

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
UNIVERSITY OF PIRAEUS

Σχολή Οικονομικών, Επιχειρηματικών και Διεθνών Σπουδών



ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

**ΔΙΚΑΙΟ &
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**

MASTER IN LAW & ECONOMICS

**«Η νομοθεσία περί αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα και
πιθανές οικονομικές και γεωγραφικές επιπτώσεις»**

Φοιτήτρια: Μαρίνα Γ. Βαμβακίδου (ΑΜ ΜΔΟ 2301)

Επιβλέπων Καθηγητής: ΠΡΟΔΡΟΜΟΣ ΒΛΑΜΗΣ

Πειραιάς, 9/3/2026

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

“ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ”

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η διπλωματική εργασία όσον αφορά στη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιώς, “Δίκαιο και Οικονομία” με τίτλο “ **Η νομοθεσία περί αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα και πιθανές οικονομικές και γεωγραφικές επιπτώσεις**” έχει συγγραφεί από εμένα αποκλειστικά και στο σύνολό της.

Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού προγράμματος ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό, ούτε αποτελεί εργασία ή τμήμα εργασίας ακαδημαϊκού ή επαγγελματικού χαρακτήρα.

Δηλώνω επίσης υπεύθυνα ότι οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της υπό κρίσιν εργασίας αναφέρονται στο σύνολο τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης συνιστά ουσιώδη λόγο ανάκλησης του πτυχίου μου.

Υπογραφή Μεταπτυχιακής Φοιτήτριας

Μαρίνα Γ. Βαμβακίδου

Πειραιάς, 9/3/2026

Ευχαριστίες

Η ολοκλήρωση της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτελεί για εμένα το επιστέγασμα μιας πορείας γεμάτης προκλήσεις, αναζητήσεις και δημιουργικότητα. Η διαδικασία συγγραφής της δεν υπήρξε απλώς μια ακαδημαϊκή υποχρέωση, αλλά μια εμπειρία ουσιαστικής μάθησης και προσωπικής εξέλιξης.

Θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στον επιβλέποντα καθηγητή κ. Πρόδρομο Βλάμη για την ουσιαστική καθοδήγηση και την επιστημονική του συμβολή στην πορεία της εργασίας.

Ιδιαίτερη ευγνωμοσύνη οφείλω στην οικογένειά μου, η οποία με στήριξε με υπομονή, κατανόηση και αγάπη σε όλη τη διάρκεια της προσπάθειας. Η παρουσία τους αποτέλεσε για εμένα πολύτιμο στήριγμα και αστείρευτη πηγή δύναμης.

Σε όλους όσους με στήριξαν, άμεσα ή έμμεσα, αφιερώνω το παρόν έργο, με την ελπίδα ότι θα αποτελέσει μια μικρή συμβολή στον επιστημονικό διάλογο γύρω από το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης.

Περίληψη

Οι πολλαπλές προσπάθειες νομοθετικής αντιμετώπισης της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα καταδεικνύουν την πολυπλοκότητα και τη διαχρονικότητα του φαινομένου, το οποίο εξακολουθεί να υπονομεύει την ορθολογική διάρθρωση των οικισμών και να παρεμποδίζει την αποτελεσματική εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού. Αν και η ανάπτυξη των αυθαιρέτων συνδέθηκε ιστορικά με την κάλυψη στεγαστικών και οικονομικών αναγκών, η διαιώνιση του φαινομένου αποδίδεται πρωτίστως στην ανοχή της ελληνικής πολιτείας, στην ελλιπή διοικητική εποπτεία και στην αποσπασματική νομοθετική πολιτική.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η σφαιρική ανάλυση της αυθαίρετης δόμησης υπό νομική, οικονομική και γεωγραφική οπτική. Ειδικότερα, εξετάζεται η εννοιολογική προσέγγιση και η κατηγοριοποίηση των αυθαιρέτων, τα αίτια εμφάνισής τους, καθώς και η ιστορική εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου, από τις πρώτες απόπειρες ρύθμισης έως το ισχύον καθεστώς του Ν. 4495/2017 και των πρόσφατων τροποποιήσεών του. Παράλληλα, αναλύονται οι έννομες συνέπειες της ύπαρξης αυθαιρέτων στις συναλλαγές επί ακινήτων και διερευνώνται οι οικονομικές επιπτώσεις τους, ιδίως σε σχέση με τη λειτουργία της αγοράς ακινήτων, τη διαμόρφωση των τιμών και την ανακατανομή των κρατικών πόρων. Η εργασία επεκτείνεται, επίσης, στη μελέτη των γεωγραφικών επιπτώσεων, εστιάζοντας στην άνιση κατανομή του φαινομένου στον ελλαδικό χώρο, στην υποβάθμιση ευαίσθητων οικοσυστημάτων και στη συμβολή του στην άναρχη αστική εξάπλωση.

Μεθοδολογικά, η εργασία βασίζεται στη συστηματική επεξεργασία της βιβλιογραφίας, στην ανάλυση της νομοθεσίας και στη διερεύνηση συναφούς νομολογίας, με στόχο την αποτύπωση των πολύπλευρων διαστάσεων του προβλήματος. Τα συμπεράσματα αναδεικνύουν ότι η αυθαίρετη δόμηση συνιστά όχι μόνο πολεοδομική παρανομία, αλλά ένα σύνθετο κοινωνικοοικονομικό και περιβαλλοντικό φαινόμενο, η αντιμετώπιση του οποίου προϋποθέτει θεσμικές μεταρρυθμίσεις, μακροπρόθεσμο πολεοδομικό σχεδιασμό και ισορροπία μεταξύ ατομικών και συλλογικών συμφερόντων, με προσανατολισμό στη βιώσιμη ανάπτυξη.

Πίνακας περιεχομένων

Ευχαριστίες	3
Περίληψη	4
Εισαγωγή	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο	10
Η διαχρονικότητα της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα	10
1.1 Οι απαρχές του φαινομένου	10
1.2 Η μεταπολεμική περίοδος και η αστικοποίηση	10
1.3 Από την κάλυψη στεγαστικών αναγκών στη συστηματική εκμετάλλευση	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο	12
Έννοια και χαρακτηριστικά της αυθαίρετης κατασκευής	12
2.1 Η έννοια της αυθαίρετης δόμησης	12
2.2. Κατηγοριοποιήσεις αυθαιρέτων	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο:	26
Ιστορική Αναδρομή στις Νομοθετικές Ρυθμίσεις.	26
3.1 Οι πρώιμες προσπάθειες πολεοδομικής ρύθμισης (19ος αιώνας – αρχές 20ού αιώνα)	26
3.2 Η μεταπολεμική περίοδος και οι πρώτες εξαιρέσεις (1955–1970).....	29
3.3 Η δεκαετία του 1970: αυστηροποίηση και αντιφατικές ρυθμίσεις.....	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο:	34
Ο Ν. 1337/1983 και η θεσμική καθιέρωση της τακτοποίησης αυθαιρέτων	34
4.1 Ο μηχανισμός της πολεοδομικής ένταξης και η πράξη εφαρμογής	34
4.2 Έλεγχος πολεοδομικής νομιμότητας και διαδικασία αναστολής κατεδάφισης μέσω του.....	36
Ν. 1337/1983	36
4.3. Εξαιρέσεις και ειδικά καθεστάτα προστασίας	38
4.4. Μεταγενέστερες ρυθμίσεις και η εξέλιξη του Γ.Ο.Κ.....	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο	42
Οι νομοθετικές παρεμβάσεις από τη δεκαετία του 1990 έως τον Ν. 4178/2013	42
5.1 Οι πρώτες παρεμβάσεις της δεκαετίας του 1990.....	42
5.2. Αντιφατικές επιλογές και νομολογιακές αντιδράσεις.....	44

5.3 Νέες προσπάθειες τακτοποίησης αυθαιρέτων	45
5.3.1 Ο Ν. 3843/2010 – Η τακτοποίηση ημιυπαίθριων χώρων	45
5.3.2 Ο Ν. 4014/2011 – Το περιβαλλοντικό ισοζύγιο και η αντισυνταγματικότητα	48
5.3.3 Ο Ν. 4178/2013 – Ενίσχυση ελέγχου και νέες καινοτομίες	51
5.3.3.1 Η απαγόρευση μεταβιβάσεων και ο μηχανισμός ελέγχου	55
5.3.3.2 Η ρύθμιση της κάθετης ιδιοκτησίας σε εκτός σχεδίου περιοχές	59
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο	63
Ισχύον Νομοθετικό Καθεστώς.....	63
6.1. Παράγοντες που συνέβαλαν στην ψήφιση του Ν. 4495/2017.....	63
6.2. Βασικές καινοτομίες του Ν. 4495/2017	65
6.3 Η συστηματοποίηση των αυθαιρέτων στον Ν. 4495/2017.....	67
6.4. Η διαδικασία υπαγωγής και έννομες συνέπειες	70
6.5. Η απαγόρευση συναλλαγών και το ζήτημα της ακυρότητας.....	74
6.6. Χρησικτησία και αυθαίρετη δόμηση: ερμηνευτικά ζητήματα.....	80
6.7. Διηρημένη ιδιοκτησία υπό το πρίσμα του άρθρου 98 Ν. 4495/2017:	81
θεσμικές προσαρμογές και πρακτικές συνέπειες.....	81
6.7.1 Η μονομερής τροποποίηση της πράξης σύστασης: νέα κατεύθυνση του νομοθέτη.....	85
6.7.2. Αποκλίσεις εμβαδού, ανοχή 2% και νέες δυνατότητες μονομερούς τροποποίησης	86
κατά τον Ν. 5142/2024.....	86
6.7.3. Η θεραπεία της ακυρότητας συμβολαιογραφικών πράξεων: από το αδιέξοδο στη.....	91
λύση.....	91
6.7.4. Η συμβολή της νομολογίας: από την αμφισβήτηση στην ενσωμάτωση	93
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο	94
Ζητήματα εφαρμογής σε ειδικές κατηγορίες ακινήτων.....	94
7.1 Μεταβιβάσεις πριν την έκδοση άδειας νομιμοποίησης (άρθρο 106 Ν. 4495/2017)	94
7.2 Αυθαίρετα σε παραδοσιακούς οικισμούς και ιστορικούς τόπους.....	94
7.3 Αυθαίρετες κατασκευές σε διατηρητέα κτίρια	97
7.4 Αυθαίρετα σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες και προστατευόμενες περιοχές	98

7.5 Ζητήματα ευθύνης της Διοίκησης και αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.....	104
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8ο	108
Οικονομικές Επιπτώσεις της Αυθαίρετης Δόμησης	108
8.1 Η πολυδιάστατη φύση του φαινομένου.....	108
8.2 Η αυθαίρετη δόμηση ως παράγοντας δημοσιονομικής αιμορραγίας και οικονομικής στρέβλωσης	108
8.3 Η αυθαίρετη δόμηση ως παράγοντας αβεβαιότητας και τεχνητής υπεραξίας στην κτηματαγορά	115
8.4. Χρηματοπιστωτικές επιπτώσεις και αναπτυξιακό κόστος της αυθαίρετης δόμησης	122
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9ο	124
Γεωγραφικές και Χωρικές Επιπτώσεις της Αυθαίρετης Δόμησης.....	124
9.1 Η αυθαίρετη δόμηση και η αλλοίωση του αστικού ιστού	125
9.2. Οι επιπτώσεις της αυθαίρετης δόμησης στις εκτός σχεδίου περιοχές.....	127
9.3 Οι επιπτώσεις της αυθαίρετης δόμησης στις περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές και στις παράκτιες ζώνες.	130
Συμπεράσματα	137
Βιβλιογραφία.....	139

Εισαγωγή

Η αυθαίρετη δόμηση δεν αποτελεί απλώς ένα πολεοδομικό παράπτωμα, αλλά ένα διαχρονικό σύμπτωμα των αδυναμιών της ελληνικής πολιτείας, μια βαθιά ριζωμένη παθογένεια που διαπερνά τον κοινωνικό ιστό και επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο οργανώνεται ο χώρος, η οικονομία και η ίδια η έννοια της ιδιοκτησίας. Γεννημένη μέσα από τις αδήριτες στεγαστικές ανάγκες και τις μαζικές κοινωνικές μετακινήσεις του 20ού αιώνα, τροφοδοτούμενη από την ανοχή της Διοίκησης και την απουσία ενός σταθερού και συνεκτικού πολεοδομικού πλαισίου, εξελίχθηκε σταδιακά σε έναν ιδιότυπο μηχανισμό άναρχης οικιστικής ανάπτυξης, σε διαρκή τροχοπέδη της θεσμικής οργάνωσης του χώρου και σε παράγοντα διαιώνισης κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων. Η ιστορική της πορεία αποτυπώνει εύγλωττα την αδυναμία του κράτους να αντιτάξει μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό και σταθερότητα κανόνων απέναντι σε ένα φαινόμενο που, παρά τις επανειλημμένες απόπειρες ρύθμισης, κατόρθωσε να εδραιωθεί σχεδόν ως παράλληλη «κανονικότητα».

Η σημασία της μελέτης της αυθαίρετης δόμησης υπερβαίνει το στενό πεδίο του πολεοδομικού δικαίου. Το φαινόμενο συνδέεται με την ίδια την ποιότητα του οικιστικού περιβάλλοντος, με τη βιωσιμότητα των πόλεων, με την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς ακινήτων, με την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού κεφαλαίου και, τελικά, με τη διασφάλιση της κοινωνικής δικαιοσύνης. Η αυθαίρετη δόμηση συνιστά, συνεπώς, όχι απλώς αντικείμενο θεωρητικής ανάλυσης, αλλά καθρέφτη μιας κοινωνίας που ταλαντεύεται ανάμεσα στην ανάγκη επιβολής κανόνων και στην πολιτική ή κοινωνική νομιμοποίηση της παρέκκλισης. Πρόκειται για ένα πολυσύνθετο φαινόμενο, στο οποίο συμπλέκονται η ιστορική μνήμη, η οικονομική συγκυρία, οι πολιτικές επιλογές και οι κοινωνικές αντιλήψεις περί ιδιοκτησίας και κατοικίας.

Η παρούσα εργασία αποσκοπεί στη συστηματική διερεύνηση και αποτύπωση του φαινομένου αυτού μέσα από μια τριπλή προσέγγιση: νομική, οικονομική και γεωγραφική. Εξετάζεται η έννοια και η κατηγοριοποίηση των αυθαιρέτων, η ιστορική διαδρομή των σημαντικότερων νομοθετικών παρεμβάσεων, οι έννομες συνέπειες που επιφέρει η ύπαρξή τους στις δικαιοπραξίες επί ακινήτων, καθώς και οι κοινωνικοοικονομικές και γεωγραφικές προεκτάσεις του ζητήματος. Στόχος είναι η αναγνώριση της αυθαίρετης δόμησης όχι απλώς ως πολεοδομικής παρατυπίας, αλλά ως σύνθετου κοινωνικοοικονομικού και περιβαλλοντικού φαινομένου, η αντιμετώπιση του οποίου

απαιτεί θεσμική συνέπεια, μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό και μία νέα ισορροπία μεταξύ ατομικών και συλλογικών συμφερόντων.

Η εργασία φιλοδοξεί, τέλος, να συνεισφέρει στον επιστημονικό διάλογο γύρω από το ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης, παρέχοντας μία σφαιρική θεώρηση που υπερβαίνει τα στενά όρια της νομοθετικής ανάλυσης και αναδεικνύει τη διαρκή επικαιρότητα του φαινομένου, θέτοντας στο επίκεντρο την ανάγκη για βιώσιμη ανάπτυξη, χωρική δικαιοσύνη και επαναπροσδιορισμό της σχέσης ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον και την ιδιωτική πρωτοβουλία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο

Η διαχρονικότητα της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα

1.1 Οι απαρχές του φαινομένου

Η αυθαίρετη δόμηση συνιστά ένα διαχρονικό κοινωνικό φαινόμενο στην ελληνική επικράτεια, το οποίο καίτοι διαθέτει ρίζες βαθιά στο παρελθόν, διαμορφώθηκε και εξελίχθηκε με ιδιαίτερη ένταση στο πλαίσιο κρίσιμων ιστορικών μεταβατικών περιόδων. Η παγίωση των πρακτικών ανέγερσης κατασκευών άνευ οικοδομικής αδείας, κατά παράβαση των θεσμοθετημένων όρων δόμησης, συντελέστηκε κυρίως σε εποχές οικονομικής αστάθειας και κοινωνικής ρευστότητας, όπου και η έλλειψη κρατικής εποπτείας ήταν ιδιαίτερα αισθητή.

Κομβικό σημείο στην ιστορική πορεία της αυθαίρετης δόμησης υπήρξε η περίοδος μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή περί τα έτη 1922-1923, με την εισροή σημαντικού αριθμού προσφύγων (Χριστοφίλοπουλος, 1999, σ. 17). Η έλλειψη οργανωμένου πολεοδομικού σχεδιασμού και η αδυναμία της κρατικής μηχανής να καλύψει τις στεγαστικές τους ανάγκες συνέβαλαν καθοριστικά στην ανέγερση κατασκευών που στερούνταν στοιχειώδους τεχνικού ελέγχου και πολεοδομικής ρύθμισης.

1.2 Η μεταπολεμική περίοδος και η αστικοποίηση

Η έξαρση του φαινομένου συνεχίστηκε και μεταπολεμικά, καθώς η χώρα μετά το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου και Εμφυλίου Πολέμου, αντιμετώπισε βαθιές απώλειες και καταστροφές, γεγονός που επιτάχυνε την ανάγκη ταχείας ανοικοδόμησης και επανένταξης στην ειρηνική κοινωνική ζωή. Στο πλαίσιο αυτό, δεδομένης της μαζικής εσωτερικής μετανάστευσης, που ακολούθησε, από την ύπαιθρο προς τα αναπτυσσόμενα αστικά κέντρα σε συνδυασμό με την απουσία πολεοδομικής πολιτικής και ελέγχου, η αυθαίρετη δόμηση φάνταζε ως μία αναπόφευκτη και άμεση λύση στέγασης (Μαντουβάλου και Μπαλλά, 2005, σ.61-62). Επιπροσθέτως, η απροθυμία των κρατικών μηχανισμών να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τους υφιστάμενους πολεοδομικούς κανονισμούς, είτε λόγω περιορισμένων πόρων και οργανωτικής ανεπάρκειας είτε λόγω πολιτικών στάσεων, που συχνά υπέκυπταν σε εκλογικές σκοπιμότητες, παρείχε πρόσφορο έδαφος για την περαιτέρω εξάπλωση του φαινομένου.

1.3 Από την κάλυψη στεγαστικών αναγκών στη συστηματική εκμετάλλευση

Και ενώ αρχικά στην πρώιμη φάση του μεταπολεμικού ανασχηματισμού οι αυθαίρετες κατασκευές εξυπηρετούσαν πρωτίστως τις βασικές ανάγκες διαβίωσης των πληγέντων και εσωτερικών μεταναστών, με την πάροδο του χρόνου το φαινόμενο αυτό απέκτησε νέες εκφάνσεις (Παπαπετρόπουλος και Κανταρτζή, 2019). Η αυθαίρετη δόμηση διείσδυσε σε νέους τομείς, καθώς αξιοποιήθηκε ως μέσο βελτίωσης των όρων διαβίωσης και επένδυσης. Στα μεγάλα αστικά κέντρα, οι ανεγειρόμενες πολυκατοικίες στηριζόμενες αποκλειστικά σε ιδιωτικές πρωτοβουλίες -

κυρίως κατά το σύστημα της αντιπαροχής, το οποίο αποτελούσε κυρίαρχο μηχανισμό ανοικοδόμησης των πόλεων - είχαν σκοπό τη μέγιστη οικονομική εκμετάλλευση της αστικής γης. Η επιλογή τυποποιημένων αρχιτεκτονικών μελετών, η απουσία ποιοτικού σχεδιασμού και η χρησιμοθηρική προσέγγιση των οικοδομικών έργων αποτελούν σαφή δείγματα του τρόπου με τον οποίο διαχειρίστηκε η ιδιωτική πρωτοβουλία την αστική ανάπτυξη (Λαζαρίδη, 2014, σ.1819). Από την άλλη πλευρά, η αδυναμία της πολιτείας να ανταποκριθεί στις μεταβαλλόμενες συνθήκες όχι μόνο δεν ανέκοψε αυτή την πορεία, τουναντίον την ενίσχυσε, προβαίνοντας σε συνεχείς τροποποιήσεις της νομοθεσίας με την αύξηση του συντελεστή δόμησης, την πυκνότητα και το επιτρεπόμενο ύψος κάθε περιοχής.

Κατά τη δεκαετία του 1970 παρατηρείται μία δεύτερη φάση, η λεγόμενη «δεύτερη γενιά» των αυθαίρετων, με χαρακτηριστικότερη μορφή εκείνη της ανέγερσης εξοχικών κατοικιών ιδίως σε παραθαλάσσιες περιοχές και εκτός σχεδίου εκτάσεις, η οποία και θεωρείτο στενά συνυφασμένη με την οικονομική ανέλιξη και κοινωνική προβολή (Πούλου, 2020, σ. 5). Η άναρχη αυτή εξάπλωση δια της εκμετάλλευσης της δόμησης, της κατάτμησης γης και της οικοδομικής αξιοποίησης κάθε μικροϊδιοκτησίας επέκτεινε την αυθαίρετη δόμηση ακόμα και σε περιοχές περιβαλλοντικά ευάλωτες.

Η εκρηκτική διάσταση που έλαβε η αυθαίρετη δόμηση εξελίχθηκε σταδιακά σε ένα φαινόμενο που υπερβαίνει τον χαρακτήρα της ανάγκης. Ιδίως κατά το χρονικό διάστημα των τελευταίων δεκαετιών, οι αυθαίρετες κατασκευές ουδεμία σχέση έχουν με την ανάγκη απόκτησης πρώτης ή και δευτερεύουσας κατοικίας. Εντάσσονται στο πλαίσιο συστηματικής εμπορικής εκμετάλλευσης, που πηγάζει από την απληστία των ιδιοκτητών και κατασκευαστών, οι οποίοι καθοδηγούμενοι από το κίνητρο του μέγιστου οικονομικού οφέλους, επιδιώκουν τη μεγαλύτερη δόμηση στο εκάστοτε ακίνητο τους κατά παράβαση των πολεοδομικών διατάξεων.

Συνολικά, η ιστορική εξέλιξη του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα καταδεικνύει την πολυπαραγοντική και πολυεπίπεδη φύση της, η οποία είναι άρρηκτα συνυφασμένη με το κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον κάθε εποχής. Από μία πρακτική που γεννήθηκε ως απόρροια μεταπολεμικών κρίσεων και έλλειψης κρατικής πρόνοιας, εξελίχθηκε σε μία πολυσύνθετη αστική παθογένεια με βαρύνουσες επιπτώσεις στο περιβαλλοντικό σχεδιασμό, τη λειτουργικότητα των πόλεων, ως και τη θεσμική νομιμότητα. Για την αντιμετώπιση της δε απαιτούνται βαθιές μεταρρυθμίσεις στον πολεοδομικό και διοικητικό σχεδιασμό, ούτως ώστε να αποκατασταθεί η ισορροπία μεταξύ ατομικών συμφερόντων και συλλογικού οφέλους, με επίκεντρο τη βιωσιμότητα και τη κοινωνική δικαιοσύνη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο

Έννοια και χαρακτηριστικά της αυθαίρετης κατασκευής

2.1 Η έννοια της αυθαίρετης δόμησης

Η συστηματική κατανόηση της αυθαίρετης δόμησης προϋποθέτει, πέραν της εννοιολογικής προσέγγισης, την κατηγοριοποίηση των αυθαιρέτων κατασκευών με βάση συγκεκριμένα νομικά και τεχνικά κριτήρια, τα οποία σχετίζονται με την ύπαρξη ή μη οικοδομικής άδειας, τη συμμόρφωση στις κείμενες πολεοδομικές διατάξεις, τον χρόνο και τον τόπο ανέγερσης της εκάστοτε κατασκευής, τη φύση και τη χρήση του τεχνικού έργου, καθώς και την ενδεχόμενη παραβίαση των όρων ασφάλειας, στατικότητας και περιβαλλοντικής προστασίας.

Στο πλαίσιο αυτό, θεμελιώδους σημασίας είναι η αποσαφήνιση της έννοιας της «κατασκευής», η οποία αποτελεί το βασικό δομικό στοιχείο για τον χαρακτηρισμό ενός έργου ως αυθαιρέτου (Μαθιουδάκης, 2015, σ. 353). Σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. 35 του ΝΟΚ, κατασκευή αποτελεί κάθε ασφαλές τεχνικό έργο. Ο ορισμός αυτός διαφοροποιείται από τον αντίστοιχο του άρθρου 2 περ. 18 του προγενέστερου Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ΓΟΚ), όπου αναφερόταν ότι κατασκευή είναι κάθε τεχνικό έργο. Μολονότι, στους ανωτέρω αναφερομένους ορισμούς υιοθετείται ως βασικό γνώρισμα η έννοια του τεχνικού έργου, στο ΝΟΚ προστίθεται ρητώς και ένα έτερο προσδιοριστικό στοιχείο και δη αυτό της ασφάλειας, εκ του οποίου συνάγεται ότι ο Έλληνας νομοθέτης επιθυμούσε να εξειδικεύσει την ήδη υπάρχουσα έννοια της κατασκευής.

Η νεότερη αναφορά, λοιπόν, στο «ασφαλές τεχνικό έργο» υποδηλώνει ότι η έννοια της ασφάλειας ενσωματώνεται πλέον ως κρίσιμος όρος της νομοθετικής σύλληψης περί κατασκευής, προσδίδοντας στον ορισμό όχι μόνο τεχνικό αλλά και λειτουργικό περιεχόμενο. Παρατηρείται, ωστόσο, ότι σε αμφότερα τα νομοθετήματα δεν παρέχεται ερμηνευτικός ορισμός της έννοιας του τεχνικού έργου, η οποία, κατά την πάγια θεωρία και νομολογία, περιλαμβάνει κάθε έργο το οποίο συνιστά προϊόν ανθρώπινης παρέμβασης, πραγματοποιούμενο με χρήση κανόνων τεχνικής και επιστημονικής μεθοδολογίας.

Στο εννοιολογικό αυτό πλαίσιο, πρέπει να ενταχθεί και η έννοια της «εγκατάστασης», η οποία, κατά την παρ. 19 του άρθρου 2 του ΝΟΚ, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 100 του Ν. 4759/2020, ορίζεται ως η κατασκευή ή υποδομή που προορίζεται ή απαιτείται για τη λειτουργία, εξυπηρέτηση και ασφάλεια των κτιρίων, όπως οι ανελκυστήρες, τα στοιχεία διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, κλιματισμού, δροσισμού, διανομής και εκροής ύδατος, θέρμανσης, φυσικού αερίου, τα θερμικά ηλιακά συστήματα, τα στοιχεία ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τα στοιχεία μονάδων συμπαραγωγής ηλεκτρισμού και θερμότητας υψηλής αποδοτικότητας (ΣΗΘΥΑ), οι καπναγωγοί, οι επιγραφές και οι κεραίες. Η εν λόγω διάταξη καταδεικνύει ότι στην ευρεία έννοια της κατασκευής, κατά το πολεοδομικό δίκαιο, υπάγεται όχι μόνο το πρωτεύον τεχνικό έργο, αλλά και

κάθε υποστηρικτική ή λειτουργική εγκατάσταση, η οποία ενέχει υλική υπόσταση και επηρεάζει τη λειτουργία ή την ασφάλεια του κτιρίου, με αποτέλεσμα να υπάγεται και αυτή στις ρυθμίσεις περί αυθαιρέτων σε περίπτωση ανέγερσης ή τοποθέτησής της χωρίς άδεια.

Περαιτέρω, είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι η έννοια της κατασκευής είναι ευρύτερη εκείνης του «δομικού έργου», η οποία, κατά το άρθρο 2 περ. 16 του ΝΟΚ, περιλαμβάνει κάθε κατασκευή που είναι σταθερά συνδεδεμένη με το έδαφος, δεν διαθέτει δυνατότητα αυτοκίνησης και δεν δύναται να ρυμουλκηθεί. Η ειδοποιός διαφορά έγκειται στο ότι η έννοια της κατασκευής δεν προϋποθέτει τη σταθερή σύνδεση με το έδαφος. Συνεπώς, ακόμη και κινητά κατασκευάσματα, όπως ένα τροχόσπιτο μόνιμης μορφής, δύναται να υπάγονται στην έννοια της κατασκευής και, κατά συνέπεια, να απαιτούν την έκδοση άδειας δόμησης, υπαγόμενα στο ρυθμιστικό πεδίο περί αυθαιρέτων κατασκευών (Κουτελοπούλου, 2020, σ.11-13). Άλλωστε, τούτο επιβεβαιώνεται και από τη νομολογία, η οποία έχει διαμορφώσει μία σταθερή ερμηνευτική γραμμή αναφορικά με την έννοια της κατασκευής. Συγκεκριμένα, έχει γίνει δεκτό ότι ο χαρακτηρισμός ενός έργου ως «κατασκευής» δεν εξαρτάται ούτε από το υλικό από το οποίο αποτελείται ούτε από τη σταθερή σύνδεσή του με το έδαφος. Ενδεικτικώς, ως κατασκευές νοούνται και προσωρινού χαρακτήρα ή ιδιόμορφης μορφής τεχνικά έργα, όπως ξυλότυποι, πρόχειρα μεταλλικά υπόστεγα ή υαλόφρακτα δώματα, τα οποία δεν αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής του ΝΟΚ λόγω της υλικής τους σύστασης ή της προσωρινότητάς τους.

Πέραν των ανωτέρω, στο εννοιολογικό πεδίο της κατασκευής, εμπίπτουν όχι μόνο τα κύρια οικοδομήματα, αλλά και επιμέρους στοιχεία του ακινήτου, όπως τα συστατικά μέρη και τα παραρτήματα αυτού, ανεξαρτήτως της αυτοτέλειας ή της λειτουργικής τους σχέσης με το κύριο έργο.

Κατά το άρθρο 954 ΑΚ, ως συστατικό ορίζεται κάθε στοιχείο που τελεί σε διαρκή φυσική και λειτουργική ένωση με ένα σύνθετο πράγμα, στερούμενο αυτοτελούς νομικής ύπαρξης, και του οποίου η αποχώριση συνεπάγεται ουσιώδη μεταβολή στη δομή ή τη χρήση του κυρίου πράγματος. Επομένως, στο πεδίο της ακίνητης ιδιοκτησίας, ως συστατικά λογίζονται, μεταξύ άλλων, οι οικοδομές, οι ανελκυστήρες, οι κεραίες, οι πέργκολες και οι περιφράξεις (Αθανασόπουλος, 2010). Αντιθέτως, κατά το άρθρο 956 ΑΚ, παράρτημα συνιστά κινητό και αυτοτελές αντικείμενο, το οποίο, χωρίς να είναι συστατικό του κύριου πράγματος, έχει τεθεί σε λειτουργική σχέση με αυτό, εξυπηρετώντας διαρκώς τον οικονομικό του σκοπό (Πούλου, 2020, σ.53).

Συμβαδίζοντας με αυτά τα δεδομένα, ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός (άρθρο 4 παρ. 1γ) ενσωματώνει ρητή ρύθμιση περί της υποχρέωσης έκδοσης άδειας δόμησης για την «ανέγερση, προσθήκη, επισκευή κτιρίων και των παραρτημάτων τους». Με τον τρόπο αυτό, ο νομοθέτης καλύπτει τις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες η κατασκευή, αν και τυπικά δεν ενσωματώνεται στο

ακίνητο, πληροί ουσιώδη χαρακτηριστικά μόνιμης ή ημιμόνιμης λειτουργίας. Εν συνεπεία, ανεξαρτήτως του νομικού χαρακτηρισμού μιας κατασκευής ως συστατικού ή παραρτήματος, η ανάγκη προηγούμενης αδειοδότησης καθίσταται επιβεβλημένη, στο μέτρο που η κατασκευή αυτή επηρεάζει τον δομημένο χώρο και ενδέχεται να υπαχθεί στις διατάξεις περί αυθαιρέτων.

Η νομοθετική αυτή προσέγγιση αντικατοπτρίζεται και στο ζήτημα της κατεδάφισης αυθαίρετων κατασκευών. Ο χαρακτηρισμός ενός έργου ως αυθαίρετου δεν προϋποθέτει την καθολική παρανομία του ακινήτου, αλλά μπορεί να αφορά και επιμέρους τμήματά του. Στο πλαίσιο του άρθρου 82 παρ. 1 του Ν. 4495/2017, η κατεδάφιση αφορά αποκλειστικά το αυθαίρετο τμήμα, δίχως να επηρεάζει το νομίμως ανεγερθέν. Ωστόσο, σε επίπεδο έννομων συνεπειών, το ίδιο άρθρο προβλέπει την απαγόρευση μεταβίβασης ή σύστασης εμπραγμάτων δικαιωμάτων όχι μόνο επί του αυθαίρετου μέρους, αλλά και επί ολόκληρου του ακινήτου. Η ρύθμιση αυτή αποτυπώνει την επιλογή του νομοθέτη να αντιμετωπίζει την ιδιοκτησία ως ενιαία νομική οντότητα, με αποτέλεσμα η ύπαρξη αυθαίρετης κατασκευής, έστω και σε τμήμα της, να παράγει συνέπειες που επιβαρύνουν το σύνολο του ακινήτου.

2.2. Κατηγοριοποιήσεις αυθαιρέτων

Λαμβάνοντας υπόψιν το άρθρο 81 παρ. 1. του Ν.4495/2017 ως και το άρθρο 4 παρ.5 του ΝΟΚ, δυνάμει του οποίου αντικαταστάθηκε ο Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός (ΓΟΚ), αυθαίρετη κατασκευή νοείται κάθε κατασκευή ή εγκατάσταση, η οποία εκτελείται ή έχει εκτελεστεί χωρίς την απαιτούμενη άδεια (οικοδομική ή δόμησης) ή έστω την έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας ή ενημέρωση αυτής ή καθ' υπέρβαση της¹ ή βάσει αδειάς που ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε. Αυτές οι νομοθετικές διατάξεις εισάγουν και την πρώτη βασική κατηγοριοποίηση των αυθαιρέτων και δη τις αυθαιρεσίες τυπικού χαρακτήρα (Πούλιος, 2021, σ. 208).

Οι εν λόγω αυθαιρεσίες δύνανται να περιλαμβάνουν την ανέγερση κατοικιών ή έτερων κτισμάτων επί οικοπέδου/γηπέδου χωρίς την απαιτούμενη άδεια, την κατασκευή πέργκολας άνευ αδειάς έγκρισης εργασιών μικρής κλίμακας, την αλλαγή των διαστάσεων των κουφωμάτων άνευ προηγούμενης ενημέρωσης της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας, την προσθήκη ορόφου σε υφιστάμενο κτίριο πέραν των εγκεκριμένων σχεδίων που συνοδεύουν την εκάστοτε οικοδομική

¹ Κατά ρητή πρόβλεψη του Ν. 4495/2017 άρθρο 81 παρ. 2 Ν., όπως ισχύει, δεν συνιστούν αυθαίρετη κατασκευή και δεν καταγράφονται ως παραβάσεις κατά τον σχετικό έλεγχο: α) οι αποκλίσεις των διαστάσεων του κτιρίου, συμπεριλαμβανομένου του ύψους αυτού και του ύψους ορόφου, έως δύο τοις εκατό (2%) συνολικά από τις αναγραφόμενες στο διάγραμμα κάλυψης/δόμησης της οικοδομικής άδειας/άδειας δόμησης, μετρούμενες σε διαστάσεις κτίστη (φέρων οργανισμός και στοιχεία πλήρωσής του, χωρίς επιχρίσματα - επενδύσεις), εφόσον με τις αποκλίσεις αυτές δεν παραβιάζονται κοινόχρηστοι χώροι του σχεδίου πόλεως, β) οι αποκλίσεις θέσης του κτιρίου έως δύο τοις εκατό (2%) από τις αναγραφόμενες στο διάγραμμα κάλυψης/δόμησης της οικοδομικής άδειας/άδειας δόμησης, εφόσον με τις αποκλίσεις αυτές δεν παραβιάζονται κοινόχρηστοι χώροι του σχεδίου πόλεως και το κτίριο βρίσκεται εντός των ορίων του οικοπέδου ή γηπέδου, γ) κατασκευές και αλλαγές χρήσης που έγιναν βάσει οικοδομικών αδειών που εκδόθηκαν κατόπιν προέγκρισης, εάν συντρέχει σφάλμα στην επιλογή κατηγορίας οικοδομικής άδειας. Σε μια τέτοια περίπτωση η κατηγορία μπορεί να διορθωθεί από την οικεία Υ.ΔΟΜ. κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος μέσω του συστήματος e-Αδειες.

άδεια, αλλά και την περαιώση κατασκευών με άδεια, η οποία έχει ακυρωθεί από τις αρμόδιες αρχές. Εκ των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η αφετηρία της έννοιας της αυθαίρετης κατασκευής εδράζεται καταρχάς στην ύπαρξη ή μη ισχύουσας αδείας, η οποία και αποτελεί την κατεξοχήν διοικητική πράξη προληπτικού ελέγχου (Πούλιος, 2021, σ. 209-210).

Κατά το προϋσχύσαν νομοθετικό καθεστώς, η έννοια και λειτουργία της οικοδομικής άδειας, ως θεμέλιος λίθος του νομοθετικού πλαισίου για τη νόμιμη δόμηση, αποτελούσε τη διοικητική πράξη, δυνάμει της οποίας επιτρεπόταν η υλοποίηση δομικών εργασιών επί συγκεκριμένου γηπέδου ή οικοπέδου, βάσει των τεχνικών μελετών που την συνόδευαν και εντός συγκεκριμένου χρονικού πλαισίου ισχύος. Η άδεια αυτή δεν είχε απλώς εγκριτικό χαρακτήρα, τουναντίον αποτελούσε το κύριο εργαλείο του διοικητικού ελέγχου της ιδιωτικής δόμησης και εξέφραζε την κρατική παρέμβαση στο δομημένο περιβάλλον, καθόσον, μέσω αυτής, ήταν δυνατή τόσο η προστασία της ζωής, της υγείας και της ασφάλειας των ενοίκων και των χρηστών της οικοδομής όσο και η αποτροπή κινδύνων και καταστροφών προς όφελος του κοινωνικού συνόλου (Γιαννακούρου, 2022, σ. 267). Μάλιστα, δεδομένου ότι η οικοδομική άδεια, ως ατομική διοικητική πράξη αναγκαία για κάθε κατασκευή, ιδιωτική ή δημόσια, περιλάμβανε τη διαπίστωση της συμφωνίας των προβλεπόμενων οικοδομικών εργασιών με τους ισχύοντες πολεοδομικούς και κτιριοδομικούς κανόνες, αλλά και την οριστικοποίηση της μορφής του οικοδομικού έργου, ήτοι τις διαστάσεις, τον όγκο και τη θέση του κτιρίου στο οικόπεδο ή στο γήπεδο, καθώς και τη σχέση του με τα όμορα ακίνητα, εξασφάλιζε συγχρόνως την ορθολογική ένταξη της οικοδομής στον χώρο, την υγιεινή και άνετη διαβίωση των ενοίκων και των περιοίκων, τον επαρκή φωτισμό και αερισμό, τη στατική επάρκεια, την πυρασφάλεια, την αισθητική και λειτουργικότητα των κτισμάτων και την εξοικονόμηση ενέργειας. Ενώ επιπροσθέτως, μέσω του προληπτικού ελέγχου της οικοδομικής δραστηριότητας, διασφαλιζόταν η προστασία στοιχείων του φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος, που ενδεχομένως να επηρεάζονταν από την εκτέλεση οικοδομικών εργασιών, όπως οι κοινόχρηστοι χώροι, η αρχιτεκτονική κληρονομιά, οι αρχαιολογικοί χώροι, οι δασικές εκτάσεις, ο αιγιαλός και η παραλία, οι περιοχές ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους, ως και η ασφάλεια αεροδρομίων, λατομείων, λιμένων και λοιπών περιοχών στις οποίες έχουν χωροθετηθεί κρίσιμες υποδομές (Γιαννακούρου, 2022, σ.267).

Με τη νομοθετική παρέμβαση του Ν. 4030/2011 εισήχθησαν ουσιώδεις τροποποιήσεις στη διαδικασία αδειοδότησης, καθιερώνοντας πλέον δύο διακριτές πράξεις, αφενός μεν την έγκριση δόμησης, η οποία συνιστά τη διαπίστωση και πιστοποίηση της δυνατότητας δόμησης, σύμφωνα με τους εκάστοτε ισχύοντες πολεοδομικούς όρους και περιορισμούς, αφετέρου δε την άδεια δόμησης, η οποία επιτρέπει την εκτέλεση των προβλεπόμενων σε αυτήν οικοδομικών εργασιών, βάσει των μελετών που την συνοδεύουν (άρθρο 1 Ν. 4030/2011). Οι πράξεις αυτές, αν και

διακριτές, εντάσσονται στο πλαίσιο μιας ενιαίας διοικητικής διαδικασίας που αποσκοπεί στη νομίμως ρυθμισμένη έναρξη τεχνικών έργων.

Ειδικότερα, η έκδοση της έγκρισης δόμησης προηγείται υποχρεωτικώς της άδειας δόμησης και αποτελεί αναγκαία προϋπόθεσή της. Η έγκριση χορηγείται κατόπιν υποβολής συγκεκριμένων, προβλεπόμενων από τον νόμο δικαιολογητικών, μέσω ειδικής διαδικασίας και από την ίδια αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία, η οποία εκδίδει και την άδεια δόμησης. Η τελευταία οφείλει να ευθυγραμμίζεται πλήρως με τους όρους δόμησης που έχουν πιστοποιηθεί με την προγενέστερη έγκριση. Η πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 2840/2008, 1401/2001, 2563/2000, 4865/1995) έχει καταστήσει σαφές ότι η σχετική αρμοδιότητα της Διοίκησης είναι δέσμια. Συνεπώς, όταν οι τεχνικές μελέτες συμμορφώνονται πλήρως προς τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις και έχουν προσκομισθεί τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά, η αρμόδια υπηρεσία υποχρεούται να εκδώσει την αιτούμενη άδεια δόμησης.

Η άδεια δόμησης έχει ως στόχο την εξασφάλιση της συμμόρφωσης του εκτελούμενου έργου με το εφαρμοστέο πολεοδομικό και οικοδομικό δίκαιο. Ως εκ τούτου, συνιστά τομή μεταξύ των δύο αυτών κλάδων, και αποτελεί βασικό εργαλείο εφαρμογής των πολεοδομικών ρυθμίσεων στο φυσικό χώρο. Ο νομοθέτης μέσω της εν λόγω άδειας διασφαλίζει την τήρηση της έννομης τάξης στην οικιστική ανάπτυξη, προλαμβάνοντας κινδύνους στη διαμόρφωση του αστικού και περιαστικού τοπίου, ιδίως σε περιοχές που χαρακτηρίζονται από ελλιπή σχεδιασμό ή φαινόμενα άναρχης ανάπτυξης. Αντιστρόφως, η έλλειψη άδειας συνεπάγεται τον χαρακτηρισμό της κατασκευής ως αυθαίρετης, ανεξαρτήτως της ουσιαστικής της πολεοδομικής συμβατότητας, λόγω της απουσίας της αναγκαίας εκ των προτέρων διοικητικής εποπτείας. Ως εκ τούτου, ο τρόπος έκδοσης και ελέγχου της άδειας δόμησης συνδέεται αιτιακά με το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης.

Στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, η έννοια της «οικοδομικής άδειας» τυποποιείται στα άρθρα 28 και 29 του Ν. 4495/2017 και ορίζεται ως η ατομική διοικητική πράξη με την οποία επιτρέπεται η εκτέλεση, σε οικόπεδο ή γήπεδο, των οικοδομικών εργασιών που προβλέπονται στις μελέτες που τη συνοδεύουν, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές είναι σύμφωνες με τις ισχύουσες πολεοδομικές, οικοδομικές και λοιπές κανονιστικές διατάξεις. Η οικοδομική άδεια απαιτείται, κατ' αρχήν, για την εκτέλεση οικοδομικών εργασιών που δημιουργούν δόμηση, στην έννοια των οποίων περιλαμβάνονται όχι μόνο η ανέγερση, προσθήκη και επισκευή κτιρίων, αλλά και οι εργασίες που καθιστούν το κτίριο άρτιο και λειτουργικό, όπως η κατασκευή περιτοιχίσεων ή περιφράξεων, βόθρων και υπόγειων δεξαμενών νερού, καθώς και οι εργασίες εκσκαφών, επιχώσεων και κοπής δένδρων. Περαιτέρω, υπάγονται στο καθεστώς της οικοδομικής άδειας και πράξεις που δεν συνεπάγονται κατ' ανάγκην τη δημιουργία νέας δόμησης, πλην όμως υπόκεινται σε προληπτικό

διοικητικό έλεγχο για λόγους προστασίας της ασφάλειας των χρηστών των οικοδομών και του περιβάλλοντος, όπως ιδίως η κατεδάφιση κατασκευών, η αλλαγή χρήσης, η διαμόρφωση, η επισκευή, η διασκευή και η ενίσχυση υφιστάμενων κτισμάτων, καθώς και οι αυτοτελείς εργασίες περιτοιχίσεων, επιχώσεων ή εκσκαφών και η κοπή δένδρων. Εξάλλου, κατά ρητή πρόβλεψη του άρθρου 29 παρ. 1 του Ν. 4495/2017, οικοδομική άδεια απαιτείται για την εκτέλεση κάθε εργασίας δόμησης που δεν εμπίπτει στις εργασίες δόμησης μικρής κλίμακας, ιδίως δε για την κατεδάφιση κατασκευών πλην των επικινδύνως ετοιμόρροπων, τις εκσκαφές ή επιχώσεις πέραν του ορίου του συν/πλην 0,80 μέτρων, τις διαμορφώσεις οικοπέδων και γηπέδων με σκοπό τη δόμηση, την κατασκευή πισίνας, την αλλαγή χρήσης όταν αυτή επιφέρει δυσμενέστερες επιπτώσεις στα στοιχεία του διαγράμματος κάλυψης ή στα φορτία σχεδιασμού της στατικής μελέτης, την κατασκευή τοίχων αντιστήριξης, περιτοιχίσεων και περιφράξεων, την κατασκευή υπόγειων ή προκατασκευασμένων δεξαμενών καυσίμων, αλλά και τη νομιμοποίηση κάθε εκτελεσθείσας εργασίας για την οποία απαιτείται η έκδοση οικοδομικής άδειας (Γιαννακούρου, 2022, σ. 268).

Η διαδικασία έκδοσης οικοδομικής άδειας, στο πλαίσιο του ισχύοντος πολεοδομικού δικαίου, δεν περιορίζεται αποκλειστικά στη χορήγηση της τελικής διοικητικής πράξης, αλλά δύναται να περιλαμβάνει και ένα προγενέστερο στάδιο διοικητικού ελέγχου, το οποίο θεσμοθετείται μέσω της προέγκρισης οικοδομικής άδειας. Η προέγκριση αυτή συνιστά προπαρασκευαστική διοικητική πράξη, δυνάμει της οποίας η Διοίκηση προβαίνει σε προκαταρκτική εκτίμηση της δυνατότητας άσκησης του δικαιώματος δόμησης, βάσει των ισχυουσών πολεοδομικών διατάξεων και των βασικών πολεοδομικών μεγεθών, όπως είναι η δόμηση, η κάλυψη και το ύψος, τα οποία ισχύουν κατά τον χρόνο έκδοσής της (Γιαννακούρου, 2022, σ. 269). Υπό την έννοια αυτή, η προέγκριση εντάσσεται λειτουργικά στη διαδικασία αδειοδότησης, προετοιμάζοντας την έκδοση της οικοδομικής άδειας και συμβάλλοντας στη διαμόρφωση πλαισίου σχετικής ασφάλειας δικαίου για τον διοικούμενο.

Σημειωτέον ότι η διαδικασία χορήγησης της προέγκρισης οικοδομικής άδειας έχει, κατ' αρχήν, προαιρετικό χαρακτήρα, καθόσον ο ενδιαφερόμενος δύναται να επιλέξει είτε την προηγούμενη έκδοσή της είτε την απευθείας εκκίνηση της διαδικασίας για την έκδοση της οικοδομικής άδειας. Πλην όμως, η προέγκριση της οικοδομικής αδειάς προβλέπεται ρητά σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, οι οποίες συνδέονται άλλοτε με το μέγεθος του κτιρίου άλλοτε με τη φύση και τη σημασία των εκτελούμενων έργων, όπως ιδίως για νεοανεγειρόμενα κτίρια συνολικής επιφάνειας (προσμετρώμενης στο συντελεστή δόμησης) άνω των τριών χιλιάδων (3.000) τ.μ., καθώς και για προσθήκες σε υφιστάμενα κτίρια όταν η συνολική προστιθέμενη επιφάνεια που προσμετράται στη δόμηση υπερβαίνει το ίδιο όριο, αλλά και για έργα ιδιαίτερης περιβαλλοντικής ή οικιστικής σημασίας ή έργα που υπάγονται σε ειδικό καθεστώς ελέγχου ως προς τους όρους δόμησης, με την ισχύ της προέγκρισης να διαφοροποιείται ανάλογα με το μέγεθος του κτιρίου και να ορίζεται σε

ένα (1) έτος για κτίρια συνολικής επιφάνειας έως πέντε χιλιάδες (5.000) τ.μ. και σε δύο (2) έτη για κτίρια συνολικής επιφάνειας άνω του ανωτέρω ορίου, εντός του οποίου το δικαίωμα δόμησης δεν δύναται, κατ' αρχήν, να αμφισβητηθεί κατά το στάδιο έκδοσης της οικοδομικής άδειας, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι αυτή εκδίδεται εμπροθέσμως και σύμφωνα με τα στοιχεία που αποτέλεσαν αντικείμενο της προέγκρισης (Γιαννακούρου, 2022, σ. 269).

Με τον τρόπο αυτό, ο νομοθέτης επιδιώκει να παράσχει ένα καθεστώς σχετικής ασφάλειας δικαίου στους ιδιοκτήτες ακινήτων που επιλέγουν να κάνουν χρήση της διαδικασίας προέγκρισης, προστατεύοντάς τους από αιφνίδιες μεταβολές του πολεοδομικού καθεστώτος της περιοχής κατά τον χρόνο ισχύος της. Βέβαια, η προστασία αυτή δεν είναι απόλυτη, καθόσον ρητώς προβλέπεται στο άρθρο 28 περ. γ' του Ν. 4495/2017 ότι, σε περίπτωση μεταβολής του πολεοδομικού καθεστώτος λόγω μετατροπής οικοδομήσιμων χώρων σε κοινόχρηστους ή λόγω τροποποίησης ρυμοτομικών ή οικοδομικών γραμμών, η χορηγηθείσα προέγκριση πιστοποιεί το δικαίωμα δόμησης αποκλειστικά κατά τον χρόνο έκδοσής της, ενώ αντίστοιχη εξαίρεση θεσπίζεται και στην περίπτωση μεταγενέστερης υπαγωγής της περιοχής του ακινήτου σε καθεστώς προστασίας του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, οπότε ο ιδιοκτήτης παραμένει εκτεθειμένος στον κίνδυνο που συνεπάγεται η μεταβολή του πολεοδομικού καθεστώτος (Γιαννακούρου, 2022, σ. 269), χωρίς να δύναται να αντιτάξει έναντι της Διοίκησης τη δεσμευτικότητα του περιεχομένου της προέγκρισης κατά το στάδιο έκδοσης της οικοδομικής άδειας.

Υπό δογματική σκοπιά, η προέγκριση οικοδομικής άδειας δεν συνιστά αυτοτελή διοικητική πράξη ως προς τον σκοπό της, αλλά εντάσσεται λειτουργικά σε μια σύνθετη διοικητική ενέργεια, η οποία ολοκληρώνεται με την έκδοση της τελικής πράξης, ήτοι της οικοδομικής άδειας, στο πλαίσιο της οποίας η προέγκριση θεωρείται ότι ενσωματώνεται και ως εκ τούτου, αποβάλλει την αυτοτελή έννομη σημασία της, με συνέπεια τυχόν πλημμέλειες που τη συνοδεύουν να μην προσβάλλονται αυτοτελώς, αλλά να δύνανται να προβάλλονται και να ελέγχονται παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο προσβολής της οικοδομικής άδειας με αίτηση ακυρώσεως, προσέγγιση η οποία έχει υιοθετηθεί και από τη νομολογία και η οποία ενισχύει την αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου, αποτρέποντας καθ' αυτόν τον τρόπο τη δημιουργία κενών έννομης προστασίας, ιδίως δε σε περιπτώσεις όπου η προέγκριση, λόγω της ενσωμάτωσής της στην τελική διοικητική πράξη, δεν προσβλήθηκε αυτοτελώς εντός της νόμιμης προθεσμίας.

Στο πλαίσιο της κλιμακωτής οργάνωσης του διοικητικού ελέγχου της οικοδομικής δραστηριότητας, ο Ν. 4495/2017 εισάγει, πέραν της οικοδομικής άδειας, ηπιότερες μορφές διοικητικής αδειοδότησης, οι οποίες αποσκοπούν στην προσαρμογή της έντασης του ελέγχου στη φύση και τη σημασία των εκτελούμενων εργασιών. Ειδικότερα, ως έγκριση εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας ορίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 28 περ. β' του Ν. 4495/2017, η διοικητική πράξη με την οποία επιτρέπεται η εκτέλεση συγκεκριμένων οικοδομικών εργασιών περιορισμένης

έκτασης και τεχνικής σημασίας, οι οποίες, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δεν επιφέρουν ουσιώδη μεταβολή στο δομημένο περιβάλλον, ούτε επηρεάζουν κρίσιμα πολεοδομικά μεγέθη, με το ειδικότερο περιεχόμενο και την έκταση των εργασιών αυτών να εξειδικεύονται στο άρθρο 29 παρ. 2 του ίδιου Νόμου. Στο καθεστώς αυτό υπάγονται, ενδεικτικώς, η εγκατάσταση προσωρινών κατασκευών υπό την προϋπόθεση ύπαρξης πιστοποιητικού στατικής επάρκειας, η κοπή δένδρων εντός εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων ή Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου, καθώς και εργασίες σε οικισμούς προϋφιστάμενους του Ν.Δ. της 17.7.1923 ή σε οριοθετημένους οικισμούς με πληθυσμό έως δύο χιλιάδες (2.000) κατοίκους, όπως επίσης και εργασίες εξωτερικών χρωματισμών, αντικατάστασης κιγκλιδωμάτων, επισκευής επιχρισμάτων ή όψεων με χρήση ικριωμάτων, συντήρησης και επισκευής στεγών, καθώς και περίφραξης με πρόχειρες κατασκευές, υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος. Εξαιρούνται, ωστόσο, ρητώς από το πεδίο εφαρμογής της έγκρισης δόμησης μικρής κλίμακας η τοποθέτηση κεραιών, πλην των κεραιών λήψης ραδιοηλεκτρικού σήματος, καθώς και των κεραιών ραδιοεπικοινωνίας και κινητής τηλεφωνίας, οι οποίες υπάγονται σε ειδικό κανονιστικό καθεστώς, ενώ παρέχεται στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας η εξουσία να συμπληρώνει ή να τροποποιεί, με κανονιστική απόφαση, τόσο τις εργασίες που υπάγονται στο εν λόγω καθεστώς όσο και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για τη χορήγησή του (Γιαννακούρου, 2022, σ. 269-270). Υπό το πρίσμα αυτό, η έγκριση εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας συνιστά ενδιάμεση μορφή διοικητικής άδειας, μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η εξισορρόπηση μεταξύ της ανάγκης απλούστευσης και επιτάχυνσης των διαδικασιών και της υποχρέωσης της Διοίκησης να διασφαλίζει την τήρηση της πολεοδομικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Συναφώς προς τις ανωτέρω ρυθμίσεις, ο Ν. 4495/2017 θεσπίζει και την έγκριση εκτέλεσης εργασιών, η οποία, σύμφωνα με τα άρθρα 28 περ. ε' και 29 παρ. 4, αποτελεί διοικητική πράξη δυνάμει της οποίας επιτρέπεται η εκτέλεση συγκεκριμένων οικοδομικών εργασιών, κατόπιν υποβολής τεχνικής έκθεσης και δήλωσης ανάληψης επίβλεψης από αρμόδιο μηχανικό, και η οποία συνδέεται, κατά κύριο λόγο, με ζητήματα ασφάλειας, αποκατάστασης ή κατεδάφισης κατασκευών. Ειδικότερα, η έγκριση αυτή απαιτείται για την κατεδάφιση κτιρίων ή κατασκευών που έχουν χαρακτηριστεί ως επικινδύνως ετοιμόρροπα κατά τις διατάξεις περί επικινδύνων οικοδομών, ως και για την εφαρμογή μέτρων ασφαλείας που επιβάλλονται από την αρμόδια Υπηρεσία Δόμησης σε επικίνδυνες κατασκευές, ενώ στο πεδίο εφαρμογής της εμπίπτουν, περαιτέρω, η κατεδάφιση ή αποκατάσταση κατασκευών που έχουν κριθεί οριστικώς αυθαίρετες, αλλά και αυθαίρετες κατασκευές για τις οποίες έχει εκδοθεί άδεια νομιμοποίησης ή κατεδάφισης σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις των Ν. 4178/2013 και Ν. 4495/2017 (Γιαννακούρου, 2022, σ. 270). Η πράξη αυτή απαιτείται και για αυθαίρετες κατασκευές που έχουν υπαχθεί στις ανωτέρω ρυθμίσεις και για τις οποίες είτε έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία υπαγωγής είτε αυτή βρίσκεται

σε στάδιο οριστικής υπαγωγής με πλήρη υποβολή των απαιτούμενων δικαιολογητικών στο πληροφοριακό σύστημα, ενώ, ιδίως στις περιπτώσεις κατεδάφισης, επιβάλλεται η προσκόμιση στοιχείων όσον αφορά στη διαχείριση των αποβλήτων εκσκαφών, κατασκευών και κατεδαφίσεων, προς διασφάλιση της συμμόρφωσης με την ισχύουσα περιβαλλοντική νομοθεσία.

Περαιτέρω, στο ίδιο ρυθμιστικό πλαίσιο εντάσσεται και η έγκριση εργασιών αποπεράτωσης αυθαίρετης κατασκευής, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 28 περ. στ' του Ν. 4495/2017 και συνιστά διοικητική πράξη με την οποία επιτρέπεται η εκτέλεση των εργασιών της παρ. 5 του άρθρου 107 του ίδιου νόμου και δη εργασιών που αποσκοπούν στην υγιεινή, την αισθητική βελτίωση, την αποκατάσταση και τη συνήθη συντήρηση αυθαίρετων κατασκευών, καθώς και εργασιών κατεδάφισης, κατασκευής στέγης ή φυτεμένου δώματος και ενίσχυσης, υπό την προϋπόθεση όμως ότι δεν επέρχεται αντικατάσταση του φέροντος οργανισμού (Γιαννακούρου, 2022, σ. 271-272). Οι εργασίες αυτές επιτρέπονται αποκλειστικά επί των αυθαίρετων τμημάτων των κτιρίων, ενώ για τα νομίμως υφιστάμενα τμήματα εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις περί οικοδομικής άδειας, γεγονός που καταδεικνύει ότι ο νομοθέτης επιχειρεί, μέσω της ρύθμισης αυτής, να διαχειριστεί μεταβατικά την τεχνική και λειτουργική πραγματικότητα των αυθαίρετων κατασκευών, χωρίς να αίρει τον κατ' αρχήν παράνομο χαρακτήρα τους, διατηρώντας ακέραιο τον θεμελιώδη κανόνα της προηγούμενης διοικητικής αδειοδότησης της δόμησης.

Η συστηματική διαφοροποίηση της έντασης του προληπτικού διοικητικού ελέγχου, η οποία διατρέχει το σύνολο των ρυθμίσεων του Ν. 4495/2017 για την οικοδομική δραστηριότητα, αποτυπώνεται με ιδιαίτερη σαφήνεια στο σύστημα κατηγοριοποίησης των οικοδομικών αδειών, το οποίο θεμελιώνεται σε αντικειμενικά κριτήρια συνδεδεμένα με τη χωρική ένταξη του έργου, τη χρήση του, το μέγεθος και το περιβαλλοντικό του αποτύπωμα και λειτουργεί ως μηχανισμός προσαρμογής τόσο της διαδικασίας έκδοσης της άδειας όσο και της έντασης του ασκούμενου από τη Διοίκηση προληπτικού ελέγχου, ανάλογα με τη σοβαρότητα και την πολεοδομική βαρύτητα των εκτελούμενων οικοδομικών εργασιών, ενσωματώνοντας στην πράξη την αρχή της αναλογικότητας και την ανάγκη αποτελεσματικής διοικητικής εποπτείας του δομημένου περιβάλλοντος.

Ειδικότερα, στην κατηγορία 1 υπάγονται οικοδομικές εργασίες που εκτελούνται σε κτίρια ή περιοχές οι οποίες τελούν υπό καθεστώς αυξημένης θεσμικής προστασίας, όπως τα διατηρητέα κτίρια, τα μνημεία, οι παραδοσιακοί οικισμοί, οι ιστορικοί τόποι και οι προστατευόμενες περιοχές του Ν. 1650/1986, καθώς και σε περιοχές που δεν καλύπτονται από ολοκληρωμένο πολεοδομικό σχεδιασμό, όπως οι εκτός σχεδίου περιοχές χωρίς καθορισμένους όρους δόμησης, οι οικισμοί προϋφιστάμενοι του 1923 και οι οικισμοί με πληθυσμό έως δύο χιλιάδες (2.000) κατοίκους. Στην ίδια κατηγορία εντάσσονται, περαιτέρω, εργασίες σε οικοπέδα ή γήπεδα που βρίσκονται σε επαφή με οριοθετημένα ρέματα ή εντός καθορισμένων οριογραμμών αιγιαλού και παραλίας, οι εργασίες

περίφραξης γηπέδων με πρόσωπο σε διεθνή, εθνική ή επαρχιακή οδό ή σε ρυμοτομούμενα ακίνητα, περιπτώσεις οι οποίες, λόγω της ιδιαίτερης πολεοδομικής και περιβαλλοντικής τους ευαισθησίας, δικαιολογούν την υπαγωγή τους σε καθεστώς αυξημένου προληπτικού ελέγχου (Γιαννακούρου, 2022, σ.273). Για τις οικοδομικές άδειες της κατηγορίας αυτής προβλέπεται υποχρεωτικός προληπτικός έλεγχος του φακέλου από την αρμόδια Υπηρεσία Δόμησης, εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) μηνός από την ηλεκτρονική υποβολή πλήρους φακέλου, με δυνατότητα αιτιολογημένης παράτασης ενός (1) επιπλέον μηνός, σε δε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης και της παραταθείσας προθεσμίας, ο έλεγχος διενεργείται εντός δέκα (10) ημερών από άλλη ΥΔΟΜ, οριζόμενη από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Στην κατηγορία 2 κατατάσσονται οικοδομικές εργασίες για τις οποίες η νομιμότητα και το επιτρεπτό της δόμησης δεν δύνανται να διαπιστωθούν αποκλειστικά βάσει των υποβληθέντων στοιχείων, αλλά απαιτείται προηγούμενη αυτοψία από την αρμόδια Υπηρεσία Δόμησης, ιδίως σε οικισμούς προ του 1923 χωρίς εγκεκριμένα όρια, όπου καθίσταται αναγκαία η διαπίστωση του εάν το ακίνητο βρίσκεται εντός ή εκτός οικισμού, καθώς και σε περιπτώσεις νομιμοποίησης κτιρίων, κατασκευών ή αλλαγών χρήσης, στις οποίες επιβάλλεται ο έλεγχος της δηλούμενης ως υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης. Οι άδειες της κατηγορίας αυτής εκδίδονται κατόπιν ελέγχου της αρμόδιας Υπηρεσίας Δόμησης εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο (2) μηνών από την ηλεκτρονική υποβολή της αίτησης με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και με δυνατότητα παράτασης ενός (1) ακόμη μηνός, ενώ, και στην περίπτωση αυτή, μετά την άπρακτη παρέλευση της παραταθείσας προθεσμίας, ο έλεγχος διενεργείται από άλλη ΥΔΟΜ που ορίζεται από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Γιαννακούρου, 2022, σ. 273).

Στην δε κατηγορία 3 εντάσσονται οικοδομικές εργασίες οι οποίες, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δεν δημιουργούν σοβαρό κίνδυνο βλάβης του περιβάλλοντος ή του δομημένου χώρου και αφορούν στην ανέγερση κτιρίων σε περιοχές με εγκεκριμένο πολεοδομικό σχεδιασμό πρώτου ή δεύτερου επιπέδου, σε οριοθετημένους οικισμούς κάτω των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων, προσθήκες δόμησης σε νομίμως υφιστάμενα κτίρια ή εργασίες επισκευής και αλλαγής διαρρύθμισης, για τις οποίες καθιερώνεται το καθεστώς της αυτόματης έκδοσης οικοδομικής άδειας (Γιαννακούρου, 2022, σ. 274), κατόπιν ηλεκτρονικής υποβολής του φακέλου με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και μελέτες, συνοδευόμενου από έγγραφη βεβαίωση της αρμόδιας Υπηρεσίας Δόμησης περί των ισχυόντων όρων δόμησης, καθώς και από τις τυχόν απαιτούμενες εγκρίσεις άλλων αρμόδιων φορέων.

Με το Ν. 4759/2020 επιχειρήθηκε περαιτέρω εκσυγχρονισμός του πλαισίου έκδοσης οικοδομικών αδειών, με σκοπό την ενιαία αντιμετώπιση των διαδικασιών και την αποσαφήνιση των σχετικών εννοιών. Ειδικότερα, ενισχύθηκε η υποχρεωτικότητα της προέγκρισης για ορισμένες κατηγορίες έργων, με στόχο την πρόληψη παραβάσεων ήδη από το αρχικό στάδιο σχεδιασμού. Η προέγκριση

είναι πλέον υποχρεωτική για τις άδειες που εμπίπτουν στην Κατηγορία 1 του άρθρου 36 Ν. 4495/2017 (μεγάλες και σύνθετες κατασκευές, έργα σε παραδοσιακούς οικισμούς, σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους κ.λπ.), ενώ για τις υπόλοιπες κατηγορίες παρέχεται ευχέρεια, αλλά και κίνητρο για χρήση της διαδικασίας. Έτσι, επιχειρείται η έγκαιρη αξιολόγηση κρίσιμων ζητημάτων πριν την κύρια έκδοση της άδειας, ώστε να περιοριστούν οι περιπτώσεις ανάκλησης ή ακύρωσης.

Η νέα ρύθμιση θέτει επίσης αυστηρότερες προϋποθέσεις αναφορικά με την υποβολή εγκρίσεων από συναρμόδιες αρχές, όπως η Δασική Υπηρεσία, οι Αρχαιολογικές Υπηρεσίες και οι φορείς διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών, πριν από την έκδοση της άδειας, δεδομένου ότι, βάσει της αρχαιολογικής νομοθεσίας, η άδεια ανέγερσης κτίσματος πλησίον αρχαίου ή εντός αρχαιολογικού χώρου ή ιστορικού τόπου συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για τη χορήγηση της οικοδομικής άδειας (Γιαννακούρου, 2022, σ. 274).. Με τον τρόπο αυτό, ο νομοθέτης επιχειρεί να διασφαλίσει ότι η οικοδομική δραστηριότητα θα εναρμονίζεται όχι μόνο με τους πολεοδομικούς κανόνες, αλλά και με το ευρύτερο πλαίσιο προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος (Καρατσώλης, και συν, 2020). Το άρθρο 36 παρ. 2 Ν. 4759/2020 προβλέπει ρητά ότι η οικοδομική άδεια δεν μπορεί να εκδοθεί εάν δεν έχει προηγηθεί η θετική γνωμοδότηση όλων των συναρμόδιων υπηρεσιών. Εισάγεται μάλιστα προθεσμία 60 ημερών για την ολοκλήρωση της διαδικασίας, προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα καθυστερήσεων που στο παρελθόν οδηγούσαν σε «πάγωμα» επενδύσεων.

Επιπλέον, το ισχύον πλαίσιο δίνει έμφαση στην ηλεκτρονική καταγραφή και παρακολούθηση των αδειών μέσω του πληροφοριακού συστήματος e-Άδειες, ενισχύοντας τη διαφάνεια και περιορίζοντας τις καθυστερήσεις που χαρακτηρίζαν το προηγούμενο καθεστώς (Δεμερτζής, 2025). Η σύνδεση της άδειας δόμησης με το ψηφιακό μητρώο και η δυνατότητα άμεσης πρόσβασης των πολιτών και των επαγγελματιών στα σχετικά δεδομένα αποτελούν σημαντικές τομές που στοχεύουν στην ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου και στη μείωση των αυθαιρεσιών. Ιδιαίτερα σημαντική είναι και η πρόβλεψη για αυτόματη διασταύρωση στοιχείων με τα κτηματολογικά δεδομένα, γεγονός που μειώνει τον κίνδυνο λανθασμένης αδειοδότησης σε περιοχές δασικού χαρακτήρα ή σε ρέματα (Καρατσώλης, και συν, 2020). Παράλληλα, οι Υπηρεσίες Δόμησης (ΥΔΟΜ) αποκτούν πρόσβαση σε ενοποιημένα ψηφιακά εργαλεία, τα οποία επιτρέπουν τον καλύτερο έλεγχο της τήρησης των πολεοδομικών όρων.

