

Η κρίση δημόσιου χρέους και οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις για το οικιστικό περιβάλλον Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη

Δ. Φιλippάκη, Δικηγόρος, Ειδική Επιστήμονας στον Συνήγορο του Πολίτη
ΜΔΕ «Περιβάλλον και Ανάπτυξη» Ε.Μ.Π.

Ι. Σαγιάς, Επίκουρος Καθηγητής Ε.Μ.Π., Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη
Σχολή Αγρονόμων και Τοπογράφων Μηχανικών

Περίληψη

Η σύγκρουση μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης αποτελεί φαινόμενο που καλείται να αντιμετωπίσει η κοινωνία εδώ και εξήντα χρόνια. Η προσπάθεια για οικονομική ανάπτυξη εμφανίστηκε πρώτη στο διεθνές πολιτικό-οικονομικό στερέωμα, ενώ η προστασία του περιβάλλοντος αναδείχτηκε τη δεκαετία του 1990 και του 2000 όταν εμφανίστηκε η παγκόσμια οικολογική κρίση¹.

Ωστόσο, τα τελευταία τρία χρόνια στη χώρα μας η οικονομική κρίση οδήγησε σε πρωταρχικό δημόσιο σκοπό την εξυπηρέτηση του κρατικού χρέους και την αύξηση των εσόδων. Στο πλαίσιο αυτό επιβαρύνθηκε περαιτέρω κάθε προσπάθεια προστασίας του περιβάλλοντος έναντι της κρίσης δημόσιου χρέους².

Στην παρούσα εισήγηση θα αναδειχθούν παραδείγματα των επιπτώσεων της δημοσιονομικής κρίσης σε βάρος της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος, όπως λ.χ στοιχεία των πρόσφατων νομοθετικών πρωτοβουλιών του Υπουργείου ΠΕΚΑ για την «τακτοποίηση» των αυθαιρέτων, με την δημοσίευση αρχικά του Ν.3843/2010 σχετικά με την διατήρηση των ημιυπαίθριων χώρων και εν συνεχεία του Ν. 4014/2011 σχετικά με την αναστολή επιβολής κυρώσεων των αυθαιρέτων κτισμάτων. Τέλος, το Υπουργείο ΠΕΚΑ έχει καταρτίσει νέο σχέδιο νόμου, το οποίο αναμένεται να κατατεθεί προς ψήφιση στη Βουλή τον Ιούνιο του 2013, με θέμα την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης και το περιβαλλοντικό ισοζύγιο. Απώτερο στόχο των ως άνω νομοθετικών πράξεων δεν αποτελεί μόνο η αντιμετώπιση του χρόνιου προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης, αλλά και αναμφισβήτητα η ενίσχυση των εσόδων του ελληνικού κράτους σε μία περίοδο οξείας οικονομικής κρίσης.

Επίσης, θα παρουσιαστεί το πλαίσιο λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη, στη θεματική περιοχή της Ποιότητας Ζωής, στο οποίο εντάσσονται ζητήματα προστασίας περιβάλλοντος, ζητήματα πολεοδομίας, χωροταξίας, δημοσίων έργων και πολιτισμού, καθώς και η εμπειρία της Ανεξάρτητης Αρχής από τη διερεύνηση συναφών αναφορών. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι, μετά τη δημοσίευση των ως άνω νόμων, εκτός από τα κύρια και βασικά ζητήματα δυσλειτουργιών που προέκυψαν κατά την εφαρμογή τους, το πρόβλημα των υπερβάσεων δόμησης και επομένως της σοβαρής επιβάρυνσης του περιβάλλοντος και του τοπίου αντιμετωπίστηκε αποσπασματικά και με διαφορετικά κατά περίπτωση κριτήρια.

Επιπρόσθετα, θα υποστηριχθεί ότι η διαμορφωθείσα κατάσταση, μετά την έκδοση και εφαρμογή του πρόσφατου νομοθετικού πλαισίου, έρχεται σε αντίθεση με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος και του τοπίου. Επίσης, τείνει να οδηγήσει το ελληνικό κράτος σε αμιγώς εισπρακτικό μηχανισμό επιτείνοντας την άνιση μεταχείριση των πολιτών και την άνιση γεωγραφική ανάπτυξη. Τέλος, ο έκτακτος και

¹ Μ. Καραμανώφ, «Το περιβάλλον στην εποχή του μνημονίου. Όνειρο ήταν και πάει;», Ομιλία στην Ημερίδα με θέμα: «Το περιβάλλον ως πυλώνας ανάπτυξης. Πράσινη Επιχειρηματικότητα – Νομικό Πλαίσιο», ΕΒΕΑ 08.12.2012.

² Μ. Καραμανώφ, ε.α

προσωρινός χαρακτήρας των συγκεκριμένων ρυθμίσεων εγκλωβίζει τους πολίτες και δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου.

A. Η οικονομική κρίση και οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις για το οικιστικό περιβάλλον.

1. Οι ρυθμίσεις των Ν.3843/2010 και Ν. 4014/2011

Χαρακτηριστικό παράδειγμα δυσμενών επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης στην προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος αποτελούν οι πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης.

Ειδικότερα, το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (εφεξής ΥΠΕΚΑ) προκειμένου να ρυθμίσει εκ νέου το ζήτημα της «διατήρησης» ή της «ρύθμισης» των αυθαίρετων κατασκευών, προέβη στη δημοσίευση αρχικά του Ν.3843/2010 (ΦΕΚ 62 Α/28.04.2010, Ταυτότητα κτιρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατάξεις) και εν συνεχεία του Ν. 4014/2011 (ΦΕΚ 209 Α/21.09.2011, Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος).

Αρχικά, ο Ν. 3843/2010 θέσπισε την τεσσαρακονταετή διατήρηση ημιυπαίθριων χώρων, καθώς και χώρων που βρίσκονται στο υπόγειο, ισόγειο ή άλλη στάθμη του κτιρίου, οι οποίοι βρίσκονται μέσα στον εγκεκριμένο κτιριακό όγκο βάσει της οικοδομικής του άδειας, η οποία εκδόθηκε ή αναθεωρήθηκε έως την 02.07.2009, και έχουν μετατραπεί σε χώρους κύριας χρήσης, καθ' υπέρβαση των όρων και περιορισμών δόμησης του ακινήτου και σύμφωνα με τις προϋποθέσεις, τους όρους και τη διαδικασία που ορίζονται στα άρθρα 57, εφόσον η χρήση τους δεν απαγορεύεται από τις πολεοδομικές διατάξεις για τις χρήσεις γης που ισχύουν στην περιοχή του ακινήτου. Επίσης, ο Ν. 3843/2010 δεν αφορούσε την αυθαίρετη δόμηση ορόφου ή ορόφων σύμφωνα με τον Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό (ΓΟΚ), διότι η περίπτωση αυτή δεν αφορά μετατροπή βοηθητικού χώρου σε χώρο κύριας χρήσης, αλλά αυθαίρετη δόμηση κύριας χρήσης.

Εν συνεχεία, ο Ν. 4014/2011 προέβλεψε την αναστολή για τριάντα χρόνια της επιβολής κυρώσεων για κτίρια των οποίων έχει ολοκληρωθεί ο φέρων οργανισμός και έχουν ανεγερθεί καθ' υπέρβαση είτε της οικοδομικής άδειας, είτε χωρίς οικοδομική άδεια. Από την έναρξη ισχύος του Ν. 4014/2011 έπαυσε να ισχύει ο Ν. 3843/2010, υπό την έννοια ότι για κάθε περίπτωση αυθαίρετου σε ημιυπαίθριους χώρους, πλωτές, βοηθητικούς χώρους, αλλαγές χρήσης κλπ εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 4014/2011, όπως τροποποιήθηκε από τους Ν. 4030/2011 και 4042/2012. Ωστόσο, εάν πρόκειται για αυθαίρετες κατασκευές σε ημιυπαίθριους και βοηθητικούς χώρους για τους οποίους έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία τακτοποίησής τους, σύμφωνα με τον Ν. 3843/2010, δεν θα εφαρμόζεται ο Ν. 4014/2011, σύμφωνα με ρητή εξαίρεση του άρθρου 23 του ίδιου νόμου.

