

Μορφές νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων στην ελληνική πολεοδομική διοίκηση*

ΓΕΩΡΓΙΑ Π. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ*

Το βασικό θέμα στο οποίο επιχειρεί να συμβάλει η μελέτη αυτή είναι οι μορφές νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων στην ελληνική πολεοδομική διοίκηση.

Όπως είναι γνωστό, ήδη από τη δεκαετία του '60 στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης και πιο όψιμα στην Ελλάδα, η προβληματική της συμμετοχής των ιδιωτικών συμφερόντων στη διαδικασία παραγωγής πολεοδομικών αποφάσεων αποτελεί έναν από τους κύριους κορμούς ανάλυσης και ερμηνείας του πολεοδομικού γίγνεσθαι (Δ. Χριστοφιλόπουλος, 1990).

Ενταγμένη άλλοτε σε μια πραγματιστική λογική τεχνοκρατικής διαχείρισης του αστικού χώρου με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας της δράσης της πολεοδομικής διοίκησης, άλλοτε σε μια πιο ιδεαλιστική λογική ενίσχυσης του δημοκρατικού χαρακτήρα των πολεοδομικών επιλογών, η αναζήτηση μιας ολοένα μεγαλύτερης συμμετοχής των ιδιωτικών συμφερόντων στη διαδικασία παραγωγής των πολεοδομικών αποφάσεων αποτελεί, ανεξάρτητα από τον δικαιολογητικό λόγο με τον οποίο εκάποτε περιβάλλεται, μία από τις τρέχουσες πρακτικές άσκησης πολεοδομικής διοίκησης.

Η συμμετοχή όμως αυτή που γνωρίζει τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα μία σχετικά μεγαλύτερη θεσμική κατοχύρωση, τουλάχιστον σε επίπεδο προθέσεων (βλ. ν. 1270/1982, ν. 1337/1983, ν. 1622/1986, Οικονομικά Προγράμματα 1983-1987 και Προκαταρκτικά 1988-1992), συνοδεύεται από μία παράλληλη ανάπτυξη άτυπων μηχανισμών παρέμβασης των ιδιωτικών συμφερόντων στη διαδικασία παραγωγής πολεοδομικών αποφάσεων. Αυτό άλλωστε αποτελεί και την κεντρική υπόθεση εργασίας της μελέτης αυτής: ότι δηλαδή ταυτόχρονα και ανεξάρτητα από τις θεσμοθετημένες εγγυήσεις συμμετοχής, η νομιμοποίηση των ιδιωτικών συμφερόντων

* Στοιχεία του προβληματισμού του άρθρου αναπτύχθηκαν για πρώτη φορά στη διδακτορική διατριβή της συγγραφέας που υποστηρίχθηκε το Μάρτιο του 1990 στο Πανεπιστήμιο Paris XII με τίτλο «*Le cadre insitutionel de l'urbanisme en Grèce*», περιληψη της οποίας δημοσιεύθηκε στο 1ο τεύχος του περιοδικού *ΤΟΠΟΣ*.

* Γεωργία Π. Γιαννακούρου, Δικηγόρος, Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Paris XII, Νομικός Συνεργάτης ΥΠΕΧΩΔΕ.

ρόντων ακολουθεί στην πρακτική της ελληνικής πολεοδομικής διοίκησης μια παράλληλη πορεία μέσα από άτυπους και έμμεσους μηχανισμούς παρέμβασης των ιδιωτικών συμφερόντων στη διαδικασία παραγωγής των πολεοδομικών αποφάσεων. Μπορούμε μάλιστα να αποδώσουμε το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης των επίσημων θεσμών συμμετοχής στην έμμεση και παράλληλη άνθηση άτυπων και συχνά υπόγειων μηχανισμών νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων.

Στηριγμένη σ' αυτή την επιφανειακά αντίθετη αλλά ουσιαστικά εσωτερική διαλεκτική σχέση, η μελέτη αυτή διαρρέωνται σε δύο μέρη: πρώτον, το χαμηλό επίπεδο των θεσμικών εγγυήσεων συμμετοχής και δεύτερον την έμμεση εμφάνιση και ενίσχυση άτοπων μηχανισμών νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων.

1. Οι ανεπάρκειες των επίσημων μηχανισμών νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων

Οι θεσμικές εγγυήσεις συμμετοχής των ιδιωτικών συμφερόντων στη διαδικασία παραγωγής των πολεοδομικών αποφάσεων κινούνται στη χώρα μας σ' ένα περιοδικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται αφενός από τη χαμηλού βαθμού κατοχύρωση τέτοιων θεσμών, αφετέρου από τη μεγαλύτερη υποβάθμιση των στοιχειωδών εγγυήσεων στην πράξη. Θα εξετάσουμε στη συνέχεια την εκδήλωση του διπλού αυτού φαινομένου τόσο στο πεδίο της λήψης δύο και στο πεδίο της εφαρμογής των πολεοδομικών αποφάσεων.

1.1. Στο πεδίο της λήψης των αποφάσεων

Πάγια επιλογή του θεσμικού συστήματος της πολεοδομίας στη χώρα μας ήδη από τον πρώτο πολεοδομικό νόμο του 1923 μέχρι και σήμερα, αποτέλεσε η υιοθέτηση μας κατεξόχην συμβουλευτικής μορφής συμμετοχής των ιδιωτικών συμφερόντων στη διαδικασία παραγωγής των πολεοδομικών σχεδίων που ορισμένοι μάλιστα συγγραφείς αποκαλούν λόγω του εξαιρετικά περιορισμένου χαρακτήρα της «ψευδοσυμμετοχή». (Δ. Χριστοφιλόπουλος, 1987).

Δύο είναι τα σημεία κλειδιά στα οποία μπορούμε να επικεντρώσουμε την ανάλυσή μας στο συμβουλευτικό αυτό σύστημα συμμετοχής: αφενός, ο τρόπος ενημέρωσης και αφετέρου ο τρόπος παρέμβασης των ενδιαφερόμενων πολιτών στη διαδικασία παραγωγής –εξ υπαρχής εκπόνηση ή τροποποίηση– των πολεοδομικών σχεδίων.

‘Όσον αφορά κατ’ αρχήν τον τρόπο ενημέρωσης των πολιτών κατά τη διάρκεια παραγωγής των πολεοδομικών σχεδίων, οι διατυπώσεις δημοσιότητας των μελετών που υιοθετούνται από το Ν. Δήμα του 1923¹

1. Βλ. άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. Δ/τος της 17-7-1923.

και με μικρές παραλλαγές και από τους νεότερους νόμους 947/1973 και 1337/1983¹, συμπτυχώνονται στην ανάρτηση των σχεδίων στα οικεία δημοτικά, κοινοτικά ή νομαρχιακά καταστήματα, καθώς και στη δημοσίευση της μελετώμενης έγκρισης ή τροποποίησης του σχεδίου πόλεως στον ημερήσιο αθηναϊκό ή τοπικό τύπο², με εξαίρεση τις αποκαλούμενες «εντοπισμένες» τροποποιήσεις³, όπου σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 1 του ΓΟΚ/1929 απαιτείται επιπλέον η απομική πρόσκληση των ενδιαφερόμενων ιδιωτών σύμφωνα με τους κανόνες της Πολιτικής Δικονομίας. Στην πράξη η διαδικασία δημοσίευσης που υιοθετείται από τα παραπάνω νομοθετήματα αποδεικνύεται τελείως ανεπαρκής για την κατοχύρωση μιας στοιχειώδους ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων πολιτών, ιδίως στα μεγάλα και μεσαία αστικά κέντρα, γεγονός που μετριάζεται στα μικρά αστικά κέντρα και τους οικισμούς όπου λόγω του μικρού πληθυσμού τους και της μεγαλύτερης επικοινωνίας μεταξύ των κατοίκων υφίστανται κάποια περιθώρια για την ενημέρωση του κοινού.

Οι κάποιες προσπάθειες που έγιναν για τη βελτίωση του συστήματος αυτού ενημέρωσης είτε με την επιμήκυνση του χρόνου ανάρτησης των σχεδίων στα οικεία δημοτικά ή κοινοτικά καταστήματα⁴ είτε κυρίως με τη θέσπιση παράλληλων τρόπων ενημέρωσης του κοινού, μέσα π.χ. από ανοιχτές συγκεντρώσεις όπως στην περίπτωση των Γ.Π.Σ. του ν. 1337/83, δεν μπόρεσαν να υπερβούν τη λογική του ΝΔ/τος του 1923 στο μέτρο που, αν και επιδιώκουν ένα μεγαλύτερο πλουραλισμό και ευελιξία στις μεθόδους ενημέρωσης του κοινού, αφήνουν τελικά την επιλογή των προσφορότερων μέσων ενημέρωσης στη διακριτική εξουσία της Διοίκησης.

Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι καμία δυνατότητα άμεσης ενημέρωσης των πολιτών δεν προβλέπεται κατά τη διαδικασία εκπόνησης Ζ.Ο.Ε. ή Ρυθμιστικών και Χωροταξικών Σχεδίων πλην εκείνης της έμμεσης ενημέρωσης εκπροσώπων κοινωνικο-οικονομικών και επαγγελματικών φορέων που συμμετέχουν στο Νομαρχιακό Συμβούλιο που γνωμοδοτεί στη διαδικασία οριοθέτησης και χαρακτηρισμού ζωνών προστασίας της φύσης και του τοπίου ή ζωνών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων⁵ και η οποία παρουσιάζει έκδηλα τα στοιχεία μιας μικροσυντεχνιακής λογικής που αναπαράγει το προνομιακό status αυτών των ομάδων (βλ. και Π. Γετίμη, 1988: 167).

Μεγαλύτερες φαίνονται να είναι οι ανεπάρκειες του ισχύοντος συστήματος συμβουλευτικής συμμετοχής στο σάδιο της παρέμβασης των

1. Βλ. άρθρο 10 παρ. 2 ν. 947/79

2. Βλ. άρθρα 3 παρ. 2 και 7 παρ. 1 ν. 1337/83

3. Βλ. άρθρο 21 παρ. 2 Πρ. Δ/τος 3/22-4-1923 (ΓΟΚ). Το άρθρο αυτό αναφέρει εινθεικτικές περιπτώσεις εντοπισμένων τροποποιήσεων, όπως η μετατόπιση ή η κατάργηση οδών, η διάνοιξη οδών σε οικοδομικό τετράγωνο. Σε κάθε περίπτωση, δεδομένου του εμπειρικού χαρακτήρα της έννοιας της εντοπισμένης τροποποίησης η τελική ερμηνεία σε περίπτωση αμφισβήτησης γίνεται από το Σε.Ε.