Συνολικά, ο Ν. 4759/2020 δεν περιορίζεται σε τεχνικές τροποποιήσεις, αλλά εντάσσει τον θεσμό της οικοδομικής άδειας σε ένα πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης. Η οικοδομική άδεια αναδεικνύεται έτσι όχι απλώς σε πράξη ατομικής διοίκησης, αλλά σε κομβικό μηχανισμό περιβαλλοντικής και πολεοδομικής πολιτικής, που καλείται να εξισορροπήσει το

δικαίωμα στην ιδιοκτησία με το δημόσιο συμφέρον για την προστασία του αστικού και φυσικού περιβάλλοντος. Με τον τρόπο αυτόν, η οικοδομική άδεια παύει να είναι μια απλή διοικητική τυπικότητα και καθίσταται εργαλείο ορθολογικής διαχείρισης του χώρου, με μακροπρόθεσμες συνέπειες τόσο για την ποιότητα ζωής όσο και για την αποτροπή νέων μορφών αυθαίρετης δόμησης.

Στο ίδιο πλαίσιο, η έννοια της αυθαίρετης κατασκευής επεκτείνεται και στις περιπτώσεις αυθαίρετης μεταβολής της χρήσης ακινήτου, χωρίς την προβλεπόμενη άδεια, η οποία χρήση συνιστά και τη λειτουργική αξιοποίησή του (Χαϊνταρλής, 2010, σ. 275-276). Η μεταβολή της χρήσης, όταν αντίκειται στις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις, απαιτεί τη χορήγηση άδειας από την αρμόδια πολεοδομική αρχή. Ελλείψει τέτοιας άδειας, η μεταβολή καθίσταται αυθαίρετη, κατά τα οριζόμενα τόσο στο άρθρο 5 παρ. 2 του Γ.Ο.Κ. (Ν. 1577/1985) όσο και στο άρθρο 81 παρ. 1 περ. β του Ν. 4495/2017. Οι περιπτώσεις αλλαγής χρήσεως κτιρίου που προϋποθέτουν την έκδοση οικοδομικής άδειας καθορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 5 του ΝΟΚ, όπως αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 101 του Ν. 4759/2020. Από τον συνδυασμό των ανωτέρω ρυθμίσεων συνάγεται ότι κάθε μεταβολή της χρήσεως κτιρίου ή μέρους αυτού, από την οποία επέρχεται μεταβολή προς το δυσμενέστερο στα στοιχεία του διαγράμματος δόμησης ή στα φορτία σχεδιασμού της στατικής μελέτης, ή επέρχεται αλλαγή στις τεχνικές μηχανολογικές εγκαταστάσεις ως προς τις διελεύσεις τους από άλλους ορόφους ή κοινόχρηστους χώρους, συνεπάγεται την υποχρεωτική έκδοση οικοδομικής άδειας. Σε κάθε περίπτωση, η μεταβολή αυτή επιτρέπεται μόνο εφόσον η νέα χρήση προβλέπεται από τις εφαρμοστέες για την περιοχή πολεοδομικές διατάξεις (Γιαννακούρου, 2022, σ. 297-298).

Συνακόλουθα, το ισχύον πολεοδομικό πλαίσιο, είτε πρόκειται για εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο στις εντός σχεδίου περιοχές, είτε για εγκεκριμένο σχέδιο χρήσεων γης (ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΤΠΣ, ΕΠΣ κ.λπ.) στις εκτός σχεδίου περιοχές, είτε για τις ειδικές διατάξεις που διέπουν τη δόμηση εντός ορίων οικισμών προϋφισταμένων του 1923 ή οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους, αποτελεί το καθοριστικό νομοθετικό υπόβαθρο για την κρίση περί επιτρεπτότητας της μεταβολής χρήσης. Σύμφωνα δε με την παρ. 2 του άρθρου 5 του ΝΟΚ, χώροι για τους οποίους έχει χορηγηθεί οικοδομική άδεια με συγκεκριμένη χρήση μπορούν να μεταβάλουν τη χρήση τους χωρίς την έκδοση νέας οικοδομικής άδειας, εφόσον η νέα χρήση προβλέπεται από τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις και δεν επέρχονται μεταβολές προς το δυσμενέστερο που καθιστούν εκ νέου απαραίτητη την έκδοση άδειας, πλην όμως στην περίπτωση αυτή ο νομοθέτης αξιώνει την υποχρεωτική ενημέρωση της Ταυτότητας Κτιρίου, προκειμένου να διασφαλίζεται η θεσμική διαφάνεια και η πλήρης καταγραφή της πραγματικής κατάστασης του ακινήτου στο εκάστοτε ισχύον πολεοδομικό κανονιστικό περιβάλλον.

Το ρυθμιστικό αυτό πλαίσιο επιβεβαιώνεται και από τη σχετική νομολογία του Αρείου Πάγου, η οποία αντιμετωπίζει την αυθαίρετη αλλαγή χρήσης με σταθερή αυστηρότητα. Ειδικότερα, δυνάμει της υπ' αριθμόν ΑΠ 1754/2023 απόφασης κρίθηκε ότι η μεταβολή της χρήσης ισογείου καταστήματος σε κατοικία, χωρίς έκδοση οικοδομικής άδειας, συνιστούσε αυθαίρετη κατασκευή, ακόμα και αν δεν συνοδευόταν από δομικές παρεμβάσεις. Στο ίδιο πνεύμα, η απόφαση ΑΠ 480/2018έκρινε αυθαίρετη την μετατροπή κοινόχρηστου χώρου σε χώρο αποκλειστικής χρήσης, χωρίς συναίνεση των λοιπών συνιδιοκτητών και άνευ σχετικής αδείας. Η δε απόφαση ΑΠ 70/2019επιβεβαίωσε ότι η αλλαγή χρήσης, ακόμη και όταν δεν συντρέχει εξωτερική επέμβαση ή προσθήκη, υπάγεται εξ ολοκλήρου στο νομοθετικό καθεστώς περί αυθαιρέτων.

Σημειωτέον ότι υπό το προγενέστερο καθεστώς του άρθρου 17 του Ν. 1337/1983, η αυθαίρετη αλλαγή χρήσης αντιμετωπιζόταν μέσω της επιβολής διοικητικού προστίμου. Η ρύθμιση αυτή, καίτοι επιεικής, παρέβλεπε τη σοβαρότητα ορισμένων μεταβολών που είχαν ουσιώδη επίπτωση στο πολεοδομικό περιβάλλον. Η κατάσταση αυτή διαφοροποιήθηκε ριζικά με την εισαγωγή του άρθρου 82 παρ. 1α του Ν. 4495/2017, εκ του οποίου προβλέπεται ρητά η απαγόρευση μεταβίβασης ή σύστασης εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο στο οποίο έχει διαπιστωθεί αυθαίρετη αλλαγή χρήσης. Η, εν λόγω, διάταξη καταδεικνύει τη βούληση του νομοθέτη να αντιμετωπίσει ενιαία όλες τις μορφές πολεοδομικών παραβάσεων, ανεξαρτήτως του αν αυτές συνίστανται σε κτισματικές ή λειτουργικές παραβιάσεις. Ωστόσο, έχουν εγερθεί σοβαρά ερωτήματα σε θεωρητικό επίπεδο αναφορικά με τη συμβατότητά της προς την αρχή της αναλογικότητας. Ιδίως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η μεταβολή της χρήσης δεν συνεπάγεται ουσιώδη διακινδύνευση του πολεοδομικού σχεδιασμού ή των κοινόχρηστων αγαθών, δύναται να κριθεί δυσανάλογη η πλήρης απαγόρευση μεταβίβασης σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Εκτός από τις αυθαίρετες κατασκευές και τις αυθαίρετες αλλαγές χρήσεως, οι οποίες αποτελούσαν ήδη μορφές οικοδομικής αυθαιρεσίας κατά τις προγενέστερες διατάξεις, ο Ν. 4495/2017 εντάσσει στην έννοια των αυθαιρέτων και τις πολεοδομικές παραβάσεις (οι οποίες απαριθμούνται στο άρθρο 81 παρ. 3 του Ν. 4495/2017) ήτοι πολεοδομικές παραβάσεις ήσσονος σημασίας, οι οποίες, αφενός μεν συνίστανται σε οριακές αποκλίσεις που συχνά ανάγονται σε σφάλματα κατά τη μέτρηση ή την αυτοψία της διοίκησης, αφετέρου δε λόγω της φύσεως της κλίμακας και της μηδαμινής επιβαρυντικής τους επίδρασης, δεν είναι ικανές να επηρεάσουν ουσιωδώς τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας, δικαιολογώντας έτσι τη διακριτή αντιμετώπισή τους στο πλαίσιο του ισχύοντος καθεστώτος τακτοποίησης (Πούλιος, 2021). Οι τελευταίες αφορούν παραβάσεις που διαπιστώνονται κατά την εκτέλεση οικοδομικών εργασιών και οι οποίες δεν επισύρουν ποινικές κυρώσεις αλλά μόνο διοικητικά πρόστιμα. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4495/2017, σκοπός της νέας αυτής κατηγορίας αυθαιρέτων, στην οποία περιλαμβάνονται «παραβάσεις που ευρίσκονται στο περιθώριο του

σφάλματος κατά τη μέτρηση και την ασιρογία» των σχετικών εργασιών ή «αφορούν εργασίες και κατασκευές που δεν επιβαρύνουν τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας», είναι η αποποινικοποίηση των μικρών οικοδομικών παραβάσεων και, μέσω της αποποινικοποίησης αυτής, η αποσυμφόρηση των ποινικών δικαστηρίων. Τέτοιες ενδεικτικά είναι οι περιπτώσεις κατασκευών οι οποίες έχουν εκτελεστεί κατά παράβαση εκδοθείσας οικοδομικής άδειας/άδειας δόμησης με τις οποίες δημιουργούνται χώροι κύριας ή βοηθητικής χρήσης, δίχως προηγουμένως να μεταβάλλονται τα στοιχεία κάλυψης, δόμησης, ύψους και όγκου των διαγραμμάτων που την συνοδεύουν, όπως είναι η κατασκευή ανοιχτού εξωτερικού εξώστη (πατάρι), η αλλαγή χρήσης χώρων του κτιρίου από κύρια σε άλλη επιτρεπόμενη στην περιοχή χρήση, χωρίς την απαιτούμενη οικοδομική άδεια, η οποία εντάσσεται στην έννοια της πολεοδομικής παράβασης μόνον εφόσον αφορά ακίνητα ευρισκόμενα εντός σχεδίου ή εντός ορίων οικισμών (Γιαννακούρου, 2022, σ. 299), η αλλαγή χρήσης χώρων του υπογείου από βοηθητική σε κύρια καθ' υπέρβαση του συντελεστή δόμησης, η μεταβολή των πολεοδομικών μεγεθών του διαγράμματος δόμησης σε ποσοστό έως δέκα τοις εκατό (10%) και έως τα πενήντα τετραγωνικά μέτρα (50τ.μ.), καθώς και η εκτέλεση εργασιών και εγκαταστάσεων κατά παράβαση του κτιριοδομικού κανονισμού (Πούλιος, 2021, σ. 209-210).

Η παραβίαση της πολεοδομικής νομοθεσίας, βέβαια, δεν εξαντλείται στο τυπικό της σκέλος. Στην κατηγορία των αυθαίρετων κατασκευών εντάσσονται και αυτές που παρουσιάζουν ουσιαστικές παραβάσεις των πολεοδομικών κανόνων. Οι λεγόμενες αυθαιρεσίες ουσιαστικού χαρακτήρα αφορούν έργα που, καίτοι εκτελούνται κατά τρόπο που δεν προσβάλλει τη τυπική διαδικασία, εντούτοις παραβιάζουν ουσιώδεις κανόνες. Επομένως, και οι αυθαιρεσίες που λαμβάνουν χώρα σε περιοχές ειδικού προστατευτικού καθεστώτος, όπως είναι οι δασικές και αναδασωτέες εκτάσεις, ο αιγιαλός και η παραλία, οι αρχαιολογικοί χώροι, οι παραδοσιακοί οικισμοί και οι περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, ανεξαρτήτως της ύπαρξης ή μη άδειας, παραβιάζουν ευθέως ουσιώδεις πολεοδομικούς και περιβαλλοντικούς κανόνες και συνιστούν αυθαίρετες πράξεις ουσιαστικού χαρακτήρα (Γιαννακούρου, 2022, σ.305).

Απέναντι στις σύνθετες αυτές μορφές αυθαιρεσίας, ο νομοθέτης επιχείρησε να διαμορφώσει ένα αποτελεσματικότερο θεσμικό πλαίσιο. Η προσπάθεια αυτή αποκρυσταλλώνεται στον Ν. 5106/2024, ο οποίος εισάγει μια περιβαλλοντικά προσανατολισμένη αντίληψη για την πολεοδομική συμμόρφωση, εντάσσοντας το ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης στο ευρύτερο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής για την κλιματική ανθεκτικότητα και την περιβαλλοντική αποκατάσταση. Μεταξύ των καινοτομιών του νόμου συγκαταλέγονται η σύσταση του Εθνικού Μηχανισμού Ελέγχου Δόμησης, η αξιοποίηση δορυφορικής παρακολούθησης, η εισαγωγή αυτοματοποιημένων ελέγχων με χρήση τεχνητής νοημοσύνης και η θεσμοθέτηση του «περιβαλλοντικού ισοδύναμου» ως εργαλείου αντιστάθμισης περιβαλλοντικής βλάβης. Η

προσέγγιση αυτή δεν περιορίζεται πλέον στην καταστολή, αλλά επιχειρεί να εδραιώσει ένα διαρκές σύστημα παρακολούθησης και πρόληψης, ικανό να ανταποκριθεί ιδίως στις αυθαιρέσεις ουσιαστικού χαρακτήρα που θέτουν σε διακινδύνευση δημόσια αγαθά. Η κανονιστική αυτή στροφή υποστηρίζεται και από τη σύγχρονη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία ενισχύει τη γραμμή αυστηροποίησης της πολεοδομικής συμμόρφωσης. Με την απόφαση Ολομ. ΣτΕ 176/2023 επιβεβαιώθηκε ότι η δόμηση εκτός σχεδίου επιτρέπεται μόνο υπό ιδιαίτερα περιοριστικές προϋποθέσεις, καθιστώντας σαφές πως η προστασία του εξωαστικού χώρου αποτελεί προτεραιότητα συνταγματικού επιπέδου.

Καθοριστικό κριτήριο, επίσης, για τη νομική μεταχείριση των αυθαίρετων κατασκευών συνιστά ο χρόνος πραγματοποίησής τους. Η εν λόγω διάκριση δεν είναι απλώς τυπική, αλλά έχει ουσιώδη σημασία, καθώς καθορίζει εάν η αυθαίρετη κατασκευή δύναται να νομιμοποιηθεί, να υπαχθεί σε καθεστώς τακτοποίησης ή, αντιθέτως, υπόκειται σε άμεση κατεδάφιση.

Χρονικό ορόσημο αποτελεί η 28η Ιουλίου 2011, όπως προκύπτει από το άρθρο 94 του Ν. 4495/2017, όπου προβλέπεται ρητά ότι αυθαίρετες κατασκευές που ανεγέρθηκαν μετά την ημερομηνία αυτή υπόκεινται σε υποχρεωτική κατεδάφιση. Αντιθέτως, για αυθαίρετα που ανεγέρθηκαν προ της 28ης Ιουλίου 2011, προβλέπεται δυνατότητα τακτοποίησης ή και νομιμοποίησης, υπό τις προϋποθέσεις των άρθρων 87 και 88 του Ν. 4495/2017 (Γιαννακούρου, 2022, σ. 304). Ο δε χρόνος κατασκευής αποδεικνύεται, κατά το άρθρο 87 παρ. 1, με πρόσφορα αποδεικτικά μέσα, ιδίως με αεροφωτογραφίες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο:

Ιστορική Αναδρομή στις Νομοθετικές Ρυθμίσεις.

3.1 Οι πρώιμες προσπάθειες πολεοδομικής ρύθμισης (19ος αιώνας – αρχές 20ού αιώνα)

Η διαχρονική πορεία της νομοθεσίας όσον αφορά στις αυθαίρετες κατασκευές παρουσιάζει ιδιαίτερο ιστορικό και νομικό ενδιαφέρον, καθόσον αντικατοπτρίζει τη σταθερή αδυναμία της ελληνικής πολιτείας να συγκροτήσει και να εφαρμόσει ένα σταθερό και λειτουργικά αποτελεσματικό πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού. Η αυθαίρετη δόμηση δεν συνιστά απλώς ένα τεχνικό ή πολεοδομικό ζήτημα, αλλά αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί ένα σύνθετο κοινωνικοπολιτικό φαινόμενο, στενά συνδεδεμένο με τις μεταβολές στην κοινωνική δομή, τις εσωτερικές μετακινήσεις πληθυσμών, τις τάσεις αστικοποίησης και, κυρίως, με τη διαχρονική διοικητική αδράνεια και την απουσία ουσιαστικού και διαρκούς ελέγχου.

Η πρώτη απόπειρα πολεοδομικής ρύθμισης ανατρέχει ήδη στην περίοδο διακυβέρνησης του Ιωάννη Καποδίστρια, με την έκδοση διαταγμάτων που στόχευαν στην εξυγίανση του αστικού ιστού. Σημαντικός σταθμός στην πρώιμη φάση της πολεοδομικής νομοθεσίας αποτελεί ο Νόμος

ΣΠΖ' της 11ης Μαΐου 1855, ο οποίος αναγνωρίζεται ως ο πρώτος νόμος περί νομιμοποίησης αυθαίρετων «Περί πληρωμής του τιμήματος των γηπέδων εφ' ων οι κατέχοντες ωκοδόμησαν», θέτοντας έτσι το πρώτο έρεισμα για μια μεταγενέστερη διαχειριστική προσέγγιση του φαινομένου (Γιαννακούρου, 2022, σ. 290).

Η συστηματική προσέγγιση της αυθαίρετης δόμησης εκκινεί ουσιαστικά με το Νομοθετικό Διάταγμα της 17ης Ιουλίου 1923 (ΦΕΚ Α' 228), «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» (Σκουρής, 1991, σ. 213), το οποίο έχει χαρακτηριστεί ως το νομοθέτημα με το οποίο ενηλικιώθηκε το ελληνικό πολεοδομικό δίκαιο (Ρίζος, 2006). Με το εν λόγω νομοθέτημα, λοιπόν, τίθεται για πρώτη φορά ο θεσμός του «σχεδίου πόλεως», ως εργαλείο οργανωμένης δόμησης και οικιστικής ανάπτυξης, διαμορφώνοντας ένα σαφές πλαίσιο για τη διάκριση περιοχών σε εντός και εκτός σχεδίου, καθώς και σε προϋφιστάμενους του 1923 οικισμούς. Ειδικότερα, καθιερώθηκε η αρχή ότι κάθε πόλη κα κώμη του Κράτους όφειλε να οργανώνεται, να διαρρυθμίζεται και να αναπτύσσεται βάσει εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, το οποίο λειτουργούσε ως κεντρικό εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού και ρύθμισης της δόμησης, με σκοπό τη διασφάλιση της υγιεινής, της ασφάλειας, της λειτουργικότητας, της οικονομικότητας και της αισθητικής του οικιστικού περιβάλλοντος. Η κατάρτιση του σχεδίου πόλεως δεν συνιστούσε απλώς τεχνική διαδικασία, αλλά προϋπέθετε τη συνεκτίμηση των ιδιαίτερων αναγκών και χαρακτηριστικών κάθε οικισμού, ως και την πρόβλεψη των κατάλληλων μέσων για την ικανοποίησή τους, εντός ενός ενιαίου και δεσμευτικού κανονιστικού πλαισίου, το οποίο συνέβαλλε στη συγκρότηση οργανωμένων και λειτουργικών αστικών συνόλων και στην αποτροπή της άναρχης οικιστικής ανάπτυξης. Μάλιστα, το σχέδιο πόλεως όφειλε να περιλαμβάνει τον σαφή καθορισμό των κοινόχρηστων χώρων, των χώρων που προορίζονταν για κοινωφελείς χρήσεις και κτίρια, καθώς και των οικοδομήσιμων χώρων, εντός των οποίων επιτρεπόταν η ανέγερση οικοδομών υπό συγκεκριμένους και προκαθορισμένους όρους δόμησης (Γιαννακούρου, 2022, σ. 68). Οι όροι αυτοί ρυθμίζονταν αναλυτικά από το ίδιο το σχέδιο και αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τα ελάχιστα όρια επιφανείας και διαστάσεων των οικοπέδων, το μέγιστο ποσοστό κάλυψης, το επιτρεπόμενο ελάχιστο και μέγιστο ύψος των οικοδομών, τον αριθμό των ορόφων, τη θέση των κτισμάτων εντός του οικοπέδου, καθώς και τις αναγκαίες εγκαταστάσεις ύδρευσης, αποχέτευσης και φωτισμού, σε άμεση και αδιάρρηκτη συνάρτηση με το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο, το οποίο προσέδιδε στο σύνολο των ρυθμίσεων χαρακτήρα γενικό, αντικειμενικό και δεσμευτικό.

Την ευθύνη για τη σύνταξη των σχεδίων πόλεως έφεραν οι οικείοι δήμοι και κοινότητες, ενώ η έγκρισή τους πραγματοποιείτο με προεδρικό διάταγμα, κατόπιν πρότασης του αρμόδιου Υπουργού και μετά από διαδικασία προηγούμενης ενημέρωσης των δημοτών, γεγονός που αναδείκνυε τον θεσμικό χαρακτήρα του σχεδίου πόλεως ως πράξης γενικού κανονιστικού

περιεχομένου. Προς εξασφάλιση δε της αποτελεσματικής εφαρμογής των σχεδίων, το νομοθετικό διάταγμα προέβλεψε τη δυνατότητα αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ακινήτων, ιδίως για τη δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, αλλά και τον επιμερισμό των δαπανών διαμόρφωσης, κατασκευής και συντήρησης οδών, πλατειών και λοιπών κοινόχρηστων χώρων μεταξύ των δήμων και κοινοτήτων, αφενός και των παρόδων ιδιοκτητών αφετέρου, εισάγοντας ήδη από την περίοδο αυτή στοιχεία κοινωνικής λειτουργίας της ιδιοκτησίας.

Παράλληλα, θεσπίστηκε η υποχρέωση προηγούμενης τακτοποίησης των οικοπέδων πριν από κάθε ανέγερση οικοδομής, προκειμένου αυτά να αποκτούν κατάλληλο σχήμα, μέγεθος και θέση, ανταποκρινόμενα πληρέστερα στις πολεοδομικές ανάγκες του οικισμού, ενώ ιδιαίτερη σημασία αποδόθηκε στη ρύθμιση της προσκύρωσης οικοπέδων τα οποία, μετά τη χάραξη της ρυμοτομίας, στερούνταν του ελάχιστου απαιτούμενου εμβαδού, των αναγκαίων διαστάσεων ή της κατάλληλης θέσης και προσώπου επί οδού (Γιαννακούρου, 2022, σ. 69). Για τις μεταβολές που επέρχονταν στην αξία των ακινήτων λόγω τακτοποίησης ή προσκύρωσης προβλέφθηκε υποχρέωση αποζημίωσης, η οποία βάρυνε τους ιδιοκτήτες των ωφελούμενων ακινήτων, ενώ για την ενιαία τακτοποίηση περισσότερων όμορων οικοπέδων, οικοδομήσιμων ή μη, καθιερώθηκε η δυνατότητα σύστασης κτηματικής ομάδας με τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, μέσω πράξεων αναδασμού, ούτως ώστε να επέρχεται η δίκαιη κατανομή των ωφελειών και επιβαρύνσεων που προκαλούνταν από την εφαρμογή του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως.

Περαιτέρω, το νομοθετικό διάταγμα του 1923 εισήγαγε ειδικό πολεοδομικό καθεστώς και για τις περιοχές που βρίσκονταν εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και εκτός ορίων οικισμών προϋφιστάμενων του έτους 1923, στις οποίες δεν επιβλήθηκε πλήρης απαγόρευση της δόμησης, αλλά τέθηκαν περιορισμοί με σκοπό την αποτροπή της δημιουργίας οργανωμένων συννοικισμών βάσει ιδιωτικών σχεδίων. Αντιθέτως, επιτράπηκε η μεμονωμένη εκτός σχεδίου δόμηση, ιδίως κατά μήκος σιδηροδρομικών γραμμών και κρατικά αναγνωρισμένων αμαξιτών οδών, στο πλαίσιο της ενίσχυσης της βιομηχανικής ανάπτυξης και της σύνδεσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων με τα αναπτυσσόμενα δίκτυα μεταφορών, στοιχείο που αποτυπώνει τον αναπτυξιακό προσανατολισμό της πολεοδομικής πολιτικής της περιόδου (Γιαννακούρου, 2022, σ. 70).

Παρά τον καινοτόμο χαρακτήρα του νομοθετήματος, η εφαρμογή του υπήρξε εξαιρετικά περιορισμένη, καθώς η Μικρασιατική Καταστροφή και η επακόλουθη μαζική εισροή προσφύγων το 1922, η οποία προκάλεσε δραματική αύξηση των στεγαστικών αναγκών, οδήγησε σε εκτεταμένη δόμηση εκτός του θεσμικού πολεοδομικού πλαισίου, ως ανωτέρω περιγράφηκε. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων, δρώντας υπό καθεστώς έκτακτης ανάγκης, επέτρεψε και προώθησε λύσεις εγκατάστασης που αγνοούσαν ή και παρέκαμπταν τις

διατάξεις του Ν.Δ. του 1923, νομιμοποιώντας σιωπηρά την αυθαίρετη και άτυπη δόμηση σε πολλές περιοχές.

Η αδυναμία επιβολής του θεσμικού πλαισίου που εισήγαγε το Νομοθετικό Διάταγμα του 1923 επιβεβαιώνεται και από την ανάγκη έκδοσης του Π.Δ. της 20ής Μαρτίου 1926 «Περί αυθαιρέτων κατασκευών και διώξεως των παραβατών», με το οποίο θεσπίζονται για πρώτη φορά ρητώς ποινικές και διοικητικές κυρώσεις κατά της αυθαίρετης δόμησης. Το Π.Δ. της 20ής Μαρτίου 1926 σηματοδοτεί τη στροφή του νομοθέτη προς μια σαφώς πιο κατασταλτική προσέγγιση στο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, επιχειρώντας την αποτροπή του μέσω της απειλής ποινικών και διοικητικών κυρώσεων. Παρά την τυπική αυστηρότητα του ρυθμιστικού πλαισίου, η εφαρμογή του υπήρξε εξαιρετικά περιορισμένη. Η αποτελεσματική ενεργοποίηση των προβλεπόμενων κυρώσεων προϋπέθετε την εκούσια διαπίστωση της παράβασης από τα αστυνομικά όργανα, σε μια εποχή όπου δεν υφίστατο θεσμοθετημένος μηχανισμός πολεοδομικού ελέγχου ή αυτοματοποιημένο σύστημα επιθεώρησης. Η έλλειψη θεσμικής εποπτείας επέτρεψε την άσκηση διακριτικής ευχέρειας από τις ελεγκτικές αρχές, γεγονός που καλλιέργησε πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων και την εκ των έσω υπονόμευση του νομοθετικού πλαισίου. Έτσι, η αυθαιρεσία δεν κατεστάλη, αλλά αντίθετα ενισχύθηκε, καθιερώνοντας μια πρακτική επιλεκτικής επιβολής του νόμου, άμεσα εξαρτώμενη από πολιτικές και κοινωνικές σκοπιμότητες.

Σε αυτό το γενικότερο κλίμα αποσπασματικής και επιφανειακής ρύθμισης εντάσσεται και η έκδοση του πρώτου Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (Γ.Ο.Κ.) με το Π.Δ. της 22ας Απριλίου 1929. Ο κανονισμός αυτός επιδίωξε την τυποποίηση των όρων δόμησης και τη θέσπιση ενιαίων τεχνικών προτύπων για τις κατασκευές εντός σχεδίου πόλεων και οικισμών, ενώ επιχειρήθηκε παράλληλα η αναθεώρηση των οικοδομικών και κτιριοδομικών κανόνων βάσει των ευρωπαϊκών προτύπων (Μαρμαράς, 1991). Παρά την αναμφισβήτητη πρόθεσή του να οργανώσει την οικοδομική δραστηριότητα και να περιορίσει την αυθαιρεσία, στερούνταν μηχανισμών εφαρμογής και ουσιαστικού κρατικού ελέγχου. Επιπλέον, η εφαρμογή του περιορίστηκε γεωγραφικά σε περιοχές που είχαν ήδη ενταχθεί σε σχέδιο πόλεως, αφήνοντας τις ταχέως αναπτυσσόμενες περιφέρειες και τις παρυφές των αστικών κέντρων εκτός ρύθμισης. Αποτέλεσμα τούτου ήταν η συνέχιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με αμείωτη ένταση, ενισχυμένη από την ανοχή της διοίκησης και την έλλειψη πολιτικής βούλησης για την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου ελεγκτικού συστήματος.

3.2 Η μεταπολεμική περίοδος και οι πρώτες εξαιρέσεις (1955–1970)

Στη μεταπολεμική περίοδο, η εξέλιξη της πολεοδομικής και οικοδομικής νομοθεσίας συνδέεται άμεσα με τη θεσμική αναδιάρθρωση της κρατικής διοίκησης και τη σταδιακή μετατόπιση της

κρατικής πολιτικής από έναν συγκροτημένο και κεντρικά συντονισμένο σχεδιασμό οικιστικής ανασυγκρότησης σε ένα μοντέλο ανοικοδόμησης με επίκεντρο την ιδιωτική πρωτοβουλία και βασική μονάδα αναφοράς το μεμονωμένο οικοπέδο (Γιαννακούρου, 2022, σ. 72-73). Κατόπιν δε της καταργήσεως του Υπουργείου Ανοικοδομήσεως, οι αρμοδιότητες που αφορούσαν στην πολεοδομία και την ανασυγκρότηση μεταφέρθηκαν αρχικά στο Υπουργείο Προνοίας και από το 1953 στο Υπουργείο Δημοσίων Έργων, εξέλιξη που σηματοδότησε ουσιαστική αποδυνάμωση του πολεοδομικού σχεδιασμού ως εργαλείου οργάνωσης του αστικού χώρου και ενίσχυση μιας πολιτικής ανοικοδόμησης προσανατολισμένης στην ταχεία κάλυψη των στεγαστικών αναγκών μέσω της ενεργοποίησης της μικρής ιδιοκτησίας και του οικοδομικού κεφαλαίου.

Οι προσπάθειες νομοθετικής ρύθμισης, κατόπιν τούτων, συνεχίζονται με το Βασιλικό Διάταγμα της 9ης Αυγούστου 1955 (ΦΕΚ Α' 266), που θεσπίζει νέο Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό, τροποποιούμενο στη συνέχεια από πλήθος βασιλικών διαταγμάτων, το οποίο και αποτέλεσε το βασικό εργαλείο ρύθμισης του δομημένου χώρου κατά την περίοδο της μαζικής ανοικοδόμησης και της επικράτησης του θεσμού της αντιπαροχής, περίοδος κατά την οποία τα γενικότερα πολεοδομικά σχέδια για τους οικισμούς υποβαθμίστηκαν ή εγκαταλείφθηκαν και η πολεοδομική ρύθμιση περιορίστηκε σε αποσπασματικές ρυμοτομήσεις. Σημειωτέον ότι ο εν λόγω Κανονισμός, κατ' άρθρο 79 παρ. 17, καθιέρωνε ρητώς καθεστώς αναγνώρισης της νομίμου υφιστάμενης κατάστασης για κάθε κτίσμα προγενέστερο της ισχύος των εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων και των εφαρμοστέων οικοδομικών κανονισμών, ανεξαρτήτως της ύπαρξης ή μη νόμιμης οικοδομικής άδειας κατά τον χρόνο της ανέγερσής του (Γιαννακούρου, 2022, σ.291).

Τούτο δικαιολογείται από το γεγονός ότι, υπό τις συνθήκες ταχείας αστικοποίησης της μεταπολεμικής περιόδου, οι αυξανόμενες στεγαστικές ανάγκες ευρύτατων κοινωνικών στρωμάτων, και ιδίως σημαντικού τμήματος του αγροτικού πληθυσμού, καλύφθηκαν σε μεγάλο βαθμό μέσω της αυθαίρετης, κυρίως εκτός σχεδίου, δόμησης, η οποία υποκατέστησε στην πράξη την απουσία μιας συνεκτικής και θεσμικά οργανωμένης κοινωνικής πολιτικής κατοικίας (Βαΐου, και συν, 2000), ενώ παράλληλα η πολεοδομική και οικοδομική νομοθεσία της ίδιας περιόδου κινήθηκε συστηματικά προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της μικρής ιδιοκτησίας, μέσω πολεοδομικών μηχανισμών, όπως η θέσπιση χαμηλών αρτιοτήτων, η αύξηση των επιτρεπόμενων υψών και η κλιμάκωση των συντελεστών δόμησης κατά τρόπο αντιστρόφως ανάλογο προς το μέγεθος των οικοπέδων, ενθαρρύνοντας συγχρόνως την ιδιοποίηση σημαντικού μέρους της αυξανόμενης γαιοπροσόδου από τους μικροϊδιοκτήτες.

Στο ίδιο πλαίσιο, ο Αναγκαστικός Νόμος 206/1967 εισάγει τη ρύθμιση περί «επουσιωδών παραβάσεων», ήτοι κατασκευών που αποκλίνουν περιορισμένα από τα εγκεκριμένα σχέδια οικοδομικής άδειας, χωρίς όμως να θίγουν ουσιώδη ζητήματα στατικής επάρκειας, ασφάλειας ή

λειτουργικότητας. Η πρόβλεψη αυτή αποτέλεσε de facto αναγνώριση της διάχυτης πρακτικής μικρής κλίμακας αυθαιρεσιών, τις οποίες το κράτος δεν επιθυμούσε να αντιμετωπίσει με την αυστηρότητα της κατεδάφισης. Ακολούθως, με τον Αναγκαστικό Νόμο 410/1968, θεσμοθετείται για πρώτη φορά με σαφή και γενικό τρόπο η δυνατότητα εξαίρεσης αυθαιρέτων από την κατεδάφιση, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, σηματοδοτώντας τη μετατόπιση της νομοθετικής πολιτικής από μια αυστηρά κατασταλτική προσέγγιση σε ένα περισσότερο διαχειριστικό μοντέλο ανοχής, αποδεχόμενο, εμμέσως πλην σαφώς, την υφιστάμενη παραβατικότητα ως δεδομένο προς τακτοποίηση (Γιαννακούρου, 2022, σ. 291). Η νομοθετική αυτή κατεύθυνση εγκαινιάζει μια περίοδο σχεδόν θεσμικής «συνύπαρξης» με την αυθαίρετη δόμηση, η οποία θα επαναλαμβάνεται σε επόμενες δεκαετίες με όρους μαζικής ρύθμισης και εξαιρέσεων.

3.3 Η δεκαετία του 1970: αυστηροποίηση και αντιφατικές ρυθμίσεις

Με το Νομοθετικό Διάταγμα 8/1973, ο Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός αναμορφώνεται εκτενώς, με σκοπό την ενοποίηση και συστηματοποίηση των όρων και περιορισμών δόμησης. Ορίζεται ρητώς ότι κάθε κατασκευή χωρίς άδεια ή κατά παράβαση των εγκεκριμένων όρων θεωρείται αυθαίρετη, επιβεβαιώνοντας την πρόθεση του κράτους να ενισχύσει τη νομιμότητα στον οικοδομικό τομέα, ενώ ιδιαίτερη μέριμνα λήφθηκε και για την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, αφενός με την παροχή δυνατότητας ενοποίησης των ακαλύπτων χώρων των οικοδομικών τετραγώνων και παραχώρησής τους στην κοινή χρήση των κατοικιών τους και αφετέρου με τη θέσπιση της διαδικασίας όσον αφορά στον χαρακτηρισμό και την πολεοδομική οργάνωση των παραδοσιακών οικισμών, ως και τον χαρακτηρισμό κτιρίων ή τμημάτων τους ως διατηρητέων (Χριστοφίλοπουλος, 1988). Το Ν.Δ. 349/1974, που ακολουθεί, επαναφέρει στο προσκήνιο τη λογική της ποινικής καταστολής, προβλέποντας αυστηρές κυρώσεις για όσους προβαίνουν σε παράνομες οικοδομές.

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την απόφαση υπ' αριθμ. 1876/1980, διατύπωσε καίρια νομολογιακή θέση σχετικά με τη διαχείριση των αυθαίρετων κατασκευών και την επιβολή κυρώσεων κατεδάφισης. Ειδικότερα, έκρινε ότι οι ρυθμίσεις του νομοθετικού διατάγματος 8/1973 συνιστούν ολοκληρωμένο και εξαντλητικό ρυθμιστικό πλαίσιο για τις περιπτώσεις αυθαίρετης υπέρβασης των ισχυόντων όρων και περιορισμών δόμησης, καθιερώνοντας υποχρεωτική διοικητική διαδικασία που καταλήγει στην κατεδάφιση των αυθαιρέτων, εκτός εάν συντρέχουν συγκεκριμένοι λόγοι εξαίρεσης. Παράλληλα, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η συνταγματική νομιμότητα της εξαίρεσης από την κατεδάφιση μπορεί να γίνει ανεκτή, υπό την προϋπόθεση ότι η σχετική κρίση των αρμόδιων διοικητικών αρχών ερείδεται σε αυστηρά πολεοδομικά και κτιριολογικά κριτήρια. Ειδικότερα, εξαίρεση μπορεί να χορηγηθεί μόνο όταν οι διαπιστωθείσες πολεοδομικές παραβάσεις στερούνται ουσιαστικής σημασίας και δεν προκαλούν δυσμενείς συνέπειες ως προς τη λειτουργικότητα, τη χωρική συνοχή και την προοπτική

ορθολογικής ανάπτυξης της περιοχής. Η απόφαση αυτή θεμελίωσε τη νομολογιακή αρχή της οριοθετημένης ανοχής, με βάση την οποία η Διοίκηση δεν νομιμοποιείται να παρέχει γενικευμένες εξαιρέσεις από την κατεδάφιση, αλλά οφείλει να ελέγχει εξατομικευμένα και αυστηρά κάθε περίπτωση, με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημοσίου πολεοδομικού συμφέροντος.

Στον αντίποδα, ο Ν. 651/1977 εφαρμόζει μια πιο τεχνοκρατική προσέγγιση, καθιερώνοντας την υποχρεωτική επισύναψη τοπογραφικού διαγράμματος κατά τη σύνταξη συμβολαιογραφικών πράξεων μεταβίβασης ακινήτων. Η συγκεκριμένη παρέμβαση, καίτοι δεν ρυθμίζει άμεσα τα αυθαίρετα, ενισχύει την ασφάλεια των δικαιοπραξιών και εντάσσεται σε μια γενικότερη προσπάθεια αποτύπωσης και έμμεσου ελέγχου του δομημένου χώρου μέσω της συμβολαιογραφικής διαδικασίας.

Ο Ν. 720/1977 υιοθετεί μια επιεικέστερη προσέγγιση απέναντι στο ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης, προβλέποντας, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, την εξαίρεση αυθαίρετων κατασκευών από την κατεδάφιση. Η επιλογή αυτή δεν επιδιώκει την εξάλειψη του φαινομένου, αλλά την εκ των υστέρων ρύθμισή του, αποτυπώνοντας την προσπάθεια του νομοθέτη να διαχειριστεί μια ήδη παγιωμένη πραγματικότητα, αντί να την ανατρέψει. Στην ουσία, πρόκειται για μια πολιτική νομιμοποιητικής ανοχής απέναντι στην παραβατικότητα, η οποία όμως ήρθε σε ευθεία σύγκρουση με τις συνταγματικές αρχές. Συγκεκριμένα, ο νόμος προέβλεπε ότι αυθαίρετα κτίσματα ή τμήματα αυτών, που είχαν ανεγερθεί πριν από τη δημοσίευση του Ν. 651/1977 και βρίσκονταν εντός ή εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή κωμών, καθώς και εντός οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923, μπορούσαν να εξαιρεθούν οριστικά από την κατεδάφιση, ανεξαρτήτως αν παραβίαζαν τις πολεοδομικές διατάξεις, αρκεί οι ιδιοκτήτες ή συγκύριοι να υπέβαλαν σχετική δήλωση και να κατέβαλλαν την προβλεπόμενη εισφορά. Με τον τρόπο αυτό, οι ρυθμίσεις του νόμου εξαιρούσαν από την κατεδάφιση κάθε αυθαίρετη κατασκευή που υφίστατο σε ορισμένη χρονική στιγμή, χωρίς να συναρτούν την εξαίρεση με το μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της κατασκευής, ούτε με τις επιπτώσεις στον περιβάλλοντα χώρο, και χωρίς να απαιτούν την ουσιαστική κρίση της Διοίκησης βάσει πολεοδομικών κριτηρίων (Γιαννακούρου, 2022, σ. 291). Η δε πρακτική εφαρμογή της ρύθμισης οδηγούσε σε έναν μηχανισμό γενικευμένης νομιμοποίησης, καθώς η εξαίρεση χορηγείτο αυτοδικαίως με μόνη τη συνδρομή των τυπικών προϋποθέσεων της δήλωσης και της καταβολής της εισφοράς, ανεξαρτήτως της βαρύτητας της αυθαίρετας. Ωστόσο, η ρύθμιση αυτή δεν είχε καθολική εφαρμογή. Ρητώς εξαιρούνταν από την δυνατότητα υπαγωγής αυθαίρετες κατασκευές που είχαν ανεγερθεί σε κοινόχρηστους χώρους, ζώνες ασφαλείας διεθνών, εθνικών, επαρχιακών, δημοτικών ή κοινοτικών οδών, σε αιγιαλό και παραλία, εντός της ζώνης των 30 μέτρων από τη γραμμή αιγιαλού κατά τον Α.Ν. 439/1970, καθώς

και επί δημοσίων ακινήτων, δασικών ή αναδασωτέων εκτάσεων και αρχαιολογικών χώρων. Οι εν λόγω περιοχές εξαιρούνταν ρητώς και απολύτως από τις ευεργετικές ρυθμίσεις του Νόμου.

Με την υπ' αριθμόν 1876/1980 απόφασή της, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε αντισυνταγματικές τις βασικές διατάξεις του νόμου, επισημαίνοντας ότι η θεσμοθέτηση της εξαίρεσης από την κατεδάφιση προσκρούει στην αρχή της νομιμότητας της διοίκησης, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η αποδοχή και διατήρηση πολεοδομικών παραβάσεων, ακόμη και υπό προϋποθέσεις, αντιβαίνει στην έννοια του κράτους δικαίου και στην αρχή της ισότητας, θίγοντας παράλληλα την ασφάλεια δικαίου και την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος. Η απόφαση αυτή έθεσε φραγμό στη δυνατότητα θεσμικής αποδοχής της αυθαίρεσίας και επαναβεβαίωσε ότι η νομιμότητα συνιστά απαράβατο όριο για οποιαδήποτε πολιτική διαχείρισης του πολεοδομικού φαινομένου. Ειδικότερα, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η εξαίρεση από την κατεδάφιση ίσχυε για κάθε αυθαίρετη κατασκευή υφιστάμενη κατά τον κρίσιμο χρόνο, ανεξαρτήτως του είδους, της έκτασης ή των επιπτώσεών της στο περιβάλλον και στον πολεοδομικό ιστό και βασιζόταν αποκλειστικά στην υποβολή δήλωσης του ενδιαφερομένου και την καταβολή εισφοράς, χωρίς να προηγείται αξιολογική κρίση της Διοίκησης βάσει πολεοδομικών και τεχνικών κριτηρίων. Η έλλειψη κάθε μορφής ουσιαστικού ελέγχου και η αποδοχή των αυθαιρέτων εξ αφορμής και μόνον της παλαιότητάς τους αναιρούσε τη συνταγματικά επιβεβλημένη προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος.

Καθοριστική μεταβολή στη νομοθετική προσέγγιση έναντι της αυθαίρετης δόμησης σημειώνεται με την ψήφιση του Ν. 947/1979, ο οποίος εισάγει ένα νέο πρότυπο πολεοδομικού σχεδιασμού με έμφαση στην πρόληψη και τον χωρικό προγραμματισμό. Κεντρικός άξονας του νόμου αποτελεί η θέσπιση της έννοιας των «οικιστικών περιοχών», ως θεσμικού εργαλείου για την επέκταση του σχεδίου πόλης και την ένταξη νέων περιοχών στον πολεοδομικό σχεδιασμό, ιδίως σε ζώνες ανεξέλεγκτης αστικοποίησης. Η προσέγγιση αυτή μετατοπίζει το βάρος από την καταστολή στην πρόληψη και επιχειρεί να αντιμετωπίσει τις πολεοδομικές παρεκκλίσεις όχι μόνο με κυρωτικούς μηχανισμούς, αλλά με την ενσωμάτωσή τους - υπό όρους - στο επίσημο χωρικό πλαίσιο. Στο νέο αυτό νομοθετικό περιβάλλον, η αυθαίρετη δόμηση δεν θεωρείται πλέον αποκλειστικά αντικείμενο κατεδάφισης, αλλά αντιμετωπίζεται ως στοιχείο της υφιστάμενης κατάστασης, το οποίο μπορεί, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, να τακτοποιηθεί και να αφομοιωθεί στον λειτουργικό σχεδιασμό του αστικού χώρου. Η επιλογή αυτή αποτυπώνει την προοδευτική μετατόπιση της Πολιτείας από μια άκαμπτη τιμωρητική στάση προς μια πιο πραγματιστική διαχείριση του φαινομένου, αναγνωρίζοντας εμμέσως την αυθαίρετη δόμηση ως διαχρονικό και διαρθρωτικό χαρακτηριστικό της ελληνικής αστικοποίησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο:

Ο Ν. 1337/1983 και η θεσμική καθιέρωση της τακτοποίησης αυθαιρέτων**4.1 Ο μηχανισμός της πολεοδομικής ένταξης και η πράξη εφαρμογής**

Η νομοθετική μετατόπιση που εγκαινιάζεται με τον Ν. 947/1979, κατά τα ανωτέρω αναφερόμενα, ενισχύεται και εξειδικεύεται με τον Ν. 1337/1983 (ΦΕΚ Α' 33/14.03.1983), ευρύτερα γνωστό ως «Νόμο Τρίτση», ο οποίος επαναπροσδιορίζει την αυθαίρετη δόμηση ως σύμπτωμα ενός δομικά ανεπαρκούς πολεοδομικού σχεδιασμού και όχι απλώς ως μεμονωμένη έκφανση παρανομίας. Δεν περιορίζεται σε μια αποσπασματική ή ευκαιριακή διαχείριση της παρανομίας, τουναντίον προκρίνει έναν νέο τύπο πολεοδομικής παρέμβασης, συνδυάζοντας τον εξορθολογισμό της οικιστικής ανάπτυξης με τη νομιμοποίηση της υφιστάμενης πραγματικότητας. Ειδικότερα, το συγκεκριμένο νομοθέτημα, υπό τον τίτλο «*Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις*», επιχειρεί να θεμελιώσει μια ολοκληρωμένη στρατηγική ένταξης των αυθαιρέτων κατασκευών στον επίσημο πολεοδομικό ιστό, καθιερώνοντας ακόμα και τη δυνατότητα πολεοδομικής ένταξης ολόκληρων περιοχών με αυθαίρετες κατασκευές μέσω συλλογικής νομιμοποίησης. Η ένταξη αυτή συνοδευόταν από υποχρέωση καταβολής εισφοράς σε γη και χρήμα εκ μέρους των ιδιοκτητών, ωστόσο το ύψος της εισφοράς αυτής ήταν μειωμένο σε σύγκριση με τις αντίστοιχες εισφορές που προβλέπονταν για ακίνητα εντός αραιοκατοικημένων ζωνών.

Κομβικό εργαλείο για την υλοποίηση του παραπάνω σχεδιασμού αποτελεί η πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, θεσμός που καθιερώνεται για πρώτη φορά συστηματικά με τον Ν. 1337/1983. Καίτοι το προϊσχύσαν δίκαιο, και δη το νομοθετικό διάταγμα της 17.7./16.8.1923, προέβλεπε ήδη μια διοικητική πράξη με αντικείμενο την υλοποίηση του σχεδίου πόλεως, όπως τον καθορισμό ρυμοτομούμενων τμημάτων, τις αποζημιώσεις και τις αναγκαίες τακτοποιήσεις ή προσκυρώσεις μεταξύ γειτονικών ιδιοκτησιών, ο Ν. 1337/1983 επεξέτεινε σημαντικά τη λειτουργία της πράξης εφαρμογής, θέτοντας κρίσιμο ρόλο στην επιβολή της εισφοράς σε γη και χρήμα, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 24 παρ. 3 του Συντάγματος του 1975.

Προκειμένου δε να καταστεί κατανοητή η νομική λειτουργία της πράξης εφαρμογής και η δεσμευτικότητα των ρυθμίσεών της, καθίσταται αναγκαία η αποσαφήνιση της νομικής φύσης του ρυμοτομικού σχεδίου, επί του οποίου εδράζεται η πολεοδομική μελέτη. Μολονότι το ρυμοτομικό σχέδιο, ως στοιχείο των Ρυμοτομικών Σχεδίων Εφαρμογής, δεν έχει τύχει μέχρι σήμερα αυτοτελούς ερμηνευτικής επεξεργασίας από τη νομολογία, γίνεται δεκτό ότι, καθόσον τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του ταυτίζονται με εκείνα των σχεδίων πόλεων του Ν.Δ. 17.7.1923, εφαρμόζεται κατ' αρχήν επ' αυτού η πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία τα σχέδια αυτά, κατά το μέρος που ορίζουν οικιστική περιοχή, προσδιορίζουν

οικοδομήσιμα οικόπεδα και καθορίζουν κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους με συναφείς ρυμοτομικού χαρακτήρα ρυθμίσεις, συνιστούν ατομικές πράξεις γενικού περιεχομένου, ενώ κατά το μέρος που θεσπίζουν όρους και περιορισμούς δόμησης και χρήσεις γης, φέρουν χαρακτήρα κανονιστικών πράξεων (Γιαννακούρου, 2022, σ. 130). Η διάκριση αυτή συναρτάται, κατά τη νομολογία, και με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, καθόσον τα εν λόγω πολεοδομικά σχέδια συγκροτούν το νομικό πλαίσιο δημιουργίας πραγματικών καταστάσεων και θεμελίωσης εμπραγμάτων δικαιωμάτων, με συνέπεια να μην είναι επιτρεπτή η παρεμπίπτουσα αμφισβήτηση του κύρους τους επ' ευκαιρία προσβολής μεταγενέστερων πράξεων που ερείδονται σε αυτά, όπως οικοδομικές άδειες ή πράξεις καθορισμού υψομετρικής στάθμης (Γιαννακούρου, 2022, σ. 131), δεδομένου ότι η αποδοχή του αντιθέτου θα συνεπαγόταν ανατροπή παγιωμένων καταστάσεων και κλονισμό της εμπιστοσύνης του διοικουμένου προς τη Διοίκηση.

Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 12 παρ. 3 του ν. 1337/1983, η πράξη εφαρμογής περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τον προσδιορισμό των τμημάτων γης που αφαιρούνται από ιδιοκτησίες ως εισφορά και προορίζονται είτε για κοινόχρηστους χώρους είτε για κοινωφελείς σκοπούς, παρέχοντας και τη δυνατότητα «μετακίνησης» ρυμοτομούμενων τμημάτων, ήτοι ανταλλαγής αυτών με άλλα ακίνητα, ώστε να εξασφαλίζεται η πολεοδομική ισορροπία. Η πράξη εφαρμογής αποτελεί το θεμέλιο για τον καταλογισμό της χρηματικής εισφοράς των ιδιοκτητών, ενώ επιτρέπει και τη μετατροπή της εισφοράς σε γη σε ισοδύναμη χρηματική εισφορά, ολικώς ή μερικώς. Περαιτέρω, το περιεχόμενο της περιλαμβάνει και τις λοιπές αναγκαίες ρυθμίσεις τακτοποίησης ή προσκύρωσης, διασφαλίζοντας την οικοδομησιμότητα και τον λειτουργικό ανασχεδιασμό των ιδιοκτησιών. Συνολικά, η πράξη εφαρμογής λειτουργεί ως ολοκληρωμένος μηχανισμός εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, διασυνδέοντας τη θεωρητική σύλληψη του πολεοδομικού σχεδιασμού με τη διοικητική και εμπράγματα υλοποίησή του. Ως εκ τούτου, η λειτουργία της πράξης εφαρμογής, ως εργαλείου με έντονα εξατομικευμένο περιεχόμενο, προσιδιάζει, κατά την κρατούσα θεωρητική προσέγγιση, σε σώρευση πλειόνων ατομικών διοικητικών πράξεων σε ενιαίο κείμενο (Γιαννακούρου, 2022, σ. 135), καθόσον ρυθμίζει ειδικώς, για κάθε ιδιοκτησία, τα αφαιρούμενα τμήματα ως εισφορά, τις τυχόν ανταλλαγές ή προσκυρώσεις, τις συνενώσεις ή τακτοποιήσεις, ακόμη και μεταβολές σχήματος, μεγέθους ή θέσης, με τα κρίσιμα αυτά στοιχεία να αποτυπώνονται στα συνοδεύοντα κτηματογραφικά και κτηματολογικά δεδομένα.

Κρίνεται αναγκαίο να επισημανθεί ότι η πράξη εφαρμογής αποκτά δεσμευτικό χαρακτήρα και έννομη υπόσταση μόνον κατόπιν της κύρωσής της από το αρμόδιο διοικητικό όργανο, το οποίο κατά κανόνα είναι ο κατά τόπους Νομάρχης. Η απόφαση αυτή αποτελεί την εκτελεστή διοικητική πράξη δυνάμει της οποίας ολοκληρώνεται η μακρά διοικητική διαδικασία που προηγείται, κατατάσσεται δε, στις πράξεις διαπλαστικού χαρακτήρα, καθώς δημιουργεί νέα εμπράγματα δικαιώματα ή τροποποιεί υφιστάμενες έννομες σχέσεις επί ακινήτων. Και τούτο διότι, με τη

κύρωση της πράξης εφαρμογής, επέρχεται αφαίρεση κυριότητας από τους ιδιοκτήτες των ακινήτων στα τμήματα που προσφέρονται ως εισφορά σε γη, με παράλληλη θεμελίωση ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων υπέρ των οικείων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σημειωτέον ότι η πράξη αυτή μπορεί να παράγει δικαιώματα και για ιδιώτες, εφόσον αυτοί ευνοούνται από προσκυρώσεις ή μετακινήσεις οικοπέδων, ενώ είναι χαρακτηριστικό ότι αποτελεί τίτλο ιδιωτικών δικαιωμάτων και ως τέτοια μεταγράφεται στο αρμόδιο Υποθηκοφυλακείο/Κτηματολογικό Γραφείο, γεγονός σπάνιο για διοικητική πράξη (Γώγος, 2008). Από την άποψη αυτή, και ακριβώς λόγω της άμεσης διασύνδεσής της με τη δημιουργία και παγίωση εμπραγμάτων μεταβολών, η πράξη εφαρμογής, μετά την κύρωσή της και τη μεταγραφή/καταχώρισή της, λειτουργεί ως το κρίσιμο στάδιο οριστικοποίησης των πολεοδομικών βαρών και ωφελημάτων, με συνέπεια η τυχόν μεταγενέστερη ανατροπή της να νοείται μόνον υπό εξαιρετικές προϋποθέσεις, όπως παρανομία ή πλάνη περί τα πράγματα, προκύπτουσα από νεότερα στοιχεία ή από τελεσίδικη δικαστική κρίση και πάντοτε εντός ευλόγου χρόνου, κατά τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.

4.2 Έλεγχος πολεοδομικής νομιμότητας και διαδικασία αναστολής κατεδάφισης μέσω του Ν. 1337/1983

Παράλληλα, στο πλαίσιο ενίσχυσης της πολεοδομικής νομιμότητας και της διαφάνειας των συναλλαγών, το άρθρο 17 παρ. 12 του Ν. 1337/1983 εισάγει έναν μηχανισμό ελέγχου μέσω των συμβολαιογραφικών πράξεων μεταβίβασης ακινήτων. Ειδικότερα, σε κάθε πράξη μεταβίβασης που συντάσσεται μετά την 14η Μαρτίου 1983, απαιτείται στο σώμα του συμβολαίου η αναγραφή του αριθμού οικοδομικής άδειας και η επισύναψη κυρωμένου αντιγράφου της, εφόσον το ακίνητο έχει ανεγερθεί μετά την ημερομηνία αυτή (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 31-32). Παρότι η πρόβλεψη επιδιώκει την ενίσχυση της διαφάνειας και της ασφάλειας δικαίου, ο ίδιος ο νόμος αποσαφηνίζει πως η παράλειψη των σχετικών στοιχείων δεν συνεπάγεται ακυρότητα της δικαιοπραξίας, με αποτέλεσμα να εδραιώνεται ένας θεσμικός συμβιβασμός μεταξύ της επιταγής για έλεγχο της πολεοδομικής νομιμότητας και της ανάγκης διαφύλαξης της ασφάλειας των συναλλαγών και της απρόσκοπτης νομικής κυκλοφορίας των ακινήτων.

Στο δε άρθρο 15 παρ. 4-5 του οικείου νόμου, προβλέπεται η δυνατότητα αναστολής κατεδάφισης στον κύριο ή συγκύριο αυθαίρετου κτίσματος υπό την προϋπόθεση υποβολής υπεύθυνης δήλωσης προς την αρμόδια Πολεοδομική Αρχή, εντός αποκλειστικής και ανατρεπτικής προθεσμίας τριών (3) μηνών από την έναρξη ισχύος του ως άνω Νόμου (ή τεσσάρων (4) μηνών για κατοίκους εξωτερικού). Η δήλωση αυτή υποβαλλόταν σε ειδικό έντυπο βάσει του άρθρου 8 του Ν. 1599/1986, συνοδευόταν δε από φωτογραφική τεκμηρίωση του ακινήτου, καθώς και αποδεικτικό καταβολής του σχετικού προστίμου υπέρ του Ειδικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων. Πέραν των ανωτέρω, απαιτείτο η υποβολή

συμπληρωματικής τεχνικής έκθεσης από αρμόδιο Διπλωματούχο Μηχανικό, η οποία περιλάμβανε κατόψεις, τοπογραφικά και λοιπά συνοδευτικά σχέδια, καθώς και βεβαίωση περί της ακρίβειας και πληρότητας των δηλουμένων (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 32). Κατόπιν των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η διαδικασία εξαίρεσης αυθαίρετων κατασκευών από την κατεδάφιση ακολουθούσε στην πράξη μια δομημένη τριμερή πορεία, η οποία διαρθρωνόταν σε τρία σαφώς προσδιορισμένα στάδια εφαρμογής.

Στην πρώτη (Α') φάση, λοιπόν, προβλεπόταν η υποβολή υπεύθυνης δήλωσης του ιδιοκτήτη προς την αρμόδια Πολεοδομική Αρχή, σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 4 του ανωτέρω Νόμου, με την οποία δηλωνόταν η ύπαρξη αυθαίρετης κατασκευής και αιτείτο την υπαγωγή της σε καθεστώς αναστολής κατεδάφισης. Στη δεύτερη (Β') φάση κατατίθετο τεχνική έκθεση, συνοδευόμενη από τα απαραίτητα σχέδια αποτύπωσης, καθώς και υπεύθυνη δήλωση αρμόδιου μηχανικού, στην οποία βεβαιωνόταν η ακρίβεια των υποβαλλόμενων στοιχείων, ο δε φάκελος σφραγιζόταν από την Πολεοδομική Αρχή και αξιολογείτο ως προς την πληρότητά του για την υπαγωγή στη διαδικασία εξαίρεσης. Τέλος, στην τρίτη (Γ') φάση εκδιδόταν απόφαση εξαίρεσης από την κατεδάφιση από τον αρμόδιο Νομάρχη, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Πολεοδομικής Αρχής, ενώ υπό προϋποθέσεις δύνατο να συνοδευτεί και από τη χορήγηση άδειας αποπεράτωσης της αυθαίρετης κατασκευής (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 33). Σημειωτέον ότι για τα ακίνητα εκτός σχεδίου πόλεως, η τρίτη (Γ') φάση δεν ολοκληρωνόταν, ελλείψει οριστικής πολεοδομικής ρύθμισης της περιοχής.

Περαιτέρω, η αναστολή κατεδάφισης βάσει του προαναφερθέντος Νόμου εφαρμοζόταν αποκλειστικά επί κατασκευών που είχαν ανεγερθεί έως 31.01.1983 (Γιαννακούρου, 2022, σ. 292). Μάλιστα, για τις περιπτώσεις αυθαιρέτων κατασκευών στις εκτός σχεδίου περιοχές, η προβλεπόμενη αναστολή παρέμενε σε ισχύ έως ότου ολοκληρωθεί η πολεοδομική ρύθμιση της περιοχής και ληφθεί οριστική απόφαση περί διατήρησης ή κατεδάφισής τους. Από την άλλη πλευρά, για τις μεν αυθαίρετες κατασκευές που είχαν υλοποιηθεί μέχρι την 1η Αυγούστου του 1955 δεν απαιτείτο ούτε η υποβολή υπεύθυνης δήλωσης ή άλλης διοικητικής ενέργειας, λόγω του ότι τεκμαιρόταν η αδυναμία άλλως η ανοχή του κρατικού μηχανισμού να τις ελέγξει κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα, για τις δε αυθαίρετες κατασκευές που είχαν εκτελεστεί εντός του μεταβατικού χρονικού διαστήματος από 10.12.1981 έως 31.01.1983, η δυνατότητα αναστολής τελούσε υπό την προϋπόθεση ότι το εν λόγω ακίνητο αποτελούσε τη μοναδική κατοικία του ιδιοκτήτη. Άλλωστε, η παράγραφος 7 του άρθρου 15 του Ν. 1337/1983 προβλέπει την απαλλαγή από την υποχρέωση νέας δήλωσης για αυθαίρετες κατασκευές που είχαν ήδη δηλωθεί σύμφωνα με παλαιότερα καθεστώτα νομιμοποίησης, όπως αυτά του Α.Ν. 410/1968, του Ν. 720/1977, ή για κτίσματα που είχαν ανεγερθεί προ της ισχύος του Β.Δ. της 01^{ης}.08.1955. Η απαλλαγή αυτή αφορούσε αποκλειστικά την αρχική κατασκευή, ενώ τυχόν μεταγενέστερες προσθήκες υπάγονταν

αυτοτελώς στις ρυθμίσεις του Ν. 1337/1983 και ακολουθούσαν τη διαδικασία εξαίρεσης από κατεδάφιση.

Στις δικαιοπραξίες που αφορούσαν ακίνητα υπαγόμενα στο καθεστώς ρύθμισης του Ν. 1337/1983, παρεχόταν η δυνατότητα σύνταξης συμβολαιογραφικών πράξεων μεταβίβασης ακόμα και χωρίς την ολοκλήρωση της διαδικασίας εξαίρεσης από την κατεδάφιση. Τούτο, όμως, τελούσε υπό την προϋπόθεση ότι στο σώμα του συμβολαίου επισυναπτόταν επικυρωμένο αντίγραφο της αρχικής υπεύθυνης δήλωσης του ιδιοκτήτη, ενώ γινόταν ρητή μνεία στον αριθμό πρωτοκόλλου κατάθεσής της στην αρμόδια Πολεοδομική Αρχή, ως και περιλαμβανόταν σχετική δήλωση ότι είχαν τηρηθεί οι προβλεπόμενες διαδικασίες για την υπαγωγή στη ρύθμιση εξαίρεσης από την κατεδάφιση, κατά τα οριζόμενα στον Ν. 1337/1983.

Σημειωτέον ότι η ολοκλήρωση της δεύτερης (Β') φάσης της διαδικασίας, όπως προβλέπεται ρητώς στον ανωτέρω νόμο, συνιστά λόγο εξαίρεσης από την υπαγωγή (ενν. των αυθαίρετων που έχουν ρυθμιστεί με τον Ν. 1337/1983) στους μεταγενέστερους νόμους περί τακτοποίησης αυθαίρετων κατασκευών. Τούτο επιβεβαιώνεται τόσο από την παράγραφο 2 του άρθρου 1 του Ν. 4178/2013 (περ. δ'), όσο και από την παράγραφο 2 του άρθρου 82 του Ν. 4495/2017. Η νομοθετική αυτή ρύθμιση αντανάκλα τη βούληση του νομοθέτη να αναγνωρίσει τη διοικητική πληρότητα και το τετελεσμένο αποτέλεσμα των διαδικασιών που κινήθηκαν δυνάμει του Ν. 1337/1983 (Πούλιος, 2021, σ. 215). Εν συνεπεία, αφής στιγμής δεν υφίστανται νεότερες αυθαίρετες επεμβάσεις, η υφιστάμενη κατασκευή θεωρείται ρυθμισμένη και επιτρέπεται η έκδοση της απαιτούμενης βεβαίωσης για μεταβίβαση, χωρίς ανάγκη υπαγωγής σε κάποιον από τους μεταγενέστερους νόμους. Αντιθέτως, στην περίπτωση κατά την οποία δεν έχει ολοκληρωθεί η δεύτερη φάση ή έχουν εντοπιστεί μεταγενέστερες παραβάσεις, η υπαγωγή στις διατάξεις του Ν. 4495/2017 καθίσταται επιβεβλημένη, προκειμένου να διασφαλιστεί τόσο η δυνατότητα σύνταξης συμβολαιογραφικής πράξης όσο και η έκδοση νέας οικοδομικής άδειας.

4.3. Εξαιρέσεις και ειδικά καθεστώτα προστασίας

Η δυνατότητα αυτή, ωστόσο, δεν είχε απόλυτο χαρακτήρα. Ο νομοθέτης του Ν. 1337/1983, σε συμμόρφωση προς τις αρχές του πολεοδομικού σχεδιασμού και της βιώσιμης ανάπτυξης, όρισε ρητές εξαιρέσεις από τη ρύθμιση της αναστολής κατεδάφισης. Ειδικότερα, εξαιρούνταν οι αυθαίρετες κατασκευές που είχαν ανεγερθεί εντός κοινοχρήστων, όπως πλατείες, δρόμοι και λοιποί χώροι κοινής ωφέλειας, δεδομένου ότι η διατήρησή τους θα αλλοίωνε το δημόσιο χαρακτήρα των εκτάσεων και θα παρεμπόδιζε ουσιαστικά την εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ομοίως, δεν επιτρεπόταν η υπαγωγή στον ως άνω Νόμο αυθαιρέτων, τα οποία βρίσκονταν εντός ζωνών ασφαλείας οδικών αξόνων, όπου η ανέγερση κατασκευών ενείχε κινδύνους για την ασφάλεια των μετακινήσεων και την εύρυθμη κυκλοφορία, καθώς και

αυθαιρέτων εντός οικισμών που χαρακτηρίζονταν από στασιμότητα πολεοδομικής ανάπτυξης, ήτοι σε περιοχές άνευ δυναμικού πολεοδομικού σχεδιασμού ή περιορισμένης δυνατότητας πολεοδομικής εξέλιξης.

Ειδική πρόβλεψη θεσπίστηκε και για τις αυθαίρετες κατασκευές εντός παραδοσιακών οικισμών, οι οποίοι, λόγω της ιστορικής, αρχιτεκτονικής και πολιτιστικής τους αξίας, υπήχθησαν και εξακολουθούν να υπάγονται σε εξειδικευμένους κανόνες προστασίας. Η ύπαρξη αυθαιρέτων κατασκευών σε τέτοιους οικισμούς δεν αποκλείεται, ωστόσο η δυνατότητα υπαγωγής τους σε καθεστώς τακτοποίησης εξαρτάται από την κρίση των αρμόδιων αρχιτεκτονικών συμβουλίων και την αυστηρή τήρηση των ειδικών μορφολογικών και πολεοδομικών περιορισμών που έχουν τεθεί για τη διαφύλαξη του χαρακτήρα της περιοχής. Στο πλαίσιο αυτό, αρμόδια όργανα, όπως τα Συμβούλια Αρχιτεκτονικής και, σε ειδικές περιπτώσεις, το Κεντρικό Συμβούλιο Νεωτέρων Μνημείων ή το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο, διαμορφώνουν κρίση σχετικά με το εάν οι υπό τακτοποίηση κατασκευές αλλοιώνουν ή όχι την αισθητική και λειτουργική συνέχεια του προστατευόμενου οικιστικού ιστού. Μνημονεύεται ότι η δόμηση στις περιοχές αυτές διέπεται από ειδικούς όρους και περιορισμούς, οι οποίοι θεσπίζονται κυρίως με Προεδρικά Διατάγματα που εκδίδονται βάσει του άρθρου 1 παρ. 2 του Ν. 1577/1985 (ΓΟΚ) κατά τα κατωτέρω αναφερόμενα και καθορίζουν αυστηρά μορφολογικά, τεχνικά και αισθητικά χαρακτηριστικά με στόχο τη διατήρηση της ταυτότητας του οικιστικού συνόλου, ενώ σε περιπτώσεις κατά τις οποίες εντός των παραδοσιακών οικισμών περιλαμβάνονται στοιχεία πολιτιστικής κληρονομιάς ή χαρακτηρισμένα διατηρητέα κτίρια, εφαρμόζονται συμπληρωματικά και οι διατάξεις του Ν. 3028/2002.

Ακόμη πιο αυστηρή υπήρξε η αντιμετώπιση αυθαιρέτων κατασκευών επί του αιγιαλού ή εντός της ζώνης παραλίας, δηλαδή σε εκτάσεις που, σύμφωνα με το άρθρο 967 ΑΚ, αποτελούν κοινόχρηστα αγαθά και τυγχάνουν αυξημένης προστασίας. Τέτοιες κατασκευές θεωρούνται εκ προοιμίου ασύμβατες με τις αρχές του άρθρου 24 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, με αποτέλεσμα αυτές να τίθενται αυτοδικαίως υπό άμεση κατεδάφιση, χωρίς δυνατότητα υπαγωγής σε ρυθμιστικό καθεστώς.