Ωστόσο, οι ως άνω νομοθετικές διατάξεις αντιμετώπισαν με διαφορετικά κριτήρια το πρόβλημα των υπερβάσεων δόμησης. Πιο συγκεκριμένα, από το περιεχόμενο των προαναφερόμενων νόμων, πλην των προβλεπομένων εξαιρέσεών τους, διαπιστώνονται αποκλίσεις ως προς τα ακόλουθα:

A) Ως προς το πεδίο εφαρμογής των νόμων:

Ο Ν. 3843/2012 αφορά τους ημιυπαίθριους και τους χώρους που βρίσκονται στο υπόγειο, ισόγειο ή άλλη στάθμη του κτιρίου, ενώ ο Ν. 4014/2011 αφορά το σύνολο των αυθαιρέτων κατασκευών.

B) Ως προς το χρόνο εφαρμογής των ρυθμίσεων:

Ο Ν. 3843/2012 προβλέπει τη διατήρηση για σαράντα χρόνια, ενώ ο Ν. 4014/2011 προβλέπει την αναστολή των κυρώσεων για τριάντα χρόνια.

Γ) Ως προς τον χαρακτηρισμό της ρύθμισης:

Ο Ν. 3843/2012 αναφέρεται σε διατήρηση των χώρων, ενώ ο Ν. 4014/2011 αναφέρεται σε αναστολή της επιβολής κυρώσεων.

Δ) Ως προς τον χρόνο ανέγερσης των αυθαιρέτων:

Ο Ν. 3843/2012 αφορά τα ανεγερθέντα αυθαίρετα έως τις 02.07.2009, ενώ ο Ν. 4014/2011 έως την 28.07.2011.

Ε) Ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης:

Στο άρθρο 5 παρ. 1 του Ν. 3843/2012 ορίζεται ότι επιτρέπεται η διατήρηση των χώρων εφόσον η χρήση τους δεν απαγορεύεται από τις πολεοδομικές διατάξεις για τις χρήσεις γης που ισχύουν στην περιοχή του ακινήτου.

Αντίθετα, στο άρθρο 24 παρ. 1 του Ν. 4014/2011 ορίζεται ότι αναστέλλεται η επιβολή κυρώσεων για κτίρια, εφόσον η χρήση τους δεν απαγορεύεται από τις πολεοδομικές διατάξεις για τις χρήσεις γης που ισχύουν στην περιοχή του ακινήτου ή δεν απαγορευόταν κατά το χρόνο έκδοσης της οικοδομικής άδειας ή κατά το χρόνο κατασκευής ή εγκατάστασης της αυθαίρετης χρήσης.

ΣΤ) Ως προς την επιβολή φόρων:

Στο άρθρο 5 του Ν. 3843/2010 αναφέρονται: «5.α. Για τους χώρους που διατηρούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 3843/2010 δεν οφείλεται αναδρομικά οποιοσδήποτε φόρος. Τυχόν ήδη καταβληθέντες φόροι δεν αναζητούνται.

β. Οι χώροι που διατηρούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 3843/2010 δεν λαμβάνονται υπόψη για την εφαρμογή των διατάξεων της κείμενης ασφαλιστικής νομοθεσίας. Ειδικά ως προς το φόρο ακίνητης περιουσίας και για την υποβολή δήλωσης στοιχείων ακινήτων, οι τακτοποιούμενοι χώροι συνεχίζουν να λαμβάνονται φορολογικά υπόψη όπως ήταν προ της τακτοποίησής τους.

γ. Η αλλαγή της χρήσης του ακινήτου που επέρχεται με την υπαγωγή στις διατάξεις του ν. 3843/2010 δεν λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό των τελών του ν. 25/1975 και του άρθρου 25 του ν. 1828/1989, όπως ισχύει».

Αντίθετα, στο άρθρο 24 παρ. 22 του Ν. 4014/2011 ορίζονται: «Για τις αυθαίρετες κατασκευές και αλλαγές χρήσης που εξαιρούνται της επιβολής κυρώσεων με βάση τις διατάξεις του παρόντος νόμου δεν οφείλονται αναδρομικά ασφαλιστικές εισφορές και οποιοσδήποτε φόρος, καθώς και οποιασδήποτε μορφής πρόστιμα και τέλη, όπως το τέλος ακίνητης περιουσίας, καθαριότητας, φωτισμού και δυννητικά ανταποδοτικά τέλη. Τυχόν ήδη καταβληθέντες φόροι, τέλη και πρόστιμα δεν αναζητούνται. Η αλλαγή χρήσης δεν λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό του τέλους του άρθρου 24 του ν. 2130/1993, καθώς και των τελών του ν. 25/1975 και του άρθρου 25 του ν. 1828/1989, όπως ισχύουν και δεν επιβάλλονται αναδρομικά διαφορές που προκύπτουν ως προς το ύψος των τελών, οι οποίες προέρχονται από την αλλαγή χρήσης. Για τη χρήση κατοικίας κατά τον υπολογισμό της αξίας για την επιβολή οποιουδήποτε φόρου (φόρος μεταβίβασης, κληρονομιών, ακίνητης περιουσίας, ΤΑΠ, προσδιορισμός τεκμηρίου διαβίωσης) για όλους τους χώρους σε υπόγειες στάθμες, τα πατάρια που πολεοδομικά δεν αποτελούν όροφο και τις σοφίτες, εφαρμόζεται μειωτικός συντελεστής 50%».

Συνεπώς, από την εξέταση των εν λόγω διατάξεων είναι προφανής η διαφορετική αντιμετώπιση που έκαστος εκ των δύο προαναφερόμενων νόμων επιφυλάσσει για τους υπό ρύθμιση χώρους και κατ' επέκταση για τους πολίτες που επέλεξαν να υπαχθούν στις ρυθμίσεις τους, γεγονός που επιβεβαιώνεται και από το περιεχόμενο της υπ' αρ. 7/28.05.2012 Εγκυκλίου του ΥΠΕΚΑ, στην οποία αναφέρονται τα ακόλουθα: «...Από τη συγκριτική εξέταση της διατύπωσης των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει σαφώς η διαφορετική αντιμετώπιση των χώρων που έχουν υπαχθεί στον Ν. 3843/2010, των οποίων επιτρέπεται η

διατήρησή τους-με τη χρήση που έχουν- για σαράντα χρόνια, σε αντίθεση με αυτούς που έχουν υπαχθεί στο Ν. 4014/2011, των οποίων αναστέλλεται για τριάντα χρόνια η επιβολή κυρώσεων, χωρίς περαιτέρω περιορισμούς. Κατά συνέπεια, δεν αντίκειται στις διατάξεις του Ν. 4014/2011 η περαιτέρω αλλαγή χρήσης χώρων που έχουν υπαχθεί στις ρυθμίσεις του...».

2. Οι αιτιολογικές εκθέσεις των σχεδίων νόμων 3843/2010 και 4014/2011

2.1 Στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Ταυτότητα κτιρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατάξεις» αναφέρεται ότι οι ρυθμίσεις αυτές αποτελούν ένα εξαιρετικά δύσκολο εγχείρημα, καθώς επιδιώκεται να αντιμετωπιστεί με τρόπο δίκαιο, ρεαλιστικό και νόμιμο μια διαμορφωμένη από μακρού πολύπλοκη πραγματικότητα, στην οποία αντανακλώνται συνδυαστικά περιβαλλοντικά και κοινωνικά προβλήματα. Η τελευταία αντίστοιχη προσπάθεια ρύθμισης θεμάτων πολεοδομικών αυθαιρεσιών έγινε πριν από 30 χρόνια περίπου (το 1983). Έκτοτε, υπήρξαν αποσπασματικές ενέργειες, αναποτελεσματικά πρόστιμα και άστοχες επεμβάσεις στην πολεοδομική νομοθεσία, ενώ ποτέ δεν ασκήθηκαν έλεγχοι νομιμότητας παραβάσεων³.