4. Βλ. άρθρο 10 παρ. 2 ν. 947/79.

5. Αρθρα 21 παρ. 1 και 24 παρ. 4 ν. 1650/1986.

ενδιαφερόμενων πολιτών. Δύο τύποι παρατηρήσεων μπορούν να διατυπωθούν στο σημείο αυτό. Οι πρώτες αφορούν τον κύκλο των προσώπων που νομιμοποιούνται να παρέμβουν στη διαδικασία έγκρισης ή τροποποίησης σχεδίων πόλεων και που συνδέεται με την ερμηνεία του όρου «ενδιαφερόμενοι» ιδιώτες· οι δεύτερες αφορούν την εν δυνάμει αποτελεσματικότητα της παρέμβασης των ιδιωτών στην τελική διαμόρφωση των αποφάσεων.

Η μακροχρόνια παρατήρηση των επουέτες *public hearings* του γαλλικού θεσμικού συστήματος ενημέρωσης των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό ή των αντίστοιχων *public hearings* των αγγλοσαξονικών χωρών έδειξε ότι δύο τύποι παρεμβάσεων μπορούν να συστηματοποιηθούν κατά τη διενέργεια των διαδικασιών αυτών ενημέρωσης και παρέμβασης του κοινού: οι γενικές παρατηρήσεις που κατά κανόνα απορρέουν από ένα ευρύ κοινό που δεν σχετίζεται απαραίτητα με την ύπαρξη ιδικτησιακών διακαιωμάτων στην περιοχή έγκρισης ή τροποποίησης του σχεδίου και που συνήθως στοχεύουν από άποψη περιεχομένου στην αισθητική, περιβαλλοντική ή πολεοδομική ποιότητα των δημοσιευόμενων μελετών ή προτάσεων· οι ειδικές ενστάσεις ή παράπονα, κατά δεύτερο λόγο, που συνδέονται αποκλειστικά με την προστασία εμπράγματων δικαιωμάτων ιδιοκτητών γης της επύμαχης περιοχής (βλ. σχετικά και το συλλογικό έργο *L'intervention du public dans les choix d'aménagement*, 1985).

Το ελληνικό θεσμικό σύστημα της πολεοδομίας κατοχυρώνοντας πάγια τον δεύτερο τύπο παρεμβάσεων μέσω της παροχής δικαιώματος ένστασης στους «ενδιαφερόμενους» ιδιοκτήτες γης (βλ. και Δ. Χριστοφίλοπουλο, 1987), αποκλείει εντελώς τη δυνατότητα παρέμβασης κάθε άλλης κατηγορίας πολιτών (ενοικιαστών, οικολογικών ομάδων, συμπράξεων πολιτών κλπ.) καταλήγοντας έτοι να προβάλλει μια «ψυχολογία α-μυνας» αντί μιας ιδεολογίας συμμετοχής (Y. Prats, 1979: 61) και καθιστώντας ακόμα και αυτή την περιορισμένη συμβουλευτική συμμετοχή μια στρατηγική αξιοποίησης της έγγειας ιδιοκτησίας και των θεσμών της (Y. Tanguy, 1979).

Όσον αφορά κατά δεύτερο λόγο το βαθμό επίδρασης των ενστάσεων και παραπόνων των ιδιοκτητών γης στην τελική διαμόρφωση των δημοσιευόμενων μελετών και σχεδίων, θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι αυτή είναι ευθέως ανάλογη του γενικού πνεύματος που διέπει όλη τη διαδικασία συμμετοχής των πολιτών στο ελληνικό θεσμικό σύστημα της πολεοδομίας. Συμβουλευτικού χαρακτήρα, οι ενστάσεις των θιγόμενων ιδιοκτητών, δημιουργούν μεν τη νομική υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης τους από πλευράς της πολεοδομικής διοίκησης και η παράλειψη της οποίας μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του Σ.τ.Ε. με την αιτιολογία της παραβίασης ουσιώδους τύπου διαδικασίας¹, στην ουσία τους όμως και λόγω της μικροκλίμακας του οικοπέδου στην οποία εντάσσονται δεν μπορούν να επηρεάσουν τις βασικές κατευθύνσεις της πολεοδομικής λύ-

1. Στ.Ε 2130/1975, 2306/1979, 1448/1985, 2670/1988, 2671/1988.

σης που νιοθετείται από τη διοίκηση ούτε πολύ περισσότερο να πάρουν θέση σε καίρια θέματα της πολεμικής μελέτης, όπως αυτό των συγκρούσεων χρήσεων γης ή του επιθυμητού τρόπου ανάπτυξης της υπό ενταξηή τροποτοίσης περιοχής.

Οι κάποιες απόπειρες που έγιναν από το ν. 1337/1983 για την εγκαθίδρυση θεσμών ευρύτερης συμμετοχής των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό με τη μορφή της Πολεοδομικής Επιτροπής Γειτονιάς του άρθρου 33 είναι γνωστό ότι οδηγήθηκαν σε μαρασμό μετά από σύντομη και περιορισμένη εφαρμογή τους (Δ. Χριστοφιλόπουλος, 1989). Την ίδια τύχη είχαν και ανάλογοι θεσμοί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα οι οποίοι περιέπεισαν σε αδράνεια χωρίς ποτέ να εφαρμοστούν. (βλ. σχετικά τα άρθρα 139-142 του Κωδικοποιημένου Πρ. Δ/τος 323/1989 που αφορούν τις δυνατότητες συμμετοχής πολιτών σε επίπεδο δημοτικού διαμερίσματος).

Οι λόγοι για την αποτυχία αυτή μπορούν να αναζητηθούν σε πολλές κατευθύνσεις: ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας της διαδικασίας λήψης πολεοδομικών αποφάσεων στη χώρα μας που αποθαρρύνει την εκδήλωση τοπικών πρωτοβουλιών, η μη αντιστοίχιση της γειτονιάς ως πολεοδομικής ενότητας με ανάλογη διοικητική μονάδα που θα διευκόλυνε την διεκπεραίωση των διατυπώσεων σύγκλησης της Π.Ε.Γ., ο εθισμός των πολιτών-χρηστών σε μια καθαρά αμυντική μορφή συμμετοχής, που όμως επισημάνει παραπόνω, στοχεύει κυρίως στην προστασία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Στους λόγους αυτούς θα πρέπει να προστεθεί τέλος, η εγγενής ουτοπία που ενυπάρχει στην ίδια τη σύλληψη του θεσμού της Π.Ε.Γ. και που συμπτυχώνεται στην απόπειρά της να εκφράσει μία μορφή ουδέτερης συμμετοχής χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις διαφοροποιήσεις που υπάρχουν ανάμεσα στις διάφορες ομάδες συμφερόντων που δρουν στον ίδιο χώρο (G. Giannakourou, 1990).

Η μέχρι τώρα ανάλυση των θεσμών συμβουλευτικής συμμετοχής στη λήψη των πολεοδομικών αποφάσεων επικεντρώθηκε στις μορφές άμεσης συμμετοχής που παρέχονται από την ισχύουσα νομοθεσία. Αν όμως η εγκαθίδρυση συμβουλευτικών μηχανισμών άμεσης συμμετοχής αποτελεί έναν από τους κύριους τρόπους νομιμοποίησης των πολεοδομικών αποφάσεων απέναντι στους ιδιώτες, η αναζήτηση της νομιμοποίησης αυτής μπορεί να επιδιωχθεί παράλληλα μέσα από τη θεσμοθέτηση μορφών αντιπροσωπευτικής συμμετοχής των κοινωνικοοικονομικών και επαγγελματικών φορέων στα συλλογικά όργανα της Διοίκησης.

Η αντιπροσωπευτική αυτή συμμετοχή που γνώρισε ιδιαίτερη άνθηση τη δεκαετία του 1970 σε πολλές δυτικοευρωπαϊκές χώρες τόσο στον ιδιαίτερο τομέα της πολεοδομικής διοίκησης όσο και τους άλλους τομείς άσκησης της κρατικής παρέμβασης, παραπέμπει στην έννοια της συμφωνημένης δράσης (concertation) που η θεωρία και η νομολογία των γαλλικού δημόσιου δικαίου ανέπτυξε για να εκφράσει τον από κοινού και θορισμό είτε μιας απόφασης είτε μιας απλής γνώμης καθώς και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εκπροσώπων του κράτους ή των νο-

μικών προσώπων δημόσιου δικαίου και των εκπροσώπων των επιχειρήσεων ή άλλων ιδιωτικών φορέων και συμφερόντων (βλ. A. de Laubadère, 1974· Σ. Φλογαΐτης, 1985).

Στην ελληνική εμπειρία, η μέθοδος της συμφωνημένης δράσης εκδηλώθηκε κυρίως στο πεδίο των συλλογικών οργάνων της οικονομικής διοίκησης (Σ.Κ.Ο.Π. και Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης) χωρίς όμως, να στεφθεί από την επιτυχία που γνώρισαν οι αντίστοιχοι θεσμοί στη Γαλλία (Σ. Φλογαΐτης, 1985).