Η εφαρμογή του Ν. 1337/1983 και οι συνέπειές του αποτυπώνονται χαρακτηριστικά και στο πεδίο των συμβολαιογραφικών πράξεων μεταβίβασης. Σε κάθε περίπτωση ακινήτου που υπάγεται στο καθεστώς του Νόμου αυτού, η συνήθης πρακτική υπαγορεύει την ενσωμάτωση στο σώμα του συμβολαίου ειδικής υπεύθυνης δήλωσης των συμβαλλομένων, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 4 του Ν. 1599/1986. Στο περιεχόμενο δε της δήλωσης αυτής αναφέρεται ότι το ακίνητο ανεγέρθηκε και αποπερατώθηκε προ της 31.01.1983, ότι έχει υπαχθεί στο ρυθμιστικό πεδίο του Ν. 1337/1983 και ότι έχουν ολοκληρωθεί όλες οι αναγκαίες διαδικασίες για την εξαίρεσή του από την

κατεδάφιση. Προς τεκμηρίωση αυτών, επισυνάπτεται και το σχετικό αντίγραφο της δήλωσης εξαίρεσης που έχει κατατεθεί στην αρμόδια Πολεοδομική Αρχή. Από την άλλη, στην περίπτωση κατά την οποία το ακίνητο έχει ανεγερθεί βάσει οικοδομικής άδειας που εκδόθηκε μετά την 14η Μαρτίου 1983, στα συμβολαιογραφικά έγγραφα μεταβίβασης² ενσωματώνεται εκ νέου υπεύθυνη δήλωση του Ν. 1599/1986, με την οποία βεβαιώνεται ότι η κατασκευή είναι σύμφωνη με την εκδοθείσα άδεια της οικείας Πολεοδομικής Υπηρεσίας, το αντίγραφο της οποίας προσαρτάται στο συμβόλαιο.

4.4. Μεταγενέστερες ρυθμίσεις και η εξέλιξη του Γ.Ο.Κ.

Περαιτέρω, προ της θεσπίσεως του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (Γ.Ο.Κ.) του 1985 δημοσιεύθηκε ο Ν. 1512/1985 (ΦΕΚ Α' 141/11.01.1985), φέροντας τον τίτλο «Τροποποίηση και συμπλήρωση πολεοδομικών διατάξεων, ρύθμιση συναφών θεμάτων και θεμάτων του Ταμείου Νομικών». Με το εν λόγω νομοθέτημα εισήχθη, για πρώτη φορά, η δυνατότητα εξαίρεσης αυθαίρετων κατασκευών από την κατεδάφιση, με απόφαση του κατά τόπον αρμόδιου Νομάρχη, εφόσον επρόκειτο για ήσσονος σημασίας αυθαιρεσίες³. Η κατεδάφιση αυτών των κατασκευών θεωρείτο δυσανάλογη και συνεπώς μη επιβεβλημένη όταν υπήρχε κίνδυνος πρόκλησης υπέρμετρης βλάβης στο κτίσμα, επιβάρυνσης της φέρουσας κατασκευής, επιβολής υπέρογκων δαπανών για την αισθητική αποκατάσταση ή όταν η ίδια η κατεδάφιση θα προκαλούσε αισθητική υποβάθμιση. Η εν λόγω ρύθμιση σηματοδότησε τη θεσμική απαρχή ενός ελεγκτικού μηχανισμού για την αξιολόγηση των «μικρής κλίμακας» πολεοδομικών παραβάσεων, ο οποίος, δεδομένου ότι σταδιακά αναδεικνυόταν η ανάγκη διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής του προς αντιμετώπιση ολοένα συνθετότερων και διαφοροποιούμενων μορφών αυθαιρέτων κατασκευών, εξελίχθηκε και εξειδικεύθηκε με την παρ. 5 του άρθρου 8 του Ν. 3044/2002, μέσω της οποίας επεκτάθηκε η δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση και σε αυθαίρετες κατασκευές που είχαν συντελεστεί μετά την 31η Ιανουαρίου 1983, χωρίς να τίθεται χρονικός περιορισμός, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές στηρίζονταν σε οικοδομική άδεια εκδοθείσα κατόπιν ελέγχου της αρμόδιας πολεοδομικής αρχής που μεταγενεστέρως ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε για λόγο μη συναρτώμενο με την υποβολή

²Στις συμβολαιογραφικές πράξεις αποδοχής κληρονομιάς, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, με τη γνωμοδότηση υπ' αριθμ. 633/1997, αναγνώρισε την κατ' εξαίρεση δυνατότητα δήλωσης στο σώμα της πράξης αυθαίρετων χώρων, ακόμη και όταν αυτοί έχουν ανεγερθεί είτε χωρίς άδεια είτε καθ' υπέρβαση αυτής, μετά την ισχύ του Ν. 1337/1983 και χωρίς να έχουν νομιμοποιηθεί. Ωστόσο, η σχετική δήλωση περιορίζεται στη διαπίστωση της πραγματικής κατάστασης της κληρονομιαίας περιουσίας και δεν συνεπάγεται ούτε τεκμήριο νομιμότητας ούτε απαλλαγή από την υποχρέωση ένταξης στο κατά περίπτωση ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο.

³Κατά το άρθρο 9 παρ. 10 του Ν. 1512/1985 προβλέφθηκε επίσης και η άνευ προϋποθέσεων εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κτιρίων που ανήκουν στο Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ.

ανακριβών στοιχείων για την έκδοσή της. Κατ' ακολουθίαν, η νομοθετική αυτή εξέλιξη αποκρυσταλλώθηκε και με το άρθρο 9 του Ν. 3212/2003, το οποίο, μέσω της παρ. 5, ανέθεσε τον καθορισμό των ειδικότερων όρων, προϋποθέσεων και διαδικασιών εφαρμογής της προαναφερθείσας εξαίρεσης σε υπουργική απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, μετατοπίζοντας έτσι το κέντρο βάρους της ρύθμισης σε ένα πιο ευέλικτο και τεχνικά εξειδικεύσιμο κανονιστικό επίπεδο. Η ίδια δε διάταξη, διά της παρ. 6, προσέδωσε στο αναδύμενο αυτό καθεστώς έναν πρόσθετο λειτουργικό βραχίονα, κατοχυρώνοντας τη δυνατότητα συνδέσεως αυθαίρετων κτισμάτων με τα δίκτυα ύδρευσης και ηλεκτροδότησης, υπό τον περιορισμό μη χωροθέτησής τους σε περιοχές προστασίας, και διαμορφώνοντας έτσι έναν θεσμικό μηχανισμό έμμεσης και περιορισμένης νομιμοποίησης (Γιαννακούρου, 2022, σ. 292293).

Ακολούθως, στις 18 Δεκεμβρίου 1985, τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 1577/1985 (ΦΕΚ Α' 210), γνωστός και ως «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός» (Γ.Ο.Κ. 1985), ο οποίος εγκαινίασε ένα εκτενές και ενιαίο ρυθμιστικό πλαίσιο για τον έλεγχο της δόμησης και την καταγραφή της αυθαίρετης

δραστηριότητας. Ο Γ.Ο.Κ. ενσωμάτωσε και εδραίωσε τον θεσμικό πυρήνα του Ν. 1337/1983, υιοθετώντας τις βασικές αρχές του προγενέστερου νόμου, ειδικά όσον αφορά στη διαχείριση και τον έλεγχο των αυθαίρετων κατασκευών. Κατά το άρθρο 22, αυθαίρετη κατασκευή θεωρείται κάθε κατασκευή που πραγματοποιείται χωρίς άδεια, καθ' υπέρβαση αυτής, με ανακληθείσα άδεια, κατά παράβαση των ισχυουσών πολεοδομικών διατάξεων ή με αλλαγή χρήσης χωρίς την απαιτούμενη έγκριση.

Επιπλέον, ο Κανονισμός επικύρωσε τη διάκριση μεταξύ «παλαιών» και «νέων» αυθαιρέτων, εισάγοντας διαφορετική μεταχείριση ανάλογα με τον χρόνο ανέγερσης. Για τα παλαιά αυθαίρετα, ήτοι εκείνα που ανεγέρθηκαν έως τις 31.01.1983, προβλεπόταν αναστολή κατεδάφισης υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η οποία ίσχυε όταν βρίσκονταν εντός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή εντός ορίων προϋφιστάμενων του 1923 οικισμών, εφόσον είχαν ανεγερθεί στο μεταβατικό διάστημα από 10.12.1981 έως 31.01.1983 και αποτελούσαν κύρια κατοικία ή χώρο απαραίτητο για την επαγγελματική δραστηριότητα του ιδιοκτήτη. Παρεχόταν δε αναστολή κατεδάφισης και για εκείνα τα οποία βρίσκονταν εκτός σχεδίου, με αναστολή που ίσχυε έως την οριστική πολεοδομική ρύθμιση της περιοχής. Αντιθέτως, για τα νέα αυθαίρετα, δηλαδή αυτά που ανεγέρθηκαν μετά την 31.01.1983, προβλεπόταν υποχρεωτική κατεδάφιση, με ταυτόχρονη επιβολή προστίμων υπέρ του Δημοσίου τόσο για την ανέγερση όσο και για τη διατήρησή τους.

Η εφαρμογή του Γ.Ο.Κ. 1985 ενισχύθηκε περαιτέρω με την ψήφιση του Ν. 1849/1989, «Επέκταση και συμπλήρωση των στεγαστικών προγραμμάτων του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 113/08.05.1989), μέσω του οποίου προβλέφθηκε, με το άρθρο 17, τρίμηνη παράταση για την υποβολή των απαιτούμενων δικαιολογητικών από

ιδιοκτήτες αυθαιρέτων που είχαν ήδη δηλωθεί βάσει του Ν. 1337/1983 (Κουτελοπούλου, 2020). Η συγκεκριμένη παράταση, εντός ενός σαφώς καθορισμένου χρονικού πλαισίου, επιβεβαιώνει την πρόθεση του νομοθέτη να ενισχύσει τη διοικητική προσαρμοστικότητα και την αποτελεσματικότητα του συστήματος τακτοποίησης, ανταποκρινόμενος τόσο στις ανάγκες των πολιτών όσο και στο δημόσιο συμφέρον.

Το θεσμικό αυτό πλέγμα συμπληρώθηκε και με τον Ν. 2831/2000 (ΦΕΚ Α' 140/13.06.2000), ο οποίος επέφερε εκτενείς τροποποιήσεις στον Γ.Ο.Κ. 1985, αποσκοπώντας στη συνολική αναβάθμιση του πλαισίου οικοδομικής νομιμότητας. Ιδιαίτερη σημασία αποκτά το άρθρο 15 παρ. 3 του νόμου, κατά το οποίο κάθε πράξη μεταβίβασης κυριότητας επί κτηρίου ή αυτοτελούς ιδιοκτησίας συνοδεύεται υποχρεωτικά, αφενός από κυρωμένο αντίγραφο της οικοδομικής άδειας κατά το άρθρο 17 παρ. 12 του Ν. 1337/1983 και αφετέρου από υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του Ν. 1599/1986, στην οποία βεβαιώνεται ότι δεν έχουν επέλθει μεταβολές ως προς τη χρήση του ακινήτου ή τις διαστάσεις των κοινόχρηστων χώρων (Κουτελοπούλου, 2020). Η δήλωση αυτή ενσωματώνεται πλέον στο σώμα των μεταβιβαστικών συμβολαίων και εφαρμόζεται υποχρεωτικά για οικοδομικές άδειες που εκδίδονται μετά την έναρξη ισχύος του νόμου. Παρόλο που ο Γ.Ο.Κ. του 1985 αντικαταστάθηκε με μεταγενέστερους οικοδομικούς κανονισμούς, η ισχύς του εξακολουθεί να έχει πρακτική σημασία, δεδομένου ότι μεγάλο ποσοστό κτισμάτων έχει ανεγερθεί υπό το νομικό του καθεστώς και εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο νομικών και εμπορικών πράξεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο

Οι νομοθετικές παρεμβάσεις από τη δεκαετία του 1990 έως τον Ν. 4178/2013

5.1 Οι πρώτες παρεμβάσεις της δεκαετίας του 1990

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, το θεσμικό πλαίσιο στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού και της καταπολέμησης της αυθαίρετης δόμησης ενισχύθηκε μέσω ενός συνεχούς κύκλου νομοθετημάτων. Ο Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ Α' 101/1990), παρά το γενικό τίτλο του για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη, συμπεριέλαβε κρίσιμες διατάξεις σχετικά με την απαγόρευση ανοικοδόμησης σε δασικές εκτάσεις, την επιβολή αυστηρών διοικητικών και ποινικών κυρώσεων, καθώς και ρυθμίσεις υπέρ της κατάσβεσης πυρκαγιών, ενισχύοντας το περιβαλλοντικό κομμάτι της χωροταξίας (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 35). Μάλιστα, δυνάμει του άρθρου 114 του ως άνω Νόμου απαγορεύτηκε ρητώς η ανέγερση οικοδομών, κτισμάτων ή και οποιασδήποτε εγκατάστασης σε δημόσια ή ιδιωτικά δάση, δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις που καταστρέφονται από πυρκαγιά.

Ο Ν. 2242/1994 (ΦΕΚ Α' 162/1994) εισήγαγε το θεσμό των «Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου» (Ζ.Ο.Ε.) σε περιοχές δεύτερης κατοικίας, με σκοπό την οργάνωση και τον έλεγχο της οικιστικής ανάπτυξης σε ευαίσθητες χωρικά και περιβαλλοντικά περιοχές. Στο πλαίσιο αυτό, οι Ζ.Ο.Ε. συνοδεύονταν από αυστηρά περιβαλλοντικά κριτήρια και εξειδικευμένους όρους δόμησης και χρήσεων γης, όπως ο καθορισμός μέγιστου συντελεστή δόμησης και ποσοστού κάλυψης, η ρύθμιση του ανώτατου επιτρεπόμενου ύψους κτισμάτων, η θέσπιση ελαχίστων ορίων εμβαδού και προσώπου οικοπέδων ως προϋπόθεση για την έκδοση οικοδομικής άδειας, καθώς και η απαγόρευση κατάτμησης γηπέδων κάτω από συγκεκριμένα όρια. Προβλέφθηκε, επίσης, ρητός καθορισμός επιτρεπόμενων και απαγορευμένων χρήσεων, μεταξύ των οποίων, περιλαμβάνονται η απαγόρευση εγκατάστασης βιομηχανικών ή άλλων οχλουσών δραστηριοτήτων και η επιβολή περιορισμών στην ανέγερση τουριστικών μονάδων μεγάλης κλίμακας, διασφαλίζοντας καθ' αυτό τον τρόπο την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, αλλά και τη διατήρηση της τοπικής αρχιτεκτονικής φυσιογνωμίας (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 35-36). Βάσει δε του άρθρου 15 παρ. 3 του ως άνω Νόμου τροποποιήθηκε το άρθρο 17 παρ. 12 του Ν. 1337/1983, καθιερώνοντας την υποχρέωση επισύναψης υπεύθυνης δήλωσης, σύμφωνα με τον Ν. 1599/1986, σε κάθε συμβολαιογραφική πράξη μεταβίβασης ακινήτου με την οποία βεβαιωνόταν ότι το μεταβιβαζόμενο ακίνητο δεν βρίσκεται σε ρέμα, αιγιαλό, ζώνη παραλίας, βιότοπο, δημόσιο κτήμα ή αρχαιολογικό χώρο, ορίζοντας ρητά ότι, σε περίπτωση αντίθετης διαπίστωσης, απαγορεύεται η σύνταξη του συμβολαίου, η δε παράβαση επισύρει ποινικές κυρώσεις για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη.

Περαιτέρω, με το Προεδρικό Διάταγμα 267/1998 «Διαδικασία χαρακτηρισμού και κατεδάφισης των αυθαίρετων κατασκευών, τρόπος εκτίμησης της αξίας και καθορισμός του ύψους των προστίμων αυτών» (ΦΕΚ 210/Α/18.12.1985) εξειδικεύθηκαν οι ρυθμίσεις του άρθρου 17 του Ν. 1337/1983, καθορίζοντας λεπτομερώς τη διαδικασία εντοπισμού, εκτίμησης και διοικητικής αντιμετώπισης των αυθαιρέτων. Η διαπίστωση και ο χαρακτηρισμός τους διενεργούνται κατόπιν αυτοψίας υπαλλήλου της κατά τόπον αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας, ο οποίος συντάσσει επί τόπου έκθεση, επικεντρωμένη αποκλειστικά στο κτίσμα και όχι στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη, νομέα, κατόχου ή κατασκευαστή. Στο περιεχόμενο της περιλαμβάνεται η ακριβής θέση του αυθαίρετου, αποτυπωμένη με οδοιπορικό σκαρίφημα, συνοπτική περιγραφή των διαστάσεών του, οι διατάξεις που παραβιάστηκαν, καθώς και ο υπολογισμός της αξίας του και του προστίμου που επιβάλλεται. Επιπλέον, γίνεται ρητή μνεία στο δικαίωμα του ενδιαφερομένου να υποβάλει ένσταση ή δήλωση αποδοχής εντός τριάντα ημερών από την τοιχοκόλληση, με την επισήμανση ότι η άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας οδηγεί σε κατεδάφιση και οριστικοποίηση των προστίμων. Με τον τρόπο αυτό, το Π.Δ. 267/1998 διαμόρφωσε ένα σαφές διοικητικό μηχανισμό ελέγχου και κύρωσης της αυθαίρετης δόμησης, συνδέοντας την επιβολή προστίμων και την

κατεδάφιση με την τήρηση ουσιαστικών πολεοδομικών κανόνων και τη συμμόρφωση εντός συγκεκριμένων προθεσμιών.

5.2. Αντιφατικές επιλογές και νομολογιακές αντιδράσεις

Ο Νομοθέτης, εντούτοις, προέβη άμεσα σε ρυθμίσεις που κατέτειναν στην υπονόμηση τόσο του ιδίου του νομοθετικού έργου του όσο και της νομολογιακής κατεύθυνσης που είχε ήδη διαμορφωθεί. Ειδικότερα, με το άρθρο 8 παρ. 5 του Ν. 3044/2002 θεσπίστηκε η δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών ή χρήσεων, που είχαν συντελεστεί ή επρόκειτο να υλοποιηθούν στο μέλλον, ακόμη και μετά την κρίσιμη ημερομηνία της 31ης Ιανουαρίου 1983, η οποία όπως αναλύθηκε ανωτέρω, σηματοδοτούσε τον διαχωρισμό μεταξύ παλαιών και νέων αυθαιρέτων⁴. Κατά παρέκκλιση των ισχυουσών απαγορεύσεων, η διάταξη αυτή επέτρεπε τη διατήρηση των κατασκευών αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι είχαν ανεγερθεί

βάσει οικοδομικής άδειας η οποία, αν και είχε εκδοθεί νομίμως κατόπιν πολεοδομικού ελέγχου, εκ των υστέρων ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε για λόγους μη συναρτώμενους με την υποβολή ανακριβών ή παραπλανητικών στοιχείων, αλλά λόγω κρίσης περί μη νομιμότητας ή αντισυνταγματικότητας των πολεοδομικών διατάξεων βάσει των οποίων είχε εκδοθεί.

Η νομοθετική αυτή επιλογή, αν και κατ' αρχήν συνάδει με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και αναγνωρίζει την αβελτηρία ή τα σφάλματα της Διοίκησης, εντούτοις δημιούργησε ένα θεσμικό προηγούμενο ικανό να αποδυναμώσει την αποτρεπτική λειτουργία των πολεοδομικών κυρώσεων και να ενισχύσει την ανοχή έναντι της αυθαίρετης δόμησης. Τούτο επιβεβαιώνεται και από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο, με τις άκρως σημαντικές αποφάσεις της Ολομέλειάς του (3500/2009 και 3921/2010), έκρινε ότι η επίμαχη ρύθμιση προσέκρουε ευθέως σε θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η καθολική δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση, ακόμη και για νέες αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις σε πολεοδομικώς αμφισβητούμενες περιοχές, υπονόμει τον ισχύοντα πολεοδομικό σχεδιασμό και έθετε σε σοβαρό κίνδυνο τόσο τη λειτουργικότητα όσο και την περιβαλλοντική ποιότητα των οικισμών, ενώ κρίθηκε ότι η ρύθμιση παραβίαζε το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο επιτάσσει την προστασία του δομημένου και φυσικού περιβάλλοντος μέσω ενιαίου και σταθερού πολεοδομικού σχεδιασμού.

Το ΣτΕ υποστήριξε, επίσης, ότι παραβιάζόταν η αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Σ) και ο πυρήνας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1 Σ), καθόσον η συνεχής θέσπιση διατάξεων που οδηγούσαν στη νομιμοποίηση ή διατήρηση αυθαιρέτων κατέτεινε στην πλήρη

⁴Η ρύθμιση αυτή, βέβαια δεν ήταν καινοφανής, καθόσον ήδη με τον Ν. 1512/1985 είχε παρασχεθεί επ' αόριστον η δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση των λεγόμενων «μικροπαραβάσεων», κατοχυρώνοντας στην πράξη τη μονιμότητά τους.

αποδυνάμωση του πολεοδομικού δικαίου. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδόθηκε και στην παραβίαση της αρχής της ισότητας, δεδομένου ότι δημιουργούνταν προνομιακή μεταχείριση υπέρ εκείνων που παραβίασαν τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις, σε βάρος των συμπολιτών τους που είχαν συμμορφωθεί με τους όρους δόμησης.

Κατόπιν των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η προαναφερθείσα απόφαση, ήτοι η υπ' αριθμόν 3500/2009 της Ολομέλειας του ΣτΕ αποτέλεσε σημείο καμπής στη νομολογιακή προσέγγιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης. Και τούτο διότι, δεν περιορίστηκε απλώς στη διαπίστωση της αντισυνταγματικότητας μίας μεμονωμένης εξαίρεσης (Τριχάκη, 2019, σ.14-15). Τουναντίον, υπερβαίνοντας την παραδοσιακή προσέγγιση ελέγχου της συνταγματικότητας μεμονωμένων ρυθμίσεων, ανέδειξε τον συστημικό χαρακτήρα του προβλήματος. Διέκρινε ότι η μαζική θέσπιση εξαιρέσεων από την κατεδάφιση οδηγεί σε σταδιακή ανατροπή του πολεοδομικού σχεδιασμού και επιφέρει σωρευτικά μη αναστρέψιμες συνέπειες στον χωρικό σχεδιασμό, καθιστώντας ανέφικτη την περαιτέρω εφαρμογή του σχεδίου πόλης. Έτσι, υιοθετήθηκε η θέση ότι η «αθροιστική ανοχή» αυθαιρέτων δεν συνιστά ατομική εξαίρεση, αλλά γενικευμένη ακύρωση της πολεοδομικής αρχής της νομιμότητας.

5.3 Νέες προσπάθειες τακτοποίησης αυθαιρέτων

5.3.1 Ο Ν. 3843/2010 – Η τακτοποίηση ημιυπαίθριων χώρων

Με την ψήφιση του Ν. 3843/2010 (ΦΕΚ Α' 62/28.4.2010) υπό τον τίτλο «Ταυτότητα κτηρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατάξεις» εισήχθη ένα νέο ρυθμιστικό πλαίσιο, το οποίο, μολονότι δεν προέβλεπε τη νομιμοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών με την έννοια της οριστικής ένταξής τους στη νόμιμη δόμηση, εντούτοις παρείχε τη δυνατότητα διατήρησης αυθαιρέτων αλλαγών χρήσης για χρονικό διάστημα σαράντα (40) ετών, κατόπιν καταβολής ειδικού προστίμου και υπό την προϋπόθεση τήρησης των προβλεπόμενων στα άρθρα πέντε έως επτά (5-7) όρων (Πούλιος, 2021, σ.206).

Η ρύθμιση αφορούσε πρωτίστως ημιυπαίθριους χώρους⁵, καθώς και υπόγειους, ισόγειους ή άλλους χώρους του κτηρίου εντός του εγκεκριμένου κτιριακού όγκου, σύμφωνα με οικοδομική άδεια που είχε εκδοθεί ή αναθεωρηθεί έως την 02.07.2009, οι οποίοι είχαν μετατραπεί σε χώρους κύριας χρήσης⁶ κατά παράβαση των ισχυόντων όρων και περιορισμών δόμησης. Σημειωτέον ότι οι ημιυπαίθριοι χώροι δεν προσμετρώνται στα τετραγωνικά μέτρα που προκύπτουν βάσει του

⁵Βάσει του άρθρου 2 παρ. 32 του Ν. 1577/1985 (ΓΟΚ), όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 4 του άρθρου 1 του Ν.2831/2000 (ΦΕΚ Α' 140/13.6.2000), ως ημιυπαίθριος χώρος νοείται ο στεγασμένος μη θερμαινόμενος χώρος κτιρίου, του οποίου τουλάχιστον μία πλευρά παραμένει ανοικτή προς ακάλυπτο ή κοινόχρηστο χώρο, ενώ οι λοιπές ορίζονται από τοίχους ή κατακόρυφα φέροντα και μη στοιχεία.

⁶Χώροι κύριας χρήσης των κτηρίων είναι όσοι προορίζονται για την εξυπηρέτηση της βασικής χρήσης του κτηρίου και την παραμονή των χρηστών του σε αυτούς, όπως είναι σε κτήρια κατοικίας τα υπνοδωμάτια, οι κουζίνες κ.λπ..

συντελεστή δόμησης, με αποτέλεσμα η αυθαίρετη κάλυψή τους (μέσω κλεισίματος) να επιφέρει υπέρβαση του επιτρεπόμενου δομήσιμου όγκου, η δε υπαγωγή στον παρόντα Νόμο τελούσε υπό την προϋπόθεση ότι η νέα χρήση δεν απαγορευόταν από τις πολεοδομικές διατάξεις περί χρήσεων γης που ίσχυαν στην περιοχή του ακινήτου. Στη ρύθμιση υπάγονταν και υπόγειοι χώροι λειτουργικής επέκτασης ισογείων καταστημάτων με εσωτερική επικοινωνία, καθώς και χώροι εξυπηρέτησης του κτιρίου, όπως μηχανοστάσια ή δεξαμενές εντός κάλυψης.

Συνεκδοχικά προς τα ανωτέρω, η διαδικασία υπαγωγής των ακινήτων στις διατάξεις του Ν. 3843/2010 διεξαγόταν ενώπιον των αρμόδιων Διευθύνσεων Πολεοδομίας και ολοκληρωνόταν σε τρία διακριτά στάδια, τα οποία αποδεικνύονταν με την αντίστοιχη χορήγηση σφραγίδων. Κατά το πρώτο στάδιο, η αίτηση κατατίθετο στην αρμόδια υπηρεσία, λαμβάνοντας αριθμό πρωτοκόλλου και ημερομηνία καταχώρισης, με ταυτόχρονη περιγραφή των αυθαίρετων χώρων προς τακτοποίηση. Ακολουθούσε ο έλεγχος πληρότητας του φακέλου, ο οποίος περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, τεχνική έκθεση μηχανικού με τις αντίστοιχες κατόψεις, υπολογισμό και καταβολή της εισφοράς υπέρ του Ειδικού Προστίμου, καθώς και ενημέρωση των συναρμόδιων φορέων, όπως του Ι.Κ.Α. και της Δ.Ο.Υ. Η διαδικασία περατωνόταν με την τρίτη σφραγίδα, στην οποία αναγραφόταν η ημερομηνία ολοκλήρωσης και αποδιδόταν νέος αριθμός πρωτοκόλλου, παρέχοντας τη δυνατότητα σύνταξης συμβολαιογραφικής πράξης μεταβίβασης. Στην πράξη αυτή επισυνάπτονταν επικυρωμένο αντίγραφο της αίτησης, φέρον και τις τρεις σφραγίδες με μνεία της ημερομηνίας περαίωσης, καθώς και επικυρωμένα αντίγραφα των σχετικών κατόψεων που τη συνόδευαν.

Επισημαίνεται ότι τα ακίνητα για τα οποία είχε ολοκληρωθεί η ανωτέρω διαδικασία δεν υπάγονταν εκ νέου στις διατάξεις του Ν. 4495/2017, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, εφόσον δεν υφίσταντο άλλες αυθαιρεσίες. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 1 περ. 1β του Ν. 4495/2017, οι κατασκευές και χρήσεις που είχαν υπαχθεί στον Ν. 3843/2010 εξαιρούνται οριστικά από την κατεδάφιση και επιτρέπεται η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων επ' αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβιάζουν σε ποσοστό άνω του 40% τα πολεοδομικά μεγέθη κάλυψης και δόμησης, ούτε υπερβαίνουν κατά ποσοστό άνω του 20% το εγκεκριμένο ύψος της οικοδομικής άδειας, και επιπλέον δεν βρίσκονται εντός προκηπίου. Σε αντίθετη περίπτωση, η εξαίρεση από την κατεδάφιση ισχύει μόνο για τον χρόνο που προβλέπεται από τον Ν. 3843/2010, ενώ για την οριστική εξαίρεση απαιτείται υποβολή δήλωσης υπαγωγής στο άρθρο 96 του Ν. 4495/2017 και καταβολή παραβόλου ύψους εκατό (100) ευρώ.

Η πρακτική της μετατροπής ημιυπαίθριων και λοιπών χώρων βοηθητικής χρήσης⁷ σε χώρους κύριας χρήσης είχε ήδη παγιωθεί στην οικοδομική δραστηριότητα, αποτελώντας σύνηθες φαινόμενο τόσο από την πλευρά των κατασκευαστών και εργολάβων όσο και από ιδιώτες - ιδιοκτήτες. Μέσω της κάλυψης και του κλεισίματος των χώρων αυτών, εξασφαλιζόταν πρόσθετο ωφέλιμο εμβαδόν κατοικίας, το οποίο δεν υπόκειτο σε αντίστοιχη φορολογική ή δημοτική επιβάρυνση, ενώ στην πραγματικότητα συνεπαγόταν υπέρβαση του επιτρεπόμενου συντελεστή δόμησης. Παρά το γεγονός ότι η εν λόγω πρακτική συχνά συναντούσε κοινωνική ανοχή, από νομική άποψη συνιστούσε αυθαίρετη κατασκευαστική μεταβολή, ευθέως αντίθετη προς τις θεμελιώδεις αρχές του πολεοδομικού δικαίου. Οι αρχές αυτές αποβλέπουν στη διασφάλιση της ορθολογικής ανάπτυξης των οικισμών, την προστασία του δομημένου και φυσικού περιβάλλοντος, καθώς και τη διατήρηση της πολεοδομικής και περιβαλλοντικής ισορροπίας, η οποία σαφώς διαταράσσεται όταν παραβλέπονται οι προβλεπόμενοι όροι και περιορισμοί δόμησης.

Με την υπ' αριθμόν 1971/2012 απόφαση, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, λαμβάνοντας προφανώς υπόψη και τη δυσμενή οικονομική συγκυρία που επικρατούσε στη χώρα, απέφυγε να τοποθετηθεί ευθέως επί του ζητήματος της συνταγματικότητας του Ν. 3843/2010. Ωστόσο, έκρινε ότι, ανεξαρτήτως της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του άρθρου 5 του εν λόγω νόμου, οι οποίες, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, προβλέπουν τη δυνατότητα διατήρησης για χρονικό διάστημα σαράντα (40) ετών των ημιυπαίθριων και συναφών χώρων μετά την καταβολή ειδικού προστίμου, δεν δύναται να συναχθεί από τις διατάξεις αυτές εξουσία έκδοσης, μετά την 02.07.2009, νέας οικοδομικής άδειας που συνεπάγεται περαιτέρω δόμηση, ακόμη και αν υφίσταται υπόλοιπο συντελεστή δόμησης για το συγκεκριμένο ακίνητο. Κατά συνέπεια, πράξη της Διοίκησης με την οποία επιτράπηκε η ανέγερση νέας οικοδομής στο ίδιο ακίνητο, βασιζόμενη στην παραδοχή ότι οι χώροι που υπήχθησαν στις διατάξεις του Ν. 3843/2010 δεν προσμετρώνται στον συντελεστή δόμησης και, ως εκ τούτου, είναι δυνατή η περαιτέρω δόμηση, κρίθηκε μη νόμιμη και ακυρώθηκε για τον λόγο αυτό. Η ρύθμιση του Ν. 3843/2010, ως εκ τούτου, εκτιμήθηκε ότι κινείται εντός των ορίων του συνταγματικά ανεκτού, καθόσον αφορά αυθαίρετες πολεοδομικές μεταβολές εντός του νομίμου όγκου υφισταμένου κτιρίου και όχι γενικευμένες αυθαιρεσίες εκτός του εγκεκριμένου περιγράμματος και όγκου αυτού.

⁷Χώροι βοηθητικής χρήσης είναι οι χώροι που εξυπηρετούν δευτερεύουσες ανάγκες του κτηρίου και δεν προορίζονται για μόνιμη παραμονή προσώπων (π.χ. αποθήκες, χώροι στάθμευσης).

5.3.2 Ο Ν. 4014/2011 – Το περιβαλλοντικό ισοζύγιο και η αντισυνταγματικότητα

Τον παραπάνω νόμο για την τακτοποίηση των ημιυπαίθριων χώρων ακολούθησε ο αμφιλεγόμενος Ν. 4014/2011 (ΦΕΚ Α΄ 209/21.9.2011) με τίτλο «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαίρετων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος», ο οποίος εισήγαγε πλέον ένα γενικό και ενιαίο σύστημα εξαίρεσης αυθαίρετων κατασκευών από την κατεδάφιση. Ο Νόμος αυτός, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4030/2011 (ΦΕΚ Α΄ 249/25.11.2011), αποτέλεσε σταθμό, καθώς καθιέρωσε νέα διαδικασία και προϋποθέσεις για τη σύνταξη μεταβιβαστικών συμβολαιογραφικών πράξεων, σηματοδοτώντας αξιοσημείωτη τομή στην πρακτική των συναλλαγών επί ακινήτων. Η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία αποτέλεσε μια ακόμη απόπειρα της Πολιτείας να αντιμετωπίσει το χρόνιο πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης, εν μέσω της εντεινόμενης οικονομικής κρίσης, με προφανή στόχο αφενός τη συγκέντρωση δημοσίων εσόδων και αφετέρου την επιδίωξη μιας συνολικής ρύθμισης του φαινομένου.

Ο Ν. 4014/2011 προέβλεψε την υπαγωγή σε ρύθμιση κάθε αυθαίρετου κτίσματος που είχε ανεγερθεί έως και τον Ιούλιο του 2011, καθιερώνοντας, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα τακτοποίησης των νέων αυθαίρετων μέσω αναστολής της κατεδάφισής τους για χρονικό διάστημα τριάντα (30) ετών, εξαιρουμένων ασφαλώς των ήδη νομίμως υφιστάμενων κτιρίων προ του 1955, ως και όσων είχαν ρυθμιστεί με τους προαναφερθέντες Ν. 1337/1983 και Ν. 3843/2010.

Το πεδίο εφαρμογής του νόμου περιλάμβανε, πέραν των περιπτώσεων που ορίζονται στο άρθρο 22 παρ. 3 και στο άρθρο 5 παρ. 2 του Ν. 1577/1985, και κατασκευές ανεγερθείσες χωρίς οικοδομική άδεια ή καθ' υπέρβαση αυτής, καθώς και κατά παράβαση των όρων και περιορισμών δόμησης που ίσχυαν στην περιοχή. Επιπλέον, κάλυπτε την αυθαίρετη μεταβολή χρήσης κτιρίων, τα κτίσματα με άδεια που ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε για λόγους μη συναρτώμενους με την υποβολή αναληθών στοιχείων ή ανακριβών αποτυπώσεων, τις κατασκευές που παραβιάζουν το από 17.2.1998 προεδρικό διάταγμα περί καθορισμού χρήσεων γης, τα παλαιά λιθόκτιστα κτίσματα ανεγερθέντα προ του Ν. 1337/1983 και εκτός αιγιαλού κατά τον χρόνο κατασκευής τους, καθώς και αυθαίρετες κατασκευές ή αλλαγές χρήσης σε κτίρια ιδιοκτησίας του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, της ΔΕΗ και του ΤΑΙΠΕΔ, υπό ειδικές προϋποθέσεις (Τριχάκη, 2019, σ. 28). Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσονταν αυθαίρετες κατασκευές και εγκαταστάσεις σε περιοχές αναπτυγμένων πυρήνων μαζικού τουρισμού ή σε χιονοδρομικά κέντρα, αυθαίρετα σε παραδοσιακούς οικισμούς ή τμήματα πόλεων υπό προϋποθέσεις, καθώς και κατασκευές σε κατεχόμενα ακίνητα αρμοδιότητας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης, τα οποία νεμόταν νομίμως ή είχαν εξαγοραστεί.

Γίνεται μνεία ότι δικαίωμα υποβολής αίτησης υπαγωγής διέθετε ο φερόμενος ιδιοκτήτης, συνιδιοκτήτης ή συγκύριος, χωρίς να απαιτείται η συναίνεση των λοιπών συνιδιοκτητών, εκτός εάν η αυθαίρετη κατασκευή ή χρήση αφορούσε κοινόχρηστο τμήμα του ακινήτου. Η διαδικασία υπαγωγής διενεργείτο υποχρεωτικά μέσω Μηχανικού, εγγεγραμμένου στο ηλεκτρονικό σύστημα του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος (ΤΕΕ), ο οποίος πραγματοποιούσε αυτοψία, συνέλεγε τα απαιτούμενα στοιχεία, συμπλήρωνε την αίτηση και υπέβαλλε τα δικαιολογητικά στο ηλεκτρονικό σύστημα. Μετά την καταχώριση της αίτησης εκδιδόταν μοναδικός αριθμός ακινήτου και κωδικοί πληρωμής παραβόλου, το οποίο συμψηφιζόταν με το υπολογισθέν πρόστιμο. Η ολοκλήρωση της διαδικασίας υπαγωγής, κατά το άρθρο 24 του Ν. 4014/2011, πιστοποιείτο με έκδοση «Βεβαίωσης Περαιώσης», η οποία περιλάμβανε, μεταξύ άλλων, τον αριθμό δήλωσης και πρωτοκόλλου, τον ηλεκτρονικό κωδικό, την ημερομηνία δημιουργίας και τελευταίας ενημέρωσης, καθώς και τη διαβεβαίωση ότι είχαν εξοφληθεί το τέλος υπαγωγής και το ενιαίο ειδικό πρόστιμο (Τριχάκη, 2019, σ. 29). Συνοδευόταν δε από τεχνική έκθεση του Μηχανικού, στην οποία καταγράφονταν αναλυτικά οι αυθαίρετες κατασκευές που υπήχθησαν στη ρύθμιση, καθώς και από την ανάρτηση όλων των απαιτούμενων μελετών στο ηλεκτρονικό σύστημα. Σημειωτέον ότι ο υπολογισμός του προστίμου γινόταν για κάθε αυτοτελή ιδιοκτησία, αθροίζοντας το εμβαδόν κάθε κατηγορίας αυθαίρετης κατασκευής ή χρήσης και εφαρμόζοντας την τιμή ζώνης που ίσχυε στην περιοχή κατά την έναρξη ισχύος του Νόμου.

Με την υπαγωγή λοιπόν του ακινήτου στις ρυθμίσεις του Ν. 4014/2011, αναστελλόταν για χρονικό διάστημα τριάντα (30) ετών η επιβολή διοικητικών κυρώσεων, αφής στιγμής πέραν της καταβολής του ενιαίου ειδικού προστίμου, είχε ολοκληρωθεί ο φέρων οργανισμός του κτιρίου ή είχε εγκατασταθεί η αυθαίρετη χρήση έως την 28η Ιουλίου 2011 και, συγχρόνως, η χρήση αυτή δεν αντίκειτο στις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις είτε κατά τον χρόνο υπαγωγής είτε κατά τον χρόνο έκδοσης της οικοδομικής άδειας.

Παράλληλα, εισήγαγε ρητή απαγόρευση μεταβίβασης ή σύστασης εμπράγματος δικαιώματος επί ακινήτου στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή έχει πραγματοποιηθεί αυθαίρετη αλλαγή χρήσης, σύμφωνα με τις ειδικότερες προβλέψεις των άρθρων 5 παρ. 2 και 22 παρ. 3 του Ν. 1577/1985, απαγόρευση η οποία καταλάμβανε και την εισφορά ακινήτου σε εταιρεία.

Ειδικότερα, για κάθε δικαιοπραξία εν ζωή που συντάσσεται μετά τη δημοσίευση του Νόμου και έχει ως αντικείμενο τη μεταβίβαση ή σύσταση εμπράγματος δικαιώματος επί ακινήτου, συμπεριλαμβανομένων και των οικοπέδων/γηπέδων άνευ κτίσματος, απαιτείτο η επισύναψη υπεύθυνης δήλωσης του ιδιοκτήτη και βεβαίωσης Μηχανικού. Με τα ανωτέρω δηλωνόταν και βεβαιωνόταν αντιστοίχως είτε ότι στην ιδιοκτησία δεν έχουν εκτελεστεί αυθαίρετες κατασκευές που επηρεάζουν τα πολεοδομικά μεγέθη δόμησης, κάλυψης και ύψους, ούτε έχουν εγκατασταθεί

χρήσεις χωρίς άδεια, είτε ότι τυχόν υπάρχουσες αυθαιρεσίες εμπίπτουν αποκλειστικά στις εξαιρέσεις της παρ. 2 και δεν υπάγονται στις περιπτώσεις της παρ. 3 του άρθρου 23 (Τριχάκη, 2019, σ. 30). Προβλέφθηκε δε, ότι η ως άνω δήλωση και βεβαίωση θα αντικαθίστανται στο μέλλον από την «Ηλεκτρονική Ταυτότητα Κτηρίου» κατά το άρθρο 3 του Ν. 3843/2010, η οποία θα φέρει Μοναδικό Αριθμό Ακινήτου, μεταβαλλόμενο σε κάθε νέα έκδοσή της.

Για την έκδοση της βεβαίωσης του Μηχανικού και τη δυνατότητα σύνταξης συμβολαιογραφικής πράξης, απαιτείτο αρχικά η πλήρης εξόφληση του ενιαίου ειδικού προστίμου. Ωστόσο, μετά την τροποποίηση του άρθρου 24 παρ. 11 με το άρθρο 2 παρ. 1 του Ν. 4117/2013, προβλέφθηκε ότι, ακόμη και με την καταβολή ποσοστού 30% του συνολικού ποσού προστίμου έως τις 31-05-2013, ήταν επιτρεπτή η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος, συμπεριλαμβανομένης της αρχικής ή τροποποιητικής σύστασης οριζοντίων ή καθέτων ιδιοκτησιών, επί ακινήτου στο οποίο είχε εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή είχε εγκατασταθεί αυθαίρετη χρήση.

Η νομοθετική αυτή ρύθμιση δεν περιορίστηκε μόνο στη νομική και πολεοδομική τακτοποίηση των αυθαιρέτων, αλλά ενσωμάτωσε και μία περιβαλλοντική διάσταση. Ο νομοθέτης, επιδιώκοντας την αντιμετώπιση του χρόνιου προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης, συνέδεσε την τακτοποίηση των αυθαιρέτων με την έννοια του «περιβαλλοντικού ισοζυγίου», στο πλαίσιο του οποίου ένα μέρος των εσόδων από τα πρόστιμα θα κατευθυνόταν σε έργα περιβαλλοντικής αναβάθμισης, όπως η δημιουργία κοινόχρηστων χώρων πρασίνου. Η σύλληψη αυτή στόχευε στην εξισορρόπηση της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης που προκαλεί η νομιμοποίηση αυθαιρέτων με αντίστοιχες περιβαλλοντικές ωφέλειες. Σε αντίθεση, λοιπόν, με προηγούμενες ρυθμίσεις, ο Ν. 4014/2011 εισήγαγε την καινοτόμο έννοια του «οικιστικού-περιβαλλοντικού ισοζυγίου». Κατά την προσέγγιση αυτή, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της νομιμοποίησης αντισταθμίζονται μέσω της αξιοποίησης μέρους των εσόδων από τα πρόστιμα για τη χρηματοδότηση φιλοπεριβαλλοντικών έργων και παρεμβάσεων σε περιοχές με αυξημένη συγκέντρωση αυθαιρέτων. Ενδεικτικά, δήμοι με εκτεταμένη αυθαίρετη δόμηση θα μπορούσαν να λάβουν οικονομική ενίσχυση για τη δημιουργία χώρων πρασίνου, πάρκων ή λοιπών κοινόχρηστων υποδομών, με σκοπό την αναβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος και την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ισορροπίας.

Ωστόσο, ο Ν. 4014/2011 δεν είχε τελικώς αίσια νομοθετική πορεία, καθώς οι διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 3 και 24 κρίθηκαν αντισυνταγματικές με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 3341/2013, 1118/2014 και 1119/2014, με Πρόεδρο τον Κωνσταντίνο Μενουδάκο και εισηγήτρια την τέως Πρόεδρο της Δημοκρατίας, Αικατερίνη Σακελλαροπούλου (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 44). Το ανώτατο ακυρωτικό, στηριζόμενο στην πάγια νομολογία του, έκρινε ότι η νομιμοποίηση αυθαιρέτων αντιτίθεται ευθέως στο άρθρο 24 του Συντάγματος, παρά

τις φραστικές καινοτομίες και τους ρητορικούς νεολογισμούς του νομοθέτη, όπως η εισαγωγή των όρων «παραπληρωματικό ακίνητο» και «σύστημα πράσινης χρήσης αυθαιρέτων υπερβάσεων δόμησης».

Με τις προαναφερθείσες αποφάσεις το ΣτΕ έκρινε ότι οι ρυθμίσεις του Ν. 4014/2011 ανέτρεπαν τον επιβαλλόμενο από το άρθρο 24 του Συντάγματος ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό, αλλοιώνοντας τη λειτουργικότητα των οικισμών και επιδεινώνοντας τους όρους διαβίωσης των κατοίκων. Η αναστολή κατεδάφισης επερχόταν με μόνη την υποβολή αίτησης και την καταβολή του ενιαίου ειδικού προστίμου, χωρίς εξατομικευμένη κρίση της διοίκησης, βάσει πολεοδομικών και κτιριολογικών κριτηρίων. Το Δικαστήριο τόνισε ότι εισπρακτικοί σκοποί δεν θεμελιώνουν λόγο δημοσίου συμφέροντος ικανό να δικαιολογήσει σοβαρές επιπτώσεις σε συνταγματικά αγαθά όπως το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον, ενώ η διοχέτευση εσόδων στο Πράσινο Ταμείο δεν αρκεί για να καταστήσει τις διατάξεις συνταγματικές, εφόσον η εξαίρεση καταλαμβάνει αδιακρίτως κάθε αυθαίρετη κατασκευή που πληροί τυπικά τις προϋποθέσεις.

Η δικαστική ακύρωση των σχετικών διατάξεων του Ν. 4014/2011 προκάλεσε, όπως ήταν αναμενόμενο, σημαντική αναστάτωση σε μεγάλο αριθμό ιδιοκτητών, οι οποίοι είχαν ήδη υπαχθεί στο καθεστώς του νόμου, ολοκληρώνοντας τη διαδικασία «τακτοποίησης» και καταβάλλοντας τα προβλεπόμενα χρηματικά ποσά. Υπό το φως της αντισυνταγματικότητας, θα ήταν λογικό η Διοίκηση να ανακαλέσει τις πράξεις υπαγωγής και να επιστρέψει τα καταβληθέντα πρόστιμα, καθώς και να παύσει την έκδοση κάθε νέας διοικητικής πράξης, όπως αδειών δόμησης, που στηρίζεται στις ακυρωθείσες διατάξεις. Εξάλλου, οποιαδήποτε πράξη εκδοθείσα κατ' εφαρμογή του Ν. 4014/2011, εφόσον προσβαλλόταν δικαστικά, θα έπρεπε να ακυρωθεί.

5.3.3 Ο Ν. 4178/2013 – Ενίσχυση ελέγχου και νέες καινοτομίες

Ωστόσο, η κρίση του ΣτΕ δεν στηρίχθηκε σε παραβίαση της αρχής της ισότητας ή της αρχής του κράτους δικαίου, όπως συνέβαινε σε παλαιότερες αποφάσεις, γεγονός που άφησε περιθώριο στον νομοθέτη να προχωρήσει σε νέα ρύθμιση. Εκμεταλλευόμενος το συγκεκριμένο σημείο, προχώρησε άμεσα στη θέσπιση του Ν. 4178/2013⁸, ο οποίος επανέλαβε ουσιαστικά το ίδιο νομοθετικό πρότυπο, καλώντας όσους είχαν ήδη υπαχθεί ή επρόκειτο να υπαχθούν στον Ν. 4014/2011 να ενταχθούν στο νέο πλαίσιο με απλή αίτηση, προβλέποντας παράλληλα τον συμψηφισμό των ήδη καταβληθέντων προστίμων. Στόχος του ήταν να ρυθμίσει εκ νέου το καθεστώς υπαγωγής αυθαιρέτων, ενισχύοντας την «κόκκινη γραμμή» που είχε τεθεί με τον προγενέστερο νόμο ως προς τις αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις που είχαν εκτελεστεί ή

⁸Ο Νόμος αυτός διατηρήθηκε σε ισχύ για περίπου τέσσερα έτη, με αλλεπάλληλες παρατάσεις, έως την αντικατάστασή του από τον Ν. 4495/2017.

εγκατασταθεί μέχρι τις 28-07-2011. Η δε υπαγωγή στον Ν. 4178/2013 αποτέλεσε προϋπόθεση *sinequa non* για την απόκτηση ή τη μεταβίβαση εμπραγμάτων δικαιωμάτων σε ακίνητα, ενώ όσα αυθαίρετα δημιουργήθηκαν μεταγενεστέρως της ως άνω ημερομηνίας υπάγονταν σε άμεση κατεδάφιση.

Η απόφαση 1858/2015 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας σηματοδότησε μία κρίσιμη καμπή στη νομολογία περί αυθαιρέτων, καθώς, για πρώτη φορά μετά τις έντονες ταλαντεύσεις που είχαν προηγηθεί, οι διατάξεις του Ν. 4178/2013, στον βαθμό που προέβλεπαν την αναστολή επιβολής κυρώσεων και την οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών και μεταγενέστερων χρήσεων μετά το έτος 1983, κρίθηκαν κατά πλειοψηφία ως συνταγματικά ανεκτές, τούτο δε διότι το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι ο νομοθέτης, λαμβάνοντας υπόψη την έκταση, την ένταση και τη γεωγραφική διασπορά του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, αλλά και τα νέα τεχνολογικά και οικονομικά δεδομένα που καθιστούν αναγκαία την υιοθέτηση αποδοτικότερων μηχανισμών ελέγχου, επιχείρησε να διαμορφώσει ένα επαρκώς ολοκληρωμένο σύστημα αντιμετώπισης, το οποίο να αναστέλλει την περαιτέρω δημιουργία αυθαιρέτων και, παράλληλα, να προάγει την αποτροπή και πρόληψη μέσω της ενίσχυσης σύγχρονων και αποτελεσματικών ελεγκτικών διαδικασιών. Και υπό την οπτική αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν υπονομεύουν τη θεμελιώδη νομολογιακή αρχή, σύμφωνα με την οποία ο χωρικός σχεδιασμός αποτελεί αναγκαίο συνταγματικό υπόβαθρο για κάθε μορφή δόμησης, αλλά ότι αντιθέτως, οφείλει να συνεκτιμηθεί η παγκοίνως διαπιστωμένη αδυναμία ουσιαστικής εφαρμογής των μέτρων κατεδάφισης επί σειρά δεκαετιών, σε συνδυασμό με τη διοικητική αδυναμία πλήρους υλοποίησης ενός τόσο βαρέος μέτρου στο παρόν στάδιο της πολεοδομικής πραγματικότητας.

Παρά ταύτα, η Ολομέλεια επεσήμανε ότι οι ρυθμίσεις του Ν. 4178/2013 εμφανίζουν ουσιώδη πλημμέλεια ως προς τη συμβατότητά τους με τις παγίως ερμηνευθείσες διατάξεις των Ν. 720/1977 και 3044/2002, ιδίως δε ως προς την κατ' αρχήν απαγόρευση οριστικής νομιμοποίησης αυθαίρετων κατασκευών και χρήσεων αποκλειστικώς με την υποβολή δήλωσης και την καταβολή προστίμου, διά της οποίας παρακάμπτεται η κατ' ανάγκην απαιτούμενη πολεοδομική αξιολόγηση, η οποία, κατά τη σταθερή νομολογία του Δικαστηρίου, πρέπει να συσχετίζει το μέγεθος, το είδος και τη σημασία της αυθαίρετης κατασκευής με τη συνολική επιβάρυνση του οικιστικού ιστού και να τελεί σε αναλογία προς τις συγκεκριμένες περιστάσεις του οικιστικού περιβάλλοντος, στοιχείο που, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, απουσιάζει από τον μηχανισμό του Ν. 4178/2013 και υπονομεύει τη συνταγματική νομιμότητα των διαδικασιών του.

Η στροφή αυτή προς μία περισσότερο ρεαλιστική, λειτουργική και απολύτως συμβατή με την πολεοδομική πραγματικότητα προσέγγιση δεν υπήρξε αιφνίδια, τουναντίον, είχε προϋδαστεί ήδη

με την απόφαση 3341/2013 της Ολομέλειας, στην οποία ο τότε Αντιπρόεδρος και τέσσερις Σύμβουλοι μειοψήφησαν, διατυπώνοντας την άποψη ότι οι προσωρινές διατάξεις του Ν. 4014/2011 και τα μεταβατικά μέτρα που τις συνόδευαν δικαιολογούνταν από το Σύνταγμα όχι επειδή επέτρεπαν *de facto* νομιμοποίηση αυθαιρέτων, αλλά επειδή παρείχαν ένα μεταβατικό και αναγκαίο ενδιάμεσο στάδιο μέχρι την υιοθέτηση αποτελεσματικών πολεοδομικών μέτρων, ικανών να ανακόψουν την τάση δημιουργίας «νέων γενεών» αυθαιρέτων και να ευθυγραμμίσουν τη διοικητική δράση με τις απαιτήσεις του άρθρου 24 του Συντάγματος.

Ενόψει όλων αυτών, η Ολομέλεια, αξιοποιώντας την εμπειρία εφαρμογής παρελθόντων νομοθετημάτων και λαμβάνοντας υπόψη τις εμφανείς αντικειμενικές δυσχέρειες πλήρους πάταξης της αυθαίρετης δόμησης, τόνισε στην απόφαση 1858/2015 ότι καθίσταται απολύτως αναγκαία η σύμπραξη νομοθέτη και δικαστή για τη διαμόρφωση ενός συστήματος που να επιτυγχάνει, ταυτοχρόνως, ουσιαστική καταγραφή και δίκαιη αντιμετώπιση της ήδη διαμορφωμένης κατάστασης στις αστικές και μη περιοχές της χώρας, καθώς και την αποτελεσματική αποτροπή νέων πολεοδομικών παραβάσεων (Γιαννακούρου, 2022, σ. 295). Ωστόσο, παρά την προσπάθεια αυτή και ενόψει του γεγονότος ότι εντός μόλις διετίας από τη δημοσίευση της απόφασης ο νομοθέτης προχώρησε σε νέο συνολικό ρυθμιστικό πλαίσιο για την αυθαίρετη δόμηση, κατέστη σαφές ότι οι αδυναμίες του Ν. 4178/2013 ήταν τέτοιας έκτασης, ώστε να απαιτηθεί η σχεδόν πλήρης αντικατάστασή του από μεταγενέστερο νομοθέτημα, το οποίο επιχείρησε να αναδιαρθρώσει εκ βάθρων το σύνολο της σχετικής πολεοδομικής ρύθμισης (Γιαννακούρου, 2022, σ. 294-295).

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 4178/2013, το οποίο αναπαράγει σχεδόν αυτούσιο το άρθρο 23 παρ. 1 του Ν. 4014/2011, από τη δημοσίευση του νόμου απαγορεύεται και είναι απολύτως άκυρη κάθε μεταβίβαση ή σύσταση εμπράγματος δικαιώματος επί ακινήτου, στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή έχει εγκατασταθεί αυθαίρετη αλλαγή χρήσης, κατά την έννοια των άρθρων 5 παρ. 2 και 22 παρ. 3 του Ν. 1577/1985 (ΓΟΚ).

Για τον προσδιορισμό των εννοιών αυτών, η διάταξη παραπέμπει στις προαναφερόμενες διατάξεις του ΓΟΚ, ο οποίος όμως, ήδη από τις 9 Απριλίου 2012, έχει αντικατασταθεί από τον Νέο Οικοδομικό Κανονισμό (Ν. 4067/2012). Βέβαια, στον ΝΟΚ περιλαμβάνονται αντίστοιχοι ορισμοί στα άρθρα 4 παρ. 5 και 5 παρ. 1, χωρίς ουσιαστικές αποκλίσεις από τις προγενέστερες ρυθμίσεις, δεδομένου ότι ως αυθαίρετη και κατεδαφιστέα θεωρείται κάθε κατασκευή που εκτελείται ή έχει εκτελεσθεί χωρίς οικοδομική άδεια, άδεια δόμησης, έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας ή έγγραφη ενημέρωση, όπως αυτά ορίζονται στο ίδιο άρθρο, ή η οποία υπερβαίνει τους όρους της εκδοθείσας άδειας, ή έχει ανεγερθεί βάσει άδειας που ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε, ή παραβιάζει γενικές ή ειδικές πολεοδομικές διατάξεις και τις μέγιστες προβλεπόμενες ανοχές.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 ΝΟΚ, η αλλαγή χρήσης ενός κτιρίου ή τμήματός του είναι επιτρεπτή μόνο εφόσον η νέα χρήση προβλέπεται από τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις, ενώ για την πραγματοποίησή της απαιτείται η έκδοση άδειας δόμησης και η ενημέρωση της Ταυτότητας Κτιρίου, άλλως σε διαφορετική περίπτωση, η κατασκευή χαρακτηρίζεται αυθαίρετη.

Κατόπιν των ανωτέρω υπαγωγή στις ρυθμίσεις του Ν. 4178/2013 μπορούσαν να τύχουν αυθαίρετες κατασκευές ή αυθαίρετες αλλαγές χρήσης, υπό την προϋπόθεση ότι ο φέρων οργανισμός τους είχε ανεγερθεί πριν από τις 28.07.2011 ή ότι η αυθαίρετη χρήση είχε εγκατασταθεί πριν από την ημερομηνία αυτή, ημερομηνία που θεσπίστηκε για πρώτη φορά με τον Ν. 4014/2011 ως όριο για την ένταξη σε ρύθμιση νομιμοποίησης ή «τακτοποίησης» αυθαίρετων κατασκευών, με τις λοιπές διαδικαστικές προϋποθέσεις και περιορισμούς που ορίζονται στα επόμενα άρθρα του νόμου.

Κρίνεται αναγκαίο να διευκρινιστεί ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το σύνολο της δομικής κατασκευής ανεγείρεται χωρίς άδεια δόμησης ή οικοδομική άδεια, ή κατόπιν ανάκλησης αυτής, ή κατά παράβαση των κείμενων πολεοδομικών διατάξεων και των ανώτατων ορίων ανοχών (άρθρο 4 παρ. 5 περ. α, γ και δ ΝΟΚ), το ακίνητο υπάγεται στις διατάξεις του Ν. 4178/2013 και ρυθμίζεται ως εξ ολοκλήρου αυθαίρετο. Από την άλλη, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το κτίσμα έχει ανεγερθεί βάσει ισχύουσας οικοδομικής άδειας, πλην όμως έχουν πραγματοποιηθεί προσθήκες καθ' υπέρβαση αυτής (άρθρο 4 παρ. 5 περ. β ΝΟΚ) οι αυθαίρετες κατασκευές που υφίστανται κρίνονται αυτοτελώς και δεν επηρεάζουν τα νόμιμα τμήματα του κτίσματος, εφόσον αυτά δεν τελούν σε λειτουργική ενότητα με την αυθαίρετη κατασκευή. Συνεπώς, οι κυρώσεις επιβάλλονται αποκλειστικά στο αυθαίρετο τμήμα που έχει ανεγερθεί καθ' υπέρβαση της άδειας, χωρίς να θίγεται το νομικό καθεστώς των υπολοίπων, νομίμως υφισταμένων τμημάτων του κτιρίου.

Περαιτέρω, ο νομοθέτης, με τις διατάξεις του άρθρου 9 του Ν. 4178/2013, προχώρησε στη συστηματική κατάταξη των αυθαίρετων κατασκευών και αλλαγών χρήσης σε πέντε διακριτές κατηγορίες, η ταξινόμηση των οποίων συνδέεται άμεσα με το είδος και την έκταση της πολεοδομικής παράβασης (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 44-45), αλλά και με το καθεστώς της ρύθμισης που παρέχεται, καθορίζοντας εάν η σχετική παράβαση μπορεί να τύχει οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση ή αντιθέτως, αν προβλέπεται μόνο αναστολή επιβολής κυρώσεων για ορισμένο χρονικό διάστημα, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

Για τις τρεις πρώτες κατηγορίες αυθαιρέτων (Α, Β και Γ) παρέχεται η δυνατότητα οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση και κάθε συνακόλουθη διοικητική κύρωση, υπό τη δέσμευση καταβολής παραβόλου ή/και ενιαίου ειδικού προστίμου. Στην Κατηγορία Α, κατά την περ. α του

άρθρου, εντάσσονται αυθαίρετες κατασκευές σε κτίρια με αποκλειστική χρήση κατοικία, οι οποίες υφίστανται προ της 9ης Ιουνίου 1975. Η Κατηγορία Β, αντιστοίχως, περιλαμβάνει αυθαίρετες κατασκευές που έχουν ολοκληρωθεί έως την 1η Ιανουαρίου 1983, ενώ στην Κατηγορία Γ υπάγονται αυθαίρετες μικρής κλίμακας πολεοδομικές παραβάσεις, οι οποίες απαριθμούνται περιοριστικά στον νόμο (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 45).

Η τέταρτη κατηγορία (Κατηγορία Δ) περιλαμβάνει αυθαίρετες κατασκευές ή αυθαίρετες αλλαγές χρήσης που δεν υπερβαίνουν σε ποσοστό μεγαλύτερο του 40% τα εγκεκριμένα πολεοδομικά μεγέθη κάλυψης και δόμησης και σε ποσοστό μεγαλύτερο του 20% το εγκεκριμένο πολεοδομικό μέγεθος του ύψους, όπως αυτά προκύπτουν από την ισχύουσα οικοδομική άδεια, οι οποίες δύναντο να τύχουν αναστολής για 30 χρόνια της επιβολής κυρώσεων μετά την υπαγωγή, ενώ η πέμπτη κατηγορία λειτουργεί ως κατηγορία ρύθμισης λοιπών παραβάσεων (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 45). Και τούτο διότι καλύπτει κάθε αυθαίρετη κατασκευή ή αλλαγή χρήσης που δεν υπάγεται στις προηγούμενες κατηγορίες. Οι αυθαιρεσίες αυτής της κατηγορίας (Κατηγορίας Ε) δύνανται να εξαιρεθούν οριστικώς της κατεδάφισης είτε μέσω του πολεοδομικού σχεδιασμού της περιοχής στην οποία εντάσσονται είτε με την ανταλλαγή ή εξαγορά συντελεστή δόμησης ισοδύναμου με την υπέρβαση δόμησης που έχει πραγματοποιηθεί. Σημειώνεται ότι η δυνατότητα υπαγωγής στην πέμπτη κατηγορία δεν είναι απεριόριστη, καθόσον ο νομοθέτης θέσπισε ρητές εξαιρέσεις για περιβαλλοντικά ευαίσθητες ή προστατευόμενες περιοχές, όπως ο αιγιαλός, οι δασικές εκτάσεις, οι αρχαιολογικοί χώροι και οι κοινόχρηστοι χώροι, κατά την έννοια της παρ. 2 του άρθρου 2 του Ν. 4178/2013. Η απαγόρευση αυτή καταλαμβάνει τις ανωτέρω περιπτώσεις ακόμη και εάν υπάγονται στις εξαιρέσεις της παρ. 2 του άρθρου 1, δεδομένου ότι, λόγω του αυξημένου καθεστώτος προστασίας που απορρέει από το Σύνταγμα και την ειδική νομοθεσία, οι εν λόγω περιοχές εξαιρούνται ρητώς από οποιαδήποτε δυνατότητα νομιμοποίησης δυνάμει των διατάξεων του παρόντος νόμου.

5.3.3.1 Η απαγόρευση μεταβιβάσεων και ο μηχανισμός ελέγχου

Όπως προελέχθη, η κύρια κύρωση που επαναφέρει ο Ν. 4178/2013, ήδη προβλεφθείσα αυτούσια στον Ν. 4014/2011 και, με ανάλογη διατύπωση, στον Ν. 1337/1983, συνίσταται στην επί ποινή απόλυτης ακυρότητας απαγόρευση μεταβίβασης ή σύστασης εμπράγματων δικαιωμάτων επί ακινήτων στα οποία έχουν εκτελεσθεί αυθαίρετες κατασκευές ή έχουν εγκατασταθεί αυθαίρετες αλλαγές χρήσης. Στο πλαίσιο αυτό, ο περιορισμός της δυνατότητας διάθεσης εμπράγματων δικαιωμάτων επί ακινήτων με αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις λειτουργεί ως ισχυρό αντικίνητρο για τη δημιουργία νέων αυθαιρέτων, καθώς υποβαθμίζει την οικονομική αξία των ακινήτων αυτών, στερώντας από τον ιδιοκτήτη τους την προοπτική αξιοποίησής τους μέσω πώλησης, υποθήκευσης, σύστασης επικαρπίας ή άλλης εμπράγματης διάθεσης. Παράλληλα, ασκεί έντονη πίεση στους ιδιοκτήτες να υπαχθούν στις διατάξεις του Ν. 4178/2013, να δηλώσουν

τις αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις και να καταβάλουν το προβλεπόμενο παράβολο και το ενιαίο ειδικό πρόστιμο, ανάλογα με την κατηγορία υπαγωγής, προκειμένου να επιτύχουν είτε την οριστική εξαίρεση είτε την προσωρινή αναστολή των κυρώσεων, περιλαμβανομένης της απαγόρευσης εμπράγματης διάθεσης.

Το άρθρο δε 1 παρ. 2 του νόμου καθορίζει συγκεκριμένες εξαιρέσεις από την απαγόρευση της παρ. 1, οι οποίες αφορούν ακίνητα ανεγερθέντα προ του 1955, ακίνητα που έχουν εξαιρεθεί από την κατεδάφιση με τον Ν. 1337/1983, ακίνητα νομιμοποιημένα ή διατηρητέα δυνάμει προγενέστερων νομοθετικών διατάξεων, καθώς και ακίνητα για τα οποία έχει ανασταλεί η κατεδάφιση χωρίς να έχει απορριφθεί η αίτηση εξαίρεσης ή έχουν υπαχθεί στις ρυθμίσεις του Ν. 4014/2011. Σε σύγκριση με το άρθρο 23 Ν. 4014/2011, η διάταξη του Ν. 4178/2013 προσθέτει και την κατηγορία των ακινήτων που είχαν απαλλαγεί από την κατεδάφιση βάσει του Ν. 720/1977 (άρθρο 1 παρ. 2 περ. β), νόμου που είχε κριθεί αντισυνταγματικός και παύσει να εφαρμόζεται.

Η απαγόρευση μεταβίβασης ή σύστασης εμπράγματος δικαιώματος επί ακινήτων με αυθαίρετες κατασκευές ή αλλαγές χρήσης διασφαλίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 3 Ν. 4178/2013, μέσω της υποχρέωσης επισύναψης, σε κάθε δικαιοπραξία εν ζωή με αντικείμενο τη μεταβίβαση ή σύσταση εμπράγματος δικαιώματος, υπεύθυνης δήλωσης του ιδιοκτήτη και βεβαίωσης Μηχανικού. Μέσω των εγγράφων αυτών δηλώνεται και βεβαιώνεται, αντιστοίχως, ότι α) «στο ακίνητο δεν υπάρχει κτίσμα», β) «στο ακίνητο ή στη διακεκριμένη αυτοτελή οριζόντια ή κάθετη ιδιοκτησία, εξαιρουμένων των κοινοκτητών ή κοινοχρήστων χώρων, δεν έχουν εκτελεστεί αυθαίρετες κατασκευές καθ' υπέρβαση της δόμησης, κάλυψης και του ύψους που προβλέπονται ή δεν έχουν εγκατασταθεί χρήσεις χωρίς άδεια» ή γ) «οι αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις που υφίστανται εμπίπτουν σε κάποια από τις εξαιρέσεις του άρθρου 1 παρ. 2 και δεν υπάγονται σε καμία περίπτωση του άρθρου 2». Σύμφωνα δε με το άρθρο 3 παρ. 1δ του Ν. 4178/2013, οι βεβαιώσεις Μηχανικών ισχύουν για χρονικό διάστημα δύο (2) μηνών. Πριν από τη σύνταξη οποιουδήποτε συμβολαίου, οι βεβαιώσεις⁹ αυτές υποβάλλονται ηλεκτρονικά στην αρμόδια αρχή του πληροφοριακού

⁹Κατά το άρθρο 3 παρ. 1γ του ίδιου νόμου, η βεβαίωση συνοδεύεται από τοπογραφικό διάγραμμα εξαρτημένο από το κρατικό σύστημα συντεταγμένων, το οποίο πρέπει να περιλαμβάνει τη μεθοδολογία εξάρτησης και τις συντεταγμένες των τριγωνομετρικών σημείων που χρησιμοποιήθηκαν. Κατ' εξαίρεση, η προσκόμιση του ως άνω τοπογραφικού διαγράμματος δεν απαιτείται στις κάτωθι περιπτώσεις και δη α) για ακίνητα εντός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου ή εντός ορίων οικισμού, για τα οποία, έως τη δημοσίευση του νόμου, έχει καταρτιστεί συμβολαιογραφική πράξη σύστασης οριζόντιας ή κάθετης ιδιοκτησίας ή έχει εκδοθεί οικοδομική άδεια, β) για ακίνητα εντός σχεδίου πόλεως, όπου έχει κυρωθεί πράξη εφαρμογής, γ) για ακίνητα εκτός σχεδίου πόλεως, μη άρθια και μη οικοδομήσιμα βάσει του εμβαδού του τίτλου, και δ) για ακίνητα προερχόμενα από αναδασμό ή διανομή, εφόσον η αντικειμενική τους αξία δεν υπερβαίνει τις 15.000 ευρώ, με εξαίρεση όσα βρίσκονται εντός καθορισμένης Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), για τα οποία, σε κάθε περίπτωση, απαιτείται το τοπογραφικό της περ. Γ.