Επίσης, αναφέρεται ότι η αναποφασιστικότητα της πολιτείας να επιλύσει το σοβαρό πρόβλημα των υπερβάσεων δόμησης και η εξαιρετική δυσκολία που συνεπάγεται το εγχείρημα της τροποποίησης της πολεοδομικής νομοθεσίας οδήγησαν στη συνενοχή Κράτους –Πολίτη και στην ανοχή της αυθαιρεσίας σε τέτοιο βαθμό, ώστε μια κατηγορία παραβάσεων να έχει γίνει εθμική πρακτική και να τυγχάνει ευρείας αποδοχής. Έτσι, επί μακρόν συντηρήθηκε ένας φαύλος κύκλος διαπλοκής, με έμμεση νομιμοποίηση των αυθαιρεσιών από διάφορες κρατικές υπηρεσίες στο σύνολο σχεδόν των νέων αλλά και των παλαιότερων ακινήτων. Το πρόβλημα δεν είναι μόνο πολεοδομικό και περιβαλλοντικό αλλά ευρύτερα κοινωνικό, οικονομικό και τελικά πολιτικό, η δε προσεκτική αντιμετώπισή του καθίσταται αναγκαία, ιδίως όσον αφορά την συγκεκριμένη κατηγορία των αυθαίρετων υπερβάσεων δόμησης, που δημιουργήθηκαν με τους ημιυπαίθριους χώρους και τις αλλαγές βοηθητικών χώρων σε χώρους κύριας χρήσης⁴.

Λόγω της μετατροπής αυτής έχουν δημιουργηθεί υπερβάσεις του επιτρεπόμενου συντελεστή δόμησης, πράγμα που συνεπάγεται δυσμενείς επιπτώσεις για το περιβάλλον και ευθεία αντίθεση προς τις συνταγματικές επιταγές και αρχές εξασφάλισης των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των πολιτών. Το κράτος έχει υποχρέωση από το Σύνταγμα να προστατεύει το περιβάλλον και συνεπώς να προβαίνει στην πάταξη της αυθαιρεσίας. Η έλλειψη όμως περιβαλλοντικής ευαισθησίας και πολιτικής βούλησης διαχρονικά τα τελευταία 25 χρόνια είχε ως αποτέλεσμα την δημιουργία ενός συστήματος παρανομιών, το οποίο κατά παράβαση του άρθρου 24 του Συντάγματος έχει επιδεινώσει τους όρους διαβίωσης των πολιτών⁵.

Το κράτος έχει ευθύνη για την βλάβη αυτή, πλην όμως αδυνατεί να την αποκαταστήσει ευθέως για τους εξής λόγους: α. το φαινόμενο των αυθαίρετων ημιυπαίθριων χώρων έχει λάβει γενικευμένη και διαχρονική μορφή που καταλαμβάνει σχεδόν το σύνολο των ακινήτων της χώρας, β. στις περισσότερες των περιπτώσεων αυτών, η μετατροπή της χρήσης των ημιυπαίθριων ή άλλων βοηθητικών χώρων σε χώρους κύριας χρήσης έγινε με ευθεία ανοχή του κράτους, γ. το κράτος δεν διέθεσε ποτέ, διότι αδυνατούσε να διαθέσει και να οργανώσει αποτελεσματικά, τους απαραίτητους ελεγκτικούς μηχανισμούς για να εντοπίσει τα εκατομμύρια των χώρων αυτών και μέχρι σήμερα αδυνατεί να εφαρμόσει τα οικονομικά, τεχνικά και διοικητικά μέσα και διαδικασίες για την παρακολούθηση και άρση αυτών των ειδικών αυθαιρεσιών με κάθε πρόσφορο τρόπο, κυρίως με την κατεδάφισή τους, δ. οι πολίτες

³ Βλ. Αιτιολογική έκθεση επί του σχετικού νομοσχεδίου προς τη Βουλή των Ελλήνων (του Ν. 3843/2010)

⁴ Βλ. Αιτιολογική έκθεση, ε.α

⁵ Βλ. Αιτιολογική έκθεση, ε.α

της χώρας ανέπτυξαν κοινωνικές και οικονομικές συμπεριφορές και καλλιέργησαν δικαιώματα προσδοκίας είτε αυτά εντάσσονται είτε όχι στο πλαίσιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης⁶.

Καθίσταται, λοιπόν, μονόδρομος για ένα κράτος που σέβεται τις αρχές της ισότητας, τους κράτους δικαίου, της κοινωνικής και περιβαλλοντικής δικαιοσύνης και πάνω απ' όλα τους πολίτες αυτής της χώρας να μην αγνοήσει το πρόβλημα και να εφαρμόσει το σύστημα της πράσινης χρήσης των αυθαίρετων υπερβάσεων δόμησης, με σκοπό την αποκατάσταση της βλάβης που επήλθε στο περιβάλλον, την αποκατάσταση του διαταραγμένου περιβαλλοντικού ισοζυγίου και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών. Η υποχρέωση της επίτευξης περιβαλλοντικού ισοζυγίου και της αποκατάστασης του περιβάλλοντος είναι αυτονόητη επιλογή και μονοσήμαντη πολιτική χωρίς συμβιβασμούς και δικαιολογίες για μια κυβέρνηση που σέβεται το Σύνταγμα και το περιβάλλον. Η πολιτική αυτή επιλογή είναι αδιαπραγμάτευτη και δεν μπορεί να νοθευτεί ούτε καν από την δυσμενή οικονομική συγκυρία στη οποία βρίσκεται η χώρα την τρέχουσα περίοδο⁷.

Η προτεινόμενη ρύθμιση για τη διατήρηση των αυθαίρετων χώρων και χρήσεων, και επειδή ακριβώς είναι ουτοπική και ανέφικτη για όλους τους παραπάνω λόγους η κατεδάφιση εκατομμυρίων παράνομων ημιυπαίθριων χώρων, εντάσσει τα θέματα που αντιμετωπίζει στην λογική της πράσινης ανάπτυξης, των αρχών της αειφορίας και της προστασίας του περιβάλλοντος. Επίσης, αποτελεί τομή, διότι θεμελιώδης αιτιολόγηση της λογικής της αποτελεί η δυνατότητα αντιμετώπισης αυθαιρεσιών με τρόπο που να βελτιώνει τους όρους ζωής των πολιτών και να αποκαθιστά την περιβαλλοντική βλάβη που προκλήθηκε. Συνεπώς αντιμετωπίζει με σημερινούς όρους και επιχειρήματα παραβάσεις που, όπως αναφέρθηκε, αποτέλεσαν εθμική πρακτική για 30 σχεδόν χρόνια⁸.

2.2 Επίσης, στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαίρετων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής» αναφέρεται ότι το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης είναι ένα εξαιρετικά σύνθετο πρόβλημα, στο οποίο αντανακλώνται συνδυαστικά περιβαλλοντικά και κοινωνικά ζητήματα, το οποίο ουδέποτε έχει αντιμετωπιστεί συνολικά σε όλες του τις επιμέρους διαστάσεις. Επίσης, η αποκατάσταση των ανισοτήτων που έχουν προκύψει μεταξύ των πολιτών και η εμπέδωση του κράτους δικαίου συνιστούν βασικές κατευθύνσεις για την επίλυση του προβλήματος και τη χάραξη της «κόκκινης γραμμής» για την αυθαίρετη δόμηση στο μέλλον⁹.

