

Γεωργία Γιαννακούρου
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Αθηνών

ΔΙΚΑΙΟ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ

| Χωροταξικός σχεδιασμός | Σχεδιασμός πόλεων και οικισμών
| Χρήσεις γης - Κανόνες δόμησης | Οικοδομική άδεια - Έλεγχος
κατασκευών | Αυθαίρετη δόμηση

Πρόλογος:
Κωνσταντίνος Μενουδάκος
Πρόεδρος ΑΠΔΠΧ, Πρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ.



ΔΙΚΑΙΟ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ

| Χωροταξικός σχεδιασμός | Σχεδιασμός πόλεων και οικισμών
| Χρήσεις γης - Κανόνες δόμησης | Οικοδομική άδεια -
Έλεγχος κατασκευών | Αυθαίρετη δόμηση

Δίκαιο Χωροταξίας & Πολεοδομίας

Γεωργία Γιαννακούρου

ISBN 978-960-622-522-2

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοαντιτύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Εκδοτική επιμέλεια: Στέλλα Χριστοφορίδου

Art Director: Μανίνα Δουραλή

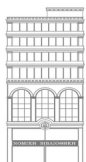
Υπεύθυνος Παραγωγής: Ανδρέας Μενούνος

Σελιδοποίηση: Ρούσσα Πετράτου

Παραγωγή: NB Production AM270219M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



Μαυρομχάλη 23 | 106 80 | Αθήνα
Τ 210 3678 800 | F 210 3678 819
www.nb.org | info@nb.org



member of Europe's 500
most innovative companies



Committed to excellence



Member of



Law Publishers in Europe

Γεωργία Γιαννακούρου
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Αθηνών

ΔΙΚΑΙΟ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ

| Χωροταξικός σχεδιασμός | Σχεδιασμός πόλεων και οικισμών
| Χρήσεις γης - Κανόνες δόμησης | Οικοδομική άδεια -
Έλεγχος κατασκευών | Αυθαίρετη δόμηση

Πρόλογος:

Κωνσταντίνος Μενουδάκος
Πρόεδρος του Συμβουλίου Επικρατείας ε.τ.



NOMIKH BIBLIOΘΗKH

Planning Law

Georgia Giannakourou, Associate Professor at the University of Athens

ISBN 978-960-622-522-2

Abstract: The book provides a comprehensive analysis of the core aspects of Greek planning law. It provides an insight into the objectives and scope of planning law, its origins and sources and its instruments and methods as well. It gives detailed attention to spatial planning, land use management and planning controls and enforcement. It incorporates the recent case law of the Council of State. This book is a systematic guide for both students and practitioners on this special area of Greek public law.

COPYRIGHT

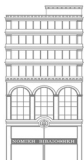
All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI



23 Mavromichali str. | 106 80 | Athens | Greece
T +30 210 3678 800 | F +30 210 3678 819
www.nb.org | info@nb.org



Στον Παύλο

Le droit de l'urbanisme est omniprésent : il régit l'espace dans lequel chaque citoyen vit et agit au quotidien, il détermine les projets individuels et collectifs de construction et d'aménagement, il affecte les droits et le patrimoine des propriétaires.

Ce droit a la réputation d'être complexe et instable. Mais il a une logique interne qui est ancienne et profonde et dont la compréhension est essentielle pour tous ceux qui ont à apprendre ou à utiliser cette branche de droit.

Xavier de Lesquen, Dynamiques du droit de l'urbanisme, 2018

Πρόλογος

I. Όπως είναι γνωστό, το Σύνταγμα του 1975 προνοεί για την προστασία του περιβάλλοντος, φυσικού, αστικού και πολιτιστικού. Έχουν περιληφθεί, κυρίως στο άρθρο 24, διατάξεις, οι οποίες, όπως ερμηνεύονται παγίως από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, περιέχουν δεσμεύσεις και επιταγές προς το νομοθέτη και τη Διοίκηση. Με τις διατάξεις αυτές, μεταξύ άλλων, επιβάλλεται η χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση της χώρας και, μάλιστα, διαγράφεται πλαίσιο ειδικότερων ρυθμίσεων και διαδικασιών προκειμένου να καταστεί εφικτή η εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων. Σε συμμόρφωση προς τις επιταγές αυτές εκδόθηκαν, σε σύντομο σχετικά χρόνο μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος, δύο σημαντικά νομοθετήματα. Στον τομέα της χωροταξίας ο Ν 360/1976 «Περί χωροταξίας και περιβάλλοντος», ο οποίος έτυχε πολύ μικρής εφαρμογής, και στον τομέα της πολεοδομίας ο Ν 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών», ο οποίος έμεινε κατουσίαν ανεφάρμοστος. Λίγο αργότερα η πολεοδομική νομοθεσία αναμορφώθηκε με ενδιαφέροντα νομοθετήματα, ορισμένες διατάξεις των οποίων αμφισβητήθηκαν αρχικά και αποτέλεσαν αντικείμενο δικαστικών διενέξεων, εκ των υστέρων όμως κρίνεται ότι είχαν θετικά αποτελέσματα. Πρόκειται για το ΠΔ 81/1980 «Περί ειδικών χρήσεων γης και ανωτάτων μεγεθών επιτρεπομένης εκμεταλλεύσεως οικοδομησίμων χώρων», τον Ν 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις», και τον Ν 1577/1985 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός».

Τα πρώτα αυτά νομοθετήματα της μεταπολιτευτικής περιόδου μπορούν να χαρακτηριστούν πρωτοπόρα διότι εισήγαγαν νέους θεσμούς και διαδικασίες μετά από το εμβληματικό ΝΔ της 17.7./16.8.1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών», με βάση το οποίο πολεοδομήθηκαν πόλεις και οικιστικές περιοχές επί ένα περίπου αιώνα και το οποίο αποτελεί τη νομική βάση για τη ρύθμιση, μέσω των προεδρικών διαταγμάτων που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότησή του, της δόμησης σε περιοχές εκτός σχεδίου. Μετά τα πρώτα αυτά νομοθετήματα, η νομική φιλολογία σε θέματα χωροταξίας και πολεοδομίας αναπτύχθηκε σημαντικά και εξελίχθηκε με γρήγορα βήματα, κυρίως κατά την τελευταία εικοσιπενταετία. Σε μία πρώτη περίοδο, από τα μέσα περίπου της δεκαετίας 1990, η εξέλιξη συνίσταται κυρίως στην ανάπτυξη της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία διαμορφώθηκαν ειδικότεροι κανόνες χωροταξίας και πολεοδομίας είτε με ευθεία εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων είτε με σύμφωνη προς το Σύνταγμα ερμηνεία υφι-

στάμενων διατάξεων της νομοθεσίας. Σε μεγάλο βαθμό, η νομολογία αυτή οδήγησε στις νομοθετικές ρυθμίσεις που ακολούθησαν. Η νομολογία π.χ., κατά την οποία η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού είχε πρακτικές συνέπειες ως προς τη δυνατότητα άσκησης ορισμένων δραστηριοτήτων, κατέστησε αναγκαία την ενεργοποίηση του χωροταξικού σχεδιασμού. Στη συνέχεια της πληθωρικής και δυναμικής νομολογίας της περιόδου αυτής εκδόθηκε, το 1999, ο Ν 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», και ακολούθως, κυρίως από τις αρχές του αιώνα, ψηφίστηκαν σημαντικά νομοθετήματα, με τα οποία αναμορφώθηκε πλήρως η νομοθεσία για τη χωροταξία, καθώς και η πολεοδομική νομοθεσία.

Ενόψει των νομοθετικών και νομολογιακών αυτών εξελίξεων παρουσιάστηκαν πολλές επιστημονικές εργασίες, κυρίως με τη μορφή μονογραφίας ή άρθρου και σχολιασμού δικαστικών αποφάσεων στα αναγνωρισμένου κύρους νομικά περιοδικά και επιθεωρήσεις γενικής ύλης, καθώς και στις εξειδικευμένες σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, χωροταξίας και πολεοδομίας νομικές επιθεωρήσεις, όπως το περιοδικό «Περιβάλλον και Δίκαιο» και η ιστοσελίδα «Νόμος και Φύση». Έλλειπε ωστόσο ένα εγχειρίδιο, ένα ολοκληρωμένο σύγγραμμα που να εξετάζει συνολικά και συνθετικά τους θεσμούς και τα μέσα χωροταξικής και πολεοδομικής οργάνωσης με βάση το νομοθετικό πλαίσιο, όπως έχει ήδη διαμορφωθεί μετά από πλείστες διαδοχικές νομοθετικές παρεμβάσεις, και τη σχετική νομολογία, η εξέλιξη της οποίας κατά τα τελευταία έτη παρουσιάζει επίσης ενδιαφέρον.

II. Αυτό το κενό καλύπτει το βιβλίο της καθηγήτριας Τζίνας Γιαννακούρου. Είναι ένα ολοκληρωμένο σύγγραμμα, στο οποίο αναπτύσσεται η έννοια της χωροταξίας και της πολεοδομίας και, συναφώς, το αντικείμενο του χωροταξικού και του πολεοδομικού δικαίου από το ανώτατο επίπεδο, το χωροταξικό σχεδιασμό, έως τις εξατομικευμένες εφαρμογές, όπως είναι οι οικοδομικές άδειες και οι ατομικές πράξεις που εκδίδονται με βάση τη νομοθεσία για τις αυθαίρετες κατασκευές.

Στο Μέρος Πρώτο του βιβλίου παρουσιάζεται η χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία στην ιστορική της διαδρομή, ακόμη και πριν από το θεμελιώδες ΝΔ της 17.7./16.8.1923, το οποίο εξακολουθεί να εφαρμόζεται εν μέρει. Η ιστορική αυτή περιδιάβαση έχει εξαιρετικό ενδιαφέρον και για τους νομικούς διότι η παρακολούθηση της εξέλιξης της νομοθεσίας και η γνώση των προγενέστερων διατάξεων και της αντίστοιχης νομολογίας καθιστά ευχερέστερη την κατανόηση και ορθότερη την ερμηνευτική προσέγγιση της σύγχρονης νομοθεσίας. Αυτή η διαπίστωση, που αφορά κάθε κλάδο του δικαίου, έχει ασφαλώς εφαρμογή και στους τομείς της νομοθετικής ύλης με έντονα τεχνικό χαρακτήρα, όπως είναι η χωροταξική και η πολεοδομική νομοθεσία.