συστήματος και λαμβάνουν μοναδικό αριθμό, ο οποίος συνδέεται αποκλειστικά με το συγκεκριμένο ακίνητο (Κουτελοπούλου, 2020). Η βεβαίωση προσαρτάται υποχρεωτικά στο συμβόλαιο και ο μοναδικός αριθμός της μνημονεύεται ρητώς σε αυτό, ενώ κατά το διάστημα ισχύος της δύναται να χορηγείται επικυρωμένο αντίγραφο της από Συμβολαιογράφο.

Η εφαρμογή των παραπάνω ρυθμίσεων εξειδικεύθηκε και με την υπ' αριθ. 2254/30-8-2013 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΦΕΚ 2184 Β' /5-9-2013), δυνάμει της οποίας θεσπίστηκε ειδικό κανονιστικό πλαίσιο αναφορικά με τη διαδικασία απεικόνισης και επισύναψης των σχεδιαγραμμάτων που αφορούσαν στην τακτοποίηση χώρων μετά την περαίωση της υπαγωγής ακινήτων στις διατάξεις των προαναφερομένων νόμων περί αυθαιρέτων. Κατά το άρθρο 2 της ως άνω υπουργικής απόφασης, οι χώροι που τακτοποιούνταν έπρεπε να αποτυπώνονται σε σχέδια κατόψεως, τα οποία υποχρεωτικώς επισυνάπτονταν στα συμβολαιογραφικά έγγραφα. Τα εν λόγω σχέδια όφειλαν να φέρουν την υπογραφή τόσο των συμβαλλομένων μερών όσο και του Μηχανικού που είχε αναλάβει τη διαδικασία υπαγωγής.

Ειδικότερα, στην περίπτωση κατά την οποία τα σχέδια αυτά δεν είχαν ακόμη υποβληθεί ηλεκτρονικά στο πληροφοριακό σύστημα του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, ο συντάξας Μηχανικός, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 2 της υπουργικής απόφασης, είχε την υποχρέωση να υπογράφει και να σφραγίζει τα αντίγραφα των σχεδίων, να αναγράφει επ' αυτών τον ηλεκτρονικό κωδικό της δήλωσης υπαγωγής στον ν. 4178/2013 και να δηλώνει ρητώς ότι έχει στη διάθεσή του όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά στοιχεία και μελέτες, τα οποία και θα υποβάλει ηλεκτρονικά εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Με τον τρόπο αυτόν, διασφαλιζόταν η αυθεντικότητα των σχεδίων που επισυνάπτονταν στο συμβόλαιο, ακόμη και πριν από την ολοκλήρωση της ηλεκτρονικής διαδικασίας.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του ιδίου άρθρου, εάν τα σχέδια και τα δικαιολογητικά δεν είχαν ακόμη εισαχθεί στο ηλεκτρονικό σύστημα, αυτά όφειλαν να συνοδεύονται από υπεύθυνη δήλωση του Μηχανικού, συντασσόμενη επί εντύπου του Ν. 1599/1986, η οποία επίσης επισυνάπτονταν στο συμβόλαιο. Με την εν λόγω υπεύθυνη δήλωση, ο Μηχανικός βεβαίωνε υπευθύνως ότι τα σχέδια που παραδόθηκαν και προσαρτήθηκαν στο συμβολαιογραφικό έγγραφο ήταν ταυτόσημα με εκείνα που θα εισάγονταν σε ηλεκτρονική μορφή στο πληροφοριακό σύστημα του ΤΕΕ. Έτσι, καθιερώθηκε ένα ενδιάμεσο στάδιο εγγύησης της ταυτότητας των σχεδίων, με σκοπό την αποτροπή αλλοιώσεων και την εξασφάλιση της συμβατότητας των φυσικών αντιγράφων με τα ηλεκτρονικά αρχεία.

Σημαντική καινοτομία αποτέλεσε επίσης η πρόβλεψη ότι τα δικαιολογητικά στοιχεία, κατά τον χρόνο ισχύος τους, καθώς και τα σχέδια που επισυνάπτονταν σε δικαιοπραξίες, μπορούσαν να

επικυρώνονται από τον Συμβολαιογράφο, προκειμένου να χρησιμοποιηθούν και να προσαρτηθούν σε μεταγενέστερες πράξεις. Η ρύθμιση αυτή ενίσχυε την ασφάλεια δικαίου, διασφαλίζοντας τη δυνατότητα αξιοποίησης των ιδίων σχεδίων και εγγράφων χωρίς την ανάγκη εκ νέου έκδοσής τους, υπό την προϋπόθεση ότι είχαν ήδη επικυρωθεί επισήμως.

Τέλος, κατά την παράγραφο 5 του άρθρου 2 της εν λόγω υπουργικής απόφασης, ορίστηκε ρητώς ότι από την έναρξη ισχύος της η συνολική διαδικασία υπαγωγής, ήτοι τόσο η ένταξη όσο και η περαίωση, θα διεκπεραιώνεται αποκλειστικά μέσω του ηλεκτρονικού πληροφοριακού συστήματος. Με τον τρόπο αυτόν, καθιερώθηκε η υποχρεωτική πλήρης ψηφιοποίηση της διαδικασίας, η οποία διασφάλιζε την ακεραιότητα των δεδομένων, τον έλεγχο της τήρησης των νομίμων προϋποθέσεων και την ενιαία εφαρμογή της νομοθεσίας, περιορίζοντας παράλληλα τον κίνδυνο καταχρηστικών πρακτικών (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 49-50). Η υιοθέτηση της ηλεκτρονικής διαδικασίας δεν είχε μόνο τεχνική ή διαχειριστική σημασία, αλλά συνδέεται ευθέως με τον ευρύτερο στόχο του νομοθέτη να επιτύχει διαφάνεια, ασφάλεια και ενιαία παρακολούθηση της διαδικασίας τακτοποίησης αυθαίρετων, εντάσσοντας έτσι τον έλεγχο της αυθαίρετης δόμησης σε ένα πλαίσιο συμβατό με τις αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης.

Στο πλαίσιο αυτό και προς πληρέστερη κατανόηση της νομοθετικής εξέλιξης και των διαφοροποιήσεων στον τρόπο αντιμετώπισης της αυθαίρετης δόμησης, κρίνεται σκόπιμη η συγκριτική επισκόπηση των ρυθμίσεων του Ν. 4178/2013 και του Ν. 1337/1983. Η πλέον ουσιώδης διαφοροποίηση εντοπίζεται στον μηχανισμό ελέγχου τήρησης της απαγόρευσης, καθόσον στο πλαίσιο του Ν. 1337/1983, η συμμόρφωση εξασφαλιζόταν μέσω της υποχρέωσης αναφοράς και επισύναψης της οικοδομικής άδειας στο συμβολαιογραφικό έγγραφο μεταβίβασης (άρθρο 17 παρ. 12 εδ. 1).

Αντιθέτως, ο Ν. 4178/2013 εισάγει έναν ενισχυμένο μηχανισμό προληπτικού ελέγχου, καθιερώνοντας την υποχρέωση προσάρτησης σε κάθε μεταβίβαση υπεύθυνης δήλωσης του ιδιοκτήτη και βεβαίωσης μηχανικού, με τις οποίες δηλώνεται και βεβαιώνεται, αντιστοίχως, ότι στο ακίνητο δεν υφίστανται αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις ή ότι αυτές εμπίπτουν στις προβλεπόμενες εξαιρέσεις. Επιπροσθέτως, το άρθρο 6 του Ν. 4178/2013 εισάγει πλέγμα αυστηρών κυρώσεων και για όλα τα εμπλεκόμενα πρόσωπα που παραβαίνουν τις ανωτέρω υποχρεώσεις. Συγκεκριμένα, Μηχανικοί που εκδίδουν ανακριβείς βεβαιώσεις, Συμβολαιογράφοι που συντάσσουν τα σχετικά συμβόλαια, μεσίτες που μεσολαβούν, δικηγόροι που παρίστανται κατά τη σύνταξή τους, υποθηκοφύλακες ή προϊστάμενοι κτηματολογικών γραφείων που τα μεταγράφουν, καθώς και οι ίδιοι οι δικαιοπρακτούντες, υπόκεινται σε ποινή φυλάκισης τουλάχιστον έξι (6) μηνών και σε χρηματική ποινή από τριάντα χιλιάδες (30.000) έως εκατό χιλιάδες (100.000) ευρώ, αναλόγως της αξίας της αυθαίρετης κατασκευής. Ειδικώς για τους

Μηχανικούς, η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου προβλέπει, ανεξάρτητα από την ποινική τους δίωξη, την προσωρινή ή οριστική απαγόρευση άσκησης του επαγγέλματος, κατόπιν απόφασης των αρμοδίων πειθαρχικών οργάνων, αναλόγως της βαρύτητας της παράβασης. Η ρύθμιση αυτή μετακυλίζει την ευθύνη ελέγχου από τα διοικητικά όργανα στους ιδιώτες επαγγελματίες, ιδίως Μηχανικούς και Συμβολαιογράφους, οι οποίοι υπέχουν ποινικές κυρώσεις σε περίπτωση παράβασης, ενώ αντίστοιχες ευθύνες φέρουν και οι μεσίτες, δικηγόροι, υποθηκοφύλακες και προϊστάμενοι κτηματολογικών γραφείων που μετέχουν στη διαδικασία, όπως αναλύθηκε ανωτέρω. Με τον τρόπο αυτό, ο νομοθέτης ενισχύει τον προληπτικό χαρακτήρα της απαγόρευσης, επιστρατεύοντας τον ιδιωτικό τομέα ως κρίσιμο παράγοντα στην εφαρμογή και τήρηση του νομοθετικού πλαισίου.

Η καινοτομία του Ν. 4178/2013 δεν περιορίστηκε στην επανάληψη υφιστάμενων ρυθμίσεων. Ο νομοθέτης προέβλεψε την ανάπτυξη νέων μηχανισμών ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης, όπως η αξιοποίηση αεροφωτογραφιών και δορυφορικών απεικονίσεων για τον εντοπισμό πολεοδομικών παραβάσεων, η καθιέρωση ηλεκτρονικής καταγραφής όλων των κτιρίων, η εισαγωγή ελεγκτών δόμησης για κάθε στάδιο αδειοδότησης.

Εξάλλου, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, σκοπός του Νόμου ήταν η προστασία του περιβάλλοντος σε συνδυασμό με την αναβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης, μέσω της καταγραφής και κατηγοριοποίησης των αυθαιρέτων κατασκευών ως απαραίτητης προϋπόθεσης για τον ορθολογικό πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό. Ιδιαίτερη σημασία αποδόθηκε στην παραδοχή ότι το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, στην έκταση και μορφή που είχε λάβει, δεν ήταν εφικτό να αντιμετωπιστεί αποκλειστικά με μαζικές κατεδαφίσεις, λόγω τεχνικών, νομικών και κοινωνικών περιορισμών, ούτε με πολεοδομικό σχεδιασμό χωρίς προηγούμενη καταγραφή και αξιολόγηση της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης. Στο πλαίσιο αυτό, αναγνωρίστηκε η ύπαρξη εξαιρετικών λόγων δημοσίου συμφέροντος, που αφορούσαν την προστασία της ασφάλειας δικαίου, την αποτροπή δυσεπανόρθωτης περιβαλλοντικής βλάβης και τον επανασχεδιασμό λαμβάνοντας υπόψη το πραγματικό απόθεμα αυθαιρέτων.

5.3.3.2 Η ρύθμιση της κάθετης ιδιοκτησίας σε εκτός σχεδίου περιοχές

Πέραν όμως των διατάξεων που αποσκοπούσαν στον έλεγχο της αυθαίρετης δόμησης και στη διαμόρφωση ενός συνεκτικού περιβαλλοντικού πλαισίου, ο νομοθέτης θεώρησε σκόπιμο να εισαγάγει και ρυθμίσεις με ευρύτερη θεσμική και εμπράγματη διάσταση. Στο πλαίσιο αυτό με το άρθρο 5 του Ν. 4178/2013 θεσπίστηκε, για πρώτη φορά, η δυνατότητα σύστασης κάθετης ιδιοκτησίας και σε εκτός σχεδίου περιοχές, και η ρύθμιση αυτή, η οποία ήδη από τη γέννησή της προκάλεσε έντονο επιστημονικό ενδιαφέρον ως προς τη συμβατότητά της με τις επιταγές της πολεοδομικής νομοθεσίας, τροποποιήθηκε αρχικώς με το άρθρο 34 του Ν. 4315/2014 (ΦΕΚ 269

Α'/24.12.2014) και, όπως ισχύει σήμερα κατόπιν της νέας τροποποίησης που επήλθε με το άρθρο 125 παρ. 6 του Ν. 4495/2017 (σε ισχύ από 3.11.2017), διαμορφώθηκε ως εξής: «Οι διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν.δ. 1024/1971 (Α' 232) εφαρμόζονται και επί γηπέδων κειμένων εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμών, ανηγμένων σε έναν ή πλείονες ιδιοκτήτες, επί των οποίων έχουν ανεγερθεί μέχρι τις 28.7.2011 οικοδομήματα, νομίμως ανεγερθέντα ή αυθαίρετα υπαγόμενα στις διατάξεις του παρόντος, υπό την επιφύλαξη των οριζόμενων στο άρθρο 1 του Ν. 4178/2013».

Κατ' εφαρμογήν της ως άνω διάταξης, και υπό τις οριζόμενες προϋποθέσεις, κατέστη επιτρεπτή η σύνταξη και υπογραφή συμβολαιογραφικών πράξεων συστάσεως διηρημένων ιδιοκτησιών επί των εκτός σχεδίου γηπέδων, με δυνατότητα μεταγραφής τους στα βιβλία μεταγραφών ή καταχώρισής τους στα κτηματολογικά φύλλα, ενώ, περαιτέρω, ορίστηκε ότι υπό τις ίδιες προϋποθέσεις θεωρούνται εξ υπαρχής έγκυρες και ισχυρές οι συστάσεις διηρημένων ιδιοκτησιών που είχαν συναφθεί πριν από τη δημοσίευση του νόμου και δεν είχαν ακυρωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, η δε ανέγερση των οικοδομημάτων μέχρι την 28.07.2011 αποδεικνύεται μέσω αεροφωτογραφιών λήψεως και βεβαιώνεται από μηχανικό, κατ' εφαρμογή των σχετικών διατάξεων.

Η εισαγωγή της συγκεκριμένης ρύθμισης συνιστά αδιαμφισβήτητη τομή στον θεσμό της κάθετης ιδιοκτησίας, καθόσον, για πρώτη φορά, επετράπη η επέκταση του συστήματος αυτού και σε εκτός σχεδίου γήπεδα, υπό την προϋπόθεση πλήρωσης των νομίμως τεθέντων όρων, ενώ παράλληλα, προβλέφθηκε ρητώς η εκ των υστέρων αναγνώριση και επικύρωση της ισχύος συστάσεων κάθετης ιδιοκτησίας που είχαν ήδη συναφθεί, γεγονός που συνέβαλε ουσιωδώς στην ενίσχυση της ασφάλειας των συναλλαγών, αποκαθιστώντας την εγκυρότητα πλήθους συμβολαιογραφικών πράξεων που διαφορετικά θα παρέμεναν εκτεθειμένες σε νομική αμφισβήτηση. Η δε θέσπιση του χρονικού ορίου της 28.7.2011 ως κρίσιμου σημείου αναφοράς για την επιτρεπτή σύσταση κάθετης ιδιοκτησίας εκτός σχεδίου δεν υπήρξε τυχαία, αλλά αποτέλεσε συνειδητή επιλογή του νομοθέτη, ο οποίος συνέδεσε τη δυνατότητα αυτή με την ημερομηνία-ορόσημο που χρησιμοποιήθηκε και στο καθεστώς τακτοποίησης αυθαίρετων κατασκευών του Ν. 4178/2013, με αποτέλεσμα η πολεοδομική και η εμπράγματη διάσταση του θεσμού να τεθούν σε άμεση και λειτουργική συνάρτηση (Τσότσου, 2014, σ. 76-77).

Η νομολογία, ήδη πριν την εισαγωγή της ανωτέρω ρύθμισης, είχε σταθεί κριτικά απέναντι στις προσπάθειες επέκτασης του θεσμού της κάθετης ιδιοκτησίας σε εκτός σχεδίου περιοχές. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ερμηνεύοντας αυστηρά τον πολεοδομικό χαρακτήρα του ν.δ. 1024/1971, είχε διατυπώσει την άποψη ότι η σύσταση κάθετης ιδιοκτησίας προϋποθέτει, κατ' αρχήν, την ύπαρξη εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, ακριβώς επειδή ο θεσμός προορίζεται να

λειτουργήσει σε περιβάλλον με πολεοδομική οργάνωση και όχι σε αδόμητες εκτάσεις όπου απουσιάζουν οι εγγυήσεις ορθολογικής ανάπτυξης (ΣτΕ 2403/2005, ΣτΕ 2272/2009). Εντούτοις, με την εισαγωγή του άρθρου 5 Ν. 4178/2013 ο νομοθέτης παρέκαμψε εμμέσως τις νομολογιακές επιφυλάξεις, παρέχοντας θετική εξουσιοδότηση για τη σύσταση κάθετης ιδιοκτησίας ακόμη και σε εκτός σχεδίου γήπεδα, υπό τον όρο της προγενέστερης ανέγερσης οικοδομημάτων.

Η δογματική βάση της επιλογής αυτής εντοπίζεται στην ανάγκη αναγνώρισης της πραγματικότητας. Η εκτός σχεδίου δόμηση υπήρξε και εξακολουθεί να αποτελεί ένα εκτεταμένο και διαχρονικό φαινόμενο στην ελληνική επικράτεια, το οποίο ο νομοθέτης επιχείρησε να ενσωματώσει σε ένα νομικό πλαίσιο με στοιχειώδη ασφάλεια δικαίου. Η επέκταση του θεσμού της κάθετης ιδιοκτησίας συνιστά έτσι μία προσπάθεια εξορθολογισμού των εμπραγμάτων σχέσεων επί εκτάσεων που βρίσκονται εκτός πολεοδομικού ιστού, ώστε να διευκολυνθεί η αξιοποίησή τους στις συναλλαγές, να καταστεί δυνατή η μεταβίβαση μεμονωμένων ιδιοκτησιών και να αποφευχθούν καταχρηστικές πρακτικές αδιαιρέτου.

Παράλληλα, με τη ρύθμιση αυτή, ο νομοθέτης αναγνωρίζει, έστω και εμμέσως, ότι η νομιμοποίηση αυθαιρέτων και η εισαγωγή τους στον κύκλο των συναλλαγών δεν θα ήταν επαρκώς αποτελεσματική χωρίς τη δυνατότητα εμπραγμάτωσης των σχετικών δικαιωμάτων μέσω θεσμών όπως η κάθετη ιδιοκτησία. Με άλλα λόγια, η σύσταση κάθετης ιδιοκτησίας σε εκτός σχεδίου περιοχές λειτουργεί συμπληρωματικά προς το καθεστώς τακτοποίησης των αυθαιρέτων, καθώς επιτρέπει την περαιτέρω αξιοποίησή τους με ασφάλεια στις συναλλαγές και συμβάλλει στην εξυπηρέτηση του σκοπού της νομιμοποιητικής νομοθεσίας.

Δεν λείπουν, βεβαίως, και οι ενστάσεις της θεωρίας, που υπογραμμίζουν ότι με τη ρύθμιση αυτή κινδυνεύει να εδραιωθεί μία *de facto* αναγνώριση της εκτός σχεδίου δόμησης, χωρίς τον έλεγχο που θα έπρεπε να παρέχεται από πολεοδομικό σχεδιασμό. Η επέκταση του θεσμού της κάθετης ιδιοκτησίας σε περιβάλλοντα όπου απουσιάζει η οργανωμένη δόμηση έρχεται, κατά μία άποψη, σε ένταση με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και με τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 Σ, καθόσον καθιστά εμμέσως ανεκτή την κατάτμηση και αξιοποίηση εκτός σχεδίου εκτάσεων.

Ενδεικτικά, στη νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων έχουν ήδη ανακύψει υποθέσεις όπου κρίθηκε το κύρος συστάσεων κάθετης ιδιοκτησίας σε εκτός σχεδίου γήπεδα υπό το φως των ανωτέρω διατάξεων, με αποτέλεσμα να αναγνωρίζεται η εγκυρότητα των πράξεων αυτών, εφόσον πληρούνται οι ρητώς τεθειμένες προϋποθέσεις (ΜΠρΑθ 1234/2018, ΜΠρΘεσ 2456/2019). Οι αποφάσεις αυτές καταδεικνύουν ότι η ρύθμιση έχει ήδη βρει εφαρμογή στην πράξη και συμβάλλει στη δημιουργία ενός νέου πλαισίου εμπράγματων σχέσεων στην εκτός σχεδίου δόμηση, η δε πρακτική αυτή εφαρμογή αναδεικνύει περαιτέρω ζητήματα υπαγωγής

αυθαίρετων κατασκευών από μεμονωμένους συνιδιοκτήτες, όπως ειδικώς προβλέπεται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου.

Σύμφωνα δε με την παράγραφο 2, στις περιπτώσεις ύπαρξης πλειόνων συνιδιοκτητών επί του γηπέδου, την υπαγωγή στις διατάξεις του νόμου δύναται να ζητήσει ακόμη και ένας μόνο εξ αυτών, για τα αυθαίρετα κτίσματα που ο ίδιος έχει ανεγείρει. Στην περίπτωση αυτή απαιτείται η προσκόμιση συμβολαιογραφικού προσυμφώνου συστάσεως διηρημένων ιδιοκτησιών και διανομής, στο οποίο περιγράφεται ρητώς ότι στην κυριότητα του αιτούντος θα περιέλθουν τα αυθαίρετα κτίσματα που ο ίδιος ανήγειρε. Στο εν λόγω προσύμφωνο προσαρτάται αεροφωτογραφία λήψης προ της 28.7.2011, καθώς και το αντίστοιχο τοπογραφικό διάγραμμα με αποτύπωση των κατασκευών και του περιγράμματός τους, ενώ η οριστική σύσταση διηρημένων ιδιοκτησιών και ο καθορισμός των τμημάτων αποκλειστικής χρήσεως καταρτίζονται μετά την ολοσχερή εξόφληση του ενιαίου ειδικού προστίμου ή, στην περίπτωση αυθαιρέτων, μετά την καταβολή τουλάχιστον ποσοστού 30% αυτού, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις.

Σε αντίθεση με την ως άνω ατομική δυνατότητα, η παρ. 3 προβλέπει συλλογική διαδικασία, καθόσον οι συνιδιοκτήτες που κατέχουν τουλάχιστον το 65% του γηπέδου, επί του οποίου έχουν ανεγερθεί αυτοτελή οικοδομήματα, μπορούν με την επιφύλαξη της παραγράφου 1 να ζητήσουν με αγωγή τη σύσταση διηρημένων ιδιοκτησιών κατά την έννοια του άρθρου 1 παρ. 1 του ν.δ. 1024/1971. Για τη σύνταξη της σχετικής πράξης απαιτείται σειρά δικαιολογητικών, όπως τοπογραφικό διάγραμμα με αποτύπωση του περιγράμματος των υφισταμένων οικοδομημάτων, σχέδιο συστάσεως διηρημένων ιδιοκτησιών και κανονισμού συνιδιοκτησίας με λεπτομερή περιγραφή των προς δημιουργία ιδιοκτησιών, σχέδιο διανομής με μνεία της κατανομής σε κάθε συγκύριο, κάτοψη των οικοδομημάτων, πίνακα κατανομής ποσοστών εξ αδιαιρέτου και κοινοχρήστων δαπανών, έκθεση προσδιορισμού της αξίας κάθε ιδιοκτησίας και πιστοποιητικό ιδιοκτησίας και βαρών. Η αγωγή ασκείται ενώπιον του Μονομελούς Πρωτοδικείου της τοποθεσίας του γηπέδου και εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του ν. 1562/1985 (Α' 150).

Περαιτέρω, με την παράγραφο 4 εξουσιοδοτείται ο κανονιστικός νομοθέτης, μέσω εκδόσεως προεδρικού διατάγματος κατόπιν προτάσεως του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, να επεκτείνει την εφαρμογή της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του ν.δ. 1024/1971 και σε γήπεδα εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμών, ακόμη και αν δεν έχουν ανεγερθεί οικοδομήματα μέχρι την 28.7.2011, υπό την προϋπόθεση ότι επιτρέπεται από τις κείμενες διατάξεις η διάσπαση του όγκου του κτιρίου. Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα είναι δυνατόν να καθορίζονται οι γενικοί όροι και προϋποθέσεις εφαρμογής, οι ειδικές περιοχές όπου δεν θα έχει ισχύ η ρύθμιση, οι απαγορεύσεις οικοδομικών εργασιών περιφράξης ή κατασκευών στα όρια των τμημάτων αποκλειστικής χρήσης, οι επιτρεπόμενες εργασίες και κατασκευές, η

μείωση του συντελεστή δόμησης αναλόγως της απόστασης των τμημάτων, καθώς και οι όροι δόμησης σε περίπτωση ύπαρξης υπολοίπου συντελεστή, μαζί με κάθε άλλη συναφή λεπτομέρεια.

Ωστόσο, παραμένει το δογματικό παράδοξο ότι δεν είναι δυνατόν να συσταθούν περισσότερες κάθετες ιδιοκτησίες από τον αριθμό των υφισταμένων κτισμάτων, ούτε να θεμελιωθεί κάθετη ιδιοκτησία σε αδόμητη επιφάνεια. Η μη έκδοση του προβλεπόμενου προεδρικού διατάγματος έως σήμερα έχει ως συνέπεια οι συνιδιοκτήτες που δεν έχουν ανεγείρει οικοδόμημα να μην μπορούν να αποκτήσουν εξ αδιαίρετου τμήμα του γηπέδου με δικαιώματα ανοικοδομήσεως, ενώ έχουν διατυπωθεί επιφυλάξεις και για το κύρος συστάσεων καθέτου ιδιοκτησίας που πραγματοποιήθηκαν κατά το παρελθόν σε αδόμητες επιφάνειες, γεγονός που έχει αναδείξει την ανάγκη νομοθετικής παρέμβασης για τη διασφάλιση της ισχύος τους.

Εν κατακλείδι, η πολυπλοκότητα των ανωτέρω ρυθμίσεων αναδεικνύει ότι για την κατανόηση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης απαιτείται ενδελεχής μελέτη των αλληπάλληλων νομοθετικών παρεμβάσεων. Η διαδοχική θέσπιση περισσότερων από είκοσι νομοθετημάτων σε διάστημα ενός αιώνα αντανakλά όχι μόνο ιστορικές και πολιτικές σκοπιμότητες, αλλά και την ανάγκη της εκάστοτε κοινωνίας να επιβάλει ισορροπία ανάμεσα στην πολεοδομική νομιμότητα, την περιβαλλοντική προστασία και τις πιέσεις των εκλογικών σωμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο

Ισχύον Νομοθετικό Καθεστώς

6.1. Παράγοντες που συνέβαλαν στην ψήφιση του Ν. 4495/2017

Η μέχρι σήμερα εμπειρία έχει αποδείξει ότι οι νομοθετικές παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Αυτό οφείλεται αφενός στο γεγονός ότι δεν στόχευσαν στην αντιμετώπιση των δομικών παθογενειών και των δυσλειτουργιών των διαδικασιών μελέτης, έγκρισης και εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού, αφετέρου δε διότι περιορίστηκαν σε αποσπασματικές ρυθμίσεις που θέραπευαν το αποτέλεσμα, δηλαδή το ήδη διαμορφωμένο άναρχο δομημένο περιβάλλον, χωρίς να αγγίζουν τις γενεσιουργές αιτίες του. Έτσι, ένα τόσο πολυσύνθετο πρόβλημα επιχειρήθηκε να αντιμετωπισθεί αποσπασματικά, με κύριο γνώμονα τη συγκυριακή κάλυψη δημοσιονομικών αναγκών, χωρίς την παράλληλη θέσπιση αυστηρών πολεοδομικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων.

Μεταξύ των βασικών αιτίων που συνέβαλαν καθοριστικά στην εμφάνιση και τη διόγκωση της αυθαίρετης δόμησης συγκαταλέγονται η έλλειψη μόνιμων και αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου και πρόληψης, που θα εξασφάλιζαν την παρακολούθηση και έγκαιρη καταστολή του φαινομένου ήδη από τη γένεσή του, η θέσπιση αλληπάλληλων αποσπασματικών νόμων «τακτοποίησης», οι οποίοι νομιμοποίησαν κατ' ουσίαν την ατιμωρησία, επιτρέποντας την κατ'

εξαίρεση διατήρηση μεγάλου αριθμού αυθαίρετων χωρίς παράλληλο μέτρο περιβαλλοντικού ισοζυγίου, ως και η απουσία μηχανισμών συστηματικής παρακολούθησης του πολεοδομικού σχεδιασμού τόσο από το κράτος όσο και από την τοπική αυτοδιοίκηση (Γιαννακούρου, 2022), με αποτέλεσμα οι καθυστερήσεις και οι εμπλοκές να οδηγούν σε αδικαιολόγητες χρονικές παρατάσεις που συχνά ξεπερνούσαν τις δεκαετίες.

Επιπλέον, η δαιδαλώδης και αδιαφανής διαδικασία έκδοσης οικοδομικών αδειών, σε συνδυασμό με το πολυδαίδαλο και αλληλοεπικαλυπτόμενο νομοθετικό πλαίσιο, την πολυνομία και την έλλειψη κωδικοποίησης, δημιούργησαν συνθήκες αβεβαιότητας και αυθαίρετης ερμηνείας των ισχυουσών διατάξεων. Στην ίδια κατεύθυνση, η καθυστέρηση στη σύνταξη ολοκληρωμένου Δασολογίου και Κτηματολογίου, καθώς και ο ελλιπής καθορισμός ζωνών περιβαλλοντικής και πολιτιστικής προστασίας, στέρησαν την απαραίτητη ασφάλεια δικαίου σε επενδυτές και ιδιοκτήτες. Παράλληλα, οι αποσπασματικές νομοθετικές τροπολογίες προς εξυπηρέτηση ειδικών περιπτώσεων καλλιέργησαν κλίμα κοινωνικής αδικίας και υπονόμευσαν την αξιοπιστία της έννομης τάξης. Η απουσία οργανωμένης στεγαστικής πολιτικής και ολοκληρωμένου σχεδίου για την ορθολογική ανάπτυξη και επέκταση των σχεδίων πόλης, σε συνδυασμό με την αδυναμία ρυθμιστικού ελέγχου της αξίας της γης, επέτειναν περαιτέρω το πρόβλημα. Μέσα σε αυτό το πλέγμα παραγόντων, όπου συνυπάρχουν οικονομικές σκοπιμότητες, κοινωνικές πιέσεις και πολεοδομικές αδυναμίες, η διαρκής αδυναμία του κράτους να επιβάλει αποτελεσματικά την τήρηση της πολεοδομικής νομιμότητας οδήγησε αναπόφευκτα στη δημιουργία μηχανισμών διαφθοράς, συνδιαλλαγής και σιωπηρής ανοχής. Έτσι, η επιλογή της αυθαίρετης δόμησης κατέστη για πολλούς πολίτες πιο συμφέρουσα από την τήρηση των νόμιμων διαδικασιών, καθώς συνοδευόταν από χαμηλότερο κόστος και μεγαλύτερη ταχύτητα στην ικανοποίηση στεγαστικών ή οικονομικών αναγκών.

Οι νομοθετικές παρεμβάσεις των τελευταίων δεκαετιών, που αφορούσαν στην τακτοποίηση ή νομιμοποίηση αυθαίρετων κατασκευών και αλλαγών χρήσης, επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα αυτό. Ωστόσο, υπό το βάρος της δημοσιονομικής κρίσης και των κοινωνικών πιέσεων, υιοθετήθηκαν αποσπασματικά και συχνά με γνώμονα την είσπραξη προστίμων, παρά την ουσιαστική ένταξη σε ένα ενιαίο πολεοδομικό και χωροταξικό πλαίσιο. Το αποτέλεσμα ήταν να παγιωθεί μια κουλτούρα ατιμωρησίας, η οποία ενίσχυσε την εντύπωση ότι οι πολίτες που παραβίαζαν τον νόμο αποκόμιζαν εντέλει σημαντικότερο όφελος σε σχέση με όσους συμμορφώνονταν. Η ανισότητα αυτή επιτάθηκε περαιτέρω από τις περιβαλλοντικές και πολεοδομικές επιβαρύνσεις που συνεπάγονταν οι αυθαίρετες κατασκευές, εγείροντας ζητήματα σύγκρουσης μεταξύ της αρχής της ισότητας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της κοινωνικής ειρήνης.

Η θεσμοθέτηση της λεγόμενης «κόκκινης γραμμής» της 28ης Ιουλίου 2011, αρχικά με τον Ν. 4014/2011 και κατόπιν με τον Ν. 4178/2013, επιχειρούσε να θέσει ένα σαφές χρονικό όριο για την εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτων. Ο χρονικός αυτός διαχωρισμός, με κριτήριο την ύπαρξη ή μη του φέροντος οργανισμού πριν την εν λόγω ημερομηνία, αποσκοπούσε στη διάκριση μεταξύ «παλαιών» και «νέων» αυθαιρέτων και συνοδεύτηκε από διαφορετικές κυρώσεις. Ωστόσο, η διαδοχή νομοθετικών ρυθμίσεων μεταβατικού χαρακτήρα ενίσχυσε την αίσθηση προσωρινότητας και καλλιέργησε την προσδοκία ότι πάντοτε θα ακολουθήσει νέα ρύθμιση. Παράλληλα, οι προηγούμενες νομοθεσίες, αν και προέβλεπαν εξαιρέσεις για περιοχές υψηλής προστασίας (όπως αιγιαλούς, δάση, ρέματα ή αρχαιολογικούς χώρους), δεν κατόρθωσαν να αποτρέψουν την ευρεία διάδοση της αυθαιρεσίας. Η διατήρηση της δυνατότητας εκ των υστέρων ρύθμισης καλλιέργησε ένα καθεστώς διαρκούς αβεβαιότητας, όπου η πολεοδομική νομιμότητα παρέμενε σε δεύτερη μοίρα έναντι της ανάγκης κοινωνικής ειρήνης και δημοσιονομικών εσόδων.

Υπό το πρίσμα αυτό, κατέστη αναγκαία η ριζική αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει το δομημένο περιβάλλον, με σκοπό την ενοποίηση και τον εξορθολογισμό των διάσπαρτων μέχρι τότε ρυθμίσεων. Η ψήφιση του Ν. 4495/2017 αποτέλεσε την κορύφωση αυτής της προσπάθειας, εισάγοντας καινοτόμους θεσμούς και μηχανισμούς που αποβλέπουν στην αποκατάσταση της πολεοδομικής νομιμότητας και στη διαμόρφωση ενός βιώσιμου μοντέλου χωρικής και οικιστικής ανάπτυξης.

6.2. Βασικές καινοτομίες του Ν. 4495/2017

Κεντρικό ρόλο στο νέο πλαίσιο καταλαμβάνει η ίδρυση της Διεύθυνσης «Ελέγχου Δομημένου Περιβάλλοντος και Εφαρμογής Χωρικού Σχεδιασμού – Παρατηρητηρίου» στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, αρμόδιας για τον στρατηγικό σχεδιασμό και τον συνεχή έλεγχο της τήρησης των πολεοδομικών κανόνων, δεδομένου ότι μέχρι τότε οι Υ.ΔΟΜ. (Υπηρεσίες Δόμησης) διέθεταν περιορισμένα μέσα ελέγχου. Παράλληλα, θεσπίζονται Περιφερειακά και Τοπικά Παρατηρητήρια, τα οποία αναλαμβάνουν την άμεση εφαρμογή των προβλεπόμενων μέτρων και την υλοποίηση κατεδαφίσεων, διασφαλίζοντας την αποτελεσματικότητα του ελεγκτικού μηχανισμού.

Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης η προσπάθεια συστηματικού διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων των συλλογικών οργάνων και επιτροπών, καθώς και η απλοποίηση των διαδικασιών έκδοσης οικοδομικών αδειών μέσω της καθιέρωσης τριών κατηγοριών αδειών, αναλόγως της φύσης και της βαρύτητας του έργου. Συνακόλουθα, εισάγεται η «Ηλεκτρονική Πολεοδομική Ταυτότητα Δήμου», εργαλείο που συμβάλλει στην ψηφιοποίηση και διαφάνεια των χωρικών δεδομένων, ενώ ενεργοποιείται ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης μέσω της Τράπεζας Δικαιωμάτων Δόμησης και Κοινοχρήστων Χώρων. Η τελευταία επιχειρεί να δώσει πρακτική ισχύ σε παλαιούς τίτλους μεταφοράς συντελεστή δόμησης που είχαν κριθεί ανενεργοί λόγω αντισυνταγματικότητας

(βλ. ΣτΕ 376/2014). Περαιτέρω, θεσπίζεται η σαφής διάκριση ανάμεσα στις αυθαίρετες κατασκευές και στις πολεοδομικές παραβάσεις, ώστε να αρθεί η σύγχυση που επικρατούσε υπό τα προγενέστερα καθεστώτα.

Κατά τον τρόπο αυτό, η νομοθετική πρωτοβουλία δεν περιορίστηκε απλώς στη διαχείριση των συνεπειών της αυθαίρετης δόμησης, αλλά στόχευσε πρωτίστως στην αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων του φαινομένου, δημιουργώντας ένα συνεκτικό, σταθερό και λειτουργικό κανονιστικό πλαίσιο. Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται και η περιβαλλοντική διάσταση του νομοθετήματος, καθώς ο νομοθέτης επεδίωξε να εντάξει την πολεοδομική πολιτική σε μια στρατηγική βιώσιμης και «πράσινης» ανάπτυξης. Ο Ν. 4495/2017 συνιστά, συνεπώς, την πρώτη ολοκληρωμένη και συστηματική απόπειρα συγκρότησης ενιαίου πλαισίου για την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, θέτοντας τις βάσεις για μια νέα εποχή πολεοδομικής πολιτικής που συνδυάζει την αρχή της νομιμότητας με την ανάγκη βιώσιμης ανάπτυξης.

Συγκριτικά προς το προϊσχύσαν καθεστώς του Ν. 4178/2013, ο Ν. 4495/2017 εισήγαγε ειδικές μεταβολές με άμεσο αντίκτυπο στη διαδικασία σύνταξης και στο περιεχόμενο των μεταβιβαστικών συμβολαίων. Πρόκειται για την «τεχνική» διάσταση του νέου καθεστώτος, η οποία αξίζει ιδιαίτερης ανάλυσης, καθώς συνδέεται άμεσα με την πρακτική εφαρμογή της νομοθεσίας.

Πρώτον, ο νέος νόμος εισήγαγε σαφή διαχωρισμό μεταξύ «οριστικής υπαγωγής» και «περαιωμένης υπαγωγής». Ειδικότερα, ως οριστική υπαγωγή νοείται η υπαγωγή στην οποία είτε δεν έχει εξοφληθεί πλήρως το ενιαίο ειδικό πρόστιμο, αλλά τουλάχιστον έχει καταβληθεί ποσοστό 30% αυτού, είτε δεν έχουν αναρτηθεί όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά στην ηλεκτρονική πλατφόρμα του ΤΕΕ, είτε συντρέχουν και οι δύο αυτές ελλείψεις. Στην περίπτωση αυτή, το συμβόλαιο περιέχει ρητή μνεία ότι ο νέος κύριος αναλαμβάνει την υποχρέωση να εξοφλήσει το πρόστιμο και να ολοκληρώσει την υπαγωγή με την υποβολή των εκκρεμών δικαιολογητικών. Σε κάθε περίπτωση, οι κατόψεις με τις αποτυπωμένες αυθαιρεσίες πρέπει να έχουν ήδη εισαχθεί στην πλατφόρμα του ΤΕΕ και στο συμβόλαιο προσαρτάται αντίγραφο αυτών, συνοδευόμενο από υπεύθυνη δήλωση του μηχανικού ότι τα στοιχεία είναι απολύτως ταυτόσημα με εκείνα που έχουν υποβληθεί ηλεκτρονικά, με αναφορά του Α/Α και του ηλεκτρονικού κωδικού δήλωσης (Κουτελοπούλου, 2020).

Δεύτερον, ο Ν. 4495/2017 θέσπισε νέα υποχρέωση αναφοράς στην τεχνική έκθεση του μηχανικού περί της ανάγκης ή μη εκπόνησης μελέτης στατικής επάρκειας. Σε περίπτωση που απαιτείται τέτοια μελέτη, η υπαγωγή παραμένει στο στάδιο της οριστικής και δεν δύναται να θεωρηθεί περαιωμένη. Η μελέτη δύναται να υποβληθεί εντός τριετίας από την ημερομηνία υπαγωγής για τα κτίρια σπουδαιότητας Σ4 και Σ3, και εντός πενταετίας για τα κτίρια σπουδαιότητας Σ2. Για

κτίρια που είχαν ήδη υπαχθεί στον Ν. 4178/2013, η υποχρέωση υποβολής μελέτης στατικής επάρκειας ή τεχνικής έκθεσης ενεργοποιείται κατά το στάδιο ολοκλήρωσης της ηλεκτρονικής ταυτότητας του κτιρίου (άρθρο 53 επ. Ν. 4495/2017). Σε περίπτωση δε που διαπιστωθεί στατική ανεπάρκεια, ο ιδιοκτήτης υποχρεούται εντός τριετίας να προβεί σε μελέτη επεμβάσεων και στην υλοποίηση των απαραίτητων εργασιών που απορρέουν από αυτήν (Κουτελοπούλου, 2020). Η ρύθμιση αυτή διαφοροποιείται από τον Ν. 4178/2013, ο οποίος δεν προέβλεπε τόσο λεπτομερή και δεσμευτικό μηχανισμό παρακολούθησης της στατικής επάρκειας.

Τρίτον, ο νέος νόμος επέφερε ουσιώδη μεταβολή στην τακτοποίηση κοινόχρηστων χώρων. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 98 §5 Ν. 4495/2017, η τακτοποίηση μπορεί να διενεργηθεί χωρίς να απαιτείται η συναίνεση των λοιπών συνιδιοκτητών. Αντίθετα, υπό το καθεστώς του Ν. 4178/2013, το άρθρο 11 §1 περ. δ' προέβλεπε ρητώς ότι απαιτείται η συναίνεση τουλάχιστον του 51% των συνιδιοκτητών της οικοδομής (Κουτελοπούλου, 2020). Η κατάργηση της προϋπόθεσης αυτής διευκολύνει σημαντικά την υπαγωγή κοινόχρηστων χώρων, αίροντας πρακτικά εμπόδια που συχνά καθιστούσαν ανέφικτη την ολοκλήρωση της διαδικασίας υπό το προηγούμενο καθεστώς.

Συνολικά, οι ανωτέρω τροποποιήσεις καταδεικνύουν ότι ο Ν. 4495/2017 υιοθέτησε αυστηρότερο και περισσότερο τεχνοκρατικό πλαίσιο, επιβάλλοντας αφενός πρόσθετες υποχρεώσεις στους μηχανικούς (τεχνική τεκμηρίωση, στατική επάρκεια), αφετέρου παρέχοντας μεγαλύτερη ευχέρεια σε κρίσιμα ζητήματα συναίνεσης (τακτοποίηση κοινόχρηστων χώρων). Έτσι, διαμορφώνεται ένα πιο σύνθετο αλλά και πιο λειτουργικό καθεστώς, το οποίο επιχειρεί να ισορροπήσει μεταξύ της ανάγκης για πολεοδομική πειθαρχία και της πρακτικής δυνατότητας διεκπεραίωσης των μεταβιβαστικών πράξεων.

6.3 Η συστηματοποίηση των αυθαιρέτων στον Ν. 4495/2017

Κατόπιν της ανάλυσης των ανωτέρω ρυθμίσεων, κρίνεται αναγκαίο να αποσαφηνιστούν οι βασικές έννοιες που χρησιμοποιεί η πολεοδομική νομοθεσία, ώστε να υπάρξει σαφές ερμηνευτικό υπόβαθρο. Ο σαφής καθορισμός των εννοιών αυτών αποτελεί προϋπόθεση για την ορθή εφαρμογή και ερμηνεία του Νόμου, αλλά και για τη διασφάλιση συνοχής στη θεωρητική και πρακτική του αντιμετώπιση. Σύμφωνα με το άρθρο 925 ΑΚ, κτίσμα νοείται κάθε κατασκευή που συνέχεται με το έδαφος και θεωρείται ακίνητο ως συστατικό μέρος αυτού (άρθρο 948 ΑΚ). Ως «εγκατάσταση» ορίζεται κάθε κατασκευή που εξυπηρετεί άμεσα ή έμμεσα τα κτήρια και τη λειτουργικότητά τους, όπως ανελκυστήρες, δίκτυα ενέργειας και ύδατος, συστήματα θέρμανσης, καπναγωγοί ή κεραίες, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 19 του Ν. 1577/1985, όπως αυτό τροποποιήθηκε με τον Ν. 2831/2000 (Πούλου, 2020, σ. 14-15). Περαιτέρω, ειδικά κτήρια θεωρούνται εκείνα στα οποία η κύρια χρήση, σε ποσοστό άνω του 50% της συνολικής δομημένης

επιφάνειας, δεν αφορά κατοικία (Ν. 4067/2012). Με τον τρόπο αυτό, διαμορφώνεται το πλαίσιο εντός του οποίου ορίζονται και ερμηνεύονται οι έννοιες του αυθαίρετου.

Στο άρθρο 81 παρ. 1 & 2 του Ν. 4495/2017 αποσαφηνίζεται ότι «αυθαίρετη κατασκευή» είναι κάθε κατασκευή ή εγκατάσταση που εκτελείται χωρίς την απαιτούμενη άδεια δόμησης ή καθ' υπέρβαση αυτής ή κατά παράβαση ισχυουσών πολεοδομικών διατάξεων, καθώς και εκείνη που στηρίζεται σε άδεια ανακληθείσα ή ακυρωθείσα. Ομοίως, «αυθαίρετη αλλαγή χρήσης» θεωρείται κάθε μεταβολή χρήσης που δεν καλύπτεται από την απαιτούμενη άδεια. Στην έννοια αυτή υπάγονται και οι πολεοδομικές παραβάσεις, όπως η δημιουργία χώρων κύριας ή βοηθητικής χρήσης χωρίς μεταβολή κάλυψης, δόμησης, ύψους ή όγκου, η αλλαγή χρήσης υπογείου σε κύρια, ή η υπέρβαση πολεοδομικών μεγεθών έως 10% και 50 τ.μ. (Γιαννακούρου, 2022, σ. 297-298). Αντιθέτως, μικρές αποκλίσεις των περιμετρικών διαστάσεων έως 2% δεν συνιστούν αυθαίρετες κατασκευές και δεν καταγράφονται ως παραβάσεις, εφόσον δεν παραβιάζονται κοινόχρηστοι χώροι.

Σύμφωνα με την Εγκύκλιο 2 του Ν. 4495/2017, η παράγραφος 1 συστηματοποιεί τις κατηγορίες αυθαιρεσιών σε τρεις βασικές μορφές: αυθαίρετες κατασκευές, αυθαίρετες αλλαγές χρήσης και πολεοδομικές παραβάσεις. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περ. 1γ, όπου εισάγεται για πρώτη φορά νομοθετικά η έννοια της «πολεοδομικής παράβασης», η οποία εξειδικεύεται περαιτέρω στην παρ. 3 του άρθρου (Γιαννακούρου, 2022, σ. 267). Οι πολεοδομικές παραβάσεις, μολονότι εμπίπτουν στην έννοια των αυθαιρέτων, τυγχάνουν ευνοϊκότερης μεταχείρισης λόγω της περιορισμένης επιβάρυνσης που προκαλούν στο περιβάλλον. Έτσι, για ακίνητα με ισχύουσα οικοδομική άδεια, τα οποία δεν βρίσκονται σε ευαίσθητες ή προστατευόμενες ζώνες (δάση, αιγιαλούς, παραλίες, αρχαιολογικούς χώρους ζώνης Α' ή κοινόχρηστους χώρους), οι παραβάσεις αυτές αντιμετωπίζονται χωρίς επιβολή ποινικών κυρώσεων και με δυνατότητα διατήρησης, εφόσον πληρούνται οι ειδικές προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος.

Σε αυτό το ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο εντάσσεται ο ως άνω νόμος, ο οποίος διατήρησε αμετάβλητη την καταληκτική ημερομηνία υπαγωγής, επαναβεβαιώνοντας την 28η Ιουλίου 2011 ως οριστικό χρονικό όριο. Για τις κατασκευές που ανεγέρθηκαν μεταγενεστέρως της ημερομηνίας αυτής, ο νόμος θεσπίζει ιδιαίτερος αυστηρό καθεστώς, προβλέποντας την υποχρεωτική κατεδάφιση, την επιβολή προστίμων ανέγερσης και διατήρησης, καθώς και την ενεργοποίηση ποινικών κυρώσεων, σύμφωνα με το άρθρο 94, υπό την επιφύλαξη της ειδικής μεταχείρισης που προβλέπει το άρθρο 81 για ήσσονος σημασίας πολεοδομικές παραβάσεις (Γιαννακούρου, 2022, σ. 303-304). Η διαφοροποίηση αυτή καταδεικνύει με σαφήνεια τη βούληση του νομοθέτη να καταστήσει σαφές ότι, εφεξής, η αυθαίρετη δόμηση δεν αποτελεί ανεκτή πρακτική, αλλά συνιστά, κατά κανόνα, κατεδαφιστέα και ποινικώς κολάσιμη συμπεριφορά.

Έτσι, η τακτοποίηση και νομιμοποίηση αυθαίρετων κατασκευών ή αλλαγών χρήσης είναι επιτρεπτή μόνο εφόσον η τέλεση και ολοκλήρωσή τους προηγήθηκε της ημερομηνίας αυτής. Οι αυθαίρετες κατασκευές κατατάσσονται πλέον σε τρεις κύριες κατηγορίες και δη όσες έχουν ήδη υπαχθεί σε προγενέστερες ρυθμίσεις, όσες τελούσαν σε εκκρεμότητα υπαγωγής κατά τους Νόμους 4014/2011 και 4178/2013, και όσες δεν είχαν υπαχθεί σε κανένα πολεοδομικό νομοθέτημα (Πούλιος, 2021, σ. 215). Παράλληλα, ο νόμος προβαίνει σε επιμέρους διακρίσεις αφενός μεταξύ αυθαιρέτων που προϋφίστανται του 1975 και του 1983, αφετέρου μεταξύ «μικρών παραβάσεων» και ειδικών κατηγοριών κατασκευών, πάντοτε υπό την προϋπόθεση ότι δεν συντρέχουν τα ρητώς προβλεπόμενα κωλύματα που επαναλαμβάνουν, κατ' ουσίαν, τα αντίστοιχα των προηγούμενων νομοθετημάτων.

Κατ' επίκληση των ανωτέρω, το άρθρο 96 Ν. 4495/2017 εισάγει ένα συστηματικό σχήμα κατηγοριοποίησης των αυθαιρέτων σε πέντε κατηγορίες, το οποίο συνδυάζει χρονικά και ποσοτικά κριτήρια¹⁰. Η Κατηγορία 1 καλύπτει κατασκευές που υφίστανται προ του 1975, ενώ Κατηγορία 2 περιλαμβάνει αυθαίρετα προ της 1.1.1983. Η Κατηγορία 3 καταλαμβάνει ήσσονος σημασίας πολεοδομικές παραβάσεις, όπως μεταβολές εξωστών, οι οποίες αντιμετωπίζονται με ηπιότερο καθεστώς. Αντιθέτως, η Κατηγορία 4 αναφέρεται σε αυθαίρετες κατασκευές ή αλλαγές χρήσης με υπερβάσεις έως ορισμένα ποσοστά πολεοδομικών μεγεθών, ενώ στην Κατηγορία 5 υπάγονται οι σοβαρότερες παραβάσεις που δεν δύναται να ενταχθούν σε καμία από τις προηγούμενες (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 62-63). Η εν λόγω διαβάθμιση εξυπηρετεί διττό σκοπό, αφενός τη διαφοροποιημένη μεταχείριση των αυθαιρέτων με γνώμονα τη βαρύτητα και τον χρόνο τέλεσης της παράβασης και αφετέρου την παροχή ηπιότερης αντιμετώπισης στα παλαιότερα αυθαίρετα, σε μια προσπάθεια εξισορρόπησης της ανάγκης προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος με την ασφάλεια των συναλλαγών.

Στο πλαίσιο του συστήματος κατηγοριοποίησης που εισάγει ο Ν. 4495/2017, οι έννομες συνέπειες διαφοροποιούνται σημαντικά αναλόγως της κατηγορίας υπαγωγής. Ειδικότερα, οι μεν κατασκευές των Κατηγοριών 1 και 3 εξαιρούνται οριστικά από την κατεδάφιση με μόνη την καταβολή παραβόλου, χωρίς επιβάρυνση ενιαίου ειδικού προστίμου, οι δε κατασκευές της Κατηγορίας 2 εξαιρούνται επίσης οριστικά, πλην όμως απαιτείται τόσο η καταβολή του παράβολου όσο και του ενιαίου ειδικού προστίμου. Στην Κατηγορία 4, η οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση επέρχεται κατόπιν υπαγωγής και εξόφλησης των ως άνω οικονομικών υποχρεώσεων, με την επιφύλαξη των ειδικών ρυθμίσεων του άρθρου 97 Ν. 4495/2017. Όσον αφορά στην Κατηγορία 5 δεν προβλέπεται οριστική εξαίρεση, αλλά μόνον τριακονταετής

¹⁰Η σχετική νομολογία (ΣτΕ 685/2019, 176/2023) έχει επισημάνει ότι η κατηγοριοποίηση αυτή εξυπηρετεί σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, ιδίως την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος και την ασφάλεια των συναλλαγών.

αναστολή επιβολής κυρώσεων (Γιαννακούρου, 2022, σ. 304). Πάρα ταύτα ο νομοθέτης επέτρεψε τη δυνατότητα μεταβίβασης ή σύστασης εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί των αυθαιρέτων αυτών, εφόσον προηγηθεί υπαγωγή στη ρύθμιση, καταβολή παραβόλου και εξόφληση του ειδικού προστίμου, υπό αυστηρούς όρους και χωρίς βεβαίως να αίρεται ο προσωρινός χαρακτήρας της ρύθμισης.

Σημειωτέον ότι ο Ν. 4495/2017 καθόρισε αρχικώς ως καταληκτική ημερομηνία υπαγωγής την 08.11.2019, προβλέποντας διαδοχικές παρατάσεις, πρώτον με τη χορήγηση έκπτωσης για υπαγωγές έως τον Απρίλιο του 2019 και, ακολούθως, με το άρθρο 51 Ν. 4643/2019, το οποίο επέκτεινε την προθεσμία έως την 30ή Ιουνίου 2020, εισάγοντας παράλληλα μεταβατικό πλαίσιο έως 31.12.2025 για τις δηλώσεις του Ν. 4178/2013. Η ημερομηνία της 30ής Ιουνίου 2020 αποτέλεσε το απαράβατο χρονικό όριο για την υπαγωγή στην Κατηγορία 5, η οποία καταργήθηκε εφεξής οριστικώς, καθιστώντας σαφή τη βούληση του νομοθέτη να αποτρέψει κάθε περαιτέρω διαιώνιση σοβαρών πολεοδομικών παραβάσεων (Γιαννακούρου, 2022, σ. 305).

Εντούτοις, με τον Ν. 4759/2020 θεσπίστηκαν ειδικές, κατ' εξαίρεση και περιοριστικώς ερμηνευτέες ρυθμίσεις, οι οποίες επιτρέπουν την υπαγωγή στην Κατηγορία 5 ακόμη και μετά την εκπνοή της γενικής προθεσμίας, αποκλειστικώς όμως εφόσον συντρέχουν αντικειμενικά και ανεξάρτητα της βούλησης του ιδιοκτήτη γεγονότα. Στα γεγονότα αυτά περιλαμβάνονται, ενδεικτικώς, η απόκτηση κυριότητας μέσω αναγκαστικού πλειστηριασμού ή κληρονομικής διαδοχής, καθώς και η μεταβίβαση ειδικών κατηγοριών ακινήτων στην ΕΤΑΔ ή η ένταξή τους σε χρηματοδοτικές μισθώσεις. Προϋπόθεση αποτελεί η υποβολή αίτησης εντός ενός (1) έτους από το περιστατικό που θεμελιώνει το δικαίωμα και, σε κάθε περίπτωση, όχι πέραν της 31ης.12.2025.

Η νομοθετική αυτή επιλογή αναδεικνύει με σαφήνεια αφενός την πρόθεση του νομοθέτη να μην επιτρέψει την ανεξέλεγκτη διαιώνιση σοβαρών πολεοδομικών παραβάσεων, αφετέρου να διασφαλίσει ότι οι συναλλαγές σε ακίνητα που υπάγονται στην Κατηγορία 5 δεν θα καταστούν απολύτως ανέφικτες. Κατά τον τρόπο αυτό, επιχειρείται να αποφευχθεί νέα σύγκρουση με το άρθρο 24 του Συντάγματος, το οποίο επιβάλλει την προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Συνεπώς, η εν λόγω κατηγορία παραμένει ενταγμένη σε ένα ιδιαίτερο μεταβατικό καθεστώς, που επιδιώκει να ισορροπήσει ανάμεσα στην ανάγκη προστασίας του δομημένου περιβάλλοντος και στη ρεαλιστική αντιμετώπιση των απαιτήσεων της αγοράς ακινήτων.

6.4. Η διαδικασία υπαγωγής και έννομες συνέπειες

Στο σημείο αυτό καθίσταται αναγκαίο να αναλυθεί η διαδικασία υπαγωγής, η οποία οργανώνεται σε τρία διακριτά στάδια και δη την αρχική δήλωση υπαγωγής, κατά την οποία καταβάλλεται το παράβολο, την οριστική δήλωση υπαγωγής, που επέρχεται με την εξόφληση τουλάχιστον του 30% του ειδικού προστίμου και την περαίωση, η οποία απαιτεί την πλήρη εξόφληση του

προστίμου και την ανάρτηση όλων των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Στο μεσοδιάστημα, η υπαγωγή παρέχει αναστολή των προβλεπόμενων κυρώσεων, γεγονός που προσδίδει λειτουργική ασφάλεια στους ιδιοκτήτες και εξασφαλίζει τη δυνατότητα πραγματοποίησης συναλλαγών.

Η διαπίστωση και ο χαρακτηρισμός ενός κτίσματος ως αυθαίρετου τελεί υπό την αρμοδιότητα της κατά τόπον πολεοδομικής υπηρεσίας και πραγματοποιείται κατόπιν αυτοψίας από αρμόδιο υπάλληλο, ο οποίος συντάσσει σχετική «έκθεση αυτοψίας αυθαίρετου κτίσματος». Η έκθεση αυτή, που συνιστά την αφετηρία για την κίνηση της σχετικής διοικητικής διαδικασίας, δύναται να προσβληθεί με ένσταση εκ μέρους του θιγόμενου ιδιοκτήτη, εντός της προθεσμίας που ορίζει ο νόμος. Συνεπώς, οι έννομες συνέπειες του χαρακτηρισμού ενός ακινήτου ως αυθαίρετου, μεταξύ των οποίων και οι προβλεπόμενες από το άρθρο 17 § 10 του Ν. 1337/1983, δεν επέρχονται αυτοδικαίως, αλλά μόνον μετά τη σύνταξη και κοινοποίηση της έκθεσης αυτοψίας. Η τελευταία αποτελεί διαπιστωτική, ατομική, διοικητική πράξη πραγματοπαγούς χαρακτήρα, η οποία αφορά αποκλειστικώς την αυθαίρετη κατασκευή και όχι τον εκάστοτε ιδιοκτήτη, νομέα, κάτοχο ή κατασκευαστή αυτής. Και τούτου διότι δεν δημιουργεί νέα πραγματική ή νομική κατάσταση ούτε καθιστά το ακίνητο αυθαίρετο, απλώς βεβαιώνει και αποτυπώνει διοικητικώς την ύπαρξη μιας ήδη υφιστάμενης αυθαιρεσίας. Η αυτοψία, ως διαδικασία διαπίστωσης, και η σχετική έκθεση, ως διοικητική πράξη χαρακτηρισμού, λειτουργούν επομένως συμπληρωματικά, προσδίδοντας στον αυθαίρετο χαρακτήρα μιας κατασκευής την απαιτούμενη επίσημη διοικητική διαπίστωση.

Σύμφωνα με το μεταγενέστερο καθεστώς του Ν. 4495/2017, η διαπίστωση και ο χαρακτηρισμός των αυθαίρετων κατασκευών διενεργούνται κατόπιν αυτοψίας δύο (2) Ελεγκτών Δόμησης, οι οποίοι επιλέγονται κατόπιν κλήρωσης από το αρμόδιο Περιφερειακό Παρατηρητήριο. Μέχρι την πλήρη συγκρότηση και λειτουργία των Παρατηρητηρίων, οι αυτοψίες εξακολουθούν να διενεργούνται από υπαλλήλους των Υπηρεσιών Δόμησης (Υ.ΔΟΜ.). Κατά τη διαδικασία αυτή, το Τοπικό Παρατηρητήριο παρέχει στους Ελεγκτές Δόμησης τα απαραίτητα στοιχεία, όπως η ύπαρξη οικοδομικής άδειας ή άδειας δόμησης, καθώς και η ισχύουσα Τιμή Ζώνης της περιοχής.

Οι Ελεγκτές προβαίνουν σε επιτόπια αυτοψία και εντός δύο ημερών υποβάλλουν την έκθεση στο ηλεκτρονικό πληροφοριακό σύστημα. Την ημέρα της αυτοψίας τοιχοκολλούν πρόσκληση προς τον φερόμενο κύριο, νομέα, κάτοχο ή κατασκευαστή του ακινήτου να προσέλθει στο Τοπικό Παρατηρητήριο, εντός προθεσμίας τριών (3) έως επτά (7) ημερών, προκειμένου να λάβει γνώση της έκθεσης. Η τελευταία περιλαμβάνει τη θέση του αυθαιρέτου με συντεταγμένες ΕΓΣΑ '87, συνοπτική περιγραφή με σκαρίφημα, τις διαστάσεις της κατασκευής, τις παραβιασθείσες πολεοδομικές διατάξεις, καθώς και τον υπολογισμό των προστίμων ανέγερσης και διατήρησης. Η έκθεση επομένως αποτελεί το βασικό αποδεικτικό μέσο για την ύπαρξη αυθαιρεσίας και το σημείο εκκίνησης της διοικητικής διαδικασίας.

Η έκθεση αφορά αποκλειστικά το αυθαίρετο και όχι τον ιδιοκτήτη ή τον κάτοχο αυτού· συνεπώς, η εσφαλμένη αναγραφή τους δεν επηρεάζει την πρόοδο της διαδικασίας. Κατά της έκθεσης, κάθε ενδιαφερόμενος δικαιούται να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίησή της. Η προσφυγή ασκείται ενώπιον του Τοπικού Παρατηρητηρίου, το οποίο τη διαβιβάζει στην Επιτροπή Εξέτασης Προσφυγών Αυθαιρέτων της οικείας περιφερειακής ενότητας. Η άσκηση και η εκδίκαση της προσφυγής έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα, ως εκ τούτου μέχρι την έκδοση της απόφασης αναστέλλεται η εκτέλεση της έκθεσης.

Η Επιτροπή, εξετάζοντας την προσφυγή, έχει τη διακριτική ευχέρεια¹¹ είτε να την απορρίψει, οπότε η αυθαίρετη κατασκευή καθίσταται κατεδαφιστέα, είτε να κάνει δεκτό αίτημα υπαγωγής στις διατάξεις περί αναστολής κυρώσεων, χορηγώντας στον ενδιαφερόμενο προθεσμία τριάντα (30) ημερών για την υποβολή δήλωσης υπαγωγής. Παράλληλα, δύναται να αποδεχθεί αίτημα νομιμοποίησης με την έκδοση οικοδομικής άδειας, παρέχοντας προθεσμία εξήντα (60) ημερών, παρατατέα κατ' εξαίρεση για επιπλέον τριάντα (30) ημέρες, ενώ σε κάθε περίπτωση διατηρεί τη δυνατότητα να εξετάσει αίτημα νομιμοποίησης αυθαιρέτων κατασκευών που προϋφίστανται της 28.07.2011 μέσω υπαγωγής στον Ν. 4495/2017. Εάν οι προβλεπόμενες προθεσμίες παρέλθουν άπρακτες, η κατασκευή θεωρείται κατεδαφιστέα και τα πρόστιμα οριστικοποιούνται. Ειδική δε πρόβλεψη υπάρχει για την περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος αποδεχθεί την έκθεση αυτοψίας εντός τριάντα (30) ημερών από τη λήψη γνώσης αυτής, καθόσον του χορηγείται έκπτωση 30% επί του προστίμου ανέγερσης. Η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται για εκθέσεις συνταγμένες μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 4495/2017 (3.11.2017), ενώ για τις προγενέστερες εκθέσεις εξακολουθεί να τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 23 παρ. 6α.αα του Ν. 2300/1995, που προέβλεπε μείωση 30% τόσο στο πρόστιμο ανέγερσης όσο και στο πρόστιμο διατήρησης. Ως εκ τούτου η διαδικασία που ακολουθείται παρουσιάζει μία σαφή διαβάθμιση μεταξύ της φάσης ελέγχου και της φάσης οριστικοποίησης, γεγονός που ενισχύει την ασφάλεια δικαίου και παρέχει στους διοικούμενους προβλέσιμο πλαίσιο ενεργειών. Συνακολούθως, μετά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών, είτε χωρίς άσκηση προσφυγής είτε χωρίς αποδοχή της έκθεσης, η πράξη διαπίστωσης του αυθαιρέτου καθίσταται οριστική, ενεργοποιώντας πλήρως το καθεστώς κυρώσεων που θεσπίζεται από το άρθρο 94 Ν. 4495/2017.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας με την υπ' αριθ. 2070/2016 απόφασή του έκρινε ότι, κατά το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, δεν απαιτείται πλέον ως τυπική προϋπόθεση για τη σύνταξη έκθεσης αυτοψίας να ειδοποιείται ο ενδιαφερόμενος προκειμένου να εκδώσει ή να αναθεωρήσει την οικοδομική του άδεια. Η θέση αυτή ισχύει υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβιάζονται οι

¹¹Η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής δεν είναι απεριόριστη, αλλά οριοθετείται από τα κριτήρια που τάσσει ο νόμος, ώστε να διασφαλίζεται η νομιμότητα και η ίση μεταχείριση των διοικουμένων.

ισχύοντες όροι δόμησης, οι περιορισμοί χρήσης ή άλλες ουσιαστικές πολεοδομικές διατάξεις. Για τον χαρακτηρισμό μιας κατασκευής ως αυθαίρετης και κατεδαφιστέας, καθώς και για την επιβολή των σχετικών προστίμων, αρκεί η διαπίστωση ότι αυτή εκτελέστηκε χωρίς άδεια, καθ' υπέρβαση αυτής ή βάσει άδειας που έχει ανακληθεί ή ακυρωθεί με δικαστική απόφαση, χωρίς να απαιτείται η επιπλέον διαπίστωση παραβίασης ουσιαστικών πολεοδομικών κανόνων (Τριχάκη, 2019, σ.38). Εντούτοις, παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να υποβάλει αίτηση έκδοσης ή αναθεώρησης άδειας είτε πριν από τη σύνταξη της έκθεσης αυτοψίας είτε μεταγενέστερα, εντός της προθεσμίας άσκησης ένστασης κατά της έκθεσης. Στην περίπτωση αυτή, η εκτέλεση της έκθεσης αναστέλλεται κατά τον χρόνο που απαιτείται για την έκδοση ή αναθεώρηση της άδειας, και εφόσον αυτή εκδοθεί ή αναθεωρηθεί, η έκθεση αυτοψίας καθίσταται ανενεργή ως προς το ζήτημα της κατεδάφισης.

Αντίστοιχα, με την υπ' αριθ. 1869/2016 απόφαση, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι για τον χαρακτηρισμό μιας κατασκευής ως αυθαίρετης και κατεδαφιστέας, σύμφωνα με τις διατάξεις του π.δ. 267/1998, αρκεί η διαπίστωση ανέγερσής της χωρίς άδεια, καθ' υπέρβαση αυτής ή κατόπιν ανάκλησης ή ακύρωσής της, χωρίς να απαιτείται περαιτέρω διαπίστωση παραβίασης ουσιαστικών πολεοδομικών κανόνων. Υπογράμμισε δε ότι η έκθεση αυτοψίας αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη πραγματοπαγούς χαρακτήρα, η οποία αναφέρεται αποκλειστικά στην αυθαίρετη κατασκευή, ανεξαρτήτως ιδιοκτήτη, νομέα, κατόχου ή κατασκευαστή. Η πράξη αυτή πρέπει να είναι νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη (Τριχάκη, 2019, σ. 38). Η δε αιτιολογία της θεωρείται ότι καλύπτει και την απόφαση της Επιτροπής Κρίσεως Αυθαιρέτων, ακόμη και όταν αυτή απορρίπτει μονολεκτικά την ένσταση κατά της έκθεσης, εφόσον δεν προβάλλονται νέοι ουσιώδεις ισχυρισμοί που απαιτούν ειδική απάντηση.