Με τις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου επιχειρείται να αντιμετωπιστεί το πολύπλοκο αυτό πρόβλημα, με τρόπο δίκαιο, ρεαλιστικό και σύμφωνο με τις συνταγματικές επιταγές. Συγκεκριμένα οι ρυθμίσεις αντιμετωπίζουν το υπαρκτό πρόβλημα μέσα από την περιβαλλοντική και πολεοδομική του διάσταση στην λογική της πράσινης ανάπτυξης, των αρχών της αειφορίας και της προστασίας του περιβάλλοντος και δεν αποτελούν μόνο ρυθμίσεις εισπρακτικού χαρακτήρα, χωρίς όμως να παραγνωρίζεται και η δυσμενής δημοσιονομική συγκυρία, στην οποία βρίσκεται η χώρα. Επιπλέον κριτήριο για την επιλογή των ρυθμίσεων αποτελεί η εμπέδωση της ισότητας των πολιτών και του κράτους δικαίου¹⁰.

Η προτεινόμενη ρύθμιση για τη διατήρηση των αυθαίρετων κατασκευών αποτελεί τομή κατά πρώτον γιατί χαράσσει «κόκκινη γραμμή» για την αυθαίρετη δόμηση στο μέλλον. Αυτό επιτυγχάνεται με την πρόβλεψη της ακυρότητας κάθε δικαιοπραξίας με αντικείμενο τη

⁶ Βλ. Αιτιολογική έκθεση, ε.α

⁷ Βλ. Αιτιολογική έκθεση, ε.α

⁸ Βλ. Αιτιολογική έκθεση, ε.α

⁹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση επί του σχετικού νομοσχεδίου προς τη Βουλή των Ελλήνων (του Ν. 4014/2011)

¹⁰ Βλ. Αιτιολογική έκθεση, ε.α

μεταβίβαση ή σύσταση εμπράγματου δικαιώματος σε ακίνητο, στο οποίο υπάρχει αυθαίρετη κατασκευή ή χρήση. Για την αποτελεσματική διασφάλιση της τήρησης των παραπάνω προβλέπεται για πρώτη φορά ένα πλήρες σύστημα ελέγχου των σχετικών δικαιπραξιών με τη θέσπιση υποχρέωσης υποβολής δηλώσεων από τους εμπλεκόμενους, οι οποίοι φέρουν σχετική ευθύνη για την ακρίβειά τους καθώς σε διαφορετική περίπτωση προβλέπονται αυστηρότατες κυρώσεις¹¹.

Το ειδικό πρόστιμο αποτελεί ένα από τα βασικά εργαλεία ανάπτυξης της σχέσης περιβαλλοντικού οφέλους και βλάβης. Το ύψος του προστίμου αυτού καθορίζεται σύμφωνα με περιβαλλοντικά, πολεοδομικά και κοινωνικά κριτήρια, καθώς διαφοροποιείται από το εάν το ακίνητο βρίσκεται σε εντός ή εκτός σχεδίου περιοχή, από το μέγεθος της υπέρβασης στην δόμηση καθώς και από την χρήση του κτιρίου. Κατά τα λοιπά, για τον υπολογισμό της αξίας των χώρων λαμβάνεται υπόψη η τιμή ζώνης της περιοχής, όπου βρίσκεται το κτίριο, ανεξαρτήτως εάν αυτό είναι κτίριο κατοικίας ή ειδικό κτίριο¹².

Απαραίτητη επίσης αρχή και προϋπόθεση που θέτει η ρύθμιση για την διατήρηση της χρήσης είναι η διάθεση των ποσών που θα προκύψουν από την επιβολή του ενιαίου ειδικού προστίμου στην αποκατάσταση του περιβαλλοντικού ισοζυγίου. Για το σκοπό αυτό το πρόστιμο κατατίθεται σε ειδικό κωδικό του Πράσινου Ταμείου με την ονομασία «Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο» και αποδίδεται για την κατεδάφιση αυθαιρέτων και για την εξισορρόπηση του ελλείμματος γης και την αύξηση των κοινοχρήστων χώρων. Ο στόχος της ρύθμισης για την αποκατάσταση του περιβαλλοντικού ισοζυγίου δίνει το στίγμα μιας δίκαιης περιβαλλοντικής και πολεοδομικής πολιτικής και αποσκοπεί στη βελτίωση των όρων ζωής των πολιτών¹³.

3. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τις ρυθμίσεις των Ν.3843/2010 και Ν. 4014/2011

3.1 Το Συμβούλιο της Επικρατείας, έχει εκδώσει δύο δικαστικές αποφάσεις σχετικά με το περιεχόμενο των Ν.3843/2010 και Ν. 4014/2011.

Αρχικά εκδόθηκε η υπ' αρ. 1971/2012 απόφαση της Ολομελείας του, σχετικά με αίτηση ακυρώσεως κατά πράξης του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Πολεοδομίας Πολυγύρου της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Χαλκιδικής, με την οποία αρνήθηκε, κατ' επίκληση των διατάξεων του Ν. 3843/2010, να επιβάλλει κυρώσεις για πολεοδομικές παραβάσεις σε οικοδομή, εξέτασε το ζήτημα της εννοίας του άρθρου 6 παρ. 7 και της αντισυνταγματικότητας της διάταξης του άρθρου 5 του ν. 3843/2010. Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι «...Επειδή με τις πιο πάνω διατάξεις του ν. 3843/2010 επιδιώχτηκε, όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση, η αντιμετώπιση του φαινομένου της αθρόας περίκλεισης των ημιυπαίθριων χώρων και η αποκατάσταση της βλάβης που έχει ως εκ του λόγου αυτού επέλθει στο οικιστικό περιβάλλον. Συγκεκριμένα...εφόσον συντρέχουν οι οριζόμενες στα ανωτέρω άρθρα 5 και 6 προϋποθέσεις, ημιυπαίθριοι και άλλοι χώροι που έχουν μετατραπεί αυθαιρέτως σε χώρους κυρίας χρήσεως διατηρούνται επί σαράντα έτη, μόνο όμως, αν η άδεια ανέγερσης του κτιρίου, στο οποίο βρίσκονται οι χώροι αυτοί, έχει εκδοθεί ή αναθεωρηθεί έως τις 2.7.2009. Ειδικότερα ...καθίσταται σαφές ότι η διατήρηση των χώρων...είναι επιτρεπτή ακόμη κι αν συνεπάγεται παραβίαση του συντελεστή δόμησης ή άλλων όρων δόμησης...Κατά την έννοια όμως της διάταξης αυτής, ερμηνευόμενης στο πλαίσιο της θεσπιζόμενης από τον νόμο συνολικής ρύθμισης και ενόψει του ως άνω σκοπού του νόμου, δεν παρέχεται η δυνατότητα έκδοσης, μετά την ανωτέρω ημερομηνία, νέας οικοδομικής άδειας για

¹¹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση, ε.α

¹² Βλ. Αιτιολογική έκθεση, ε.α

¹³ Βλ. Αιτιολογική έκθεση, ε.α

προσθήκη ή επέκταση κτιρίου, συνεπαγόμενη δόμηση που υπερβαίνει τα κατά τους ισχύοντες όρους δομήσεως επιτρεπτά όρια και...περαιτέρω επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντος...Σύμφωνα όμως με όσα εκτέθηκαν...ανεξαρτήτως της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του άρθρου 5 του ν. 3843/2010, με τις οποίες προβλέπεται η διατήρηση για σαράντα (40) χρόνια των επίμαχων χώρων...δεν μπορεί πάντως να θεμελιωθεί στις διατάξεις αυτές δυνατότητα εκδόσεως νέας αδείας συνεπαγόμενης περαιτέρω δόμηση, ούτε σε περιπτώσεις που απομένει υπόλοιπο συντελεστή δομήσεως για το επίμαχο ακίνητο. Συνεπώς, η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία επιτρέπεται η ανέγερση νέας οικοδομής στο πιο πάνω ακίνητο, με την αντίληψη ότι οι χώροι που υπάγονται στις ρυθμίσεις του ν. 3843/2010 δεν υπολογίζονται στο συντελεστή δόμησης και ως εκ τούτου είναι δυνατό να ανεγερθεί και νέα οικοδομή όταν υπάρχει υπόλοιπο συντελεστή δόμησης, δεν είναι νόμιμη και πρέπει να ακυρωθεί για το λόγο αυτό...Δια ταύτα επιλύει το ζήτημα της εννοίας του άρθρου 6 παρ. 7 του ν. 3843/2010. Διαπιστώνει ότι κατόπιν αυτού παρέλκει η επίλυση του ζητήματος της συνταγματικότητας του άρθρου 5 του ν. 3843/2010...».

Συνεπώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, ως προς το ζήτημα ότι οι χώροι που υπάγονται στις ρυθμίσεις του Ν. 3843/2010 δεν υπολογίζονται στο συντελεστή δόμησης, με αποτέλεσμα να υφίσταται δυνατότητα έκδοσης νέας οικοδομικής άδειας που συνεπάγεται περαιτέρω δόμηση, ότι δεν μπορεί να θεμελιωθεί στις διατάξεις αυτές δυνατότητα εκδόσεως νέας αδείας συνεπαγόμενης περαιτέρω δόμηση, ούτε σε περιπτώσεις που απομένει υπόλοιπο συντελεστή δομήσεως για το επίμαχο ακίνητο. Αντίθετα, δεν έκρινε το ζήτημα της συνταγματικότητας του άρθρου 5 του Ν. 3843/2010, ήτοι τη διατήρηση για σαράντα χρόνια των ημιυπαίθριων χώρων.

3.2. Επίσης, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την υπ' αρ. 180/2012 απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του, σχετικά με αίτηση αναστολής εκτέλεσης υπουργικών αποφάσεων για την εφαρμογή του Ν. 4014/2011 και την αμφισβήτηση της συνταγματικότητας των προβλέψεων των άρθρων 23 επ. του Ν. 4014/2011, αποφάνθηκε ως ακολούθως: «...14. Επειδή, το ανωτέρω περιγραφόμενο σύστημα ρυθμίσεως των αυθαίρετων κατασκευών και χρήσεων του ν. 4014/2011 περιέχει νέες προβλέψεις σε σχέση με την κριθείσα με τις 3500/2009 και 3921/2010 αποφάσεις της Ολομέλειας του Δικαστηρίου ως ευρισκόμενη σε αντίθεση με το Σύνταγμα διάταξη του άρθρου 8 παρ. 5 του ν. 3044/2002. Συνεπώς, οι λόγοι ακυρώσεως, με τους οποίους αμφισβητείται η συμφωνία με το Σύνταγμα του ν. 4014/2011, δεν είναι προδήλως βάσιμοι. 15. Επειδή, με τις νεότερες του ν. 4014/2011 διαδοχικές νομοθετικές ρυθμίσεις, που παρατίθενται στις σκέψεις 11-13, με τις οποίες ορίσθηκε νέος τρόπος αποδείξεως του χρόνου ολοκληρώσεως της αυθαίρετης κατασκευής ή εγκαταστάσεως της αυθαίρετης χρήσεως, σε συνδυασμό με τις επακολουθήσασες παρατάσεις των προθεσμιών υποβολής των δικαιολογητικών για την υπαγωγή στην επίδικη ρύθμιση, μεταβάλλεται κατά τρόπο ουσιώδη το αρχικό σύστημα του νόμου, το οποίο κατά την εισηγητική έκθεση έθετε ως όριο («κόκκινη γραμμή») την τακτοποίηση της αυθαίρετης δομήσεως που πραγματοποιήθηκε μέχρι την ημερομηνία καταθέσεως του σχεδίου του νόμου (28.7.2011). Τούτο, διότι με τις νέες αυτές ρυθμίσεις, τροποποιούνται οι διαδικαστικές προϋποθέσεις που είχαν καθοριστεί αρχικώς για την απόδειξη της κατασκευής των αυθαίρετων έως την ως άνω κρίσιμη ημερομηνία της 28.7.2011 και εισάγεται νομοθετικό πλαίσιο, με το οποίο δεν εξασφαλίζεται ο αποκλεισμός της υπαγωγής στη ρύθμιση του νόμου κατασκευών που ανεγείρονται ή χρήσεων που εγκαθίστανται μετά την ανωτέρω ημερομηνία, αλλά αντιθέτως παρέχεται εν τοις πράγμασι η δυνατότητα να ενταχθούν στη ρύθμιση και κατασκευές που ανεγείρονται ή χρήσεις που εγκαθίστανται μεταγενεστέρως και έως τη λήξη των νέων προθεσμιών, οι οποίες ορίσθηκαν με τις νεότερες διατάξεις για την υποβολή σχετικής αιτήσεως και δικαιολογητικών, και ως προς τις οποίες μάλιστα παρέχεται εξουσιοδότηση για την παράτασή τους. Ενόψει αυτών, υπάρχει κίνδυνος περαιτέρω βλάβης του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος και δημιουργίας τετελεσμένων καταστάσεων με την πραγματοποίηση και νέας αυθαίρετης δομήσεως. Υπό τα δεδομένα αυτά, συντρέχει, κατά την

κρίση της Επιτροπής, περίπτωση να διαταχθεί, κατ' εφαρμογή του άρθρου 52 του π.δ./τος 18/1989, ως πρόσφορο μέτρο, μέχρι την έκδοση οριστικής απόφασης επί της αιτήσεως ακυρώσεως, η απαγόρευση υποβολής αιτήσεων βάσει δικαιολογητικών πέραν των προβλεπομένων στον αρχικό νόμο (άρθρο 24 παρ. 2 περ. β του ν. 4014/2011) και η διακοπή της επεξεργασίας εκείνων από τις ήδη υποβληθείσες αιτήσεις που δεν στηρίζονται στα ως άνω δικαιολογητικά του ν. 4014/2011 (δηλαδή αεροφωτογραφίες ή δημόσια έγγραφα), για την απόδειξη του χρόνου ολοκλήρωσης της κατασκευής ή εγκαταστάσεως της χρήσεως...».

Συνεπώς, με την απόφασή του αυτή το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έλαβε θέση επί του ζητήματος της συνταγματικότητας του άρθρου 24 του Ν. 4014/2011, που προβλέπει την αναστολή επιβολής κυρώσεων για κτίρια που έχουν ανεγερθεί καθ' υπέρβαση της οικοδομικής τους άδειας είτε χωρίς οικοδομική άδεια. Ωστόσο, έκρινε ότι, προκειμένου να αποτραπεί περαιτέρω βλάβη του φυσικού και του οικιστικού περιβάλλοντος και δημιουργία τετελεσμένων καταστάσεων με την πραγματοποίηση και νέας αυθαίρετης δόμησης, απαγορεύεται η υποβολή αιτήσεων βάσει δικαιολογητικών πέραν των προβλεπομένων στον αρχικό νόμο (άρθρο 24 παρ. 2 του Ν. 4014/2011) και τη διακοπή της επεξεργασίας εκείνων από τις ήδη υποβληθείσες αιτήσεις που δεν στηρίζονται στα δικαιολογητικά του Ν. 4014/2011 για την απόδειξη του χρόνου ολοκλήρωσης της κατασκευής.

4. Οι επικείμενες νομοθετικές ρυθμίσεις εκ μέρους του ΥΠΕΚΑ σχετικά με το ζήτημα της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων.