Στον ειδικότερο τομέα της πολεοδομίας, που θα πρέπει προκαταβολικά να ειπωθεί ότι δεν αποτελεί το πιο ευνοϊκό έδαφος για την ανάπτυξη μιρφών συμφωνημένης δράσης λόγω όχι μόνον της πολυδιάσπασης των φορέων και συμφερόντων που δρουν στον αστικό χώρο αλλά κυρίως λόγω του χαμηλού επιπέδου οργάνωσής τους, γνώρισε κάποιες εφαρμογές σε συλλογικά όργανα φορέων εποπτευόμενων από το Υ.Π.Ε.ΧΩ.ΔΕ., όπως οι Οργανισμοί Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας και Θεσσαλονίκης και η Δ.Ε.Π.Ο.Σ.¹. Ποια είναι όμως τα κοινά στοιχεία που χαρακτηρίζουν την αντιτροσαπευτική συμμετοχή των κοινωνικών φορέων στα συλλογικά όργανα της ελληνικής πολεοδομικής διοίκησης;

Στο πεδίο της επιλογής των αντιτροσαπευόμενων συμφερόντων στα συλλογικά αυτά όργανα, παρατηρούμε ότι η επιλογή αυτή παρουσιάζει έντονα εμπειρικό χαρακτήρα στο μέτρο που φαίνεται να μην υπακούει πάντα σε κάποιο εκ των προτέρων αποδεκτό σύστημα κριτηρίων επιλογής, όπως π.χ. το ειδικό κοινωνικό-οικονομικό βάρος ή ο νόμιμος τρόπος οργάνωσης των αντιτροσαπευόμενων φορέων, αλλά συχνά να παρουσιάζει τα στοιχεία μιας τυχαίας επιλογής. Κάτω απ' αυτό το πρίσμα ανάλυσης, θα πρέπει να ερμηνεύσουμε τη συμμετοχή φορέων, όπως η ΠΑΣΕΓΕΣ και η ΑΔΕΔΥ στο Γνωμοδοτικό Συμβούλιο της ΔΕΠΟΣ παρ' ότι δεν σχετίζονται άμεσα με το αντικείμενο της επιχείρησης και αντίστοιχα την απουσία άλλων φορέων πιο συγγενών με το αντικείμενο αυτό, όπως π.χ. των συλλόγων ενοικιαστών και ιδιοκτητών.

Στο ίδιο πνεύμα πρέπει να ερμηνευθεί και η συγχρόνηση των Νομαρχιακών Συμβουλίων του ν. 1235/1982, που όπως παρατηρούν ορισμένοι συγγραφείς, χαρακτηρίζεται από την προνομιακή μεταχείριση ορισμένων κοινωνικών και επαγγελματικών ομάδων (π.χ. Τ.Ε.Ε., Ε.Β.Ε.Α.) και τον αποκλεισμό ή ανισότιμη συμμετοχή άλλων (Π. Γετίμης, 1988: 167).

Ένα δεύτερο στοιχείο που καθορίζει και την εμβέλεια των οργάνων αυτών είναι το γεγονός της σταδιακής εγκατάλειψής τους και υποκαταστασής τους από τα αιματήρια διοικητικά όργανα, στα οποία η πολεοδομική διοίκηση προσφεύγει προνομιακά για τη διεκπεραίωση των υποθέσεών της. Η περίτετωση της εγκατάλειψης ή ακόμα και αντικατάστασης των

1. Πρόκειται για το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο της ΔΕΠΟΣ (άρθρο 10 παρ. 13 του Π.Δ. 811/1980, όπως τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 12/1981), το Συμβούλιο των Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Θεσσαλονίκης (άρθρο 6 ν. 1561/1985) και το Συμβούλιο των Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (άρθρο 6 ν. 1515/1985), που καταργήθηκε εκ των υστέρων και αντικαταστάθηκε από το Περιφερειακό Συμβούλιο Αττικής (άρθρο 62 ν. 1622/1986).

Γνωμοδοτικών Συμβουλίων των Οργανισμών Αθήνας και Θεσσαλονίκης και η προσφυγή στις Εκτελεστικές Επιτροπές των Οργανισμών αυτών, οργάνων ελεγχόμενων από τον εποπτεύοντα φορέα ΥΠΕΧΩΔΕ, είναι χαρακτηριστική αυτής της αντιμετώπισης.

Η εξέλιξη αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι σημαντικές διαπραγματεύσεις μεταξύ της πολεοδομικής διοίκησης και εκπροσώπων κοινωνικο-οικονομικών συμφερόντων που διεξήχθησαν τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας, όπως π.χ. αυτές μεταξύ των εκπροσώπων των Υπουργείων ΠΕΧΩΔΕ και Μεταφορών και των εκπροσώπων των σωματείων ταξιτζήδων που οδήγησαν στη γνωστή άρση των περιορισμών του δακτυλίου της Αθήνας για τα ταξί, ακολούθησαν μια άτυπη και συχνά μυστική πορεία έξω από τα τυπικά αρμόδια δργανα.

Οι παρατηρήσεις αυτές ενισχύουν τις απόψεις που εκφράστηκαν από ορισμένους συγγραφείς σχετικά με τον περιορισμένο χαρακτήρα των νεοκορπορατιστικών διευθετήσεων στη χώρα μας και προς τις οποίες συναρτώνται απαραίτητα οι μορφές συμφωνημένης δράσης της διοίκησης (Θ. Μαλούτας, Δ. Οικονόμου 1988, σελ. 36).

1.2. Στο πεδίο της εφαρμογής των αποφάσεων

Διαπιστώσαμε στην προηγούμενη παράγραφο ότι οι θεσμικές εγγυήσεις της συμμετοχής των πολιτών και κοινωνικών φορέων στο στάδιο της λήψης των πολεοδομικών αποφάσεων βρίσκονται στη χώρα μας σε χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης, κινούμενες ακόμα στο πνεύμα της πολεοδομικής νομοθεσίας των αρχών του αιώνα κατοχυρώνοντας κατά κύριο λόγο την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιοκτητών γης και αφήνοντας αντίθετα ακάλυπτη τη συμμετοχή πολιτών και κοινωνικο-οικονομικών φορέων που δεν συνδέονται στενά με την προάσπιση εμπράγματων δικαιωμάτων.

Η κατάσταση αυτή δεν φαίνεται να διαφρονούεται σημαντικά στο πεδίο των μηχανισμών συμμετοχής των πολιτών και κοινωνικών φορέων στο στάδιο της εφαρμογής των πολεοδομικών αποφάσεων.

Τρεις κατηγορίες συμφερόντων φαίνονται άμεσα από την εκτέλεση των πολεοδομικών αποφάσεων.

Οι ιδιοκτήτες, κατ' αρχήν, νομικά ή φυσικά πρόσωπα, των οποίων η συναίνεση στο στάδιο εφαρμογής των πολεοδομικών αποφάσεων επιδιώκεται στο όνομα της μεγαλύτερης κινητικότητας των εγγείων διαθέσιμων, του πιο αποτελεσματικού ελέγχου των κερδοσκοπικών τάσεων ή τέλος της μείωσης του κόστους εκτέλεσης των έργων υποδομής.

Ο κατασκευαστικός-τραπεζικός τομέας, κατά δεύτερο λόγο, του οποίου η συμμετοχή επιδιώκεται τόσο στο όνομα της μείωσης του κόστους εκτέλεσης των έργων υποδομής όσο και στο όνομα μιας μεγαλύτερης αποδοτικότητας των διαφόρων προγραμμάτων εφαρμογής.

Οι χρήστες, τέλος, του αστικού χώρου, των οποίων η συμμετοχή δεν είναι άμεσα συνυφασμένη με την επιδιώξη κάποιου επιχειρηματικού ή

οικονομικού οφέλους αλλά υπαγορεύεται από την ανάγκη ελαχιστοποίησης των κοινωνικών αντιδράσεων απέναντι στις επιλογές της κρατικής εξουσίας.

Το ελληνικό θεσμικό σύστημα της πολεοδομίας κατοχυρώνοντας κάποια θεσμικά εχέγγυα για τη συμμετοχή των δύο πρώτων κατηγοριών συμφερόντων, αφήνει ουσιστικά ακάλυπτη τη δυνατότητα συμμετοχής της τρίτης κατηγορίας.

Ας εξετάσουμε δύμας διεξοδικότερα την εκδήλωση των φαινομένων αυτών.

Η αντιμετώπιση των ιδιοκτητών ακινήτων από το ιωχύον θεσμικό σύστημα γίνεται σήμερα μέσα στα πλαίσια μιας διαχειριστικής λογικής με σκοπό την εξασφάλιση μιας πιό πιπτού συναίνεσης στην εφαρμογή των σχεδίων πόλεων και στην ενεργοποίηση των άλλων μηχανισμών απόκτησης έγγειας ιδιοκτησίας. Έτσι, εκτός από τους παραδοσιακούς μηχανισμούς ενημέρωσης και δυνατότητας υποβολής ενοτάσεων εκ μέρους των θιγόμενων ιδιοκτητών στο σάδιο εκπόνησης των πράξεων ρυμοτομίας ή των νεότερων πράξεων εφαρμογής¹, νεότεροι θεσμοί δύως η μεταφορά του συντελεστή δόμησης στηρίζονται αποκλειστικά στη συναίνεση του ενδιαφερόμενου ιδιοκτήτη για την ενεργοποίησή τους. Στο ίδιο πνεύμα φαίνεται να κινείται η διάταξη του άρθρου 12 παρ. 8 του ν. 1337/1983 που προβλέπει την επίσπευση της εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδίου σε μία πολεοδομική ενότητα ή τμήμα της μετά από προηγούμενη συμφωνία των ιδιοκτητών ως προς τον τρόπο με τον οποίο θα γίνουν οι απαιτούμενες εκχωρήσεις γης για την πραγματοποίηση της εισφοράς σε γη και τις τακτοποιήσεις οικοπέδων. (βλ. και Α. Γέροντα, 1986, σελ. 228). Ανάλογο, τέλος, θεσμός, αποτελεί το άρθρο 12 του Γ.Ο.Κ./1985 που αφορά την προαιρετική ενοποίηση των ακάλυπτων χώρων ενός Οικοδομικού Τετραγώνου μετά από απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των ιδιοκτητών του Ο.Τ., το οποίο δύμας μέχρι σήμερα δεν έχει τύχει εφαρμογής λόγω μη έκδοσης του απαιτούμενου Πρ. Δ/τος για την ενεργοποίησή του (βλ. και Γ. Γιαννακούρου, Π. Κάργα, Γ. Πρωτοψάλτη, 1988).