Περαιτέρω, με την υπ' αριθ. 1018/2018 απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι μόνο κατ' εξαίρεση απαιτείται προηγούμενη έγγραφη ειδοποίηση του ενδιαφερομένου πριν τη σύνταξη έκθεσης αυτοψίας, και συγκεκριμένα όταν πρόκειται για κατασκευές που δύνανται να νομιμοποιηθούν με απλή αναθεώρηση υφιστάμενης άδειας, υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται τα προβλεπόμενα περιγράμματα και οι συντελεστές δόμησης και όγκου. Επίσης, διευκρινίστηκε ότι η έλλειψη προηγούμενης ακρόασης κατά το στάδιο έκδοσης της αρχικής πράξης καλύπτεται, εφόσον ο ενδιαφερόμενος ασκήσει τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα και προβάλει με αυτά τους κρίσιμους ισχυρισμούς που παρέλειψε να προβάλει προ της έκδοσής της (Τριχάκη, 2019, σ. 39). Συνεπώς, όταν ο θιγόμενος υποβάλει εμπροθέσμως ενδικοφανή προσφυγή κατά της έκθεσης αυτοψίας, προβάλλοντας τους σχετικούς ισχυρισμούς, ο λόγος περί παραβίασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης απορρίπτεται ως αβάσιμος.

6.5. Η απαγόρευση συναλλαγών και το ζήτημα της ακυρότητας

Πέραν των διοικητικών συνεπειών που συνεπάγεται η διαπίστωση αυθαίρετων κατασκευών, αναδεικνύεται η ιδιαίτερη σημασία των εμπραγμάτων συνεπειών, οι οποίες συνδέονται άμεσα με την εγκυρότητα των συναλλαγών και την προστασία της εμπιστοσύνης των συναλλασσομένων. Ο νομοθέτης διατήρησε ρητώς την απαγόρευση μεταβίβασης ή σύστασης εμπραγμάτου δικαιώματος επί ακινήτου στο οποίο έχει εκτελεσθεί αυθαίρετη κατασκευή ή έχει εγκατασταθεί αυθαίρετη αλλαγή χρήσης, σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 1 Ν. 4495/2017, επεκτείνοντας μάλιστα το πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης σε σχέση με τον προϊσχύσαντα Ν. 4178/2013 και καταλαμβάνοντας και τη μίσθωση ή παραχώρηση ακινήτων επί των οποίων υφίστανται αυθαίρετες κατασκευές. Στη δε έννοια της παραχώρησης περιλαμβάνεται και η σύμβαση χρυσιδανείου, η οποία, παρά τον ενοχικό χαρακτήρα της, υπάγεται στο ίδιο καθεστώς απαγόρευσης (Πούλου, 2020, σ. 67-68). Κατά συνέπεια, η απαγόρευση αυτή δεν περιορίζεται πλέον στη μεταβίβαση και σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων, αλλά εκτείνεται σε ευρύτερο φάσμα συναλλαγών, γεγονός που αναδεικνύει με μεγαλύτερη ένταση τις έννομες συνέπειες της παράβασης και καθιστά αναγκαία την εξέταση των περιπτώσεων άρσης της ακυρότητας.

Η ακυρότητα των μεταβιβάσεων και συστάσεων εμπραγμάτων δικαιωμάτων που έχουν συντελεστεί πριν από την 01.05.2024 αίρεται με τη μεταγενέστερη υπαγωγή στις διατάξεις του παρόντος νόμου των αυθαιρεσιών ή των προαναφερόμενων πολεοδομικών παραβάσεων, υπό την προϋπόθεση ότι η υπαγωγή αυτή είναι επιτρεπτή και συνοδεύεται από τη σύνταξη ηλεκτρονικής ταυτότητας κτιρίου ή αυτοτελούς διηρημένης ιδιοκτησίας, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 53. Σε περίπτωση που συμβολαιογραφική πράξη καταρτίστηκε κατά παράβαση του πρώτου εδαφίου και απαιτείται διόρθωση ως προς τα στοιχεία του ακινήτου, η διόρθωση δύναται να πραγματοποιηθεί μονομερώς από τον τελευταίο αποκτώντα το εμπράγματο δικαίωμα, ενεργώντας τόσο για ίδιο λογαριασμό όσο και για λογαριασμό του μεταβιβάσαντος, τεκμαιρομένου ότι ενεργεί δυνάμει των άρθρων 223, 235 και 726 ΑΚ (Π.Δ. 456/1984, Α' 164). Κατά τη διόρθωση αυτή προσαρτώνται αποκλειστικά το πιστοποιητικό ΕΝΦΙΑ του τελευταίου αποκτώντος, το πιστοποιητικό πληρότητας ηλεκτρονικής ταυτότητας κτιρίου ή διηρημένης ιδιοκτησίας της παρ. 3 του άρθρου 53, η βεβαίωση υπαγωγής, το σχεδιάγραμμα κάτοψης και το απόσπασμα κτηματολογικού διαγράμματος, ενώ τυχόν απαιτούμενη δήλωση φόρου υποβάλλεται επίσης μονομερώς. Η διάταξη αυτή, η οποία είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 34 παρ. 28 Ν. 4546/2018 (Α' 101), διαμορφώθηκε εκ νέου με το άρθρο 16 παρ. 2 Ν. 5142/2022 (Α' 158/04.10.2024), όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια.

Περαιτέρω, η παράγραφος 2 του ιδίου άρθρου θεσπίζει συγκεκριμένες εξαιρέσεις από την ως άνω απαγόρευση, οι οποίες καλύπτουν τόσο ακίνητα ανεγερθέντα προ του 1955, δηλαδή πριν από την έναρξη ισχύος του βασιλικού διατάγματος της 09.08.1955, τα οποία λαμβάνονται ως νομίμως

υφιστάμενα κατά τα οριζόμενα στην παρ. 1δ του άρθρου 23 του Ν. 4067/2012, όσο και ακίνητα που έχουν απαλλαγεί από την κατεδάφιση βάσει του άρθρου 3 Ν. 720/1977 (Α' 297) ή που έχουν εξαιρεθεί από αυτήν με τον Ν. 1337/1983¹². Στις εξαιρέσεις υπάγονται επίσης ακίνητα νομιμοποιημένα ή διατηρητέα δυνάμει προγενέστερων νομοθετικών ρυθμίσεων, για τα οποία έχει περαιωθεί η διαδικασία διατήρησης είτε σύμφωνα με τον Ν. 3843/2010 είτε υπό τις προϋποθέσεις του παρόντος νόμου, καθώς και ακίνητα για τα οποία έχει χορηγηθεί αναστολή κατεδάφισης χωρίς να έχει απορριφθεί η σχετική αίτηση εξαίρεσης. Τέλος, ειδική πρόβλεψη γίνεται για τα ακίνητα που έχουν υπαχθεί στον Ν. 4178/2013, υπό την προϋπόθεση ότι έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία καταβολής του ενιαίου ειδικού προστίμου ή ότι έχει καταβληθεί ποσοστό τουλάχιστον τριάντα τοις εκατό αυτού, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις (Πούλιος, 2021). Οι εξαιρέσεις αυτές λειτουργούν ως «βαλβίδες αποσυμπίεσης» του συστήματος, καθώς διατηρούν σε ισχύ παλαιότερες καταστάσεις και εξασφαλίζουν συνέχεια στη νομική τάξη.

Σημειωτέον ότι για τις αυθαίρετες κατασκευές όλων των ανωτέρω περιπτώσεων εξαιρουμένων των αναφερόμενων στο εδ. ζ, καίτοι δεν υφίσταται τυπική υποχρέωση υπαγωγής στον Ν. 4495/2017, ο ιδιοκτήτης έχει πάντως τη δυνατότητα να ζητήσει την υπαγωγή τους στο νέο καθεστώς, με συμψηφισμό των ήδη καταβληθέντων προστίμων. Στις περιπτώσεις αυτές απαιτείται ειδική μνεία στην τεχνική έκθεση που αναρτάται στο πληροφοριακό σύστημα, ενώ μετά την περαίωση της δήλωσης υπερισχύει η υπαγωγή στον Ν. 4495/2017 έναντι τυχόν προγενέστερων ρυθμίσεων εξαίρεσης ή τακτοποίησης.

Συνεπώς, για την κατάρτιση κάθε σχετικής δικαιοπραξίας, συμπεριλαμβανομένης και της δωρεάς αιτία θανάτου, καθίσταται αναγκαία, επί ποινή ακυρότητας, η προσκόμιση υπεύθυνης δήλωσης του κυρίου του ακινήτου και βεβαίωσης μηχανικού, με την οποία πιστοποιείται ότι δεν υφίστανται αυθαιρεσίες καθ' υπέρβαση δόμησης, κάλυψης ή ύψους ή, σε αντίθετη περίπτωση, ότι οι υπάρχουσες παραβάσεις εμπίπτουν στις εξαιρέσεις του άρθρου 82 παρ. 2 (Πούλιος, 2021). Η πρόβλεψη αυτή, ενσωματωμένη στο άρθρο 83 Ν. 4495/2017, αποσαφηνίζει το πεδίο εφαρμογής και τη λειτουργία της βεβαίωσης μηχανικού, η οποία αναδεικνύεται σε αναγκαίο προαπαιτούμενο για την εγκυρότητα των εμπράγματων συναλλαγών, διασφαλίζοντας όχι μόνο την ασφάλεια δικαίου αλλά και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος μέσω της τήρησης της πολεοδομικής νομιμότητας.

¹² Δεν υφίσταται υποχρέωση υπαγωγής στις διατάξεις του Ν. 4495/2017 αυθαίρετα κτίσματα, τα οποία είχαν δηλωθεί βάσει του Ν. 410/68 ή του Ν. 720/77, δεδομένου ότι καλύπτονται από τις διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 15 Ν. 1337/1983. ενώ δεν έχουν επίσης υποχρέωση υπαγωγής στις διατάξεις του ως άνω Νόμου αυθαίρετα κτίσματα που έχουν δηλωθεί και δεν έχουν κριθεί ανυπόστατες-άκυρες οι σχετικές αυτές πράξεις με τον Ν. 1337/83 (των παρ. 4 και 5 του άρθρου 15 (α' και β' φάση) και αυθαίρετες κατασκευές προ του 1983 κατά το άρθρο 15 του Ν. 1337/83.

Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, η υποχρέωση προσάρτησης βεβαίωσης καταλαμβάνει κάθε δικαιοπραξία με αντικείμενο μεταβίβαση ή σύσταση εμπράγματου δικαιώματος επί ακινήτου, ανεξαρτήτως εάν πρόκειται για δομημένο ή αδόμητο χώρο. Ο Μηχανικός βεβαιώνει είτε την ανυπαρξία κτίσματος είτε την ανυπαρξία αυθαίρετων κατασκευών ή εφόσον υπάρχουν, ότι εμπίπτουν στις εξαιρέσεις του άρθρου 82 και δεν υπάγονται στις απαγορεύσεις του άρθρου 89. Η βεβαίωση συνοδεύεται, καταρχήν, από τοπογραφικό διάγραμμα εξαρτημένο από το κρατικό σύστημα συντεταγμένων (Πούλιος, 2021), εκτός εάν το ακίνητο υπάγεται σε ειδικές περιπτώσεις εξαιρέσεως¹³, και ισχύει για δύο μήνες, με ηλεκτρονική καταχώριση και μοναδικό αριθμό που μνημονεύεται στα συμβόλαια. Η διάταξη αυτή ενισχύει την ασφάλεια δικαίου στις συναλλαγές, καθιστώντας τον Μηχανικό θεματοφύλακα της νομιμότητας.

Μνημονεύεται ότι ειδικές διατάξεις επιτρέπουν τη σύνταξη πράξεων ακόμη και πριν από την πλήρη εξόφληση του ενιαίου ειδικού προστίμου, υπό την προϋπόθεση καταβολής τουλάχιστον 30% αυτού, ενώ για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες (όπως μακροχρόνια άνεργοι ή δικαιούχοι ΚΕΑ) προβλέπεται ακόμη μεγαλύτερη ευελιξία, στοιχείο που ενισχύει την κοινωνική διάσταση της ρύθμισης.

Το ζήτημα που ανακύπτει από την ανωτέρω ρύθμιση στο πλαίσιο του Ν. 4495/2017 και το οποίο, βεβαίως, είχε ήδη τεθεί υπό το καθεστώς των προγενέστερων νόμων περί αυθαιρέτων, δεν περιορίζεται σε πρακτικές συνέπειες, αλλά αναδεικνύει κρίσιμα δογματικά ζητήματα. Ειδικότερα, τίθεται το ερώτημα εάν η απαγόρευση αυτή καθιστά τη σχετική δικαιοπραξία απολύτως άκυρη ως αντίθετη προς απαγορευτική διάταξη κατά την έννοια του άρθρου 174 ΑΚ ή εάν θα πρέπει να υπαχθεί στο άρθρο 175 ΑΚ ως περίπτωση απαγορευμένης διάθεσης, οπότε ενεργοποιούνται οι ρυθμίσεις του άρθρου 365 ΑΚ.

Περαιτέρω, τίθεται το δογματικό ζήτημα της έκτασης της απαγόρευσης, εάν, δηλαδή, αυτή καταλαμβάνει αποκλειστικά τις εκπονητικές δικαιοπραξίες, ήτοι εκείνες με τις οποίες παράγεται άμεσο εμπράγματο αποτέλεσμα, όπως η μεταβίβαση, η σύσταση ή η επιβάρυνση εμπράγματου δικαιώματος, ή εάν εκτείνεται και στις υποσχετικές δικαιοπραξίες, με τις οποίες γεννιέται ενοχική υποχρέωση και αντίστοιχο δικαίωμα του αντισυμβαλλομένου. Το ερώτημα αυτό αποκτά πρακτική σημασία ιδίως για τη νομική τύχη προσυμφώνων, συμφώνων προαιρέσεως που

¹³ Δεν απαιτείται το τοπογραφικό διάγραμμα στις κάτωθι περιπτώσεις και δη: α) για ακίνητα εντός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου ή εντός ορίων οικισμού για τα οποία μέχρι την έναρξη ισχύος του Ν. 4178/2013 έχει καταρτιστεί συμβολαιογραφική πράξη σύστασης οριζοντίων ή καθέτων ιδιοκτησιών ή έχει εκδοθεί οικοδομική άδεια, β) για ακίνητα εντός σχεδίου για τα οποία έχει κυρωθεί πράξη εφαρμογής, γ) για ακίνητα εκτός σχεδίου πόλεως μη άρτια και μη οικοδομήσιμα, σύμφωνα με το εμβαδόν του τίτλου και δ) για ακίνητα που προέρχονται από αναδασμό και διανομή, εφόσον η αντικειμενική τους αξία δεν υπερβαίνει τις δέκα πέντε χιλιάδες ευρώ, εξαιρουμένων αυτών που βρίσκονται εντός καθορισμένης Ζ.Ο.Ε.

αφορούν ακίνητα με αυθαιρεσίες, καθώς και συμβάσεων έργου που αποσκοπούν στην κατασκευή κτισμάτων με αυθαίρετα στοιχεία.

Κατά το άρθρο 174 ΑΚ, κάθε δικαιοπραξία αντίθετη σε απαγορευτική διάταξη είναι άκυρη, εκτός αν από τη διάταξη αυτή συνάγεται άλλη κύρωση. Η έννοια της «απαγορευτικής διάταξης» εκλαμβάνεται ως κανόνας αναγκαστικού δικαίου που αποδοκιμάζει το περιεχόμενο ή το αποτέλεσμα της δικαιοπρακτικής ρύθμισης, και για τον λόγο αυτό απαγορεύει τη σύναψή της. Εφόσον δεν προβλέπεται άλλη ειδική κύρωση, η αντίθεση οδηγεί σε απόλυτη ακυρότητα τόσο της υποσχετικής όσο και της εκποιητικής δικαιοπραξίας.

Το άρθρο 175 ΑΚ, αντιθέτως, αφορά ειδικώς στην απαγόρευση διάθεσης και καταλαμβάνει τις εκποιητικές δικαιοπραξίες. Η απαγόρευση διάθεσης μπορεί να είναι απόλυτη ή σχετική, οδηγώντας αντιστοίχως σε απόλυτη ή σχετική ακυρότητα, ενώ η υποσχετική δικαιοπραξία παραμένει ισχυρή, ενεργοποιώντας τις διατάξεις του άρθρου 365 ΑΚ. Σύμφωνα με το τελευταίο, η υπόσχεση παροχής που αντίκειται σε απαγορευτική διάταξη νόμου παραμένει κατ' αρχήν ισχυρή ως προς τη σύναψή της, πλην η παροχή είναι ανέφικτη, με συνέπεια ο οφειλέτης να υπέχει ευθύνη αποζημίωσης για το θετικό διαφέρον του δανειστή.

Υπό τα ανωτέρω, το κρίσιμο ερμηνευτικό ερώτημα είναι πώς πρέπει να χαρακτηριστεί η απαγόρευση του άρθρου 83 Ν. 4495/2017: ως απλή απαγόρευση διάθεσης κατά το άρθρο 175 ΑΚ ή ως πλήρης απαγορευτική διάταξη κατά το άρθρο 174 ΑΚ.

Στην περίπτωση αυτή, ο νομοθέτης ορίζει ρητώς ότι απαγορεύεται και είναι απολύτως άκυρη η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων σε ακίνητα με αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις, εκτός εάν υφίσταται βεβαίωση μηχανικού περί μη ύπαρξης αυθαιρεσιών ή περί υπαγωγής τους στον νόμο. Η τοποθέτηση της διάταξης αυτής στο αρχικό κεφάλαιο του Νόμου, ο οποίος αποσκοπεί συνολικώς στην αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης και στην προστασία του περιβάλλοντος κατά το άρθρο 24 Συντ., καταδεικνύει ότι ο νομοθέτης επιδιώκει όχι μόνο να αποκλείσει το εμπράγματο αποτέλεσμα της διάθεσης, αλλά να αποτρέψει συνολικά την κυκλοφορία των αυθαιρέτων στη συναλλακτική ζωή (Πούλου, 2020, σ. 57). Πρόκειται, συνεπώς, για ρύθμιση που αποδοκιμάζει τη δικαιοπραξία καθεαυτήν, καθιστώντας την αντίθετη στο άρθρο 174 ΑΚ.

Η *ratio legis* είναι διττή, αφενός να στερήσει τα αυθαίρετα από κάθε οικονομική αξιοποίηση και αφετέρου να εξαναγκάσει τους ιδιοκτήτες να προβούν σε υπαγωγή και καταβολή των προστίμων τακτοποίησης. Εάν γινόταν δεκτό ότι η απαγόρευση περιορίζεται μόνο στην εκποιητική διάθεση κατά το άρθρο 175 ΑΚ, τότε η υποσχετική δικαιοπραξία θα διατηρούσε ισχύ, οδηγώντας σε δυνατότητα αξίωσης αποζημίωσης από τον δανειστή και υπονομεύοντας ουσιαστικά τον σκοπό

του νομοθέτη. Η θέση αυτή θα συνιστούσε δογματική αντίφαση, αφού θα αναγνωριζόταν κύρος σε συμβάσεις που επιδιώκουν αποτέλεσμα ρητώς αποδοκιμαζόμενο από το δίκαιο.

Άλλωστε, η νομολογία έχει κρίνει ότι σε ανάλογες περιπτώσεις, όπου ο νομοθέτης επιδιώκει την πλήρη αποτροπή μιας συναλλαγής, η ακυρότητα καταλαμβάνει και την υποσχετική δικαιοπραξία (ΕφΘεσ 1191/1991). Υπό το πρίσμα αυτό, η απαγόρευση του άρθρου 83 Ν. 4495/2017 πρέπει να εκληφθεί ως νόμο απαγορευμένη δικαιοπραξία κατά το άρθρο 174 ΑΚ, με συνέπεια την απόλυτη ακυρότητα όχι μόνο της εκποιητικής αλλά και της υποσχετικής δικαιοπραξίας που αφορά ακίνητα με αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις (Πούλου, 2020).

Εν κατακλείδι, η ορθή ερμηνευτική προσέγγιση είναι ότι η απαγόρευση του Ν. 4495/2017 δεν αφορά απλή απαγορευμένη διάθεση κατά το άρθρο 175 ΑΚ, αλλά νόμο απαγορευμένη δικαιοπραξία κατά το άρθρο 174 ΑΚ. Οποιαδήποτε διαφορετική εκδοχή θα αναιρούσε τον σκοπό του νομοθέτη και θα οδηγούσε σε παρακάμψεις της απαγόρευσης μέσω αξιώσεων αποζημίωσης.

Η σύγκριση του άρθρου 1 παρ.1 Ν. 4178/2013 με το άρθρο 83 Ν. 4495/2017 καταδεικνύει ότι ο νεότερος νόμος ακολουθεί μεν την ίδια βασική κατεύθυνση, ήτοι την καθολική αποτροπή της συναλλακτικής αξιοποίησης των αυθαιρέτων, αλλά ενσωματώνει αυστηρότερες και περισσότερο εξειδικευμένες εγγυήσεις.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 4178/2013 προβλεπόταν ότι «απαγορεύεται και είναι απολύτως άκυρη η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο, στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή έχει εγκατασταθεί αυθαίρετη αλλαγή χρήσης», εκτός εάν είχε προηγηθεί τακτοποίηση κατά τις διατάξεις του νόμου. Η διάταξη αυτή κρίθηκε από τη θεωρία ως τυπικό παράδειγμα νόμο απαγορευμένης δικαιοπραξίας κατά το άρθρο 174 ΑΚ, καθότι ο νομοθέτης αποδοκίμαζε όχι μόνο το εμπράγματο αποτέλεσμα (διάθεση), αλλά συνολικά τη δικαιοπραξία, αποκλείοντας την κυκλοφορία του αυθαιρέτου στη συναλλακτική ζωή. Ο Ν. 4495/2017, στο άρθρο 83, υιοθετεί την ίδια ρυθμιστική σύλληψη, αλλά σε πιο συστηματική και αυστηροποιημένη μορφή. Πέραν της γενικής απαγόρευσης μεταβίβασης ή σύστασης εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί αυθαιρέτων, εισάγει ρητή υποχρέωση προσκόμισης βεβαίωσης Μηχανικού ως όρο εγκυρότητας κάθε συμβολαιογραφικής πράξης μεταβίβασης ή σύστασης εμπραγμάτων δικαιωμάτων. Ελλείψει της βεβαίωσης αυτής, η δικαιοπραξία πάσχει ακυρότητα, γεγονός που καταδεικνύει ότι η ακυρότητα επεκτείνεται όχι μόνο στην εκποιητική αλλά και στην υποσχετική δικαιοπραξία.

Επιπλέον, σε αντίθεση με τον Ν. 4178/2013, ο Ν. 4495/2017 περιέχει ένα πιο εκτεταμένο σύστημα εξαιρέσεων (άρθρα 82-89) με ειδικές προβλέψεις για ακίνητα σε αρχαιολογικούς χώρους ή προστατευόμενες περιοχές. Με τον τρόπο αυτόν, ο νεότερος νόμος διαφοροποιείται ποιοτικά, καθόσον δεν αρκείται στη γενική απαγόρευση, αλλά θεσπίζει ένα πολεοδομικά και

περιβαλλοντικά «φιλτραρισμένο» καθεστώς για την κυκλοφορία των ακινήτων, συνδέοντας την εγκυρότητα της συναλλαγής με την τήρηση πολεοδομικών και περιβαλλοντικών όρων.

Η *ratio legis* παραμένει αναλλοίωτη, ήτοι ο αποκλεισμός της οικονομικής εκμετάλλευσης των αυθαιρέτων και η έμμεση παρότρυνση προς τους ιδιοκτήτες να τα υπαγάγουν στις διαδικασίες τακτοποίησης, καταβάλλοντας τα σχετικά πρόστιμα. Ωστόσο, η τεχνική νομοθέτησης διαφέρει. Και τούτο διότι στον Ν. 4178/2013 η απαγόρευση εμφανίζεται ως μία «γενική ρήτρα» ακυρότητας, ενώ στον Ν. 4495/2017 η απαγόρευση συνδέεται με συγκεκριμένο μηχανισμό ελέγχου και πιστοποίησης (βεβαίωση Μηχανικού), που λειτουργεί ως προληπτικό μέτρο αποτροπής της παράκαμψης.

Από τη σκοπιά του αστικού δικαίου, και στις δύο περιπτώσεις πρέπει να γίνει δεκτό ότι η απαγόρευση δεν περιορίζεται σε απλή «απαγορευμένη διάθεση» κατά το άρθρο 175 ΑΚ, αλλά συνιστά πλήρη «νόμω απαγορευμένη δικαιοπραξία» κατά το άρθρο 174 ΑΚ, με συνέπεια η ακυρότητα να πλήττει τόσο τις εκποιητικές όσο και τις υποσχετικές συμβάσεις. Ειδικότερα, εάν η υποσχετική σύμβαση εθεωρείτο ισχυρή, θα παρέμενε η δυνατότητα του συμβαλλόμενου να αξιώσει αποζημίωση, υπονομεύοντας έτσι τον αποτρεπτικό σκοπό του νομοθέτη.

Συμπερασματικά, ο Ν. 4495/2017 συνεχίζει την ίδια γραμμή που χαράχθηκε ήδη από τον Ν. 4178/2013, αλλά ενισχύει τον περιοριστικό χαρακτήρα της απαγόρευσης μέσω της εισαγωγής της βεβαίωσης μηχανικού ως όρου εγκυρότητας των συναλλαγών. Ενώ ο Ν. 4178/2013 λειτουργούσε περισσότερο «κατασταλτικά», με την κύρωση της ακυρότητας σε περίπτωση μεταβίβασης αυθαιρέτων, ο Ν. 4495/2017 προσθέτει και έναν προληπτικό μηχανισμό ελέγχου που καθιστά σχεδόν αδύνατη την παράκαμψη της απαγόρευσης. Έτσι, ο νομοθέτης αποτυπώνει πιο ξεκάθαρα την πρόθεση να αποκλείσει τα αυθαίρετα από την οικονομική κυκλοφορία, εναρμονίζοντας την ιδιωτική αυτονομία με τον συνταγματικό στόχο του άρθρου 24 Συντ. για την προστασία του περιβάλλοντος και την πολεοδομική τάξη.

Η νομολογία μετά την ψήφιση του Ν. 4495/2017 έχει αρχίσει να προσαρμόζεται στο νέο πλαίσιο και να αναδεικνύει τη σημασία της βεβαίωσης Μηχανικού ως προϋπόθεσης εγκυρότητας κάθε συμβολαιογραφικής πράξης που αφορά ακίνητο. Ειδικότερα, τα δικαστήρια αποδέχονται ότι η διάταξη του άρθρου 83 Ν. 4495/2017 έχει αναγκαστικό χαρακτήρα και ότι η έλλειψη της προβλεπόμενης βεβαίωσης επιφέρει απόλυτη ακυρότητα της σύμβασης, κατά το άρθρο 174 ΑΚ. Η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων έχει δεχθεί ότι η υποχρέωση προσκόμισης βεβαίωσης Μηχανικού δεν αποτελεί τυπική διατύπωση, αλλά ουσιαστική προϋπόθεση του κύρους της δικαιοπραξίας. Έτσι, Εφετεία έχουν κρίνει ότι η μη επισύναψη ή η ανακρίβεια της βεβαίωσης συνεπάγεται ακυρότητα τόσο της εκποιητικής πράξης όσο και του υποσχετικού προσυμφώνου, καθώς ο νομοθέτης επιδιώκει την καθολική αποτροπή της κυκλοφορίας αυθαιρέτων ακινήτων

(ΕφΑθ 3349/2019, ΕφΘεσ 2450/2020). Η νομολογία του Αρείου Πάγου δεν έχει ακόμα εκδώσει εκτενείς αποφάσεις ειδικά επί του άρθρου 83 Ν. 4495/2017, πλην όμως, στηριζόμενη στη νομολογιακή παράδοση του Ν. 4178/2013, δέχεται την ακυρότητα δικαιοπρασιών με αντικείμενο ακίνητα που στερούνται βεβαίωσης νομιμότητας. Ενδεικτική είναι η ΑΠ 1741/2019, η οποία έκρινε ότι η απουσία βεβαίωσης Μηχανικού κατά τη μεταβίβαση ακινήτου με αυθαίρεσες οδηγεί σε ακυρότητα εκ του νόμου, με συνέπεια να μην παράγονται έννομα αποτελέσματα, ανεξαρτήτως καλής πίστης των μερών. Παράλληλα, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ1858/2021, ΣτΕ 1122/2022) αναδεικνύει ότι ο Ν. 4495/2017 έχει σαφώς συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 24 Συντ., το οποίο επιβάλλει τον πολεοδομικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος. Η αποστέρηση των αυθαιρέτων από τη δυνατότητα να κυκλοφορούν στις συναλλαγές κρίθηκε ως απολύτως πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Το ΣτΕ δέχεται ότι η απαγόρευση μεταβίβασης χωρίς βεβαίωση δεν θίγει την ιδιωτική αυτονομία (άρθρο 5 παρ.1 Συντ.), αλλά αντιθέτως εξυπηρετεί υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.

Αξιοσημείωτη είναι και η εφαρμογή του άρθρου 83 Ν. 4495/2017 από τα υποθηκοφυλακεία και κτηματολογικά γραφεία, τα οποία απορρίπτουν την καταχώριση συμβολαίων μεταβίβασης ακινήτων όταν δεν συνοδεύονται από τη σχετική βεβαίωση Μηχανικού. Στην πράξη, επομένως, η απαγόρευση δεν μένει μόνο σε θεωρητικό επίπεδο, αλλά ενισχύεται και από τον μηχανισμό λειτουργίας των δημοσίων βιβλίων, ο οποίος εμποδίζει την καταστρατήγησή της. Η θεωρία (Καραβοκύρης, 2019) τάσσεται ομοφώνως υπέρ της ερμηνείας ότι το άρθρο 83 Ν. 4495/2017 συνιστά τυπικό παράδειγμα νόμου απαγορευμένης δικαιοπραξίας κατά το άρθρο 174 ΑΚ, και όχι απλής απαγόρευσης διάθεσης κατά το άρθρο 175 ΑΚ. Η ακυρότητα καταλαμβάνει τόσο τις εκποιητικές όσο και τις υποσχετικές συμβάσεις, ακριβώς για να μην παρακαμφθεί η απαγόρευση μέσω αξιώσεων αποζημίωσης (Παπαδοπούλου, 2020). Συνεπώς, από την ανάλυση προκύπτει ότι η απαγόρευση του άρθρου 83 Ν. 4495/2017 λειτουργεί ολοκληρωτικά, αποκλείοντας κάθε μορφή συναλλαγής (εκποιητική ή υποσχετική) με αντικείμενο αυθαίρετο ακίνητο χωρίς βεβαίωση νομιμότητας.

6.6. Χρησικτησία και αυθαίρετη δόμηση: ερμηνευτικά ζητήματα

Στο σημείο αυτό αξίζει να εξεταστεί το ζήτημα της χρησικτησίας αυθαίρετου ακινήτου υπό το καθεστώς τόσο του Ν. 4178/2013 όσο και του Ν. 4495/2017. Καταρχάς, πρέπει να διευκρινιστεί ότι το ακίνητο με αυθαίρετες κατασκευές ή αυθαίρετη αλλαγή χρήσης, αν και σύμφωνα με το άρθρο 175 Α.Κ. απαγορεύεται η διάθεσή του με δικαιοπραξία, δεν καθίσταται γι' αυτόν τον λόγο ανεπίδεκτο χρησικτησίας. Η νομολογία και η θεωρία έχουν δεχθεί ότι ο περιορισμός της ελευθερίας διάθεσης δεν συνεπάγεται ταυτόχρονα και αδυναμία κτήσης κυριότητας με χρησικτησία.

Υπό το προϊσχύσαν καθεστώς του Ν. 4178/2013, από τη γραμματική διατύπωση των άρθρων 1 παρ. 1 και 3 παρ. 1, τα οποία αφορούσαν αποκλειστικά δικαιοπραξίες εν ζωή, σε συνδυασμό με τον σκοπό της νομοθεσίας για τα αυθαίρετα, που ασφαλώς δεν είναι να θέσει τα ακίνητα αυτά εκτός συναλλαγής, και τον σκοπό της έκτακτης χρησικτησίας, που συνίσταται στην επικύρωση της μακροχρόνιας νομής και οικονομικής εκμετάλλευσης, προέκυπτε ότι η κτήση κυριότητας με τα προσόντα της έκτακτης χρησικτησίας ήταν έγκυρη (Πούλου, 2020).

Αντιθέτως, από τη διατύπωση του άρθρου 83 §1 του Ν. 4495/2017 θα μπορούσε να συναχθεί η άποψη ότι ο νομοθέτης έμμεσα αποκλείει την κτήση κυριότητας με χρησικτησία σε αυθαίρετα ακίνητα. Συγκεκριμένα, η εν λόγω διάταξη απαιτεί, για τη μεταγραφή/καταχώριση τελεσίδικης δικαστικής απόφασης που αναγνωρίζει κυριότητα (ή άλλο εμπράγματο δικαίωμα) σε ακίνητο, την επισύναψη βεβαίωσης μηχανικού και υπεύθυνης δήλωσης του ιδιοκτήτη. Επειδή, όμως, μόνο οι αναγνωριστικές αποφάσεις κυριότητας που αποκτήθηκε με χρησικτησία είναι μεταγραφτέες/καταχωρίστες, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο νομοθέτης, με την προϋπόθεση αυτή, θέλησε εμμέσως να αποκλείσει τη χρησικτησία ως τρόπο κτήσης εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί αυθαιρέτων.

Η ερμηνεία αυτή, ωστόσο, δεν είναι ορθή. Αν πράγματι υπήρχε πρόθεση αποκλεισμού, ο νομοθέτης θα το είχε ρητά προβλέψει είτε στο άρθρο 82 Ν. 4495/2017 είτε θα είχε επιβάλει στον ενάγοντα την υποχρέωση προσκόμισης των προβλεπόμενων στο άρθρο 83 παρ. 1 δικαιολογητικών ενώπιον του δικαστηρίου, ώστε να εμποδίζεται η ίδια η έκδοση αναγνωριστικής απόφασης και όχι μόνο η μεταγραφή της (Πούλου, 2020). Εξάλλου, η νομολογία έχει δεχθεί ότι η μη μεταγραφή αναγνωριστικής απόφασης χρησικτησίας δεν συνεπάγεται ανυπαρξία της κτήσης κυριότητας (ΑΠ 1330/2008), αφού η κυριότητα αποκτάται αυτοδικαίως με τη συμπλήρωση των απαιτούμενων προϋποθέσεων της έκτακτης χρησικτησίας και όχι από την απόφαση ή τη μεταγραφή/καταχώρισή της. Η θέση αυτή ερείδεται στο άρθρο 1198 Α.Κ. και στο άρθρο 12 §3 του Ν. 2664/1998.

Συνεπώς, ο Ν. 4495/2017 δεν αποκλείει την κτήση κυριότητας με τα προσόντα της έκτακτης χρησικτησίας. Ακόμη και στην περίπτωση που δεν καταστεί δυνατή η μεταγραφή/καταχώρισή της της σχετικής απόφασης λόγω αδυναμίας προσκόμισης των απαιτούμενων δικαιολογητικών, η κυριότητα αποκτάται με μόνη τη συμπλήρωση της εικοσαετούς νομής, σύμφωνα με το άρθρο 1045 Α.Κ (Πούλου, 2020).

6.7. Διηρημένη ιδιοκτησία υπό το πρίσμα του άρθρου 98 Ν. 4495/2017:

Θεσμικές προσαρμογές και πρακτικές συνέπειες

Σημαντική θεσμική τομή αποτελεί το άρθρο 98 του Ν. 4495/2017, το οποίο, κατ' αναλογία προς το άρθρο 5 του Ν. 4178/2013, ρυθμίζει το ζήτημα της σύστασης διηρημένων ιδιοκτησιών επί

γηπέδων κειμένων εκτός σχεδίου πόλεως ή εκτός ορίων οικισμών. Ο νομοθέτης, αναγνωρίζοντας την υφιστάμενη πραγματικότητα της ανέγερσης οικοδομημάτων (νομίμων ή αυθαιρέτων) έως την 28η Ιουλίου 2011, παρέχει τη δυνατότητα σύνταξης και μεταγραφής/καταχώρισης σχετικών πράξεων, υπό την προϋπόθεση πλήρωσης των όρων του νόμου και με απόδειξη της παλαιότητας μέσω αεροφωτογραφιών.

Ιδιαίτερα κρίσιμη είναι η πρόβλεψη ότι συστάσεις οι οποίες είχαν ήδη συναφθεί προ της ισχύος του νόμου θεωρούνται έγκυρες και ισχυρές, εκτός εάν έχουν ακυρωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 98 παραπέμπει ρητώς στις διατάξεις του Ν.Δ. 1024/1971 και του Ν. 3741/1929, κατ' αντιστοιχία με το άρθρο 5 του Ν. 4178/2013, διευρύνοντας το πεδίο εφαρμογής τους και σε γήπεδα εκτός σχεδίου (Πούλιος, 2021).

Κατά την παράγραφο 1 του άρθρου, οι ρυθμίσεις του Ν.Δ. 1024/1971 καταλαμβάνουν και γήπεδα εκτός σχεδίου ή εκτός ορίων οικισμών, εφόσον αυτά ανήκουν σε έναν ή περισσότερους ιδιοκτήτες και φέρουν οικοδομήματα είτε νομίμως ανεγερθέντα είτε υπαγόμενα στις ρυθμίσεις του Ν. 4495/2017, με την επιφύλαξη πάντοτε του άρθρου 89. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές καθίσταται επιτρεπτή η σύνταξη συμβολαιογραφικών πράξεων σύστασης διηρημένων ιδιοκτησιών και η μεταγραφή/καταχώρισή τους, ενώ παράλληλα κατοχυρώνεται το κύρος των ήδη υφιστάμενων συστάσεων, πλην εκείνων που έχουν ακυρωθεί αμετακλήτως. Η δε παλαιότητα των οικοδομών αποδεικνύεται μέσω αεροφωτογραφιών, οι οποίες επικυρώνονται από αρμόδιο μηχανικό.

Το άρθρο 98 συμπληρώνεται με την παράγραφο 2, η οποία προβλέπει ότι συνιδιοκτήτες που κατέχουν τουλάχιστον το 65% του γηπέδου, όπου έχουν ανεγερθεί αυτοτελή οικοδομήματα, δύνανται να ζητήσουν δικαστικώς τη σύσταση διηρημένων ιδιοκτησιών, καταθέτοντας σειρά απαραίτητων εγγράφων (τοπογραφικό διάγραμμα, σχέδιο σύστασης και κανονισμού συνιδιοκτητών, σχέδιο διανομής, κάτοψη οικοδομημάτων, πίνακα κατανομής ποσοστών και βαρών, έκθεση αποτίμησης αξίας ιδιοκτησιών και πιστοποιητικό ιδιοκτησίας και βαρών). Η αγωγή ασκείται ενώπιον του Μονομελούς Πρωτοδικείου, κατ' ανάλογη εφαρμογή του Ν. 1562/1985 (Πούλιος, 2021).

Η συμπληρωματική πρόβλεψη της παραγράφου 3, με την οποία παρέχεται εξουσιοδότηση για την επέκταση μέσω προεδρικού διατάγματος της εφαρμογής του Ν.Δ. 1024/1971 και σε γήπεδα εκτός σχεδίου, ανεξαρτήτως της ύπαρξης οικοδομημάτων πριν το 2011, εφόσον επιτρέπεται η διάσπαση όγκου κτιρίου, αποκαλύπτει την πρόθεση του νομοθέτη να προσαρμόσει το πλαίσιο στις πραγματικές ανάγκες της αγοράς ακινήτων. Η πρόβλεψη ειδικών περιορισμών, όπως η απαγόρευση περίφραξης ή η μείωση του συντελεστή δόμησης, λειτουργεί ως «αντιστάθμισμα» στον κίνδυνο άναρχης επέκτασης και καταδεικνύει ότι η αποδοχή των πραγματικών

πολεοδομικών δεδομένων δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος.

Από τις πλέον ουσιώδεις καινοτομίες του άρθρου είναι εκείνες που αφορούν τη συγκυριότητα, όπως αποτυπώνονται στις παραγράφους 4 έως 9. Με τις νέες ρυθμίσεις, συγκύριοι εξ αδιαιρέτου, ακόμη και μειοψηφούντες, μπορούν να ζητήσουν την υπαγωγή αυθαιρέτων χωρίς τη συναίνεση των λοιπών συνιδιοκτητών, καταβάλλοντας οι ίδιοι τα πρόστιμα, με δικαίωμα αναγωγής. Έτσι, ο νομοθέτης απομακρύνεται από την παραδοσιακή αντίληψη της ομοφωνίας και στρέφεται σε μια πιο λειτουργική προσέγγιση της συνιδιοκτησίας.

Οι ρυθμίσεις αυτές δεν μπορούν να κατανοηθούν πλήρως χωρίς την επισκόπηση του θεσμού της οριζόντιας ιδιοκτησίας, ο οποίος αποτελεί το βασικό νομικό πλαίσιο εντός του οποίου αναπτύσσονται οι σχετικές έννοιες της συγκυριότητας, της συνιδιοκτησίας και των δικαιωμάτων των ιδιοκτητών. Η σύνδεση είναι κρίσιμη, διότι το άρθρο 98 Ν. 4495/2017 επιχειρεί ουσιαστικά να αναμορφώσει και να προσαρμόσει τους κλασικούς κανόνες της οροφοκτησίας στις ανάγκες της πολεοδομικής πραγματικότητας και στις απαιτήσεις της τακτοποίησης αυθαιρέτων.

Υπό το πρίσμα αυτό η οριζόντια ιδιοκτησία (ή συνιδιοκτησία ή οροφοκτησία) συνιστά ιδιαίτερη μορφή κυριότητας επί ακινήτου, η οποία συνδυάζει την αποκλειστική κυριότητα σε όροφο ή διαμέρισμα με την αναγκαστική συγκυριότητα σε μέρη του όλου ακινήτου που προορίζονται για κοινή χρήση από όλους τους συνιδιοκτήτες. Σύμφωνα με το άρθρο 1117 ΑΚ, κάθε κύριος ορόφου είναι συγκύριος στα κοινόχρηστα μέρη του ακινήτου (έδαφος, θεμέλια, αυλή κ.ά.), σε ποσοστό που καθορίζεται από την πράξη σύστασης οριζόντιας ιδιοκτησίας ή, ελλείψει αυτής, από την αναλογία της αξίας του διαμερίσματος προς τη συνολική αξία της οικοδομής. Επομένως, η αποκλειστική κυριότητα αποτελεί το κύριο στοιχείο της οροφοκτησίας, ενώ η συγκυριότητα στους κοινόχρηστους χώρους λειτουργεί παρεπόμενα (Αμανιός, 2025, σ. 149-150).

Περαιτέρω, αντικείμενο των εγγραπτών στο Κτηματολόγιο δικαιωμάτων είναι τα ακίνητα υπό την κλασική έννοια του εμπραγμάτου δικαίου. Ωστόσο, στο πλαίσιο του Κτηματολογικού Δικαίου δεν καταχωρίζεται μόνο το «ακίνητο» ή το «πράγμα», αλλά και το «ιδιοκτησιακό αντικείμενο», το οποίο περιλαμβάνει τόσο το ακίνητο καθαυτό όσο και τα «ειδικά ιδιοκτησιακά αντικείμενα», όπως ανώγεια, κατώγεια κ.λπ. Επομένως, ως ιδιοκτησιακά αντικείμενα νοούνται οι οικοδομές, οι οριζόντιες ιδιοκτησίες (διαμερίσματα) καθώς και οι κοινόχρηστοι χώροι κάθε πολυκατοικίας.

Η καταχώριση των οριζόντιων ιδιοκτησιών στο Κτηματολόγιο προβλέπεται ρητώς από τον Ν. 2664/1998. Κατά το άρθρο 4 παρ. 1 εδ. β', κάθε ακίνητο απεικονίζεται στα κτηματολογικά διαγράμματα και φέρει μοναδικό Κωδικό Αριθμό Εθνικού Κτηματολογίου (ΚΑΕΚ), ανεξαρτήτως του χαρακτήρα του (δασικού, αγροτικού ή αστικού), του αν είναι οικοδομημένο ή μη, και

ανεξαρτήτως της εφαρμογής συστήματος οριζόντιων ή κάθετων ιδιοκτησιών. Σε κάθε περίπτωση, κάθε οριζόντια ιδιοκτησία προσδιορίζεται με ξεχωριστό αύξοντα αριθμό ΚΑΕΚ, ο οποίος απορρέει από τον ΚΑΕΚ του γεωτεμαχίου επί του οποίου έχει ανεγερθεί το διαμέρισμα. Εάν δε πρόκειται για κάθετη ιδιοκτησία ή συνδυασμό κάθετης και οριζόντιας, ο προσδιορισμός γίνεται με βάση τον ΚΑΕΚ του γεωτεμαχίου, σε συνδυασμό με τον αριθμό που αντιστοιχεί στην κάθετη ιδιοκτησία και τον αντίστοιχο αριθμό της συγκεκριμένης οριζόντιας ιδιοκτησίας. Δεδομένου ότι το κτηματολογικό φύλλο έχει κτηματοκεντρική και όχι δικαιοκεντρική οργάνωση, για κάθε ακίνητο ή οριζόντια ιδιοκτησία τηρείται ένα ενιαίο φύλλο, όπου καταγράφονται όλοι οι συγκύριοι με τα μερίδιά τους, καθώς και οι λοιποί δικαιούχοι.

Στο πλαίσιο αυτό, η αυθαίρετη δόμηση σε οριζόντιες ιδιοκτησίες εγείρει σύνθετα ζητήματα. Σύμφωνα με το άρθρο 82 Ν. 4495/2017, η ύπαρξη αυθαίρετης κατασκευής σε αυτοτελή οριζόντια ιδιοκτησία καθιστά άκυρη κάθε διάθεση εμπραγμάτου δικαιώματος, εφόσον η αυθαίρεσία δεν έχει νομιμοποιηθεί. Αντιθέτως, όταν πρόκειται για αυθαίρετες κατασκευές σε κοινόχρηστο χώρο της οικοδομής, η ίδια κύρωση δεν εφαρμόζεται, δεδομένου ότι σε αυτούς υφίσταται συγκυριότητα, συννομή και συγκατοχή όλων των ιδιοκτητών. Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 83 παρ. 2 ορίζει ότι η προσάρτηση βεβαίωσης μηχανικού είναι υποχρεωτική στις συμβολαιογραφικές πράξεις που αφορούν αυτοτελή οριζόντια ή κάθετη ιδιοκτησία, χωρίς να καταλαμβάνει τους κοινόκτητους και κοινόχρηστους χώρους. Είναι προφανές ότι θα ήταν παράλογο να υφίσταται κύρωση κατά του ιδιοκτήτη ενός διαμερίσματος για αυθαίρετες κατασκευές σε κοινόχρηστα μέρη, των οποίων η άρση δεν μπορεί να επιτευχθεί μονομερώς.

Ακριβώς αυτό το αδιέξοδο ήρθε να θεραπεύσει η παράγραφος 5, η οποία έθεσε τέλος σε έναν φαύλο κύκλο αδυναμίας τακτοποίησης οριζοντίων ιδιοκτησιών. Και τούτο διότι στις περιπτώσεις οριζόντιας ιδιοκτησίας με αυθαίρετη επέκταση καθ' ύψος ή κατ' επέκταση, που συνεπάγεται κατάληψη κοινόχρηστου ή κοινοκτήτου χώρου¹⁴, καθίσταται δυνατή η υπαγωγή στη ρύθμιση χωρίς τη συναίνεση των λοιπών συνιδιοκτητών (Κεπέσογλου, 2025, σ. 529). Η ρύθμιση αυτή αποδείχθηκε κρίσιμη στην πράξη, καθώς διευκόλυνε την τακτοποίηση πολλών οριζόντιων ιδιοκτησιών που έως τότε παρέμεναν εκτός συναλλαγής.

Αναφορικά με τη μη απαιτούμενη συναίνεση των συνιδιοκτητών του ακινήτου, χρήζει ιδιαίτερης προσοχής η ερμηνευτική αποτίμηση της σχετικής διάταξης, καθώς εγείρονται κρίσιμα ζητήματα εφαρμογής. Η ρύθμιση δεν έχει γενικό χαρακτήρα, αλλά τυγχάνει περιοριστικής εφαρμογής αποκλειστικά σε οικοδομές επί των οποίων έχει ήδη συσταθεί καθεστώς οριζόντιας ιδιοκτησίας,

¹⁴μη έχοντας όμως υπαχθεί σε καθεστώς αποκλειστικής χρήσης μερικής ή ολικής, ως παρεπομένου στοιχείου της οριζόντιας ιδιοκτησίας κύριας χρήσης, καθόσον για την περίπτωση αυτή προβλέπεται ρητά στην παρ. 8 εδ. α του Ν. 4495/2017.

με αποτέλεσμα να μην καταλαμβάνει κάθε μορφή συγκυριότητας. Οι προϋποθέσεις που τάσσει ο νομοθέτης αφορούν αποκλειστικά την υπαγωγή στον παρόντα νόμο, δηλαδή την πολεοδομική τακτοποίηση των οριζομένων αυθαιρεσιών, χωρίς να επεκτείνονται σε άλλες έννομες συνέπειες, όπως η σύσταση νέων εμπραγμάτων δικαιωμάτων ή η τροποποίηση του καθεστώτος συγκυριότητας. Η πολεοδομική παράβαση, προκειμένου να υπαχθεί στη ρύθμιση χωρίς συναίνεση, πρέπει να συνίσταται αποκλειστικά σε επέκταση καθ' ύψος ή κατ' επέκταση, η οποία να αφορά κοινόκτητο ή κοινόχρηστο χώρο της οικοδομής. Στους χώρους αυτούς περιλαμβάνονται, ενδεικτικώς, το κοινόκτητο υπόγειο, ο κοινόκτητος φωταγωγός και η κοινόχρηστη ταράτσα, δηλαδή μέρη που, κατά τον ορισμό του άρθρου 1117 ΑΚ, ανήκουν υποχρεωτικώς σε όλους τους συνιδιοκτήτες.

Εξίσου κρίσιμη είναι η ερμηνεία των επιμέρους προϋποθέσεων που προβλέπονται στις περ. α' και β' της διάταξης. Αν και ο νομοθέτης χρησιμοποίησε τη διαζευκτική σύνδεση «ή», η ακριβής νομοτεχνική προσέγγιση οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι προϋποθέσεις αυτές πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά (Κεπέσογλου, 2025). Συγκεκριμένα, η αυθαίρετη επέκταση πρέπει να υφίσταται ήδη από την ανέγερση-κατασκευή της οικοδομής και να επαναλαμβάνεται σε όλους τους ορόφους άνωθεν του ισογείου, ώστε να διασφαλίζεται η ομοιομορφία και η λειτουργική συνοχή της οικοδομής. Το ότι η βούληση του νομοθέτη δεν ήταν η απλή εναλλακτικότητα, αλλά η σώρευση των δύο προϋποθέσεων, καταδεικνύεται πλήρως από την αμέσως επόμενη παρ. 6, στην οποία, αναφορικά με τις δηλώσεις του μηχανικού που απαιτούνται για τις εν λόγω αυθαιρεσίες, τα στοιχεία α' και β' τίθενται σε σχέση συμπληρωματική, μέσω της χρήσης του συμπλεκτικού συνδέσμου «και». Με τον τρόπο αυτό, αποκαλύπτεται η πρόθεση του νομοθέτη να αποτρέψει την κατάχρηση της ρύθμισης και να περιορίσει την εφαρμογή της μόνο σε περιπτώσεις αυθαιρεσιών που εμφανίζουν δομικό και ουσιαστικό χαρακτήρα ήδη από τη φάση της κατασκευής του κτιρίου ή που επηρεάζουν ομοιόμορφα το σύνολο της οικοδομής.

6.7.1 Η μονομερής τροποποίηση της πράξης σύστασης: νέα κατεύθυνση του νομοθέτη

Με τη νέα διατύπωση της παραγράφου 7 θεσπίζεται, για πρώτη φορά με σαφήνεια, η δυνατότητα μονομερούς τροποποίησης του καθεστώτος οριζόντιας ή εν καθέτω ιδιοκτησίας, με σκοπό την ενσωμάτωση του τακτοποιημένου χώρου στη σύσταση. Ο μηχανικός, κατ' εντολή του ΤΕΕ, προβαίνει στην τακτοποίηση των αυθαιρεσιών βάσει των εγκεκριμένων σχεδίων της οικοδομικής άδειας, ενώ ο συμβολαιογράφος οφείλει να ελέγξει αν οι διαφοροποιήσεις ως προς την επιφάνεια ή το περίγραμμα της ιδιοκτησίας, οι οποίες υπάγονται στις ρυθμίσεις του Ν. 4495/2017, απεικονίζονται και στην κάτοψη που προσαρτάται στη συμβολαιογραφική πράξη σύστασης. Σημειώνεται ότι σε περιπτώσεις όπου η υφιστάμενη κατάσταση ταυτίζεται με την κάτοψη της σύστασης ως προς το εμβαδόν και το περίγραμμα, δεν απαιτείται καμία τροποποίηση, και η ιδιοκτησία μπορεί να μεταβιβαστεί κανονικά.

Κατόπιν τούτων, σε περίπτωση που ο ιδιοκτήτης θελήσει, μετά την υπαγωγή, να προχωρήσει σε μονομερή συμβολαιογραφική πράξη τροποποίησης της πράξης σύστασης οριζόντιας ιδιοκτησίας απαιτείται σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 7 η σωρευτική συνδρομή των κάτωθι προϋποθέσεων. Ειδικότερα, η νομοθεσία ορίζει ότι η αυθαίρετη κατασκευή πρέπει είτε να υφίσταται σε όλους τους ορόφους άνωθεν του ισογείου¹⁵ και να έχει δημιουργηθεί εξ αρχής κατά την ανέγερση της οικοδομής, γεγονός που καταδεικνύει τον δομικό και μόνιμο χαρακτήρα της αυθαιρεσίας, είτε να συνίσταται σε επέκταση ή απομείωση που προϋπήρχε ήδη από την κατασκευή του κτιρίου, χωρίς να απαιτείται στην περίπτωση αυτή η επανάληψή της σε κάθε όροφο, υπό τις πρόσθετες όμως προϋποθέσεις ότι βρίσκεται εντός του νομίμου όγκου του κτιρίου ή σε υπόγεια στάθμη¹⁶, ότι έχει παρέλθει δεκαετία από την τέλεση της αυθαιρεσίας μέχρι την έναρξη ισχύος Ν.4495/2017 και δεν έχει εκδοθεί αμετάκλητη δικαστική απόφαση που να διατάσσει την κατεδάφισή της (Πούλιος, 2021).

Εξυπακούεται ότι, όταν σε συσταθείσα οριζόντια ιδιοκτησία δεν υπάρχει αυθαιρεσία και το εμβαδόν της οικοδομικής άδειας ταυτίζεται με την πραγματικότητα, πλην όμως στο συμβόλαιο αναγράφονται διαφορετικά μέτρα, δεν έχει εφαρμογή ο Ν. 4495/2017. Στην περίπτωση αυτή εναπόκειται στην κυρίαρχη εξουσία του ιδιοκτήτη της η τροποποίηση της ως προς το ορθόν, ως μη προσήκουσα άλλωστε στα δικαιώματα των λοιπών συνιδιοκτητών, απορρέουσα δηλαδή από τις διατάξεις της ΑΚ 1000.

Η πρόβλεψη για την υπαγωγή παραβάσεων που συνίστανται σε καταλήψεις κοινοχρήστων ή κοινοκτητών χώρων συνιστά, στην ουσία, μια θεσμική αναγνώριση της ανάγκης προσαρμογής του δικαίου στην κοινωνική πραγματικότητα της πολυκατοικίας. Οι αυθαιρεσίες αυτού του είδους, όταν ενσωματώνονται στη συλλογική φυσιογνωμία της οικοδομής, δεν είναι εύλογο να αποτελούν ανυπέρβλητο εμπόδιο για την κυκλοφορία των οριζοντίων ιδιοκτησιών στην αγορά. Παρά ταύτα, η νομοθετική απαίτηση της σωρευτικής συνδρομής των προϋποθέσεων που τάσσει το άρθρο 98 παρ. 7 για τη μονομερή συμβολαιογραφική τροποποίηση της σύστασης έχει αποδειχθεί στην πράξη ιδιαίτερα δυσλειτουργική, γεγονός που έχει ήδη προκαλέσει έντονο προβληματισμό και τάσεις υπέρ μιας μελλοντικής νομοθετικής αναθεώρησης.

6.7.2. Αποκλίσεις εμβαδού, ανοχή 2% και νέες δυνατότητες μονομερούς τροποποίησης κατά τον Ν. 5142/2024

Στο ίδιο πνεύμα εξορθολογισμού των συναλλαγών η διάταξη του άρθρου 16 Ν. 5142/2024, σε συνδυασμό με το άρθρο 82 Ν. 4495/2017, εισάγει μια κρίσιμη εξαίρεση στην έως τώρα αυστηρή

¹⁵Π.χ.: Μπορεί να έχει μεγαλώσει το περίγραμμα του κτιρίου σε όλους τους ορόφους κατά 50 εκ. προς τον υποχρεωτικό ακάλυπτο του οικοπέδου.

¹⁶Καίτοι η παρ.5 δεν έχει προϋπόθεση να είναι εντός του νομίμου όγκου, η παρ. 7 φαίνεται να την θέτει ως πρόσθετη προϋπόθεση στην παρ. 5α ότι δηλ. η εν λόγω επέκταση να βρίσκεται εντός νομίμου όγκου της οικοδομής.

απαγόρευση μεταβιβάσεων ακινήτων με πολεοδομικές παραβάσεις. Με την πρόβλεψη αυτή καθιερώνεται ανοχή αποκλίσεων έως 2% στο εμβαδόν μεταξύ της πραγματικής επιφάνειας και εκείνης που αναγράφεται στη σύσταση διηρημένων ιδιοκτησιών, χωρίς να απαιτείται τροποποίηση της σύστασης ή επανάληψη συμβολαιογραφικών πράξεων (Κεπέσογλου, 2025, σ. 543). Η ρύθμιση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία στις οριζόντιες και κάθετες ιδιοκτησίες, όπου οι αποκλίσεις σε τετραγωνικά, που συχνά προκύπτουν από νεότερες μετρήσεις, δημιουργούσαν αλυσιδωτά προβλήματα στις μεταβιβάσεις. Έτσι, αίρεται ένας ακόμη πρακτικός φραγμός και διευκολύνεται η ομαλή συνέχιση των συναλλαγών.

Ειδικότερα, η σχετική διάταξη αφορά στη δυνατότητα συνολικής διαφοροποίησης του εμβαδού μιας ιδιοκτησίας εντός αποκλίσεως δύο τοις εκατό, προς οποιαδήποτε κατεύθυνση, σε σχέση με το εμβαδόν που αναγράφεται στη σύσταση, όπως αυτή ισχύει. Η ρύθμιση καλύπτει τόσο οικόπεδα και γήπεδα επί των οποίων έχουν συσταθεί οριζόντιες ή κάθετες ιδιοκτησίες όσο και τις ίδιες τις οριζόντιες ή κάθετες ιδιοκτησίες και τα παρακολουθήματά τους, καθώς και τις αδόμητες επιφάνειες αποκλειστικής χρήσης. Σημειωτέον ότι στον υπολογισμό αυτής της απόκλισης δεν συνυπολογίζεται η επέκταση σε ημιυπαίθριους χώρους, εξώστες ή έρκερ. Εφόσον η διαπίστωση της διαφοράς παραμένει εντός του επιτρεπτού ποσοστού, η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων πραγματοποιείται απευθείας με βάση το εμβαδόν που αναγράφεται στη σύσταση διηρημένης ιδιοκτησίας (Κεπέσογλου, 2025). Ο Συμβολαιογράφος αρκείται σε απλή μνεία για τη νέα μέτρηση σύμφωνα με τα στοιχεία του Πιστοποιητικού Πληρότητας Κτιρίου ή της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Αυτοτελούς Διηρημένης Ιδιοκτησίας, ενώ οι φορολογικές υποχρεώσεις εκπληρώνονται επί του μεγαλύτερου εμβαδού. Συναφώς, πρέπει να συνεκτιμώνται και οι αποκλίσεις που προβλέπει το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 60 παρ. 1β του Ν. 5104/2024, το οποίο εισήγαγε πρόσφατα εξειδικευμένη ρύθμιση για τον ΕΝΦΙΑ. Συνεπώς, η υπαγωγή στις διατάξεις του Ν. 4495/2017 για αυθαίρετες κατασκευές, όταν αυτές βρίσκονται εντός της ζώνης του επιτρεπτού 2%, δεν συνεπάγεται τροποποίηση της σύστασης οριζοντίων ιδιοκτησιών ή διόρθωση τίτλων, ούτε επιφέρει μεταβολές στο κτηματολογικό φύλλο του ακινήτου. Αν όμως η διαφορά υπερβαίνει το όριο αυτό, τότε η ορθή υπαγωγή στο Ν. 4495/2017 προηγείται της τροποποίησης της σύστασης, ώστε να αποτυπωθεί το πραγματικό εμβαδόν. Η διάταξη αυτή διασφαλίζει ισορροπία μεταξύ της τυπικής ακρίβειας του κτηματολογίου και της λειτουργικότητας των συναλλαγών.

Η εν λόγω ρύθμιση πρέπει να διακρίνεται σαφώς από τις διατάξεις του άρθρου 39 του Ν. 4495/2017, οι οποίες αφορούν την επιτρεπτή απόκλιση πέντε τοις εκατό για τα εντός σχεδίου ακίνητα και δέκα τοις εκατό για τα εκτός σχεδίου, σε σχέση με το εμβαδόν του οικοπέδου ή γηπέδου που αναγράφεται σε τοπογραφικό διάγραμμα συνταγμένο μέχρι την 8η Αυγούστου 2013, για σκοπούς έκδοσης ή αναθεώρησης οικοδομικής άδειας. Σε περιπτώσεις γεωτεμαχίων χωρίς

κτίσμα ή με κτίσμα για το οποίο δεν έχει συσταθεί οριζόντια ή κάθετη ιδιοκτησία, όπου διαπιστώνεται απόκλιση εμβαδού από τον τίτλο κτήσης, η μεταβίβαση πραγματοποιείται με βάση τη νεότερη καταμέτρηση και καταβάλλεται φόρος στη διαφορά των τετραγωνικών μέτρων.

Ως προς την εφαρμογή της διάταξης, ο Μηχανικός πιστοποιεί τη συνολική απόκλιση σε σχέση με τη σύσταση και την αναγράφει στην τεχνική περιγραφή της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου ή της Αυτοτελούς Διηρημένης Ιδιοκτησίας. Ο Συμβολαιογράφος στη συνέχεια συντάσσει τη μεταβιβαστική πράξη σύμφωνα με το εμβαδόν της σύστασης, όπως αυτό ισχύει, χωρίς να απαιτείται η τροποποίησή της, και αιτείται την καταχώριση της πράξης στο Κτηματολόγιο με το ίδιο αυτό εμβαδόν. Η φορολογική δήλωση υποβάλλεται πάντοτε με βάση το μεγαλύτερο εμβαδόν¹⁷. Ενδεικτικά, εάν ένα διαμέρισμα κατά τη σύσταση έχει εμβαδόν 80 τ.μ. και ο Μηχανικός διαπιστώσει τελική επιφάνεια 80,90 τ.μ., η απόκλιση εντάσσεται εντός του 2%. Ο συμβολαιογράφος προχωρεί στην κατάρτιση του συμβολαίου αναγράφοντας το εμβαδόν της σύστασης, δηλαδή 80 τ.μ., ενώ η δήλωση φόρου μεταβίβασης υποβάλλεται για τα 80,90 τ.μ. Στο κτηματολόγιο καταχωρίζεται το εμβαδόν της σύστασης και όχι της μέτρησης. Εάν ωστόσο η επιφάνεια της απόκλισης έχει υπαχθεί στον Ν. 4495/2017, ο Συμβολαιογράφος απλώς μνημονεύει την υπαγωγή χωρίς να τροποποιεί τη σύσταση (Κεπέσογλου, 2025, σ. 544).

Περαιτέρω, με τον Ν. 5142/2024 επεκτείνεται ρητώς η δυνατότητα μονομερούς τροποποίησης και σε περιπτώσεις εσφαλμένων εμβαδομετρήσεων. Πρόκειται για σφάλματα που δεν οφείλονται σε μεταγενέστερες αυθαίρετες παρεμβάσεις, αλλά σε λανθασμένη αποτύπωση του εμβαδού κατά τον χρόνο σύστασης (Κεπέσογλου, 2025). Σε τέτοιες περιπτώσεις, η πραγματική κατάσταση αποτυπώνεται ήδη στην Ηλεκτρονική Ταυτότητα Κτιρίου ή Αυτοτελούς Διηρημένης Ιδιοκτησίας, γεγονός που καθιστά αχρείαστη τη συναίνεση των λοιπών συνιδιοκτητών. Η μονομερής τροποποίηση λειτουργεί εδώ ως μηχανισμός εξορθολογισμού, αποκαθιστώντας την ακρίβεια της σύστασης και επιτρέποντας στον ιδιοκτήτη να προβεί μόνος του στη διόρθωση, χωρίς να προκαλούνται καθυστερήσεις ή να δημιουργούνται αδιέξοδα στις συναλλαγές.

Η ρύθμιση αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία διότι οι αποκλίσεις στις μετρήσεις συχνά προέρχονται από παλαιότερα τεχνικά σφάλματα ή από διαφορετικές μεθόδους αποτύπωσης που εφαρμόζονταν στο παρελθόν. Ενώ στο προϋσχύσαν καθεστώς κάθε τέτοια απόκλιση θα απαιτούσε συμφωνία όλων των συνιδιοκτητών και συμβολαιογραφική πράξη τροποποίησης, σήμερα η νομοθεσία

¹⁷Αξιοσημείωτη είναι η πρόβλεψη ότι οι φορολογικές υποχρεώσεις εκπληρώνονται πάντοτε με βάση το μεγαλύτερο εμβαδόν. Αυτό σημαίνει ότι, ακόμα και αν η σύσταση αναγράφει μικρότερη επιφάνεια, η δήλωση Φόρου Μεταβίβασης Ακινήτου (ΦΜΑ) θα υποβληθεί με το πραγματικό (μεγαλύτερο) μέγεθος που προκύπτει από τη νέα μέτρηση. Η ρύθμιση αυτή διασφαλίζει τα έσοδα του Δημοσίου και εναρμονίζει την πραγματική κατάσταση με τη φορολογική υποχρέωση, χωρίς όμως να διαταράσσει το νομικό πλαίσιο της σύστασης.

επιτρέπει στον ιδιοκτήτη να διορθώσει με μονομερή πράξη την εσφαλμένη καταγραφή, υπό την προϋπόθεση ότι η πραγματική επιφάνεια δεν προκύπτει από παράνομη δόμηση. Έτσι, αίρεται μια σημαντική πρακτική δυσχέρεια που εμπόδιζε τη ρευστότητα της αγοράς και διασφαλίζεται η αντιστοιχία μεταξύ νομικής και πραγματικής κατάστασης.

Παράλληλα, θεσπίζεται η δυνατότητα μονομερούς τροποποίησης και σε περιπτώσεις αυθαιρεσιών που αφορούν όμορες οριζόντιες ιδιοκτησίες. Ειδικότερα, όταν έχει πραγματοποιηθεί αυθαίρετη επέκταση ή απομείωση εις βάρος ή υπέρ γειτονικής ιδιοκτησίας, αλλά η μεταβολή αυτή υφίσταται ήδη από την κατασκευή της οικοδομής, ο ιδιοκτήτης μπορεί να υπαγάγει την αυθαιρεσία και να προβεί σε μονομερή τροποποίηση της σύστασης. Η προϋπόθεση είναι ότι η αυθαιρεσία αποτυπώνεται στην Ηλεκτρονική Ταυτότητα και δεν θίγονται κοινόχρηστοι χώροι, όπως κλιμακοστάσια ή φωταγωγοί, οι οποίοι συνδέονται με το συλλογικό συμφέρον όλων των συνιδιοκτητών. Με τον τρόπο αυτόν η τροποποίηση λειτουργεί θεραπευτικά, ευθυγραμμίζοντας το περίγραμμα της ιδιοκτησίας με την πραγματικότητα.

Βέβαια στην περίπτωση που υφίσταται κανονισμός πολυκατοικίας, η μονομερής τροποποίηση δεν αίρει αυτομάτως τις κανονιστικές δεσμεύσεις που ισχύουν για τα κοινόκτητα μέρη. Εάν η αυθαιρεσία έχει μεταβάλει τη χρήση ή την κατανομή χώρων που επηρεάζουν το καθεστώς της συνιδιοκτησίας, μπορεί να απαιτείται και προσαρμογή του κανονισμού με τη συναίνεση της πλειοψηφίας. Έτσι, ενώ η μονομερής τροποποίηση αποτελεί ισχυρό εργαλείο για τη θεραπεία εσφαλμένων καταγραφών ή παλαιών αυθαιρεσιών μεταξύ όμορων ιδιοκτησιών, παραμένει πάντοτε υπό την αίρεση της μη παραβίασης των συλλογικών δικαιωμάτων των συνιδιοκτητών και της διατήρησης της λειτουργικής ενότητας της πολυκατοικίας.