Στο Μέρος Πρώτο αναπτύσσονται επίσης τα χαρακτηριστικά αφενός του χωροταξικού και αφετέρου του πολεοδομικού δικαίου και εξηγείται η διάκριση μεταξύ των δύο αυτών, συναφών αλλά διαφορετικών, κλάδων του δικαίου και η σχέση τους με άλλους δικαϊκούς κλάδους και κυρίως με το δημόσιο οικονομικό δίκαιο, με το οποίο έχει στενή σχέση το χωροταξικό δίκαιο, και με το δίκαιο περιβάλλοντος, με το οποίο διασταυρώνεται τόσο το χωροταξικό όσο και το πολεοδομικό δίκαιο.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η παρουσίαση των πρόσφατων νόμων, οι οποίοι ψηφίστηκαν κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης και συνδέονται με μνημονιακές δεσμεύσεις, κυρίως με δεσμεύσεις από το δεύτερο μνημόνιο. Την περίοδο αυτή ψηφίστηκε ο Ν 4269/2014, με τον οποίο θεσπίστηκε νέο πλαίσιο χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και ο οποίος καταργήθηκε στη συνέχεια με τον Ν 4447/2016, άλλα ειδικά νομοθετήματα, τα οποία εξακολουθούν να ισχύουν, όπως ο νόμος για την αξιοποίηση του ακινήτου του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού και της παράκτιας ολυμπιακής ζώνης και οι νόμοι με τους οποίους θεσπίστηκαν δύο νέα ειδικά μέσα πολεοδομικού σχεδιασμού, τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημόσιων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) και τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ). Προδήλως τα ειδικά αυτά νομοθετήματα δεν έχουν ως κύριο σκοπό την ορθολογικότερη χωροταξική οργάνωση της Χώρας, αλλά την προσέλκυση επενδύσεων. Από τα τρία σκέλη της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης μεγαλύτερο βάρος δίνεται στην οικονομική ανάπτυξη. Τα ειδικά αυτά σχέδια έχουν αρχίσει να εφαρμόζονται και θα είχε ενδιαφέρον η παρακολούθηση, με αντικειμενικό τρόπο και ψυχραιμία, των επιπτώσεων της εφαρμογής τους στο περιβάλλον και στο συνολικό πλαίσιο χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, στο οποίο οπωσδήποτε επιφέρουν ρωγμή.

Στο Μέρος Δεύτερο αναπτύσσεται το ισχύον νομικό πλαίσιο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Πρόκειται κατά βάση για το πλαίσιο που έχει θεσπιστεί με τον Ν 4447/2016. Όπως αναφέρει η συγγραφέας, με το νόμο αυτό εισάγεται ένα ιεραρχημένο, κατά επίπεδα και βαθμίδες, σύστημα σχεδιασμού, στο πλαίσιο του οποίου κάθε υποδεέστερο σχέδιο οφείλει να εναρμονίζεται προς τις κατευθύνσεις και ρυθμίσεις του αμέσως ανωτέρου. Βεβαίως η ιεραρχική δομή του χωρικού σχεδιασμού ίσχυε και κατά τις προϊσχύουσες ρυθμίσεις της χωροταξικής και της πολεοδομικής νομοθεσίας, αλλά με τον πρόσφατο νόμο επιχειρείται να συστηματοποιηθούν και ομαδοποιηθούν οι τύποι χωρικών σχεδίων. Για ορισμένα δε από τα σχέδια αυτά, κυρίως για σχέδια πολεοδομικού σχεδιασμού, επέρχονται και μεταβολές όχι μόνο ως προς την ονομασία, αλλά και ως προς το περιεχόμενό τους. Στο βιβλίο περιέχονται πίνακες με τα σχέδια κατά την ιεραρ-

χική τους σχέση, όπως προβλέπονται στο εισαγόμενο σύστημα, κατά τρόπο ώστε να αποτυπώνεται με ευκρίνεια το περιεχόμενο κάθε κατηγορίας σχεδίου και η θέση του στην ιεραρχία χωρικού σχεδιασμού. Η κατανόηση του εισαγόμενου συστήματος καθίσταται ευχερέστερη με τον παραλληλισμό και τη συσχέτιση που γίνεται από τη συγγραφέα προς τα προβλεπόμενα από τις προηγούμενες διατάξεις επίπεδα χωρικού σχεδιασμού και τα αντίστοιχα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια, τα οποία είχαν εφαρμοστεί επί μεγάλο χρονικό διάστημα και με τα οποία έχουν εξοικειωθεί ο νομικός και τεχνικός κόσμος, αλλά και οι πολίτες γενικότερα.

Τα τρία κεφάλαια του Μέρους Τρίτου έχουν ως αντικείμενο, αντιστοίχως, τις χρήσεις γης, τους κανόνες δόμησης και τον έλεγχο των οικοδομικών εργασιών. Με μία γενικότερη, αν και όχι ακριβολόγο, προσέγγιση μπορεί να θεωρηθεί ότι στα κεφάλαια αυτά εξετάζονται οι ρυθμίσεις του δικαίου της πολεοδομίας και της δόμησης, με την εφαρμογή των οποίων θεσμοί, νομικές αρχές και κανόνες συναντούν τις πραγματικότητες της ιδιωτικής και της επαγγελματικής ζωής του πολίτη. Στο στάδιο της εφαρμογής αυτής η δεσμευτικότητα των χωροταξικών και πολεοδομικών κανόνων εκδηλώνεται έναντι του πολίτη, ενώ η γενικότερου περιεχομένου και ανώτερου επιπέδου χωρικού σχεδιασμού νομοθεσία απευθύνεται κυρίως στη Διοίκηση. Στο στάδιο αυτό εμφανίζονται ανάγλυφα τα κενά και οι στρεβλώσεις κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας και η έλλειψη αποτελεσματικών ελεγκτικών μηχανισμών. Οι στρεβλώσεις αυτές έχουν δημιουργήσει γενικευμένη αντικανονικότητα, την οποία η Πολιτεία προσπαθεί να καταστήσει κανονικότητα με ρυθμίσεις αμφίβολης συμβατότητας με τους κανόνες της επιστήμης της χωροταξίας και πολεοδομίας και με τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες νομικές αρχές χωροταξικής διάρθρωσης της χώρας και πολεοδόμησης των οικισμών.

III. Το δίκαιο της χωροταξίας και της πολεοδομίας έχει ιδιαιτερότητες. Ανάγει σε νομικούς κανόνες έννοιες τεχνικές, περιέχει κανονιστικά κείμενα εκδιδόμενα από κυβερνητικά και άλλα διοικητικά όργανα που δεν εντάσσονται στους κλασσικούς τύπους διοικητικών πράξεων και στη διάκρισή τους σε κανονιστικές και ατομικές. Είναι και ένα δίκαιο διαρκώς εξελισσόμενο, αν ληφθεί υπόψη ότι στην ύλη του δεν περιλαμβάνονται μόνο τα βασικά νομοθετήματα που θέτουν το γενικό πλαίσιο χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι και αυτά ακόμη είναι ευμετάβλητα. Γενικότερα, η παρουσίαση του δικαίου αυτού είναι έργο δυσχερές.

Με το παρόν εγχειρίδιο η Τζίνα Γιαννακούρου, με το επιστημονικό της υπόβαθρο, την ερευνητική και διδακτική της πορεία και την εμπειρία της ως νομικού της πράξης και δικηγόρου, με συμμετοχή, μεταξύ άλλων, σε σημαντικές δίκες στο

Συμβούλιο της Επικρατείας, παρουσιάζει με σαφήνεια, ακρίβεια, πληρότητα και αντικειμενικά κριτικό πνεύμα τους νομικούς κανόνες χωροταξίας και πολεοδομίας. Θεωρώ ότι δεν πρόκειται μόνο για διδακτικό εγχειρίδιο, αλλά και για ένα σημαντικό βοήθημα για τους νομικούς της πράξης και για τις υπηρεσίες και φορείς με αρμοδιότητες σχετιζόμενες με τη χωροταξία, την πολεοδόμηση και τη δόμηση. Το βιβλίο αυτό με τις κριτικές επισημάνσεις της συγγραφέως αποτελεί και έναυσμα για περαιτέρω επιστημονική επεξεργασία εννοιών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, καθώς και αφορμή επανεξέτασης από τις αρμόδιες υπηρεσίες των πρακτικών τους και προβληματισμού ως προς την ανάγκη διορθωτικών νομοθετικών παρεμβάσεων.

Αθήνα, Φεβρουάριος 2019

Κωνσταντίνος Μενουδάκος

Προλογικό σημείωμα

Το παρόν εγχειρίδιο είναι καρπός πολυετούς ενασχόλησης της γράφουσας με το δίκαιο και τους θεσμούς της χωροταξίας και πολεοδομίας τόσο από την πλευρά της ακαδημαϊκής διδασκαλίας και έρευνας όσο και από την σκοπιά της νομικής πράξης. Σκοπός του είναι να παράσχει στους φοιτητές μια σύγχρονη βάση για τη μελέτη της διδασκόμενης ύλης, στους δε ασχολούμενους με την εφαρμογή του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου μια συστηματική πληροφόρηση για τους ισχύοντες κανόνες και τη νομολογιακή ερμηνεία τους.

Το δίκαιο της χωροταξίας και πολεοδομίας διαθέτει ευρύ αντικείμενο, καθώς ρυθμίζει την ανάπτυξη των ανθρώπινων δραστηριοτήτων σε χώρους διαφορετικής κλίμακας, όπως η πόλη, η περιφέρεια ή και το σύνολο της επικράτειας μιας χώρας. Θέτει το πλαίσιο για την οικιστική ανάπτυξη, τη χωροθέτηση παραγωγικών δραστηριοτήτων και υποδομών, την προστασία φυσικών τόπων και τη διατήρηση παραδοσιακών συνόλων και κτιρίων. Επηρεάζει, έτσι, άμεσα την άσκηση πολλών δικαιωμάτων, ιδίως των ιδιοκτησιακών, ενώ επηρεάζεται, με τη σειρά του, από τις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις και τους μετασχηματισμούς του χώρου. Αυτό εξηγεί και τη μεταβλητότητα των κανόνων του. Από την άλλη πλευρά, το δίκαιο αυτό χαρακτηρίζεται από μία αδιαμφισβήτητη δυναμική, στο μέτρο που καλείται να συναιρέσει στους κόλπους του διαφορετικές και, συχνά, ανταγωνιστικές προτεραιότητες: την αποτελεσματική χρήση της γης, την ανάπτυξη και την ευημερία, τη χωρική συνοχή αλλά και τη συνετή διαχείριση των φυσικών πόρων και την προστασία της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς. Τα ιδιαίτερα αυτά χαρακτηριστικά του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου επιχειρεί να αναδείξει το ανά χείρας έργο, μέσω της συστηματικής ανάλυσης των σκοπών, των εννοιών, των μεθόδων και των εργαλείων του.

Το εγχειρίδιο αποδίδει το ισχύον δίκαιο της χωροταξίας και πολεοδομίας στην Ελλάδα, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί μέσα από τις αλληπάλληλες παρεμβάσεις του νομοθέτη, την πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και τη συμβολή της θεωρίας. Αν και η σύγκριση με αλλοδαπά δίκαια εκφεύγει του σκοπού του, επιλεγμένες αναφορές σε βασικές έννοιες και θεσμούς πολεοδομικών δικαίων της αλλοδαπής γίνονται σε επιμέρους σημεία του βιβλίου, συνοδευόμενες από σχετική βιβλιογραφία που μπορεί να διευκολύνει την περαιτέρω έρευνα για όποιον το επιθυμεί. Για τη διευκόλυνση του αναγνώστη παρατίθεται, επίσης, στο τέλος του βιβλίου γλωσσάριο με βασικούς χωροταξικούς και πολεοδο-

μικούς όρους, οι οποίοι αναφέρονται ή επεξηγούνται αναλυτικότερα σε επιμέρους ενότητες του βιβλίου.

Το δίκαιο της χωροταξίας και της πολεοδομίας είναι μεταξύ των κλάδων εκείνων του δικαίου που υπέστησαν μεγάλες αλλαγές κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Έτσι, σε διάστημα ολίγων ετών, αναμορφώθηκε η νομοθεσία του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και των χρήσεων γης, τροποποιήθηκε το καθεστώς της εισφοράς σε γη και χρήμα, ρυθμίστηκε εξ υπαρχής ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης και αντικαταστάθηκε, με διαδοχικούς νόμους, το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την έκδοση και εφαρμογή των οικοδομικών αδειών και την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης. Στο παρόν βιβλίο καταβάλλεται προσπάθεια να εκτεθούν οι εξελίξεις αυτές με εύληπτο τρόπο, με συνοπτική παρουσίαση, όπου κρίθηκε απαραίτητο, και των παλαιότερων διατάξεων που είτε καταργήθηκαν είτε διατηρούνται μεταβατικώς σε ισχύ, ώστε να κατανοηθούν καλύτερα οι σχετικές μεταβολές.