Η συμμετοχή του κατασκευαστικού-τραπεζικού τομέα επιδιώχθηκε μέσα από το θεσμό των Εταιρειών Μικτής Οικονομίας για την εκτέλεση έργων ενεργού πολεοδομίας. Όπως μάλιστα αναφέρεται χαρακτηριστικά στην εισηγητική έκθεση του ν. 947/1979, πρόβεση των συντακτών του ήταν να καταστήσουν, μέσω της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στις Εταιρείες Μικτής Οικονομίας, την ενεργό πολεοδομία πιο εύκαμπτη και πιο προσιτή στην ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα.

Αν δύμας το μοντέλο των γαλλικών Z.U.P και Z.A.C., πάνω στο οποίο στηρίχθηκε η σύλληψη των ελληνικών Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας, γνώρισε στη χώρα καταγωγής του μία σχετικά σύντομη άνθηση για να οδηγηθεί στη συνέχεια στο μαρασμό και στην εγκατάλειψη, στην Ελλάδα

1. Άρθρο 32 Ν. Δ/τος 17-7-16-8-1923 και άρθρο 12 παρ. 5 και 6 ν. 1337/1983.

η θεσμοθέτηση των Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας με τη μεν πρότη εκδοχή της, αυτήν του Ν.Δ/τος 1003/1971, προσέκρουσε στην παντελή αδιαφορία, με τη δε νεότερη παραλλαγή της, αυτήν του ν. 947/1979, προσέκρουσε στην αντίσταση του ελληνικού κατασκευαστικού τομέα. Αποτελούμενος από μελετητικά και κατασκευαστικά γραφεία μεσαίου και κυρίως μικρού μεγέθους και κεφαλαίων, που είχαν αναπτυχθεί και λειτουργήσει στην περίοδο της άνθησης της αποκαλούμενης «πολεοδομίας του οικοπέδου», ο τομέας αυτός είδε στο θερμό των Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας και των Εταιρειών μικτής Οικονομίας που απαιτούνταν για την ενεργοποίησή τους, την αδυναμία ανταπόκρισής του στις οικονομίες και τεχνικές απαιτήσεις της οργανωμένης δόμησης και τον συνακόλουθο κίνδυνο απορρόφησής του από μεγάλες ελληνικές και κυρίως ξένες Τεχνικές Εταιρείες.

Χαρακτηριστική της αντίληψης αυτής είναι η «απολογία» του Συλλόγου Αρχιτεκτόνων, όπως αυτή εκφράστηκε στο με αρ. πρωτ. 184/9-6-1979 δελτίο τύπου και σύμφωνα με την οποία από το μικρό και μεσαίο κεφάλαιο, τη μικρή επιχειρηση, τη μικρή μονάδα χώρου, τις περιορισμένες πολεοδομικές παρεμβάσεις περνάμε στο μεγάλο κεφάλαιο, στη μαζική παραγωγή κατοικίας και στα μεγάλα οικιστικά συγκροτήματα, τις πολεοδομικές παρεμβάσεις κλίμακας.

Οι αντιδράσεις που συνάντησε η απόπειρα εφαρμογής του νόμου 947/79, όχι μόνο από τον κατασκευαστικό τομέα αλλά και από τους ιδιοκτήτες γης, οδήγησαν σε συνεχείς τροποποιήσεις του που, χωρίς να τον καταργούν οριτά, αποδυνάμωσαν τις κυριότερες διατάξεις του (Πρ. Παυλόπουλος, 1988). Έτοι τα άρθρα 24 και 25 παρ. 1 του νόμου αυτού αντικαταστάθηκαν από το άρθρο 10 του ν. 1337/83, το οποίο εξασφάλισε τον πλήρη έλεγχο του Δημοσίου και των ΟΤΑ στις εταιρείες Μικτής Οικονομίας (51% των μετοχών) και κατάργησε παράλληλα την αυτοτελή δυνατότητα των ιδιωτικών επιχειρήσεων να συνιστούν ανώνυμες ή περιορισμένης ευθύνης εταιρείες ενεργού πολεοδομίας καταδικάζοντας έτοι την παρέμβαση του Κράτους στον τομέα της πολεοδομίας στη χώρα μας σε μία καθαρή λογική κανονιστικών ρυθμίσεων και κλείνοντας οριστικά ίσως για το μέλλον το κεφάλαιο της ενεργού πολεοδομίας. Η πρόσφατη απόπειρα επιστροφής στο καθεστώς του ν. 947/79 με διάταξη που περιλήφθηκε στο λεγόμενο «αναπτυξιακό νόμο»¹, εκφράζουμε την υπόθεση ότι θα έχει την ίδια τύχη μ' αυτές των προηγούμενων ετών, γιατί εξακολουθεί να θέλει να αγνοεί τα δομικά χαρακτηριστικά της συγκρότησης του τεχνικο-κατασκευαστικού τομέα στη χώρα μας, που ελάχιστα έχει διαφοροποιηθεί απ' αυτόν του 1979, καθιστώντας έτοι σχεδόν απαγορευτική την υλοποίηση του μοντέλου της κλίμακας και της εμβέλειας της ενεργού πολεοδομίας του νόμου αυτού.

Πριν όμως ολοκληρώσουμε την παράγραφο αυτή, θα ήταν παράλειψη αν δεν εξετάζαμε τη στάση του επίσημου θεσμικού πλαισίου στο θέμα

1. Βλ. άρθρο 98 παρ. 6 του ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101Α).

της συμμετοχής των χρηστών του αυτικού χώρου στην εφαρμογή των πολεοδομικών αποφάσεων μιας κατηγορίας, που δπως πολλές φορές έχει επισημανθεί (βλ. και Y. Tanguy, 1979), της οποίας τα κίνητρα συμμετοχής δεν συνδέονται πάντα με την προάσπιση ή προώθηση οικονομικών συμφερόντων, δπως αντίστοιχα συμβαίνει για τους ιδιοκτήτες ακινήτων και τον κατασκευαστικό τομέα.

Στο κρίσιμο αυτό θέμα, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο φαίνεται να παραμένει πιοτό και ακόμα περισσότερο να ενισχύει τις επιλογές που ήδη διαπιστώσαμε στο στάδιο της λήψης των πολεοδομικών αποφάσεων. Έτσι, είναι χαρακτηριστικό ότι η ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία δεν παρέχει καμία δυνατότητα παρέμβασης των τρίτων –όμοιων ιδιοκτητών, ανταγωνιστών, ενοικιαστών ή ομάδων προστασίας περιβάλλοντος– στη διαδικασία έκδοσης των διαφόρων αδειοδοτήσεων ή στις διαδικασίες εξαίρεσης από την κατεδάφιση και νομιμοποίηση αυθαίρετων κατασκευών, σε αντίθεση με τις νομοθεσίες των περισσότερων δυτικοευρωπαϊκών χωρών αλλά και των ΗΠΑ και του Καναδά (βλ. L' intervention du public dans les choix d'aménagement, 1985). Η οριτή επιβεβαίωση της επιλογής αυτής γίνεται παντηγυρικά στον Γ.Ο.Κ./1985, όπου τόσο στο άρθρο 4 παρ. 2 το δικαίωμα υποβολής ενοτάσεων κατά του χαρακτηρισμού κτιρίων ως διατηρητέων επιφυλάσσεται αποκλειστικά στους ιδιοκτήτες, νομείς ή κατόχους των ακινήτων δύο και στο άρθρο 3 παρ. 1, δπως αυτό αντικαταστάθηκε από το ν. 1772/1980, το δικαίωμα υποβολής ενοτάσεων ενώπιον των Ε.Π.Α.Ε. επιφυλάσσεται αποκλειστικά στους αιτούντες την έκδοση της άδειας οικοδομής.

Ο περιορισμός αυτός των θεσμικών εγγυήσεων συμμετοχής σε μόνους τους ιδιοκτήτες ακινήτων και ο αποκλεισμός των εν ευρείᾳ εννοία πολιτών, απόμων ή ομάδων συμφερόντων, οδηγεί αναπόφευκτα στην ανάπτυξη άλλων έμμεσων και συχνά άτυπων διόδων για τη νομιμοποίηση των συμφερόντων των κατηγοριών αυτών.

Τους τρόπους εκδήλωσης αυτής της έμμεσης, άτυπης νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων στην ελληνική πολεοδομική διοίκηση, που συχνά δίνουν γέννηση σε πρωτότυπες μορφές συμμετοχής στην παραγωγή των πολεοδομικών αποφάσεων, θα εξετάσουμε στη συνέχεια αυτής της μελέτης.

2. Η ανάπτυξη άτυπων μηχανισμών νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων

Η κεντρική υπόθεση εργασίας της μελέτης αυτής είναι ότι η ανάπτυξη έμμεσων άτυπων μηχανισμών νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων στην ελληνική πολεοδομική διοίκηση δρα ως παράγων εξισορρόπησης των ανεπαρκειών των επίσημων μηχανισμών νομιμοποίησης των συμφερόντων.

Οι έμμεσοι αυτοί μηχανισμοί νομιμοποίησης εμφανίζονται κυρίως με

δύο μορφές: ως αμφισβήτηση της νομιμότητας των πολεοδομικών αποφάσεων κατ' αρχήν, ως αμφισβήτηση της νομιμοποίησης των πολεοδομικών αποφάσεων κατά δεύτερο λόγο.

2.1. Η αμφισβήτηση της νομιμότητας των πολεοδομικών αποφάσεων

Οι δικαστικές προσφυγές, κυρίως αυτές που ασκούνται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, θεωρούνται παραδοσιακά μέσο ελέγχου της νομιμότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης τόσο στον τομέα της πολεοδομίας δύο και στους άλλους τομείς δράσης της διοίκησης. Αποτελούν δύμας ταυτόχρονα και παράλληλα μια μορφή έμμεσης συμμετοχής των ιδιωτικών συμφερόντων στην παραγωγή των πολεοδομικών αποφάσεων (J. Capion, 1987· G. Nichols, 1979). Η συμμετοχική αυτή διάσταση των δικαστικών πρασφυγών εκδηλώνεται στον τομέα της πολεοδομίας σε δύο κυρίως επίπεδα: στον τρόπο, κατ' αρχήν, που οι ιδιώτες αντιμετωπίζουν τις δικαστικές αυτές προσφυγές. Αποτελώνται κυρίως ένα μέσο συμπληρωματικής πίεσης των «θιγόμενων» ιδιοκτητών προς την πολεοδομική διοίκηση, συνιστούν παράλληλα το μόνο μέσο παρέμβασης των κοινωνικο-οικονομικών εκείνων συμφερόντων που η συμμετοχή τους δεν κατοχυρώνεται θεσμικά ούτε στο στάδιο λήψης ούτε στο στάδιο εφαρμογής των πολεοδομικών αποφάσεων. Εκδηλώνεται, κατά δεύτερο λόγο, στον τρόπο που οι δικαστικές αποφάσεις επηρεάζουν τελικά τη διαιρόφωση των αποφάσεων και πράξεων της διοίκησης καθιστώντας τον διοικητικό δικαστή ένα σημαντικό παράγοντα της διαδικασίας παραγωγής πολεοδομικών αποφάσεων.