Όπως έχει προαναγγείλει το ΥΠΕΚΑ προτίθεται να καταθέσει νέο σχέδιο νόμου που θα ρυθμίζει εκ νέου το ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης. Ειδικότερα, σύμφωνα με σχετικά δημοσιεύματα¹⁴ το νέο νομοσχέδιο θα έχει το ακόλουθο περιεχόμενο:

1. Θα θεσπίζει περισσότερα κίνητρα για την τακτοποίηση των αυθαιρέτων με στόχο την αύξηση των κτισμάτων που υπάγονται στη ρύθμιση και κατ' επέκταση την αύξηση των εσόδων στα ταμεία του Δημοσίου.
2. Θα προβλέπονται περαιτέρω διευκολύνσεις στην αποπληρωμή των προστίμων, υπό την έννοια ότι δεν θα προβλέπεται μείωση του ποσού που πρέπει να καταβληθεί αλλά αύξηση του αριθμού των δόσεων.
3. Θα συνδέεται η τακτοποίηση των αυθαιρέτων με την ταυτότητα του κτιρίου. Ειδικότερα, ο νέος νόμος κατηγοριοποιεί τις πολεοδομικές παραβάσεις και κάθε κτίριο θα ταυτοποιείται μέσω ενός μοναδικού κωδικού αριθμού, ο οποίος θα χρησιμοποιείται για την καταχώριση όλων των στοιχείων του κτίσματος. Η ταυτότητα του κτιρίου θα συμβάλλει στον έλεγχο κατά της φοροδιαφυγής, αφού προβλέπει την καταχώριση οποιασδήποτε μεταβολής γίνεται στο κτίριο. Σε διαφορετική περίπτωση, καμία εργασία δεν θα νομιμοποιείται αλλά θα καταγράφεται ως αυθαίρετη.
4. Θα παρέχεται νέα παράταση της προθεσμίας για υπαγωγή στη ρύθμιση.
5. Θα κατηγοριοποιούνται οι πολεοδομικές παραβάσεις ανάλογα με τη βαρύτητά τους, ενώ για ορισμένες παραβάσεις θα παρέχεται η δυνατότητα οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση. Ειδικότερα, θα τακτοποιούνται παραβάσεις, όπως η κάλυψη ημιυπαίθριων χώρων και θα διευθετείται μέχρις ενός ορίου η υπέρβαση του συντελεστή δόμησης. Εξαιρούνται τα κτίσματα σε δάση, αναδασωτές ή δημόσιες εκτάσεις, αιγιαλούς, παραλίες.
6. Θα προβλέπεται ότι όλα τα κτίσματα προ του 1975 θεωρούνται νόμιμα είτε διαθέτουν οικοδομική άδεια είτε όχι. Με τον τρόπο αυτό λύνεται ένα χρόνιο πρόβλημα πολλών πολιτών, οι οποίοι έχουν χάσει την οικοδομική άδεια ή νομίμως δεν διαθέτουν, παράλληλα όμως ανεβαίνει η αξία δεκάδων ακινήτων, ιδίως της περιφέρειας που μπορούν πλέον να

¹⁴ www.newpost.gr , Δευτέρα 1 Απριλίου 2013, Αυθαίρετα: τι προβλέπει το νομοσχέδιο του ΥΠΕΚΑ και Τρίτη 9 Απριλίου 2013, Νομιμοποιούνται όλα τα αυθαίρετα πριν από το 1975.

αναβαθμιστούν και να αξιοποιηθούν. Για να αποδείξει ο ιδιοκτήτης ότι το κτίσμα είναι προ του 1975, εάν δεν υπάρχει άδεια, θα πρέπει να προσκομίσει είτε αεροφωτογραφία, είτε έγγραφο σύνδεσης ηλεκτρικού ρεύματος ή τηλεφωνικής σύνδεσης, είτε άλλο δημόσιο έγγραφο.

Β. Ο Συνήγορος του Πολίτη και η εμπειρία του σχετικά με την οικονομική κρίση και την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος.

1. Το πεδίο παρέμβασης του Συνηγούρου του Πολίτη.

Ο ενδιάμεσος τρόπος ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, μεταξύ του κοινοβουλευτικού και του δικαστικού, ασκείται από ανεξάρτητη διοικητική Αρχή, που συστήθηκε με τον Ν. 2477/1997, ονομάζεται «Συνήγορος του Πολίτη» και ήδη κατοχυρώνεται ως θεσμός από το Σύνταγμα¹⁵.

Οι αρμοδιότητες του Συνηγούρου του Πολίτη καθορίζονται από:

α. Το Σύνταγμα της Ελλάδας (1975/1986/2001): Στο άρθρο 103 παρ. 9, ορίζεται ότι: «νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Συνηγούρου του Πολίτη, που λειτουργεί ως ανεξάρτητη Αρχή», και στο άρθρο 101 Α προβλέπεται: «όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει...Με τον κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου».

β. Το Νόμο 3094/2003 (ΦΕΚ Α' 10/22.01.2003 Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις), με τον οποίο οριοθετείται η αποστολή, οι αρμοδιότητες, η διαδικασία έρευνας και άλλα θέματα της Αρχής.

γ. Το Προεδρικό Διάταγμα 273/1999 (ΦΕΚ Α' 229/03.11.1999 Κανονισμός Λειτουργίας του Συνηγούρου του Πολίτη), σύμφωνα με το οποίο ορίζεται η κατανομή του έργου της Αρχής σε θεματικούς κύκλους δραστηριότητας, ο τρόπος υποβολής και τα στοιχεία των αναφορών, ο τρόπος διενέργειας της έρευνας των αναφορών, η υποβολή της ετήσιας έκθεσης της Αρχής, οι αρμοδιότητες του Συνηγούρου του Πολίτη, των Βοηθών Συνηγούρων, του επιστημονικού προσωπικού και της Γραμματείας.

δ. Το Νόμο 3051/2002 (ΦΕΚ Α' 220/20.09.2002) σχετικά με τις Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, όπου προβλέπεται η λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία, το νομικό καθεστώς των μελών και του προσωπικού των Αρχών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, έχει ως αποστολή την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Η τριπλή αυτή αποστολή επιτελείται κυρίως μέσα από τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών. Συνεπώς, ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μηχανισμό εξωδικαστικής επίλυσης διοικητικών διαφορών¹⁶.

Ειδικότερα, αρμοδιότητα της Αρχής αποτελεί η έρευνα ατομικών διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων ή υλικών ενεργειών οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών, που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει αρμοδιότητα τροποποίησης των νομοθετικών πράξεων, ούτε μπορεί να επιληφθεί επί υποθέσεων όταν υπάρχει εκκρεμότητα ενώπιον δικαστηρίων ή δικαστικών αρχών¹⁷.

¹⁵ Βλ. . Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 2, 13^η έκδοση, Δεκέμβριος 2010, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 6 επ.

¹⁶ Βλ. άρθρο 1 του Ν. 3094/2003.

¹⁷ Βλ. άρθρο 3 του Ν. 3094/2003.

Στο Συνήγορο του Πολίτη παρέχεται η δυνατότητα να προκαλέσει τη διενέργεια πειθαρχικού ελέγχου και να διαβιβάσει υποθέσεις στον αρμόδιο εισαγγελέα, όταν κρίνει ότι παρίσταται ανάγκη παρέμβασής του. Επίσης, η Ανεξάρτητη Αρχή δεν έχει δυνατότητα επιβολής διοικητικών κυρώσεων (επιβολή προστίμων, ανάκληση αδειών λειτουργίας, σφράγιση επιχειρήσεων). Ωστόσο, μπορεί να δημοσιοποιεί το έργο της, μέσω της ανάρτησης στην ιστοσελίδα της, είτε της ετήσιας έκθεσης, είτε της εκπόνησης ειδικών εκθέσεων, πορισμάτων και πορισματικών εγγράφων της¹⁸.

Το συνολικό έργο του Συνηγόρου του Πολίτη αποτυπώνεται σε ετήσια βάση στις Ετήσιες Εκθέσεις της Ανεξάρτητης Αρχής, που αναρτώνται στην ιστοσελίδα της www.synigoros.gr. Σύμφωνα με τα στοιχεία που δημοσιοποιήθηκαν στην Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2012, η Ανεξάρτητη Αρχή από την 1^η Οκτωβρίου 1998, ημερομηνία κατά την οποία άρχισε να λειτουργεί, μέχρι τον Δεκέμβριο του 2012 έχει χειριστεί εκατόν πενήντα τρεις χιλιάδες εκατόν είκοσι (153.120) αναφορές πολιτών.

2. Ζητήματα Ποιότητας Ζωής και το διαμεσολαβητικό έργο του Συνηγόρου του Πολίτη.