Θερμές ευχαριστίες για τον τιμητικό πρόλογο του βιβλίου απευθύνονται στον Πρόεδρο ε.τ. του Συμβουλίου της Επικρατείας και Πρόεδρο της Επιστημονικής Εταιρείας Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας κ. *Κωνσταντίνο Μενουδάκο*. Οι κατά καιρούς συζητήσεις μας και ανταλλαγές απόψεων για ειδικότερα θέματα του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου παρείχαν γόνιμο έδαφος για περαιτέρω σκέψεις και προβληματισμούς.

Ευχαριστίες οφείλονται, επίσης, και στη «Νομική Βιβλιοθήκη» για τη φροντίδα με την οποία περιέβαλε την παρούσα έκδοση και, ιδίως, στη Στέλλα Χριστοφορίδου για το ενδιαφέρον και τη συνδρομή της.

Αθήνα, Φεβρουάριος 2019

Γεωργία Γιαννακούρου

Κυριότερες συντομογραφίες

ΑΕΠΟ	Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων
ΑΝ	αναγκαστικός νόμος
ΒΔ	βασιλικό διάταγμα
ΒΙΠΕ	Βιομηχανική Περιοχή
ΒΕΠΕ	Βιομηχανική και Επιχειρηματική Περιοχή
βλ.	βλέπετε
ΓΟΚ	Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
επ.	επόμενα
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου (περιοδικό)
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη (περιοδικό)
επ.	επόμενα
επιμ.	επιμέλεια
επταμ.	επταμελής
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΧΑΔΑ	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίου Ακινήτου
ΕΣΧΑΣΕ	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης
ΕΤΒΑ	Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕτΚ	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
ΕΧΣ	Ειδικό Χωρικό Σχέδιο

ΖΑΑ	Ζώνες Αστικού Αναδασμού
ΖΕΕ	Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης
ΖΟΕ	Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου
ΖΥΣ	Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ΘΠΑΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
κ.ά.	και άλλα
ΚΑΑΑ	Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων
ΚΒΠΝ	Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας
ΚΕΝΑΚ	Κανονισμός Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων
ΚΕΣΥΠΟΘΑ	Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων
κ.λπ.	και λοιπά
κ.υ.α.	κοινή υπουργική απόφαση
ΜΣΔ	Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης
Ν	νόμος
ΝΔ	νομοθετικό διάταγμα
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ΝΟΚ	Νέος Οικοδομικός Κανονισμός
ν.π.δ.δ.	νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ολομ.	Ολομέλεια
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Αναπτύξεως
ό.π.	όπου παραπάνω
Ο.Τ.	οικοδομικό τετράγωνο
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑΕΣ	Περιοχές Αυξημένης Επιβάρυνσης Συντελεστή
παρ.	παράγραφος
παρατ.	παρατήρηση
ΠΔ	προεδρικό διάταγμα
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας
περ.	περίπτωση
ΠερΔικ	Περιβάλλον και Δίκαιο (περιοδικό)
ΠΕΡΠΟ	Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενη Πολεοδόμησης

ΠΟΑΠΔ	Περιοχή Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΠΟΤΑ	Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
ΠΠΑΙΠ	Περιοχή Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδόμησης
ΠΠΠ	Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο
πρβλ.	παραβάλετε
ΠΣΕ	Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής
π.χ.	παραδείγματος χάριν
ΡΣΑ	Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας
σ.δ.	συντελεστής δόμησης
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
σελ.	σελίδα
σκ.	σκέψη
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΜΠΕ	Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σύντ.	Σύνταγμα
ΣΥΠΟΘΑ	Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων
ΣΧΟΟΑΠ	Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
τ.μ.	τετραγωνικά μέτρα
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΤΧΣ	Τοπικό Χωρικό Σχέδιο
ΥΔΟΜ	Υπηρεσίες Δόμησης
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΕΝ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως

AIDRU	Association Internationale de Droit de l'Urbanisme
CEC	Commission of the European Communities
CEMAT	Conférence Européenne des Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire
CE	Conseil d'État
ed./eds.	editor/editors
ibid.	ibidem (στο ίδιο)
ICZM	Integrated Coastal Zone Management
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PAP/RAC	Priority Actions Program/Regional Activity Centre
TDR	Transfer of Development Rights
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Program

Περιεχόμενα

Πρόλογος.....	IX
Προλογικό σημείωμα	XVII
Κυριότερες συντομογραφίες.....	XIX

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ, ΠΗΓΕΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Κεφάλαιο Α΄

ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΓΝΩΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

1. Αντικείμενο και σκοπός του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου	
1.1. Ορισμός.....	3
1.2. Ο χώρος ως αντικείμενο χωροταξικής και πολεοδομικής ρύθμισης	3
1.3. Ο σχεδιασμός του χώρου	6
2. Λειτουργία και χαρακτηριστικά του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου	
2.1. Οι κανόνες του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου	7
Α. Ο πρωτεύων ρόλος του δημοσίου δικαίου	7
Β. Οι κανόνες ιδιωτικού δικαίου	8
2.2. Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου	10
Α. Δίκαιο με προγραμματικό και κατευθυντήριο χαρακτήρα.....	11
Β. Δίκαιο με ποικιλία νομικών εργαλείων και ρυθμιστικών τεχνικών.....	12
Γ. Δίκαιο με διαφοροποιημένα χωρικά έκφραση.....	13
Δ. Δίκαιο ευμετάβλητο.....	14
3. Σχέση του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου με άλλους συγγενείς κλάδους δικαίου	14

3.1. Χωροταξικό δίκαιο και δημόσιο οικονομικό δίκαιο	14
3.2. Χωροταξικό-πολεοδομικό δίκαιο και δίκαιο περιβάλλοντος	16
3.3. Πολεοδομικό δίκαιο και οικοδομικό δίκαιο	17

Κεφάλαιο Β'

ΠΗΓΕΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

1. Το εσωτερικό δίκαιο	
1.1. Το συνταγματικό πλαίσιο της χωροταξίας και της πολεοδομίας	19
Α. Το άρθρο 24 του Συντάγματος	20
Β. Άλλες Συνταγματικές διατάξεις	26
1.2. Το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο	33
2. Η αυξανόμενη επιρροή του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου	34
2.1. Διεθνείς συμβάσεις με χωροταξική και πολεοδομική διάσταση	35
Α. Η Σύμβαση της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς	35
Β. Η Σύμβαση της Φλωρεντίας για την προστασία του τοπίου	37
Γ. Το Πρωτόκολλο για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου	37
Δ. Διακηρύξεις του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών	40
2.2. Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	41
2.3. Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	43
Α. Το ενωσιακό δίκαιο περιβάλλοντος	43
Β. Η νομοθεσία της ΕΕ για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων	45
Γ. Η οδηγία 2014/89/ΕΕ περί θεσπίσεως πλαισίου για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό	47
Δ. Η ευρωπαϊκή πολιτική οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής	49

Κεφάλαιο Γ'

Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Οι απαρχές	51
---------------------	----

1.1. Η Ελλάδα μετά την ανακήρυξη της Ανεξαρτησίας: από την οθωμανική στην ευρωπαϊκή πόλη	51
1.2. Ρυθμίσεις για την ευταξία και την υγιεινή των πόλεων και κωμών	53
2. Η εξέλιξη.....	56
2.1. Οι Βενιζελικές μεταρρυθμίσεις	57
2.2. Το ΝΔ της 17.7.1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών»	61
3. Η ωρίμανση και οι προοπτικές	
3.1. Η ρύθμιση του χώρου κατά τη μεταπολεμική περίοδο	65
3.2. Θεσμικές τομές και μεταρρυθμίσεις κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο	69
3.3. Το χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης.....	75

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Κεφάλαιο Α΄

ΤΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΑ ΣΧΕΔΙΑ:

ΕΙΔΗ, ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ, ΝΟΜΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

1. Τύποι χωρικών σχεδίων: η διεθνής κατάταξη	87
1.1. Τα σχέδια γενικού προσανατολισμού	88
1.2. Τα στρατηγικά σχέδια.....	89
1.3. Τα σχέδια-πλαίσια.....	92
1.4. Τα σχέδια ρυθμιστικού χαρακτήρα	93
2. Τα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια κατά τον Ν 4447/2016	
2.1. Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού κατά τον Ν 4447/2016	95
Α. Η διάκριση του χωρικού σχεδιασμού σε στρατηγικό και ρυθμιστικό	95
Β. Επίπεδα σχεδιασμού και κατηγορίες χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων	98

Γ. Τα κυριότερα χαρακτηριστικά του νέου συστήματος χωρικού σχεδιασμού	98
2.2. Ρυθμιστικό περιεχόμενο και όργανα έγκρισης των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων	102
Α. Τα χωροταξικά πλαίσια	102
Β. Τα πολεοδομικά σχέδια	104
2.3. Διαδικασία στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης	106
2.4. Ιεράρχηση και εναρμόνιση χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων	107
Α. Η ιεραρχική δομή του συστήματος χωρικού σχεδιασμού κατά τον Ν 4447/2016	107
Β. Οι μέθοδοι εναρμόνισης: συμφωνία, συμβατότητα, συνεκτίμηση	108
Γ. Ο διοικητικός έλεγχος συμβατότητας	109
3. Νομική φύση και δεσμευτικότητα χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων	111
3.1. Η ιδιότυπη νομική δεσμευτικότητα των Ειδικών και των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων	113
3.2. Τα Τοπικά και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια ως διοικητικές πράξεις μικτού περιεχομένου	118
3.3. Τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής	119
Α. Το πολεοδομικό σχέδιο ως κανονιστική ή γενική ατομική πράξη	119
Β. Νομικές συνέπειες από την έγκριση του πολεοδομικού σχεδίου	121
Γ. Η πράξη εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδίου	124

Κεφάλαιο Β΄

ΕΙΔΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΧΩΡΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ - ΕΙΔΙΚΑ ΚΑΘΕΣΤΩΤΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΗΣΗΣ

1. Χωρικός σχεδιασμός οργανωμένων υποδοχέων παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων	129
1.1. Οι Οργανωμένοι Υποδοχείς Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων	129
1.2. Οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων	131
1.3. Οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης	133

2. Χωρικός σχεδιασμός δημοσίων ακινήτων και ακινήτων στρατηγικών επενδύσεων	
2.1. Τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων	136
2.2. Τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων	140
3. Ειδικά καθεστώτα πολεοδόμησης	
3.1. Πολεοδόμηση οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους.....	141
3.2. Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας μέσα σε ΖΟΕ	143
3.3. Πολεοδόμηση με ιδιωτική πρωτοβουλία	145

Κεφάλαιο Γ'