Όσον αφορά το πρώτο επίπεδο εκδήλωσης της συμμετοχικής διάστασης των δικαστικών προσφυγών, αυτό είναι περισσότερο εμφανές στον τρόπο που η προσφυγή στον διοικητικό δικαστή αντιμετωπίζεται από τους «τρίτους», δηλαδή τους μη αποδέκτες της προσβαλλόμενης πράξης. Ο πάντας που παρατίθεται στη συνέχεια δείχνει την ποσοτική αύξηση της παρέμβασης των «τρίτων» στη δικαστική διαδικασία ενώπιον του ΣτΕ και έμμεσα μέσω αυτής στην αρχική διαδικασία λήψης αποφάσεων.

ΠΙΝΑΚΑΣ

	1987		1988		1989*	
	Αριθμός Προσφύγων	%	Αριθμός Προσφύγων	%	Αριθμός Προσφύγων	%
Αιτήσεις ακυρώσεως αποδεκτών	300	91,74	246	81,46	102	68
Αιτήσεις ακυρώσεως τρίτων	27	8,26	56	18,54	48	32
Σύνολο (των αποφάσεων στον τομέα της πολεο- δομίας)	327	100	302	100	150	100

*Τα στοιχεία του 1989, αφορούν μόνο τη νομολογία του α' εξαμήνου του 1989 του ΣτΕ.

Πηγή: G. Giannakourou, *Le cadre institutionnel de l' Urbanisme en Grèce*, 1990.

Πού δύναται να αποδώσουμε την ποσοτική αυτή αύξηση αιτήσεων ακυρώσεως από τρίτους τα τελευταία χρόνια; Δύο είναι κυρίως οι παράγοντες που συνετέλεσαν στην αύξηση αυτή: πρώτον, η ανάπτυξη μιας οικολογικής φιλολογίας τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας πίσω από την οποία καλύφθηκε συχνά η προσάσπιση καθαρά οικονομικών αιτημάτων ιδιοκτητών ακινήτων που δεν νομιμοποιούνται θεσμικά να παιρέψουν στην επίσημη διαδικασία λήψης αποφάσεων δεύτερον, η σταδιακή ανάπτυξη στο ΣτΕ μιας νομολογίας ευνοϊκής για τη δικαστική νομιμοποίηση των αιτήσεων των τρίτων όταν αυτές έχουν ως αντικείμενο την προστασία του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής.

Η σημασία προσφυγής στον διοικητικό δικαστή ως άτυπου νομιμοποιητικού μηχανισμού των ιδιωτικών συμφερόντων, αποδρέει κατά δεύτερο λόγο από τον τρόπο επίδρασης της δικαστικής κρίσης στην τελική διαμόρφωση της πολεοδομικής απόφασης. Ο τρόπος αυτός επίδρασης εκδηλώνεται σε δύο επίπεδα: πρώτον, στη διεύρυνση του κύκλου των προσώπων που συμμετέχουν στην παραγωγή της πολεοδομικής απόφασης δεύτερον σ' αυτό που η θεωρία, κυρίως του γαλλικού δημόσιου δικαίου, ονομάζει κανονιστική δύναμη του διοικητικού δικαστή, δηλαδή τη δυνατότητα του διοικητικού δικαστή να αποτελεί παράγοντα παραγής δικαίου (βλ. σχετικά D. Loschak, 1972).

Η διεύρυνση του κύκλου των συμμετεχόντων προκύπτει από την ανάπτυξη μιας νομολογίας στο ΣτΕ που αναγνωρίζει την ύπαρξη εινόδιου συμφέροντος για την αύξηση αιτήσεων ακυρώσεως κατά πράξεων της πολεοδομικής διοικησης σε τρίτους, μη αποδέκτες των προσβαλλόμενων πράξεων. Μ' αυτόν τον τρόπο, όπως εύστοχα έχει ειπωθεί, η ενέργεια της διοικητικής αρχής δεν δημιουργεί μια διμερή σχέση μεταξύ του απο-

δέκτη της πράξεως, αλλά μία σχέση τριγωνική: μεταξύ του τρίτου, ο οποίος προσβάλλει την πράξη και επιζητεί την ακύρωσή της, τον διοικουμένον, τον οποίο αφορά η πράξη και ο οποίος επιθυμεί να τη διατηρήσει, και της διοικήσεως. (Β. Σκουρής, 1979: 375).

Ποιοι είναι όμως οι τρίτοι που σύμφωνα με τη νομολογία του ΣtE νομιμοποιούνται στην άσκηση αιτήσεων ακυρώσεως;

Κατ' αρχήν, οι όμοροι ιδιοκτήτες, υπό την προϋπόθεση όμως ότι μπορούν να αποδείξουν ότι υφίστανται βλάβη στον ηλιασμό, φωτισμό, αερισμό των κτιρίων τους λόγω του δύκου, του ύψους, ή της θέσης του προσβαλλόμενου οικοδομήματος¹. Το ΣtE φαίνεται να προσανατολίζεται στη νομολογία του, ιδίως μετά την περιφήμη κήρυξη ορισμένων άρθρων του ΓΟΚ ως αντισυνταγματικών², στην αναγνώριση ενός κεκτημένου δικαιώματος στους ευνοϊκούς δρους δόμησης για το περιβάλλον, αυτού που η απόφαση 10/1988 χαρακτήρισε με τον όρο «πολεοδομικό κεκτημένο». Ο περιορισμός όμως του έννομου συμφέροντος για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως σ' αυτές τις περιπτώσεις μόνο στους όμορους ιδιοκτήτες και όχι σε οποιονδήποτε κάτοικο μιας πόλης ή περιοχής³ προσοδίδει στην έννοια του πολεοδομικού κεκτημένου έναν πραγματική γχαρακτήρα στο μέτρο που αυτό το κεκτημένο δρα τελικά σαν ένα επιπλέον μέσο αξιοποίησης και προστασίας των όμορων ιδιοκτητών ακινήτων.

Όσον αφορά στη συνέχεια τις αιτήσεις ακυρώσεως που ασκούνται από κατοίκους -ιδιοκτήτες ή μη- η νομολογία του ΣtE εμφανίζεται τα τελευταία χρόνια να κάνει σημαντικά ανοίγματα προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης του έννομου συμφέροντος. Έτσι έγινε δεκτό από το ΣtE το έννομο συμφέρον των κατοίκων μιας περιοχής να στραφούν κατά της εγκατάστασης μιας βιομηχανίας που προκαλεί βλάβη στην υγεία και τις καλλιέργειές τους⁴ ή να παέμβινύ υπέρ της διατήρησης μιας δασικής έκτασης⁵, το έννομο συμφέρον κατοίκων της Αθήνας να στραφούν κατά της χρησιμοποίησης ενός δημόσιου χώρου (πάρκου) ως χώρου θεαμάτων⁶ ή τέλος το έννομο συμφέρον κατοίκων περιοχής για την προσβολή άδειας εγκατάστασης λατομείου σε δασική έκταση⁷. Ακόμα πιο χαρακτηριστική φαίνεται να είναι προς την κατεύθυνση αυτή η απόφαση 660/1982 του ΣtE και σύμφωνα με την οποία αναγνωρίζεται η ύπαρξη έννομου συμφέροντος σε αλλού κάτοικο του Δήμου Ηρακλείου Κρήτης για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

1. ΣtE 10/1988, 780/1988, 366/1988, 2163/1988, 2931/1985.

2. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ΣtE 10/1988 (Ολομ.), 783/1988, 1159/1985 (Ολομ.) και 2365/1989.

3. Βλ. χαρακτηριστικά την απόφαση 948/1988 του ΣtE βάσει της οποίας απορρίφθηκε το έννομο συμφέρον ιδιοκτητών κατοίκων ενός οικοδομικού τετραγώνου αλλά μη ομόρουν να προσβάλλουν άδεια οικοδομής.

4. ΣtE 4576/1977.

5. ΣtE 4884/1987

6. ΣtE 2189/1982.

7. ΣtE 3277/1986.

Αρχετοί συγγραφείς είδαν στη διεύρυνση αυτή της έννοιας του έννομου συμφέροντος δείγματα μιας έμμεσης και σταδιακής αναγνώρισης της λαϊκής αγωγής από το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο (*actio popularis*) (βλ. Γ. Σιούτη, 1985· A. Σακελλαρόπουλος, 1985· A. Τάχος, 1983). Πιστεύουμε ότι τα ανοίγματα της νομολογίας του ΣτΕ, δύσο σημαντικά και αν θεωρηθούν, δεν αρκούν, να δικαιολογήσουν μία ανάλογη πρόβλεψη δεδομένου ότι πρόσφατες αποφάσεις του ίδιου δικαστηρίου δείχνουν ότι το ΣτΕ ταλαντεύεται πάντα ανάμεσα σε μία ευρεία ερμηνεία της έννοιας του έννομου συμφέροντος που να επεκτείνεται σε όλους του κατοίκους μιας περιοχής ή σε μία στενή ερμηνεία της ύπαρξης έννομου συμφέροντος, που κατοχύρωνται μόνον δικαιώματα συγκεκριμένων κατηγοριών ιδιοκτητών ακινήτων.

