά» τα επιχειρήματα που εμπεριέχονται στις μελέτες, αλλά πρέπει να αιτιολογεί ρητά για ποιον λόγο δεν επέρχεται ανατροπή του πολεοδομικού καθεστώτος της περιοχής.

6. Η απόκλιση από το ΓΠΣ, καθώς και ο χαρακτηρισμός της επέμβασης στην ευπαθή περιοχή μιας μικρής νήσου, ως «ήπιας», ιδίως ενόψει του μεγέθους της προτεινόμενης απόκλισης, πρέπει να αξιολογούνται αυτοτελώς, από τον επενδυτή και από τη Διοίκηση, και όχι σε συνάρτηση με τον σκοπό του ΕΠΣ ή τον υπερτοπικό και στρατηγικό του χαρακτήρα, ούτε σε συνάρτηση με τη βιωσιμότητα του έργου από περιβαλλοντική άποψη.

IV. Συμπέρασμα

Από τις πρόσφατες κρίσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας προκύπτει με σαφήνεια ότι το Ανώτατο Ακυρωτικό αντιμετωπίζει - σχεδόν απαρέγκλιτα πλέον - εξαιρετικά αυστηρά τη δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές, επιδιώκοντας τη με κάθε τρόπο «διάσωση» των περιοχών αυτών από την υπερ-εκμετάλλευση. Η στάση αυτή του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν ισχύει μόνο για την «άναρχη» εκτός σχεδίου δόμηση, αλλά και για τις περιπτώσεις όπου το προτεινόμενο έργο επιχειρείται μέσω ειδικών πολεοδομικών εργαλείων. Τα τελευταία χρόνια, υπήρχε η τάση τα εργαλεία αυτά να χρησιμοποιούνται ως «πανάκεια» απέναντι σε όλα τα εμπόδια που έθετε η νομοθεσία, αλλά και -ίσως ιδίως- η νομολογία για τις εκτός σχεδίου αναπτύξεις. Φαίνεται, όμως, ότι είναι εξαιρετικά κρίσιμη η επιστημονική τεκμηρίωση της προτεινόμενης επέμβασης από την πλευρά του επενδυτή, αλλά και η ειδική και αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης ως προς την ομαλή ένταξη της επέμβασης στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της ευρύτερης περιοχής. ➤

9. ΣτΕ 992/2023, σκ. 13.

10. Κατά τη μειοψηφία γνώμη, οι όροι δόμησης του άρθρου 163 ΚΒΠΝ αποτελούν τους κατά τον κανόνα όρους δόμησης για κτίρια που εξυπηρετούν την γεωργοκτηνοτροφική δραστηριότητα. Ο όρος «κατά παρέκκλιση», τον οποίο χρησιμοποίησε ο νομοθέτης, έχει την έννοια ότι οι όροι αυτοί αντιδιαστέλλονται προς τους «γενικούς» όρους δόμησης κτηρίων που δεν εμπίπτουν σε ειδική κατηγορία (και ρυθμίζονται από το άρθρο 162 ΚΒΠΝ).