Κατά δε το άρθρο 16 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 5142/2024 θεσπίζεται ειδική δυνατότητα μονομερούς τροποποίησης της σύστασης οριζόντιας ιδιοκτησίας, η οποία συνίσταται στη μεταφορά δικαιώματος αποκλειστικής χρήσης. Ειδικότερα, παρέχεται στον κύριο οριζόντιας ιδιοκτησίας η ευχέρεια να προβεί χωρίς τη σύμπραξη των λοιπών συνιδιοκτητών και με τη σύνταξη σχετικής συμβολαιογραφικής πράξης, στη μεταφορά του δικαιώματος αποκλειστικής χρήσης που αντιστοιχεί στη συγκεκριμένη οριζόντια ιδιοκτησία σε άλλη οριζόντια ιδιοκτησία της αποκλειστικής του κυριότητας. Η άσκηση της δυνατότητας αυτής τελεί υπό ουσιώδη, πλην όμως περιοριστικώς ερμηνευτέα, προϋπόθεση, ήτοι ότι η έτερη οριζόντια ιδιοκτησία πρέπει να βρίσκεται εντός της ίδιας οικοδομής και να μην διαθέτει ήδη δικαίωμα αποκλειστικής χρήσης όμοιου λειτουργικού και πολεοδομικού σκοπού (Κεπέσογλου, 2025, σ. 538). Με τον τρόπο αυτόν διασφαλίζεται ότι η μεταφορά δεν συνεπάγεται μεταβολή της κατανομής των κοινόκτητων μερών ούτε θίγει τη θεμελιώδη δομή της οροφοκτησίας και τα δικαιώματα των λοιπών συνιδιοκτητών,

αλλά αποβλέπει αποκλειστικώς σε μία ορθολογική και λειτουργικώς ισορροπη ανακατανομή των δικαιωμάτων χρήσης εντός της ίδιας πολυώροφης οικοδομής.

Πέραν, ωστόσο, των ανωτέρω περιπτώσεων, στις οποίες η μονομερής τροποποίηση της σύστασης προϋποθέτει την ύπαρξη νομίμως συσταθέντος και κατ' αρχήν έγκυρου δικαιώματος αποκλειστικής χρήσης, ο νομοθέτης προέβη στη ρύθμιση και περιπτώσεων στις οποίες η πλημμέλεια δεν ανάγεται σε μεταγενέστερη αυθαίρετη μεταβολή της πραγματικής κατάστασης ούτε σε εσφαλμένη αποτύπωση των ορίων μεταξύ όμορων οριζόντιων ιδιοκτησιών, αλλά εντοπίζεται στο ίδιο το θεμέλιο της συστατικής πράξης της οροφοκτησίας, ήτοι στη δημιουργία, κατά παράβαση των επιτακτικών διατάξεων του αστικού και ειδικού νομοθετικού πλαισίου, αυτοτελών οριζόντιων ιδιοκτησιών επί ανοικτών θέσεων στάθμευσης στον χώρο της πιλοτής, οι οποίες εκ της φύσεώς τους στερούνται των στοιχείων που απαιτούνται για τη συγκρότηση αυτοτελούς εμπράγματος δικαιώματος (Κεπέσογλου, 2025).

Ειδικότερα, κατά την έννοια των άρθρων 1002 και 1117 ΑΚ, ερμηνευόμενων σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 1, 2 παρ. 1, 3 παρ. 1, 4 παρ. 1, 5 και 13 του ν. 3741/1929, ως αντικείμενο σύστασης οριζόντιας ιδιοκτησίας δύναται να θεωρηθεί μόνον εκείνο το αυτοτελές και τεχνικώς οριοθετημένο τμήμα της οικοδομής ή του ορόφου, μετά των δομικών του στοιχείων και του περιλαμβανόμενου σε αυτό χώρου, το οποίο διακρίνεται σαφώς από τα λοιπά διαιρετά ή αδιαίρετα τμήματα της οικοδομής και είναι πρόσφορο, εκ της κατασκευής και του προορισμού του, για ανεξάρτητη και αυτοτελή χρήση. Υπό την έννοια αυτή δε τόσο τα διαμερίσματα ορόφων όσο και τα εξομοιούμενα από τον νόμο με ορόφους υπόγεια και δώματα κάτω από στέγη δύνανται να αποτελέσουν αντικείμενο οροφοκτησίας, σε αντίθεση προς τον ανοικτό χώρο του ισογείου, ο οποίος έχει χαρακτηριστεί ως πιλοτή (PILOTIS) και ο οποίος, ως μη κλειστός και μη δομικώς οριοθετημένος χώρος, στερείται εκ φύσεως της απαιτούμενης αυτοτέλειας (Κεπέσογλου, 2025), με αποτέλεσμα κάθε πρόβλεψη της συστατικής πράξης που αναγορεύει τμήματα της πιλοτής σε αυτοτελείς και διαιρεμένες οριζόντιες ιδιοκτησίες να προσκρούει στις ανωτέρω διατάξεις και να είναι νομικώς άκυρη.

Προκειμένου να αντιμετωπισθεί το διαπιστωθέν αυτό κανονιστικό έλλειμμα και να αποκατασταθεί η νομιμότητα της δομής της οροφοκτησίας, ο νομοθέτης, με το άρθρο 46 του ν. 5005/2022 και την προσθήκη της παρ. 5Α στο άρθρο 1 του ν. 960/1979, εισήγαγε ειδική, εξαιρετική και θεραπευτικού χαρακτήρα ρύθμιση, δια της οποίας παρέχεται στον κύριο οριζόντιας ιδιοκτησίας χώρο κύριας χρήσης πολυκατοικίας, στον οποίο έχει αποδοθεί εμπράγματο δικαίωμα επί ανοικτής θέσης στάθμευσης στην πιλοτή της ίδιας οικοδομής, η οποία έχει συσταθεί κατά παράβαση των ανωτέρω κανόνων ως αυτοτελής οριζόντια ιδιοκτησία, η δυνατότητα να προβεί μονομερώς, με συμβολαιογραφική πράξη, σε τροποποίηση της συστατικής πράξης,

δυνάμει της οποίας η ανοικτή θέση στάθμευσης παύει να υφίσταται ως αυτοτελές αντικείμενο εμπράγματος δικαιώματος και μετατρέπεται σε παρακολούθημα της κύριας οριζόντιας ιδιοκτησίας, προς λειτουργική και νομική εξυπηρέτησή της, ενώ ταυτοχρόνως το ποσοστό συγκυριότητας επί του οικοπέδου που είχε αρχικώς αποδοθεί στην ακύρωσυσταθείσα ιδιοκτησία ενσωματώνεται στην κύρια οριζόντια ιδιοκτησία, επερχόμενης σχετικής ανακατανομής των ιδανικών μεριδίων.

Στο πλαίσιο αυτό, η σύμφωνη γνώμη των λοιπών συνιδιοκτητών τεκμαίρεται εκ του νόμου, χωρίς να απαιτείται η σύμπραξή τους στη σχετική συμβολαιογραφική πράξη, καθόσον η ρύθμιση θεμελιώνει ένα αυτοδύναμο και εξαιρετικό διαπλαστικό δικαίωμα υπέρ του συνιδιοκτήτη, ο οποίος με μονομερή δήλωσή του περιβαλλόμενη τον απαιτούμενο συμβολαιογραφικό τύπο, δύναται να αναδιατυπώσει τη συστατική πράξη της οροφοκτησίας κατά το μέρος που αφορά την ακύρωσυσταθείσα οριζόντια ιδιοκτησία επί ανοικτής θέσης στάθμευσης (Κεπέσογλου, 2025, σ. 539). Ως εκ τούτου η τελευταία καταργείται ως αυτοτελές εμπράγματο δικαίωμα και υποκαθίσταται από δικαίωμα αποκλειστικής χρήσης, το οποίο στερούμενο νομικής αυτοτέλειας, συνδέεται αναγκαστικώς με την κύρια οριζόντια ιδιοκτησία ως παρεπόμενο δικαίωμα και ακολουθεί τη νομική της τύχη, ενώ παραλλήλως επέρχεται ανακατανομή του ποσοστού συγκυριότητας επί του οικοπέδου υπέρ της κύριας οριζόντιας ιδιοκτησίας, δια της απορρόφησης του ποσοστού που είχε αποδοθεί στην ανοικτή θέση στάθμευσης (Κεπέσογλου, 2025).

6.7.3. Η θεραπεία της ακυρότητας συμβολαιογραφικών πράξεων: από το αδιέξοδο στη λύση

Ο Ν. 4495/2017 υπήρξε το βασικό εργαλείο «τακτοποίησης» αυθαιρέτων κατασκευών, εισάγοντας για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο σύστημα ηλεκτρονικής καταγραφής μέσω της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου. Η διάταξη του άρθρου 82 απαγόρευε ρητά οποιαδήποτε μεταβίβαση ή σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο με αυθαιρεσίες, καθιστώντας έτσι μη έγκυρες τις πράξεις αυτές. Το αυστηρό αυτό πλαίσιο, παρότι ενίσχυε την πολεοδομική πειθαρχία, δημιούργησε σοβαρά εμπόδια στην αγορά ακινήτων και προκάλεσε αβεβαιότητα ως προς την ασφάλεια των συναλλαγών.

Με την προσθήκη του άρθρου 16 Ν. 5142/2024 επιχειρείται εξισορρόπηση της αυστηρότητας του καθεστώτος. Η ακυρότητα αίρεται υπό την προϋπόθεση ότι ακολουθήσει μεταγενέστερη υπαγωγή στις διατάξεις του Ν. 4495/2017, με πλήρη τεκμηρίωση μέσω της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας. Η σημαντικότερη καινοτομία της πρόσφατης ρύθμισης είναι η θέσπιση δυνατότητας μονομερούς διόρθωσης συμβολαίου από τον τελευταίο αποκτώντα εμπράγματο δικαίωμα (Κεπέσογλου, 2025). Μέχρι πρότινος, αν μια μεταβίβαση γινόταν με ακίνητο που είχε αυθαιρεσίες μη δηλωμένες, η πράξη θεωρούνταν αυτοδικαίως άκυρη και ήταν πρακτικά ανέφικτη

η επανάληψή της λόγω θανάτου, άρνησης ή αδυναμίας εντοπισμού των συμβαλλομένων. Σήμερα, η θεραπεία αυτής της ακυρότητας γίνεται χωρίς τη συναίνεση του αρχικού μεταβιβάζοντος, απλά με την προσάρτηση συγκεκριμένων δικαιολογητικών (Ηλεκτρονική Ταυτότητα, βεβαίωση υπαγωγής, πιστοποιητικό ΕΝΦΙΑ κ.λπ.). Η ρύθμιση αυτή συμβάλλει αποφασιστικά στη νομική ασφάλεια των συναλλαγών και αποσυμφορεί τα Κτηματολογικά Γραφεία από σωρεία εκκρεμοτήτων (Κεπέσογλου, 2025, σ. 527).

Η τροποποίηση του άρθρου 82 του Ν. 4495/2017 με το άρθρο 16 παρ. 2 του Ν. 5142/2024 επιφέρει ουσιώδη μεταβολή, καθώςον αίρεται η ακυρότητα μεταβιβάσεων και συστάσεων εμπράγματων δικαιωμάτων που είχαν πραγματοποιηθεί πριν από την 1η Μαΐου 2024 σε ακίνητα με αυθαίρετες κατασκευές ή πολεοδομικές παραβάσεις, εφόσον ακολούθησε μεταγενέστερη υπαγωγή στις διατάξεις του Ν. 4495/2017 και συντάχθηκε Ηλεκτρονική Ταυτότητα Κτιρίου ή Αυτοτελούς Δημημένης Ιδιοκτησίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αντιμετωπίζεται το σοβαρό πρόβλημα που είχε ανακύψει με την ακυρότητα πλήθους συμβολαιογραφικών πράξεων λόγω ελλειπών ή εσφαλμένης υπαγωγής σε προηγούμενους νόμους τακτοποίησης, με συνέπεια να κλονίζεται η ασφάλεια των συναλλαγών και να δημιουργούνται σοβαρά προσκόμματα στην πράξη. Η δυνατότητα αυτή διευκολύνει ουσιωδώς τους συναλλασσόμενους, καθώς αίρει την ανάγκη ανεύρεσης και συναίνεσης όλων των προηγούμενων συμβαλλομένων, γεγονός που πολλές φορές καθιστούσε αδύνατη την επανάληψη της πράξης.

Η αιτιολογική έκθεση του Ν. 5142/2024 διευκρινίζει ότι ο σκοπός της ρύθμισης είναι η θεραπεία πρακτικών δυσχερειών που είχε προκαλέσει η αυστηρή εφαρμογή του άρθρου 82 Ν. 4495/2017. Συχνά, οι παραλείψεις στην υπαγωγή αυθαιρέτων εντοπίζονταν εκ των υστέρων κατά τη σύνταξη νέων πράξεων, με αποτέλεσμα να κηρύσσονται άκυρα παλαιότερα συμβόλαια και να απαιτείται η επανάληψή τους. Η επανάληψη όμως ήταν πολλές φορές αδύνατη είτε λόγω θανάτου συμβαλλομένων, είτε λόγω άρνησης, είτε λόγω αντικειμενικών δυσκολιών συγκέντρωσης δικαιολογητικών. Έτσι, η νέα ρύθμιση συνδυάζει την ανάγκη προστασίας της ασφάλειας δικαίου με τη διαχρονική στόχευση των νόμων 4014/2011, 4178/2013 και 4495/2017 να αποτραπεί η δημιουργία νέας γενιάς αυθαιρέτων, μέσω της τακτοποίησης και της καθιέρωσης της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Ακινήτου.

Η μονομερής διόρθωση αφορά πάντοτε την τελευταία πράξη μεταβίβασης ή σύστασης, ανεξαρτήτως εάν προηγήθηκαν και άλλες πράξεις με αυθαίρετες παραβάσεις. Η διόρθωση αυτή πραγματοποιείται με ρητή νομοθετική πληρεξουσιότητα που παρέχεται στον τελευταίο αποκτώντα και καταχωρίζεται στο Κτηματολόγιο με αναφορά μόνο στο πρόσωπο αυτού, χωρίς την ανάγκη να αναγράφονται τα στοιχεία του αντισυμβαλλομένου (Κεπέσογλου, 2025). Η σχετική πράξη συνοδεύεται αποκλειστικά από τα έγγραφα που απαριθμούνται στη διάταξη,

γεγονός που περιορίζει την αυθαιρεσία στη διοικητική πρακτική και ενισχύει την ασφάλεια των συναλλαγών.

Η πρακτική εφαρμογή των ανωτέρω ρυθμίσεων αποκτά ιδιαίτερη σημασία στις περιπτώσεις οριζοντίων ιδιοκτησιών, όπου η ύπαρξη μικρών αποκλίσεων εμβαδού ή αυθαίρετων κατασκευών θα μπορούσε να οδηγήσει σε αμφισβήτηση της εγκυρότητας σύστασης ή μεταβίβασης. Με τις νέες διατάξεις εξασφαλίζεται ότι οι αποκλίσεις εντός των ανεκτών ορίων δεν προκαλούν νομικές ανατροπές, ενώ οι αυθαιρεσίες που έχουν υπαχθεί θεραπεύουν την ακυρότητα παλαιότερων πράξεων. Με αυτόν τον τρόπο, επιτυγχάνεται εξισορρόπηση μεταξύ της ανάγκης διαφάνειας και ασφάλειας των συναλλαγών και της απαίτησης να αποτραπεί η δημιουργία και διαιώνιση αυθαίρετων κατασκευών.

6.7.4. Η συμβολή της νομολογίας: από την αμφισβήτηση στην ενσωμάτωση

Η κατεύθυνση αυτή βρίσκει έρεισμα και σε νομολογιακές εξελίξεις. Δικαστήρια όπως το Πολυμελές Πρωτοδικείο Πειραιώς (1626/2018), το Εφετείο Πειραιώς (152/2020) και το Μονομελές Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης (6368/2022) είχαν ήδη εκφράσει αμφισβήτηση για το αν κάθε παράβαση καθιστά αυτοδικαίως άκυρη τη συμβολαιογραφική πράξη. Η νομολογία αυτή λειτούργησε ως «γέφυρα» προς τον νέο νόμο, νομιμοποιώντας ουσιαστικά την άρση της ακυρότητας με εκ των υστέρων υπαγωγή.

Η εμπειρία από την εφαρμογή του Ν. 4495/2017 καταδεικνύει ότι, παρά την πολυπλοκότητα, το θεσμικό πλαίσιο προσέφερε λύσεις σε εκκρεμότητες δεκαετιών, κυρίως στο πεδίο της συναλλακτικής ασφάλειας. Συχνά, μάλιστα, ένα αυθαίρετο ακίνητο που δύναται να τακτοποιηθεί αποδεικνύεται εμπορεύσιμο, σε αντίθεση με ακίνητα με ελαττωματικούς τίτλους κτήσης που δύσκολα διορθώνονται. Συνεπώς, η νέα ρύθμιση ενισχύει περαιτέρω την ασφάλεια των συναλλαγών και την εμπιστοσύνη στην αγορά ακινήτων.

Συνολικά, οι διατάξεις του Ν. 4495/2017, όπως τροποποιήθηκαν με τον Ν. 5142/2024, συγκροτούν πλέον ένα πιο συνεκτικό και λειτουργικό σύστημα κανόνων, το οποίο αφενός θεραπεύει τις ανεπάρκειες του παρελθόντος, αφετέρου επιδιώκει την οριστική υπέρβαση της πρακτικής της αυθαίρετης δόμησης. Με τον τρόπο αυτόν, επιτυγχάνεται όχι μόνο η προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος και η βελτίωση των όρων διαβίωσης, αλλά και η εμπέδωση της κοινωνικής αντίληψης ότι η αυθαίρετη δόμηση δεν αποτελεί πλέον ανεκτή πρακτική, αλλά αντικείμενο αυστηρής θεσμικής αντιμετώπισης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο

Ζητήματα εφαρμογής σε ειδικές κατηγορίες ακινήτων

7.1 Μεταβιβάσεις πριν την έκδοση άδειας νομιμοποίησης (άρθρο 106 Ν. 4495/2017)

Σύμφωνα με το άρθρο 106 Ν. 4495/2017, το οποίο ρυθμίζει την υπαγωγή αυθαιρέτων κατασκευών ή χρήσεων για τις οποίες δύναται να εκδοθεί άδεια νομιμοποίησης ή κατεδάφισης, προβλέπεται ότι, κατά παρέκκλιση, η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων μπορεί να πραγματοποιηθεί ακόμη και πριν από την έκδοση της σχετικής άδειας. Η διάταξη αυτή θεσπίζει μια σημαντική εξαίρεση από τον γενικό κανόνα της απαγόρευσης μεταβίβασης αυθαιρέτων, καθώς αναγνωρίζει την ανάγκη να συνεχίζονται οι συναλλαγές χωρίς να εμποδίζονται από τις χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες. Η δυνατότητα αυτή παρέχεται προκειμένου να μην αναστέλλονται επ' αόριστον οι συναλλαγές, υπό την προϋπόθεση καταβολής του 30% του συνολικού ποσού του προστίμου και με ρητή συμβολαιογραφική μνεία ότι ο νέος κύριος αναλαμβάνει την υποχρέωση έκδοσης της σχετικής άδειας (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 74). Με τον τρόπο αυτό, εξασφαλίζεται ότι η ευθύνη ολοκλήρωσης της διαδικασίας μετακυλιέται στον αγοραστή, ενώ ταυτόχρονα αποφεύγεται η πλήρης παράλυση της συναλλακτικής ζωής.

Προκειμένου να εκδοθεί βεβαίωση μεταβίβασης για συμβολαιογραφική πράξη πριν από την έκδοση άδειας νομιμοποίησης, απαιτείται η προηγούμενη καταβολή του 30% του συνολικού προστίμου. Στην περίπτωση αυτή, ο Μηχανικός δηλώνει αρχικά όλες τις αυθαίρετες κατασκευές προς «ρύθμιση», ώστε να υπολογιστεί το συνολικό πρόστιμο, και στη συνέχεια, μετά την εξόφληση του 30%, εκτυπώνει το σχετικό ηλεκτρονικό αρχείο όπου αναφέρεται η μερική εξόφληση (Κουτελοπούλου, 2020). Ακολούθως, επαναφέρει τη δήλωση σε «προς έκδοση άδειας», εφόσον ο νέος ιδιοκτήτης προτίθεται να εκδώσει οικοδομική άδεια, όπως απαιτείται από την παρ. 3 του άρθρου 106, και εκτυπώνει νέο αρχείο.

Στο Συμβολαιογράφο παραδίδονται αμφότερα τα αρχεία, ήτοι το «προς ρύθμιση» και το «προς έκδοση άδειας». Η βεβαίωση μεταβίβασης τύπου 2 εκδίδεται ανεξάρτητα, με νέα καταχώριση στο πληροφοριακό σύστημα, και πρέπει να αναγράφει ρητώς ότι εκδίδεται «*κατ' εφαρμογή των οριζόμενων στην παρ. 3 άρθρου 106 και την παρ. 3 άρθρου 83 Ν. 4495/2017, μετά την εξόφληση του 30% της α/α ... δήλωσης*». Η ίδια μνεία πρέπει να περιλαμβάνεται και στην τεχνική έκθεση του Μηχανικού (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 77). Σε κάθε περίπτωση, κρίνεται απαραίτητη η προηγούμενη συνεννόηση Μηχανικού και Συμβολαιογράφου, προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των νομίμων προϋποθέσεων και η εγκυρότητα των πράξεων.

7.2 Αυθαίρετα σε παραδοσιακούς οικισμούς και ιστορικούς τόπους

Ωστόσο, η θεωρητική αυτή ευχέρεια συναντά σοβαρά εμπόδια στην πράξη, ιδίως στις περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ως παραδοσιακοί οικισμοί ή ιστορικοί τόποι, όπου η εφαρμογή του

άρθρου 116 Ν. 4495/2017 παρουσιάζει συστηματικά εμπόδια. Ως παραδοσιακός οικισμός δε νοείται το οικιστικό σύνολο που διατηρεί, κατά το μάλλον ή ήττον, τον παραδοσιακό πολεοδομικό του ιστό, καθώς και παραδοσιακά οικοδομήματα και στοιχεία, στα οποία περιλαμβάνονται και οι κοινόχρηστοι χώροι τους, με τον παραδοσιακό χαρακτήρα να δύναται να ερείδεται σε ιστορικούς, λαογραφικούς, αισθητικούς, αρχιτεκτονικούς ή πολεοδομικούς λόγους και όχι αποκλειστικά στον αξιόλογο χαρακτήρα του οικισμού, ο οποίος συνιστά ευρύτερη έννοια. Σε περίπτωση μάλιστα σωρευτικού χαρακτηρισμού ενός οικισμού τόσο ως παραδοσιακού όσο και ως έχοντος μνημειακή προστασία, υπερισχύει ο μνημειακός χαρακτήρας, ως συνεπαγόμενος αυξημένο επίπεδο προστασίας (Γαλάνης, 2021, σελ. 223). Σε περισσότερες από χίλιες περιοχές της χώρας, μεταξύ αυτών κυρίως αστικά κέντρα με ειδικό πολεοδομικό και πολιτιστικό ενδιαφέρον, η διαδικασία αδειοδότησης μελετών, έκδοσης οικοδομικών αδειών και τακτοποίησης αυθαιρέτων έχει ουσιαστικά «παγώσει». Αιτία αποτελεί η εφαρμογή του άρθρου 116 παρ. 3 Ν. 4495/2017, το οποίο προβλέπει ότι για τον έλεγχο της μορφολογικής και αισθητικής ένταξης των αυθαιρέτων στο σύνολο του κτιρίου και του δομημένου περιβάλλοντος, απαιτείται η συγκρότηση ανά περιφερειακή ενότητα ειδική πενταμελής επιτροπή με συμμετοχή εκπροσώπων της διοίκησης, του Υπουργείου Πολιτισμού και του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος (Κουντελοπούλου, 2020). Παρά ταύτα, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, οι επιτροπές αυτές καίτοι θεσμοθετήθηκαν είτε δεν συγκροτήθηκαν ποτέ είτε παραμένουν ανενεργές, κυρίως λόγω αδράνειας των υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού. Η παράλειψη αυτή οδηγεί σε θεσμικό κενό, καθώς η έλλειψη γνωμοδότησης εμποδίζει αυτομάτως την πρόοδο των φακέλων, δημιουργώντας νομική αβεβαιότητα για ιδιοκτήτες, Συμβολαιογράφους και Μηχανικούς.

Η θεσμική αυτή αδράνεια έχει ως συνέπεια την πλήρη αναστολή της διαδικασίας υπαγωγής στις εν λόγω περιοχές, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός *de facto* αδιεξόδου, το οποίο επηρεάζει ευθέως τόσο την πολεοδομική διαχείριση όσο και την ασφάλεια των συναλλαγών. Το πρόβλημα είναι εντονότερο αν ληφθεί υπόψη ότι ανάλογη γνωμοδοτική αρμοδιότητα είχε ήδη προβλεφθεί και σε προηγούμενα νομοθετήματα (Ν. 4258/2014 για την αδειοδότηση μελετών), χωρίς όμως να εξασφαλίζεται η έγκαιρη λειτουργία των οικείων επιτροπών. Κατά συνέπεια, η έλλειψη αποτελεσματικού μηχανισμού εφαρμογής καθιστά ανεφάρμοστες ακόμη και τις ευνοϊκές διατάξεις του νόμου, οδηγώντας σε συγκρούσεις μεταξύ της ανάγκης προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και της λειτουργικότητας των συναλλαγών.

Το ζήτημα της δυσλειτουργίας του άρθρου 116 Ν. 4495/2017, ιδίως ως προς τη συγκρότηση και λειτουργία των αρμόδιων επιτροπών του Υπουργείου Πολιτισμού, έχει απασχολήσει τόσο τη Βουλή όσο και τον δημόσιο διάλογο. Χαρακτηριστικά, ο Βουλευτής Κυκλάδων Φίλιππος Φόρτωμας κατέθεσε σχετική ερώτηση προς τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας καθώς και την Υπουργό Πολιτισμού, επισημαίνοντας ότι, λόγω των καθυστερήσεων ή και δυσχερειών

στη συγκρότηση των προβλεπόμενων επιτροπών, παρατηρούνται σοβαρές αγκυλώσεις στην εφαρμογή της νομοθεσίας (Κουτελοπούλου, 2020). Όπως σημειώθηκε, η χορήγηση των εγκρίσεων και αδειών καθυστερεί υπέρμετρα, με συνέπειες που δεν περιορίζονται μόνο στην ασφάλεια δικαίου και τη δυνατότητα πραγματοποίησης μεταβιβάσεων και δωρεών ακινήτων, αλλά εκτείνονται και στην ίδια την ασφάλεια των κτηρίων και, συνακόλουθα, των οικισμών, ιδίως όπου απαιτούνται στατικές επεμβάσεις. Η πρακτική αυτή εγείρει ερωτήματα συνταγματικής συμβατότητας, δεδομένου ότι η Διοίκηση υποχρεούται, σύμφωνα με το άρθρο 24 Συντ., να προστατεύει αποτελεσματικά τόσο το πολιτιστικό περιβάλλον όσο και την οικιστική ανάπτυξη. Περαιτέρω, οι καθυστερήσεις αυτές επιδρούν δυσμενώς στην τοπική οικονομία, καθώς οδηγούν σε αναστολή επενδύσεων και απώλεια φορολογικών εσόδων για το Δημόσιο. Υπό τις συνθήκες αυτές, καθίσταται αναγκαία η αναμόρφωση της διοικητικής διαδικασίας, με πρόβλεψη αυστηρών προθεσμιών και επανεξέταση της σύνθεσης και του τρόπου συγκρότησης των αρμόδιων συμβουλίων και επιτροπών.

Ανάλογες καταγγελίες έχουν διατυπωθεί και από επιστημονικούς φορείς. Ενδεικτικά, ο Σύλλογος Διπλωματούχων Πολιτικών Μηχανικών Ευβοίας, με ανακοίνωσή του που υπογράφεται από τον πρόεδρο Χρήστο Βαρελά και τον γραμματέα Δημήτρη Αντωνίου, εστίασε στο πρόβλημα που έχει ανακύψει στην πόλη της Χαλκίδας. Σύμφωνα με το ΦΕΚ 70' ΑΑΠ/2013, η Χαλκίδα χαρακτηρίζεται σχεδόν στο σύνολό της ως αρχαιολογικός τόπος, γεγονός που, σε συνδυασμό με την τροποποίηση του Ν. 4495/2017 με το Ν. 4610/2019 (ΦΕΚ Α' 70/07.05.2019), καθιστά υποχρεωτική την προηγούμενη γνωμοδότηση της αρμόδιας Εφορείας Αρχαιοτήτων για κάθε υπαγωγή αυθαιρέτων κατασκευών ή χρήσεων (Κουτελοπούλου, 2020). Η απαίτηση αυτή, που ισχύει αντιστοίχως και για άλλες πόλεις όπως η Ερέτρια, έχει καταστήσει ανέφικτη την ολοκλήρωση διαδικασιών τακτοποίησης, την κατάρτιση συμβολαιογραφικών πράξεων καθώς και την έκδοση αδειών δόμησης ή λειτουργίας, ελλείπει έγκαιρης ανταπόκρισης των υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού.

Πέραν των ήδη επισημανθέντων δυσλειτουργιών, αξίζει να σημειωθεί ότι τα τελευταία έτη έχει ανοίξει ο δημόσιος διάλογος για την ανάγκη εκσυγχρονισμού των διαδικασιών που αφορούν στην προστασία παραδοσιακών οικισμών. Σε κοινοβουλευτικό επίπεδο έχουν διατυπωθεί προτάσεις για τη δημιουργία ενιαίου ψηφιακού μητρώου επιτροπών μορφολογικού ελέγχου, με στόχο να παρακολουθείται η συγκρότηση και λειτουργία τους σε πραγματικό χρόνο, ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα αδράνειας. Παράλληλα, σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης έχει τεθεί προς συζήτηση η ιδέα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε αποκεντρωμένα όργανα ή τεχνικά συμβούλια των περιφερειών, προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία έκδοσης γνωμοδοτήσεων (Κουτελοπούλου, 2020). Οι προτάσεις αυτές δεν έχουν ακόμη αποκτήσει δεσμευτική ισχύ, αλλά εντάσσονται στο πλαίσιο μιας ευρύτερης συζήτησης για το πώς μπορεί να συνδυαστεί η

προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος με την ανάγκη ασφάλειας δικαίου στις συναλλαγές, αναδεικνύοντας την κρισιμότητα της εξεύρεσης ενός λειτουργικού και αξιόπιστου μηχανισμού εφαρμογής.

Υπό το πρίσμα αυτό, γίνεται εμφανές ότι το ισχύον καθεστώς εμφανίζει σοβαρές δυσλειτουργίες, οι οποίες ανατρέπουν την ασφάλεια των συναλλαγών και αναστέλλουν την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου στην πράξη. Παρά τις διαβεβαιώσεις της ηγεσίας του Υπουργείου Περιβάλλοντος ότι το πρόβλημα θα επιλυθεί, παραμένει ανοικτό το ζήτημα της ουσιαστικής εξισορρόπησης ανάμεσα στην ανάγκη προστασίας των παραδοσιακών και αρχαιολογικών τόπων και στην εξασφάλιση της λειτουργικότητας των συναλλαγών και της οικονομικής δραστηριότητας.

7.3 Αυθαίρετες κατασκευές σε διατηρητέα κτίρια

Αντίστοιχα προβλήματα ανακύπτουν και με την εφαρμογή του άρθρου 117 Ν. 4495/2017, το οποίο αφορά τις αυθαίρετες κατασκευές εντός διατηρητέων κτηρίων. Κατ' εφαρμογή της παρ. 5 του ως άνω άρθρου, η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπραγμάτων δικαιωμάτων μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνον μετά την υποβολή των δικαιολογητικών της παρ. 2α και την καταβολή του 30% του συνολικού προστίμου, υπό την πρόσθετη προϋπόθεση ότι ο νέος κύριος θα αναλάβει την ολοκλήρωση της διαδικασίας με ειδική μνεία στο συμβολαιογραφικό έγγραφο. Και εδώ, η βεβαίωση νομιμότητας εκδίδεται με ανεξάρτητη καταχώριση στο πληροφοριακό σύστημα, με τον Μηχανικό να αναγράφει στην περιγραφή ότι αυτή εκδίδεται «κατ' εφαρμογή των οριζόμενων στις παρ. 5 άρθρου 117 και 2ζ άρθρου 82 Ν. 4495/2017, μετά την εξόφληση του 30% της α/α ... δήλωσης». Η ίδια μνεία πρέπει να περιλαμβάνεται και στην τεχνική έκθεση που συνοδεύει τη βεβαίωση, προκειμένου να διασφαλιστεί η διαφάνεια και η σαφής ανάληψη ευθύνης εκ μέρους του μηχανικού.

Η πρακτική εφαρμογή του άρθρου 117 έχει οδηγήσει σε σημαντικές δυσχέρειες, καθώς η συνδρομή των υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού απαιτείται σε κάθε βήμα της διαδικασίας. Οι καθυστερήσεις στη γνωμοδότηση και έγκριση μελετών, ιδίως όταν πρόκειται για παρεμβάσεις που αφορούν την αισθητική και μορφολογική προστασία του κτιρίου, καθιστούν συχνά ανέφικτη τη σύνταξη και ολοκλήρωση των σχετικών συμβολαιογραφικών πράξεων. Η δυσλειτουργία αυτή δεν είναι μεμονωμένη, αλλά εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο καθυστερήσεων των αρμοδίων υπηρεσιών, οι οποίες εντείνονται λόγω του φόρτου εργασίας των εφορειών αρχαιοτήτων και της απουσίας ενιαίου πλαισίου ταχείας εξέτασης των φακέλων (Κουτελοπούλου, 2020).

Ως αποτέλεσμα, οι πράξεις που αφορούν διατηρητέα κτίρια παραμένουν συχνά σε εκκρεμότητα, γεγονός που υπονομεύει τόσο την ασφάλεια δικαίου όσο και την αγορά ακινήτων. Ιδιαίτερα σε ιστορικά κέντρα, όπως εκείνο της Θεσσαλονίκης, έχει τεθεί ζήτημα κατά πόσον οι ήδη

περαιωμένες τακτοποιήσεις αυθαιρεσιών είναι πράγματι σύννομες και εάν οι συναφείς συμβολαιογραφικές πράξεις παράγουν τα προσδοκώμενα έννομα αποτελέσματα. Η αβεβαιότητα αυτή καθιστά πλέον εμφανές ότι οι διατάξεις των άρθρων 106, 116 και 117 Ν. 4495/2017 απαιτούν άμεση αναθεώρηση ή τουλάχιστον θεσμικές παρεμβάσεις που να διασφαλίζουν ταχύτητα, σαφήνεια και αποτελεσματικότητα

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, έρχεται να φωτίσει κρίσιμες πτυχές του ζητήματος. Ερμηνεύοντας τα νομοθετήματα των δύο τελευταίων δεκαετιών, το ΣτΕ ανέτρεψε την μέχρι πρότινος πιο επιεική νομολογιακή κατεύθυνση, σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση έλλειψης, ανάκλησης ή αναθεώρησης οικοδομικής άδειας δεν συντασσόταν άμεσα έκθεση αυτοψίας για την κήρυξη του κτίσματος ως αυθαίρετου, αλλά προηγείτο πρόσκληση του ενδιαφερομένου να μεριμνήσει για την έκδοση άδειας ή να υποβάλει ένσταση (Κουτελοπούλου, 2020, σ.108-109). Η πρακτική αυτή είχε ως αποτέλεσμα να καθυστερεί τόσο η επιβολή προστίμου όσο και η διαδικασία κατεδάφισης, εφόσον αποδεικνυόταν τελικώς αδύνατη η έκδοση άδειας.

Σε ευρύτερο επίπεδο, η αντιμετώπιση των αυθαιρέτων εντός διατηρητέων κτιρίων συνδέεται άμεσα με τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ελλάδας. Η χώρα, ως συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση της Γρανάδας (1985) για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης, έχει αναλάβει την υποχρέωση να εξασφαλίζει τη διατήρηση και την αποκατάσταση των ιστορικών κτιρίων, ακόμη και όταν αυτά βρίσκονται σε ιδιωτική ιδιοκτησία (Γιαννακούρου, 2022). Η αδυναμία αποτελεσματικής εφαρμογής του άρθρου 117 Ν. 4495/2017, λόγω γραφειοκρατικών καθυστερήσεων, θέτει υπό αμφισβήτηση την πλήρη συμμόρφωση με τις διεθνείς αυτές δεσμεύσεις και εκθέτει τη χώρα σε κίνδυνο δυσμενών παρατηρήσεων από ευρωπαϊκά όργανα. Επιπλέον, η αρχή της αναλογικότητας, που απορρέει από την ΕΣΔΑ και την προστασία της ιδιοκτησίας (άρθρο 1 ΠΠΠ), απαιτεί η επέμβαση της Διοίκησης να μην οδηγεί σε ουσιαστική αποστέρηση του δικαιώματος χρήσης της ιδιοκτησίας. Επομένως, το ζήτημα δεν είναι μόνο εσωτερικό ή διοικητικό, αλλά αγγίζει τον ευρύτερο χώρο του ευρωπαϊκού δικαίου και των διεθνών υποχρεώσεων της Ελλάδας.

7.4 Αυθαίρετα σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες και προστατευόμενες περιοχές

Στο ίδιο πλαίσιο, το κανονιστικό πλαίσιο του Ν. 4495/2017 θεσπίζει ένα αυστηρό πλέγμα εξαιρέσεων, που αποκλείει την υπαγωγή στις ρυθμίσεις περί νομιμοποίησης αυθαιρέτων σε ορισμένες κατηγορίες χώρων οι οποίοι προστατεύονται κατά προτεραιότητα από το Σύνταγμα και την ειδική νομοθεσία. Ειδικότερα, ρητώς προβλέπεται ότι δεν δύνανται να υπαχθούν κατασκευές οι οποίες βρίσκονται σε εγκεκριμένους κοινόχρηστους χώρους πόλης ή οικισμού, σε χώρους που έχουν παραχωρηθεί σε δημόσια κοινή χρήση ή σε προϋφιστάμενες παρόδιες στοές. Παράλληλα, εξαιρούνται οι κατασκευές που βρίσκονται εντός ζώνης ασφαλείας διεθνών, εθνικών, επαρχιακών

ή δημοτικών και κοινοτικών οδών, καθώς και σε δημόσια κτήματα, σε δάση, δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις, στον αιγιαλό, στον παλαιό αιγιαλό και στη ζώνη παραλίας. Η απαγόρευση επεκτείνεται και σε περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ως αρχαιολογικοί χώροι ή ιστορικοί τόποι, σε παραδοσιακούς οικισμούς και τμήματα πόλεων, σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, καθώς και σε ιστορικά διατηρητέους οικισμούς, εκτός αν υφίστανται ειδικά προβλεπόμενες εξαιρέσεις.

Εξίσου κρίσιμη είναι η νομοθετική πρόβλεψη ότι εκτός υπαγωγής τίθενται τα αυθαίρετα που έχουν ανεγερθεί σε ρέματα, σε κρίσιμες παράκτιες ζώνες, σε περιοχές ενταγμένες σε καθεστώς προστασίας της φύσης (π.χ. Natura 2000), σε κηρυγμένα διατηρητέα κτίρια ή μνημεία (αρχαία ή νεότερα), καθώς και σε επικινδύνως ετοιμόρροπα κτίρια τα οποία δεν μπορούν να αποκατασταθούν. Η απαρίθμηση αυτή δεν είναι τυχαία, καθόσον καταδεικνύει τις περιπτώσεις όπου η αυθαίρετη δόμηση συγκρούεται ευθέως με υπέρτερα συνταγματικά αγαθά, η δε πληθώρα αυτών των απαγορεύσεων αποτυπώνει τη σαφή βούληση του νομοθέτη να διασφαλίσει ότι η κατ' εξαίρεση ανεκτικότητα απέναντι στα αυθαίρετα δεν θα θίγει θεμελιώδη περιβαλλοντικά αγαθά και υπέρτερης σημασίας δημόσια συμφέροντα.

Με τις παραγράφους 6 και 7 του άρθρου 3 του Ν. 998/1979 προσδιορίζονται ρητώς οι εκτάσεις που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας, αποτυπώνοντας έτσι το όριο ανάμεσα στη συνταγματική προστασία και τις ανάγκες χωρικής ανάπτυξης. Ειδικότερα, εκτός του δασικού καθεστώτος τίθενται εκτάσεις που από τη φύση και τη διαχρονική τους χρήση δεν φέρουν τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του δάσους. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι ανέκαθεν γεωργικώς καλλιεργούμενες εκτάσεις ή όσες αποτυπώνονται με αγροτική μορφή στις αεροφωτογραφίες του 1945 (ή, ελλείψει αυτών, του 1960), καθώς και οι τεχνητές φυτείες που δημιουργήθηκαν από τους ίδιους τους ιδιοκτήτες με σκοπό είτε την παραγωγή δασικών προϊόντων είτε την αισθητική αναβάθμιση του τοπίου (Κουτελοπούλου, 2020). Παρομοίως, εξαιρούνται οι αλυκές, οι αμμόδεις εκτάσεις της παραλιακής ζώνης εφόσον δεν φέρουν δασική βλάστηση, τα πεδινά ρέματα χωρίς δασική κάλυψη, ως και οι εκτάσεις που έχουν ήδη ενταχθεί σε πολεοδομικά σχέδια ή εντός ορίων οικισμών που έχουν εγκριθεί με διοικητικές πράξεις. Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης η εξαίρεση που αφορά οργανωμένες περιοχές ανάπτυξης, όπως οι Οργανωμένοι Υποδοχείς Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων, αλλά και οι ζώνες αποστραγγιστικών δικτύων, στις οποίες η δασική βλάστηση έχει δημιουργηθεί τεχνητά ή φυσικά χωρίς όμως να αλλοιώνεται ο πρωταρχικός τους χαρακτήρας (Κουτελοπούλου, 2020). Η νομοθετική αυτή απαρίθμηση λειτουργεί ως τεκμήριο για το ποια ακίνητα μπορούν να αναπτυχθούν χωρίς να θίγεται το δασικό απόθεμα, υποδηλώνοντας ότι το κριτήριο για την εξαίρεση δεν είναι μόνο η υφιστάμενη μορφή της έκτασης, αλλά και η ιστορικότητα της χρήσης της και ο βαθμός ένταξής της στον οικιστικό ή αναπτυξιακό σχεδιασμό. Με τον τρόπο αυτό, το

άρθρο 3 Ν. 998/1979 λειτουργεί ως φίλτρο, αποκλείοντας από το δασικό καθεστώς εκτάσεις που, είτε λόγω της προϋπάρχουσας γεωργικής τους χρήσης είτε λόγω της πολεοδομικής τους ένταξης, δεν συνάδουν με την έννοια και την αποστολή της δασικής προστασίας κατά το άρθρο 24 Συντ.

Επιπλέον, κατά την παρ. 7 του ίδιου άρθρου, ορίζεται ότι οι εκτάσεις οι οποίες είχαν απωλέσει τον δασικό τους χαρακτήρα πριν από την 11η Ιουνίου 1975, λόγω επεμβάσεων που πραγματοποιήθηκαν κατόπιν σχετικής διοικητικής πράξης καλυπτόμενης από το τεκμήριο νομιμότητας, δεν χαρακτηρίζονται πλέον ως δάση ή δασικές εκτάσεις, ούτε εντάσσονται στις κατηγορίες των περ. 5α ή 5β του ίδιου άρθρου, και συνεπώς δεν κηρύσσονται αναδασωτέες. Η εξαίρεση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για ακίνητα εκτός σχεδίου, καθώς και για εκείνα που βρίσκονται εντός περιοχών της περ. β' της παρ. 2 του άρθρου 23 Ν. 3889/2010, υπό την προϋπόθεση ότι διέθεταν νόμιμη οικοδομική άδεια εκδοθείσα πριν από την 11.6.1975, η οποία δεν έχει ανακληθεί ή ακυρωθεί (Κουτελοπούλου, 2020). Στις περιπτώσεις αυτές, θεωρείται ότι η απολύτως αναγκαία επιφάνεια γης που καταλαμβάνει η διοικητική πράξη (οικοδομική άδεια) εξαιρείται από τον χαρακτηρισμό ως δασικής ή αναδασωτέας, χωρίς να απαιτείται επιπλέον βεβαίωση της δασικής αρχής για την παραγωγή εννόμων συνεπειών. Περαιτέρω, η διάταξη εφαρμόζεται και σε ακίνητα που πληρούσαν τους όρους αρτιότητας κατά τον χρόνο έκδοσης της άδειας, συμπεριλαμβανομένων των παρεκκλίσεων που είχαν θεσπισθεί με ειδικότερες κανονιστικές πράξεις, όπως το Β.Δ. της 7.8.1967. Για τις οικοδομικές άδειες που είχαν εκδοθεί πριν από την έναρξη ισχύος του Ν. 4030/2011, εξακολουθεί να ισχύει το ίδιο καθεστώς, εφόσον οι άδειες αυτές δεν έχουν ανακληθεί ή ακυρωθεί. Κατά συνέπεια, σε τέτοιες περιπτώσεις δεν απαιτείται η εκ νέου έκδοση βεβαίωσης της δασικής αρχής για την έκδοση έγκρισης δόμησης ή άδειας δόμησης σύμφωνα με το νεότερο θεσμικό πλαίσιο.

Στο ίδιο πνεύμα κινείται και το άρθρο 36 παρ. 17 Ν. 4061/2012, όπως προστέθηκε με το άρθρο 49 παρ. 2 Ν. 4280/2014. Η διάταξη αυτή προβλέπει ότι δεν υπάγονται στη δασική νομοθεσία τα διαθέσιμα ή κοινόχρηστα ακίνητα δασικού χαρακτήρα που είχαν διανεμηθεί ως κληροτεμάχια και εκχερσώθηκαν πριν από την ισχύ του νόμου, καθώς και οι εκτάσεις δασικού ή χορτολιβαδικού χαρακτήρα της περ. α' παρ. 5 άρθρου 3 Ν. 998/1979, εφόσον περιελήφθησαν σε κτηματολογικό πίνακα κυρωμένου αναδασμού (κατά το άρθρο 15 Ν. 647/1977) και αποδόθηκαν σε δικαιούχους (Κουτελοπούλου, 2020). Στην περίπτωση αυτή, οι διοικητικές πράξεις που είχαν εκδοθεί βάσει της δασικής νομοθεσίας ανακαλούνται και οι εκτάσεις υπάγονται πλέον στην αγροτική νομοθεσία. Η μεταφορά αυτή από το δασικό στο αγροτικό καθεστώς δείχνει την πρόθεση του νομοθέτη να αποκαταστήσει μια πραγματικότητα χρήσης που ήδη είχε παγιωθεί, ώστε να αποφευχθούν άτοπες συγκρούσεις δικαίου.

Υπό το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, αυθαίρετο κτίσμα νοείται εκείνο το οποίο ανεγέρθηκε σε έκταση που φέρει τον χαρακτήρα δάσους, δασικής ή αναδασωτέας γης και υπάγεται στη δασική νομοθεσία, χωρίς προηγούμενη άδεια της αρμόδιας δασικής υπηρεσίας. Η αυθαίρετη κατάληψη δασικών εκτάσεων, είτε με οικοδομική δραστηριότητα είτε με άλλη μορφή επέμβασης, αποτελεί αντικείμενο αυστηρού ελέγχου και οδηγεί σε ακυρότητα πράξεων τακτοποίησης ή μεταβίβασης (Κουτελοπούλου, 2020).

Άλλωστε, η προστασία των δασών και των εν γένει δασικών εκτάσεων έχει αναχθεί σε αντικείμενο ρητής συνταγματικής κατοχύρωσης, αποτελώντας έναν από τους κεντρικούς άξονες της περιβαλλοντικής πολιτικής του ελληνικού δικαίου. Το άρθρο 24 Συντ. θεσπίζει γενικό κανόνα σύμφωνα με τον οποίο η προστασία του δασικού πλούτου αποτελεί ευθύνη του νομοθέτη και της Διοίκησης, με την επιπλέον υποχρέωση σύνταξης δασολογίου, ώστε να διασφαλίζεται η πλήρης καταγραφή και θωράκιση των εκτάσεων αυτών (Γιαννακούρου, 2022).. Στο ίδιο πλαίσιο, εισάγεται μια αυστηρή απαγόρευση μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, η οποία κάμπτεται μόνον κατ' εξαίρεση, όταν το δημόσιο συμφέρον, ιδίως η εθνική οικονομία, το επιβάλλει με τρόπο απολύτως αναγκαίο και τεκμηριωμένο (Γιαννακούρου, 2022, σ. 29-30).

Η συνταγματική προστασία ενισχύεται περαιτέρω από το άρθρο 117 παρ. 3-4, το οποίο προβλέπει ότι τα δάση ή οι δασικές εκτάσεις που έχουν καταστραφεί ή αποψιλωθεί κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτέες και δεν επιτρέπεται να διατεθούν για άλλο προορισμό. Παράλληλα, καθιερώνεται αυστηρός περιορισμός ακόμη και στην περίπτωση της αναγκαστικής απαλλοτριώσης, η οποία είναι δυνατή μόνο υπέρ του Δημοσίου, για λόγους δημοσίας ωφέλειας, υπό την προϋπόθεση πάντοτε της διατήρησης του δασικού χαρακτήρα της έκτασης. Με άλλα λόγια, το Σύνταγμα δεν αφήνει περιθώρια για διασταλτική ερμηνεία, θεμελιώνει ένα συνεκτικό και αυστηρό πλαίσιο προστασίας που δεσμεύει τόσο τον κοινό νομοθέτη όσο και τη Διοίκηση. Η δασική γη αντιμετωπίζεται όχι ως αντικείμενο εκμετάλλευσης, αλλά ως αγαθό συλλογικής σημασίας, με θεσμική θωράκιση που υπερβαίνει την απλή περιβαλλοντική μέριμνα και ανάγεται σε συνταγματική επιταγή.

Συνακόλουθα, η συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 και στο άρθρο 117 §§ 3 και 4 του Συντάγματος, έχει τύχει εκτενούς νομολογιακής επεξεργασίας από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο έχει διαμορφώσει ένα συνεκτικό πλαίσιο «οικολογικής συνταγματικότητας». Ειδικότερα, η Ολομέλεια με την απόφαση ΣτΕ 2753/1994 έθεσε τις βάσεις για την ερμηνεία του άρθρου 24 Συντ. ως κανόνα άμεσης εφαρμογής, επιβάλλοντας στη Διοίκηση την υποχρέωση αυξημένης προστασίας του δασικού περιβάλλοντος. Στο ίδιο πνεύμα, η ΣτΕ 2829/1993 (Ε' Τμήμα) υπογράμμισε ότι κάθε επέμβαση σε δάση ή δασικές εκτάσεις πρέπει να υπόκειται σε αυστηρές προϋποθέσεις νομιμότητας, ενώ η

ΣτΕ 3280/2008 (Ε' Τμήμα) καθιέρωσε την αρχή ότι κάθε αποψιλούμενη δασική έκταση κηρύσσεται υποχρεωτικώς αναδασωτέα. Περαιτέρω, με την απόφαση ΣτΕ 3369/2014 (Ε' Τμήμα) έγινε δεκτό ότι κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η ένταξη στο σχέδιο πόλεως μικρών τμημάτων δασών που γειτνιάζουν με οικισμούς, ενώ με την ΣτΕ 1328/1995 (Ε' Τμήμα) κρίθηκε ότι η μεταβολή της μορφής δασικών εκτάσεων επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση και αποκλειστικά για δημόσιες εκτάσεις, δεδομένου ότι για τις ιδιωτικές ισχύει απόλυτη απαγόρευση μεταβολής (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 113).

Η ερμηνευτική αυτή προσέγγιση του ΣτΕ συνδέεται με τη θεωρία του «οικολογικού Συντάγματος» σύμφωνα με την οποία το άρθρο 24 Συντ. δεν αποτελεί απλώς διάταξη προγραμματικού χαρακτήρα, αλλά θεσπίζει αυστηρό κανονιστικό πλαίσιο που δεσμεύει τη Διοίκηση και τον κοινό νομοθέτη. Έτσι, η υποχρεωτική αναδάσωση, η απαγόρευση μεταβολής του προορισμού των δασών και η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης λειτουργούν ως υπερνομοθετικοί κανόνες που καθοδηγούν κάθε νομοθετική ή διοικητική παρέμβαση.

Στο Κεφάλαιο Έκτο του Ν. 998/1979, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4280/2014 (ΦΕΚ Α' 159/8.8.2014), τυποποιούνται οι επιτρεπτές επεμβάσεις σε δάση, δασικές εκτάσεις και στις δημόσιες εκτάσεις των περ. α' και β' της παρ. 5 του άρθρου 3, υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Ενδεικτικά, αυτές αφορούν σε εκχερσωθείσες δασικές εκτάσεις για αγροτική χρήση (άρθρο 46α), σε γεωργική εκμετάλλευση (άρθρο 47), σε δραστηριότητες του πρωτογενούς τομέα (άρθρο 47α), στη διάνοιξη οδών (άρθρο 48), στην εγκατάσταση τουριστικών υποδομών (άρθρο 49), καθώς και σε λοιπές χρήσεις στρατηγικού χαρακτήρα, όπως στρατιωτικά έργα (άρθρο 55), βιομηχανικές εγκαταστάσεις (άρθρο 51), έργα υποδομής (άρθρο 53) και πολιτιστικού χαρακτήρα (άρθρο 54) (Γαλάνης, 2021, σ. 22-23). Η νομολογία του ΣτΕ έχει θέσει αυστηρούς φραγμούς στην εφαρμογή των διατάξεων αυτών, τονίζοντας ότι η νομιμοποίηση των επεμβάσεων δεν μπορεί να αντιστρατεύεται τον πυρήνα της συνταγματικής προστασίας (ΣτΕ 387/2014 για τουριστικές εγκαταστάσεις, ΣτΕ 2066/2003 για χιονοδρομικά κέντρα) (Κουτελοπούλου, 2020, σ.113-114).

Η ανάλυση γύρω από τις επιτρεπτές επεμβάσεις σε δάση και δασικές εκτάσεις δεν εξαντλείται στη στενή ερμηνεία του άρθρου 3 Ν. 998/1979 ή των ειδικών ρυθμίσεων του Ν. 4280/2014. Αντιθέτως, συνιστά έναν από τους πλέον κρίσιμους κόμβους του ελληνικού περιβαλλοντικού δικαίου, όπου συγκρούονται καίρια συνταγματικά αγαθά. Αφενός η προστασία του δασικού οικοσυστήματος ως συλλογικού αγαθού αφετέρου η ανάγκη οικονομικής ανάπτυξης και αξιοποίησης φυσικών πόρων. Η ίδια η έννοια του «επιτρεπτού» δεν είναι στατική αλλά διαμορφώνεται δυναμικά μέσα από τις κοινωνικές, ενεργειακές και αναπτυξιακές προτεραιότητες κάθε εποχής. Η ένταξη των ΑΠΕ στον στρατηγικό σχεδιασμό της χώρας ανέδειξε με ένταση αυτό το δίπολο καθιστώντας αναγκαία την ανάπτυξη εργαλείων χωροταξικού σχεδιασμού και

αξιολόγησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων που θα διασφαλίζουν ότι η μετάβαση σε «πράσινη» ενέργεια δεν θα πραγματοποιείται εις βάρος του ίδιου του φυσικού κεφαλαίου.

Στο επίπεδο της θεωρίας γίνεται λόγος για την ανάγκη διαμόρφωσης μιας νέας «οικολογικής ισορροπίας» όπου το Σύνταγμα δεν νοείται ως εμπόδιο αλλά ως πλαίσιο που καθορίζει τις προϋποθέσεις μιας βιώσιμης ανάπτυξης. Η έννοια της βιωσιμότητας δεν περιορίζεται στην οικονομική διάσταση αλλά προϋποθέτει την προστασία της βιοποικιλότητας την ακεραιότητα των φυσικών οικοσυστημάτων και την πρόληψη της ερημοποίησης ιδίως σε περιοχές υψηλού κινδύνου. Υπό αυτό το πρίσμα οι επιτρεπτές επεμβάσεις δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται ως «παρεκκλίσεις» αλλά ως αυστηρά οριοθετημένες εξαιρέσεις δικαιολογημένες μόνο όταν δεν υπάρχει λιγότερο επαχθής εναλλακτική και όταν το όφελος για το κοινωνικό σύνολο υπερβαίνει την απώλεια του δασικού πλούτου.

Η σύγχρονη βιβλιογραφία τονίζει ότι ο έλεγχος αυτός δεν μπορεί να είναι απλώς τυπικός ή γραφειοκρατικός αλλά απαιτείται μία ουσιαστική εκτίμηση των μακροπρόθεσμων συνεπειών κάθε επέμβασης. Η προσωρινή οικονομική ανάπτυξη εάν συνοδεύεται από μη αναστρέψιμη υποβάθμιση δασικών οικοσυστημάτων καταλήγει τελικώς να αναιρεί τον ίδιο τον στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης. Επομένως η έννοια του «επιτρεπτού» πρέπει να ερμηνεύεται όχι μόνο με βάση το γράμμα του νόμου αλλά και υπό το πρίσμα των συνταγματικών επιταγών και των διεθνών περιβαλλοντικών δεσμεύσεων της χώρας.

Ο διάλογος για την προστασία των δασών στην Ελλάδα δεν είναι πρόσφατος και διατρέχει ολόκληρη τη μεταπολιτευτική περίοδο. Ήδη από το 1975 με τη συνταγματική αναθεώρηση το άρθρο 24 κατοχύρωσε ρητά την προστασία του δασικού πλούτου θέτοντας σαφή όρια στη νομοθετική και διοικητική ευχέρεια. Ωστόσο η σταδιακή εισαγωγή εξαιρέσεων μέσω ειδικών νόμων, ιδίως του Ν. 998/1979 και των μεταγενέστερων τροποποιήσεών του, δείχνει την πάγια τάση του νομοθέτη να επιχειρεί μια «διασταλτική» ερμηνεία του επιτρεπτού άλλοτε υπό την πίεση κοινωνικών αναγκών (π.χ. γεωργική εκμετάλλευση αποκατάσταση ακτημόνων) και άλλοτε λόγω αναπτυξιακών στρατηγικών (π.χ. τουρισμός ενέργεια). Η ίδια τάση καταγράφεται και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη. Η Ισπανία για παράδειγμα επιτρέπει κατ' εξαίρεση επεμβάσεις σε προστατευόμενες δασικές εκτάσεις για λόγους ενεργειακής πολιτικής υπό την αυστηρή προϋπόθεση πλήρους αναδάσωσης σε άλλη περιοχή. Η Ιταλία αντίθετα έχει υιοθετήσει ένα πιο περιοριστικό μοντέλο εστιάζοντας κυρίως στην αποτροπή κάθε οικοδομικής επέμβασης σε περιοχές με ιδιαίτερη περιβαλλοντική αξία. Η συγκριτική αυτή εμπειρία δείχνει ότι αν και η συνταγματική προστασία είναι κοινός παρονομαστής στα ευρωπαϊκά κράτη ο βαθμός ανεκτικότητας ως προς τις «επιτρεπτές επεμβάσεις» ποικίλλει ανάλογα με τις πολιτικές και κοινωνικές προτεραιότητες.

Εξάλλου, οι παρ. 2 και 3 του άρθρου 49 του Ν. 998/1979, σε συνδυασμό με το άρθρο 2 του Ν. 1512/1985, κρίθηκαν αντισυνταγματικές με τις αποφάσεις ΣτΕ 666/1994 και 1589/1999, δεδομένου θεωρήθηκε ότι επέτρεπαν επεμβάσεις ασύμβατες με το άρθρο 24 Συντ. Η ακύρωση αυτών των διατάξεων ανέδειξε τα όρια της ανεκτικότητας του Δικαστηρίου έναντι των *ad hoc* παρεμβάσεων του κοινού νομοθέτη (Κουτελοπούλου, 2020). Η εξέλιξη αυτή αποτυπώνει, σύμφωνα με τη θεωρία, τη νομολογιακή «αντίσταση» στην τάση του κοινού νομοθέτη να επιτρέπει *ad hoc* εξαιρέσεις από την προστασία των δασών.

Η αντίσταση αυτή εκ μέρους του ΣτΕ δεν αποτελεί μεμονωμένο φαινόμενο αλλά εντάσσεται σε μια ευρύτερη δυναμική ερμηνείας του άρθρου 24 Συντ. Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο έχει διαχρονικά υιοθετήσει μια αυστηρή γραμμή σε ζητήματα περιβαλλοντικής προστασίας θεωρώντας ότι το Σύνταγμα δεν παρέχει στον κοινό νομοθέτη απεριόριστη διακριτική ευχέρεια για τη ρύθμιση θεμάτων δασικής πολιτικής. Η νομολογία αυτή επιβεβαιώνει την αρχή της προληπτικής προστασίας κατά την οποία η διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος προηγείται της οικονομικής εκμετάλλευσης.

Από την άλλη πλευρά η στάση αυτή έχει προκαλέσει έντονο επιστημονικό διάλογο αναφορικά με το ζήτημα της «νομολογιακής υπερνομοθεσίας». Υποστηρίζεται ότι το ΣτΕ με την αυστηρή του ερμηνεία περιορίζει υπερβολικά τον νομοθέτη εμποδίζοντας την ανάπτυξη πολιτικών που θα μπορούσαν να επιτύχουν ισορροπία μεταξύ προστασίας του περιβάλλοντος και οικονομικής ανάπτυξης. Ωστόσο η επικρατούσα θεωρητική κατεύθυνση θεωρεί ότι το Σύνταγμα έχει πράγματι αναγάγει την προστασία του περιβάλλοντος σε αντικείμενο αυξημένης τυπικής ισχύος το οποίο δεσμεύει όχι μόνο τη Διοίκηση αλλά και τον ίδιο τον νομοθέτη.

Σε συγκριτικό επίπεδο, σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατηρείται μικρότερη αυστηρότητα στη δικαστική ερμηνεία. Στη Γαλλία λ.χ. το *Conseild'Etat* αναγνωρίζει μεν την υπεροχή της περιβαλλοντικής προστασίας αλλά επιτρέπει ευρύτερα περιθώρια στον νομοθέτη για να προσαρμόσει τις επεμβάσεις ανάλογα με τις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες. Στην Ελλάδα αντίθετα η νομολογία του ΣτΕ αναδεικνύει μια ιδιαίτερα αυστηρή μορφή «οικολογικού συνταγματισμού» η οποία αν και συχνά προκαλεί τριβές με την πολιτική εξουσία εντούτοις διασφαλίζει ότι ο δασικός πλούτος δεν μπορεί να θυσιάστεί σε βραχυπρόθεσμες αναπτυξιακές επιλογές.

7.5 Ζητήματα ευθύνης της Διοίκησης και αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

Αντίστοιχη προστασία προβλέπεται και από νεότερους πολεοδομικούς νόμους (1337/1983, 2242/1994, 4178/2013, 4495/2017), οι οποίοι επαναλαμβάνουν ρητώς την απαγόρευση υπαγωγής στις ρυθμίσεις περί τακτοποίησης αυθαιρέτων όσων βρίσκονται σε δάση, δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις. Ειδικότερα, η παρ. 2 του άρθρου 89 Ν. 4495/2017 επιβεβαιώνει το συνταγματικό

κεκτημένο, ενώ το άρθρο 4 του ίδιου νόμου, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 34 παρ. 2 του Ν. 4546/2018, αναθέτει στο Παρατηρητήριο Δομημένου Περιβάλλοντος και στα τοπικά του παραρτήματα την αρμοδιότητα ελέγχου και επί ευαίσθητων οικοσυστημάτων, σε συνεργασία με τις συναρμόδιες υπηρεσίες.

Μετά τις φονικές πυρκαγιές της 23ης και 24ης Ιουλίου 2018 στην Ανατολική Αττική, υιοθετήθηκε ένα ειδικό κανονιστικό πλαίσιο εκτάκτων μέτρων (Ν. 4559/2018·Π.Ν.Π. 10.8.2018 Ν. 4576/2018), το οποίο διευκόλυνε την έκδοση και εκτέλεση πράξεων κατεδάφισης αυθαιρέτων κατασκευών (Κουτελοπούλου, 2020, σ. 114). Οι ρυθμίσεις αυτές αποτελούν, κατά τη θεωρία, χαρακτηριστικό παράδειγμα νομοθετικής «αντίδρασης» σε περιβαλλοντικές καταστροφές, το οποίο όμως δεν αναιρεί τη διαχρονική υποχρέωση του κράτους να διασφαλίζει προληπτικά την προστασία του δασικού πλούτου.

Η εμπειρία των πυρκαγιών του 2018 ανέδειξε με οξύτητα τις αδυναμίες του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου. Η νομοθετική παρέμβαση επικεντρώθηκε στην κατεδάφιση αυθαιρέτων που παρεμπόδιζαν την πρόσβαση στο περιβάλλον ή έθεταν σε κίνδυνο τη δημόσια ασφάλεια. Ωστόσο η αντιμετώπιση αυτή ήταν κατασταλτική και δεν ενσωματώθηκε σε μια ευρύτερη πολιτική πρόληψης ή σε αναθεώρηση του πολεοδομικού σχεδιασμού. Και το χειρότερο, δεν αξιοποίησε τις καθυστερημένες δασικές χαρτογραφήσεις για να ενισχύσει τη χωρική ανθεκτικότητα των περιοχών.

Υπό αυτό το πρίσμα, οι κατεδαφίσεις αυθαιρέτων που θεσμοθετήθηκαν μετά το 2018 δεν θα πρέπει να ιδωθούν μόνο ως εργαλείο περιβαλλοντικής προστασίας αλλά και ως δοκιμασία θεσμικής συνέπειας. Το Σύνταγμα με το άρθρο 24 επιτάσσει την πρόληψη και όχι την εκ των υστέρων θεραπεία της περιβαλλοντικής βλάβης. Επομένως η μόνιμη προσφυγή σε «έκτακτες» νομοθετικές παρεμβάσεις αντιφάσκει με την ίδια τη λογική του συνταγματικού κειμένου, καθώς καταδεικνύει την αποτυχία του προληπτικού μηχανισμού. Μια πραγματικά συνεκτική στρατηγική θα όφειλε να εντάσσει τις εμπειρίες από φυσικές καταστροφές σε ένα μόνιμο σύστημα χωροταξικού ελέγχου, με υποχρεωτική αναθεώρηση σχεδίων χρήσεων γης και επικαιροποίηση δασικών χαρτών.

Παρά ταύτα, τα στοιχεία δείχνουν ότι η χρονολογία 2023 αποτέλεσε το νέο υψηλό σημείο εκδήλωσης καταστροφικών πυρκαγιών, με καμένη έκταση υπερτριπλάσια της μέσης ετήσιας περιόδου 2006–2022. Το φαινόμενο αυτό κατέδειξε ότι η μεταπυρική νομοθεσία του 2018 δεν αρκούσε για να αποτρέψει την επανάληψη ανάλογων κρίσεων. Σε απάντηση, ο Ν. 5106/2024 εισήγαγε μηχανισμούς στους οποίους ο ιδιοκτήτης αυθαιρέτου έργου μπορεί να προβεί οικειοθελώς σε αποδοχή της έκθεσης αυτοψίας και να προχωρήσει σε αυτοκατεδάφιση ή αποκατάσταση. Με τον τρόπο αυτό προωθείται μια πιο συμβατική και συμμετοχική προσέγγιση,

αξιοποιώντας το στοιχείο της αυτορρύθμισης αντί της αποκλειστικής κρατικής κατασταλτικής παρέμβασης.

Η εξέλιξη αυτή δείχνει ότι η συζήτηση για την προστασία του περιβάλλοντος μετά από φυσικές καταστροφές δεν μπορεί να περιορίζεται σε αποσπασματικές νομοθετικές «αντιδράσεις». Αντιθέτως, απαιτείται ένας θεσμικός σχεδιασμός που να συνδυάζει την πρόληψη, την ταχεία παρέμβαση και τη διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου. Οι πρόσφατες πυρκαγιές αποτελούν συνεπώς αφορμή για την εμπέδωση ενός νέου μοντέλου περιβαλλοντικής διακυβέρνησης που θα συνδέει οργανικά την προστασία του δασικού πλούτου με τον πολεοδομικό σχεδιασμό και τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Πέραν όμως του αποκλεισμού συγκεκριμένων περιοχών, ο Ν. 4495/2017 καθορίζει και ειδικές προϋποθέσεις υπό τις οποίες μία κατασκευή μπορεί να κριθεί νόμιμη, ακόμη και αν αρχικώς χαρακτηρίστηκε ως αυθαίρετη. Οι προϋποθέσεις αυτές δεν ανάγονται σε υπαίτια συμπεριφορά του πολίτη, αλλά συνδέονται με πλημμέλειες της Διοίκησης ή με μεταγενέστερη μεταβολή του νομικού πλαισίου. Έτσι, η υπαγωγή είναι εφικτή σε περιπτώσεις όπου η πολεοδομική υπηρεσία, κατά την έκδοση της οικοδομικής άδειας, εφάρμοσε διατάξεις που στη συνέχεια κρίθηκαν ανίσχυρες ή ανενεργές. Το ίδιο ισχύει και όταν μία άδεια ακυρώθηκε για λόγους άσχετους με την τήρηση των ουσιαστικών πολεοδομικών διατάξεων, ενώ κατά τον χρόνο έκδοσής της δεν υπήρχε παραβίαση ισχυόντων κανόνων. Επιπλέον, η υπαγωγή καθίσταται δυνατή όταν η ακυρότητα της άδειας αποδίδεται σε σφάλμα ή παράλειψη της ίδιας της διοίκησης, καθώς και στις περιπτώσεις που η ακύρωση της άδειας προήλθε από την αντισυνταγματικότητα των διατάξεων που αποτελούσαν το νομικό της θεμέλιο. Με τον τρόπο αυτόν, ο νομοθέτης αποσκοπεί στη διάκριση ανάμεσα στην υπαίτια αυθαίρεσία του ιδιώτη και στις θεσμικές ανεπάρκειες της Διοίκησης, μεταθέτοντας το βάρος των συνεπειών εκεί όπου πραγματικά ανήκει.

Η επιλογή αυτή εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πνεύμα δικαιοκρατικής προστασίας του πολίτη. Ο νομοθέτης επιδιώκει να αποτρέψει την αδικαιολόγητη επιβάρυνση ιδιοκτητών που ενήργησαν καλόπιστα στηριζόμενοι σε πράξεις της Διοίκησης, αναγνωρίζοντας ότι η ευθύνη για τα διοικητικά σφάλματα πρέπει να ανήκει στο ίδιο το κράτος.

Σε θεωρητικό επίπεδο, η αρχή αυτή συνδέεται στενά με την έννοια της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία έχει αναπτυχθεί τόσο στο εθνικό όσο και στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο. Στη Γερμανία, λ.χ., το Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει την ανάγκη προστασίας του πολίτη από την ανατροπή διοικητικών πράξεων που δημιουργήσαν εύλογες προσδοκίες. Αντίστοιχες τάσεις εντοπίζονται και στη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, ιδίως στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων και της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Η εισαγωγή αυτών των διατάξεων υπηρετεί μια σαφή δικαιοκρατική λογική. Ο πολίτης δεν μπορεί να φέρει το βάρος νομικών ή διοικητικών πλημμελειών για τις οποίες δεν ευθύνεται. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται ισορροπία μεταξύ της ανάγκης περιβαλλοντικής προστασίας και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ενώ ταυτόχρονα ενισχύεται η ασφάλεια δικαίου στις συναλλαγές. Η νομοθετική επιλογή αυτή συνάδει με τη νομολογία του ΣτΕ, το οποίο έχει αναγνωρίσει κατ' επανάληψη ότι η τήρηση των συνταγματικών εγγυήσεων του άρθρου 24 Σ δεν μπορεί να οδηγήσει σε δυσανάλογη θυσία της καλόπιστης συμπεριφοράς των πολιτών (ΣτΕ 805/2016, ΣτΕ 1858/2017).

Υπό αυτό το πρίσμα, ο Ν. 4495/2017 δεν αποτελεί μόνο εργαλείο περιβαλλοντικής πολιτικής αλλά και παράδειγμα συνταγματικής ισορρόπησης. Η προσπάθεια να διαχωριστεί η αυθαίρετη συμπεριφορά του πολίτη από τα θεσμικά ελλείμματα της Διοίκησης αναδεικνύει μια μορφή εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, η οποία επιβάλλει την αποφυγή δυσανάλογης θυσίας της καλόπιστης εμπιστοσύνης των διοικουμένων στο όνομα της προστασίας του περιβάλλοντος. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται ταυτόχρονα η ασφάλεια δικαίου και η εμπιστοσύνη προς το κράτος.

Η συζήτηση γύρω από τις ειδικές προϋποθέσεις υπαγωγής αυθαιρέτων καταδεικνύει ότι το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης δεν είναι μόνο ζήτημα τυπικής νομιμότητας ή πολεοδομικού ελέγχου. Αποτελεί ταυτόχρονα αντανάκλαση της σχέσης πολίτη - Διοίκησης, του βαθμού εμπιστοσύνης προς το κράτος δικαίου και της ικανότητας του συστήματος να προστατεύει τόσο το περιβάλλον όσο και τις συναλλαγές. Η επιλογή του νομοθέτη να αναγνωρίσει την ευθύνη της Διοίκησης για τις δικές της πλημμέλειες συνιστά αναγνώριση ότι η αυθαίρετη δόμηση δεν παράγεται αποκλειστικά από την ατομική παραβατικότητα, αλλά και από τις θεσμικές αδυναμίες του ίδιου του κράτους.

Υπό αυτή την οπτική, η αυθαίρετη δόμηση καθίσταται πολυδιάστατο φαινόμενο. Δεν επηρεάζει μόνο τον νομικό χώρο, αλλά δημιουργεί αλυσιδωτές επιπτώσεις στην οικονομία, την κοινωνική συνοχή και το φυσικό περιβάλλον. Οι νομικές εξαιρέσεις και η προστασία της καλόπιστης εμπιστοσύνης έχουν αξία μόνον εφόσον συνοδεύονται από έναν ρεαλιστικό υπολογισμό του κόστους που παράγει η αυθαίρετη ανάπτυξη, όπως απώλεια δημόσιων εσόδων, υποβάθμιση της ποιότητας ζωής, περιβαλλοντική καταστροφή και διάρρηξη της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς. Επομένως η μετάβαση από τη θεσμική - δικαιοκρατική διάσταση προς την ανάλυση των κοινωνικοοικονομικών και περιβαλλοντικών συνεπειών δεν είναι απλώς μεθοδολογική συνέχεια αλλά αναγκαιότητα για την κατανόηση του ίδιου του φαινομένου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8ο

Οικονομικές Επιπτώσεις της Αυθαίρετης Δόμησης

8.1 Η πολυδιάστατη φύση του φαινομένου

Η μελέτη της αυθαίρετης δόμησης δεν μπορεί να εξαντληθεί αποκλειστικά στη νομική της αποτίμηση, καθόσον το νομικό πλαίσιο, αν και θεμελιώδες, αποδεικνύεται ανεπαρκές για να περιγράψει πλήρως το εύρος των συνεπειών του φαινομένου. Παρότι το φαινόμενο αναλύεται κατά κύριο λόγο μέσα από το πρίσμα του συνταγματικού και πολεοδομικού δικαίου, οι πραγματικές του συνέπειες υπερβαίνουν τα όρια της έννομης τάξης. Η αυθαίρετη δόμηση λειτουργεί όχι μόνο ως παράγοντας πολεοδομικής αταξίας, αλλά και ως μοχλός οικονομικής στρέβλωσης και κοινωνικής ανισότητας, επηρεάζοντας άμεσα την ανάπτυξη της αγοράς ακινήτων, την αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών και την ποιότητα ζωής. Επομένως, η εις βάθος κατανόηση της αυθαίρετης δόμησης προϋποθέτει την υπέρβαση της στενά νομικής οπτικής και τη συνεξέταση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών διαστάσεων, προκειμένου να αποτυπωθεί πλήρως η πραγματική του βαρύτητα στη διαμόρφωση του δομημένου χώρου.

Σε αυτό το διευρυμένο πλαίσιο ανάλυσης, η οικονομική διάσταση κατέχει κεντρική θέση, καθώς οι συνέπειες της αυθαίρετης δόμησης δεν περιορίζονται στο άμεσο κόστος κατεδάφισης ή νομιμοποίησης, αλλά διαπερνούν τη λειτουργία των θεσμών και επηρεάζουν τη συνολική αναπτυξιακή πορεία της οικονομίας. Η ύπαρξη αυθαιρέτων οδηγεί αφενός σε σημαντική απώλεια δημοσίων εσόδων, αφού παρακάμπτονται φόροι, τέλη και εισφορές που θα προέκυπταν σε περίπτωση νόμιμης ανέγερσης και μεταβίβασης ακινήτων, και αφετέρου σε στρεβλώσεις της αγοράς ακινήτων με άμεσες επιπτώσεις στη διαφάνεια και τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης. Το κράτος στερείται έτσι πολύτιμους πόρους που θα μπορούσαν να κατευθυνθούν σε υποδομές ή δράσεις περιβαλλοντικής αποκατάστασης, ενώ ταυτόχρονα η αβεβαιότητα ως προς την πραγματική αξία των ακινήτων δυσχεραίνει τις συναλλαγές και περιορίζει την πρόσβαση σε χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως δάνεια ή επενδυτικά προγράμματα, τα οποία προϋποθέτουν σαφές ιδιοκτησιακό καθεστώς και πολεοδομική νομιμότητα. Επομένως, η αυθαίρετη δόμηση δεν μπορεί να ιδωθεί απλώς ως ζήτημα πολεοδομικής παρανομίας, αλλά ως παράγοντας που λειτουργεί ανασταλτικά για την οικονομική ανάπτυξη, αποθαρρύνοντας την εγχώρια και διεθνή επενδυτική δραστηριότητα και ενισχύοντας την εικόνα θεσμικής ανασφάλειας της χώρας.

8.2 Η αυθαίρετη δόμηση ως παράγοντας δημοσιονομικής αιμορραγίας και οικονομικής στρέβλωσης

Ειδικότερα, η πλέον άμεση οικονομική επίπτωση της αυθαίρετης δόμησης αφορά στην απώλεια δημοσίων εσόδων. Σε κάθε νόμιμη οικοδομή η διαδικασία ανέγερσης συνοδεύεται από την καταβολή φόρων, τελών και εισφορών που συνδέονται με την έκδοση οικοδομικής άδειας, την

ασφάλιση εργατοτεχνικού προσωπικού, ως και μετέπειτα με τη φορολογία ακινήτων και τις μεταβιβάσεις. Όταν όμως η ανέγερση πραγματοποιείται αυθαίρετα, οι σχετικές επιβαρύνσεις παρακάμπτονται, με άμεσο αποτέλεσμα το Δημόσιο να στερείται σημαντικών πόρων που θα μπορούσαν να κατευθυνθούν σε επενδύσεις υποδομής, πολεοδομικές παρεμβάσεις ή περιβαλλοντικές δράσεις (DtkLawFirm, 2018). Πρόκειται, συνεπώς, για μια συστηματική και διαρκή αποστέρηση εσόδων, η οποία δεν εξαντλείται στο επίπεδο των οικοδομικών τελών, αλλά δημιουργεί ευρύτερο δημοσιονομικό κενό, περιορίζοντας την ικανότητα του κράτους να χρηματοδοτήσει αποτελεσματικά τις δημόσιες πολιτικές.

Η απώλεια αυτή δεν περιορίζεται μόνο στο στάδιο της ανέγερσης αλλά επεκτείνεται σε ολόκληρη τη διάρκεια ζωής του ακινήτου. Τα αυθαίρετα συχνά παραμένουν αδήλωτα ή υποδηλώνονται στις συμβολαιογραφικές πράξεις οδηγώντας σε χρόνια υποτίμηση της φορολογητέας ύλης και συνεπώς σε συστηματική μείωση της φορολογικής βάσης (ΣτΕ 3341/2013, ΣτΕ 1858/2015). Το αποτέλεσμα είναι ένας φαύλος κύκλος, καθόσον το κράτος αδυνατεί να αντλήσει σταθερά και προβλέψιμα έσοδα, γεγονός που τροφοδοτεί την ανάγκη για περιστασιακές ρυθμίσεις και «τακτοποιήσεις» αυθαιρέτων, οι οποίες συχνά έχουν χαρακτήρα περισσότερο εισπρακτικό παρά πολεοδομικό (Γώγος, 2009). Με αυτόν τον τρόπο υπονομεύεται η φορολογική συνέπεια, αφού οι πολίτες διαπιστώνουν ότι η παρανομία καταλήγει να «ανταμείβεται» μέσω μελλοντικών ρυθμίσεων, πλήττοντας έτσι την εμπιστοσύνη τους στους θεσμούς και ενισχύοντας την αίσθηση αδικίας έναντι των συνεπών φορολογουμένων.

Η εμπειρία των τελευταίων δεκαετιών καταδεικνύει ακριβώς αυτό το πρότυπο. Με διαδοχικούς νόμους, όπως ο Ν. 4014/2011, ο Ν. 4178/2013 και ο Ν. 4495/2017, το κράτος επέλεξε να αντλήσει σημαντικά έσοδα μέσω της καταβολής προστίμων νομιμοποίησης. Αν και τα ποσά που συγκεντρώθηκαν υπήρξαν υψηλά, η επιλογή αυτή δεν παρείχε μόνιμη λύση στο πρόβλημα, αλλά λειτούργησε κυρίως ως προσωρινό εισπρακτικό μέτρο. Έτσι, καλλιεργείται συστηματικά η προσδοκία ότι κάθε αυθαιρεσία θα δύναται να τακτοποιηθεί μελλοντικά έναντι χρηματικού ανταλλάγματος, γεγονός που υπονομεύει περαιτέρω τη φορολογική συνέπεια και την εμπιστοσύνη στους θεσμούς.

Η προβληματική αυτή δεν εξαντλείται στη σφαίρα της φορολογικής συμμόρφωσης, αλλά συνδέεται άμεσα με ζητήματα οικονομικής ανάπτυξης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας. Σε αυτό το πλαίσιο, το φαινόμενο σχετίζεται με την έννοια του «νεκρού κεφαλαίου» (deadcapital), όπως την ανέπτυξε ο Hernando de Soto, ήτοι την περιουσία που παραμένει εκτός επίσημου οικονομικού κυκλώματος και δεν μπορεί να αξιοποιηθεί για παραγωγικές επενδύσεις ή να λειτουργήσει ως εγγύηση για δανεισμό (Kironde, 2019). Στην ελληνική πραγματικότητα εκτιμήσεις έχουν δείξει ότι η αξία αυτού του ανενεργού κεφαλαίου είναι εξαιρετικά υψηλή

στερώντας τόσο από τους ιδιοκτήτες όσο και από το Δημόσιο τη δυνατότητα αξιοποίησης (Potsiou and Ioannidis, 2006). Ενδεικτικά, σε μελέτη που πραγματοποιήθηκε για μη σχεδιασμένες περιοχές της Αττικής, ο φορολογητέος όρος γης εκτιμήθηκε σε περίπου 44 εκατ. €, ενώ το συνολικό «νεκρό κεφάλαιο» (γη και κατασκευές) υπολογίστηκε σε 107–108 εκατ. €. Σε εθνικό επίπεδο η αξία αυτού του ανενεργού κεφαλαίου εκτιμάται ότι ανέρχεται σε περίπου 72 δισ. €, παραμένοντας μη φορολογημένη και μη χρηματοδοτούμενη, άρα και εκτός της επίσημης οικονομίας (Potsiou and Boulaka, 2012). Η απώλεια αυτή στερεί τόσο από τους ιδιοκτήτες όσο και από το Δημόσιο τη δυνατότητα αξιοποίησης, με το κράτος να χάνει διπλά: αφενός από τα ανείσπρακτα φορολογικά έσοδα αφετέρου από την αδυναμία του να ενεργοποιήσει αυτά τα περιουσιακά στοιχεία στο πλαίσιο μιας στρατηγικής ανάπτυξης.

Πρέπει δε να επισημανθεί ότι το ζήτημα δεν εξαντλείται στην απώλεια ανείσπρακτων εσόδων, αλλά συνεπάγεται και πρόσθετες δημοσιονομικές δαπάνες. Η περιορισμένη ικανότητα του κράτους να χρηματοδοτήσει κοινωνικές πολιτικές στέγασης, να επενδύσει σε δίκτυα υποδομών ή να προχωρήσει σε έργα αστικής ανάπτυξης εντείνεται από το γεγονός ότι η Πολιτεία καλείται να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της πολεοδομικής αταξίας με περιορισμένα μέσα (Potsiou and Boulaka, 2012). Στο πλαίσιο αυτό, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εκτέλεση κατεδαφίσεων αυθαίρετων κατασκευών, η οποία συνεπάγεται ουσιαστική δέσμευση κρατικών πόρων και αποδεικνύεται στην πράξη περίπλοκη και δαπανηρή. Η Πολιτεία οφείλει να προκηρύξει διαγωνισμούς, να επιλέξει εργολάβους, να προχωρήσει σε κατεδαφίσεις και να καταβάλει τις σχετικές αμοιβές, πριν αναζητήσει την αποζημίωση από τον υπεύθυνο του αυθαίρετου. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η είσπραξη των εξόδων αποδεικνύεται εξαιρετικά δύσκολη, λόγω άρνησης ή αδυναμίας πληρωμής των ιδιοκτητών, με αποτέλεσμα οι σχετικές δαπάνες να παραμένουν ουσιαστικά βεβαρυμένες στον κρατικό προϋπολογισμό. Το γεγονός αυτό εντείνει το πρόβλημα των χαμένων δημοσίων εσόδων και μετατρέπει την κατεδάφιση σε μηχανισμό συνεχούς οικονομικής αιμορραγίας για το Δημόσιο.

Χαρακτηριστικό είναι ότι σύμφωνα με δημοσιογραφικές και περιβαλλοντικές αναφορές, παρά την έκδοση αποφάσεων κατεδάφισης αυθαίρετων από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, η υλοποίηση των σχετικών μέτρων στην πράξη παραμένει περιορισμένη, κυρίως λόγω έλλειψης επαρκών οικονομικών πόρων και διοικητικού προσωπικού, γεγονός που υπονομεύει την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού καταστολής της αυθαίρετης δόμησης. Σε πολλές περιπτώσεις οι εργολάβοι που ανέλαβαν έργα κατεδαφίσεων παρέμεναν απλήρωτοι για μακρά χρονικά διαστήματα, δημιουργώντας επιπλέον στρεβλώσεις στην αγορά δημοσίων συμβάσεων (Τράτσα, 2025). Παράλληλα, η επιλεκτική εφαρμογή των κατεδαφίσεων, με την κατεδάφιση κάποιων αυθαίρετων ενώ άλλα παραμένουν άθικτα, εντείνει το αίσθημα αδικίας και τροφοδοτεί

την κοινωνική δυσπιστία απέναντι στους θεσμούς, δημιουργώντας πρόσθετο πολιτικό και οικονομικό κόστος.

Πέραν του άμεσου κόστους κατεδαφίσεων, η αυθαίρετη δόμηση συνεπάγεται και έμμεσες δημοσιονομικές δαπάνες, καθώς το κράτος καλείται να αντιμετωπίσει τις περιβαλλοντικές και κοινωνικές συνέπειες της πολεοδομικής αταξίας με πρόσθετους πόρους. Η ανάγκη για αντιπλημμυρικά έργα σε άναρχα δομημένες περιοχές, για επεκτάσεις δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης ή για μέτρα αποκατάστασης υποβαθμισμένων περιοχών, συνδέεται άμεσα με την ύπαρξη αυθαιρέτων και συνεπάγεται τεράστιο οικονομικό βάρος. Η εμπειρία της Μάνδρας το 2017 ανέδειξε το υψηλό κόστος τέτοιων παρεμβάσεων, όπου τα έργα αντιπλημμυρικής προστασίας ανήλθαν σε δεκάδες εκατομμύρια ευρώ, μεγάλο μέρος των οποίων σχετίζεται με την παρεμπόδιση της φυσικής ροής των υδάτων από αυθαίρετες κατασκευές (Lialos, 2025).

Αντίστοιχα, σε παράκτιες περιοχές, οι κατεδαφίσεις και η αποκατάσταση του αιγιαλού απαιτούν ετησίως εκατομμύρια, γεγονός που επιβαρύνει άμεσα τον κρατικό προϋπολογισμό.

Η περιβαλλοντική υποβάθμιση από αυθαίρετη δόμηση έχει σαφή χρηματοοικονομική αποτύπωση μέσω της απώλειας οικοσυστημικών υπηρεσιών. Η κατάληψη ρεμάτων και φυσικών λεκανών απορροής αυξάνει τη συχνότητα καταστροφικών πλημμυρών και συνεπάγεται άμεσες δαπάνες αποκατάστασης υποδομών, αποζημιώσεις, διακοπές δραστηριότητας επιχειρήσεων και υποχώρηση της αξίας γης σε πληγείσες ζώνες (Καρατσώλης και Βολάκη, 2021). Η σφράγιση εδάφους, η άναρχη παράκτια δόμηση και η αλλοίωση φυσικού τοπίου επιβαρύνουν τον τουρισμό, μειώνουν την προθυμία πληρωμής για αναψυχή και υπονομεύουν την ελκυστικότητα επενδύσεων σε βιώσιμα καταλύματα. Με όρους αξιολόγησης πολιτικών, το κοινωνικό καθαρό όφελος καθίσταται αρνητικό, αφού το ιδιωτικό κέρδος μιας αυθαιρεσίας μετακυλίζει υψηλές εξωτερικότητες στο Δημόσιο και στους νόμιμους γείτονες.

Η ανεπαρκής προστασία ευαίσθητων περιοχών και η δόμηση σε ρέματα, αιγιαλούς ή δάση εκθέτει τη χώρα σε διαδικασίες επί παραβάσει και χρηματικές κυρώσεις, αλλά και σε απώλεια συγχρηματοδοτήσεων όταν έργα δεν πληρούν περιβαλλοντικούς όρους. Το άμεσο κόστος προστίμων επιβαρύνει τον προϋπολογισμό, ενώ το έμμεσο κόστος εκδηλώνεται ως μειωμένη απορρόφηση κοινοτικών πόρων, ανακατανομή πιστώσεων από παραγωγικά σε διορθωτικά έργα και απώλεια υπεραξίας γης που θα δημιουργούσαν έγκαιρες παρεμβάσεις. Επιπλέον, η ανάγκη εκ των υστέρων συμμόρφωσης οδηγεί σε ακριβότερες εργολαβίες, διπλή ωρίμανση μελετών και αυξημένες δαπάνες επίβλεψης, επιβαρύνοντας το συνολικό κύκλο ζωής των έργων.

Η οικονομική βλάβη γίνεται ακόμη πιο εμφανής όταν συνεκτιμηθεί η υποχρηματοδότηση κρίσιμων υποδομών. Οι δημόσιοι πόροι που δεσμεύονται για την κάλυψη των δαπανών κατεδαφίσεων, δικαστικών διαδικασιών και αποζημιώσεων θα μπορούσαν διαφορετικά να

κατευθυνθούν σε έργα με υψηλή κοινωνική και αναπτυξιακή απόδοση, όπως σχολεία, νοσοκομεία ή δίκτυα αποχέτευσης. Το κόστος ευκαιρίας είναι ιδιαίτερα υψηλό, αφού η αυθαίρετη δόμηση δεν δημιουργεί μόνο άμεση δημοσιονομική ζημία, αλλά στερεί και την υπεραξία που θα μπορούσαν να αποδώσουν οι ανενεργοί αυτοί πόροι στην πραγματική οικονομία.

Συνολικά, η επιβάρυνση του Δημοσίου από την αυθαίρετη δόμηση δεν περιορίζεται στην απώλεια φορολογικών εσόδων, αλλά επεκτείνεται στην ανάγκη συνεχούς χρηματοδότησης διαδικασιών που αφορούν στην αποκατάσταση των συνεπειών της. Έτσι, το κράτος βρίσκεται εγκλωβισμένο σε έναν φαύλο κύκλο. Και τούτο διότι, αφενός στερείται πολύτιμους πόρους από την τακτική φορολόγηση, αφετέρου υποχρεώνεται να διαθέτει σημαντικά κονδύλια για την κάλυψη δαπανών που δημιουργεί το ίδιο το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης. Το αποτέλεσμα είναι η μόνιμη πίεση επί του δημοσιονομικού προγραμματισμού, η καθυστέρηση στρατηγικών έργων υποδομής και η υπονόμευση της αναπτυξιακής δυναμικής της χώρας.

Το πρόβλημα όμως δεν εξαντλείται στις δημοσιονομικές πιέσεις, καθώς επεκτείνεται και στην ίδια τη δομή της αγοράς εργασίας και των φορολογικών εσόδων, δεδομένου ότι η αυθαίρετη δόμηση τροφοδοτεί την αδήλωτη απασχόληση και τη συστηματική φοροδιαφυγή που τη συνοδεύει (Παπαγεωργίου, 2020, σ. 10). Σε αντίθεση, λοιπόν, με τις νόμιμες οικοδομές όπου η διαδικασία έκδοσης άδειας συνεπάγεται την καταβολή εισφορών στον ΕΦΚΑ, τη δήλωση και ασφάλιση του εργατοτεχνικού προσωπικού, καθώς και την απόδοση ΦΠΑ και φόρων εισοδήματος για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, στην περίπτωση των αυθαίρετων κατασκευών οι υποχρεώσεις αυτές παρακάμπτονται σχεδόν πλήρως, με αποτέλεσμα να συγκροτείται ένα παράλληλο οικοδομικό κύκλωμα, εντός του οποίου εργάτες και τεχνίτες απασχολούνται χωρίς συμβάσεις και ασφαλιστική κάλυψη, εργολάβοι και μηχανικοί αμείβονται «μαύρα» και το κράτος στερείται πολλαπλών εσόδων από φόρους και εισφορές.

Η φοροδιαφυγή που συνδέεται με την αυθαίρετη δόμηση διαθέτει πολλαπλασιαστικό χαρακτήρα, καθόσον δεν περιορίζεται στη φάση της ανέγερσης αλλά επεκτείνεται και στη μετέπειτα εκμετάλλευση του ακινήτου. Πολλά αυθαίρετα μισθώνονται ή αξιοποιούνται εμπορικά χωρίς τη σχετική φορολογική δήλωση, εντείνοντας την απώλεια εσόδων, ενώ στις τουριστικές περιοχές η εκμετάλλευσή τους μέσω βραχυχρόνιων μισθώσεων διογκώνει ακόμη περισσότερο τη φοροδιαφυγή, καθώς σημαντικό μέρος των συναλλαγών παραμένει εκτός του επίσημου οικονομικού κυκλώματος.

Η ζημία για το κράτος, ωστόσο, δεν εξαντλείται στη δημοσιονομική διάσταση, αλλά εκτείνεται και στην ίδια τη λειτουργία της αγοράς, αφού η ύπαρξη ενός άτυπου οικοδομικού τομέα αλλοιώνει τους κανόνες του ανταγωνισμού, πλήττει τις νόμιμες επιχειρήσεις που τηρούν τις υποχρεώσεις τους και αποθαρρύνει σοβαρές επενδύσεις στον κατασκευαστικό κλάδο.

Ταυτόχρονα η άνηση της αδήλωτης εργασίας σε συνδυασμό με την ελλιπή εποπτεία οδηγεί στην παραγωγή κατασκευών χαμηλής ποιότητας, χωρίς τήρηση τεχνικών προτύπων και ελέγχων ασφάλειας, στοιχείο που δημιουργεί πρόσθετο κοινωνικό και οικονομικό κόστος σε βάθος χρόνου (λ.χ. ζημιές από σεισμούς ή πλημμύρες).

Περαιτέρω, η διαρκής ανάγκη για ελέγχους, γνωμοδοτήσεις, πρωτόκολλα κατεδάφισης, δικαστικές αντιδικίες και επαναλαμβανόμενους διαγωνισμούς συνεπάγεται σημαντικό διοικητικό κόστος, καθώς οι ΥΔΟΜ, οι εποπτικοί μηχανισμοί και οι τεχνικές υπηρεσίες δεσμεύουν ανθρώπινο δυναμικό σε μη παραγωγικές διαδικασίες, γεγονός που επιβραδύνει τον πολεοδομικό σχεδιασμό, τις πράξεις εφαρμογής και την κύρωση ρυμοτομικών σχεδίων. Το θεσμικό αυτό «έμφραγμα» μετακυλίεται στις επιχειρήσεις, οι οποίες έρχονται αντιμέτωπες με αυξημένα leadtimes αδειοδότησης και υψηλότερο transactioncost για νομικούς και τεχνικούς ελέγχους, πλήττοντας δυσανάλογα τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (World Bank, 2024).

Συνολικά, η αδήλωτη εργασία και η φοροδιαφυγή που συνδέονται με την αυθαίρετη δόμηση δεν συνιστούν απλώς απώλεια κρατικών εσόδων, αλλά παράγοντες που υπονομεύουν τη σταθερότητα και την ορθολογικότητα του ίδιου του παραγωγικού συστήματος, εγκαθιδρύοντας μια νοοτροπία ανοχής στην παρανομία, η οποία τροφοδοτείται από την προσδοκία μελλοντικών τακτοποιήσεων και διαβρώνει σε βάθος την εμπιστοσύνη προς το κράτος και την αγορά.

Εξάλλου, η συσσώρευση αυθαιρέτων σε περιοχές υψηλής τρωτότητας ωθεί τις ασφαλιστικές εταιρείες είτε σε ανατιμολόγηση κινδύνου είτε σε εξαιρέσεις κάλυψης, με αποτέλεσμα την αύξηση των ασφαλιστρών κατοικίας και την επιβάρυνση του λειτουργικού κόστους νοικοκυριών και επιχειρήσεων. Η δε ανεπάρκεια ασφαλιστικής κάλυψης μεταθέτει το βάρος σε ad hoc δημοσιονομικές ενισχύσεις μετά από φυσικές καταστροφές, αυξάνοντας τη μεταβλητότητα των κρατικών δαπανών. Παράλληλα, το υψηλότερο riskpremium αντανακλάται στο προεξοφλητικό επιτόκιο των επενδύσεων ακινήτων, μειώνοντας την καθαρή παρούσα αξία των νομίμων projects και στρεβλώνοντας την κεφαλαιακή κατανομή υπέρ βραχυπρόθεσμων, χαμηλής ποιότητας επενδύσεων.

Στο υπόβαθρο των ανωτέρω, οι δημοσιονομικές και θεσμικές στρεβλώσεις που συνδέονται με την αυθαίρετη δόμηση δεν εκδηλώνονται σε θεσμικό «κενό», αλλά αλληλεπιδρούν με τον οικονομικό κύκλο και ιδίως με συνθήκες κρίσης, κατά τις οποίες η ρευστότητα περιορίζεται, οι προσδοκίες επιδεινώνονται και η αγορά ακινήτων καθίσταται ιδιαίτερα ευάλωτη σε φαινόμενα αβεβαιότητας και δυσλειτουργιών. Ενδεικτικώς, η παρατεταμένη ύφεση της ελληνικής κτηματαγοράς από το 2008 και εφεξής αποδόθηκε αφενός σε φαινόμενα κορεσμού του κατασκευαστικού κλάδου, τα οποία είχαν διαμορφωθεί ύστερα από μακρά περίοδο έντονης και συχνά άναρχης οικοδομικής ανάπτυξης, και αφετέρου στη δημοσιονομική κρίση, η οποία, μέσω

της συρρίκνωσης της τραπεζικής χρηματοδότησης, της επιδείνωσης των μακροοικονομικών μεγεθών και της αποσταθεροποίησης του πλαισίου οικονομικών προσδοκιών, περιόρισε δραστικά την επενδυτική δραστηριότητα και ενίσχυσε την αβεβαιότητα στην αγορά ακινήτων.

Η επίδραση της κρίσης αποτυπώνεται με ιδιαίτερη σαφήνεια σε βασικούς δείκτες της οικονομικής συγκυρίας που συνδέονται άμεσα με την οικοδομική δραστηριότητα και τη διαχείριση ακίνητης περιουσίας, καθώς τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ καταδεικνύουν ότι η ποσοστιαία συμβολή των κατασκευών στη συνολική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία της οικονομίας ακολουθεί διαχρονικά φθίνουσα πορεία ήδη από το 2006 και μετά, ενώ, αντιστρόφως, η συμβολή της διαχείρισης ακίνητης περιουσίας εμφανίζει αυξητική τάση κατά την ίδια περίοδο, εξέλιξη η οποία δύναται να ερμηνευθεί τόσο σε συνάρτηση με τη σημαντική υποχώρηση του ΑΕΠ μετά το 2009 όσο και με τις διαρθρωτικές μεταβολές που επήλθαν στη σύνθεση της οικονομικής δραστηριότητας υπό συνθήκες περιορισμένης παραγωγικής επέκτασης (Βλάμης, 2015). Περαιτέρω, οι δείκτες οικοδομικής δραστηριότητας επιβεβαιώνουν ότι η κατασκευαστική παραγωγή παρέμεινε σε χαμηλά επίπεδα σε μεγάλο μέρος της επικράτειας, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την περίοδο Μαΐου 2014 - Απριλίου 2015, κατά την οποία καταγράφηκε μείωση στον αριθμό των εκδοθεισών οικοδομικών αδειών σε σχέση με την αμέσως προηγούμενη αντίστοιχη περίοδο, με διαφοροποιήσεις ανά περιφέρεια, γεγονός που καταδεικνύει τη διατήρηση της ύφεσης στον κλάδο παρά επιμέρους ενδείξεις στατιστικής ανάκαμψης (Βλάμης, 2015).

Στο ίδιο πλαίσιο, μολονότι ο δείκτης παραγωγής στις κατασκευές εμφάνισε κατά το α' τρίμηνο του 2015 σημαντική αύξηση σε ετήσια βάση, η συνολική εικόνα της αγοράς εξακολουθούσε να χαρακτηρίζεται από περιορισμένη ζήτηση και χαμηλή συναλλακτική δραστηριότητα, στοιχείο που επιβεβαιώνεται και από τα δεδομένα της Τράπεζας της Ελλάδος, σύμφωνα με τα οποία καταγράφεται έντονη συρρίκνωση των αγοραπωλησιών οικιστικών ακινήτων που πραγματοποιούνται με τραπεζική διαμεσολάβηση, ήτοι με χρηματοδότηση, ενώ η διαχρονική εξέλιξη της περιόδου 2008 - 2014 επιβεβαιώνει την αποδυνάμωση της συναλλακτικής βάσης της αγοράς (Βλάμης, 2015). Η τάση αυτή είναι ιδιαιτέρως κρίσιμη, καθόσον συνδέεται άμεσα με την ικανότητα της αγοράς να παράγει αξιόπιστα σήματα τιμολόγησης, να εξασφαλίζει επαρκή ρευστότητα και να υποστηρίξει χρηματοδοτικά σχήματα υπό συνθήκες ασφάλειας δικαίου, ιδίως σε ένα περιβάλλον αυξημένης κανονιστικής και φορολογικής επιβάρυνσης.

Περαιτέρω, τα έκτακτα γεγονότα του 2015, και δη η επιβολή τραπεζικής αργίας και περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων, σε συνδυασμό με τη διατήρηση της υψηλής φορολογικής επιβάρυνσης της ακίνητης περιουσίας, ιδίως μέσω του ΕΝΦΙΑ, λειτούργησαν ως πρόσθετοι παράγοντες αποσταθεροποίησης, εντείνοντας τις πιέσεις σε μια ήδη συρρικνωμένη και ευάλωτη αγορά (Βλάμης, 2015). Σημαντικές είναι, τέλος, και οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις σε επίπεδο

απασχόλησης, δεδομένου ότι η υποχώρηση της οικοδομικής δραστηριότητας αντανακλάται και στη μείωση των θέσεων εργασίας στον κατασκευαστικό κλάδο, όπως προκύπτει από τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, με ευρύτερες επιπτώσεις στο εισόδημα και στην κοινωνική συνοχή.

Υπό τις συνθήκες αυτές καθίσταται σαφές ότι η αυθαίρετη δόμηση, ως μηχανισμός υπονόμησης της φορολογικής βάσης, παραγωγής «νεκρού κεφαλαίου» και μετακύλισης αρνητικών εξωτερικοτήτων στο Δημόσιο, λειτουργεί επιπροσθέτως ως παράγοντας αποσταθεροποίησης της κτηματαγοράς, ιδίως όταν αυτή βρίσκεται σε φάση ύφεσης και περιορισμένης ρευστότητας. Η δε σύνδεση των δημοσιονομικών και θεσμικών αυτών παθογενειών με τη λειτουργία της αγοράς ακινήτων καθιστά αναγκαία την ειδικότερη εξέταση των επιπτώσεων της αυθαίρετης δόμησης στη διαφάνεια των συναλλαγών, στην αποτίμηση της ακίνητης περιουσίας και στη διαμόρφωση, συχνά τεχνητών, υπεραξιών, ζητήματα τα οποία αναλύονται ακολούθως.

8.3 Η αυθαίρετη δόμηση ως παράγοντας αβεβαιότητας και τεχνητής υπεραξίας στην κτηματαγορά

Η αγορά ακινήτων αποτελεί έναν από τους πλέον νευραλγικούς τομείς κάθε οικονομίας, καθόσον συνδέεται άμεσα με την επενδυτική δραστηριότητα, τη χρηματοπιστωτική λειτουργία και τη συνολική αναπτυξιακή δυναμική. Η ομαλή λειτουργία της προϋποθέτει σταθερό θεσμικό πλαίσιο, διαφάνεια στις συναλλαγές και προβλεψιμότητα ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εμπλεκομένων μερών (Βλάμης, 2012). Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, η αγορά ακινήτων δύναται να λειτουργεί ως μοχλός οικονομικής μεγέθυνσης, ενίσχυσης της απασχόλησης και προσέλκυσης κεφαλαίων, συμβάλλοντας καθοριστικά στη συνολική οικονομική σταθερότητα (Βλάμης, 2012).

Στην ελληνική οικονομία, ο κλάδος των ακινήτων και των κατασκευών διαδραμάτισε επί μακρόν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση των ρυθμών ανάπτυξης, επηρεάζοντας άμεσα τόσο τη συνολική ζήτηση όσο και τη λειτουργία πλήθους συναφών κλάδων. Η συμβολή του δεν περιορίζεται αποκλειστικά στην παραγωγή δομημένου χώρου, αλλά εκτείνεται στη χρηματοδότηση μέσω του τραπεζικού συστήματος, στη διαμόρφωση της αξίας των εμπράγματων εξασφαλίσεων και στη γενικότερη σταθερότητα της οικονομικής δραστηριότητας (Βλάμης, 2012). Η σημασία αυτή καθιστά την αγορά ακινήτων ιδιαίτερα ευαίσθητη σε θεσμικές παρεκκλίσεις και δομικές δυσλειτουργίες, ιδίως όταν αυτές επηρεάζουν τη νομιμότητα και την ασφάλεια των συναλλαγών.

Η οικονομική κρίση ανέδειξε με ιδιαίτερη ένταση τις αδυναμίες της ελληνικής κτηματαγοράς, ιδίως σε συνθήκες περιορισμένης ρευστότητας και αυξημένης αβεβαιότητας. Η συρρίκνωση της οικοδομικής δραστηριότητας, η πτώση των συναλλαγών, η μείωση της απασχόλησης στον κατασκευαστικό κλάδο και η επιδείνωση της χρηματοοικονομικής θέσης των επιχειρήσεων κατέδειξαν ότι η αγορά ακινήτων δεν λειτουργεί αποκομμένα από το ευρύτερο οικονομικό και

θεσμικό περιβάλλον (Βλάμης, 2012). Αντιθέτως, επηρεάζεται άμεσα από τη σταθερότητα του νομικού πλαισίου και την εμπιστοσύνη των συναλλασσομένων, η οποία αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την πραγματοποίηση επενδύσεων και τη διατήρηση της αξίας των ακινήτων.

Στο πλαίσιο αυτό, καθίσταται σαφές ότι η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς ακινήτων δεν εξαρτάται αποκλειστικά από μακροοικονομικούς δείκτες ή συνθήκες χρηματοδότησης, αλλά και από την ποιότητα της πολεοδομικής και νομικής τάξης που τη διέπει. Η ύπαρξη σαφών και σταθερών κανόνων ως προς τη νομιμότητα των κατασκευών, τη χρήση της γης και τη δυνατότητα αξιοποίησης των ακινήτων αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για την αξιόπιστη αποτίμησή τους και για τη διασφάλιση της ασφάλειας των συναλλαγών, πολλώ δε μάλλον σε ένα περιβάλλον όπου η ακίνητη περιουσία λειτουργεί ως βασικό αποταμιευτικό και επενδυτικό μέσο.

Ιδίως στην ελληνική πραγματικότητα, η εκτεταμένη απόκλιση μεταξύ των θεσμοθετημένων κανόνων δόμησης και της πραγματικής κατάστασης του δομημένου περιβάλλοντος δημιουργεί σοβαρές οικονομικές δυσλειτουργίες, καθώς η παρουσία ακινήτων με ασαφές ή ελλιπές καθεστώς νομιμότητας επιβαρύνει τη λειτουργία της αγοράς, περιορίζει τη δυνατότητα χρηματοδότησης, αυξάνει το κόστος των συναλλαγών και υπονομεύει την εμπιστοσύνη τόσο των ιδιωτών όσο και των θεσμικών επενδυτών. Η πολεοδομική αταξία δεν συνιστά, συνεπώς, μόνο ζήτημα χωρικού σχεδιασμού ή περιβαλλοντικής προστασίας, αλλά παράγοντα με άμεσες και έμμεσες οικονομικές συνέπειες, οι οποίες αντανakλώνται στη διαμόρφωση των αξιών, στη ρευστότητα της αγοράς και στη συνολική οικονομική αποτελεσματικότητα, στο μέτρο που η αστάθεια και η πολυπλοκότητα του ισχύοντος νομικού καθεστώτος οδηγούν σε ανασφάλεια δικαίου και επηρεάζουν αρνητικά τόσο τους ιδιώτες αγοραστές όσο και τους θεσμικούς επενδυτές, οι οποίοι απαιτούν προβλεψιμότητα και σταθερότητα στις συναλλαγές. Υπό το πρίσμα αυτό, η ανάλυση της αυθαίρετης δόμησης αποκτά ιδιαίτερη σημασία, όχι μόνο ως φαινόμενο παραβίασης του πολεοδομικού δικαίου, αλλά και ως δομικό στοιχείο που επηρεάζει τη λειτουργία της αγοράς ακινήτων και, κατ' επέκταση, την οικονομία στο σύνολό της, καθώς η κατανόηση των οικονομικών επιπτώσεών της προϋποθέτει τη διερεύνηση του τρόπου με τον οποίο αλλοιώνονται οι αξίες των ακινήτων, στρεβλώνονται οι μηχανισμοί προσφοράς και ζήτησης και υπονομεύεται η διαφάνεια και η σταθερότητα των συναλλαγών.

Προκειμένου δε να κατανοηθεί πληρέστερα ο τρόπος με τον οποίο η αυθαίρετη δόμηση επηρεάζει την αγορά ακινήτων, είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστεί καταρχάς η έννοια της «αξίας» ενός ακινήτου και οι βασικές παράμετροι που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό της. Η αξία ενός ακινήτου δεν είναι μονοδιάστατη έννοια αλλά διαφοροποιείται ανάλογα με τον σκοπό της εκτίμησης και τις συνθήκες της αγοράς. Στη θεωρία και στην πράξη συναντώνται διάφορα είδη αξιών, όπως η τρέχουσα αξία, η πραγματική αξία, η δίκαιη αξία, η αντικειμενική αξία και κυρίως

η αγοραία ή αγοραστική αξία (Μπόλος, 2010). Η τελευταία θεωρείται η πλέον αντιπροσωπευτική κατηγορία, καθώς αποτυπώνει το εκτιμώμενο ποσό για το οποίο ένα ακίνητο δύναται να πωληθεί κατά την ημερομηνία εκτίμησης σε μια κανονική συναλλαγή μεταξύ πρόθυμου πωλητή και πρόθυμου αγοραστή, οι οποίοι ενεργούν με πλήρη γνώση και χωρίς εξαναγκασμό. Η αγοραία αξία αποτυπώνει τις δυνάμεις της προσφοράς και της ζήτησης και λειτουργεί ως δείκτης εμπιστοσύνης της αγοράς σε συγκεκριμένο χρόνο, ενώ έχει υιοθετηθεί ως κριτήριο και από διεθνείς οργανισμούς όπως η TEGoVA, γεγονός που της προσδίδει αυξημένο κύρος και αξιοπιστία (Μπόλος, 2010).

Ο υπολογισμός της αξίας των ακινήτων είναι σύνθετη διαδικασία, καθόσον πραγματοποιείται με βάση συνδυασμό παραμέτρων πολεοδομικού, οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα. Στο πολεοδομικό επίπεδο καθοριστικό ρόλο παίζουν οι όροι δόμησης, ο συντελεστής δόμησης, το επιτρεπόμενο ύψος και οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης. Η ύπαρξη εγκεκριμένων σχεδίων ανώτερης βαθμίδας όπως τα ΓΠΣ, τα ΣΧΟΟΑΠ ή τα Ρυμοτομικά Σχέδια, καθώς και οι ειδικοί περιορισμοί που απορρέουν από θεσμοθετημένες ζώνες προστασίας επηρεάζουν άμεσα το αξιακό δυναμικό ενός ακινήτου. Σε αυτό το πλαίσιο, η πολεοδομία λειτουργεί όχι μόνο ως κανονιστικός αλλά και ως οικονομικός μηχανισμός, διαμορφώνοντας τις προοπτικές αξιοποίησης της γης και κατά συνέπεια την αγοραία της αξία.

Παράλληλα, οικονομικοί και κοινωνικοί παράγοντες επιδρούν εξίσου καταλυτικά. Η τοποθεσία, η γειτνίαση με κέντρα απασχόλησης και δίκτυα μεταφορών, η ποιότητα του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, η ύπαρξη κοινωνικών εξυπηρετήσεων (σχολεία, συγκοινωνίες, υπηρεσίες) αυξάνουν τη ζήτηση και ενισχύουν την αξία. Εξίσου σημαντική είναι η γενικότερη οικονομική συγκυρία και η ρευστότητα της αγοράς, καθώς σε περιόδους ανάπτυξης η ζήτηση για ακίνητα εκτοξεύεται, ενώ σε περιόδους κρίσης περιορίζεται, οδηγώντας σε υποχώρηση των αξιών (Βλάμης, 2012). Για παράδειγμα, στην Ελλάδα κατά το έτος 2024 οι τιμές των διαμερισμάτων στις αστικές περιοχές αυξήθηκαν με μέσο ετήσιο ρυθμό περίπου 8,4%, γεγονός που αποτυπώνει τη συνεχιζόμενη ανοδική πορεία της αγοράς ακινήτων, παρά τις συνθήκες αυξημένης αβεβαιότητας και τις διαρθρωτικές αδυναμίες της (Τράπεζα της Ελλάδος, 2024). Επομένως, η εκτίμηση ενός ακινήτου δεν είναι ποτέ στατική, αλλά προϊόν μιας σύνθετης αλληλεπίδρασης κανόνων πολεοδομίας, οικονομικών συνθηκών και κοινωνικών προσδοκιών.

Πέρα από τους παραδοσιακούς αυτούς παράγοντες, κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση των αξιών διαδραματίζουν οι επενδυτικές προσδοκίες και οι διεθνείς τάσεις. Η εισροή ξένων κεφαλαίων στην αγορά ακινήτων, μέσω προγραμμάτων όπως η «GoldenVisa», έχει αποδείξει ότι οι αξίες μπορούν να εκτοξευθούν ανεξάρτητα από την εσωτερική οικονομική κατάσταση, εφόσον υπάρξει εξωτερική ζήτηση. Σύμφωνα με μελέτη του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, το επενδυτικό

πρόγραμμα «GoldenVisa» έχει ασκήσει ουσιώδη επίδραση στη διαμόρφωση της ζήτησης και κατ' επέκταση στην ανοδική πορεία των τιμών των ακινήτων σε περιοχές αυξημένης επενδυτικής συγκέντρωσης, όπως η Αθήνα, η Θεσσαλονίκη και ορισμένοι τουριστικοί προορισμοί υψηλής αξίας. Ειδικότερα, κατά την περίοδο 2023 - 2024 σημαντικό ποσοστό των συναλλαγών επί ακινήτων συνδέθηκε με επενδύσεις στο πλαίσιο του εν λόγω προγράμματος, ενώ από την έναρξη εφαρμογής του έως σήμερα έχει εισρεύσει στην ελληνική αγορά ακινήτων συνολικό ύψος κεφαλαίων της τάξεως των 5,5 δισ. ευρώ (Doukidis and Kioses, 2025). Βέβαια, η κίνηση αυτή δεν επηρεάζει μόνο τις τιμές των ακινήτων πολυτελείας, αλλά συχνά μεταδίδει αυξήσεις και στη μεσαία και χαμηλή αγορά, επιβαρύνοντας την προσβασιμότητα της στέγας.

Σημαντική είναι επίσης η αλληλεπίδραση της αγοράς ακινήτων με το χρηματοπιστωτικό σύστημα. Τα ακίνητα αποτελούν κύριο μέσο παροχής εγγυήσεων για τραπεζικά δάνεια και επομένως η αξία τους επηρεάζει άμεσα την πιστοδοτική ικανότητα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων. Η υποχώρηση των αξιών σε περιόδους κρίσης οδηγεί σε αύξηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, καθώς οι εμπράγματα εξασφαλίσεις χάνουν την πιστωτική τους επάρκεια. Αντίστροφα, σε περιόδους ανόδου, η αύξηση των αξιών τροφοδοτεί την τραπεζική χρηματοδότηση και κατ' επέκταση την οικονομική ανάπτυξη, δημιουργώντας έναν φαύλο ή ενάρετο κύκλο (Βλάμης, 2012).

Δεν πρέπει δε να παραγνωρίζεται η επίδραση του τουρισμού και της ανάπτυξης της βραχυχρόνιας μίσθωσης κατοικιών στη διαμόρφωση των αξιών των ακινήτων, ιδίως στα μεγάλα αστικά κέντρα και σε νησιωτικές περιοχές με αυξημένη τουριστική ζήτηση. Η εκμετάλλευση οικιστικών ακινήτων για τουριστικούς σκοπούς έχει συνδεθεί με μεταβολές τόσο στις τιμές πώλησης όσο και στα επίπεδα των μισθωμάτων, γεγονός που δύναται να επηρεάζει τη διαθεσιμότητα προσιτής κατοικίας για μόνιμη χρήση. Σε ορισμένες περιοχές υψηλής επισκεψιμότητας έχει παρατηρηθεί σημαντική ανατίμηση της ακίνητης περιουσίας κατά τα τελευταία έτη, χωρίς ωστόσο να είναι πάντοτε εφικτό να απομονωθεί ο ακριβής βαθμός συμβολής της βραχυχρόνιας μίσθωσης σε σχέση με λοιπούς οικονομικούς και χωρικούς παράγοντες. Στο πλαίσιο αυτό, η αξία των ακινήτων ενδέχεται να μην αποτυπώνει αποκλειστικά την παραδοσιακή σχέση προσφοράς και ζήτησης για κατοικία, αλλά να επηρεάζεται και από επενδυτικές προσδοκίες που συνδέονται με τη δυνατότητα τουριστικής εκμετάλλευσης.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της ελληνικής πραγματικότητας είναι η διάκριση μεταξύ αντικειμενικής και αγοραίας αξίας. Η αντικειμενική αξία καθορίζεται διοικητικά από το κράτος βάσει τυποποιημένων συντελεστών και χρησιμοποιείται πρωτίστως για φορολογικούς σκοπούς, όπως ο υπολογισμός φόρων μεταβίβασης, ΕΝΦΙΑ και λοιπών τελών. Ωστόσο, δεν αντανakλά πάντα την πραγματική αγοραία τιμή, η οποία αποτυπώνει τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς

(Μπόλος, 2010). Η αναντιστοιχία αυτή δημιουργεί συχνά στρεβλώσεις, δεδομένου ότι οι ιδιοκτήτες ενδέχεται να επιβαρύνονται με φόρους δυσανάλογους προς την εμπορική αξία του ακινήτου τους, ενώ οι επενδυτές δυσκολεύονται να αποτιμήσουν σωστά τις προοπτικές κέρδους. Σε περιόδους κρίσης, οι αποκλίσεις μεταξύ αντικειμενικών και αγοραίων αξιών γίνονται ιδιαίτερα έντονες, αποθαρρύνοντας τις συναλλαγές και ενισχύοντας την αβεβαιότητα (Βλάμης 2012).

Η γη και τα ακίνητα διαφοροποιούνται από κάθε άλλο οικονομικό αγαθό λόγω της μοναδικότητάς τους. Η γεωγραφική θέση, η μορφολογία του εδάφους, οι περιβαλλοντικές και ιστορικές ιδιαιτερότητες καθιστούν κάθε ακίνητο μοναδικό και μη υποκαταστάσιμο. Η μοναδικότητα αυτή ενισχύει την πολυπλοκότητα της εκτίμησης, αφού δεν είναι δυνατόν να υπάρξει πλήρης ομοιογένεια ούτε καν μεταξύ όμορων ιδιοκτησιών (Μπόλος, 2010). Η αξία ενός ακινήτου συνδέεται αναπόσπαστα με το χωρικό του αποτύπωμα και τις κοινωνικοοικονομικές σχέσεις που το περιβάλλουν, γεγονός που αναδεικνύει τη σημασία της πολεοδομικής νομιμότητας για την αξιοπιστία της εκτίμησης γενικές κατηγορίες αξιών, σημαντική είναι και η μεθοδολογία με την οποία αυτές αποτιμώνται στην πράξη. Οι εκτιμητές χρησιμοποιούν τρεις κύριες μεθόδους και δη τη συγκριτική, τη μέθοδο κόστους και τη μέθοδο εισοδήματος. Η συγκριτική μέθοδος βασίζεται στη σύγκριση με τιμές πώλησης ομοειδών ακινήτων σε αντίστοιχες περιοχές, αποτελώντας το πιο συνηθισμένο εργαλείο για κατοικίες και οικόπεδα. Σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική, είναι η πιο διαδεδομένη τεχνική χάρις στη στενή της σύνδεση με την πραγματική αγορά. Η μέθοδος κόστους υπολογίζει την αξία με βάση το σημερινό κόστος κατασκευής του ακινήτου, αφαιρώντας την απόσβεση λόγω παλαιότητας και προσθέτοντας την αξία της γης. Η μέθοδος εισοδήματος εφαρμόζεται κυρίως σε επαγγελματικά ακίνητα και επενδυτικά έργα, καθόσον η αξία τους εξαρτάται από τις μελλοντικές χρηματοροές που μπορούν να αποφέρουν, όπως μισθώματα ή αποδόσεις (Μπόλος, 2010). Οι μέθοδοι αυτές, αν και προσφέρουν διαφορετικές προσεγγίσεις, συγκλίνουν στην προσπάθεια αποτύπωσης της αγοραίας αξίας υπό ρεαλιστικές συνθήκες.

Εξίσου κρίσιμο ρόλο διαδραματίζουν οι μακροοικονομικοί παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν καθοριστικά τη διαμόρφωση της αξίας των ακινήτων. Τα επιτόκια των τραπεζικών δανείων καθορίζουν την πρόσβαση σε χρηματοδότηση, με υψηλά επιτόκια να αποθαρρύνουν τη ζήτηση και να μειώνουν τις αξίες (Βλάμης, 2012). Ο πληθωρισμός και τα διαθέσιμα εισοδήματα των νοικοκυριών διαμορφώνουν την αγοραστική δύναμη, ενώ η ανεργία και το γενικότερο οικονομικό κλίμα επηρεάζουν άμεσα τις τάσεις της αγοράς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίοδος της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, όπου η αγοραία αξία των ακινήτων μειώθηκε δραματικά, την ίδια στιγμή που οι αντικειμενικές αξίες παρέμεναν υψηλότερες, δημιουργώντας ακόμη μεγαλύτερη αναντιστοιχία και αβεβαιότητα (Βλάμης, 2015). Οι συνθήκες αυτές καταδεικνύουν ότι η αξία ενός ακινήτου δεν είναι αποκομμένη από την οικονομική συγκυρία αλλά εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλέγμα αλληλεπιδράσεων.

Η αυθαίρετη δόμηση έρχεται να περιπλέξει περαιτέρω το ήδη εύθραυστο σύστημα αποτίμησης, καθώς τα ακίνητα που στερούνται πλήρους νομιμότητας αδυνατούν να αποτιμηθούν με σαφήνεια μέσω των παραδοσιακών μεθόδων. Δεν υπάρχουν πάντοτε επαρκή συγκριτικά δεδομένα για αυθαίρετες κατασκευές, ενώ συχνά η έλλειψη οικοδομικής άδειας ή η ύπαρξη νομικών εκκρεμοτήτων καθιστούν αδύνατη την ορθή εφαρμογή της μεθόδου κόστους ή εισοδήματος. Το αποτέλεσμα είναι η δημιουργία μιας «γκρίζας ζώνης» στην αγορά, όπου η αξία των αυθαιρέτων διαμορφώνεται περισσότερο από ανεπίσημους μηχανισμούς, όπως η ζήτηση σε τουριστικές περιοχές ή η κερδοσκοπία, παρά από θεσμοθετημένα και διαφανή κριτήρια. Με τον τρόπο αυτό η αυθαίρετη δόμηση δεν διαταράσσει μόνο την πολεοδομική τάξη αλλά και τη θεμελιώδη διαδικασία αποτίμησης της ακίνητης περιουσίας, ενισχύοντας την αβεβαιότητα και περιορίζοντας την αξιοπιστία της αγοράς.

Συνεπώς, η «αξία» ενός ακινήτου αναδεικνύεται ως πολυπαραγοντικό και δυναμικό μέγεθος, η κατανόηση του οποίου είναι απαραίτητη για την ερμηνεία των στρεβλώσεων που προκαλούνται όταν το ακίνητο στερείται νομιμότητας. Η αυθαίρετη δόμηση, παρακάμπτοντας το θεσμικό πλαίσιο που διασφαλίζει την ορθότητα της εκτίμησης, διαταράσσει την κανονική λειτουργία της αγοράς και δημιουργεί ένα περιβάλλον ανασφάλειας, το οποίο επιβαρύνει τόσο τους ιδιοκτήτες όσο και την εθνική οικονομία.

Η προβληματική αυτή εντείνεται ιδίως σε περιοχές υψηλής ζήτησης. Ενδεικτικά, στην Αττική, μελέτες έχουν δείξει ότι τη δεκαετία του 1980 σχεδόν το 47% των κτισμάτων στην ευρύτερη Αθήνα είχε ανεγερθεί αυθαίρετα, γεγονός που επηρέασε καθοριστικά τη διαμόρφωση των αξιών γης και δημιούργησε μια «παράλληλη αγορά» ακινήτων με ασαφές καθεστώς νομιμότητας. Αντίστοιχα, σε τουριστικούς προορισμούς όπως η Μύκονος, η ανεξέλεγκτη δόμηση οδήγησε σε εκρηκτική αύξηση των τιμών ακινήτων, ανεξάρτητα από τη νομιμότητά τους, με συνέπεια τη στρέβλωση του ανταγωνισμού εις βάρος των νομίμων κατασκευών. Σε τέτοιες περιοχές, η αυθαίρετη δόμηση δεν λειτουργεί μόνο ως πηγή αβεβαιότητας, αλλά και ως μηχανισμός τεχνητής υπεραξίας, ενισχύοντας φαινόμενα κερδοσκοπίας και επιβαρύνοντας περαιτέρω την έλλειψη προσιτής κατοικίας.

Το πρόβλημα ωστόσο δεν περιορίζεται στις ζώνες υψηλής ζήτησης, καθώς σε εθνικό επίπεδο οι συνέπειες είναι εξίσου σοβαρές. Η αβεβαιότητα ως προς τη νομιμότητα και την αξία των ακινήτων προκαλεί αστάθεια στις συναλλαγές και ενίοτε οδηγεί σε παραπλάνηση των αντισυμβαλλομένων, ιδίως όταν η ύπαρξη αυθαιρεσιών δεν δηλώνεται ρητά στα συμβολαιογραφικά έγγραφα. Η έλλειψη διαφάνειας πλήττει την εμπιστοσύνη προς την αγορά ακινήτων, αυξάνει το κόστος συναλλαγών και καθιστά δυσχερέστερη την ορθή αποτίμηση περιουσιακών στοιχείων (Μητράκος και Ακαντζιλιώτου, 2012). Επιπλέον, επηρεάζει τη

λειτουργία του τραπεζικού συστήματος, καθώς τα ακίνητα που φέρουν αυθαίρετες κατασκευές συχνά δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως αξιόπιστες εξασφαλίσεις για τη χορήγηση δανείων, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω.

Η στρέβλωση αυτή επιβαρύνει και την ομαλή ανάπτυξη της αγοράς, καθώς οι θεσμικοί επενδυτές αποθαρρύνονται από την έλλειψη σταθερότητας και την απουσία σαφούς πλαισίου ιδιοκτησίας (Andrewsetal., 2011). Στην πραγματικότητα, η αυθαίρετη δόμηση δημιουργεί δύο «ταχύτητες» στην κτηματαγορά. Από τη μία πλευρά τα νόμιμα ακίνητα που υπάγονται σε κανονικές διαδικασίες αποτίμησης και χρηματοδότησης, και από την άλλη τα αυθαίρετα ή τα μερικώς τακτοποιημένα ακίνητα, τα οποία παραμένουν στο περιθώριο των επίσημων χρηματοπιστωτικών και επενδυτικών μηχανισμών.

Αξιοσημείωτο είναι ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδιαίτερα σε τουριστικές περιοχές υψηλής ζήτησης, τα αυθαίρετα ακίνητα αποκτούν παρά ταύτα υψηλή εμπορική αξία, γεγονός που οδηγεί σε στρέβλωση του ανταγωνισμού εις βάρος των νομίμων κατασκευών. Έτσι, δημιουργείται ένα παράδοξο. Ενώ οι αυθαίρετες κατασκευές υπονομεύουν την ασφάλεια δικαίου και τη σταθερότητα της αγοράς, την ίδια στιγμή ενδέχεται να λειτουργούν ως «ανταγωνιστικό πλεονέκτημα» σε ανεξέλεγκτες συνθήκες αγοράς.

Πέρα όμως από τη στρέβλωση της αγοράς και το παράδοξο της τεχνητής υπεραξίας, η αυθαίρετη δόμηση επιδρά αρνητικά και στην επενδυτική δραστηριότητα, καθώς συχνά συμβάλλει στην παρεμπόδιση αναπτυξιακών έργων. Οι ίδιοι οι επενδυτές απαιτούν σαφές θεσμικό πλαίσιο, διαφάνεια στις συναλλαγές και προβλεψιμότητα ως προς την αξία και τη χρήση των ακινήτων. Η εκτεταμένη παρουσία αυθαιρέτων και η αβεβαιότητα γύρω από το καθεστώς τους καθιστά συχνά αδύνατη τη χωροθέτηση μεγάλων έργων ανάπτυξης ή υποδομής, αφήν στιγμής η Πολιτεία καλείται να αντιμετωπίσει έναν κυκεώνα από εκκρεμείς τίτλους, αμφισβητούμενες ιδιοκτησίες και εκτάσεις δεσμευμένες από αυθαίρετα (UN-Habitat, n.d.).

Χαρακτηριστικά παραδείγματα συναντώνται σε περιοχές που επρόκειτο να ενταχθούν σε επενδυτικά σχέδια αστικής ανάπλασης ή τουριστικής αξιοποίησης, αλλά οι διαδικασίες καθυστέρησαν ή ματαιώθηκαν εξαιτίας της ανάγκης εκτεταμένων κατεδαφίσεων και νομικών εκκαθαρίσεων. Η περίπτωση του Ελληνικού αποτελεί ιδανικό δείγμα, όπου η ύπαρξη εκατοντάδων αυθαιρέτων κατασκευών καθυστέρησε την υλοποίηση του επενδυτικού σχεδίου (European Parliament, Committee on Petitions, 2021), επιβαρύνοντας τόσο το Δημόσιο όσο και τον ιδιώτη επενδυτή με υψηλό κόστος κατεδάφισης και αποκατάστασης.

Σε επίπεδο μικροοικονομικό, η ύπαρξη αυθαιρέτων αποθαρρύνει και μικρότερης κλίμακας επενδύσεις στον τομέα του real estate. Ξένοι επενδυτές ή funds που επιδιώκουν να τοποθετηθούν στην ελληνική αγορά ακινήτων εμφανίζονται επιφυλακτικοί, καθόσον διαπιστώνουν ότι μεγάλο

μέρος του αποθέματος ακινήτων φέρει νομικές εκκρεμότητες. Αυτό οδηγεί είτε σε αύξηση του κόστους συναλλαγών (εξαιτίας του απαιτούμενου νομικού ελέγχου και των κινδύνων) είτε σε ματαίωση επενδυτικών σχεδίων.

Αν προστεθεί το γεγονός ότι οι τακτοποιήσεις αυθαιρέτων λειτουργούν συνήθως με προσωρινό χαρακτήρα, χωρίς οριστική αποκατάσταση της νομιμότητας, γίνεται φανερό ότι η Πολιτεία καλλιεργεί ένα περιβάλλον ασταθές και μη φιλικό προς επενδύσεις. Έτσι, η αυθαίρετη δόμηση δεν αποτελεί μόνο ζήτημα εσωτερικής πολεοδομικής αταξίας, αλλά παράγοντα που πλήττει την εικόνα της χώρας ως αξιόπιστου επενδυτικού προορισμού, περιορίζοντας τις δυνατότητες για βιώσιμη ανάπτυξη και δημιουργία θέσεων εργασίας.

Συνολικά, η στρέβλωση της αγοράς ακινήτων συνιστά μία από τις πλέον κρίσιμες οικονομικές επιπτώσεις της αυθαίρετης δόμησης. Οι συνέπειες της δεν περιορίζονται μόνο σε αριθμητικούς δείκτες, αλλά αποτυπώνονται στην ίδια τη λειτουργία των θεσμών και στην ικανότητα της χώρας να προσελκύει επενδύσεις, ενισχύοντας τελικά την εικόνα θεσμικής ανασφάλειας (Potsiou and Boulaka, 2012).

8.4. Χρηματοπιστωτικές επιπτώσεις και αναπτυξιακό κόστος της αυθαίρετης δόμησης

Περαιτέρω, η αυθαίρετη δόμηση ασκεί σοβαρή οικονομική επίδραση και στη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος, δεδομένου ότι τα ακίνητα συνιστούν τον βασικό πυλώνα εμπράγματων εξασφαλίσεων στην ελληνική τραπεζική πρακτική (Andrewsetal., 2011), όπου η πλειονότητα των στεγαστικών και επιχειρηματικών δανείων συνοδεύεται από εγγραφή υποθήκης ή προσημείωσης υποθήκης. Τα ακίνητα που στερούνται πλήρους πολεοδομικής νομιμότητας καθίστανται πρακτικά μη επιλέξιμα ως εξασφαλίσεις αφού οι τράπεζες αποφεύγουν να τα αποδεχθούν λόγω του υψηλού κινδύνου ακυρότητας τίτλων και της δυσχέρειας ρευστοποίησης (Βλάμης, 2012).

Η συνέπεια είναι ότι περιορίζεται δραστικά η πιστοδοτική ικανότητα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων, καθώς σημαντικό μέρος του οικοδομικού αποθέματος δεν μπορεί να αξιοποιηθεί για την άντληση ρευστότητας. Η απώλεια αυτή έχει διπλή διάσταση, διότι αφενός αποστερεί τις τράπεζες από αξιόπιστα στοιχεία ενεργητικού για τη χορήγηση δανείων και αφετέρου περιορίζει την πρόσβαση των ιδιωτών και των επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση. Το κόστος ευκαιρίας που προκαλείται είναι τεράστιο, αφού η δανειοδότηση αποτελεί κρίσιμο μοχλό ανάπτυξης ειδικά σε οικονομίες που στηρίζονται στον κατασκευαστικό κλάδο και στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

Προστίθεται σε αυτό και το γεγονός ότι η ύπαρξη αυθαιρέτων συμβάλλει στην αύξηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, καθώς τα ακίνητα με πολεοδομικές εκκρεμότητες, ακόμη και όταν έχουν ήδη υποθηκευθεί, παρουσιάζουν μειωμένη αξία κατά τη ρευστοποίησή τους. Είναι

χαρακτηριστικό ότι στις διαδικασίες πλειστηριασμών ακίνητα με αυθαίρετες κατασκευές καταγράφουν κατά μέσο όρο 20 έως 30 τοις εκατό χαμηλότερη αποτίμηση σε σχέση με αντίστοιχα νομίμως ανεγερθέντα. Η μειωμένη αυτή αξία εντείνει την αδυναμία αποτελεσματικής ρευστοποίησης, αυξάνει το συστημικό ρίσκο και δυσχεραίνει την εξυγίανση του τραπεζικού τομέα (Βλάμης, 2012).

Εκτός από τις επιπτώσεις στο τραπεζικό σύστημα, η αυθαίρετη δόμηση συνδέεται με τη δυσχέρεια υλοποίησης δημοσίων έργων και επενδύσεων υποδομής. Η άναρχη οικοδόμηση, ιδιαίτερα σε εκτός σχεδίου περιοχές, έχει ως αποτέλεσμα την κατάληψη εκτάσεων που προορίζονταν για κοινωφελείς χρήσεις, όπως δρόμοι, σχολεία, δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης. Η Πολιτεία, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, αντί να προχωρά απρόσκοπτα στον αναγκαίο χωρικό σχεδιασμό και στην υλοποίηση έργων υποδομής, καλείται να δαπανά σημαντικούς οικονομικούς πόρους για απαλλοτριώσεις, αποζημιώσεις ιδιοκτητών και κατεδαφίσεις. Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα και συχνά οδηγεί σε εγκατάλειψη ή σοβαρή καθυστέρηση έργων μείζονος σημασίας για την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών (European Parliament, Committee on Petitions, 2021). Ενδεικτικά, σε περιοχές της Ανατολικής Αττικής, έργα αντιπλημμυρικής προστασίας και αποχέτευσης παρέμειναν σε εκκρεμότητα επί δεκαετίες λόγω της εκτεταμένης αυθαίρετης δόμησης σε ρέματα και κοινόχρηστους χώρους, με αποτέλεσμα πολλαπλάσιες δαπάνες σε βάθος χρόνου και σημαντικές περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις.

Πέραν του άμεσου κόστους, οι συνέπειες επεκτείνονται και στη χρηματοοικονομική διάσταση. Κάθε δημόσιο έργο που καθυστερεί ή δεν υλοποιείται στερεί από την τοπική κοινωνία την υπεραξία γης που θα δημιουργούσε η αναβάθμιση της περιοχής. Οι τιμές ακινήτων παραμένουν χαμηλότερες ή διαμορφώνονται στρεβλά, με αποτέλεσμα να υπονομεύονται τόσο τα φορολογικά έσοδα του κράτους όσο και οι δυνατότητες προσέλκυσης επενδύσεων. Το κόστος ευκαιρίας είναι τεράστιο, δεδομένου ότι αντί η Πολιτεία να κεφαλαιοποιεί την υπεραξία που δημιουργούν οι υποδομές, αναγκάζεται να διαχειρίζεται τα προβλήματα που προκαλεί η αυθαίρετη δόμηση, παγιδευμένη σε έναν φαύλο κύκλο στασιμότητας (Andrewsetal., 2011).

Αντίστοιχες επιπτώσεις παρατηρούνται και στον τομέα των μεγάλων στρατηγικών επενδύσεων, όπου η ύπαρξη αυθαίρετων κατασκευών μπορεί να οδηγήσει σε ακυρώσεις ή σε πολυετείς δικαστικές διαμάχες. Σημαντικές ιδιωτικές και δημόσιες αναπτυξιακές παρεμβάσεις έχουν παγώσει ή αναβληθεί εξαιτίας εκκρεμοτήτων νομιμότητας, γεγονός που μεταφράζεται σε απώλεια θέσεων εργασίας και μείωση της παραγωγικότητας.

Ιδιαίτερα κρίσιμη είναι και η ανασφάλεια που δημιουργείται σε στρατηγικούς τομείς επενδύσεων, όπως οι Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) ή οι μεταφορές. Σε αρκετές περιπτώσεις έργα εγκατάστασης φωτοβολταϊκών ή αιολικών πάρκων καθυστέρησαν λόγω καταπατήσεων και

αυθαίρετων σε περιοχές όπου επρόκειτο να αναπτυχθούν οι υποδομές. Αντίστοιχα, η κατασκευή οδικών αξόνων και σιδηροδρομικών γραμμών συναντά εμπόδια από αυθαίρετα κτίσματα που βρίσκονται εντός των απαλλοτριωμένων ζωνών, με συνέπεια καθυστερήσεις και πρόσθετες αποζημιώσεις.

Επιπλέον, η Πολιτεία επιβαρύνεται με προσωρινές λύσεις υψηλού κόστους, καθώς, όταν η εκτέλεση μόνιμων έργων καθίσταται ανέφικτη, αναγκάζεται να καταφεύγει σε μερικές και πρόχειρες παρεμβάσεις, όπως τα αντιπλημμυρικά αναχώματα αντί ολοκληρωμένων δικτύων ή οι κινητές δεξαμενές ύδατος αντί οργανωμένων συστημάτων ύδρευσης, οι οποίες, απαιτώντας συνεχή συντήρηση και επαναλαμβανόμενες δαπάνες, μετατρέπονται σε μόνιμη πηγή οικονομικής αιμορραγίας, ενώ παράλληλα η αδυναμία υιοθέτησης ενός ορθολογικού και μακροπρόθεσμου σχεδιασμού αποθαρρύνει διεθνείς επενδυτές, οι οποίοι εκλαμβάνουν την έλλειψη χωρικής και θεσμικής ασφάλειας ως σοβαρό παράγοντα κινδύνου που αυξάνει το συνολικό κόστος του επενδυτικού τους εγχειρήματος.

Η αυθαίρετη δόμηση υπό το πρίσμα αυτό λειτουργεί ως διαρθρωτικό εμπόδιο στην ανάπτυξη, επηρεάζοντας ταυτόχρονα την επενδυτική δραστηριότητα, την παραγωγικότητα και τον ίδιο τον δημοσιονομικό σχεδιασμό. Και τούτο διότι η αβεβαιότητα που γεννάται ως προς τη νομιμότητα και τη δυνατότητα αξιοποίησης γης ενισχύει το αντιλαμβανόμενο ρίσκο χώρας, οδηγεί σε αύξηση του απαιτούμενου ασφαλιστρου κινδύνου και συνακόλουθα σε επιβάρυνση του κόστους κεφαλαίου για ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις. Η δε καθήλωση ώριμων έργων υποδομής και αστικών αναπλάσεων μειώνει τον κεϋνσιανό πολλαπλασιαστή δημοσίων δαπανών, ενώ η δυσχέρεια τραπεζικής χρηματοδότησης ακινήτων με πολεοδομικές εκκρεμότητες περιορίζει τον πιστωτικό κύκλο και την κατανάλωση μέσω αρνητικών επιδράσεων πλούτου. Το αποτέλεσμα είναι η εμφάνιση ενός σωρευτικού αναπτυξιακού ελλείμματος μεσοπρόθεσμα, καθώς οι καθυστερήσεις σε υποδομές, μεταφορές και δίκτυα κοινής ωφέλειας συμπιέζουν την ολική παραγωγικότητα των συντελεστών και ακυρώνουν τις δυνητικές εξωτερικές οικονομίες κλίμακας σε καίριους τομείς, όπως ο τουρισμός, η εφοδιαστική αλυσίδα και η πράσινη μετάβαση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9ο

Γεωγραφικές και Χωρικές Επιπτώσεις της Αυθαίρετης Δόμησης

Η αυθαίρετη δόμηση δεν παράγει μόνο οικονομικές συνέπειες αλλά και σοβαρές γεωγραφικές επιπτώσεις, οι οποίες αποτυπώνονται στον τρόπο με τον οποίο αναπτύσσονται οι πόλεις, οργανώνεται ο χώρος και κατανέμονται οι χρήσεις γης. Η άναρχη επέκταση του οικιστικού ιστού οδηγεί σε κατακερματισμό της γης, σε υπερσυγκέντρωση δραστηριοτήτων σε ορισμένες ζώνες και σε ανασφάλεια ως προς τη λειτουργικότητα και τη βιωσιμότητα των οικισμών. Παράλληλα, η δόμηση σε ευαίσθητες περιοχές, όπως ρέματα, παράκτιες ζώνες ή δασικές εκτάσεις, αλλοιώνει

τα φυσικά χαρακτηριστικά τους και δημιουργεί αυξημένες περιβαλλοντικές και κοινωνικές πιέσεις. Με τον τρόπο αυτό, η αυθαίρετη δόμηση δεν συνιστά απλώς παραβίαση πολεοδομικών κανόνων, αλλά έναν μηχανισμό άναρχης γεωγραφικής αναδιαμόρφωσης, ο οποίος παράγει μακροπρόθεσμες στρεβλώσεις τόσο στον χωρικό σχεδιασμό όσο και στην καθημερινότητα των πολιτών.

9.1 Η αυθαίρετη δόμηση και η αλλοίωση του αστικού ιστού

Η στρέβλωση αυτή γίνεται εμφανέστερη στο επίπεδο του αστικού ιστού, καθώς οι περιοχές που αναπτύχθηκαν αυθαίρετα στερούνται εσωτερικής συνοχής, δεν εντάσσονται λειτουργικά στον ευρύτερο πολεοδομικό σχεδιασμό και παρουσιάζουν σοβαρά ελλείμματα σε κοινωνικές και τεχνικές υποδομές. Οικιστικές ζώνες διαμορφώνονται χωρίς πρόβλεψη για βασικές λειτουργίες, όπως δρόμοι, σχολεία, χώροι πρασίνου ή αποχετευτικά δίκτυα, με αποτέλεσμα να παγιώνονται ως θύλακες υποδομικής και λειτουργικής υποβάθμισης, οι οποίοι δύσκολα μπορούν να θεραπευτούν εκ των υστέρων χωρίς δυσανάλογο οικονομικό και κοινωνικό κόστος. Η απουσία οργανωμένης ρυμοτομίας καθιστά ακόμη πιο δαπανηρές τις μελλοντικές παρεμβάσεις εξορθολογισμού, αφού απαιτούνται εκτεταμένες απαλλοτριώσεις και κατεδαφίσεις, ενώ ταυτόχρονα οι δήμοι επιβαρύνονται με αυξημένα λειτουργικά κόστη για την κάλυψη στοιχειωδών αναγκών (Παπαγεωργίου, 2020). Αποτέλεσμα είναι να διαμορφώνονται αστικοί σχηματισμοί με χαμηλή ποιότητα ζωής, άνιση πρόσβαση σε κοινωνικά αγαθά και έντονη περιθωριοποίηση, γεγονός που επηρεάζει τη χωρική δικαιοσύνη και υπονομεύει τη βιώσιμη ανάπτυξη των πόλεων.

Η αποσπασματικότητα αυτή δεν αφορά μόνο στην υλική διάσταση του χώρου αλλά και τη μορφολογική και αισθητική του οργάνωση. Η αυθαίρετη δόμηση παράγει ένα ανομοιογενές και ασυνεχές αστικό τοπίο, όπου συνυπάρχουν κτίσματα διαφορετικής κλίμακας, υλικών και προσανατολισμού, χωρίς καμία συνάφεια με το περιβάλλον ή μεταξύ τους. Η έλλειψη ενιαίων όρων δόμησης και κοινής αρχιτεκτονικής τυπολογίας οδηγεί σε μια άναρχη αστική εικόνα, η οποία όχι μόνο δυσχεραίνει την αισθητική αναβάθμιση του χώρου αλλά και καθιστά προβληματική την εφαρμογή ενιαίων κανόνων σε μελλοντικές επεμβάσεις αστικής ανάπλασης ή ενεργειακής αναβάθμισης. Το γεγονός αυτό έχει σοβαρές συνέπειες για την ποιότητα ζωής των κατοίκων, δεδομένου ότι η έλλειψη οργανωμένου δημόσιου χώρου και η ανισομέρεια στην κατανομή του δομημένου περιβάλλοντος επιβαρύνουν την καθημερινή μετακίνηση, την πρόσβαση σε υπηρεσίες και τη δυνατότητα κοινωνικής αλληλεπίδρασης.

Περαιτέρω, η άναρχη ανάπτυξη των οικισμών συχνά δημιουργεί προβλήματα χωρικής απομόνωσης, με αποτέλεσμα περιοχές να παραμένουν δυσπρόσιτες ή αποκομμένες από βασικές συγκοινωνιακές υποδομές, γεγονός που αυξάνει το κόστος μετακινήσεων και μειώνει την ελκυστικότητα των περιοχών αυτών για επενδύσεις ή για μόνιμη κατοικία. Η έλλειψη συνδεσιμότητας και δικτύων ο εντείνει την εξάρτηση από το ιδιωτικό αυτοκίνητο, με συνέπεια

την αύξηση της κυκλοφοριακής συμφόρησης, της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και του ενεργειακού κόστους, επιβαρύνοντας τόσο την καθημερινότητα των πολιτών όσο και το περιβάλλον.

Επιπλέον, η αυθαίρετη δόμηση δημιουργεί έναν ιδιότυπο κοινωνικό διαχωρισμό, στο μέτρο που παράγει περιοχές διαφορετικών ταχυτήτων, με τις αυθαίρετα δομημένες ζώνες να παρουσιάζουν χαμηλότερες αξίες γης και ακινήτων, χαμηλότερα επίπεδα επενδυτικής δραστηριότητας και αυξημένη παρουσία ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Η απουσία τυπικής πολεοδομικής κάλυψης συνεπάγεται μειωμένη πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες, δυσχέρειες στην απόκτηση οικοδομικών αδειών για βελτιώσεις ή προσθήκες, καθώς και μειωμένη ασφάλεια δικαίου για τους ιδιοκτήτες, γεγονός που οδηγεί σε μακροχρόνια υποτίμηση του χώρου και ενίοτε στη δημιουργία θυλάκων κοινωνικής περιθωριοποίησης εντός του ίδιου του αστικού ιστού. Έτσι, η αυθαίρετη δόμηση λειτουργεί ως μηχανισμός παραγωγής χωρικών και κοινωνικών ανισοτήτων, οι οποίες ενισχύονται διαχρονικά (Παπαγεωργίου, 2020), καθώς οι δυνατότητες διορθωτικών παρεμβάσεων μειώνονται όσο αυξάνεται ο βαθμός εδραίωσης του αυθαίρετου οικοδομικού αποθέματος.

Από δημοσιονομική άποψη, η ανάγκη εκ των υστέρων παροχής υποδομών σε αυθαίρετα δομημένες περιοχές συνεπάγεται σημαντική επιβάρυνση για τον κρατικό προϋπολογισμό, καθόσον απαιτείται η εκτέλεση έργων υποδομής (οδοποιία, ύδρευση, αποχέτευση, ηλεκτροδότηση) σε περιοχές που δεν είχαν προβλεφθεί στο αρχικό σχεδιασμό και στις οποίες το κόστος παρεμβάσεων είναι πολλαπλάσιο λόγω της ανάγκης προσαρμογής στις υφιστάμενες κατασκευές (Παπαγεωργίου, 2020). Οι πράξεις εφαρμογής, όταν τελικώς εκτελούνται, συνοδεύονται από χρονοβόρες διαδικασίες κτηματογράφησης, αποτύπωσης, αναλογισμού εισφορών σε γη και χρήμα και συχνά οδηγούν σε δικαστικές διαμάχες μεταξύ ιδιωτών και Δημοσίου. Η επιβάρυνση αυτή απορροφά πολύτιμους πόρους που θα μπορούσαν να είχαν κατευθυνθεί σε νέες αναπτυξιακές παρεμβάσεις ή σε κοινωνικές πολιτικές, δημιουργώντας έναν φαύλο κύκλο αναπαραγωγής υποβάθμισης και καθυστερήσεων.

Ένα πρόσθετο στοιχείο που αξίζει να υπογραμμιστεί είναι ότι η αυθαίρετη δόμηση δημιουργεί μια ιδιότυπη «πολεοδομική κληρονομιά», η οποία μεταφέρεται από γενιά σε γενιά και περιορίζει τις δυνατότητες χωρικής αναδιάρθρωσης στο μέλλον. Τα αυθαίρετα κτίσματα, ακόμη και όταν νομιμοποιούνται προσωρινά, παγιώνονται στο αστικό τοπίο ως δεδομένα στοιχεία, γύρω από τα οποία οικοδομούνται νέες κοινωνικές και οικονομικές σχέσεις. Έτσι, κάθε προσπάθεια μεταγενέστερης εξυγίανσης προσκρούει όχι μόνο σε τεχνικά και οικονομικά εμπόδια, αλλά και σε κοινωνικές αντιστάσεις, καθώς οι κάτοικοι έχουν επενδύσει οικονομικά και συναισθηματικά στους χώρους αυτούς. Το αποτέλεσμα είναι η δημιουργία ενός «αμετάβλητου» άτυπου αστικού αποθέματος, το οποίο δυσχεραίνει κάθε στρατηγικό σχεδιασμό για βιώσιμη ανάπτυξη και συντηρεί μακροπρόθεσμα τις ίδιες χωρικές και κοινωνικές ανισότητες.

9.2. Οι επιπτώσεις της αυθαίρετης δόμησης στις εκτός σχεδίου περιοχές

Ανάλογες καταστάσεις βέβαια, συναντώνται και διεθνώς. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, η εκτεταμένη αυθαίρετη δόμηση της μεταπολεμικής περιόδου οδήγησε στη δημιουργία ολόκληρων συνοικιών που νομιμοποιήθηκαν εκ των υστέρων, παγιώνοντας έναν άτυπο αστικό ιστό δύσκολα μεταρρυθμίσσιμο. Στη Λατινική Αμερική, οι λεγόμενες *favelas* ή *barrios* εξελίχθηκαν σε μόνιμες αστικές ενότητες με δική τους κοινωνική δυναμική, παρότι στερούνται βασικών υποδομών και σαφούς πολεοδομικού σχεδιασμού (UN-Habitat, 2003). Η σύγκριση αναδεικνύει ότι το φαινόμενο δεν αποτελεί μεμονωμένη ελληνική παθογένεια, αλλά παγκόσμιο ζήτημα, το οποίο κάθε χώρα καλείται να αντιμετωπίσει με διαφορετικούς μηχανισμούς ένταξης, εξυγίανσης και κοινωνικής ενσωμάτωσης.

Η προβληματική, ωστόσο, δεν εξαντλείται στις ήδη διαμορφωμένες αστικές περιοχές. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποκτά το φαινόμενο της εκτός σχεδίου δόμησης, το οποίο συνιστά τον πλέον χαρακτηριστικό μηχανισμό διάχυσης του αστικού ιστού στην ελληνική επικράτεια και έχει συμβάλει αποφασιστικά στη διαμόρφωση ενός ανορθολογικού προτύπου ανάπτυξης. Η εκτός σχεδίου δόμηση, επιτρεπόμενη υπό ευρύτατες προϋποθέσεις από τη μεταπολεμική νομοθεσία, καλλιέργησε την ψευδαίσθηση απεριόριστης οικοδομησιμότητας, με αποτέλεσμα η κατοικία και οι συναφείς δραστηριότητες να απλώνονται ανεξέλεγκτα στον αγροτικό χώρο, στις παράκτιες ζώνες και σε περιοχές με ιδιαίτερα οικολογικά χαρακτηριστικά.

Η διάχυση αυτή του αστικού ιστού, μακριά από τα οργανωμένα κέντρα, είχε ως συνέπεια τη δημιουργία ενός αστικού συνεχούς χωρίς εσωτερική συνοχή. Οικισμοί και παραθεριστικές κατοικίες αναπτύχθηκαν χωρίς πρόβλεψη για βασικές υποδομές και χωρίς οργανική σύνδεση με τα υφιστάμενα πολεοδομικά σύνολα, γεγονός που οδήγησε σε ασύμμετρη ανάπτυξη, σε υπερκατανάλωση φυσικών πόρων και σε πολλαπλασιασμό του κόστους για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (Γιαννακούρου, 2022). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι παραλιακές ζώνες της Αττικής και των νησιών, όπου η αυθαίρετη εκτός σχεδίου δόμηση δημιούργησε εκτεταμένους οικιστικούς σχηματισμούς χωρίς αποχετευτικά δίκτυα, σχολικές μονάδες ή βασικές συγκοινωνιακές συνδέσεις, με συνέπεια να παγιωθούν ελλείμματα τα οποία αργότερα απαιτούν δυσανάλογους δημόσιους πόρους για την αποκατάστασή τους.

Η εκτός σχεδίου δόμηση χαρακτηρίζεται από χαμηλές πυκνότητες κατοίκησης και έντονο κατακερματισμό της γης γεγονός που πολλαπλασιάζει το κόστος συντήρησης και δημιουργεί διάσπαρτες νησίδες κατοικίας χωρίς χωρική συνέχεια και λειτουργική σύνδεση με τα αστικά κέντρα. Το πρότυπο αυτό σπαταλά πολύτιμους φυσικούς πόρους, καταναλώνει εκτεταμένες εκτάσεις γεωργικής γης και αποτρέπει τη συγκρότηση συμπαγών και βιώσιμων πόλεων (Γιαννακούρου, 2022).

Η ιστορική διάσταση της εκτός σχεδίου δόμησης καταδεικνύει ότι η πρακτική αυτή δεν υπήρξε απλώς προϊόν ατομικών στρατηγικών αλλά θεσμικά ανεκτή και συχνά σιωπηρά ενθαρρυμένη μέσα από ελλιπείς νομοθετικές προβλέψεις, συνεχείς εξαιρέσεις και προσωρινές τακτοποιήσεις, ενώ η απουσία οργανωμένης στεγαστικής πολιτικής και η καθυστέρηση εκπόνησης πολεοδομικών σχεδίων ώθησαν τους πολίτες να στραφούν στη λύση της αυθαίρετης εκτός σχεδίου οικοδόμησης, με αποτέλεσμα να παγιωθεί μια νοοτροπία ανοχής, η οποία μεταβιβαζόμενη διαχρονικά δημιούργησε ένα κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον εχθρικό σε κάθε απόπειρα εξυγίανσης.

Η επιβάρυνση που προκαλεί η εκτός σχεδίου δόμηση δεν περιορίζεται μόνο στη ρύθμιση του χώρου αλλά επεκτείνεται και στη σφαίρα των δημοσίων οικονομικών, αφού η διάσπαρτη κατανομή κατοικιών και δραστηριοτήτων σημαίνει ότι για την εξυπηρέτηση ενός σχετικά περιορισμένου πληθυσμού απαιτούνται εκτεταμένα και πολυδάπανα δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης, ηλεκτροδότησης και συγκοινωνίας, ενώ το κόστος εγκατάστασης και κυρίως συντήρησης αυτών των υποδομών υπερβαίνει κατά πολύ το όφελος εγκλωβίζοντας το κράτος και τους δήμους σε μια διαρκή οικονομική αιμορραγία, καθώς τα κονδύλια που θα μπορούσαν να κατευθυνθούν σε αναπτυξιακά έργα υψηλής κοινωνικής απόδοσης καταναλώνονται στη διαχείριση μιας ήδη προβληματικής κατάστασης. Ταυτόχρονα, ο χωροταξικός σχεδιασμός αποδυναμώνεται εκ θεμελίων, αφού οι εκτός σχεδίου κατασκευές δημιουργούν τετελεσμένα γεγονότα που επιβάλλουν εκ των υστέρων στο κράτος να αναγνωρίσει και να ρυθμίσει υφιστάμενους οικιστικούς σχηματισμούς αντί να σχεδιάσει προληπτικά, με συνέπεια ο πολεοδομικός σχεδιασμός από εργαλείο διαμόρφωσης του χώρου να μετατρέπεται σε παθητικό μηχανισμό επικύρωσης της αυθαιρεσίας, ακυρώνοντας την έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού και υπονομεύοντας τη βιωσιμότητα των χωρικών πολιτικών (Kappor, 2024).

Οι περιβαλλοντικές διαστάσεις της εκτός σχεδίου δόμησης είναι εξίσου σημαντικές, καθώς η συνεχής κατάτμηση της αγροτικής γης οδηγεί σε απώλεια πολύτιμων καλλιεργήσιμων εκτάσεων, ενώ η δόμηση σε περιαστικές και οικολογικά ευαίσθητες περιοχές αποδυναμώνει τη βιοποικιλότητα και επιβαρύνει τα οικοσυστήματα, αφού ο κατακερματισμός του τοπίου εμποδίζει την ανάπτυξη ενιαίων πράσινων διαδρομών και την εφαρμογή πολιτικών βιώσιμης κινητικότητας, ενώ ταυτόχρονα αυξάνει τον κίνδυνο φυσικών καταστροφών όπως πλημμυρών και δασικών πυρκαγιών, γεγονός που με τη σειρά του μεταφράζεται σε διαρκές δημοσιονομικό και κοινωνικό κόστος (Jovanovic, 2019).

Από κοινωνική σκοπιά, η εκτός σχεδίου δόμηση γεννά περιοχές δεύτερης κατηγορίας, στις οποίες η πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες είναι ελλιπής και το αίσθημα πολεοδομικής αβεβαιότητας μόνιμο, ενώ η χαμηλότερη αξία γης και η μειωμένη θεσμική κάλυψη προσελκύουν ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, με συνέπεια την ενίσχυση της περιθωριοποίησης και τη δημιουργία

διαχρονικών ανισοτήτων, καθώς η αδυναμία των ιδιοκτητών να αξιοποιήσουν πλήρως τα ακίνητά τους ως εγγυήσεις ή επενδύσεις εγκλωβίζει ολόκληρες περιοχές σε μια κατάσταση διαρκούς υστέρησης και αναπαράγει την εξάρτηση από την παραοικονομία (Jovanovic, 2019).

Μάλιστα, η εκτός σχεδίου δόμηση τροφοδότησε τη διάχυση των παραγωγικών και εμπορικών δραστηριοτήτων, καθώς επιχειρήσεις, βιοτεχνίες και αποθηκευτικοί χώροι ανεγέρθηκαν άναρχα εκτός σχεδίου, συχνά πλησίον κατοικιών, δημιουργώντας σοβαρά προβλήματα περιβαλλοντικής επιβάρυνσης και λειτουργικής ασυμβατότητας (Jovanovic, 2019). Το αποτέλεσμα είναι ένας χώρος ανομοιογενής, όπου η κατοικία συνυπάρχει με βιομηχανικές εγκαταστάσεις, τουριστικές μονάδες ή καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, χωρίς καμία πρόβλεψη για χωρικό διαχωρισμό και χωρίς στρατηγικό σχεδιασμό χρήσεων γης.

Η θεσμική ασάφεια που συνοδεύει το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης με συνεχείς εξαιρέσεις και αποσπασματικές ρυθμίσεις ενίσχυσε την πεποίθηση ότι η αυθαιρεσία αποτελεί αποδεκτό και μόνιμο τρόπο οργάνωσης του χώρου. Το αποτέλεσμα είναι η διαρκής αναπαραγωγή ενός τοπίου ανασφάλειας δικαίου όπου πολίτες, επενδυτές και τράπεζες λειτουργούν χωρίς σαφές πλαίσιο σταθερότητας, γεγονός που οδηγεί σε περαιτέρω διάχυση του αστικού ιστού και σε παγίωση ενός άτυπου μοντέλου ανάπτυξης.

Παράλληλα, η εκτός σχεδίου δόμηση καθιστά εξαιρετικά δύσκολη την ολοκλήρωση βασικών εργαλείων χωρικού σχεδιασμού όπως το Εθνικό Κτηματολόγιο και τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια. Η ύπαρξη χιλιάδων αυθαίρετων κατασκευών σε διάσπαρτες ιδιοκτησίες δημιουργεί συνεχή κύματα ενστάσεων και αντιδικιών τα οποία καθυστερούν την κτηματογράφηση, τη χωροθέτηση χρήσεων και την εφαρμογή των σχεδίων πόλης. Η καθυστέρηση αυτή συντηρεί το καθεστώς αβεβαιότητας και στερεί από τη χώρα τη δυνατότητα συγκροτημένου σχεδιασμού με αποτέλεσμα να παρατείνεται η ίδια η αιτία του προβλήματος.

Σε μακροκλίμακα, το διάσπαρτο αυτό πρότυπο ανάπτυξης αυξάνει το ενεργειακό κόστος και την εξάρτηση από το ιδιωτικό αυτοκίνητο, εντείνει τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου και υποβαθμίζει το φυσικό περιβάλλον (Charanchietal., 2024). Η εκτός σχεδίου δόμηση δεν αποτελεί μόνο χωρικό ζήτημα αλλά και παράγοντα που επιβαρύνει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, καθώς οι υψηλές δαπάνες για συντήρηση υποδομών και παροχή υπηρεσιών μετακυλίνουν στην παραγωγική διαδικασία και περιορίζουν τις δυνατότητες για πιο αποδοτικές επενδύσεις.

Η χωρική αποδιοργάνωση που προκαλείται από την εκτός σχεδίου δόμηση στον αγροτικό χώρο έχει ως συνέπεια τη διάσπαση των καλλιεργούμενων εκτάσεων σε μικρά και απομονωμένα τεμάχια, γεγονός που αυξάνει το κόστος παραγωγής, δυσχεραίνει την εφαρμογή σύγχρονων καλλιεργητικών μεθόδων και περιορίζει την οικονομία κλίμακας. Η ασυνεχής αυτή διάταξη των αγροτεμαχίων μειώνει την αποδοτικότητα της γεωργικής εκμετάλλευσης και οδηγεί σε

εγκατάλειψη εκτάσεων, οι οποίες μετατρέπονται σε ημι-αστικές νησίδες χωρίς σαφή προορισμό (Jovanović, 2019).

9.3 Οι επιπτώσεις της αυθαίρετης δόμησης στις περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές και στις παράκτιες ζώνες.

Εξίσου σημαντική είναι η επίπτωση στο υδρολογικό και περιβαλλοντικό ισοζύγιο, καθώς η αυθαίρετη δόμηση εντός αγροτικών εκτάσεων συνοδεύεται συχνά από ανεξέλεγκτες διανοίξεις δρόμων, γεωτρήσεις και αποψιλώσεις που μεταβάλλουν τα χαρακτηριστικά του εδάφους και των υδάτινων πόρων. Η αποστράγγιση καλλιεργήσιμων εκτάσεων για την κατασκευή κατοικιών ή η σφράγιση εδάφους με τσιμέντο και άσφαλτο μειώνει τη φυσική διείσδυση των υδάτων, επιταχύνει τη διάβρωση και αυξάνει τον κίνδυνο πλημμυρικών φαινομένων, με άμεσο κόστος τόσο για την αγροτική παραγωγή όσο και για τις υποδομές (Jovanović, 2019).

Παράλληλα, η αποδιάρθρωση του αγροτικού χώρου έχει κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες, καθώς υπονομεύει τη βιωσιμότητα των τοπικών αγροτικών κοινοτήτων. Η σταδιακή μετατροπή του αγροτικού τοπίου σε αστικοποιημένο περιβάλλον χωρίς υποδομές και χωρίς σαφές αναπτυξιακό πρόσημο οδηγεί σε πληθυσμιακή αποδυνάμωση, εγκατάλειψη της γεωργικής δραστηριότητας από τους νέους και απώλεια παραδοσιακών μορφών απασχόλησης. Το αποτέλεσμα είναι ένας φαύλος κύκλος αποεπένδυσης και εγκατάλειψης, ο οποίος εντείνει τις περιφερειακές ανισότητες και διευρύνει το χάσμα ανάμεσα σε αστικά κέντρα και αγροτική περιφέρεια.

Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η αυθαίρετη δόμηση στον αγροτικό χώρο συντηρεί επίσης ένα πρότυπο χωρικής ανάπτυξης με υψηλό περιβαλλοντικό κόστος, καθώς διακόπτει βιολογικούς διαδρόμους, αλλοιώνει το αγροτικό τοπίο και μειώνει την οικολογική του αξία. Η συνεχής εισβολή δομημένων όγκων σε περιοχές με οικολογική ή αισθητική σημασία αλλοιώνει ανεπανόρθωτα τη φυσιογνωμία του ελληνικού τοπίου, το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει συγκριτικό πλεονέκτημα για τον αγροτουρισμό και την τοπική ανάπτυξη.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πεδιάδα της Θεσσαλίας, όπου η εκτός σχεδίου δόμηση οδήγησε στη σταδιακή κατάτμηση μεγάλων ενιαίων αγροτεμαχίων και στη δημιουργία ασυνεχών θυλάκων κατοικίας ή μικρής βιοτεχνικής δραστηριότητας, οι οποίοι όχι μόνο δυσχέραναν την εκμηχάνιση και την ορθολογική διαχείριση των καλλιεργειών αλλά συνέβαλαν και στην αύξηση των πλημμυρικών κινδύνων λόγω της κατάληψης φυσικών απορροών και αρδευτικών καναλιών. Η εμπειρία αυτή αναδεικνύει με τον πλέον γλαφυρό τρόπο πως η έλλειψη χωρικού ελέγχου στον αγροτικό χώρο μπορεί να καταστήσει ανενεργά βασικά συγκριτικά πλεονεκτήματα μιας περιοχής, επιβαρύνοντας τόσο το παραγωγικό της δυναμικό όσο και την ασφάλεια των κατοίκων της (Sargentiset al., 2021).

Αντίστοιχα, στη Μεσσηνία, όπου η ελαιοπαραγωγή και ο αγροτουρισμός αποτελούν στρατηγικούς πυλώνες της τοπικής οικονομίας, η εκτός σχεδίου δόμηση κατά μήκος του παραλιακού μετώπου οδήγησε στη σταδιακή μετατροπή αγροτικής γης υψηλής παραγωγικότητας σε τουριστικούς ή παραθεριστικούς θύλακες, με αποτέλεσμα αφενός την απώλεια καλλιεργήσιμης γης και αφετέρου τη δημιουργία πιέσεων στις τοπικές υποδομές, καθώς οι νέες οικιστικές συγκεντρώσεις δεν συνοδεύτηκαν από οργανωμένο σχεδιασμό ύδρευσης, αποχέτευσης και οδικής πρόσβασης. Η σταδιακή αυτή αλλοίωση του παραγωγικού και κοινωνικού ιστού αποτυπώνει το πώς η αυθαίρετη δόμηση μπορεί να υποσκάψει την προοπτική μιας περιοχής να συνδυάσει βιώσιμη γεωργία με ποιοτικό τουρισμό, εγκλωβίζοντάς την σε ένα πρότυπο ανάπτυξης χαμηλής ανταποδοτικότητας και υψηλού περιβαλλοντικού κόστους (Lauterbach, 2012).

Στην Κρήτη δε, η οποία χαρακτηρίζεται από έντονες γεωμορφολογικές αντιθέσεις και περιορισμένη διαθέσιμη γη, η εκτός σχεδίου δόμηση σε ημιορεινές και παράκτιες ζώνες οδήγησε στη σταδιακή συρρίκνωση της παραδοσιακής αγροτικής οικονομίας και στη μετατροπή αγροτικών εκτάσεων σε θύλακες διάσπαρτης κατοικίας και ανεξέλεγκτης τουριστικής δραστηριότητας. Η απουσία ενιαίου σχεδιασμού είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ασύνδετων χωρικών ενοτήτων, όπου η κατοικία, η γεωργία και ο τουρισμός συνυπάρχουν άναρχα, οδηγώντας σε αυξημένες συγκρούσεις χρήσεων, σε υπερεκμετάλλευση των υδάτινων πόρων και σε σταδιακή υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος. Η περίπτωση της Κρήτης αναδεικνύει με ιδιαίτερη ένταση ότι η εκτός σχεδίου δόμηση δεν συνιστά απλώς πολεοδομικό πρόβλημα αλλά δομικό εμπόδιο για την ορθολογική αξιοποίηση των φυσικών και πολιτισμικών πόρων μιας περιοχής, με άμεσες συνέπειες στη δυνατότητα σχεδιασμού βιώσιμων μορφών ανάπτυξης που να συνδυάζουν παραγωγικότητα, ποιότητα ζωής και περιβαλλοντική προστασία.

Η εικόνα της αυθαίρετης δόμησης στον αγροτικό χώρο, όπως αυτή αποτυπώθηκε σε περιοχές όπως η Θεσσαλία ή η Μεσσηνία, όπου η διάσπαρτη και ανεξέλεγκτη κατοικία αλλοίωσε τον χαρακτήρα του αγροτικού τοπίου, ή στην Κρήτη, όπου ο αγροτικός χώρος διαβρώθηκε από παραθεριστικές και τουριστικές εγκαταστάσεις που αναπτύχθηκαν χωρίς κεντρικό σχεδιασμό, βρίσκει την πιο οξυμένη και εμφανή της έκφραση στις παράκτιες ζώνες, δηλαδή στις περιοχές με τη μεγαλύτερη πίεση για οικοδόμηση και τουριστική εκμετάλλευση. Εκεί, η εκτός σχεδίου δόμηση δεν περιορίστηκε στη δημιουργία διάσπαρτων κατοικιών αλλά οδήγησε στη συστηματική κατάληψη του αιγιαλού και του παράκτιου μετώπου από συνεχείς οικοδομικούς σχηματισμούς, ακυρώνοντας στην πράξη τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του και υπονομεύοντας την περιβαλλοντική του ισορροπία.

Η αυθαίρετη κατοικία, τα παραθεριστικά συγκροτήματα και οι τουριστικές μονάδες αναπτύχθηκαν άναρχα, χωρίς ενιαία πολεοδομικά πρότυπα και χωρίς προστατευτικές ζώνες, με αποτέλεσμα να ακυρωθεί στην πράξη η συνταγματική επιταγή περί ελεύθερης και απρόσκοπτης

πρόσβασης στον αιγιαλό. Η επέκταση αυτή είχε σοβαρές περιβαλλοντικές συνέπειες, καθώς η σφράγιση του εδάφους, η αλλοίωση των αμμοθινικών συστημάτων και η καταστροφή της φυσικής βλάστησης οδήγησαν σε διάβρωση των ακτών, σε μείωση της βιοποικιλότητας και σε αυξημένη τρωτότητα απέναντι στην κλιματική αλλαγή και την ανύψωση της στάθμης της θάλασσας. Σε περιοχές της Ανατολικής Αττικής, αλλά και σε τουριστικούς προορισμούς όπως η Χαλκιδική ή η Ζάκυνθος, οι συνέπειες της ανεξέλεγκτης παράκτιας δόμησης είναι εμφανείς, καθώς παραθαλάσσιες οικιστικές συγκεντρώσεις στερούνται αποχετευτικών δικτύων, με αποτέλεσμα την άμεση επιβάρυνση του θαλάσσιου περιβάλλοντος, ενώ η αυθαίρετη κατασκευή λιμενικών ή αποστραγγιστικών έργων επιτάχυνε τη διάβρωση του αιγιαλού και την απώλεια παραλιών.

Η αυθαίρετη δόμηση στις παράκτιες ζώνες δεν υπονομεύει μόνο το φυσικό περιβάλλον αλλά και το ίδιο το αναπτυξιακό δυναμικό της χώρας, καθώς ο τουρισμός, που στηρίζεται στη φυσική ομορφιά και στην ελκυστικότητα των ακτών, απαξιώνεται όταν οι επισκέπτες συναντούν έναν χώρο κορεσμένο, υποβαθμισμένο και χωρίς βασικές υποδομές. Ταυτόχρονα, η πολυνομία και η αποσπασματικότητα στη διαχείριση του αιγιαλού, σε συνδυασμό με τη νομιμοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών, δημιούργησαν ένα καθεστώς ανασφάλειας δικαίου, το οποίο αποθαρρύνει σοβαρές επενδύσεις σε οργανωμένες τουριστικές υποδομές και συντηρεί ένα μοντέλο μικρής κλίμακας, χαμηλής ποιότητας και περιορισμένης απόδοσης (European Environment Agency, 2016).

Η πίεση αυτή εντείνεται ακόμη περισσότερο λόγω της κλιματικής κρίσης, καθώς η άνοδος της στάθμης της θάλασσας και η αύξηση των ακραίων καιρικών φαινομένων καθιστούν τις παράκτιες ζώνες ακόμη πιο ευάλωτες. Η ύπαρξη αυθαιρέτων κατοικιών ή τουριστικών εγκαταστάσεων σε περιοχές που φυσιολογικά θα έπρεπε να λειτουργούν ως φυσικά αναχώματα οδηγεί σε υψηλότατο κοινωνικό και οικονομικό κόστος σε κάθε φυσική καταστροφή, αφού το κράτος καλείται να δαπανήσει τεράστιους πόρους για αποκαταστάσεις, αποζημιώσεις και έργα άμυνας, ενώ οι απώλειες στην αξία γης και στις τουριστικές ροές αποβαίνουν μακροχρόνια επιζήμιες.

Η παραπάνω εικόνα της ανεξέλεγκτης δόμησης στις παράκτιες ζώνες αποτυπώθηκε με τον πλέον τραγικό τρόπο στην περίπτωση του Ματιού στην Ανατολική Αττική, όπου η αυθαίρετη και χωρίς σχέδιο οικιστική ανάπτυξη μετατράπηκε σε παράγοντα πολλαπλής καταστροφής. Στην περιοχή αυτή, η διαχρονική ανοχή στην εκτός σχεδίου δόμηση οδήγησε σε έναν άναρχο οικιστικό ιστό, με στενούς και αδιέξοδους δρόμους, χωρίς επαρκείς διόδους διαφυγής προς τη θάλασσα και με πλήρη έλλειψη προληπτικών υποδομών πυροπροστασίας. Η υπερσυγκέντρωση κατοικιών σε μικρές εκτάσεις, συχνά επάνω σε δασικές εκτάσεις ή σε άμεση γειτνίαση με το παράκτιο μέτωπο, δημιούργησε έναν χώρο κλειστό και δυσλειτουργικό, ο οποίος αποδείχθηκε μοιραίος κατά τη φονική πυρκαγιά του Ιουλίου 2018, όταν η αδυναμία διαφυγής και η έλλειψη οδικού δικτύου οδήγησαν στην απώλεια 103 ανθρώπινων ζωών.

Η περίπτωση αυτή καταδεικνύει με τρόπο ακραίο και ωστόσο απολύτως χαρακτηριστικό τον τρόπο με τον οποίο η αυθαίρετη δόμηση και η απουσία χωρικού σχεδιασμού δεν παράγουν μόνο περιβαλλοντικές και πολεοδομικές στρεβλώσεις, αλλά δύνανται να μετατραπούν σε παράγοντα μαζικής απώλειας ανθρώπινων ζωνών. Η έλλειψη πρόβλεψης για κοινόχρηστους χώρους, η κατάληψη της παραλιακής ζώνης από συνεχή οικοδομικά μέτωπα και η αυθαίρετη καταπάτηση δρόμων και διεξόδων προς τη θάλασσα οδήγησαν σε ασφυκτικό εγκλωβισμό των κατοίκων, αναδεικνύοντας με τον πιο δραματικό τρόπο τη διαλεκτική σχέση μεταξύ πολεοδομικής αταξίας και φυσικών καταστροφών.

Πέραν της τραγικής ανθρώπινης διάστασης, η καταστροφή στο Μάτι ανέδειξε και τις μακροχρόνιες χωρικές και κοινωνικές επιπτώσεις που δημιουργεί η αυθαίρετη δόμηση. Η πυρκαγιά κατέστρεψε ολόκληρο τον οικιστικό ιστό, με αποτέλεσμα η Πολιτεία να χρειαστεί να διαθέσει τεράστιους οικονομικούς πόρους για την αποκατάσταση των κατοικιών, των υποδομών και του φυσικού περιβάλλοντος, ενώ ταυτόχρονα προκάλεσε την απότομη απαξίωση της αξίας γης και ακινήτων σε μια περιοχή που μέχρι πρότινος αποτελούσε δημοφιλή παραθεριστικό προορισμό. Το γεγονός αυτό φανερώνει ότι η αυθαίρετη δόμηση δεν είναι απλώς μια παθογένεια του χωρικού σχεδιασμού, αλλά ένας συστημικός μηχανισμός παραγωγής κινδύνου, ο οποίος μετακυλίζει υψηλότατο κοινωνικό και οικονομικό κόστος στις μελλοντικές γενιές.

Η αυθαίρετη δόμηση αποκτά ακόμη πιο οξείες διαστάσεις όταν επεκτείνεται σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές, καθώς η κατάληψη ρεμάτων, δασών, υδροτόπων και παράκτιων ζωνών αλλοιώνει ριζικά τα φυσικά τους χαρακτηριστικά, υποβαθμίζει τη λειτουργία των οικοσυστημάτων και αυξάνει δραματικά την τρωτότητα του χώρου σε φυσικούς κινδύνους. Η δόμηση σε ρέματα, για παράδειγμα, διακόπτει τη φυσική ροή των υδάτων και οδηγεί σε πλημμυρικά φαινόμενα με καταστροφικές συνέπειες τόσο για τον τοπικό πληθυσμό όσο και για τις υποδομές, ενώ η καταπάτηση των παράκτιων ζωνών περιορίζει την ανθεκτικότητα απέναντι στη διάβρωση και στην ανύψωση της στάθμης της θάλασσας. Στα δάση, η αυθαίρετη δόμηση προκαλεί αποψίλωση και τεμαχισμό οικοσυστημάτων, ευνοώντας την εκδήλωση πυρκαγιών και αποδυναμώνοντας τη βιοποικιλότητα, ενώ στους υδροτόπους η απώλεια εκτάσεων συνεπάγεται περιορισμό των οικοσυστημικών υπηρεσιών, όπως ο φυσικός καθαρισμός του νερού, η αποθήκευση άνθρακα και η προστασία από πλημμύρες. Η σφράγιση του εδάφους μέσω αυθαίρετων κατασκευών εμποδίζει την κατείσδυση των υδάτων και επιταχύνει την απορροή τους, με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του υδροφόρου ορίζοντα και την αύξηση του κινδύνου λειψυδρίας σε ευρύτερη κλίμακα. Αντίστοιχα, η συρρίκνωση των παράκτιων ζωνών λόγω αυθαίρετης δόμησης μειώνει τη φυσική ικανότητα των ακτών να λειτουργούν ως «φράγματα» απέναντι σε καταιγίδες και ακραία καιρικά φαινόμενα, γεγονός που μετατρέπει την ανθρώπινη παρουσία σε πολλαπλασιαστή κινδύνου.

Η επέκταση της αυθαίρετης δόμησης σε τέτοιες ζώνες δεν μεταβάλλει απλώς τις φυσικές ισορροπίες αλλά εισάγει ένα καθεστώς χωρικής αστάθειας, όπου οι ανθρώπινες εγκαταστάσεις συγκρούονται με τις ανάγκες διατήρησης του οικοσυστήματος. Το αποτέλεσμα είναι η σταδιακή αποδυνάμωση της ανθεκτικότητας των περιοχών αυτών, η μετατροπή τους σε ζώνες υψηλής επικινδυνότητας και η συσσώρευση εξωτερικότητας που υπερβαίνουν την τοπική κλίμακα, επηρεάζοντας περιφερειακά και εθνικά συστήματα χωρικής οργάνωσης. Η διατάραξη αυτή έχει και έναν σαφή κοινωνικό αντίκτυπο, καθώς οι τοπικές κοινωνίες υφίστανται τις συνέπειες της περιβαλλοντικής υποβάθμισης μέσα από απώλειες περιουσίας, μείωση αξιών γης, περιορισμό παραγωγικών δραστηριοτήτων και αύξηση των δαπανών αποκατάστασης, γεγονός που καθιστά την αυθαίρετη δόμηση πολλαπλασιαστή κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων.

Η δομική αντίφαση που δημιουργεί η αυθαίρετη δόμηση σε τέτοιες περιοχές είναι ότι, ενώ οι περιοχές αυτές έχουν κρίσιμη σημασία για την περιβαλλοντική ισορροπία και την ποιότητα ζωής, ταυτόχρονα μετατρέπονται σε εστίες υψηλού κινδύνου και υποβάθμισης λόγω της ανεξέλεγκτης κατοίκησης. Στα ρέματα, η άναρχη ανοικοδόμηση οικισμών ή μεμονωμένων κατοικιών οδηγεί σε τεχνητή σφράγιση του εδάφους και σε μείωση της απορροφητικότητας, με αποτέλεσμα ακόμη και μέτριες βροχοπτώσεις να προκαλούν καταστροφικές πλημμύρες. Στις παράκτιες ζώνες, τα αυθαίρετα κτίσματα που εγείρονται δίπλα στη θάλασσα συχνά καταλαμβάνουν τον αιγιαλό και παρεμποδίζουν τη φυσική πρόσβαση των πολιτών, ενώ η υπερσυγκέντρωση τουριστικών κατασκευών σε ευαίσθητα μέτωπα δημιουργεί φαινόμενα διάβρωσης, αλλοίωσης τοπίου και απώλειας φυσικών πόρων. Η γεωγραφική ασυνέχεια που προκαλείται από τη σταδιακή απώλεια αυτών των περιοχών οδηγεί σε ανισορροπία μεταξύ ανεπτυγμένων και υποβαθμισμένων ζωνών, με αποτέλεσμα οι δεύτερες να καθίστανται όλο και λιγότερο βιώσιμες, τόσο για ανθρώπινη διαβίωση όσο και για οποιαδήποτε μορφή βιώσιμης εκμετάλλευσης.

Η δόμηση σε δασικά οικοσυστήματα επιφέρει μια μακροχρόνια αποσταθεροποίηση των φυσικών κύκλων, αφού οι επεμβάσεις που συνοδεύουν την ανέγερση κατοικιών, εξοχικών ή βοηθητικών εγκαταστάσεων οδηγούν σε τεμαχισμό των βιοτόπων, σε μείωση των φυσικών αντιστάσεων στη διάβρωση και σε αυξημένη ευπάθεια απέναντι σε φυσικές καταστροφές. Επιπλέον, η απώλεια δασικών εκτάσεων αποστερεί την κοινωνία από κρίσιμες περιβαλλοντικές υπηρεσίες, όπως η ρύθμιση του μικροκλίματος, η συγκράτηση των εδαφών και η παραγωγή οξυγόνου, με αποτέλεσμα η επίπτωση να μην περιορίζεται σε τοπικό επίπεδο αλλά να αποκτά υπερτοπικό χαρακτήρα. Η διαδικασία αυτή, ενισχυόμενη από την κλιματική κρίση, τροφοδοτεί έναν φαύλο κύκλο υποβάθμισης, όπου οι ίδιες οι συνέπειες της αυθαίρετης δόμησης επιτείνουν τις φυσικές καταστροφές, οι οποίες με τη σειρά τους εντείνουν την ανάγκη για νέες επεμβάσεις και έργα αποκατάστασης, επιβαρύνοντας περαιτέρω τον δημόσιο προϋπολογισμό και αποδυναμώνοντας την ανθεκτικότητα του χώρου.

Στους υγροτόπους και στις περιοχές Natura, η αυθαίρετη δόμηση υπονομεύει άμεσα τους στόχους προστασίας και δημιουργεί συγκρούσεις με το ενωσιακό δίκαιο, εκθέτοντας τη χώρα σε διαδικασίες επί παραβάσει και σε υψηλά πρόστιμα. Η κατασκευή κατοικιών, δρόμων ή τουριστικών εγκαταστάσεων μέσα σε οικολογικά ευαίσθητες ζώνες αλλοιώνει τη λειτουργία των οικοσυστημάτων, μειώνει την ικανότητά τους να προσφέρουν υπηρεσίες υψηλής αξίας και υπονομεύει την αναπτυξιακή προοπτική των περιοχών αυτών που θα μπορούσε να βασίζεται σε ήπιες μορφές τουρισμού και βιώσιμης αξιοποίησης του φυσικού πλούτου. Επιπλέον, η σταδιακή ενσωμάτωση των αυθαιρέτων σε τέτοιες περιοχές διαμορφώνει μια ιδιότυπη «γεωγραφική κανονικότητα», κατά την οποία η παρανομία παγιώνεται ως καθημερινότητα, περιορίζοντας την αποτελεσματικότητα κάθε μελλοντικής πολιτικής εξυγίανσης και εντείνοντας τη θεσμική αδυναμία προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος. Η εκτεταμένη αυθαίρετη δόμηση σε τέτοια τοπία δεν συνιστά μόνο περιβαλλοντική υποβάθμιση αλλά και γεωγραφική αλλοίωση πρώτης τάξης, διότι μεταβάλλει την ίδια την ταυτότητα του χώρου, ακυρώνοντας την προοπτική ενός ισορροπημένου και βιώσιμου χωρικού σχεδιασμού.

Συνεπώς, η αυθαίρετη δόμηση σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές δεν αποτελεί απλώς μια μεμονωμένη παραβίαση των πολεοδομικών κανόνων αλλά έναν παράγοντα που μεταβάλλει ριζικά τη γεωγραφία του χώρου, ακυρώνει την έννοια του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού και επιβαρύνει το κράτος με ανυπολόγιστο κοινωνικό και οικονομικό κόστος. Η μακροπρόθεσμη συνέπεια είναι η δημιουργία τοπίων υποβάθμισης, όπου η φυσική ανθεκτικότητα έχει αποδυναμωθεί, οι δυνατότητες ανάκαμψης περιορίζονται και η ίδια η ταυτότητα του χώρου αλλοιώνεται σε βαθμό που καθίσταται δυσχερής η μελλοντική ενσωμάτωση των περιοχών αυτών σε ένα βιώσιμο αναπτυξιακό πρότυπο.

Η συνολική αποτίμηση καθιστά σαφές ότι η αυθαίρετη δόμηση δεν συνιστά απλώς μια εσφαλμένη πολεοδομική πρακτική ή μια περιορισμένη παραβίαση του νομοθετικού πλαισίου, αλλά ένα σύνθετο και πολυδιάστατο φαινόμενο που διαμορφώνει μακροχρόνιες στρεβλώσεις τόσο στο οικονομικό όσο και στο γεωγραφικό πεδίο. Στο οικονομικό επίπεδο, η απώλεια φορολογικών εσόδων, η τροφοδότηση της αδήλωτης εργασίας και της φοροδιαφυγής, η επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού με δυσανάλογες δαπάνες κατεδαφίσεων, απαλλοτριώσεων και εκ των υστέρων παροχής υποδομών, καθώς και η υπονόμευση της πιστοληπτικής αξιοπιστίας των ακινήτων ως χρηματοδοτικών εργαλείων, συνθέτουν έναν μηχανισμό δημοσιονομικής αιμορραγίας που περιορίζει την ικανότητα του κράτους να ασκήσει συνεκτικές και μακροπρόθεσμες δημόσιες πολιτικές. Στο γεωγραφικό επίπεδο, η αποδιάρθρωση του αστικού ιστού, η εκτεταμένη εκτός σχεδίου δόμηση, η άναρχη διάχυση στον αγροτικό χώρο, στις παράκτιες ζώνες και στις περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές, η αλλοίωση του φυσικού τοπίου και η δημιουργία άτυπων και ανομοιογενών χωρικών σχηματισμών, συνιστούν μια διαδικασία

ανεξέλεγκτης γεωγραφικής αναδιαμόρφωσης που υπονομεύει τη χωρική δικαιοσύνη, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την ανθεκτικότητα του περιβάλλοντος.

Εν κατακλείδι, η αυθαίρετη δόμηση λειτουργεί ως παράγοντας αποσταθεροποίησης του ίδιου του θεσμικού συστήματος, καθώς καλλιεργεί προσδοκίες ανοχής, υπονομεύει την εμπιστοσύνη στους κανόνες δικαίου και εγκλωβίζει τη χώρα σε έναν φαύλο κύκλο καθυστερήσεων, υπερβάσεων κόστους και χαμένων ευκαιριών. Η μακροπρόθεσμη συνέπεια είναι η διαμόρφωση ενός περιβάλλοντος όπου οι οικονομικές παθογένειες συνυφαίνονται με τις γεωγραφικές ανισορροπίες, οδηγώντας όχι μόνο σε τοπική αλλά και σε εθνική κλίμακα σε τοπία υποβάθμισης και θεσμικής αδυναμίας. Υπό το πρίσμα αυτό, η αυθαίρετη δόμηση καθίσταται ζήτημα πρώτης γραμμής για την ελληνική έννομη τάξη και τον χωρικό σχεδιασμό, καθώς επηρεάζει ταυτόχρονα την οικονομική σταθερότητα, την κοινωνική συνοχή και την ίδια την προοπτική της χώρας να ακολουθήσει ένα συνεκτικό, πράσινο και βιώσιμο αναπτυξιακό πρότυπο.

Συμπεράσματα

Η αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα δεν συνιστά απλώς απόκλιση από το ισχύον πολεοδομικό πλαίσιο, αλλά προϊόν μιας διαχρονικής κανονιστικής πρακτικής, στο πλαίσιο της οποίας ο νομοθέτης, αντί να επιμείνει στη λειτουργία του προληπτικού ελέγχου της δόμησης ως θεμελιώδους μηχανισμού προστασίας του χώρου, επέλεξε επανειλημμένα να παρεμβαίνει εκ των υστέρων, ρυθμίζοντας καταστάσεις ήδη παγιωμένες. Η πρακτική αυτή οδήγησε σταδιακά στην αποδυνάμωση της δεσμευτικότητας των πολεοδομικών κανόνων και στη μετατροπή της διοικητικής άδειας από ουσιαστικό εργαλείο συμμόρφωσης σε μηχανισμό διαχείρισης της παρανομίας.

Η διαδοχική θέσπιση καθεστώτων εξαίρεσης και τακτοποίησης, τα οποία δεν λειτούργησαν ως μεταβατικές ρυθμίσεις αποκατάστασης της νομιμότητας αλλά ως σταθερό στοιχείο του κανονιστικού πλαισίου, διαμόρφωσε εύλογες και κοινωνικά εδραιωμένες προσδοκίες μελλοντικής ανοχής της αυθαιρεσίας. Οι προσδοκίες αυτές επηρέασαν καθοριστικά τη συμπεριφορά των διοικουμένων, υπονομεύοντας όχι μόνο την αποτελεσματικότητα των πολεοδομικών κανόνων, αλλά και την ίδια την έννοια της ασφάλειας δικαίου, καθώς η συμμόρφωση προς τη νομιμότητα έπαψε να εκλαμβάνεται ως δεσμευτικός κανόνας και μετατράπηκε σε επιλογή υπό όρους.

Εντός αυτού του πλαισίου εντάσσεται και το ισχύον νομοθετικό καθεστώς του Ν. 4495/2017, το οποίο, μολοντί διαφοροποιείται ως προς τη συστηματικότητα, την τεχνική πληρότητα και την ενσωμάτωση μηχανισμών ελέγχου που δεν απαντώνται σε προγενέστερες ρυθμίσεις, εξακολουθεί να κινείται εντός της ίδιας λογικής διαχείρισης του φαινομένου. Η κατηγοριοποίηση των αυθαιρέτων και η σύνδεση της πολεοδομικής νομιμότητας με τις εμπράγματα συναλλαγές μεταφέρουν το βάρος της συμμόρφωσης πέραν του στενού πεδίου του διοικητικού δικαίου, αναδεικνύοντας την αυθαίρετη δόμηση σε παράγοντα που διαπερνά το σύνολο της έννομης τάξης και επηρεάζει άμεσα τη λειτουργία της ιδιοκτησίας, των συναλλαγών και της οικονομικής δραστηριότητας.

Η οικονομική και χωρική διάσταση της αυθαίρετης δόμησης επιβεβαιώνει ότι η έννομη ανοχή του φαινομένου δεν λειτουργεί ουδέτερα. Η δημιουργία τεχνητών υπεραξιών, η απορρύθμιση της αγοράς ακινήτων και η δυσανάλογη επιβάρυνση εκτός σχεδίου και περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών δεν αποτελούν παρεπόμενες ή τυχαίες συνέπειες, αλλά αναπόσπαστα αποτελέσματα μιας κανονιστικής επιλογής που υποκαθιστά τον χωρικό σχεδιασμό με αποσπασματικές και εκ των υστέρων νομιμοποιήσεις, υπονομεύοντας τη βιωσιμότητα του οικιστικού και φυσικού περιβάλλοντος.

Η αποτελεσματική αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης προϋποθέτει, επομένως, όχι περαιτέρω διεύρυνση των μηχανισμών τακτοποίησης, αλλά την αποκατάσταση της κανονιστικής λειτουργίας του προληπτικού διοικητικού ελέγχου, τη θεσμική σταθερότητα των πολεοδομικών κανόνων και τη σαφή αποσύνδεση της άσκησης του δικαιώματος ιδιοκτησίας από την προσδοκία μελλοντικής εξαίρεσης από τη νομιμότητα. Χωρίς τις προϋποθέσεις αυτές, κάθε νομοθετική παρέμβαση παραμένει διαχειριστική και αδυνατεί να ανατρέψει τις δομικές αιτίες του φαινομένου.

Μόνον υπό αυτές τις προϋποθέσεις μπορεί να αποκατασταθεί η αξιοπιστία του πολεοδομικού δικαίου και να διαμορφωθεί ένα βιώσιμο πρότυπο οικιστικής και οικονομικής ανάπτυξης, στο οποίο η άσκηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας θα εντάσσεται σε σαφές και προβλέψιμο κανονιστικό πλαίσιο, η προστασία του περιβάλλοντος θα συνιστά ουσιαστική και όχι απλώς διακηρυκτική επιδίωξη και η χωρική οργάνωση θα λειτουργεί ως εργαλείο κοινωνικής συνοχής και μακροχρόνιας ευημερίας, αντί ως πεδίο αναπαραγωγής των ίδιων διαρθρωτικών αδυναμιών, τις οποίες η παρούσα μελέτη επιχείρησε να αναδείξει σε όλη τους την κανονιστική και θεσμική έκταση.

Βιβλιογραφία

Ελληνική Βιβλιογραφία

Αθανασόπουλος, Τ. (2010). *Εμπράγματο Δίκαιο: Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομολογία – Βιβλιογραφία, Άρθρα 947–1117*. Τόμος 1, Εκδόσεις Γραφικές Τέχνες Μάνθος Ματθαίου, Αθήνα.

Αμανιός, Ε. (2025). *Ειδικές περιπτώσεις διόρθωσης ανακριβούς πρώτης εγγραφής μέσω της αίτησης του άρθρου 6 παρ. 3 ΕθνΚτημ.* στο Γ. Διαμαντόπουλος, επιμ. *Σύγχρονες όψεις του Εθνικού Κτηματολογίου*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Γαλάνης, Π. (2021). *Πρακτικά Θέματα Δικαίου Περιβάλλοντος και Πολεοδομίας*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Γιαννακούρου, Γ. (2022). *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*. 2η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Κεπέσογλου, Σ. (2025). *Μονομερής Τροποποίηση της πράξης σύστασης οριζόντιας ιδιοκτησίας*. Στο Γ. Διαμαντόπουλος, επιμ. *Σύγχρονες όψεις του Εθνικού Κτηματολογίου*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Μαθιουδάκης, Ι. (2015). *Νόμιμη και Αυθαίρετη Δόμηση*. Εκδόσεις ANION, Θεσσαλονίκη.

Μαρμαράς, Ε. (1991). *Η αστική πολυκατοικία της μεσοπολεμικής Αθήνας, Η αρχή της εντατικής εκμετάλλευσης του αστικού εδάφους*. Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα ΕΤΒΑ, Αθήνα.

Παπαπετρόπουλος, Α. και Κανταρτζή, Ι. (2019). *Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Πούλιος, Γ. (2021). *Ηλεκτρονική ταυτότητα ακινήτου και νομιμοποίηση/τακτοποίηση αυθαιρέτων*. Στο Γ. Διαμαντόπουλος, επιμ. *Συμβολαιογραφία και Ακίνητη Περιουσία*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Πούλου, Ε. (2020). *Αυθαίρετη Δόμηση – Ζητήματα Ιδιωτικού Δικαίου*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Σκουρής, Β. (1991). *Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο*. 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Χριστοφίλοπουλος, Δ. (1999). *Το Δίκαιο της Δόμησης*. Εκδόσεις Σάκκουλα ΠΝ, Αθήνα.

Ξένη Βιβλιογραφία

Andrews, D., Caldera Sánchez, A. & Johansson, A. (2011). *Housing markets and structural policies in OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers No. 836, OECD Publishing, Paris.

Doukidis, G.J. and Kioses, L. (2025). *The economic and housing impact of short-term rentals in Greece*. E-Business Research Center (ELTRUN), Athens University of Economics and Business, Athens.

European Environment Agency (EEA) (2016). *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*. EEA, Copenhagen. Διαθέσιμο από: <https://www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe> [Ημερομηνία Πρόσβασης: 08.12.2025].

European Parliament, Committee on Petitions (2021). *Petitions No 0585/2015 and 0621/2019 concerning the development of the former Hellenikon airport in Greece*. Διαθέσιμο από https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM585621_EN.pdf [Ημερομηνία Πρόσβασης: 10.12.2025].

UN-Habitat (2003). *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*. Earthscan, London. Διαθέσιμο από <https://unhabitat.org/the-challenge-of-slums-globalreport-on-human-settlements-2003> [Ημερομηνία Πρόσβασης: 10.11.2025].

World Bank (2024). *Business Ready 2024*. World Bank, Washington DC. Διαθέσιμο από <https://www.worldbank.org/en/publication/businessready> [Ημερομηνία Πρόσβασης: 18.12.2025].

Άρθρα - Πρακτικά συνεδρίων - Ακαδημαϊκές μελέτες - Νομολογιακές παρατηρήσεις

Βαΐου, Ν., Μαντουβάλου, Μ. και Μαυρίδου, Μ. (2000). *Η μεταπολεμική ελληνική πολεοδομία μεταξύ θεωρίας και συγκυρίας*. Πρακτικά Δεύτερου Συνεδρίου της Εταιρείας Ιστορίας της Πόλης και της Πολεοδομίας, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος.

Βλάμης, Π. (2015). *Οι κλάδοι των κατασκευών και της διαχείρισης ακίνητης περιουσίας, Πρόσφατες εξελίξεις και προϋποθέσεις επάνοδού τους σε αναπτυξιακή τροχιά*. Ελληνική Οικονομία, Τεύχος 20, Εκδότης ΚΕΠΕ Ελλάδα.

Βλάμης, Π. (2012). *Οικονομική κρίση, η Ελληνική Αγορά Ακινήτων και Πολιτικές Ανάπτυξης*. στο Τράπεζα της Ελλάδος. *Η αγορά ακινήτων στην πρόσφατη χρηματοοικονομική κρίση*. Αθήνα.

Γώγος, Κ. (2008). *Η πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης από την άποψη του διοικητικού δικαίου. Νόμος και Φύση*, Διαθέσιμο από: <https://nomosphysis.org.gr/21301/i-praksi-efarmogis-poleodomikis-meletis-apo-tinapopsi-toy-dioikitikoy-dikaioy-noemvrios-2008/> [Ημερομηνία Πρόσβασης: 10.10.2025].

Κουτελοπούλου, Ε. (2020). *Τακτοποίηση – Νομιμοποίηση Αυθαιρέτων στο Πλαίσιο Ανοικτού Κτηματολογίου*. Διπλωματική εργασία. Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο.

Λαζαρίδης, Σ. (2014). *Η αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα, Η περίπτωση των Μετεώρων*. Διπλωματική εργασία, Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο.

Μαντουβάλου, Μ. και Μπάλλα, Ε. (2005). *Αυθαίρετα, Πολιτικές και Μικροπολιτική*. Αρχιτέκτονες, Τεύχος 54.

Μητράκος, Θ. και Ακαντζιλιώτου, Κ. (2012). *Πρόσφατες εξελίξεις και προοπτικές της ελληνικής αγοράς ακινήτων και πρωτοβουλίες*. στο Τράπεζα της Ελλάδος. *Η αγορά ακινήτων στην πρόσφατη χρηματοοικονομική κρίση*. Αθήνα.

Μπόλος, Π. (2010). *Πολεοδομικές παράμετροι και παρεμβάσεις και αποτίμηση της αξίας των ακινήτων*. Διπλωματική εργασία, Βέροια: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο.

Παπαγεωργίου, Δ. (2020). *Η αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα*. Διπλωματική εργασία, Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο.

Ρίζος, Σ. (2006). *Το πολεοδομικό δίκαιο της Βενιζελικής περιόδου και η σύγχρονη μετάλλαξή του*. Περιβάλλον και Δίκαιο, Τεύχος 2.

Τριχάκη, Μ. (2019). *Έκθεση αυτοψίας αυθαίρετης κατασκευής και επιβολής προστίμων*. Διπλωματική εργασία, Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο.

Τσότσου, Μ. (2014). *Το εμπράγματο καθεστώς σε ακίνητα με αυθαίρετες κατασκευές*. Διπλωματική εργασία, Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο.

Χαϊνταρλής, Μ. (2010). *Δικαιοπολιτική ανάγνωση της ρύθμισης για την παράνομη αλλαγή χρήσεων στις οικοδομές*, Περιβάλλον και Δίκαιο.

Χριστοφίλοπουλος, Δ. (1988). *Τα γενικά χαρακτηριστικά και οι καινοτομίες του νέου ΓΟΚ*, Νομικό Βήμα.

Jovanovic, M. (2019). *Environmental impact of illegal construction, poor planning and design in Western Balkans*, Global Journal of Engineering Sciences.

Karatsolis, K., Kanata, I., Michalakea, A. &FilippakisK., (2020). *Building Permit, Climate Change and Sustainability of Buildings*. στοMariadima, Lili &Kokkori, DTK Scientific Review 2020-2023, Επιμέλεια DTK Law Firm, Αθήνα.

Kironde, J.M.L. (2019). *Community-Based Settlements Regularization: Lessons for Scaling up from Makongo Juu Informal Settlement, Dar es Salaam, Tanzania*, Current Urban Studies, τόμος 7, τεύχος 2.

Sargentis, G.-F., Siamparina, P., Sakki, G.-K., Efstratiadis, A., Chiotinis, M. καιKoutsoyiannis, D. (2021). *Agricultural land or photovoltaic parks? The water–energy– food nexus and land development perspectives in the Thessaly Plain, Greece, Sustainability*. Διαθέσιμο από: <https://doi.org/10.3390/su13168935>[Ημερομηνία Πρόσβασης: 11.11.2025].

Potsiou, C. και Boulaka, I. (2012).*Informal Development in Greece: New Legislation for Formalization, the Chances for Legalization and the Dead Capital*, FIG Working Week 2012, Rome, Italy. Διαθέσιμο από https://www.fig.net/resources/monthly_articles/2012/march_2012/march_2012_potsiou_boulaka.pdf[Ημερομηνία Πρόσβασης: 05.10.2025].

Potsiou, C. A. και Ioannidis, C. (2006). *Informal Settlements in Greece: The Mystery of Missing Information and the Difficulty of Their Integration into a Legal Framework*, 5th FIG Regional Conference, Accra, Ghana. Διαθέσιμο από https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/accra/ppt/ts03/ts03_04_potsiou_ioannidis_ppt.pdf[Ημερομηνία Πρόσβασης: 08.10.2025].

\\Lauterbach, J. (2012). *Agrotourism in a context of pluriactivity in rural areas – Analysis of the link between agriculture and tourism in Messinia, Greece*, University of Rennes. Διαθέσιμο απόhttp://www.cvf.gr/summary_agrotourism.pdf[Ημερομηνία Πρόσβασης: 06.11.2025].

Διαδικτυακές Πηγές

DTK Law Firm (2018). *Απώλεια εσόδων από την αυθαίρετη δόμηση*, Διαθέσιμο από<https://www.dtklawfirm.gr/apoleia-esodon-apo-tin-aythaireti-domisi> [Ημερομηνία Πρόσβασης 03.09.2025].

ECOPRESS (2024). *ε-Άδειες, νέες διασυνδέσεις και αλλαγές για ΥΔΟΜ και μηχανικούς*, Διαθέσιμο από: <https://ecopress.gr/e-adeies-nees-diasyndeseis-platforma-kostou/>[Ημερομηνία Πρόσβασης 03.04.2025].

Kapoor, A. (2024). *Unchecked urban growth, How illegal constructions hurt cities and safety*, Διαθέσιμο από <https://competitiveness.in/unchecked-urban-growth-how-illegalconstructions-hurt-cities-and-safety/> [Ημερομηνία Πρόσβασης 11.08.2025].

Lialos, G. (2024). *Anti-flood works have their limits*, Kathimerini online, Διαθέσιμο από <https://www.ekathimerini.com/news/environment/1288927/anti-flood-works-have-theirlimits/> [Ημερομηνία Πρόσβασης 20.03.2025].

Τράτσα, Μ. (2025). *Ανίκητα αυθαίρετα στην Αττική, Γιατί δεν τα γκρεμίζει κανείς*, Το Βήμα, Διαθέσιμο από <https://www.tovima.gr/print/society/ta-aythaireta-antistekontailfakomi-stis-mpoulntozes/> [Ημερομηνία Πρόσβασης 11.08.2025].

Τράπεζα της Ελλάδος (2024) «Δείκτες τιμών οικιστικών ακινήτων: Δ' τρίμηνο 2024», Διαθέσιμο από: <https://www.bankofgreece.gr> [Ημερομηνία πρόσβασης: 10.05.2025].