Εξίσου σημαντική με τη διεύρυνση της έννοιας του έννομου συμφέροντος για την κατοχύρωση του συμμετοχικού χαρακτήρα της δικαιοστικής προσφυγής, αποτελεί και η διαπλαστική επίδραση των δικαιοστικών αποφάσεων στο ίδιο το περιεχόμενο των πολεοδομικών αποφάσεων μέσω αυτού που παραπάνω αναφέραμε με τον όρο κανονιστική δύναμη του διοικητικού δικαστή. Πώς δημοσίευεται αυτή η διαπλαστική επίδραση;

Έκτος από τον έλεγχο των τυπικών κανόνων δικαιίου που αφορούν τις αρμοδιότητες οργάνων και τη διαδικασία εκδόσεως διοικητικών πράξεων, ο διοικητικός δικαστής κατά την εξέταση των αιτήσεων ακυρώσεως προβαίνει κυρίως στον έλεγχο και ερμηνεία των ουσιαστικών κανόνων δικαιίου των οποίων παραβίαση επικαλείται η υπό κρίση αίτηση. Με αφορμή αυτό τον έλεγχο ουσίας, ο δικαστής προβαίνει σε μία επανεξέταση των πολεοδομικών αποφάσεων μέσω της ερμηνείας των κανόνων δικαιίου και της εφαρμογής τους στις συγκεκριμένες επιδικεις σχέσεις. Συμβαίνει όμως συχνά ο διοικητικός δικαστής να υπερβαίνει τα δρια της απλής ερμηνείας για να προχωρήσει στη θεραπεία των κενών και αντιφάσεων των ισχυουσών διατάξεων μέσω της παραγωγής διορθωτικών κανόνων ή ακόμα και να προβαίνει στην αξιολόγηση και επιλογή μεταξύ αντίθετων ή συγχρουόμενων έννομων συμφερόντων. Κάτω απ' αυτό το πρόσμα ανάλυσης, ο τομέας των πολεοδομικών αποφάσεων εμφανίζεται σαν ένα κατ' εξοχήν ευνοϊκό πεδίο για την έκφραση της κανονιστικής δύναμης του διοικητικού δικαστή δεδομένου ότι, όπως έχει ήδη επισημανθεί, η διαδικασία της διευθέτησης των συμφερόντων στο χώρο είναι δομημένη στην αντίθεση που αντιτροσποτεύει αφενός ο εγγενής παρεμβατικός χαρακτήρας των πολεοδομικών κανόνων δικαιίου και αφετέρου οι φιλέλευθερες αρχές της ατομικής ιδιοκτησίας και της οικονομικής ελευθερίας στις οποίες στηρίζεται η άσκηση των δικαιωμάτων των ιδιοκτητών γης. (Y. Tanguy, 1979). Με την προσφυγή στον διοικητικό δικαστή, η θεμελιώδης αυτή αντίθεση μεταφέρεται από το πολιτικο-κοινωνικό και διοικητικό επίπεδο στο δικαιοτικό επίπεδο μετατρέποντας τον διοικητικό δικαστή σε διαιτητή της σύγκρουσης όπως αυτή εκφράζεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Έτσι, η δικαιοστική προ-

σφυγή δρα όχι μόνο σαν ένα μέσο συμμετοχής των διοικούμενων στις πολεοδομικές αποφάσεις αλλά παράλληλα και σαν ένα μέσο διαρκούς επιβεβαίωσης της ιστορικής νομιμοποίησης του πολεοδομικού δικαίου, που στα πλαίσια μάλιστα της πρόσφατα εκδηλωθείσας τάσης φιλελευθεροποίησής του σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, μπορεί να θεωρηθεί προδόγγυγλος μιας μεταβίβασης εξουσίας από τη νομοθετική προς τη δικαιοστική εξουσία. (βλ. J. Chevallier, 1987- H. Péritet-Magquet, 1986).

Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, η διατήλασική αυτή εξουσία του διοικητικού δικαστή στην παραγωγή των πολεοδομικών αποφάσεων, σπέρματα της οποίας μπορούν κατ' αρχήν να αναζητηθούν στη νομολογία τη σχετική με τη σύγκρουση των άρθρων 17 και 24 του Συντάγματος¹, εκδηλώθηκε στη σχετικά πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ που αφορά την αντισυνταγματικότητα διατάξεων του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού². Χαρακτηριστικό της νομολογίας αυτής, που δημιούργησε τα πιο αντιφατικά συναισθήματα τόσο στο χώρο των νομικών όσο και σ' αυτόν των τεχνικών³ είναι το γεγονός ότι ο διοικητικός δικαστής, προκειμένου να διαπιστώσει την ύπαρξη επιπτώσεων στον αεροισμό, φωτισμό και ηλιασμό μιας οικοδομής από την τοποθέτηση μιας άλλης, υπεισέρχεται σε κάθε συγκεκριμένη περιπτώση σε έμμεσο έλεγχο της αρχιτεκτονικής, αισθητικής και περιβαλλοντικής φύσης που υιοθετείται από την προσβαλλόμενη με αίτηση ακυρώσεως οικοδομική άδεια, δηλαδή σε έλεγχο της τεχνικής κρίσης της Διοίκησης, που σύμφωνα με τη μέχρι σήμερα πάγια νομολογία του ΣτΕ ήταν ανέλεγκτη από τον διοικητικό δικαστή⁴.

Μπορούμε λοιπόν να υποθέσουμε με βάση τη νομολογία αυτή, που μέχρι σήμερα έχει εμπνεύσει δεκάδες δικαιοστικών αποφάσεων στο πεδίο των πολεοδομικών αδειών που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή του ΓΟΚ/1985, ότι είμαστε μάρτυρες μιας σταδιακής μετάθεσης του κέντρου βάρους παραγωγής πολεοδομικών αποφάσεων από τη διοικητική στον διοικητικό δικαστή ή τουλάχιστον της ανάδειξης μιας συμπληρωματικής πηγής παραγωγής πολεοδομικών αποφάσεων προς αυτήν της διοικητικής μηχανής: Μια τέτοια υπόθεση δεν φαίνεται να μπορεί να επαληθευτεί τόσο για λόγους τεχνικούς όσο και για λόγους ουσιαστικούς.

Η τεχνική πολυτλοκύτητα των πολεοδομικών κανόνων κατ' αρχήν, που απαιτεί μια διεπιστημονική προσέγγιση τους, περιορίζει τη δυνατότητα του διοικητικού δικαστή να προβαίνει σε κρίσεις τεχνικού, αισθητικού, ή οικονομικού περιεχομένου χωρίς κίνδυνο επιστημονικής αυθαιρεσίας. Υπάρχουν επιπλέον επιλογές καθαρά πολιτικές που απορρέουν από τους εκλεγμένους εθνικούς ή τοπικούς άρχοντες και δεν μπορούν να αναληφθούν από τους διοικητικούς δικαστές, πρόσωπα μη εκλεγμένα, λόγω της περιορισμένης πολιτικής του ευθύνης. Θα πρέπει να επι-

1. ΣτΕ 1525/1981, 1239/1982, 4618/1986, 3277/1986, 361/1988.

2. Βλ. νομολογία σημείωσης 12

3. Βλ. τον ημερήσιο τύπο του α' εξαμήνου 1988.

4. ΣτΕ 1177/1984, 1288/1984, 1134/1985, 1402/1985, 3171/1986.

σημανθούν, τέλος, οι αντιστάσεις της ίδιας της διοίκησης στην προοπτική μιας πιθανής ενίσχυσης του ρόλου του διοικητικού δικαστή στην παραγωγή των πολεοδομικών αποφάσεων και κατά συνέπεια αποψιμωσης των δικών της αρμοδιοτήτων. Το σύνολο των ανεκτέλεστων δικαστικών αποφάσεων ή των περιπτώσεων εκείνων που η Διοίκηση τυπικά μεν εναρμονίζεται με τη νομολογία του ΣτΕ στην ουσία άμως, προχωρώντας σε νομοθετικές ή κανονιστικές μεταβολές, επιδιώκει να παρακάμψει τις δυσάρεστες γι' αυτήν αποφάσεις των δικαστηρίων δεν είναι λόγες (βλ. και Φ. Αρναούτογλου, 1990). Η περίπτωση ΓΟΚ/1985 και η απόπειρα περιγραφής των αποφάσεων του ΣτΕ, που χαρακτηρίσαν ορισμένα άρθρα του ως αντισυνταγματικά, μέσω του νεότερου νόμου 1772/1988, είναι ενδεικτική αυτής της τάσης της διοίκησης.

Με τα δεδομένα αυτά θα πρέπει να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι η δυνατότητα του διοικητικού δικαστή να παρέμβει στη διαδικασία παραγωγής πολεοδομικών αποφάσεων είναι περιορισμένη. Αν στα παραπάνω δεδομένα πρασθέσουμε αυτό που έχει επισημανθεί από πολλούς συγγραφείς, ότι δηλαδή, η προσφυγή στη δικαστική προστασία δεν είναι προσιτή σ' όλες τις κατηγορίες του πληθυσμού μιας χώρας τόσο για λόγους κοινωνικο-οικονομικούς όσο και για λόγους πολιτιστικούς, (βλ. G. Nichols, 1979, σελ. 102) καθώς επίσης και το γεγονός ότι στην πλειοψηφία τους οι αποφάσεις του ΣτΕ επί πολεοδομικών θεμάτων στάνια υπερβαίνουν το στάδιο του κλασικού ελέγχου της νομιμότητας για να υπεισέλθουν σε διορθωτικές ή συμπληρωματικές ερμηνείες της πολεοδομικής νομοθεσίας και σε έμμεση διαμόρφωση των κρινόμενων πολεοδομικών αποφάσεων, θα πρέπει να διατιστώσουμε ότι η προσφυγή στον διοικητικό δικαστή αποτελεί, παρά τα σημαντικά ανοίγματα της νομολογίας του ΣτΕ τα τελευταία χρόνια, έναν περιορισμένο ποσοτικά, έμμεσο τρόπο συμμετοχής στη διαδικασία παραγωγής των πολεοδομικών αποφάσεων.