Στο θεματικό αντικείμενο του Κύκλου Ποιότητας Ζωής του Συνηγόρου του Πολίτη υπάγονται ζητήματα σχετικά τη συνολική προστασία του περιβάλλοντος, φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού. Ειδικότερα, ως προς την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος εμπίπτουν ζητήματα σχετικά με την προστασία των προστατευόμενων περιοχών, των δασών, ρεμάτων, αιγιαλού και παράκτιων ζωνών. Επίσης, ως προς την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος υπάγονται ζητήματα σχετικά με δεσμεύσεις ιδιοκτησίας, απαλλοτριώσεις, πολεοδομικού σχεδιασμού, ρυμοτομικών σχεδίων, έκδοση οικοδομικών αδειών, αυθαίρετων κατασκευών, κυκλοφοριακών ρυθμίσεων, χωροθέτηση και αδειοδότηση επιχειρήσεων και έργων, ζητήματα εφαρμογής του εθνικού κτηματολογίου. Τέλος, ως προς την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος υπάγονται ζητήματα σχετικά με αρχαιολογικούς χώρους, ιστορικούς τόπους, μνημεία, παραδοσιακοί οικισμοί και διατηρητέα.

Οι αναφορές που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος παρουσιάζουν ιδιαιτερότητα στο συνολικό χειρισμό τους, δεδομένου ότι συνήθως σε αυτές εμπλέκονται περισσότερες από μία αρμόδιες υπηρεσίες. Συνεπώς, για την αποτελεσματική διερεύνησή τους, χρειάζεται, αφενός η επικοινωνία της Αρχής με πολλές υπηρεσίες, αφετέρου η συνεργασία και συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών και σε κάποιες περιπτώσεις η άρση αμφισβήτησης μεταξύ τους ως προς τις αρμοδιότητές τους.

3. Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με την οικονομική κρίση και την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος.

Οι αντιφάσεις και οι συγκρούσεις που συχνά προκύπτουν μεταξύ της ανάγκης για την προστασία του περιβάλλοντος και των απαιτήσεων της οικονομικής ανάπτυξης αποτελεί φαινόμενο που καλείται να αντιμετωπίσει ο Συνήγορος του Πολίτη από την αρχή της λειτουργίας του. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις που έχουν αναδείξει τη σύγκρουση περιβάλλοντος και ανάπτυξης αποτελούν πχ. η άρνηση ανάκλησης αδειών λειτουργίας/εγκατάστασης πάσης φύσεως δραστηριοτήτων, η άρνηση εκτέλεσης πρωτοκόλλων κατεδάφισης ή/και διοικητικής αποβολής, η άρνηση έκδοσης πράξεων επιβολής προστίμων ή/και καθυστερήσεις στην έκδοση των ανωτέρω πράξεων εκ μέρους των αρμόδιων υπηρεσιών.

Ωστόσο τα τελευταία χρόνια η οικονομική κρίση δημιούργησε περαιτέρω επιβάρυνση σε κάθε προσπάθεια προστασίας του περιβάλλοντος. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει τα παραπάνω με την άρνηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να

¹⁸ Βλ. άρθρο 4 του Ν. 3094/2003.

επανεξετάσουν την νομιμότητα λειτουργίας ή/ και την ανάκληση αδειών λειτουργίας κάθε φύσεως δραστηριοτήτων (π.χ καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και άλλων δραστηριοτήτων), με κύριο επιχείρημα πλέον, όχι την οικονομική ανάπτυξη, αλλά την οικονομική κρίση. Το σύνηθες επιχείρημα είναι ότι δεν μπορούμε να «κλείσουμε» δραστηριότητες/επιχειρήσεις διότι αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την περαιτέρω αύξηση της ανεργίας και της ανέχειας των πολιτών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επιληφθεί αναφορών σχετικών με το ζήτημα της τακτοποίησης των αυθαιρέτων, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλεπόταν αρχικά στον Ν. 3843/2010 για την τακτοποίηση των ημιυπαίθριων χώρων και εν συνεχεία στο Ν. 4014/2011 σχετικά με την αναστολή επιβολής κυρώσεων για κτίρια που έχουν ανεγερθεί καθ' υπέρβαση της οικοδομικής τους άδειας είτε χωρίς οικοδομική άδεια.

Κατά τη διερεύνηση των συγκεκριμένων αναφορών διαπιστώθηκαν ορισμένα οργανωτικά προβλήματα της διοίκησης, όπως η καθυστέρηση έκδοσης των διευκρινιστικών και εκτελεστικών πράξεων των εν λόγω νόμων, καθώς επίσης η έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των συναρμοδίων φορέων. Επίσης, με τις αναφορές αυτές οι πολίτες έθεσαν συγκεκριμένα αιτήματα σχετικά με την επιστροφή του τέλους τακτοποίησης αυθαιρέτων ως αχρεωστήτως καταβληθέντος, ως προς τον εσφαλμένο υπολογισμό των προστίμων και ως προς τον συμψηφισμό του προστίμου για την τακτοποίηση ημιυπαίθριων χώρων με το πρόστιμο για την αναστολή επιβολής κυρώσεων για αυθαίρετα κτίσματα.

Επίσης, από σχετική αναφορά προς τον Συνήγορο του Πολίτη αναδείχτηκε η σύγχυση που έχει δημιουργηθεί από τα νέα δεδομένα ως προς τη μη τακτοποίηση αυθαιρέτων εντός δασικών εκτάσεων (άρθρο 23 του Ν. 4014/2011) και το παράπλευρο ζήτημα της υλοποίησης και λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος για τη διαχείριση των δηλώσεων αυθαίρετων κατασκευών του ίδιου νόμου, το οποίο έχει ανατεθεί στο ΤΕΕ. Ειδικότερα, ιδιοκτήτης ξενοδοχειακής μονάδας εντός εκτάσεων πολλών στρεμμάτων προέβη στην τακτοποίηση των αυθαίρετων κατασκευών. Έπειτα από μακρά αλληλογραφία με τις αρμόδιες δασικές υπηρεσίες επιβεβαιώθηκε ο δασικός χαρακτήρας της έκτασης και επισημάνθηκε το γεγονός στην αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία, η οποία ενημέρωσε ότι δεν είναι αρμόδια, καθώς η τακτοποίηση έχει ανατεθεί στο ΤΕΕ βάσει απόφασης του ΥΠΕΚΑ. Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στη Διεύθυνση Οικοδομικών και Κτιριοδομικών Κανονισμών του ΥΠΕΚΑ, διευκρινίζοντας ότι οι πολεοδομίες διατηρούν την αρμοδιότητα να ελέγχουν την ακρίβεια και την αλήθεια των δικαιολογητικών¹⁹.

Τέλος, σε άλλη αναφορά προς την Ανεξάρτητη Αρχή, ο πολίτης υποστήριξε ότι από λάθος του μηχανικού-κατασκευαστή της πολυκατοικίας δηλώθηκαν για την τακτοποίηση του ημιυπαίθριου περισσότερα τετραγωνικά μέτρα. Παρά τις προσπάθειές του για διόρθωση του λάθους, το αίτημά του δεν έγινε αποδεκτό, διότι η αρμόδια υπηρεσία δόμησε απάντησε ότι, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 3843/2010 και των ερμηνευτικών εγκυκλίων, δεν έχει αρμοδιότητα να διορθώνει αιτήσεις που αφορούν τη διατήρηση της αυθαίρετης χρήσης χώρων που έχουν υπαχθεί σε αυτόν τον νόμο, εφόσον έχει γίνει περαίωση. Ο Συνήγορος έκρινε ότι η κατάσταση αυτή είναι ιδιαίτερα επαχθής για τον πολίτη στη σημερινή δύσκολη οικονομική συγκυρία. Η αρμόδια πολεοδομία απευθύνθηκε στη ΔΟΚΚ και η υπόθεση βρίσκεται σε εξέλιξη²⁰.

¹⁹ Βλ. Ετήσια έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2012, σελ. 61-62.