ΤΑ ΜΕΣΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

1. Τα μέσα εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού κατά το ΝΔ της 17.7.1923	152
1.1. Η ρυμοτομική απαλλοτρίωση	153
Α. Σκοπός - Δημόσια ωφέλεια - Αιτιολογία	153
Β. Κήρυξη	154
Γ. Υπόχρεοι προς αποζημίωση	156
Δ. Συντέλεση	158
Ε. Άρση μη συντελεσμένης ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης	159
1.2. Η τακτοποίηση και προσκύρωση οικοπέδων	160
Α. Έννοια αρτιότητας και οικοδομησιμότητας	160
Β. Τακτοποίηση οικοπέδου	162
Γ. Προσκύρωση	165
Δ. Η ευεργετική διάταξη του άρθρου 25 του Ν 1337/1983	166
1.3. Η Κτηματική Ομάδα	168
2. Νεότεροι μηχανισμοί εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού	
2.1. Η εισφορά σε γη και χρήμα	170
Α. Η εξέλιξη του θεσμού	170
Β. Το σύστημα εισφοράς σε γη και χρήμα μετά τον Ν 4315/2014	173
2.2. Το δικαίωμα προτίμησης	177
2.3. Ο αστικός αναδασμός	178
2.4. Η μεταφορά συντελεστή δόμησης	181

A. Έννοια συντελεστή δόμησης	181
B. Έννοια και σκοπός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης	182
Γ. Η μεταφορά συντελεστή δόμησης ως αποζημιωτικός μηχανισμός	183
Δ. Βαρυνόμενα ακίνητα: η εξέλιξη της νομολογίας.....	184
Ε. Ωφελούμενα ακίνητα και ζώνες υποδοχής συντελεστή δόμησης	186

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

ΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΧΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΟΜΗΣΗΣ ΚΑΙ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

Κεφάλαιο Α΄

ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ

1. Έννοια χρήσεως γης	193
2. Η ταξινόμηση των χρήσεων γης σε κατηγορίες	
2.1. Ταξινόμηση και διαχωρισμός των χρήσεων γης	194
2.2. Η κατηγοριοποίηση των χρήσεων γης στην ελληνική πολεοδομική νομοθεσία.....	196
3. Το σύστημα χρήσεων γης κατά το ΠΔ 59/2018	
3.1. Πεδίο εφαρμογής	198
3.2. Γενικές και ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης	199
4. Νομολογιακοί περιορισμοί στην ανάμειξη και μεταβολή των χρήσεων γης	205
4.1. Ο κανόνας της τυποποίησης των χρήσεων γης.....	206
4.2. Ο κανόνας της μη επιδείνωσης του καθεστώτος των χρήσεων γης	207
5. Έννομες συνέπειες από την παραβίαση των κανόνων περί χρήσεων γης	210

Κεφάλαιο Β'

ΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

1. Γενικοί κανόνες δόμησης: ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός	215
2. Κανόνες δόμησης σε περιοχές εντός σχεδίου πόλεως	217
2.1. Έννοια περιοχών εντός σχεδίου πόλεως	217
2.2. Οι ειδικοί κανόνες δόμησης στις εντός σχεδίου πόλεως περιοχές	218
2.3. Σχέση των ειδικών κανόνων δόμησης προς τις γενικές διατάξεις του ΝΟΚ.....	219
2.4. Ανώτατα όρια συντελεστών δόμησης	221
3. Κανόνες δόμησης σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως.....	221
3.1. Το νομικό πλαίσιο της εκτός σχεδίου δόμησης.....	221
3.2. Η έννοια του γηπέδου.....	223
3.3. Οι γενικές διατάξεις για τα γήπεδα.....	223
Α. Αρτιότητα κατά κανόνα και αρτιότητα κατά παρέκκλιση	223
Β. Η απαίτηση υπάρξεως προσώπου επί εθνικής, επαρχιακής ή δημοτικής οδού	224
Γ. Όροι δόμησης	226
3.4. Οι ειδικές διατάξεις ανά κατηγορία κτιρίου	227
3.5. Περιορισμοί της εκτός σχεδίου δόμησης για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος	228
4. Κανόνες δόμησης σε οικισμούς που στερούνται πολεοδομικού σχεδίου	
4.1. Δόμηση σε οικισμούς προϋφιστάμενους του 1923.....	232
Α. Οι ρυθμίσεις του από 2/13.3.1981 ΠΔ/τος	232
Β. Τρόπος και διαδικασία καθορισμού ορίων.....	233
Γ. Όροι δόμησης.....	234
4.2. Δόμηση σε οικισμούς με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους	236
Α. Το ΠΔ της 24.4./3.5.1985: πεδίο εφαρμογής	236
Β. Κατηγοριοποίηση οικισμών	237
Γ. Διαδικασία οριοθέτησης.....	239
Δ. Γενικοί όροι δόμησης.....	242

5. Δόμηση σε παραδοσιακούς οικισμούς και προστατευόμενα οικιστικά σύνολα	242
---	-----

Κεφάλαιο Γ΄

Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

1. Η οικοδομική άδεια	
1.1. Αντικείμενο και σκοπός της οικοδομικής άδειας.....	245
1.2. Κατηγορίες οικοδομικών αδειών	245
Α. Οικοδομική άδεια.....	246
Β. Προέγκριση οικοδομικής άδειας.....	247
Γ. Έγκριση εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας.....	248
Δ. Έγκριση εκτέλεσης εργασιών	249
Ε. Έγκριση εργασιών αποπεράτωσης αυθαίρετης κατασκευής.....	249
ΣΤ. Εργασίες για τις οποίες δεν απαιτείται οικοδομική άδεια ή έγκριση εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας.....	249
1.3. Έκδοση οικοδομικών αδειών	250
1.4. Ισχύς, αναθεώρηση και ενημέρωση οικοδομικών αδειών	252
Α. Ισχύς	252
Β. Αναθεώρηση	253
Γ. Ενημέρωση φακέλου	254
2. Έλεγχος εφαρμογής οικοδομικών αδειών	
2.1. Η υποχρέωση ελέγχου	255
2.2. Τρόπος ελέγχου	255
2.3. Οι Ελεγκτές Δόμησης	257
Α. Μια καινοτομία του Ν 4030/2011: ο θεσμός των Ελεγκτών Δόμησης	257
Β. Προσόντα, ασυμβίβαστα και αρμοδιότητες των Ελεγκτών Δόμησης	257
Γ. Έλεγχος και παρακολούθηση του έργου των Ελεγκτών Δόμησης	259
Δ. Τα πορίσματα των Ελεγκτών Δόμησης και η επιβολή των κυρώσεων	260
2.4. Κυρώσεις για τη μη ορθή εφαρμογή των οικοδομικών αδειών	261

3. Αυθαίρετες κατασκευές - Αυθαίρετες αλλαγές χρήσεως	
3.1. Το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης και οι προσπάθειες νομοθετικής αντιμετώπισής του: ιστορική αναδρομή	262
3.2. Το ισχύον νομοθετικό καθεστώς	268
Α. Έννοια και διακρίσεις των αυθαιρέτων.....	269
Β. Διαπίστωση και χαρακτηρισμός αυθαιρέτων.....	271
Γ. Απαγόρευση σύνδεσης με δίκτυα κοινής ωφέλειας	272
Δ. Απαγόρευση δικαιοπραξιών	272
Ε. Κυρώσεις	273
3.3. Το ειδικό καθεστώς των αυθαίρετων κατασκευών και αλλαγών χρήσης που έχουν συντελεστεί πριν από την 28.7.2011	274
3.4. Οι δράσεις περιβαλλοντικού ισοζυγίου	276
Βιβλιογραφία.....	277
Γλωσσάριο βασικών χωροταξικών και πολεοδομικών όρων	291
Αλφαβητικό ευρετήριο	297

Κεφάλαιο Α΄

ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ

1. Έννοια χρήσεως γης

Ως χρήση γης ορίζεται ο τρόπος λειτουργικής χρησιμοποίησης τμήματος του εδάφους ή κτισμάτων ή έργων υποδομής¹, με σκοπό την απεικόνιση επί του πολεοδομικού σχεδίου των χρήσεων των επιφανειών του οικισμού και την παρουσίαση της κατανομής και τοπολογικής ένταξης των διαφόρων πολεοδομικών λειτουργιών στον χώρο².

Η χρήση γης είναι έννοια συνυφασμένη με τον ρυθμιστικό ή πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς αναφέρεται στον ενδεδειγμένο, από πολεοδομικής απόψεως, τρόπο χρησιμοποίησης των περιοχών που ρυθμίζονται από τα πολεοδομικά σχέδια³. Για τον λόγο αυτόν, τα διάφορα είδη πολεοδομικών σχεδίων με τα οποία επιδιώκεται η ορθολογική διάθεση της γης, των πόρων, των εγκαταστάσεων και των υπηρεσιών αναφέρονται στη διεθνή βιβλιογραφία ως «σχέδια χρήσεων γης» (land-use plans)⁴.

Εκτός των πολεοδομικών σχεδίων, χρήσεις μπορεί να περιέχονται και στα χωροταξικά σχέδια. Στην περίπτωση, όμως, αυτή, δεν πρόκειται κατά κυριολεξία περί χρήσεων γης, δηλαδή χρήσεων του εδάφους, αλλά περί κατανομής λειτουργιών του χώρου, δηλαδή τρόπου ενδεδειγμένης λειτουργικής χρησιμοποίησης του χερσαίου και θαλάσσιου χώρου και των φυσικών πόρων,

1. Τζίκια-Χατζοπούλου, Α. (2008), Πολεοδομικό δίκαιο, ό.π., σελ. 119.

2. *ibid*.

3. Κατά τον Α-Φ. Λαγόπουλο, ο καθορισμός χρήσεων γης συνιστά την κύρια αποστολή του πολεοδομικού σχεδιασμού ως «φυσικού προγραμματισμού» (physical planning). Σύμφωνα με τον ίδιο, η καταγραφή των μοναδιαίων πολεοδομικών χρήσεων και η ταξινόμησή τους σε θεωρητικά κατασκευασμένους τύπους χρήσεων και ιεραρχημένες ομάδες (πολεοδομικές κατηγορίες) αποτελεί αντικείμενο της θεωρίας των χρήσεων γης, την οποία ο Λαγόπουλος ονομάζει «πολεολογία» (urbanology). Βλ. Λαγόπουλος, Α-Φ. (2009) «Πολεοδομία, πολεολογία και χρήσεις γης» στο: Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (επιμ.), Ο Κωνσταντίνος Δοξιάδης και το έργο του. Τόμος II, ΤΕΕ, Αθήνα, σελ. 135-157.

4. OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, ό.π. Σύμφωνα με την πιο πάνω μελέτη, στις περισσότερες χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, τα σχέδια χρήσεων γης είναι σχέδια τοπικής κλίμακας. Καθώς τα σχέδια αυτά οριοθετούν περιοχές για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων (boundaries) και καθορίζουν τις επιτρεπόμενες εντός αυτών χρήσεις γης και τους όρους υπό τους οποίους αυτές μπορεί να αναπτυχθούν (π.χ. πυκνότητα, ποσοστό κάλυψης του εδάφους κ.λπ.), δηλαδή κατανέμουν τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης σε ζώνες (zoning), χαρακτηρίζονται ως «σχέδια οριοθέτησης/ζωνοποίησης περιοχών» (zoning/boundary plans).

δραστηριοτήτων και έργων υποδομής που υπάρχουν ή χωροθετούνται σε αυτόν⁵. Τούτο, καθώς ο χωροταξικός σχεδιασμός συνιστά, όπως προεκτέθηκε⁶, σχεδιασμό μεγάλης κλίμακας και δεν φθάνει, κατά κανόνα, μέχρι του σημείου να καθορίζει χρήσεις γης για συγκεκριμένες περιοχές ή ακίνητα.

Ο όρος «χρήση γης» εμφανίζεται για πρώτη φορά στην ελληνική πολεοδομική νομοθεσία στο ΝΔ 1262/1972 «Περί Ρυθμιστικών Σχεδίων Αστικών Περιοχών» (Α' 194). Με το νομοθετικό αυτό διάταγμα δόθηκε ο ορισμός της χρήσεως γης⁷ και ορίσθηκε περαιτέρω ότι οι «χρήσεις γης κατά ζώνες» αποτελούν περιεχόμενο των ρυθμιστικών σχεδίων αστικών περιοχών⁸. Ακολούθησε ο Ν 947/1979, ο οποίος ρύθμισε τα ζητήματα των χρήσεων γης εντός των οικιστικών περιοχών, διακρίνοντας μάλιστα μεταξύ γενικών και ειδικών χρήσεων γης, με τις πρώτες να αποτελούν περιεχόμενο της γενικής μελέτης ανάπτυξεως ή αναμορφώσεως περιοχής ως οικιστικής (άρθρο 8) και τις δεύτερες ουσιώδες στοιχείο των πολεοδομικών μελετών οργάνωσης των ζωνών ενεργού πολεοδομίας, των ζωνών αστικού αναδασμού και των ζωνών κανονιστικών όρων δόμησης (άρθρα 32, 44 και 52)⁹. Την υποχρέωση συμπερίληψης των χρήσεων γης μεταξύ των ρυθμίσεων του ΓΠΣ προέβλεψε και ο μεταγενέστερος οικιστικός νόμος 1337/1983, ενώ η υποχρέωση αυτή επεκτάθηκε αναλογικά και στα ΣΧΟΟΑΠ με τον Ν 2508/1997. Τέλος, την υποχρέωση καθορισμού χρήσεων γης για το σύνολο της εδαφικής περιφέρειας εκάστου δήμου, μέσω της κατάρτισης Τοπικού Χωρικού Σχεδίου, εγκαθιδρύει και ο Ν 4447/2016. Οι χρήσεις αυτές εξειδικεύονται, ανά πολεοδομική ενότητα, στο επόμενο στάδιο πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή στα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής (άρθρο 10 παρ. 1 Ν 4447/2016).

2. Η ταξινόμηση των χρήσεων γης σε κατηγορίες

2.1. Ταξινόμηση και διαχωρισμός των χρήσεων γης

Κατά τον καθορισμό χρήσεων γης χρησιμοποιούνται, σε πολλές χώρες, συστήματα ταξινόμησης αυτών σε γενικές ή και ειδικότερες κατηγορίες (land-use classes), ανάλογα με τη φύση των σχετικών δραστηριοτήτων και την πο-

5. Βλ. και άρθρο 1 Ν 360/1976 (Α' 151).

6. Βλ. Μέρος Δεύτερο, Κεφάλαιο Α'.

7. Ως χρήση γης στις αστικές περιοχές ορίσθηκε, κατά το άρθρο 2 παρ. 5 του ΝΔ/τος 1262/1972, «ο τρόπος λειτουργικής χρησιμοποιήσεως τμήματος εδάφους, ή κτισμάτων ή έργων υποδομής».

8. Άρθρο 6 παρ. 1 περ. γγ' του ΝΔ/τος 1262/1972.

9. Για τη ρύθμιση των χρήσεων γης κατά τον Ν 947/1979 βλ. Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2002), Πολιτιστικό περιβάλλον - Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, ό.π., σελ. 247-250.

λεοδομική λειτουργία τους¹⁰. Αν και τα κριτήρια και οι μέθοδοι της ανωτέρω ταξινόμησης ποικίλλουν από χώρα σε χώρα, οι βασικές κατηγορίες χρήσεων γης, οι οποίες απαντώνται διεθνώς, περιλαμβάνουν: χρήσεις κατοικίας, χρήσεις μεταποίησης (βιομηχανία, βιοτεχνία), χρήσεις εξόρυξης, χρήσεις του πρωτογενούς τομέα παραγωγής (γεωργία, αλιεία, ζωϊκή παραγωγή, δασοκομία κ.ά.), εμπορικές χρήσεις (χονδρεμπόριο, λιανικό εμπόριο), χρήσεις γραφείων-υπηρεσιών, χρήσεις αναψυχής συμπεριλαμβανομένου του τουρισμού, χρήσεις πολιτισμού (μουσεία, θέατρα, κινηματογράφοι κ.λπ.), χρήσεις μεταφορών, χρήσεις κοινωνικών υποδομών (περίθαλψη, εκπαίδευση κ.λπ.) και χρήσεις ελεύθερων χώρων και αστικού πρασίνου (πάρκα, άλση, βοτανικοί και ζωολογικοί κήποι κ.λπ.).

Η ταξινόμηση των χρήσεων γης είναι ένα από τα κεντρικά ζητήματα στον πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς, όπως υποστηρίζεται, μόνο με αναφορά σε κατηγορίες χρήσεων μπορούμε να επιτύχουμε τη μείωση της πολυπλοκότητας και την καλύτερη κατανόηση του αστικού χώρου¹¹. Διαφορετικές ταξινομήσεις των χρήσεων οδηγούν σε διαφορετικές αναλύσεις και ερμηνείες του αστικού χώρου και, τελικά, σε διαφορετικούς τύπους πολεοδομικής παρέμβασης και ρύθμισης¹².

Η ιδέα της ταξινόμησης των χρήσεων γης σε κατηγορίες εμπεριέχει από τη φύση της και τον διαχωρισμό τους, ώστε να αποφεύγεται η ανάμειξη ασύμβατων ή ανταγωνιστικών λειτουργιών (π.χ. κατοικία με βιομηχανία) ή, αντίθετα, να ενισχύεται η συνέργεια συμπληρωματικών, από πλευράς λειτουργίας, δραστηριοτήτων (π.χ. αγροτική ανάπτυξη και αγροτικός ή φυσιολατρικός τουρισμός).

Ο απόλυτος διαχωρισμός των χρήσεων γης (κατοικία, εργασία, αναψυχή, κυκλοφορία) και η κατανομή τους σε διακριτές ζώνες δραστηριοτήτων (zoning) αποτέλεσαν βασικά «δόγματα» της θεωρητικής προσέγγισης του «λειτουργισμού» που κυριάρχησε στην πολεοδομική σκέψη κατά την περίοδο του μεσοπολέμου¹³. Αν και οι αρχές του λειτουργισμού δεν επηρέασαν ριζικά την πολε-

10. Η κατηγοριοποίηση των χρήσεων γης στο πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού (land-use classification) δεν πρέπει να συγχέεται με την κατηγοριοποίηση των καλύψεων γης (land-cover classification). Η πρώτη εξυπηρετεί λειτουργικούς σκοπούς του πολεοδομικού σχεδιασμού, ενώ η δεύτερη αποβλέπει στη βιο-φυσική αποτύπωση των υφιστάμενων καλύψεων γης και στην παρατήρηση του τρόπου μεταβολής τους.

11. Pissourios, A. & Lagopoulos, A. (2017) «The Classification of Urban Uses», Urban Science, 1(3), 26, σελ. 2. Διαθέσιμο στο: <file:///C:/Users/admin/Downloads/urbansci-01-00026-v2.pdf> [πρόσβαση: Σεπτέμβριος 2018].

12. *ibid.*

13. Ο λειτουργισμός (φονξιοναλισμός) αντιλαμβάνεται την πόλη σαν μια «μηχανή» που θα πρέπει να λειτουργεί αποτελεσματικά», ενώ οι οικονομικές και κοινωνικές δρα-

οδομική πρακτική στην Ευρώπη, γνώρισαν, αντίθετα, ιδιαίτερη απήχηση στις ΗΠΑ όπου η μέθοδος του zoning αναδείχθηκε, μετά το 1926, σε κυρίαρχο υπόδειγμα πολεοδομικής οργάνωσης των αμερικανικών πόλεων και οικισμών¹⁴. Η επιτυχία του θεσμού του zoning στις ΗΠΑ, παρά τις έντονες κριτικές που κατά καιρούς έχει δεχθεί¹⁵, συνδέεται, εκτός των άλλων, και με την ασφάλεια την οποία παρέχει στους ιδιοκτήτες ακινήτων έναντι απρόβλεπτων ή ανεπιθύμητων αλλαγών στο καθεστώς των χρήσεων γης.

2.2. Η κατηγοριοποίηση των χρήσεων γης στην ελληνική πολεοδομική νομοθεσία

Στην Ελλάδα, ήδη από το 1980, θεσπίστηκε σύστημα κατηγοριοποίησης των χρήσεων γης εντός των οικιστικών περιοχών του Ν 947/1979, με σκοπό τη συστηματική κατάταξη και τον διαχωρισμό των επιτρεπόμενων ειδικών χρήσεων ανά κατηγορία οικιστικής περιοχής σύμφωνα με την προέχουσα πολεοδομική λειτουργία της. Για τον σκοπό αυτόν, εκδόθηκε, κατ' εξουσιοδότηση του πιο πάνω νόμου, το ΠΔ 81/1980 (Α' 27), με το οποίο καθορίστηκαν οι κατηγορίες ειδικών χρήσεων γης και προσδιορίστηκε, επί τη βάσει αυτών, και το περιεχόμενο των γενικών κατηγοριών χρήσεων γης του άρθρου 3 του Ν 947/1979 (κατοικία, επαγγελματική εγκατάσταση, πολεοδομικό κέντρο, ελεύθεροι χώροι, περιοχές μικτών ή ιδιαίτερων χρήσεων).

Εν συνεχεία, μετά την ισχύ του Ν 1337/1983, εκδόθηκε κατ' επίκληση του άρθρου 15 παρ. 1 του Ν 1561/1985 το από 23.2/6.3.1987 ΠΔ (Δ' 166), με το

στηριότητες αντιμετωπίζονται «ως τυπολογικές κατηγορίες που απαιτούν λογική διαχείριση». Βλ. αναλυτικά Καυκαλάς, Γρ. (2015) «Η βιώσιμη πόλη ως εξελικτική διαδικασία», ό.π., σελ. 24-25. Οι αρχές του λειτουργισμού στην πολεοδομία αποτυπώθηκαν στη «Χάρτα των Αθηνών», τον πρώτο «κώδικα» πολεοδομίας που διαμορφώθηκε στο πλαίσιο του 4ου Διεθνούς Συνεδρίου Μοντέρνας Αρχιτεκτονικής (CIAM) το 1933 και εκδόθηκε δέκα χρόνια αργότερα στο Παρίσι (1943) από τον Le Corbusier. Για τη Χάρτα των Αθηνών και την επίδρασή της στη μεταπολεμική πολεοδομία και στον τρόπο οργάνωσης των χρήσεων γης, βλ. Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2002), Πολιτιστικό περιβάλλον - Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη, ό.π., σελ. 38-39, 238-240.

14. Όπως αναφέρουν οι B. Cullingworth και R. Caves (2014), *Planning in the U.S.A. Policies, issues, and processes*, (4th edition), Routledge, New York, σελ. 103, μέχρι το 1926, 43 από τις 48, τότε, Πολιτείες των ΗΠΑ είχαν υιοθετήσει ειδική νομοθεσία για το zoning, ενώ τρία χρόνια αργότερα, δηλαδή το 1929, 754 οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης είχαν θεσπίσει ειδικούς κανονισμούς χρήσεων γης εντός των διοικητικών τους ορίων, καλύπτοντας έτσι τα 3/5 του αστικού πληθυσμού των ΗΠΑ την περίοδο εκείνη.
15. Βλ. ιδίως το κλασικό έργο της Jane Jacobs (1961), *The death and life of great American cities*, Random House, New York. Για μία συνολική αποτίμηση του θεσμού του zoning στις ΗΠΑ, βλ. το συλλογικό έργο υπό την επιμέλεια των καθηγητών του Πανεπιστημίου του Harvard, Charles M. Haar και Jerold Kayden (1989), *Zoning and the American Dream: Promises Still to Keep*, Planners Press (in association with the Lincoln Institute of Land Policy), Chicago.

οποίο καθορίστηκαν οι χρήσεις γης στις περιοχές των ΓΠΣ και διακρίθηκαν σε κατηγορίες σύμφωνα με τη γενική και την ειδική πολεοδομική λειτουργία τους. Το ανωτέρω προεδρικό διάταγμα εισήγαγε 9 κατηγορίες γενικών χρήσεων γης¹⁶, σε κάθε μία από τις οποίες αντιστοιχήθηκαν, κατά περιεχόμενο, ορισμένες από τις 27 ειδικές χρήσεις που καθιερώθηκαν με το ίδιο νομοθέτημα. Η αντιστοίχιση, ωστόσο, αυτή ήταν κατά βάση εμπειρική, χωρίς αξιολογική τεκμηρίωση, γεγονός που δημιούργησε σοβαρά ερμηνευτικά ζητήματα στην πράξη, ιδίως όταν η Διοίκηση κλήθηκε να αντιμετωπίσει νέα είδη δραστηριοτήτων, όπως τους πολυκινηματογράφους ή τα internet cafés, για τα οποία δεν υπήρχε συγκεκριμένη πρόβλεψη στις ειδικές χρήσεις γης¹⁷. Το γεγονός αυτό εξηγεί και τις επανειλημμένες τροποποιήσεις που υπέστη το πιο πάνω διάταγμα τόσο με μεταγενέστερα διατάγματα¹⁸ όσο και με διατάξεις τυπικών νόμων, είτε ευθέως¹⁹ είτε και εμμέσως²⁰.

Στο πεδίο εφαρμογής του ΠΔ/τος της 23.2/6.3.1987 υπήχθησαν αρχικώς μόνο οι περιοχές των ΓΠΣ του Ν 1337/1983. Μετά την ισχύ του Ν 2508/1997, στο πεδίο εφαρμογής του πιο πάνω διατάγματος υπήχθησαν, πλέον, οι περιοχές

16. Συγκεκριμένα, την αμιγή κατοικία, τη γενική κατοικία, τα πολεοδομικά κέντρα και τις κεντρικές λειτουργίες πόλεων, τη μη οχλούσα βιομηχανία-βιοτεχνία, την οχλούσα βιομηχανία-βιοτεχνία, το χονδρεμπόριο, τον τουρισμό-αναψυχή, τους ελεύθερους χώρους-αστικό πράσινο και τις κοινωφελείς εξυπηρετήσεις.
17. Μέλισσας, Δ. (2007), Οι χρήσεις γης και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, ό.π., σελ. 51 επ. Πρβλ. και ΣτΕ 197/2005, με βάση την οποία κρίθηκε ότι δεν επιτρέπεται η εγκατάσταση σε κεντρική περιοχή των Αθηνών (Βασ. Σοφίας) συγκροτήματος πολλών κινηματογραφικών αιθουσών με συμπληρωματικές χρήσεις (πολυκινηματογράφου), καθώς η χρήση αυτή διαφέρει ουσιωδώς, από άποψη πολεοδομικής λειτουργίας και συνεπειών στη φυσιογνωμία της περιοχής, από τον τύπο του κινηματογράφου τον οποίο είχε υπόψη του ο κανονιστικός νομοθέτης όταν θέσπισε το πολεοδομικό καθεστώς της συγκεκριμένης περιοχής.
18. Βλ. το από 8/9.12.1990 ΠΔ (Δ' 706), με το οποίο τροποποιήθηκε ο τίτλος και το περιεχόμενο της γενικής κατηγορίας χρήσης «οχλούσα βιομηχανία-βιοτεχνία» με την προσθήκη των βιομηχανικών πάρκων (ΒΙΠΑ) και βιοτεχνικών πάρκων (ΒΙΟΠΑ) προς εξυγίανση.
19. Βλ. για παράδειγμα το άρθρο 6 παρ. 18 του Ν 2160/1993 (Α' 118) με το οποίο προστέθηκαν, ως ειδικές χρήσεις, στις περιοχές με χρήση τουρισμού-αναψυχής, τα συνεδριακά κέντρα, τα ελικοδρόμια, τα καζίνο, τα γήπεδα γκολφ και οι τουριστικοί λιμένες, το άρθρο 6 παρ. 1 του Ν 3139/2003 (Α' 100) με το οποίο προστέθηκαν οι εγκαταστάσεις εμπορικών εκθέσεων και τα εκθεσιακά κέντρα ως νέα κατηγορία ειδικής χρήσης σε περιοχές με χρήση πολεοδομικού κέντρου και τουρισμού-αναψυχής και το άρθρο 54 παρ. 15 περ. β' και γ' του Ν 4002/2011 (Α' 180) με το οποίο προστέθηκε η ειδική χρήση «Διεξαγωγή τυχερών και τεχνικών - ψυχαγωγικών παιγνίων» στις περιοχές με χρήση πολεοδομικού κέντρου και τουρισμού-αναψυχής.
20. Βλ. το άρθρο 6 του Ν 3710/2008 με το οποίο επετράπη η χωροθέτηση συνεργείων συντήρησης και επισκευής συνήθων οχημάτων σε περιοχές εντός σχεδίου πόλεως με χρήση γενικής κατοικίας ή πολεοδομικού κέντρου, καθώς και η χωροθέτηση συνεργείων συντήρησης και επισκευής μεγάλων και βαρέων οχημάτων σε περιοχές Βιοτεχνικού Πάρκου (ΒΙΟΠΑ)-Βιομηχανικού Πάρκου (ΒΙΠΑ) και χονδρεμπορίου.

των διευρυμένων ΓΠΣ και αντιστοίχως και αυτές των ΣΧΟΟΑΠ, που περιείχαν όχι μόνο τις προς πολεοδόμηση περιοχές αλλά και τις ήδη πολεοδομημένες, καθώς και περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και περιοχές ειδικής προστασίας. Η διεύρυνση αυτή του πεδίου εφαρμογής του ανωτέρω διατάγματος έγινε, όμως, χωρίς να προηγηθεί η αναγκαία συμπλήρωση και προσαρμογή των κατηγοριών χρήσεων γης προς το περιεχόμενο των διευρυμένων ΓΠΣ και των ΣΧΟΟΑΠ. Έτσι, ελλείπει κατάλληλων κατηγοριών χρήσεων γης και ενιαίων κριτηρίων ταξινόμησης, μεγάλο μέρος του περιαστικού και αγροτικού χώρου που περιλήφθηκε εντός των ανωτέρω σχεδίων, είτε έμεινε κατ' αποτέλεσμα χωρίς ουσιαστικό σχεδιασμό της ανάπτυξης των χρήσεων γης, είτε αφέθηκε στην εμπειρική και αποσπασματική ρύθμιση των χρήσεων γης στο πλαίσιο των μεμονωμένων μελετών ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ.

Τις διαπιστωμένες αδυναμίες και ελλείψεις του ΠΔ/τος της 23.2.1987 επιχείρησε να αντιμετωπίσει ο Ν 4269/2014 μέσω του επανασχεδιασμού του συστήματος χρήσεων γης, ώστε αυτές να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες της οικονομίας και της κοινωνίας και στην εξέλιξη της τεχνολογίας και της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Για την ελάφρυνση των διοικητικών διαδικασιών και την αποφυγή ερμηνευτικών προβλημάτων κατά την εφαρμογή, ο πιο πάνω νόμος προέβλεψε, επίσης, την αντιστοίχιση κάθε ειδικής χρήσης με τους Κωδικούς Αριθμούς Δραστηριοτήτων (ΚΑΔ), όπως αυτοί αναφέρονται στην εκάστοτε ισχύουσα Εθνική Ονοματολογία Οικονομικών Δραστηριοτήτων. Οι διατάξεις περί χρήσεων γης του νόμου αυτού (άρθρα 14-33) καταργήθηκαν, ωστόσο, με το άρθρο 238 (παρ. 1) του Ν 4389/2016, χωρίς να προλάβουν να τύχουν εφαρμογής. Με το ίδιο άρθρο επαναφέρθηκε σε ισχύ το ΠΔ της 23.2/6.3.1987 και χορηγήθηκε εκ νέου εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση των κατηγοριών και του περιεχομένου των χρήσεων γης με το ΠΔ που προβλέπεται στην παρ. 1 του άρθρου 15 του Ν 1561/1985. Κατ' επίκληση της ανωτέρω εξουσιοδοτικής διάταξης εκδόθηκε το ΠΔ 59/2018 (Α' 114) με το οποίο καθορίστηκαν εξ υπαρχής το περιεχόμενο και οι κατηγορίες των χρήσεων γης στις περιοχές των ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ και ήδη Τοπικών και Ειδικών Χωρικών Σχεδίων των άρθρων 7 και 8 του Ν 4447/2016. Και το νέο προεδρικό διάταγμα διατήρησε, όπως θα δούμε αναλυτικά στη συνέχεια, το σύστημα ταξινόμησης των χρήσεων γης σε γενικές και ειδικές κατηγορίες, το οποίο είχε εισαχθεί με τις προϊσχύουσες ρυθμίσεις.

3. Το σύστημα χρήσεων γης κατά το ΠΔ 59/2018

3.1. Πεδίο εφαρμογής

Με το ΠΔ 59/2018 θεσπίζονται οι γενικές και ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης οι οποίες επιτρέπεται να προβλέπονται κατά την εφεξής άσκηση του

πολεοδομικού σχεδιασμού. Στο πεδίο εφαρμογής του υπάγονται οι περιοχές που εντάσσονται σε ΤΧΣ και ΕΧΣ κατά τα άρθρα 7 και 8 του Ν 4447/2016, καθώς και κάθε άλλη έγκριση ή αναθεώρηση πολεοδομικού σχεδίου²¹, εκτός αν, πριν από την έναρξη ισχύος του διατάγματος, έχει γνωμοδοτήσει το αρμόδιο όργανο (ΣΥΠΟΘΑ, Συμβούλιο Μητροπολιτικού Σχεδιασμού), οπότε και εφαρμόζονται οι προγενέστερες διατάξεις περί χρήσεων γης.

Από το πεδίο εφαρμογής του ανωτέρω διατάγματος εξαιρούνται: α) τα σχέδια που αναφέρονται στην παρ. 9 του άρθρου 8 του Ν 4447/2016 (ΠΟΤΑ, ΠΟΑΠΔ, ΕΣΧΑΔΑ, ΕΣΧΑΣΕ κ.λπ.), τα οποία, αν και κατατάσσονται κατ' αρχήν στην κατηγορία των ειδικών χωρικών σχεδίων, διέπονται, κατά τα λοιπά, από τις ειδικές γι' αυτά διατάξεις²² και β) οι προϋφιστάμενοι του έτους 1923 οικισμοί και οι παραδοσιακοί οικισμοί, στους οποίους οι χρήσεις γης, μέχρι την έγκριση του πολεοδομικού σχεδίου, καθορίζονται σύμφωνα με τις σχετικές για τους οικισμούς αυτούς διατάξεις²³. Ειδικό μεταβατικό καθεστώς χρήσεων γης καθιερώνεται, τέλος, για τους οικισμούς με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους στους οποίους δεν έχει ολοκληρωθεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός.

3.2. Γενικές και ειδικές κατηγορίες χρήσεων γης

Με το ΠΔ 59/2018 προβλέπονται πρόσθετες κατηγορίες γενικών και ειδικών χρήσεων γης, σε σχέση με όσες είχαν προβλεφθεί στο από 23.2.1987 ΠΔ. Συγκεκριμένα, με το νέο διάταγμα προβλέπονται συνολικά 13 γενικές κατηγορίες χρήσεων γης και 47 ειδικές κατηγορίες χρήσεων (Πίνακας 1) ορισμένες από τις οποίες υποδιαιρούνται περαιτέρω σε υποκατηγορίες. Στα άρθρα 2-14 του ανωτέρω διατάγματος προσδιορίζεται το περιεχόμενο των γενικών κατηγοριών χρήσης γης, με μνεία των επιτρεπόμενων, ανά γενική χρήση, ειδικών κατηγοριών χρήσεων ή ορισμένων μόνο υποκατηγοριών αυτών. Για παράδειγμα, στις περιοχές αμιγούς κατοικίας (άρθρο 2) επιτρέπονται μόνο τα εμπορικά καταστήματα και τα καταστήματα παροχής υπηρεσιών που εξυπηρετούν τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων της περιοχής, ενώ στις περιοχές με χρήση γενικής κατοικίας (άρθρο 3) επιτρέπονται, πέραν των ανωτέρω υποκατηγοριών, και οι υπεραγορές τροφίμων με μέγιστη συνολική επιφάνεια μέχρι 1.500 τ.μ.

Οι γενικές κατηγορίες χρήσεων γης που θεσπίζονται με το ΠΔ 59/2018 καλύπτουν τόσο τον αστικό χώρο όσο και τον μη αστικό χώρο, δηλαδή την ύπαιθρο. Έτσι, για πρώτη φορά, περιλαμβάνεται μεταξύ των γενικών κατηγοριών

21. Δηλαδή των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ και των Πολεοδομικών Μελετών των Ν 1337/1983 και 2508/1997.

22. Βλ. και ΠΕ 37/2018 παρ. 11.

23. Βλ. σχετικώς το άρθρο 16 του ΠΔ/τος 59/2018.

χρήσεων γης και η «αγροτική χρήση» (άρθρο 14), στην οποία επιτρέπονται, συμπληρωματικώς προς τις αμιγώς αγροτικές δραστηριότητες, και άλλες συναφείς χρήσεις γης, όπως η ανάπτυξη μικρής κλίμακας αγροτουριστικών καταλυμάτων και η μεταποίηση τοπικώς παραγόμενων αγροτικών προϊόντων. Ειδική πρόνοια λαμβάνεται και για τις επιτρεπόμενες χρήσεις εντός των Περιοχών Ελέγχου των Χρήσεων Γης (ΠΕΧΓ)²⁴ οι οποίες συνιστούν μία από τις τέσσερις κατηγορίες περιοχών που καθορίζονται με τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια του άρθρου 7 του Ν 4447/2016. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 15 του ανωτέρω διατάγματος, στις ΠΕΧΓ μπορεί να καθορίζονται ειδικές κατηγορίες χρήσεων ανάλογα με την ειδική χωρική λειτουργία και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής.

Ιδιαίτερη ομάδα γενικών χρήσεων φαίνεται να συγκροτούν οι υποδοχείς παραγωγικών δραστηριοτήτων (άρθρα 8-11), δηλαδή οι περιοχές παραγωγικών δραστηριοτήτων χαμηλής, μέσης ή υψηλής όχλησης, οι περιοχές χονδρεμπορίου και τα τεχνολογικά πάρκα, τα οποία εισάγονται, για πρώτη φορά, ως γενική κατηγορία χρήσης γης με το ανωτέρω προεδρικό διάταγμα. Στις πιο πάνω περιοχές επιτρέπονται, με περιορισμούς, ειδικές δραστηριότητες του τριτογενούς τομέα που λειτουργούν συμπληρωματικά προς τις δραστηριότητες του δευτερογενούς τομέα, όπως χώροι γραφείων, θερμοκοιτίδες επιχειρήσεων και εκθεσιακά κέντρα. Κατ' απόκλιση, δε, από τη γενική πρόβλεψη με βάση την οποία οι ρυθμίσεις του διατάγματος ισχύουν για το μέλλον και δεν έχουν άμεση εφαρμογή σε ήδη εγκεκριμένα ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, πολεοδομικές μελέτες ή άλλα εγκεκριμένα σχέδια χρήσεων γης (άρθρο 17 παρ. 3)²⁵, οι χρήσεις γης που θεσπίζει το διάταγμα για τις περιοχές παραγωγικών δραστηριοτήτων (άρθρα 8, 9 και 11) έχουν άμεση εφαρμογή και στις αντίστοιχες, από πλευράς γενικής πολεοδομικής λειτουργίας, περιοχές που είχαν ενταχθεί σε ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ με βάση το προγενέστερο καθεστώς χρήσεων γης, ακόμη και αν αυτές έχουν ήδη πολεοδομηθεί²⁶. Όμοια πρόβλεψη εμπεριέχεται στο άρθρο 17 παρ. 5 του ΠΔ/τος 59/2018 και για τις περιοχές κοινωφελών λειτουργιών.

Οι λοιπές κατηγορίες γενικών χρήσεων που θεσπίζονται με το ΠΔ 59/2018 προσδιορίζουν τις επιτρεπτές μορφές χωρικής ανάπτυξης στις αστικές και περιαστικές περιοχές των ΤΧΣ/ΕΧΣ ή ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Μεταξύ των χρήσεων

24. Ως περιοχές ελέγχου των χρήσεων γης νοούνται, κατά την περ. δ' της παρ. 3 του άρθρου 7 του Ν 4447/2016, οι εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές του δήμου, ιδίως πέριξ των οικιστικών περιοχών ή των περιοχών παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, στις οποίες καθορίζονται ειδικοί περιορισμοί στις χρήσεις γης και στους όρους δόμησης με σκοπό την ορθολογική κατανομή και συσχέτιση των χρήσεων γης, ώστε να αποφεύγονται πιθανές μεταξύ τους συγκρούσεις και ανεξέλεγκτη κατανάλωση φυσικών πόρων.

25. Βλ. και ΠΕ 37/2018 παρ. 12.

26. Βλ. σχετικώς την παρ. 5 του άρθρου 17 του ΠΔ 59/2018. Επίσης, ΠΕ 37/2018 παρ. 44.

αυτών περιλαμβάνονται τόσο ορισμένες από τις γενικές πολεοδομικές λειτουργίες που είχαν θεσπιστεί με το ΠΔ της 23.2.1987 (αμιγής κατοικία, γενική κατοικία, πολεοδομικό κέντρο, κοινωφελείς λειτουργίες, ελεύθεροι χώροι-αστικό πράσινο) και οι οποίες εμπλουτίζονται με νέες ειδικές χρήσεις ή αναδιαμορφώνονται ριζικά, όσο και νέες γενικές πολεοδομικές λειτουργίες (αστικές υποδομές κοινής ωφέλειας, ειδικές χρήσεις) που καθίστανται απαραίτητες για την ορθολογική οργάνωση των οικιστικών περιοχών (π.χ. χώροι επεξεργασίας και διάθεσης στερεών και υγρών αποβλήτων, σταθμοί μεταφόρτωσης απορριμμάτων, πάρκα κεραίων τηλεπικοινωνιών, ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών, κοιμητήρια και εγκαταστάσεις οχημάτων τέλους κύκλου ζωής). Τέλος, ως αυτοτελής κατηγορία γενικής χρήσης διατηρείται ο τουρισμός και η αναψυχή.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΧΡΗΣΕΩΝ ΓΗΣ

Γενικές χρήσεις γης	Ειδικές χρήσεις γης
– Αμιγής κατοικία – Γενική κατοικία – Πολεοδομικό κέντρο - κεντρικές λειτουργίες πόλης - τοπικό κέντρο συνοικίας - γειτονιάς – Τουρισμός - αναψυχή – Κοινωφελείς λειτουργίες – Ελεύθεροι χώροι - Αστικό Πράσινο – Παραγωγικές δραστηριότητες χαμηλής και μέσης όχλησης – Παραγωγικές δραστηριότητες υψηλής όχλησης	1. Κατοικία 2. Κοινωνική πρόνοια 3. Εκπαίδευση²⁷ 4. Αθλητικές εγκαταστάσεις²⁸ 5. Θρησκευτικοί χώροι 6. Πολιτιστικές εγκαταστάσεις 7. Διοίκηση 8. Περίθαλψη²⁹

27. Η ειδική κατηγορία χρήσης «3. Εκπαίδευση» διακρίνεται σε πέντε υποκατηγορίες: 3.1. Νηπιαγωγεία 3.2. Πρωτοβάθμια (Δημοτικά) 3.3. Δευτεροβάθμια (Γυμνάσια, Λύκεια) 3.4. Τριτοβάθμια (Τ.Ε.Ι., Α.Ε.Ι.) και 3.5. Ειδική εκπαίδευση.

28. Η ειδική κατηγορία χρήσης «4. Αθλητικές εγκαταστάσεις» διακρίνεται σε τρεις υποκατηγορίες: 4.1. Μικρές αθλητικές εγκαταστάσεις 4.2. Μεγάλες αθλητικές εγκαταστάσεις και 4.3. Ειδικές αθλητικές εγκαταστάσεις.

29. Η ειδική κατηγορία χρήσης «8. Περίθαλψη» διακρίνεται σε τέσσερις υποκατηγορίες: 8.1. Πρωτοβάθμιες υπηρεσίες υγείας χωρίς νοσηλεία, που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα κέντρα υγείας, τις μονάδες αιμοκάθαρσης εκτός νοσοκομείων και κλινικών, τις ιδιωτικές μονάδες ημερήσιας νοσηλείας, τα κέντρα φυσικοθεραπείας, τα εργαστήρια αισθητικής και τις μονάδες αδυνατίσματος, 8.2. Δευτεροβάθμιες και τριτοβάθμιες υπηρεσίες υγείας που περιλαμβάνουν νοσηλεία (νοσοκομεία ιδιωτικές κλινικές, κέντρα φυσικής και ιατρικής αποκατάστασης κ.λπ.), 8.3. Εξωνοσοκομειακές Μονάδες Ψυχικής Υγείας και 8.4. Μονάδες Πρόληψης και Καταπολέμησης των Εξαρτήσεων.

– Τεχνόπολις - Τεχνολογικό Πάρκο	9. Χώροι συνάθροισης κοινού/Συνεδριακά κέντρα
– Χονδρεμπόριο	10. Εμπόριο και παροχή προσωπικών υπηρεσιών ³⁰
– Εγκαταστάσεις Αστικών Υποδομών Κοινής Ωφέλειας	11. Γραφεία/Κέντρα έρευνας/Θερμοκοιτίδες επιχειρήσεων
– Ειδικές χρήσεις	12. Εστίαση.
– Αγροτική χρήση	13. Αναψυκτήρια.
	14. Αναψυχή - κέντρα διασκέδασης
	15. Τουριστικά καταλύματα, εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής και λοιπές τουριστικές επιχειρήσεις (Ν 4276/2014)
	16. Στάθμευση (κτίριο - γήπεδο) ³¹
	17. Πρατήρια παροχής καυσίμων και ενέργειας (άρθ. 15 Ν 4233/2014)
	18. Πλυντήρια, λιπαντήρια αυτοκινήτων
	19. Συνεργεία ³²

30. Η ειδική κατηγορία χρήσης «10. Εμπόριο και παροχή προσωπικών υπηρεσιών» διακρίνεται σε έξι υποκατηγορίες: 10.1. Εμπορικά καταστήματα, 10.2. Καταστήματα παροχής προσωπικών υπηρεσιών, 10.3. Υπεραγορές, 10.4. Πολυκαταστήματα, 10.5. Εμπορικά κέντρα και 10.6. Εγκαταστάσεις εμπορικών εκθέσεων - εκθεσιακά κέντρα.

31. Η ειδική κατηγορία χρήσης «16. Στάθμευση» διακρίνεται περαιτέρω σε δύο υποκατηγορίες: 16.1. Στάθμευση (κτίρια-γήπεδα) αυτοκινήτων μέχρι 3,5 τόνους κοινής χρήσης, μοτοσικλετών και μοτοποδηλάτων και 16.2. Στάθμευση (κτίρια - γήπεδα) αυτοκινήτων, χωρίς περιορισμό είδους και βάρους, σκαφών και τουριστικών λεωφορείων.

32. Η ειδική κατηγορία χρήσης «19. Συνεργεία» διακρίνεται περαιτέρω σε δύο υποκατηγορίες, εκ των οποίων στην πρώτη (19.1.) περιλαμβάνονται τα συνεργεία επισκευής αυτοκινήτων - συνήθων οχημάτων (συμπεριλαμβάνονται οι μοτοσικλέτες και τα μοτοποδήλατα) και στη δεύτερη (19.2.) τα συνεργεία επισκευής και συντήρησης μεγάλων και βαρέων οχημάτων άνω των 3,5 τόνων μικτού φορτίου ή δυνατότητας μεταφοράς άνω των 9 ατόμων.

	20. Αποθήκες (χαμηλής, μέσης, υψηλής όχλησης)³³ 21. Εγκαταστάσεις Εφοδιαστικής (N 4302/2014)³⁴ 22. Επαγγελματικά εργαστήρια (άρθρο 17 N 3982 /2011) 23. Βιοτεχνικές και βιομηχανικές εγκαταστάσεις (χαμηλής, μέσης και υψηλής όχλησης) 24. Αγροτικές εκμεταλλεύσεις - εγκαταστάσεις³⁵ 25. Εξορυκτικές δραστηριότητες (ορυχεία - λατομεία - μεταλλεία) 26. Εγκαταστάσεις Μέσων Μαζικής Μεταφοράς³⁶
--	--

33. Η ειδική κατηγορία χρήσης «20. Αποθήκες» διακρίνεται περαιτέρω σε τέσσερις υποκατηγορίες: 20.1. Αποθήκες του άρθρου 17 του Ν 3982/2011, δηλαδή αποθηκευτικοί χώροι, στεγασμένοι ή μη, που βρίσκονται εκτός εργοστασιακών χώρων και διαθέτουν μόνιμα εγκατεστημένο μηχανολογικό εξοπλισμό για τη λειτουργία τους, καθώς και εγκαταστάσεις που αφορούν, μεταξύ άλλων, αποθήκευση εύφλεκτων, διαβρωτικών, οξειδωτικών ή τοξικών ουσιών, κατάψυξη ή συντήρηση ευπαθών προϊόντων και αποθήκευση υγρών ή αερίων καυσίμων και βιομηχανικών ή ιατρικών αερίων, 20.2.Αποθήκες λιανικής πώλησης, 20.3. Διανομή ημερήσιου και περιοδικού τύπου και 20.4.Φαρμακαποθήκες.
34. Η ειδική κατηγορία χρήσης «21. Εγκαταστάσεις Εφοδιαστικής» διακρίνεται σε τρεις υποκατηγορίες: 21.1. Κέντρο Αποθήκευσης και Διανομής (ΚΑΔ) 21.2. Αστικό Κέντρο Ενοποίησης Εμπορευμάτων (άρθρο 4 του Ν 4302/2014 και άρθρου 9, παρ. 3.1 του ΠΔ/τος 79/2004) και 21.3. Αποθήκες χονδρικού εμπορίου.
35. Η ειδική κατηγορία χρήσης «24. Αγροτικές εκμεταλλεύσεις – εγκαταστάσεις» διακρίνεται στις ακόλουθες υποκατηγορίες: 24.1. Γεωργικές, δασικές, κτηνοτροφικές, αλιευτικές και λοιπές αγροτικές εκμεταλλεύσεις 24.2. Γεωργικές αποθήκες και λοιπές εγκαταστάσεις αγροτικού τομέα (άρθρο 2 του από 31.5.1985 ΠΔ/τος, ΦΕΚ Δ' 270) 24.3. Κτηνοτροφικές-κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις - Αντλητικές εγκαταστάσεις 24.4. Ιχθυοκαλλιέργειες 24.5. Πολυλειτουργικό αγρόκτημα (άρθρο 52 του Ν 4235/2014) και 24.6. Κτηνοτροφικά Πάρκα (άρθρο 43 του Ν 4235/2014).
36. Η ειδική κατηγορία χρήσης «26. Εγκαταστάσεις Μέσων Μαζικής Μεταφοράς» διακρίνεται περαιτέρω σε έντεκα υποκατηγορίες: 26.1. Αεροδρόμια 26.2. Ελικοδρόμια 26.3. Υδατοδρόμια 26.4. Σιδηροδρομικοί σταθμοί 26.5. Εμπορευματικοί σιδηροδρομικοί σταθμοί 26.6. Ειδικές σιδηροδρομικές εγκαταστάσεις 26.7. Σταθμοί αστικών Υπεραστικών Λεωφορείων, Τρόλεϊ, Τραμ 26.8. Χώροι στάθμευσης τουριστικών λεωφορείων (πούλμαν), φορτηγών και τροχόσπιτων 26.9. Σ.Ε.Α. (Σταθμοί εξυπηρέτησης αυτοκινητοδρόμων) 26.10. Σταθμοί μετεπιβίβασης Μ.Μ.Μ. 26.11. Λιμενικές ζώνες επιβατικής, εμπορικής, αλιευτικής, βιομηχανικής και τουριστικής δραστηριότητας, μαρίνες.

	27. Κέντρα τεχνικού ελέγχου οχημάτων (Κ.Τ.Ε.Ο., Ι.Κ.Τ.Ε.Ο.) 28. Σταθμοί μεταφόρτωσης απορριμμάτων 29. Εγκαταστάσεις ανακύκλωσης συσκευασιών και υλικών 30. Γωνιές ανακύκλωσης και πράσινα σημεία³⁷ 31. Χώρος επεξεργασίας, αποθήκευσης και διάθεσης στερεών αποβλήτων/Χώρος επεξεργασίας, διάθεσης στερεών τοξικών αποβλήτων 32. Χώρος επεξεργασίας και διάθεσης λυμάτων (βιολογικός καθορισμός) 33. Εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, ύδρευσης, τηλεπικοινωνιών και φυσικού αερίου και συναφείς εγκαταστάσεις 34. Εγκαταστάσεις Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας 35. Πάρκα κεραίων τηλεπικοινωνιών, ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών 36. Στρατιωτικές εγκαταστάσεις 37. Εγκαταστάσεις οχημάτων τέλους κύκλου ζωής (Ο.Τ.Κ.Ζ.) 38. Κοιμητήρια
--	--

37. Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 2 του Ν 4447/2016, με το οποίο προστέθηκαν ορισμοί στο άρθρο 11 του Ν 4042/2012 που μετέφερε στο εθνικό δίκαιο την οδηγία 2008/98/ΕΚ, ως Πράσινο Σημείο ορίζεται «χώρος οργανωμένος από ΟΤΑ Α' βαθμού, ο οποίος είναι οριοθετημένος και διαμορφωμένος με την κατάλληλη υποδομή και εξοπλισμό, ώστε οι πολίτες να αποθέτουν χωριστά συλλεγόμενα ανακυκλώσιμα αστικά απόβλητα ή χρησιμοποιημένα αντικείμενα, προκειμένου αυτά να προωθηθούν για ανακύκλωση ή για επαναχρησιμοποίηση. Τα Πράσινα Σημεία (ΠΣ) διακρίνονται σε μικρά και σε μεγάλα ανάλογα με τον όγκο και τις κατηγορίες των ανακυκλώσιμων υλικών που δέχονται, τη λειτουργία τους και την έκταση που καταλαμβάνουν». Ως Γωνιά Ανακύκλωσης ορίζεται, αντίστοιχα, «δημόσιος ή ιδιωτικός χώρος πολύ μικρής έκτασης, όπου οι πολίτες εναποθέτουν χωριστά συλλεγόμενα ανακυκλώσιμα αστικά απόβλητα τα οποία εν συνεχεία συλλέγονται από τον οικείο ΟΤΑ Α' βαθμού».

	39. Κέντρα αποτέφρωσης νεκρών (Κ.Α.Ν.) και οστών 40. Σωφρονιστικά καταστήματα - φυλακές – κέντρα κράτησης 41. Εγκαταστάσεις προσωρινής υποδοχής και φιλοξενίας μεταναστών/προσφύγων και ευάλωτων ομάδων 42. Ιππόδρομος 43. Πίστες αγώνων αυτοκινήτων και μοτοποδηλάτων 44. Καζίνο 45. Χώροι διεξαγωγής τεχνικών - ψυχαγωγικών και τυχερών παιγνίων (Ν 4002/2011) 46. Αστική γεωργία - Λαχανόκηποι 47. Κατασκηνώσεις - Παιδικές εξοχές
--	---

4. Νομολογιακοί περιορισμοί στην ανάμειξη και μεταβολή των χρήσεων γης

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του ΠΔ/τος της 23.2.1987 ενόψει και της απορρέουσας από το άρθρο 24 του Συντάγματος επιταγής για ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, έχει διαμορφώσει στη νομολογία του δύο βασικούς κανόνες όσον αφορά την κανονιστική ρύθμιση των χρήσεων γης: τον κανόνα της τυποποίησης των χρήσεων γης και τον κανόνα της μη επιδείνωσης του καθεστώτος των χρήσεων γης. Οι κανόνες αυτοί εδράζονται στο ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 24), με αποτέλεσμα να κρίνονται ως αντισυνταγματικές ρυθμίσεις που νοθεύουν ή μεταβάλλουν επί το δυσμενέστερο τις χρήσεις γης και επιδεινώνουν, κατ' επέκταση, τους όρους διαβίωσης των πολιτών και την κατάσταση του περιβάλλοντος³⁸. Οι συνταγματικοί αυτοί κανόνες καταλαμβάνουν και το νέο σύστημα χρήσεων γης που θεσπίστηκε με το ΠΔ 59/2018, το οποίο δεν αποκλίνει, όπως προεκτέθηκε, από πλευράς σύλληψης, δομής και τρόπου λειτουργίας από εκείνο του ΠΔ/τος της 23.2.1987.

38. Μέλισσας, Δ. (2007), Οι χρήσεις γης και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, ό.π., σελ. 63-64, Μαθιουδάκης, Ι. (2008) «Συνταγματικοί και λοιποί φραγμοί κατά τον καθορισμό και τη μεταβολή των χρήσεων γης», Νόμος και Φύση. Διαθέσιμο στο: <https://nomosphysis.org.gr/11338/suntagmatikoi-kai-loipoi-fragmoi-kata-ton-kathorismo-kai-ti-metaboli-ton-xriseon-gis-aprilios-2008/> [πρόσβαση; Σεπτέμβριος 2018].