Έτοι, ένα μεγάλο μέρος των πολιτών και κοινωνικών φορέων που διεκδικούν τη συμμετοχή τους στη διαδικασία παραγωγής των πολεοδομικών αποφάσεων είναι αναγκασμένο να καταφύγει σε άλλες εξώδικες μορφές αμφισβήτησης της αποκλειστικής κρίσης της πολεοδομικής διοίκησης και σε μία έμμεση νομιμοποίηση των συμφερόντων του. Τους τρόπους εκδήλωσης της αμφισβήτησης αυτής που πλήττουν την κοινωνική νομιμοποίηση των πολεοδομικών αποφάσεων θα εξετάσουμε στο τελευταίο μέρος της μελέτης αυτής.

2.2. Η αμφισβήτηση της νομομοποίησης των πολεοδομικών αποφάσεων

Ανάλογα με την ένταση με την οποία εκδηλώνεται η αμφισβήτηση αυτή εκ μέρους των διοικουμένων, δύο βαθμοί αμφισβήτησης μπορούν να διακριθούν: αφενός, οι ενέργειες διαμαρτυρίας, στις οποίες ο διοικούμενος βρίσκεται σε θέση άμυνας απέναντι στην υπεύθυνη διοικητική αρχή· α-

φετέρου, οι ενέργειες αντίστασης, στις οποίες ο διοικούμενος υιοθετεί μιαν επιθετική συμπεριφορά έναντι των αποφάσεων ή ενεργειών της διοίκησης που θεωρεί ότι δεν έχουν νομιμοποιητικό έρεισμα, συμπεριφορά που φθάνει είτε στην άρνηση εφαρμογής της απόφασης είτε ακόμα και στην ενσυνείδητη παραβίασή της. Και στις δύο περιπτώσεις, οι ενέργειες αυτές εκδηλώνονται ως επί το πλείστον έξω από συγκεκριμένους διαδικαστικούς κανόνες.

Στην πρώτη κατηγορία ενεργειών εντάσσονται οι διοικητικές ιεραρχικές ή χαριστικές προσφυγές, γνωστές και ως αιτήσεις θεραπείας (βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλο, 1982, σελ. 189 και επ.) που κατά κανόνα ασκούνται από τους αποδέκτες δυσμενών πολεοδομικών αποφάσεων, σπανιότερα δε από τους τρίτους, οι οποίοι προσανατολίζονται περισσότερο σε πιο κοινωνικοποιημένες μορφές αμφισβήτησης όπως η προσφυγή στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Η απλή ανάγνωση του ημερήσιου και εβδομαδιαίου τύπου αποκαλύπτει ότι, εκτός από την ανέξηση τα τελευταία χρόνια των μόνιμων στηλών που αναφέρονται σε περιβαλλοντικά και πολεοδομικά θέματα, φιλοξενούνται καθημερινά παρεμβάσεις και διαμαρτυρίες επαγγελματικών συλλόγων, επιτροπών κατοίκων, οικολογικών οργανώσεων κατά αποφάσεων ή ενεργειών της διοίκησης που θίγουν το περιβάλλον και την ποιότητα ζωής.

Τρίτη μορφή παρέμβασης, που εντάσσεται στην κατηγορία που αποκαλέσαμε παραπάνω με τον όρο ενέργειες διαμαρτυρίας, αποτελεί η προσφυγή στους εκλεγμένους άρχοντες και η πολιτικοποίηση της αμφισβήτησης. Η προσφυγή αυτή μπορεί στην πιο επίσημη μορφή της να πάρει τη μορφή ερωτήσεων και επερωτήσεων των βουλευτών προς τους αρμόδιους Υπουργούς. Μπορεί όμως εξίσου να ακολουθήσει πιο άτυπες μορφές, που στην πρακτική της ελληνικής πολεοδομικής –και όχι μόνον– διοίκησης είναι γνωστές με τον τύπο είτε της τηλεφωνικής παρέμβασης είτε της επίσκεψης του ενδιαφερόμενου βουλευτή προς την αρμόδια πολιτική ηγεσία του Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. και διαμεσολάρβησής του για την ευνοϊκή ή και απλά ταχύτερη διεκπεραιώση της υπόθεσης του «προστατευόμενου» πολίτη. Οι άτυπες αυτές μορφές παρέμβασης των εκλεγμένων αρχόντων προς τη διοίκηση και την πολιτική της ηγεσία γνωρίζουν ιδιαίτερη άνθηση στη χώρα μας δεδομένου ότι εναρμονίζονται και εντάσσονται πλήρως στο πελατειακό σύστημα οργάνωσης και δράσης των δημόσιων αρχόντων και της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Ακόμα πιο σημαντική σε έκταση αλλά και θεωρητικό ενδιαφέρον φαίνεται να αποτελεί στη χώρα μας, η δεύτερη μορφή αμφισβήτησης, που χαρακτηρίζεται από παραπάνω ως πράξη αντίστασης, και που παραπέμπει στην προβληματική της άρνησης εφαρμογής ή της παραβίασης των πολεοδομικών αποφάσεων. Το χαρακτηριστικό παράδειγμα εκδήλωσης της αμφισβήτησης αυτής αποτελεί στη χώρα μας η γνωστή πρακτική της αυθαίρετης δόμησης τόσο με την πρώτη ιστορική εκδοχή της, αυτή της κάλυψης αναγκών πρώτης κατοικίας το διάστημα 1950-1970, δύο και με τη σημερινή εκδοχή της, αυτή της σφροφής προς την παραθεριστική κα-

τοικία μέσου ή πολυτελούς χαρακτήρα. Η στρατηγική των «αυθαίρετων οικιστών» συνίσταται και στις δύο παραπάνω ιστορικές περιόδους εκδήλωσης του φαινομένου στη δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που, χάρις στις μετέπειτα κοινωνικο-πολιτικές πιέσεις που θα ακηθούν και στον πελατειακό χαρακτήρα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, θα ομαλοποιηθούν μέσω είτε της ατομικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση και νομιμοποίησης του αυθαίρετου κτίσματος είτε της ομαδικής ένταξης περιοχών αυθαίρετων στην επίσημη διαδικασία παραγωγής κατοικίας. Με την έννοια αυτή, η αυθαίρετη δύμηση συνιστά μια μοδφή αναδρομικής νομιμότητας εκ των υστέρων αναγνωρίσιμης ή για να χρησιμοποιήσουμε την ορολογία του G. Jellinek μια εκδήλωση της κανονιστικής δύναμης του πραγματικού (βλ. και Φ. Σπυρόπουλο, 1983).

Όπως και στην περόπτωση των ενεργειών διαμαρτυρίας έτσι και στην περόπτωση των πράξεων αντίστασης οι διάφορες μορφές αμφισβήτησης της νομιμοποίησης των πολεοδομικών αποφάσεων γεννούν παράλληλες αποφάσεις που διεκδικούν την ενσωμάτωσή τους στο επίσημο σύστημα παραγωγής πολεοδομικών αποφάσεων.

Πώς όμως γίνεται αυτή η ενσωμάτωση;

Σε άλλες περόπτωσεις οι ενέργειες διαμαρτυρίας δρουν σαν ένα απλό κίνητρο προς τη νομοθετικο-διοικητική έξουσία για την παραγωγή μιας καινούργιας απόφασης ή για την αναθεώρηση μιας απόφασης που κρίνεται ότι στερείται κοινωνικής, οικονομικής, πολιτικής ή ακόμα και νομικής νομιμοποίησης. Έτσι η αμφισβήτηση εμφανίζεται σαν ένας δυναμικός μηχανισμός παραγωγής αποφάσεων.

Η αποτελεσματικότητα του τόπου αυτού συμμετοχής εξαρτάται από το βαθμό δεκτικότητας της πολεοδομικής διοίκησης καθώς και από το ειδικό βάρος του εκάστοτε προβαλλόμενου αιτήματος και το βαθμό σύλλογικής υποστήριξής του. Έτσι παρατηρείται ότι τα αιτήματα εκείνα που συγχεντρώνουν μεγάλο ποσοστό σύλλογικής υποστήριξης έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα αποδοχής από ότι τα μεμονωμένα ατομικά αιτήματα. Το φαινόμενο αυτό εκδηλώνεται πιο έντονα στις περιπτώσεις που οι πιέσεις για την προώθηση ενός αιτήματος ασκούνται από οργανωμένες επαγγελματικές-κοινωνικές ομάδες οι οποίες παρουσιάζουν το πλεονέκτημα σε σχέση με τις ευκαιριακές συστειρώσεις συμφερόντων ότι έχουν συνέχεια και εμπειρία στη διεκδίκηση των αιτημάτων τους καθώς και ότι μπορούν να προκαλέσουν μεγάλο κοινωνικό κόστος σε περόπτωση μη ικανοποίησης των συμφερόντων τους. Κάτω απ' αυτό το πρόσμα θα πρέπει να ερμηνεύσουμε την επιτυχία ορισμένων συντεχνιακά οργανωμένων συμφερόντων στη διεκδίκηση των αιτημάτων τους (π.χ. οδηγοί ταξί, σύλλογοι μηχανικών) και την αντίστοιχη μικρή επιτυχία των πιέσεων και διεκδικήσεων που ασκούνται από ευκαιριακές και άτυπες συμφράξεις συμφερόντων, όπως οι κάτοικοι μιας γειτονιάς ή οι ομάδες πρωτοβουλίας δημοτών.

Αξίζει όμως να σημειωθεί πάλι στο σημείο αυτό, αυτό που επισημάνθηκε ήδη σε προηγούμενη παράγραφο του άρθρου αυτού, ότι δηλαδή η

εμβέλεια της συντεχνιακής αυτής νομιμοποίησης των συμφερόντων είναι πολύ περιορισμένη στη χώρα μας σε σχέση με το εύρος που η νεοσυντεχνιακή εκπροσώπηση και διαμεσολάβηση γνώρισε σε πολλές διτικοευρωπαϊκές χώρες κατά τη διάρκεια του '70 και '80. Οι λόγοι για την περιορισμένη αυτή εμβέλεια της συντεχνιακής νομιμοποίησης των συμφερόντων στη χώρα μας θα πρέπει να αναζητηθούν στον πελατειακό χαρακτήρα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, που ευνοεί κυρίως τις διαμεσολαβήσεις πολιτικού περιεχομένου αποθαρρύνοντας παράλληλα την ανάπτυξη διευθετήσεων επαγγελματικο-οικονομικού χαρακτήρα, καθώς και στον κρατικά ελεγχόμενο και έντονα κομματικοποιημένο χαρακτήρα των ελληνικών συνδικαλιστικών φορέων και οργανώσεων.

Η ενσωμάτωση της αμφισβήτησης στην επίσημη διαδικασία λήψης των πολεοδομικών αποφάσεων γίνεται, δπως είπαμε παραπάνω, είτε με την παραγωγή νέων αποφάσεων είτε με τη μερική ή ολική αναθεώρηση της αμφισβήτησης απόφασης ή ακόμα και πολιτικής σταν αυτή αναφέρεται σε σύνολο αποφάσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της τελευταίας αυτής περίπτωσης αποτελεί το «πάγωμα» του ν. 947/1979 μετά από τις οξύτατες αντιδράσεις που συνάντησε η απόπειρα εφαρμογής του και η σταδιακή αντικατάσταση των επίμαχων άρθρων του από τους νόμους 1221/1981 και 1337/1983. Είναι γνωστή ακόμα η μακροχρόνια αποτελεσματικότητα που έχει γνωρίσει η αυθαίρετη δύνητη ως μηχανισμός συμμετοχής στη διαδικασία παραγωγής πολεοδομικών αποφάσεων είτε αυτή εκδηλώνεται με τη μορφή διαπραγμάτευσης μιας ατομικής διοικητικής πράξης (π.χ. εξαίρεση από την κατεδάφιση) είτε με τη μορφή συνολικής αναθεώρησης ενός νόμου όπως στην περίπτωση μαζικής αμνησίας των πολεοδομικών παραβάσεων με την προώθηση ευεργετικών ρυθμίσεων, κατά κανόνα παραμονές βουλευτικών εκλογών. Δίπλα σ' αυτές τις χραυγαλέες μορφές διαπραγμάτευσης των πολεοδομικών αποφάσεων θα πρέπει να παραθέσουμε και την αποτελεσματικότητα που γνωρίζουν τα τελευταία χρόνια σε ορισμένους τομείς της πολεοδομικής διοίκησης, δπως οι αδειοδοτήσεις βιομηχανιών και ξενοδοχείων, οι λεγόμενες αιτήσεις θεραπείας των ενδιαφερόμενων επενδυτών, που παρά τον άτυπο χαρακτήρα τους και την ανεπαρκή νομική και ουσιαστική τους τεκμηρίωση, οδηγούν σε μεγάλο βαθμό στην επαναδιαπραγμάτευση της αρχικής απόφασης της διοίκησης ιδιαίτερα σταν συνοδεύονται από περιεχομένου.

Ενταγμένες σε μια συνολικότερη προοπτική οι πρακτικές που συνοπτικά παρουσιάστηκαν παραπάνω, μαρτυρούν μια ολοένα αυξανόμενη αποδυνάμωση των κανόνων του πολεοδομικού δικαίου, τόσο έναντι της διοίκησης όσο και έναντι των ιδιωτών, σε σημείο που μπορούμε να τις χαρακτηρίσουμε σαν μια μορφή «απορρύθμισης» του πολεοδομικού δικαίου. (για την έννοια της απορρύθμισης βλ. J. Chevallier, 1987· H. Pépinet-Marquet, 1986).

Αποδυνάμωση των διαδικαστικών κανόνων σε πρώτη φάση στο μέτρο

που τόσο η παρέμβαση των ιδιωτικών συμφερόντων στη διαδικασία παραγωγής αποφάσεων δύο και οι τρόποι ανταπόκρισης της διοικησης διεξάγονται κατά κανόνα έξω από τα θεσμοθετημένα διαδικαστικά πλαίσια. Η έλλειψη δημοσιότητας και θεσμικής κατοχύφωσης των διαδικασιών αυτών διαπραγμάτευσης των πολεοδομικών αποφάσεων οδηγεί στην ανάπτυξη παραπλευρών φαινομένων όπως η ενίσχυση του διαμεσολαβητικού ρόλου των εκλεγμένων αρχόντων και του τύπου, οδηγώντας έτοις σε μια διεύρυνση των συντελεστών της διοικητικής διαδικασίας παραγωγής αποφάσεων.

Αποδυνάμωση των ουσιαστικών κανόνων σε δεύτερη φάση, στο μέτρο που η ενσωμάτωση της αμφισβήτησης στις επίσημες πολεοδομικές αποφάσεις συνοδεύεται από την εξασθένηση, την προσαρμογή και τελικά την αλλαγή του κανόνα του πολεοδομικού δικαίου. Η περίπτωση της αυθαίρετης δόμησης και η έμμεση ή ανοιχτή ανοχή της πολιτείας απέναντι της, αποτελεί το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της άτυπης «απορρίθμισης» των πολεοδομικών κανόνων.

Αυτή η αποδυνάμωση των δομών του επίσημου συστήματος παραγωγής των πολεοδομικών αποφάσεων υπογραμμίζει τα δρια του παραδοσιακού μονομερούς μοντέλου λήψης αποφάσεων στο οποίο στηρίζεται το ελληνικό θεσμικό σύστημα της πολεοδομίας και φέρνει στο φως νέες τεχνικές παραγωγής των αποφάσεων και νομιμοποίησης των συμφερόντων. Αν δώμας η παρακαμή αυτού του μοντέλου, που παρουσιάστηκε στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες ήδη από τη δεκαετία του '70, οδήγησε σε έναν πλούσιο θεωρητικό προβληματισμό και σε σημαντικές θεσμικές καινοτομίες, στη χώρα μας –και αυτό αποτελεί την ιδιαιτερότητα του ελληνικού θεσμικού συστήματος της πολεοδομίας– δεν συνοδεύτηκε παρά από μικρο-βέλτισης και μικρο-προσαρμογές εμπειρικού χαρακτήρα που, αφήνοντας κατά βάση άθικτη τη φιλοσοφία του συστήματος, απέβλεψαν στην εκτόνωση των εκάστοτε έντονων πιέσεων και προβλημάτων. Είναι κάτω από το πρόσιμα αυτής της ανάλυσης που πρέπει να ερμηνευθεί η αρχική μας υπόθεση, δηλαδή το χαμηλό επύπεδο ανάπτυξης των επίσημων θεσμών συμμετοχής στη λήψη και εφαρμογή των πολεοδομικών αποφάσεων και η παραλληλή άνθηση άτυπων μηχανισμών νομιμοποίησης των ιδιωτικών συμφερόντων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Αργαούτογλου Φ. (1990): «Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας: η Επιτροπή του άρθρου 5 του ν. 1470/1984», *Νομικό Βήμα*, Τόμος 38, σσ. 1097-1123.
- Γέροντας Α. (1988): *Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων*, Α. Σάκοντας, Αθήνα.
- Γετίμης Π. (1988): *Η συγκρότηση των τοπικών κράτους στην Ελλάδα στα Προβλήματα ανάπτυξης των Κράτους Πρόσνοιας στην Ελλάδα, Εξάντας, Αθήνα*, σσ. 149-182.

- Γιαννακούρου Γ., Κάργα Π., Πρωτοψάλτης και Γ., Χαλκουτσάκη Ε. (1988): *Πειθαρική εφαρμογή των θεσμών της ενοποίησης των ακάλυπτων χωρών ενδιάμεσης Ο.Τ. και του Ενεργού Ο.Τ.*, Τ.Ε.Ε., Αθήνα.
- Capion J. (1987): *L'Etat de droit vu par le juge administratif* in L'Etat de Droit, Travaux de la Mission sur la modernisation de l'Etat publiés sous la direction de Dominique Colas, P.U.F., Paris.
- Chevallier J. (1987): *Les enjeux de la déréglementation* R.D.P., T2, σελ. 281 και επ.
- Giannakourou G. (1990): *Le cadre institutionnel de l'urbanisme en Grèce*, Thèse pour le doctorat de l'Université Paris XII.
- (L') *Intervention du public dans les choix d'aménagement* (1985): ouvrage collectif, A.D.E.F., Paris.
- (de) Laubadère A. (1974), «L'administration concerté» in *Mélanges en l'honneur du professeur M. Stasinopoulos*, L.G.D.J., Paris.
- Loschak D. (1972): *Le rôle politique du juge administratif français*, L.G.D.J., Paris.
- Μαλούτας Θ. και Ουκονόμου Δ. (1988): *Κράτος Πρόνοιας: το «πρότυπο» και η ελληνική εκδοχή του στα Προβλήματα ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα*, Εξάντας, Αθήνα, σσ. 13-55.
- Nichols G. (1979): (Sous la préparation de), *La technologie contestée*, O.C.D.E. Paris.
- Παυλόπουλος Πρ. (1988): «Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική δράση», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Τεύχος 33 σ.σ. 48-61 και τεύχος 34, σσ. 51-58.
- Périnet-Marquet H. (1986): «Réflexions sur la déréglementation de l'urbanisme», *Droit et Ville*, No 19, σσ. 105-120.
- Prats Y. (1979), *Réflexions sur la participation des administrés à l'aménagement urbain*, A.J.D.A., σελ. 59 και επ.
- Σακελλαρόπουλος Α. (1985): *Σκέψεις πάνω στο πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Σιούτη Γλ. (1985): *Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Σκουρής Β. (1979): *Η άσκηση των αιτήσεων ακυρώσεως από τρίτους*, Τιμητικός Τόμος του ΣτΕ 1929-1979, Σάκκουλας, Αθήνα, Τόμος I, σσ. 371-399.
- Σπηλιωτόπουλος Επ. (1982): *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Σπυρόπουλος Φ. (1983): *Η κανονιστική δύναμη του προγραμματικού*, Το Σύνταγμα, σελ. 105 και επ.
- Τάχος Α. (1983): *Η προστασία του περιβάλλοντος ως πρόβλημα νομοθετικό και διοικητικό*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Tangu Y. (1979): *Le règlement des conflits en matière d'urbanisme*, L.G.D.J. Paris.
- Φλογαΐτης Σπ. (1985), *Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Χριστοφιλόπουλος Δ. (1989): «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον Πολεοδομικό Σχεδιασμό» στο *Νέοι Θεσμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, σ.σ. 137-164.
- Χριστοφιλόπουλος Δ. (1990): *Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός-Προγραμματισμός*, Π. Σάκκουλας, Αθήνα.