²⁰ Βλ. Ετήσια έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2012, σελ. 61-62.

Γ. Συμπεράσματα - Προτάσεις

1. Συμπεράσματα

Μετά την προσπάθεια, μέσω του Ν.1337/83, να δοθεί ένα τέλος στο ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης, την εν συνεχεία αδυναμία των αρμοδίων φορέων ως προς την εφαρμογή των ισχυουσών διατάξεων περί αυθαιρέτων κατασκευών και την επί δεκαετίες εξάπλωση της αυθαίρετης δόμησης σε όλη την επικράτεια, η πολιτεία πρόσφατα δημοσίευσε μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα δύο νομοθετικές πράξεις που αντιμετωπίζουν με διαφορετικό τρόπο το ίδιο ζήτημα. Ειδικότερα, χωρίς κάποιο έστω στοιχειώδη ολοκληρωμένο πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, εξέδωσε τον Ν. 3843/2010 για τη ρύθμιση μιας συγκεκριμένης κατηγορίας αυθαιρέτων και εν συνεχεία, γενίκευσε τη ρύθμιση, με την έκδοση του Ν. 4014/2011, δυνητικά για όλα τα αυθαίρετα.

Έκτοτε, από την έκδοση και την εφαρμογή του προσφάτου νομοθετικού πλαισίου εδραιώνεται ολοένα και περισσότερο η πεποίθηση ότι η διαμορφωθείσα κατάσταση, πέραν του ότι είναι εντελώς αντίθετη με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, έχει καταστήσει αφενός μεν το ελληνικό κράτος σε έναν νομίμως μόνιμο εισπρακτικό μηχανισμό που προάγει την άνιση μεταχείριση των πολιτών και αφετέρου τους πολίτες δέσμιους των προαναφερόμενων προσωρινών ρυθμίσεων. Ειδικότερα, είναι προφανής η διαφορετική αντιμετώπιση που καθένας από τους δύο νόμους επιφυλάσσει στους υπό ρύθμιση χώρους.

Επίσης, το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ), προσπαθώντας να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει τις διατάξεις αυτών των νομοθετικών πράξεων, εκδίδει συνεχώς νέες ερμηνευτικές εγκυκλίους, με αποτέλεσμα να «νομοθετεί» μέσα από πράξεις της διοίκησης. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι δεν υπάρχει σαφής νομοθετική πρόβλεψη για τυχόν διόρθωση στοιχείων όταν διαπιστώνονται ανακρίβειες μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας, οπότε και στις περιπτώσεις αυτές πιθανολογείται ότι η αρμόδια υπηρεσία θα επιλύσει το ζήτημα εκδίδοντας νέα ερμηνευτική εγκύκλιο²¹.

Ταυτόχρονα, με τις πρόσφατες ρυθμίσεις, με τις οποίες ορίστηκε νέος τρόπος απόδειξης του χρόνου ολοκλήρωσης της αυθαίρετης κατασκευής, σε συνδυασμό με τις επακόλουθες παρατάσεις των προθεσμιών υποβολής των δικαιολογητικών για την υπαγωγή στην επίδικη ρύθμιση, ανατρέπονται όσα ίσχυαν κατά την εισηγητική έκθεση, η οποία έθετε ως απαράβατο όριο την τακτοποίηση της αυθαίρετης δόμησης που πραγματοποιήθηκε μέχρι την ημερομηνία κατάθεσης του σχεδίου νόμου. Αντί λοιπόν να σταματήσει η αυθαίρετη δόμηση, παρέχεται η δυνατότητα συνέχισής της²².

Από τα ανωτέρω, συνάγεται ότι το πρόσφατο παράδειγμα της αντιμετώπισης, εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας, του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης αποτελεί μία χαρακτηριστική περίπτωση με την οποία καταδεικνύεται πως στη στάθμιση μεταξύ της οικονομικής κρίσης και της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος υποχωρεί το οικιστικό περιβάλλον.

Πράγματι, η διαπιστωμένη αδυναμία διαχείρισης του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης και της κατεδάφισης των αυθαιρέτων κτισμάτων στην Ελλάδα, οδήγησε την πολιτεία στην εξεύρεση λύσεων, τροποποιώντας το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Επίσης, το κριτήριο της απόδοσης οικονομικής ωφέλειας για την χώρα, ιδίως σε μία περίοδο οξείας οικονομικής κρίσης, δεν μπορεί να απορριφθεί με ευκολία. Σίγουρα, όμως, ο προαναφερόμενος τρόπος με τον οποίο επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί το ζήτημα είναι αλυσιτελής, δεδομένου ότι οι θεσπιζόμενοι κανόνες δικαίου δημιουργούν ανασφάλεια δικαίου και προάγουν την άνιση μεταχείριση μεταξύ των πολιτών.

²¹ Βλ. Ετήσια έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2012, σελ. 61-62.

²² Βλ. Ετήσια έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2012, σελ. 61-62.

2. Προτάσεις

Στη σημερινή κοινωνικό-οικονομική και πολιτική συγκυρία θα ήταν σκόπιμο όλες οι προαναφερόμενες ρυθμίσεις να υπαχθούν σε ένα ολοκληρωμένο πολεοδομικό σχεδιασμό, που θα στοχεύει στην εξασφάλιση καλύτερων όρων διαβίωσης για τους κατοίκους, η δε χρήση των χώρων να συνδέεται με την επιβάρυνση που έχει προκληθεί, χωρίς να θίγονται οι αρχές του κράτους δικαίου και της ισότητας σε βάρος όσων πολιτών δεν παρέβησαν τις διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας και καλούνται πλέον να υποστούν τις συνέπειες των ενεργειών όσων ανέγειραν κατασκευές κατά παράβαση της νομοθεσίας²³.

Προς το σκοπό της αποκατάστασης της προκαλούμενης βλάβης στο περιβάλλον επιβάλλεται τουλάχιστον η δημιουργία χώρων πρασίνου ή άλλων κοινόχρηστων, προκειμένου το περιβαλλοντικό όφελος να καλύψει κατά το δυνατόν, την περιβαλλοντική ζημία στις θιγόμενες περιοχές²⁴.

Ταυτόχρονα, θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο ενοποίησης και συστηματοποίησης, στο μέτρο που καθίσταται εφικτό, τουλάχιστον των πρόσφατων νομοθετικών ρυθμίσεων ως προς τη νομιμοποίηση των αυθαιρέτων, προκειμένου να υπάρχει ίση μεταχείριση των περιπτώσεων που υπάγονται στους νόμους 3843/2010 και 4014/2011.

Βιβλιογραφία

Σύνταγμα της Ελλάδας (1975/1986/2001).

Νόμος 3094/2003, (Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις).

Προεδρικό Διάταγμα 273/1999, (Κανονισμός Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη).

Νόμος 3051/2002, (Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές).

Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2012.

Ν.3843/2010 (Ταυτότητα κτιρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατάξεις).

Ν. 4014/2011 (Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος).

Απόφαση 180/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Απόφαση 1971/2012 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Εκθέσεις επί των σχετικών νομοσχεδίων της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων (των Ν. 3843/2010 και 4014/2011).

Αιτιολογικές εκθέσεις επί των σχετικών νομοσχεδίων προς τη Βουλή των Ελλήνων (των Ν. 3843/2010 και 4014/2011).

Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 2, 13^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

Μ. Καραμανώφ, «Το περιβάλλον στην εποχή του μνημονίου. Όνειρο ήταν και πάει;», Ομιλία στην Ημερίδα με θέμα: «Το περιβάλλον ως πυλώνας ανάπτυξης. Πράσινη Επιχειρηματικότητα – Νομικό Πλαίσιο», ΕΒΕΑ 08.12.2012.

²³ Βλ. σχετικά τις Εκθέσεις επί των σχετικών νομοσχεδίων της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων.

²⁴ Βλ. σχετικά τις Εκθέσεις επί των σχετικών νομοσχεδίων της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων.