

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ



ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ



ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ



ΔΙΔΡΥΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ

Διπλωματική Εργασία

**ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ
ΤΗΣ
ΕΥΡΙΔΙΚΗΣ ΜΗΛΙΟΥ**

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος
Ειδίκευσης Δίκαιο και Οικονομικά
(με εξειδίκευση στην Κυβερνητική Πολιτική)

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2019

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Στη μνήμη του πατέρα μου,
Γεωργίου Μήλιου.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές και από καρδιάς ευχαριστίες μου στον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Ιάκωβο Μαθιουδάκη, Επίκουρο Καθηγητή του Τομέα Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης, της Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης και δικηγόρο, για την επιστημονική καθοδήγησή στην εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας, την υποστήριξη καθόλη τη διάρκεια αυτής, την αμέριστη βοήθεια, την κατανόηση και την εμπιστοσύνη που επέδειξε στο πρόσωπό μου.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	Σελ. 5
1. ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	Σελ. 6-7
2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	Σελ. 8-9
3. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ	Σελ. 10-11
4. ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ: ΟΙ Ν. 4030/2011 ΚΑΙ 4495/2017	Σελ. 12-13
5. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΟΜΗΣΗΣ	Σελ. 14-23
6. ΑΔΕΙΑ ΔΟΜΗΣΗΣ ΩΣ ΕΚΦΡΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΑΓΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 24 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	Σελ. 24-30
7. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ	Σελ. 31-36
8. Η ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΗ ΑΔΕΙΑ ΥΠΟ ΤΟΥΣ ΝΟΜΟΥΣ 4030/2011 ΚΑΙ 4495/2017	Σελ. 37-40
9. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΥΠΟ ΤΟΥΣ ΝΟΜΟΥΣ 4030/2011 ΚΑΙ 4495/2017	Σελ. 41-47
10. ΕΙΝΑΙ ΔΕΚΤΙΚΟΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 24 §2 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	Σελ. 48-49
11. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ	Σελ. 50-51
12. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.: ΤΟ ΑΡΘΡΟ 102§1 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΣΕ ΣΥΝΔΥΑΣΜΟ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 24 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	Σελ. 52-55
13. ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΣΤΟΥΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ	Σελ. 56-57
14. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΕΠΙΛΟΓΟΣ	Σελ. 58 -60
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	61-63

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στο πλαίσιο του Διδρυματικού Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών “Δίκαιο και Οικονομικά” (ΠΑ.ΜΑΚ.& Α.Π.Θ.) με εναρκτήριο λάκτισμα το ενδιαφέρον μου για το πολεοδομικό δίκαιο, έλαβα την τιμή υπό την επίβλεψη του καθηγητή κ. Ιάκωβου Μαθιουδάκη, να ασχοληθώ επιστημονικά με μία από τις πτυχές του πολεοδομικού δικαίου, ήτοι τον έλεγχο της δόμησης. Η ενασχόληση σε επίπεδο μεταπτυχιακών σπουδών με ζητήματα δόμησης ήταν από την πρώτη στιγμή ένα πεδίο εξαιρετικού ενδιαφέροντος, το οποίο με προκάλεσε να ασχοληθώ έτι περαιτέρω με τη μελέτη των επιμέρους πτυχών του, προκειμένου να διαμορφώσω σαφή επιστημονική άποψη επί των υπό μελέτη θεμάτων.

Το δύσκολο του εγχειρήματος της ενασχόλησης με ζητήματα πολεοδομικού δικαίου είναι ότι βρίσκεσαι σε μία επί της ουσίας αχαρτογράφητη περιοχή δικαίου από θεωρητική σκοπιά. Παρά την ύπαρξη πληθώρας νομοθετημάτων με αντικείμενο τη δόμηση και σωρεία αποφάσεων επί της ορθής ή μη εφαρμογής τους εντούτοις η ενασχόληση σε θεωρητικό επίπεδο είναι πενιχρή, με ελάχιστα συγγράμματα και μονογραφίες με αντικείμενο το συγκεκριμένο ζήτημα. Στις ήδη αναφερθείσες δυσκολίες από νομικής άποψης, ας προστεθεί και η ανάγκη εξοικείωσης με τεχνικούς όρους του επιστημονικού κλάδου των μηχανικών, το έργο των οποίων είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τον έλεγχο της δόμησης.

Η προσπάθεια διαμόρφωσης σαφούς επιστημονικής θέσης επί του συγκεκριμένου ζητήματος υπήρξε δύσκολο αλλά και συνάμα εξαιρετικού νομικού ενδιαφέροντος εγχείρημα. Στόχος της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η παρουσίαση συνταγματικών προβληματισμών ενόψει της εφαρμογής νομοθετημάτων, τα οποία εισάγουν νέους θεσμούς στο πεδίο του ελέγχου της δόμησης. Συγκεκριμένα, παρουσιάζεται το συνταγματικό πλαίσιο της δόμησης, η νομική διάσταση των ιδιωτικοποιήσεων, οι νόμοι 4030/2011 και 4495/2017, οι οποίοι επέφεραν ρηξικέλευθες αλλαγές στον τρόπο διεξαγωγής του ελέγχου της δόμησης, οι κύριοι συνταγματικοί προβληματισμοί ως προς τη συμβατότητα των νεοεισαχθέντων θεσμών με τις επιταγές του Συντάγματος και τέλος τα συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

1. ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Ε.Δ.	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Α.Ε.Ι	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
α.ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
βλ.	βλέπε
Γνωμ.	Γνωμοδότηση
Γ.Ο.Κ.	Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός
Γ.Π.Σ.	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΔΕφ	Διοικητικό Εφετείο
εδ.	εδάφιο
Εισ.Ν.ΑΚ.	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
επ.	επόμενα
ΕΣΧΑΣΕ	Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης
ΕΥΕΔ	Ειδική Υπηρεσία Ελεγκτών Δόμησης
Εφ	Εφετείο
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΠρ	Μονομελές Πρωτοδικείο
ν.	νόμος

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

ν.δ.	Νομοθετικό διάταγμα
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ν.Σ.Κ.	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ο.Η.Ε	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ολ.	Ολομέλεια
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΠρ	Πολυμελές Πρωτοδικείο
σελ.	σελίδα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΥΠΟΘΑ	Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αντιρρήσεων
ΥΔΟΜ	Υπηρεσία Δόμησης
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ως δόμηση ορίζεται, η υλική διαμόρφωση ενός φυσικού χώρου, ήτοι η σε εκτεταμένες εδαφικές εκτάσεις ανέγερση μεγάλων οικιστικών συγκροτημάτων βάσει ενιαίου σχεδιασμού, εξοπλισμένα με έργα υποδομής καθώς και με κοινωφελείς χώρους και εγκαταστάσεις. Η οργανωμένη δόμηση αποτελεί έναν τρόπο οικιστικής ανάπτυξης όχι μόνο τεχνικό, αλλά και θεσμικό, οικονομικό, κοινωνικό και βέβαια πολεοδομικό. Σκοπός της οργανωμένης δόμησης είναι να εξασφαλίσει την οικιστική οργάνωση των πόλεων, εξασφαλίζοντας ποιότητα ζωής και σεβασμό του περιβάλλοντος¹.

Προς την κατεύθυνση της επίτευξης του σκοπού αυτού, προβλέπονται διαδικασίες ελέγχου της δόμησης. Ο έλεγχος της δόμησης είναι μία διαδικασία, η οποία διενεργείται σε διάφορα προβλεπόμενα από το νόμο στάδια, κάθε κατασκευής για την οποία απαιτείται άδεια δόμησης². Ο έλεγχος αυτός διακρίνεται σε διάφορες κατηγορίες με κριτήριο το είδος κτιριακής κατασκευής, το στάδιο στο οποίο αυτή βρίσκεται, το μέγεθος της ενώ τα πρόσωπα τα οποία τον διενεργούν προβλέπονται από τον εκάστοτε ισχύοντα νόμο περί θεμάτων δόμησης.

Η δόμηση, ως κυρίαρχο στοιχείο κάθε σύγχρονης κοινωνίας, με προεκτάσεις αρχιτεκτονικές, περιβαλλοντικές, οικονομικές κατέστησε αδήριτη την ανάγκη παρέμβασης της νομικής επιστήμης προκειμένου αυτή να ρυθμίσει τα θέματα της δόμησης κατά τέτοιο τρόπο, ώστε, χωρίς να θέτει εκποδών τις σύγχρονες πολεοδομικές ανάγκες, να οριοθετεί την δόμηση με γνώμονα το περιβάλλον και την αειφόρο οικονομική ανάπτυξη. Όλα αυτά τα ζητήματα αποτελούν αντικείμενο μελέτης του οικοδομικού δικαίου, το οποίο εντάσσεται στον κλάδο του Δημοσίου Δικαίου. Ο ρόλος της νομικής επιστήμης επί του θέματος της δόμησης είναι περισσότερο οργανωτικός και διασφαλιστικός³.

Το κεφάλαιο της δόμησης περιλαμβάνει πλήθος ιδιαιτεροτήτων σε σχέση με άλλα κεφάλαια νομικής ενασχόλησης. Το βασικότερο εξ αυτών είναι ο νομοθετικός

¹ Ζαμάνη Αλεξάνδρα, Πολεοδομική οργάνωση και κοινωνική ταυτότητα οικισμών οργανωμένης δόμησης : η Περίπτωση του Ολυμπιακού χωριού : μετάβαση από την ολυμπιακή στην μεταολυμπιακή χρήση, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 2013, σελ. 17 (Διδακτορική Διατριβή).

² Ιστοσελίδα Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, www.ypeka.gr

³ Ιάκωβος Μαθιουδάκης, Νόμιμη και Αυθαίρετη Δόμηση, Εκδόσεις ANION, σελ.31

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

πλουραλισμός, αποτέλεσμα βεβιασμένων προσπαθειών απουσία μακρόπνοου σχεδιασμού για επίλυση ζητημάτων δόμησης, ο οποίος περιπλέκει το θέμα, καθώς στο χρονικό διάστημα που απαιτείται για την εμπέδωση ενός νομοθετικού κανόνα, έχει ήδη μεσολαβήσει η έκδοση ενός άλλου, ο οποίος μεταβάλλει άρδην το τοπίο. Ταυτόχρονα, η όποια πρόθεση παρατηρείται εκ μέρους της πολιτείας για ρύθμιση των ζητημάτων αυτών, τροχοπεδεί στην παρεμβολή οικονομικών και πολιτικών συμφερόντων. Οι παρεμβολές αυτές υπήρξαν μεγάλης έντασης κατά το παρελθόν και έχουν οδηγήσει στην παγίωση καταστάσεων, όπως αυτή της αυθαίρετης δόμησης⁴.

⁴ Αλεξάνδρα Βλαντού, Αυθαίρετα: Η παραβατικότητα στην υπηρεσία των κοινωνικών αναγκών, www.nomosphysis.org.gr.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

3. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Αφετηρία της ιστορικής αναδρομής στον έλεγχο της δόμησης αποτελεί το έτος 1835, οπότε συναντάμε το από 15.05.1835 βασιλικό διάταγμα του νεοσύστατου ελληνικού κράτους με τίτλο «Περί της υγιεινής οικοδομής πόλεων και κωμών», το οποίο αποτελεί το πρώτο δείγμα γραφής του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου, καθώς την προγενέστερη περίοδο, ήτοι την περίοδο της Τουρκοκρατίας, δεν υπήρχαν σχέδια πόλεως, κανόνες δόμησης και ελέγχου αυτής. Στο διάταγμα αυτό, η έννοια του ελέγχου βρίσκεται σε εμβρυακή ακόμη κατάσταση, καθώς δεν προβλέπεται κάποιο σύστημα ελέγχου της δόμησης παρά μόνο αστυνομικού δικαίου διατάξεις για τους παραβάτες των τιθέμενων κανόνων. Παρά το γεγονός αυτό, το βδ/15.5.1835 έχει ιδιαίτερη ιστορική σημασία από άποψη νομοθετικής πρακτικής όχι μόνον γιατί εξακολουθούσε να διέπει για 90 σχεδόν χρόνια τη διεύθυνση και ανάπτυξη των πόλεων της χώρας, αλλά διότι τίθενται ορισμένοι στοιχειώδεις οικοδομικοί κανονισμοί, δηλαδή διακρίνει τη σύνθεση ενός πολύ πρώιμου και εμβρυώδους Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού⁵.

Ακολούθησε το νομοθετικό διάταγμα της 17^{ης}.08.1923, το οποίο για πρώτη φορά αναθέτει τον έλεγχο της δόμησης σε επιτροπές και πρόσωπα επιφορτισμένα ειδικά με αυτό το έργο. Το διάταγμα αυτό, χαρακτηρίστηκε ιδιαίτερα πρωτοποριακό για την εποχή του⁶. Στο άρθρο 52 του Διατάγματος του 1923 ορίζεται ότι οποιαδήποτε εργασία δόμησης υπόκειται *“...εις τον έλεγχο του Κράτους, ασκούμενο υπό της κατά το παρόν διάταγμα αρμοδίας υπηρεσίας κατά τα ειδικότερα δια διατάγματος κανονισθησόμενα”*. Ο έλεγχος του κράτους γίνεται από την Υπηρεσία που χορηγεί την άδεια, ήτοι την Τεχνική Υπηρεσία του Υπουργείου Συγκοινωνίας, σύμφωνα με το άρθρο 5. Από τον συνδυασμό των άρθρων 55 και 56 προκύπτει ότι η εκτέλεση του έργου, σύμφωνα με την εγκεκριμένη μελέτη, εξασφαλίζεται με το θεσμό του «Επόπτη», ο οποίος ορίζεται από τον αιτούντα την άδεια δόμησης, φέρει την ευθύνη του ελέγχου και η απουσία του οδηγεί σε διακοπή των εργασιών. Τα απαιτούμενα προσόντα των Εποπτών, οι οποίοι ήταν κατά βάση μηχανικοί ή αρχιτέκτονες μηχανικοί, ορίζονταν με βασιλικό διάταγμα (άρθρο 57 και 58) ενώ οι

⁵ Νίκας, Γ. (2010) “ Η Έκδοση των Οικοδομικών Αδειών από τη Σύσταση του Νεοελληνικού Κράτους έως τη Δημοσίευση του Ν.Δ./17.7.1923”, Τεχνικά Χρονικά Επιστημονικές Εκδόσεις ΤΕΕ, (1)

⁶ Τζίκα – Χατζοπούλου, Αλίκη ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Αθήνα, 2003: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π, σελίδα 128 επ.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

ίδιοι οι Επόπτες υπόκειντο στον έλεγχο του Υπουργού Συγκοινωνιών, ο οποίος είχε δικαιοδοσία να απονέμει αλλά και να αφαιρεί τις πιστοποιήσεις των προσόντων των εποπτών (άρθρα 58 και 59). Στο σημείο αυτό, εντοπίζουμε στο θεσμό του επόπτη τον ‘‘πρόγονο’’ του θεσμού των ελεγκτών δόμησης.

Επί σειρά ετών ο έλεγχος της δόμησης, διενεργούνταν από τους Επόπτες μηχανικούς, χωρίς καμία απολύτως αλλαγή. Σαράντα πέντε χρόνια αργότερα, και συγκεκριμένα το έτος 1967, με απόφαση του Υπουργού Δημοσίων Έργων, καθορίζεται η έκδοση των αδειών με αποκλειστική ευθύνη των Μελετητών και Επιβλεπόντων Μηχανικών, καθώς και του Ιδιοκτήτη του υπό ανέγερση κτίσματος. Με την ίδια απόφαση, ο έλεγχος των οικοδομών ανατίθεται στο σύνολο των Μηχανικών των Τομέων Έκδοσης Αδειών των γραφείων Πολεοδομίας, ενώ υπάρχουν πειθαρχικές κυρώσεις για τους Επιβλέποντες Μηχανικούς, σε περίπτωση παράληψης του ελέγχου⁷.

Μέχρι και το έτος 1983, τα σκήπτρα στον τομέα τόσο του ελέγχου της έκδοσης αδειών όσο και του ελέγχου της δόμησης εξακολουθούν να διατηρούν οι ιδιώτες μηχανικοί, οι οποίοι άλλοτε καλούνται ‘‘Επόπτες’’ μηχανικοί και άλλοτε Επιβλέποντες Μηχανικοί. Έκτοτε, ο έλεγχος των οικοδομικών αδειών και στη συνέχεια των οικοδομικών εργασιών μεταβιβάζεται στις Πολεοδομικές Υπηρεσίες του Υπουργείου Χωροταξίας και τις αντίστοιχες υπηρεσίες των Δήμων και των Κοινοτήτων, οι οποίες εξουσιοδοτούν προς τούτο τους αρμόδιους Υπαλλήλους τους⁸⁹. Το καθεστώς αυτό του εν γένει ελέγχου της δόμησης από ειδικά εξουσιοδοτημένους προς τούτο υπαλλήλους των υπηρεσιών δόμησης, διατηρήθηκε μέχρι και το έτος 2011, οπότε και ο έλεγχος της δόμησης, διακρίνεται σε δύο στάδια, αυτό του ελέγχου της οικοδομικής άδειας, ο οποίος διενεργείται από τις Υ.ΔΟΜ. και αυτού του ελέγχου των κατασκευών, όπου και εισάγεται ο θεσμός των Ελεγκτών Δόμησης.

⁷ Απόφαση Υπουργού Δημοσίων Έργων (ΥΔΕ) Ε.39941 /21.10.1967 (ΦΕΚ 114Β' / 8.3.1968), «Περί τρόπου εκδόσεως οικοδομικών αδειών»

⁸ Προεδρικό Διάταγμα 3/8.9.1983 (ΦΕΚ 394Δ' /8.9.1983) «Τρόπος έκδοσης Οικοδομικών Αδειών και έλεγχος των ανεγειρόμενων οικοδομών»

⁹ Προεδρικό Διάταγμα 8/13.7.1993 (ΦΕΚ 795Δ' / 13.7.1993) «Τρόπος έκδοσης Οικοδομικών αδειών και έλεγχος των ανεγειρόμενων οικοδομών»

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

4.ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ: ΟΙ Ν.4030/2011 ΚΑΙ 4495/2017

Ο κυρίαρχος ρόλος του Δημόσιου τομέα τόσο στο στάδιο έκδοσης της άδειας δόμησης όσο και στο στάδιο ελέγχου των κατασκευών, δημιούργησε – δικαίως πολλές φορές – την πεποίθηση ύπαρξης φαινομένων διαφθοράς στο χώρο του ελέγχου της δόμησης, είτε μέσω της παράλειψης ελέγχου συγκεκριμένων κτιριακών εγκαταστάσεων είτε μέσω πλημμελούς ελέγχου άλλων είτε μέσω ενός φαινομενικά αυστηρού ελέγχου σε συγκεκριμένα κτίρια εν όψει της δημιουργίας εντυπώσεων ύπαρξης πραγματικού ελέγχου. Το κοινωνικό αίτημα για πάταξη της διαφοράς και κυριαρχία της διαφάνειας, ιδιαίτερα έντονο στα χρόνια της οικονομικής κρίσης, σε συνδυασμό με το τεράστιο οικονομικό κόστος, το οποίο συνεπάγεται η άσκηση του ελέγχου της δόμησης αποκλειστικά και μόνο από το κράτος, οδήγησε τον Έλληνα νομοθέτη στην ανάληψη ενός εκσυγχρονιστικού έργου.

Τα τελευταία οχτώ περίπου χρόνια παρατηρείται μία προσπάθεια του κοινού νομοθέτη να επέμβει δραστικά στο πεδίο του ελέγχου της δόμησης προς την κατεύθυνση της εμπέδωσης της διαφάνειας, του εκσυγχρονισμού και της επιτάχυνσης των διαδικασιών και της ποιοτικής αναβάθμισης του ελέγχου με στόχο τη μέγιστη δυνατή ανταπόκριση στους συνταγματικά τιθέμενους στόχους του άρθρου 24 Σ.

Την 25^η Νοεμβρίου 2011 δημοσιεύτηκε στο υπ' αριθ. 249 ΦΕΚ, ο Ν.4030/2011 με τίτλο νέος τρόπος έκδοσης αδειών, ελέγχου των κατασκευών και λοιπές διατάξεις. Η τομή που εισήγαγε στο πεδίο της δόμησης έγκειται στον διαχωρισμό της διαδικασίας αδειοδότησης από τη διαδικασία ελέγχου των αυθαιρεσιών, διακρίνοντας ουσιαστικά τον έλεγχο σε δύο στάδια και αναθέτοντάς τον σε διαφορετικά όργανα. Στο πρώτο στάδιο έχουμε την ελεγκτική αρμοδιότητα, η οποία ανήκει στις «Υπηρεσίες Δόμησης» των Δήμων, ενώ στο δεύτερο στάδιο έχουμε την εγκριτική αρμοδιότητα, ήτοι τον έλεγχο της εφαρμογής της πολεοδομικής νομοθεσίας στο στάδιο των κατασκευών, ο οποίος διενεργείται από τους «Ελεγκτές Δόμησης» υπό την εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Ταυτόχρονα, εντοπίζουμε την προσπάθεια του νομοθέτη για κατοχύρωση της διαφάνειας σε ο,τι αφορά τον έλεγχο της δόμησης, η οποία επιτυγχάνεται μέσω της πρόβλεψης και της δημιουργίας ηλεκτρονικής πλατφόρμας για την υποβολή των απαραίτητων δικαιολογητικών.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Η εισαγωγή του θεσμού των ιδιωτών ελεγκτών δόμησης, δημιούργησε εύλογα ερωτήματα στην ακαδημαϊκή νομική κοινότητα, σε σχέση με τη συνταγματικότητα του θεσμού ενόψει της διατάξεως του άρθρου 24§2 του Συντάγματος, ήτοι σε σχέση με το συνταγματικά επιτρεπτό της παραχώρησης συγκεκριμένης “δημόσιας αποστολής” σε ιδιώτες¹⁰. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο, ο Έλληνας νομοθέτης από την εισαγωγή του θεσμού και μέχρι σήμερα έχει προσπαθήσει επανειλημμένα να δημιουργήσει ένα συμπαγές πλέγμα κρατικής εποπτείας επί του έργου των Ελεγκτών Δόμησης.

Έξι χρόνια μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 4030/2011, ήτοι την 3^η Νοεμβρίου 2017, δημοσιεύτηκε στο υπ’ αριθ. 167 ΦΕΚ ο Ν. 4495/2017 για τον Έλεγχο και την Προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος. Ο νόμος αυτός διατήρησε τον θεσμό των Ελεγκτών Δόμησης και παράλληλα εισήγαγε νέους θεσμούς σχετικούς με τον ασκούμενο έλεγχο επί του έργου των ελεγκτών δόμησης, με την εισαγωγή του θεσμού των Παρατηρητηρίων Ελέγχου του δομημένου περιβάλλοντός, τα οποία, ωστόσο, δεν έχουν συσταθεί μέχρι και σήμερα.

Ενόψει του διαχωρισμού του ελέγχου της δόμησης σε δύο στάδια, ο νομικός προβληματισμός, επικεντρώθηκε αποκλειστικά στην εισαγωγή του θεσμού των ιδιωτών ελεγκτών δόμησης, έχοντας πλέον διαμορφώσει σαφή θέση υπέρ της συνταγματικότητας του θεσμού¹¹, ενώ η ανάθεση του ελέγχου της δόμησης στο στάδιο της άδειας δόμησης, ανατέθηκε ως φυσική συνέχεια του προηγούμενου νομικού καθεστώτος στις Υ.ΔΟΜ., οι οποίες διαδραματίζουν τον κυρίαρχο ρόλο στο στάδιο του ελέγχου έκδοσης της οικοδομικής άδειας, χωρίς να δημιουργήσει, όπως είναι φυσικό νομικούς προβληματισμούς.

¹⁰ Μαθιουδάκης Ιάκωβος, Νόμιμη και αυθαίρετη Δόμηση, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΙΟΝ, 2015, σελ. 327-329.

¹¹ Γιαννακούρου Γεωργία, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2019, σελ. 259 επ..

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

5. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Κύρια προβληματική της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η παρουσίαση του ελέγχου της δόμησης υπό το πρίσμα των Ν.4030/2011 και Ν. 4495/2017 και η διατύπωση σχετικών συμπερασμάτων. Στο σημείο αυτό κρίνεται απαραίτητη η αναφορά στο συνταγματικό δικαίωμα στη δόμηση.

A) Γενικό Πλαίσιο

Το Σύνταγμα απαντάται στη νομική επιστήμη με δυο έννοιες, την τυπική και την ουσιαστική ή άλλως ως τυπικό Σύνταγμα και ουσιαστικό Σύνταγμα. Τυπικό Σύνταγμα είναι το ενιαίο γραπτό κείμενο, το οποίο βρίσκεται στην κορυφή της πυραμιδικής ιεραρχίας των κανόνων του (εσωτερικού) δικαίου ενώ ουσιαστικό Σύνταγμα είναι το ένα σύνολο κανόνων δικαίου, οι οποίοι ανεξάρτητα από την προέλευση και την τυπική ισχύ τους «ρυθμίζουν τη συγκρότηση και κατά βάση την οργάνωση και την άσκηση της κρατικής εξουσίας»¹². Ισχύον (τυπικό) Σύνταγμα σήμερα στην Ελλάδα είναι το Σύνταγμα του 1975.

Σε μία πρώτη ανάγνωση του ισχύοντος συνταγματικού κειμένου, δεν φαίνεται, να κατοχυρώνεται σε καμία εκ των διατάξεών του το δικαίωμα στη δόμηση, δεν υφίσταται δηλαδή ρητή συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της δόμησης. Η διαπίστωση αυτή μας οδηγεί στην αναζήτηση και εξεύρεση συνταγματικής βάσης του δικαιώματος αυτού σε άλλες διατάξεις του Συντάγματος με τις οποίες λιγότερο ή περισσότερο μπορεί να ταυτιστεί.

Από τον ορισμό της δόμησης, όπως αυτός διατυπώθηκε στην εισαγωγή της παρούσας εργασίας, συνάγουμε τα δύο βασικά της στοιχεία, ήτοι την ανέγερση κτισμάτων σε ακίνητα με βάση τους κανόνες της πολεοδομίας και της χωροταξίας. Τα δύο αυτά στοιχεία αποτελούν τις κατευθυντήριες γραμμές στην αναζήτηση συνταγματικής βάσης του δικαιώματος στη δόμηση, με την αναφορά σε ακίνητα να μας οδηγεί στο δικαίωμα στην ιδιοκτησία, το οποίο θεμελιώνεται στο άρθρο 17 Σ. ενώ ο χαρακτήρας της ως αναπόσπαστου στοιχείου του οικιστικού περιβάλλοντος στο άρθρο 24 Σ.

¹² Κώστας Χ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2003, σελ. 24.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

B) Ανάλυση του άρθρου 17 του Συντάγματος

Στο άρθρο 17 του ισχύοντος ελληνικού συντάγματος καθιερώνεται η προστασία της ιδιοκτησίας, το ατομικό δικαίωμα στην ιδιοκτησία, το οποίο ανήκει στον κατάλογο των κλασικών δικαιωμάτων πρώτης γενιάς, όπως αυτός διαμορφώθηκε από το Γερμανό νομικό G. Jellinek¹³, στις αρχές του 20ου αιώνα. Το ατομικό δικαίωμα στην ιδιοκτησία έγκειται στην ελευθερία του ατόμου να αποκτά, να διατηρεί, να μετατρέπει, να χρησιμοποιεί, να καρπούται και να διαθέτει εν ζωή ή αιτία θανάτου την ιδιοκτησία του.

Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας αναφέρεται τόσα στα φυσικά όσο και στα νομικά πρόσωπα. Σε ο,τι αφορά τα φυσικά πρόσωπα, το ίδιο το άρθρο δεν διακρίνει μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών προσώπων. Σε ο,τι αφορά τα νομικά πρόσωπα, η προστασία ισχύει κυρίως για τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, καθώς το κράτος και κατά συνέπεια τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε ο,τι αφορά τη δημόσια περιουσία τους, δεν αποτελούν φορείς του δικαιώματος ιδιοκτησίας¹⁴.

Το περιεχόμενο της έννοιας της ιδιοκτησίας στο συνταγματικό κείμενο και ως εκ τούτου το προστατευτικό του πεδίο επηρεάστηκε από τις εκάστοτε ισχύουσες αντιλήψεις περί ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Σήμερα υπό το φως του άρθρου 1 του ΠΠΕΣΔΑ, γίνεται ομόφωνα δεκτό ότι η συνταγματική ιδιοκτησία ταυτίζεται με την έννοια της αστικής κυριότητας¹⁵, ήτοι της κυριότητας, κατά την έννοια του Αστικού Κώδικα, όπως αυτή νοηματοδοτείται στα άρθρα 999 και 1000 ΑΚ, περιλαμβάνοντας όλα τα περιουσιακά δικαιώματα, εμπράγματα και ενοχικά. Επιμέρους δικαιώματα είναι το δικαίωμα διατηρήσεως της ιδιοκτησίας, το δικαίωμα συντηρήσεως της ιδιοκτησίας, το δικαίωμα μετατροπής της ιδιοκτησίας, το δικαίωμα χρήσεως και καρπώσεως της ιδιοκτησίας, το δικαίωμα μετακινήσεως μη ακινήτων αντικειμένων της ιδιοκτησίας, το δικαίωμα διάθεσης της ιδιοκτησίας αιτία θανάτου και το δικαίωμα ελεύθερης απόκτησης της ιδιοκτησίας¹⁶.

¹³ Δαγτόγλου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ. 708 επ.

¹⁴ Δαγτόγλου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ. 708 επ.

¹⁵ Ιάκωβος Μαθιουδάκης, Νόμιμη και Αυθαίρετη Δόμηση, Εκδόσεις Ανιόν, 2012, σελ. 45 επ.

¹⁶ Δαγτόγλου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ. 708 επ.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Η έγχειος ιδιοκτησίας, ήτοι η ιδιοκτησία επί τμήματος της επιφάνειας της γης ως μορφή ιδιοκτησίας προστατεύεται από το άρθρο 17 Σ. Η προστασία αυτή σε συνδυασμό με το επιμέρους δικαίωμα της χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας δημιουργούν τη βάση για τη συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος στη δόμηση. Πράγματι, η δόμηση του ακινήτου αναφέρεται από τη μία σ' ένα υφιστάμενο πράγμα, το ακίνητο, και από την άλλη, σ' ένα μέλλον πράγμα, το δομημένο ακίνητο. Ο ιδιοκτήτης βασίζει το δικαίωμά του σε υφιστάμενο ακίνητο και προσδοκά, δυνάμει αυτού, να αποκτήσει μία μελλοντική προέκτασή του, ήτοι το κτίσμα¹⁷, ως εκδήλωση του δικαιώματος χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας.

Η έκταση και ο τρόπος χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας και κατ' επέκταση και η δόμηση ενός ακινήτου, υπόκεινται σε όλους τους περιορισμούς που πηγάζουν τόσο από την ίδια τη συνταγματική διάταξη όσο και από άλλα νομοθετικά κείμενα.

Κατ' αρχάς, με τη γενική ρήτρα του γενικού συμφέροντος, η οποία παρουσιάζεται ήδη στην §1 του άρθρου 17 Σ., εισάγεται και ο πρώτος περιορισμός του δικαιώματος στην ιδιοκτησία. Οι περιορισμοί, οι οποίοι εμπεριέχονται στη γενική ρήτρα του γενικού συμφέροντος αποβλέπουν κυρίως, στην προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος¹⁸, της εθνικής οικονομίας¹⁹, της δημόσιας τάξης²⁰

¹⁷ Ιάκωβος Μαθιουδάκης, Νόμιμη και Αυθαίρετη Δόμηση, Εκδόσεις ANION, σελ.57

¹⁸ ΣτΕ 3521/1992 δεν παραβιάζουν το συνταγματικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας, περιορισμοί αυτού, όπως η απαγόρευση περίφραξη ακινήτου το οποίο βρίσκεται πολύ κοντά σε αιγιαλό, αλλά αποτελούν θεμιτό περιορισμό της χρήσεως και καρπώσεως τμήματος ακινήτου, ώστε να είναι δυνατή η πρόσβαση προς την ακτή και η διατήρηση του κοινόχρηστου χαρακτήρα του αιγιαλού (άρθρο 24 Σ.), χωρίς να αποκλείεται για τον ιδιοκτήτη η χρήση του ελευθέρου χώρου

¹⁹ 26/2003 ΑΠ, 799/2004 ΑΠ, Ως νόμιμος περιορισμός της ιδιοκτησίας, με την μορφή περιορισμού του δικαιώματος χρήσεως και καρπώσεως, πρέπει να θεωρηθεί και η αναγκαστική παράταση μισθώσεων που έχουν συναφθεί με ελεύθερη βούληση, εφόσον η τέτοια παράταση επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, η αναγκαστική παράταση της μισθώσεως είναι αποδεκτή από άποψη συνταγματικής νομιμότητας αλλά και τα δικαιώματα σεβασμού της περιουσίας του προσώπου μόνο σε συνάρτηση με την αναγκαιότητά της για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, και την δυνατότητα εξασφάλισης της καταβολής του εκάστοτε ευλόγου και δικαίου μισθώματος και μάλιστα υπό δικαστική εγγύηση

²⁰ 1600/1991 ΑΠ Μεταξύ των περιορισμών της κυριότητας για λόγους γενικότερου δημοσίου συμφέροντος περιλαμβάνονται και εκείνοι που επιβάλλονται για λόγους δημόσιας τάξεως και ασφαλείας της χώρας. Στην τελευταία αυτή κατηγορία ανήκουν οι περιορισμοί που καθιερώνουν "αμυντικές περιοχές" εντός των οποίων απαγορεύεται υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η οικοδόμηση, η καλλιέργεια και η φύτευση δένδρων ή που προβλέπουν επιβάρυνση των κτημάτων που βρίσκονται πλησίον των οχυρώσεων και εντός της επιτηρούμενης ζώνης με "στρατιωτική δουλεία" ή εκτέλεση στρατιωτικών ασκήσεων εις αμπελώνες και αγρούς, δεν αντιστρατεύονται στο άρθρο 17 του Συν/τος, δοθέντος ότι έχουν επιβληθεί για λόγους δημόσιας

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

και άλλων καθολικής σημασίας αγαθών. Ειδικότεροι περιορισμοί, οι οποίοι προβλέπονται στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, εισάγονται περαιτέρω με την §2 του άρθρου 17 Σ, όπου ρυθμίζεται η διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Βάση του περιορισμού αυτού είναι, όπως ρητά αναγράφεται στο συνταγματικό κείμενο, η δημόσια ωφέλεια, η οποία από μία άποψη είναι ποιοτικά όμοια με το δημόσιο συμφέρον²¹. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας πέραν του άρθρου 17Σ. εισάγονται και στο άρθρο 18 §1 αυτού, όπου προβλέπεται ειδική νομοθετική ρύθμιση για την ιδιοκτησία και διάθεση μεταλλείων²², ορυχείων, σπηλαιών, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπογείων υδάτων αλλά και για την ιδιοκτησία, εκμετάλλευση και διαχείριση των λιμνοθαλασσών²³, των μεγάλων λιμνών, των εγκαταλειμμένων εκτάσεων αλλά και των εκτάσεων, οι οποίες προκύπτουν μετά την αποξήρανση των λιμνών.

Περιορισμοί της ιδιοκτησίας, οι οποίοι μπορεί να αφορούν στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη εισάγονται με ειδικά νομοθετήματα, όπως τα άρθρα 25 παρ.1 και 26 παρ.2 του Νόμου 1892/1990, τα οποία τροποποιήθηκαν με το άρθρο 114 του Νόμου 3978/2011, δυνάμει των οποίων απαγορεύεται σε αλλοδαπούς (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) η αγορά γης και η απόκτηση οποιουδήποτε εν γένει εμπράγματος δικαιώματος σε περιοχές της ελληνικής επικράτειας που χαρακτηρίζονται ως παραμεθόριες, χωρίς προηγούμενη χορήγηση σχετικής άδειας από το Ελληνικό Κράτος.

Από τα μέχρι τώρα εκτεθέντα, εύκολα μπορεί να δημιουργηθεί η λαθεμένη εντύπωση ότι το δικαίωμα στη δόμηση ταυτίζεται με το δικαίωμα στην ιδιοκτησία καθώς αποτελεί εκδήλωση αυτού και υφίσταται τους ίδιους περιορισμούς με την τελευταία. Ωστόσο, μία τέτοια παραδοχή θα μας οδηγούσε στο παράλογο συμπέρασμα ότι όπου υπάρχει δικαίωμα ιδιοκτησίας υπάρχει και δικαίωμα δόμησης, συνθήκη, η οποία φυσικά δεν υφίσταται.

Γ) Άρθρο 24 Σ. παράλληλη συνταγματική βάση ή περιορισμός του δικαιώματος δόμησης:

τάξεως και ασφάλειας, ήτοι για την διασφάλιση της άμυνας της χώρας και κατά προέκταση για την εξυπηρέτηση γενικότερου δημοσίου συμφέροντος.

²¹ Δαγκτόγλου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ. 719 επ.

²² ΣτΕ 1604/2017, ΣτΕ 877/2016, ΣτΕ 1449/2015, ΣτΕ 2515/2013

²³ ΕφΘράκης 197/2015, ΑΠ 1221/2014

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Οι προβλέψεις του άρθρου 24 Σ. εισήλθαν για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη με την αναθεώρηση του Συντάγματος το έτος 1975. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, παρατηρήθηκε μια εντατική, πυκνή και ως επί το πλείστον άναρχη δόμηση, η οποία δημιούργησε πόλεις και οικισμούς χωρίς ταυτότητα και φυσιογνωμία, καθώς συνοδεύτηκε από τη σταδιακή εξαφάνιση των παραδοσιακών κτιρίων, τον περιορισμό των τόπων ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και τον κατ'εξαίρεση σεβασμό του αρχιτεκτονικού ρυθμού, της αρμονίας, της παράδοσης και της ιδιαιτερότητας των οικισμών²⁴. Όλα τα ανωτέρω, συνοψίζονται εύστοχα στη φράση του τότε Υφυπουργού Δημοσίων Έργων Κ. Μπίρης «Από την στιγμή που ο άνθρωπος μπαίνει εις το περιβάλλον, το περιβάλλον αρχίζει να βλάπτεται...», όπως διαβάζουμε στα Πρακτικά της Βουλής επί του Συντάγματος 1975

Το άρθρο 24 Σ. προστατεύει το περιβάλλον τόσο το φυσικό όσο και το οικιστικό και μέσω των διατάξεών του θεσπίζονται οι αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, της αειφορίας και της προστασίας του περιβαλλοντικού κεκτημένου²⁵, ειδικότερη μορφή του οποίου αποτελεί το «πολεοδομικό» ή «οικιστικό κεκτημένο». Καθιερώνεται κατ' ουσίαν ένα συνταγματικό δικαίωμα περιβάλλοντος, φορέας του οποίου είναι κάθε φυσικό πρόσωπο, το οποίο βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια και ταυτόχρονα μία συνταγματική υποχρέωση του Κράτους, το οποίο οφείλει να λαμβάνει για την προστασία του τα απαραίτητα, προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα δηλαδή ένα σύνολο των ενεργειών, μέτρων και έργων που έχουν στόχο την πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος ή την αποκατάσταση, διατήρηση ή βελτίωσή του²⁶

Τα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα τα οποία λαμβάνει το Κράτος με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και την τήρηση της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 24 Σ. λειτουργούν ως περιορισμοί άλλων συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων και κυρίως αυτών της οικονομικής δραστηριότητας και της ιδιοκτησίας.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η πρώτη νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας, μετά την είσοδο του άρθρου 24 στην ελληνική έννομη τάξη, προέβαλε

²⁴ Γερασίμου Στεφανος, Η Συμβολή του Πολεοδομικού Δικαίου και του Δικαίου του Περιβάλλοντος στη διαμόρφωση των άλλων κανόνων δικαίου, Αθήνα 2005, σελ. 177 - 178 (Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών)

²⁵ ΣτΕ 843/2016

²⁶ ΣτΕ 576/2012, ΠλημΕυρυτ 141/2014

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

την άποψη ότι οι “...διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος (...) από τη φύση τους, κασιχύνουν από τις διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος (...)”²⁷. Ωστόσο, αυτή η θέση παραβιάζει τον κανόνα ότι οι συνταγματικές διατάξεις είναι μεταξύ τους ισότιμες καθώς είναι νομικά αδιανόητη η ύπαρξη αντίκεινται σε άλλες διατάξεις, οι οποίες λόγω χάρη θεσπίζουν ανώτερες αξίες ή αρχές²⁸. Αυτός, πιθανόν να είναι και ο λόγος για τον οποίο δεν συναντάμε σε άλλη απόφαση του ΣτΕ, την ίδια θέση αλλά σταδιακά το τελευταίο υιοθέτησε την άποψη ότι το άρθρο 24 Συντ. θεσπίζει επιτρεπτές εξαιρέσεις από την προστασία της ιδιοκτησίας που παρέχει το άρθρο 17 Συντάγματος.

Οι εξαιρέσεις από την προστασία της ιδιοκτησίας, ήτοι οι περιορισμοί του δικαιώματος ιδιοκτησίας, οι οποίοι πηγάζουν από το άρθρο 24 Σ. μπορεί να έχουν αρνητική μορφή και να απαγορεύουν στον ιδιοκτήτη την άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, όπως είναι οι περιορισμοί στη δόμηση του ακινήτου, είτε θετική μορφή με την επιβολή θετικών οικονομικών μέτρων²⁹.

Οι περιορισμοί, που στηρίζονται στην περιβαλλοντική προστασία, μπορεί να φτάσουν κατά τρόπο συνταγματικά θεμιτό μέχρι την ολοσχερή απαγόρευση της δόμησης³⁰, αποστερώντας κατ’ αυτόν τον τρόπο το δικαίωμα κάρπωσης ενός ακινήτου, ως ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Στην περίπτωση αυτή, το ΣτΕ έχει αποφανθεί ότι η αποστέρηση του δικαιώματος δόμησης ενός ακινήτου, μέσω αλλαγής ενός πολεοδομικού νόμου και τον χαρακτηρισμό ενός οικοπέδου μη άρτιου και οικοδομήσιμου ενώ υπό προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς ήταν άρτιο και οικοδομήσιμο, δεν καθιστά αδρανή την ιδιοκτησία³¹, εφόσον πρόκειται για ακίνητο εκτός σχεδίου, όπου κύριος προορισμός του δεν είναι η δόμηση. Για τα εντός σχεδίου πόλεως ακίνητα, ωστόσο, η απαγόρευση δόμησης συνιστά ντε φάκτο απαλλοτρίωση.

Από τα μέχρι τώρα εκτεθέντα, το άρθρο 24 Σ. συνιστά περιορισμό του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και κατ’ επέκταση του δικαιώματος δόμησης. Ωστόσο,

²⁷ ΣτΕ 1239/1982

²⁸ Μάνεσης Α., Η έκτακτος νομοθετική διαδικασία, σε: του ίδιου, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Τόμος Ι: Μελέτες 1954-1979, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας 1980, σελ. 182 επ

²⁹ ΣτΕ 361/1988

³⁰ Ι. Μαθιουδάκης, Νόμιμη και Αυθαίρετη Δόμηση, Εκδόσεις ANION, σελ. 60

³¹ ΣτΕ 1910/1980

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, τα δύο αυτά δικαιώματα δεν ταυτίζονται πλήρως, καθώς μία τέτοια ταύτιση θα οδηγούσε στο συμπέρασμα ότι όπου υπάρχει δικαίωμα ιδιοκτησία, υπάρχει και δικαίωμα δόμησης. Κάτι τέτοιο, όμως, δεν ισχύει καθώς το δικαίωμα δόμησης είναι στενότερο εννοιολογικό σε σχέση με το δικαίωμα ιδιοκτησίας καθώς αναφέρεται αποκλειστικά σε ακίνητα περιουσιακά στοιχεία και μάλιστα σε μία κατηγορία αυτών. Ο προσδιορισμός της κατηγορίας των ακινήτων για τα οποία υφίσταται δικαίωμα δόμησης, πραγματοποιείται μέσω των διατάξεων του άρθρου 24 Σ.

Η παράγραφος 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος απευθύνει επιταγές στον νομοθέτη (κοινό ή κανονιστικό) να ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και την πολεοδομική διαμόρφωση της Χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό, υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με τη φυσιογνωμία, τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε περιοχής, ώστε να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι άριστοι δυνατοί όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας.

Ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια. Τα σχέδια αυτά θέτουν, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών άσκησης παραγωγικών δραστηριοτήτων και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές³².

Από τη συνταγματική επιταγή για χωροταξική διάρθρωση και πολεοδομικό σχεδιασμό, πηγάζει η υποχρέωση του Κράτους να διακρίνει την ελληνική επικράτεια σε οικιστικές και μη οικιστικές περιοχές, όπου οι μεν πρώτες προορίζονται για τη δόμησή τους ενώ οι δεύτερες για την γεωργική, κτηνοτροφική, δασική εκμετάλλευσή τους και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις για τη δόμησή τους και μάλιστα κατ' αρχήν για χρήσεις υποβοηθητικές του κύριου προορισμού της.

Ο κύριος προορισμός των οικιστικών περιοχών είναι κατά το Σύνταγμα η δόμησή τους. Όσον αφορά αυτές τις περιοχές μπορεί να συναχθεί ο κανόνας ότι όπου

³² ΣΤΕ 100/2018, 3920/2010 Ολ., 2489/2006 Ολ., 3478/2000 Ολ., 3823/2010

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

υπάρχει δικαίωμα ιδιοκτησίας, υπάρχει και δικαίωμα δόμησης. Στις μη οικιστικές περιοχές, όπου κύριος προορισμός του ακινήτου είναι η γεωργική, κτηνοτροφική και δασική εκμετάλλευση και μόνο κατ' εξαίρεση η δόμηση, πάρα την ύπαρξη δικαιώματος ιδιοκτησίας, δεν υφίσταται δικαίωμα δόμησης. Συνεπώς συνταγματικό δικαίωμα δόμησης υφίσταται μόνο για τις οικιστικές περιοχές³³ και αντίστροφα, πριν τη δημιουργία μίας οικιστικής περιοχής από το νομοθέτη δεν υφίσταται δικαίωμα δόμησης.

Το άρθρο 24 του Συντάγματος, στη διάρκεια της υπερτεσσαρακονταετούς εφαρμογής του ισχύοντος Συντάγματος, δεν έχει αναθεωρηθεί ποτέ, επιδεικνύοντας αντοχή στο χρόνο και προσαρμοστικότητα ενώ έχει αποτελέσει ένα ικανοποιητικό νομικό πλαίσιο για την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος. Η λιτή και περιεκτική διατύπωσή του επέτρεψε στον κοινό νομοθέτη και ακολούθως στον δικαστή να συγκεκριμενοποιήσουν το ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης με ευρύτητα, στεγάζοντας κάτω από το προστατευτικό πλαίσιο του Συντάγματος όλα τα στοιχεία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως του αν είχε γίνει ρητή μνεία σε αυτά εντός του συνταγματικού κειμένου³⁴.

Η ανθεκτικότητα την οποία επέδειξε το άρθρο 24 κατά τη διάρκεια της κρίσης, δεν καθιστά, πάντως, αυτομάτως περιττή και ανώφελη και την οποιαδήποτε σκέψη για βελτίωσή του. Μεταξύ άλλων παραγράφων του άρθρου 24, περιθώρια βελτίωσης παρουσιάζει η παράγραφος 2 αυτού. Την θέση αυτή είχε υποστηρίξει κατά τη διάρκεια της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, ο Καθηγητής του ΕΜΠ και τότε Υφυπουργός Δημοσίων Έργων Κυπριανός Μπίρης, ο οποίος είχε προτείνει, για συστηματικούς και λειτουργικούς λόγους, να ενταχθεί η διάταξη για τη χωροταξία όχι στο άρθρο 24 (τότε άρθρο 27 του κυβερνητικού σχεδίου) αλλά στο άρθρο 26 (δηλ. στο σημερινό άρθρο 106), το οποίο κατοχύρωνε την παρέμβαση του κράτους στην οικονομία μέσω του προγραμματισμού, υπογράμμισε το ρόλο του κράτους για την περιφερειακή ανάπτυξη και έθετε όρια στην ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας. Η πρόταση αυτή απερρίφθη, «με αποτέλεσμα να προστεθεί εμβόλιμα ο όρος χωροταξία στην παρ. 2 του άρθρου 24» σε βάρος όχι μόνον «της νοηματικής

³³ Ι. Μαθιουδάκης, *Νόμιμη και Αυθαίρετη Δόμηση*, Εκδόσεις ANION, σελ. 62

³⁴ Ελένη Γιαννακούρου, *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα και το Αναθεωρητικό Εγχείρημα*, Άρθρο, www.nomophysis.gr

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

και λειτουργικής συνοχής της διάταξης, η οποία αναφέρεται, κατά τα άλλα, στην πολεοδομία»³⁵, αλλά και της ίδιας της εννοιολογικής ταυτότητας της χωροταξίας, καθώς η «χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας» φαίνεται να επιτάσσεται χάριν της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και προς τον σκοπό της εξασφάλισης των αρίστων δυνατών όρων διαβίωσης, δηλαδή για οικιστικούς μόνο λόγους, είναι δεκτικό επιμέρους βελτιώσεων οι οποίες μπορεί να ενισχύσουν τη νοηματική του σαφήνεια και λειτουργικότητα, καθώς και τη συνολική του οικονομία και προσαρμοστικότητα.

Στον αντίποδα της παραπάνω άποψης, έχει υποστηριχθεί ότι το αίτημα για αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος είναι άκαιρο και περιττό. Οι υποστηρικτές της συγκεκριμένης θέσης, θεωρούν ότι το άρθρο 24 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 117 παρ. 3 και 4, έχει θέσει τους βασικούς κανόνες της προστασίας του περιβάλλοντος, της κρατικής ρυθμιστικής αρμοδιότητας για τη χωροταξική διάρθρωση της Χώρας και της προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων, ότι τα βασικά νομοθετήματα για την εφαρμογή των ανωτέρω συνταγματικών επιταγών έχουν εκδοθεί ήδη από τις δεκαετίες του 1970 και 1980 και ότι η νομολογία του ΣτΕ επί των ανωτέρω ζητημάτων είναι πλούσια και εφαρμόζει με αυστηρότητα τις συνταγματικές επιταγές. Αποδίδουν, ωστόσο, την αναποτελεσματικότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων στη Διοίκηση και την πολιτική ηγεσία, οι οποίες υστερούν στο κομμάτι της εφαρμογής των νόμων, ενισχύουν την πλημμελή εφαρμογή και την παράκαμψή τους ενώ ελλείπει και το επιστημονικά καταρτισμένο προσωπικό³⁶.

Σε κάθε περίπτωση, πριν από την προσφυγή στην αναθεωρητική διαδικασία, πρέπει να αξιοποιηθούν τα περιθώρια που προσφέρει το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο με την ενεργοποίηση του κοινού νομοθέτη προς διαμόρφωση σύγχρονης, ευκρινούς και σταθερής νομοθεσίας και την αντιμετώπιση μέσω αυτής και των όποιων ζητημάτων παραμένουν ακόμη ασαφή. Τα περιθώρια προς αυτήν την κατεύθυνση δεν έχουν εξαντληθεί στο πεδίο της χωροταξίας και της πολεοδομίας. Στα πεδία αυτά, το ισχύον Σύνταγμα παρέχει ακόμη μεγάλα περιθώρια ερμηνείας και

³⁵ Χλέπας, Ν-Κ. (2006), «Η κατανομή πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα», www.nomosphysis.org.gr

³⁶ Μενουδάκος Κωνσταντίνος, Αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος, μία οπισθοδρομική πρόταση, www.nomosphysis.org.gr

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

εφαρμογής του άρθρου 24, τόσο νομοθετικής όσο και δικαστικής, είτε αυτοτελώς είτε και σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις του Συντάγματος ή του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου. Αυτό είναι άλλωστε το ιστορικό δίδαγμα που μπορούμε να αντλήσουμε από την αντοχή και προσαρμοστικότητα τις οποίες επέδειξε το άρθρο 24 του Συντάγματος κατά την εφαρμογή του, από το 1975 μέχρι σήμερα.

Δ) Το δικαίωμα δόμησης

Από το σύνολο των ανωτέρω αναλύσεων και την προσπάθεια εξεύρεσης της συνταγματικής θεμελίωσης του δικαιώματος δόμησης καταλήξαμε στα ακόλουθα συμπεράσματα:

α) Πρόκειται για ένα μη ρητά κατοχυρωμένο στο σύνταγμα δικαίωμα, το οποίο όμως έχει διπλή συνταγματική θεμελίωση, αφενός στο άρθρο 17 Σ. αποτελώντας έκφραση του δικαιώματος ιδιοκτησίας και συγκεκριμένα του δικαιώματος χρήσης και κάρπωσης ενός ακινήτου και αφετέρου στο άρθρο 24 Σ. το οποίο διακρίνει τις περιοχές της ελληνικής επικράτειας σε οικιστικές και μη οικιστικές.

β) Η διπλή συνταγματική θεμελίωσή του έχει ως αποτέλεσμα τη μικτή συνταγματική του φύση, με αποτέλεσμα να πρόκειται τόσο για ατομικό δικαίωμα λόγω της θεμελίωσής του στο άρθρο 17 Σ. όσο και για 'παροχικό' δικαίωμα λόγω της θεμελίωσής του στο αρ. 24 Σ.

γ) Η διπλή συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος δόμησης, έχει ως αποτέλεσμα να λειτουργεί τόσο υπό το πρίσμα των περιορισμών τους οποίους υφίσταται το δικαίωμα της ιδιοκτησίας όσο και με σκοπό την εξυπηρέτηση των στόχων που θέτει το άρθρο 24, και ως εκ τούτου πρόκειται στην ουσία για ένα άκρως οριοθετημένο πλαίσιο λειτουργίας και προστασίας του δικαιώματος δόμησης.

δ) Προκειμένου να καταφαθεί η ύπαρξη του δικαιώματος δόμησης, πρέπει πρώτα να ελεγχθεί αν ένα συγκεκριμένο ακίνητο βρίσκεται ή όχι σε οικιστική περιοχή, όπου στην περίπτωση των οικιστικών περιοχών υφίσταται συνταγματικό δικαίωμα δόμησης ενώ στις μη οικιστικές μόνο κατά νομοθετική παραχώρηση μπορεί να αναγνωριστεί δικαίωμα δόμησης, συναφές με τον κατά χρήση προορισμό του ακινήτου.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

6. Η ΑΔΕΙΑ ΔΟΜΗΣΗΣ ΩΣ ΕΚΦΡΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΑΓΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 24Σ.

Με βάση όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω, το άρθρο 24 Σ. το οποίο λειτουργεί ως παράλληλη βάση του δικαιώματος δόμησης, θεμελιώνει ένα κοινωνικό δικαίωμα, με βάση το οποίο το άτομο αξιώνει από το Κράτος την παροχή ορισμένων αγαθών ή υπηρεσιών. Προκειμένου το κράτος να ανταποκριθεί στη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24, έχει υποχρέωση να προβλέπει και να κατοχυρώνει την αδειοδότηση ως προϋπόθεση υλοποίησης της κάθε κατασκευής. Συνεπώς, ο κανόνας σε περίπτωση ανέγερσης κτισμάτων είναι η ύπαρξη άδειας και δεν υφίσταται κατά κανόνα δόμηση άνευ ορισμένου κρατικού ελέγχου.

Η άδεια δόμησης είναι η πράξη της διοίκησης, με την οποία, η τελευταία μετά από έλεγχο που πραγματοποιεί προκειμένου να διαπιστώσει την ύπαρξη δικαιώματος δόμησης σε ορισμένο ακίνητο, επιτρέπει ή απαγορεύει τη δόμηση και χρήση του ακινήτου (γηπέδου ή οικοπέδου) και υλοποιούνται οι όροι και περιορισμοί δόμησης και χρήσης στο έδαφος³⁷. Πρόκειται κατ' ουσία για ένα προληπτικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται από το Κράτος μέσω της αδειοδότησης.

Η άδεια δόμησης αποτέλεσε στην Ελλάδα αντικείμενο ρύθμισης πολλών νομοθετημάτων³⁸, τα οποία κάθε φορά τροποποιούν τόσο τις προϋποθέσεις για την έκδοσή της, το περιεχόμενό της, τα αρμόδια για την έκδοσή της όργανα με πλέον πρόσφατο νομοθέτημα το Ν. 4495/2017.

Α) Τι είναι η άδεια δόμησης;

Η άδεια δόμησης ή οικοδομική άδεια είναι σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4495/2017, ‘...η διοικητική πράξη που επιτρέπει την εκτέλεση σε οικόπεδο ή γήπεδο των οικοδομικών εργασιών που προβλέπονται στις μελέτες που τη συνοδεύουν, εφόσον οι εργασίες αυτές είναι σύμφωνες με τις ισχύουσες διατάξεις. Στην έννοια των οικοδομικών εργασιών για ανέγερση νέας οικοδομής ή προσθήκης σε υφιστάμενη οικοδομή περιλαμβάνονται και οι εργασίες που καθιστούν το κτίριο

³⁷ Αγγελίδου Βασιλική, Μηχανισμοί Πολεοδομικής Παρέμβασης και σύγχρονη νομοθεσία : έμφαση στη μεταφορά δικαιωμάτων ανάπτυξης και στη μεταφορά συντελεστή δόμησης, Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο, 2014, σελ.739 επ.

³⁸ ΝΔ 17.7.1923, ΠΔ 13.3.1926 (ΦΕΚ 101^Α), Διάταγμα 23.10.1928, ΑΝ 410/1968, ΝΔ 8/1973, Ν.1337/1983, ΠΔ 8/13.07.1993, Ν. 1577/1985, Ν. 3212/2003, Ν.3242/2004, Ν. 3399/2005 κ.α.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

άρτιο για λειτουργία, όπως οι εργασίες για την κατασκευή περιτοιχίσεων ή περιφράξεων, βόθρων, υπογείων δεξαμενών νερού, εκσκαφών, επιχώσεων και κοπής δένδρων. Στην έννοια της οικοδομικής άδειας περιλαμβάνονται και άδειες οι οποίες δεν δημιουργούν δόμηση, ιδίως η άδεια κατεδάφισης, η άδεια αλλαγής χρήσης, η άδεια διαμορφώσεων, επισκευής, διασκευής, ενισχύσεων, η άδεια για αυτοτελείς εργασίες περιτοιχίσεων, επιχώσεων ή εκσκαφών, καθώς και κοπής δένδρων. Ως οικοδομική άδεια νοείται και η άδεια δόμησης...'

Η οικοδομική άδεια προβλέπεται για την εκτέλεση οποιασδήποτε εργασίας δόμησης, η οποία δεν εμπίπτει στις εργασίες δόμησης μικρής κλίμακας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 29 Ν.4495/2017 και ιδιαίτερα για την ανέγερση, προσθήκη και επισκευή κτιρίων, την κατεδάφιση κατασκευών, τις εκσκαφές ή επιχώσεις μεγαλύτερες του συν/πλην 0,80 μέτρα, καθώς και τις επιστρώσεις, διαμορφώσεις οικοπέδων και γηπέδων με σκοπό τη δόμηση, την κατασκευή πισίνας, την αλλαγή χρήσης, αν επέρχεται αλλαγή προς το δυσμενέστερο, στα στοιχεία του διαγράμματος κάλυψης ή στα φορτία σχεδιασμού της στατικής μελέτης ή αλλαγή μηχανολογικών εγκαταστάσεων ως προς τις διελεύσεις τους από άλλους ορόφους ή κοινόχρηστους χώρους, την κατασκευή τοίχων αντιστήριξης, καθώς και περιτοιχίσεων και περιφράξεων που δεν καλύπτονται από την έγκριση εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας, την κατασκευή υπόγειων δεξαμενών, τις εργασίες τοποθέτησης υπόγειων, προκατασκευασμένων δεξαμενών υγρών και αερίων καυσίμων σε πρατήρια καυσίμων και τη νομιμοποίηση κάθε εκτελεσθείσας εργασίας για την οποία απαιτείται η έκδοση οικοδομικής άδειας. Παρατηρούμε ότι ο νομοθέτης προέβη σε ενδεικτική και όχι αποκλειστική απαρίθμηση των περιπτώσεων για τις οποίες απαιτείται η έκδοση οικοδομικής άδειας με σκοπό να μην αποκλείσει από τη σχετική υποχρέωση κατηγορίες κατασκευών και με σκοπό να κρίνεται κατά περίπτωση η υποχρέωση ή όχι έκδοσης σχετικής άδειας.

Πρόκειται κατ' ουσίαν για τον έλεγχο, τον οποίο διενεργεί κάθε ευνομούμενη πολιτεία και αφορά την μελέτη, εκτέλεση και χρήση κάποιου οικοδομικού έργου. Ο έλεγχος αυτός αποσκοπεί στην διαπίστωση της τήρησης των εκ του νόμου τιθέμενων περιορισμών και των προϋποθέσεων δόμησης ενός ακινήτου με απώτερο στόχο φυσικά την εξασφάλιση της εξασφάλιση της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης, την

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

προστασία του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συμφέροντος.

Β) ΦΥΣΗ ΑΔΕΙΑΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Κατ' αρχάς είναι μία διοικητική πράξη, ήτοι μία πράξη, η οποία δηλώνει τη βούληση του διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς μια ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος³⁹. Πιο συγκεκριμένα πρόκειται για ατομική διοικητική πράξη, ήτοι για μία διοικητική πράξη, η οποία θεσπίζει ατομική ρύθμιση, που σημαίνει ότι ο/οι αποδέκτης/αποδέκτες της είναι ατομικώς οριζόμενα πρόσωπα στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης περίπτωσης. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας είναι προσανατολισμένος στην έννοια της ατομικής διοικητικής πράξης η οποία είναι ο συχνότερος τρόπος επέμβασης της διοίκησης στη σφαίρα των διοικουμένων και οδηγεί στη δημιουργία ή την κατάργηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Από τις περαιτέρω διακρίσεις των ατομικών διοικητικών πράξεων σε ρητές και σιωπηρές, η άδεια δόμησης αποτελεί άνευ άλλου ρητή και έγγραφη ατομική διοικητική πράξη, καθώς μέσω αυτής εξωτερικεύεται η δήλωση βούλησης της διοίκησης με έγγραφη διαδικασία. Για την έκδοση της άδειας δόμησης, τηρείται μία πολυεπίπεδη διαδικασία, η οποία σε όλα σχεδόν τα στάδιά της είναι έγγραφη, με τη μεγαλύτερη απόδειξη της αυτού της του χαρακτήρα την νομοθετική πρόβλεψη "η άδεια επιτρέπει οικοδομικές εργασίες, οι οποίες περιγράφονται σε αυτή και στις μελέτες που την συνοδεύουν".

Ανάμεσα στις συστατικές, διαπιστωτικές και βεβαιωτικές διοικητικές πράξεις, η άδεια δόμησης κατατάσσεται στις συστατικές ατομικές διοικητικές πράξεις, όπως άλλωστε και οι πάσης φύσεως άδειες, καθώς πρόκειται για πράξη η οποία ιδρύει δικαίωμα του διοικουμένου, το δικαίωμα τέλεσης εργασιών δόμησης. Δεν εκλείπει, βέβαια, και η άποψη μέρους της ελληνικής θεωρίας ότι η άδεια δόμησης ενέχει χαρακτήρα διαπιστωτικό, καθώς διαπιστώνει τη συνδρομή προϋποθέσεων για τη χορήγηση της σχετικής άδειας και τη μη αντίθεση της οικοδομικής εργασίας σε πολεοδομικές και άλλες διατάξεις, ασπασζόμενη γερμανικές κυρίως θεωρίες. Πιο

³⁹ Ευγενία Πρεβεδούρου, Οι διοικητικές πράξεις (έννοια-διακρίσεις), www.prevedourou.gr, (δημ. 16.03.2014)

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

κοντά στη γαλλική πολεοδομική θεώρηση, θα υποστηρίξω τον διαπλαστικό χαρακτήρα της άδειας δόμησης καθώς μέσω αυτής γεννάται το δικαίωμα στη δόμηση.

Από τη διάκριση των ατομικών διοικητικών πράξεων σε ευμενείς και δυσμενείς, ενώ εν πρώτοις η άδεια δόμησης αποτελεί μια ευμενή ατομική διοικητική πράξη για τον διοικούμενο, καθώς βελτιώνει τη νομική θέση του μέσω της δημιουργίας δικαιωμάτων και εν γένει μιας πραγματικής κατάστασης που λειτουργεί ευνοϊκά γι' αυτόν, παρ' όλα αυτά αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα τριτενεργούς διοικητικής πράξης, πράξης δηλαδή η οποία έχει μεν ευνοϊκή συνέπεια για τον άμεσα ενδιαφερόμενο αλλά δυσμενή για τρίτους⁴⁰.

Μια τελευταία διάκριση στην οποία υπόκεινται οι ατομικές διοικητικές πράξεις είναι σε προσωποπαγείς και πραγματοπαγείς. Προσωποπαγείς είναι αυτές οι οποίες συνδέονται με ένα συγκεκριμένο πρόσωπο και χορηγούνται έπειτα από τη συνδρομή κάποιων τυπικών προϋποθέσεων στο πρόσωπο του διοικουμένου, και το φυσικό τέλος του ατόμου, οδηγεί στην λήξη της ισχύος της πράξης αυτής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας άδειας, είναι η άδεια ικανότητας οδηγού αυτοκινήτου. Αντίθετα, πραγματοπαγείς είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες συνδέονται με ορισμένο πράγμα, ανεξαρτήτως του προσώπου το οποίο ενδεχομένως κατέχει το ανωτέρω πράγμα και ανεξαρτήτως των ιδιοτήτων αυτού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η άδεια κυκλοφορίας αυτοκινήτου⁴¹. Πέραν των δύο αυτών αμιγών κατηγοριών διοικητικών πράξεων, υπάρχουν και οι διοικητικές πράξεις οι οποίες είναι και προσωποπαγείς και πραγματοπαγείς, όπως η χορήγηση άδειας ιδιωτικής κλινικής.⁴²

Σε ο,τι αφορά την άδεια δόμησης το τοπίο είναι αν μη τι άλλο αρκετά θολό και υφίσταται αδυναμία ένταξής της σε μία από τις δύο ανωτέρω κατηγορίες. Αρχικά, απαραίτητες προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας δόμησης είναι η ύπαρξη ακινήτου επί του οποίου θα εκτελεστούν οι οικοδομικές εργασίες και η ύπαρξη τίτλου ιδιοκτησίας συγκεκριμένου προσώπου, ήτοι χρειάζεται ένα πράγμα (ακίνητο) και ένα πρόσωπο (άτομο με τίτλο ιδιοκτησίας) για τη χορήγησή της. Αν και τα «πολεοδομικά

⁴⁰ Ευγενία Πρεβεδούρου, Οι διοικητικές πράξεις (έννοια-διακρίσεις), www.prevedourou.gr, (δημ. 16.03.2014)

⁴¹ Αναστάσιος Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 625-626.

⁴² ΣΤΕ 3422/2008

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

ελαττώματα» του οικοπέδου είναι αντικειμενικά και συνδέονται με τον τρόπο δημιουργίας του ακινήτου ακολουθούν δε αυτό σε όλες τις περαιτέρω μεταβιβάσεις του είτε αναγκαστικές είτε εκ δικαιοπραξίας⁴³ και εξ αυτού του χαρακτηριστικού θα υποστηρίξαμε ότι η άδεια δόμησης είναι πραγματοπαγής πράξη, εντούτοις, αν συγκεκριμένη οικοδομική άδεια εκδόθηκε για συγκεκριμένο ακίνητο υπέρ όμως προσώπου μη ιδιοκτήτη αυτή ανακαλείται λόγω παρανομίας. Συνεπώς, από τη στιγμή, όπου οι ιδιότητες του προσώπου επηρεάζουν την νομιμότητα της πράξης, αυτή δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί αμιγώς πραγματοπαγής.

Αντίστοιχα, για τη χορήγηση άδειας δόμησης η αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία, προκειμένου να κρίνει αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις χορήγησης της οικοδομικής άδειας, έχει υποχρέωση να εξετάσει και να κρίνει παρεμπιπτόντως το ζήτημα της ύπαρξης εμπραγμάτων εν γένει δικαιωμάτων που επηρεάζουν τη δόμηση του ακινήτου⁴⁴. Συνεπώς, αν και, αναλόγως του ανωτέρω πορίσματος της παρεμπίπτουσας έρευνας και σε συνδυασμό με την ύπαρξη τίτλων ιδιοκτησίας υπέρ συγκεκριμένου προσώπου, η πολεοδομική υπηρεσία οφείλει, να εκδώσει την άδεια δόμηση και ως εκ τούτου θα λέγαμε ότι πρόκειται για προσωποπαγή διοικητική πράξη εκδιδόμενη υπέρ του ιδιοκτήτη ή του εξουσιοδοτημένου από αυτόν εργολάβου, εντούτοις αυτή μπορεί να μεταβιβασθεί από ένα πρόσωπο σε ένα άλλο, ακολουθώντας τη διαδικασία που προβλέπει ο νόμος. Συνεπώς, αδυνατούμε να χαρακτηρίσουμε την άδεια δόμησης αμιγώς προσωποπαγή διοικητική πράξη για το λόγο ότι της λείπει ένα βασικό χαρακτηριστικό των τελευταίων, το αμεταβίβαστο.

Ως διοικητική πράξη, η άδεια δόμησης φέρει, όπως είναι αναμενόμενο, τα δύο χαρακτηριστικά αυτών των πράξεων, το τεκμήριο νομιμότητας και την εκτελεστικότητα.

Το τεκμήριο νομιμότητας αποτελεί άμεση απόρροια του χαρακτήρα του διοικητικού οργάνου ως δημόσιου οργάνου της έννομης τάξης, που έχει αρμοδιότητα να θεσπίζει μονομερώς κανόνες δικαίου, δηλαδή να ασκεί δημόσια εξουσία για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Σύμφωνα με το τεκμήριο αυτό, η ατομική διοικητική πράξη, από την έναρξη της ισχύος της μέχρι την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση ή διοικητική πράξη ή την ανάκληση ή την κατάργησή της ή

⁴³ ΣτΕ 841/2016

⁴⁴ ΣτΕ 1418/2016

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

γενικά την παύση της ισχύος της κατ' οποιοδήποτε τρόπο, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της, και έναντι των διοικητικών αρχών, ανεξάρτητα από το αν φέρει νομική πλημμέλεια⁴⁵. Η ανωτέρω πάγια θέση θεωρίας και νομολογίας στην περίπτωση της άδειας δόμησης σημαίνει πως η τελευταία από το χρονικό σημείο έκδοσής της μέχρι την τυχόν προσβολή και ακύρωσή της επιφέρει τη σκοπούμενη μεταβολή, ήτοι την ίδρυση δικαιώματος του διοικουμένου για τέλεση δομικών εργασιών και σε καμία περίπτωση η εκδούσα αρχή, ο ωφελούμενος διοικουόμενος ή οποιοδήποτε τρίτος μπορεί να θεωρήσει αυτή την πράξη άκυρη ή ανίσχυρη. Όλες οι εργασίες δόμησης, οι οποίες περιγράφονται στο σώμα της άδειας, εφόσον αυτή υφίσταται και δεν έχει προσβληθεί, είναι νόμιμες και δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως αυθαίρετες.

Συμπερασματικά, φέρουσα το τεκμήριο νομιμότητας, η άδεια δόμησης πρέπει να εκδίδεται υπό αυστηρούς όρους και προϋποθέσεις από την αρμόδια αρχή καθώς εξοπλίζει το διοικούμενο με σημαντικά δικαιώματα, για τα οποία ενδεχομένως να μην πληροί τους όρους απόκτησης, και σε κάθε περίπτωση δημιουργεί μία έννομη κατάσταση, η οποία, δεδομένου του ελληνικού δικαιοδοτικού συστήματος είναι εξαιρετικά χρονοβόρο να ανακληθεί.

Η εκτελεστότητα, το δεύτερο σημαντικό χαρακτηριστικό των ατομικών διοικητικών πράξεων, συνίσταται στο ότι η συμπεριφορά που καθορίζει και γενικότερα η ρύθμιση, την οποία θεσπίζει, είναι υποχρεωτική από την έκδοσή της, χωρίς να χρειάζεται άλλη διαδικασία, και ειδικότερα προηγούμενη δικαστική απόφαση, θεσπίζεται ουσιαστικά μονομερώς ένας κανόνας δικαίου. Η εκτελεστότητα των διοικητικών πράξεων εξασφαλίζεται με τις κυρώσεις, οι οποίες απειλούνται σε περίπτωση που δεν τηρηθεί η επιβαλλόμενη από αυτές συμπεριφορά και οι οποίες μπορεί να είναι ποινικές, διοικητικές ή αστικές. Συνέπεια της εκτελεστότητας είναι η δυνατότητα άσκησης διοικητικού καταναγκασμού, δηλαδή η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων, σε περίπτωση άρνησης ή παράλειψης του διοικουμένου να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης, να προβούν με υλικές

⁴⁵ Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 15^η έκδοση, Σελ. 112-116.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

εκτελεστικές μονομερείς ενέργειες στον εξαναγκασμό του με τη βία ή να προβούν στην άρση της σχετικής πραγματικής κατάστασης με δικά τους μέσα⁴⁶.

Σε ο,τι αφορά την οικοδομική άδεια και την εκτελεστότητα αυτής, η τελευταία προβλέφθηκε ρητά για πρώτη φορά με το π.δ. της 8/13.07.1993 στο άρθρο 1 §1 το οποίου προβλέπεται ότι : «Η οικοδομική άδεια είναι εκτελεστή διοικητική πράξη...». Σε αντίθεση με αυτή, πράξεις όπως οι πληροφορίες της πολεοδομικής διοίκησης, η θεώρηση του τοπογραφικού διαγράμματος και συλλήβδην πράξεις που προηγούνται ή έπονται της οικοδομικής άδειας⁴⁷ είναι μη εκτελεστές. Όμοια με την οικοδομική άδεια, εκτελεστή είναι και η παράταση της προθεσμίας έκδοσης οικοδομικής άδειας, η αναθεώρηση της άδειας και η διακοπή των οικοδομικών εργασιών⁴⁸.

⁴⁶ Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 15η έκδοση, Σελ. 116-119

⁴⁷ ΣΕ 4777/1995, 2253/1986, 2343/1980

⁴⁸ ΣΕ 2065/2007, 4708/1987, 376,377/1980

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

8) ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Α) Έννοια

Ετυμολογικά, πρόκειται για σύνθετη λέξη η οποία προέρχεται από τη σύνθεση των λέξεων ιδιώτης και ποιώ, δίνοντάς μας κάποιες πρώτες κατευθύνσεις, στην προσπάθειά μας να ορίσουμε το περιεχόμενό της. Ιδιωτικοποιώ, λοιπόν, σε μία πρώτη ανάγνωση, σημαίνει κάνω κάτι ιδιωτικό και αντίστοιχα ιδιωτικοποίηση είναι η διαδικασία με την οποία κάτι γίνεται ιδιωτικό. Στο ελάχιστο, λοιπόν, περιεχόμενο της έννοιας αυτής είναι ότι στη διαδικασία αυτή αφετηρία είναι κάποιο σημείο του ‘δημοσίου’ με κατεύθυνση κάποιο σημείο του ‘ιδιωτικού’⁴⁹.

Καθώς η μελέτη των ιδιωτικοποιήσεων αποτελεί αντικείμενο πολλών επιστημών με προεξέχουσες αυτών την νομική επιστήμη, την επιστήμη των οικονομικών και τις πολιτικές επιστήμες, ανάλογα με τη σκοπιά από την οποία κάθε επιστήμη μελετά το φαινόμενο των ιδιωτικοποιήσεων χρησιμοποιούνται κάθε φορά διαφορετικά κριτήρια. Ο Kammerer έχει προτείνει ως στοιχείο της νομικής έννοιας των ιδιωτικοποιήσεων την μετάθεση δικαιικής εξουσίας από το κράτος σε ιδιωτικά πρόσωπα, φυσικά ή νομικά. Ως δικαιική εξουσία νοείται η εξουσία, δηλαδή τα δικαιώματα και οι αρμοδιότητες, που η έννομη τάξη αναγνωρίζει σε ένα υποκείμενο δικαίου. Και ως ‘ιδιωτικά πρόσωπα’ νοούνται όχι μόνο τα φυσικά πρόσωπα και οι συσσωματώσεις τους αλλά και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ιδρύει το κράτος. Τα τρία χαρακτηριστικά, λοιπόν, της ιδιωτικοποίησης είναι η κρατική απόφαση, η έναρξη της διαδικασίας από το κράτος και η κατάληξη της διαδικασίας σε έναν ιδιώτη⁵⁰. Αντίστοιχα από τη σκοπιά των οικονομολόγων, ιδιωτικοποίηση συντρέχει είτε όταν η ευθύνη για την παροχή μιάς υπηρεσίας ή ενός αγαθού μεταβιβάζεται στον ιδιωτικό τομέα, είτε όταν η κατανομή των υπηρεσιών αυτών στηρίζεται σε κριτήρια αγοράς όπως το κέρδος ή η ικανότητα πληρωμής, ενώ ως στόχος της φέρεται να αποτελεί η άντληση υγιών κεφαλαίων για την πραγματοποίηση των επενδυτικών προγραμμάτων των επιχειρήσεων, με ταυτόχρονη αύξηση της

⁴⁹ Ακρίτας Καΐδατζής, Συνταγματικά όρια και δεσμεύσεις των ιδιωτικοποιήσεων, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, σελ. 18

⁵⁰ Ακρίτας Καΐδατζής, Συνταγματικά όρια και δεσμεύσεις των ιδιωτικοποιήσεων, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, σελ. 20-23, ο.π.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας της λειτουργίας τους με τη συμμετοχή των ιδιωτών στο μετοχικό τους κεφάλαιο και στη διοίκησή⁵¹.

Σε αυτό καθίσταται αναγκαία η ακόλουθη διευκρίνιση : η ιδιωτικοποίηση, τουλάχιστον σε ότι αφορά τη νομική επιστήμη, δεν σχετίζεται με την έννοια της ιδιοκτησίας, όπως αντίθετα συμβαίνει στην οικονομική επιστήμη αλλά σχετίζεται κυρίως με την μεταβίβαση εξουσιών από το κράτος στους ιδιώτες. Αυτός είναι και ο κύριος λόγος για τον οποίο οι μορφές των ιδιωτικοποιήσεων διαφέρουν από νομική και από οικονομική σκοπιά και εξετάζονται αυτοτελώς παρακάτω στο οικείο κεφάλαιο.

Β) Ιδιωτικοποιήσεις στο Ελληνικό Σύνταγμα

Μία πρώτη ματιά στο κείμενο του Ελληνικού Συντάγματος του 1975 μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο συνταγματικός νομοθέτης δεν έλαβε σαφή θέση απέναντι στις ιδιωτικοποιήσεις, επιτρέποντάς τες ή απογορεύοντας αυτές ρητά, καθιστώντας κατά τους συνταγματολόγους, το Ελληνικό Σύνταγμα, ουδέτερο ή οικονομικο-πολιτικά ανοικτό. Η μόνη ρητή απαγόρευση που συναντάται στο συνταγματικό κείμενο είναι αυτή του αρ. 16 παρ. 5 («η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση») και 8 («η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται»).

Ωστόσο, πάρα το γεγονός ότι η γραμματική ερμηνεία μας οδηγεί στο παράλογο συμπέρασμα ότι ο θεμέλιος νόμος του κράτους, ο οποίος συντάσσει και οργανώνει την πολιτεία είναι αδιάφορος απέναντι σ' ένα τόσο σοβαρό ζήτημα και πως μη λαμβάνοντας θέση, αφήνει απεριόριστη ελευθερία στον κοινό νομοθέτη να λαμβάνει αποφάσεις επι των ιδιωτικοποιήσεων εντούτοις η τελολογική ερμηνεία του Συντάγματος μας οδηγεί σε διαφορετικά συμπεράσματα. Οι περιορισμοί που θέτει το Σύνταγμα επί των ιδιωτικοποιήσεων, αν και δεν αναφέρονται ρητά, εντούτοις συνάγονται ερμηνευτικά από το κείμενο του Συντάγματος και έχουν διαμορφωθεί

⁵¹ Αλέξανδρος Τσάνης, Κριτική ανάλυση Συνταγματικότητας και Οικονομικής Αποτελεσματικότητας των Ιδιωτικοποιήσεων στο Πλαίσιο της Οικονομικής Κρίσης, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, 2011 σελ. 26

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

είτε νομολογιακά μέσω των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας είτε από την ελληνική νομική θεωρία.

Η πρώτη αρχή που διέπει τις ιδιωτικοποιήσεις έχει διαμορφωθεί νομολογιακά από το Συμβούλιο της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία το κράτος απαγορεύεται να μεταβιβάσει σε ιδιώτες οποιαδήποτε δραστηριότητά του συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας, έκφραση κυριαρχίας και όσων αρμοδιοτήτων είναι αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας όπως οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα πανεπιστήμια, οι επιχειρήσεις που αξιοποιούν βασικές πηγές του εθνικού μας πλούτου, εκείνες που εμπορεύονται αγαθά, όπως το νερό και την ενέργεια, αλλά και δραστηριότητες, όπως η τήρηση της δημόσιας ασφάλειας - δεν είναι νοητή η άσκηση αστυνομικών καθηκόντων από ιδιώτες⁵². Η δεύτερη αρχή, υποστηρίζει ότι κάθε διαδικασία ιδιωτικοποίησης πρέπει να διέπεται από την αρχή της νομιμότητας, με την έκδοση δηλαδή νόμου ή κανονιστικής πράξης κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης νόμου⁵³. Η τρίτη αρχή συνάγεται ερμηνευτικά από το συνταγματικό κείμενο, σύμφωνα με την οποία, κάθε ιδιωτικοποίηση πρέπει να σέβεται τις τιθέμενες από το Σύνταγμα θεμελιώδεις αρχές της ισότητας των πολιτών απέναντι στο νόμο, τη γενική συνταγματική υποχρέωση προστασίας των συμφερόντων των εργαζομένων, την προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης κ.α αλλά και τις συνταγματικές προβλέψεις των άρθρων αυτών.

Το συνταγματικό κείμενο δεν θα μπορούσε να λειτουργεί αποκλειστικά ως ένα μέσο επιβολής ορίων στις ιδιωτικοποιήσεις. Ταυτόχρονα, λειτουργεί ως οδηγός για την κατάρτιση και εκτέλεση των κυβερνητικών προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεων, θέτοντας ως προτεραιότητα των τελευταίων τις συνταγματικά προστατευόμενες αρχές της ιδιοκτησίας και της οικονομικής ελευθερίας, εξασφαλίζοντας στους ιδιώτες

⁵² ΟλΣτΕ 2192/2014, ΣτΕ 1879/2012, ΟλΣτΕ 891/2008, ΣτΕ 867/2002, ΣτΕ 1511/2002, ΣτΕ 3946/2002, ΣτΕ 2166/2002, ΟλΣτΕ 1934/1998.

⁵³ Ελσα Αδαμαντίδου, Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας σε: Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Αθήνα – Κομοτηνή 2002 σελ. 153 επ. και Ακρίτας Καϊδατζής, Συνταγματικά όρια και δεσμεύσεις των ιδιωτικοποιήσεων, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, σελ. 91επ.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

επενδυτές ότι η ιδιοκτησίας που διαθέτουν και η περιουσία, την οποία επενδύουν είναι συνταγματικά προστατευμένες και εξασφαλισμένες⁵⁴.

Γ) Υπάρχει ένα γενικό έρεισμα στο συνταγματικό κείμενο για την διενέργεια των ιδιωτικοποιήσεων;

Σύμφωνα με μία μερίδα δημοσιολόγων, η μικρότερης ή μεγαλύτερης έκτασης ενός προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων βρίσκει έρεισμα στη διάταξη του άρθρου 106 §1, εδ. α' του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία το Κράτος είναι υπεύθυνο για τον προγραμματισμό και τον συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας με κύριο στόχο την εδραίωση και την προστασία του γενικού συμφέροντος⁵⁵. Κατά την θέση αυτή, οι ιδιωτικοποιήσεις βρίσκουν έρεισμα στη διάταξη αυτή καθώς, λόγω του γεγονότος ότι αποτελούν μέσο εθνικής οικονομικής ανάπτυξης, το Κράτος δύναται να τις εντάξει στον οικονομικό προγραμματισμό του.

Ωστόσο, υπάρχει και ο αντίλογος στην ανωτέρω άποψη, ο οποίος υποστηρίζει ότι το άρθρο 106 §1 Σ., δεν μπορεί να αποτελέσει έρεισμα για την διενέργεια των ιδιωτικοποιήσεων καθώς το ίδιο άρθρο θεμελιώνει τον κρατικό παρεμβατισμό στην εθνική οικονομία, σε κομβικής σημασίας κρατικές δραστηριότητες, όπως είναι η εθνική άμυνα, η ενέργεια, η υγεία, οι οποίες εξαιρούνται από τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης καθώς αποτελούν τον σκληρό πυρήνα του κράτους⁵⁶.

Ορθότερη φαντάζει η άποψη ότι στο άρθρο 106 §1Σ. θεμελιώνεται ο κρατικός παρεμβατισμός στην οικονομία, καθώς από την ίδια την συνταγματική διάταξη ανατίθεται στο Κράτος ο συντονισμός και ο προγραμματισμός της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας. Η τελευταία άποψη ενισχύεται από το γεγονός ότι ελλείπει αντίστοιχη νομολογία του ΣτΕ ενώ η μέχρι τώρα υπάρχουσα χαρακτηρίζει συνταγματική μία ιδιωτικοποίηση όταν δεν αντιβαίνει στο άρθρο 106 §1Σ⁵⁷. Άλλωστε, σύμφωνα με τον Δαγτόγλου, πρόκειται για την περίπτωση όπου ατομικό

⁵⁴ Ακρίτας Καδαϊτζής, , Συνταγματικά όρια και δεσμεύσεις των ιδιωτικοποιήσεων, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, σελ. 52

⁵⁵ Βασιλίας Α. Δούβλης (1988), Μέθοδοι και νομικό καθεστώς ιδιωτικοποίησης κρατικών επιχειρήσεων στο ελληνικό οικονομικό δίκαιο, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ 153

⁵⁶ Σπυρόπουλος Κ. Φίλιππος, Κοντιάδης Ξενοφών, Ανθόπουλος Χαράλαμπος, Γεραπετρίτης Γεώργιος, Κατ' άρθρον Ερμηνεία του Συντάγματος, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2017

⁵⁷ ΟΛΣΤΕ 1129/2016

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

δικαίωμα και δημόσια εξουσία συναντώνται ή συγκρούονται και αποτέλεσμα της σύγκρουσης αυτής είναι η γέννηση ενός αρνητικού περιορισμού για την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία και ενός θετικού ορίου για την κρατική επέμβαση⁵⁸.

Δ) Η νομολογιακή θέση του ΣτΕ σε σχέση με την Συνταγματικότητα των Ιδιωτικοποιήσεων

Η αρχικά διστακτική παρουσία των ιδιωτικοποιήσεων στο ελληνικό πολιτικοοικονομικό γίνεσθαι έχει γίνει σήμερα ο κανόνας στη διαχείριση των κρατικών οικονομικών. Πλήθος μέχρι πρότινος δημόσιων επιχειρήσεων έχουν περάσει με συμβάσεις παραχώρησης στα χέρια ιδιωτών ενώ αντίστοιχα μεγάλος αριθμός κρατικών δραστηριοτήτων έχει μεταλλαχθεί λειτουργικά και ασκείται πλέον από ιδιώτες. Οι διαφορές που προέκυψαν από την ιδιωτικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων και δραστηριοτήτων οδηγήθηκαν ενώπιον του ΣτΕ, με αποτέλεσμα να υφίσταται σήμερα πλούσιο νομολογιακό υλικό επί του ζητήματος της συνταγματικότητας των ιδιωτικοποιήσεων, το οποίο οριοθετεί το πλαίσιο εντός του οποίου δύνανται να κινούνται οι ιδιωτικοποιήσεις.

Από τις πλέον χαρακτηριστικότερες και γνωστές αποφάσεις του ΣτΕ σε περίπτωση ιδιωτικοποίησης είναι απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ στην υπόθεση των παρκομέτρων του Δήμου Αθηναίων⁵⁹. Η απόφαση αυτή ακύρωσε την απόφαση του Δήμου Αθηναίων περί ανάθεσης σε ιδιωτική επιχείρηση του ελέγχου της στάθμευσης των οχημάτων με την αιτιολογία ότι η αστυνομική εξουσία, ως η κατεξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας, ασκείται, δια της αστυνομικής αρχής, μόνο από το κράτος (...) και όχι από ιδιώτες, στηριζόμενη στα άρθρα 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος. Αυτή την απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας επικαλέστηκε το ίδιο σε άλλη απόφαση αυτή επί της υπόθεσης των τουριστικών ακινήτων, όπου κρίθηκε ότι η διαχείριση των κοινόχρηστων πραγμάτων που ανήκουν στη δημόσια κτήση, όπως οι ακτές, αντιδιαστέλλεται προς τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και αποτελεί άσκηση δημοσίας εξουσίας, οι δε πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της διαχείρισης αυτής, ακόμη κι αν προέρχονται από μίαν ανώνυμη εταιρία του Δημοσίου ελέγχονται ακυρωτικά ως

⁵⁸ Π.Δ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα, σελ. 1017

⁵⁹ ΟΛΣΤΕ 1934/1998

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

εκτελεστές διοικητικές πράξεις, διότι ανήκουν στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας⁶⁰. Στην τελευταία απόφαση, χωρίς να απαγορεύει τη διαχείριση των κοινόχρηστων πραγμάτων από ιδιώτες, εντούτοις εξακολουθεί να θεωρεί τα κοινόχρηστα πράγματα μέρος του πυρήνα της κρατικής εξουσίας και γι' αυτό υπαγάγει τις σχετικές με αυτά πράξεις στον ακυρωτικό έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων.

Ενώ μέχρι τη δεκαετία του 1990, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω νομολογιακά παραδείγματα, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ήταν προσανατολισμένη προς τη διαφύλαξη στο ακέραιο των κρατικών αρμοδιοτήτων και την απόθνηση ως αντισυνταγματικών των προσπαθειών ιδιωτικοποίησης επιχειρήσεων ή λειτουργιών, η στάση αυτή φαίνεται να αλλάζει αισθητά στην αυγή του 21^{ου} αιώνα. Έκτοτε παρατηρείται κάμψη της αυστηρότητας του Συμβουλίου απέναντι στις ιδιωτικοποιήσεις, χαλάρωσης των κριτηρίων του και ορισμένες φορές φαίνεται να υιοθετεί μία ασαφή θέση απέναντι στο επιτρεπτό ή μη μιας ήδη τελεσθείσας ιδιωτικοποίησης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ασαφούς θέσης του ΣτΕ είναι η απόφαση 3946/2002 επί της ανάθεσης σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ασφάλειας καθηκόντων ελέγχου προσώπων και πραγμάτων στα αεροδρόμια. Το ΣτΕ αποφάσισε ότι η ανάθεση αυτή δεν συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιωτικές υπηρεσίες, δραστηριότητας που ανήκει στη δημόσια εξουσία, θέτοντας ως μόνη απαραίτητη προϋπόθεση τη διαφύλαξη των καθηκόντων της Ελληνικής Αστυνομίας και της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας. Υπήρξε μόνος ένας Σύμβουλος, ο οποίος μειοψήφησε, σύμφωνα με τη γνώμη του οποίου ο έλεγχος προσώπων και πραγμάτων στα αεροδρόμια εντάσσεται στο σκληρό πυρήνα του κράτους και επομένως η ανάθεσή της σε ιδιώτες είναι αντισυνταγματική.

⁶⁰ ΟΛΣτΕ 891/2008

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

8) Η ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΗ ΑΔΕΙΑ ΥΠΟ ΤΟΥΣ Ν. 4030/2011 & 4495/2017

Πριν την εισαγωγή του Ν. 4030/2011 αρμόδια υπηρεσία για την έκδοση οικοδομικών αδειών ήταν η κατά τόπον αρμόδια Υπηρεσία Πολεοδομίας μέσω των υπαλλήλων της, οι οποίοι ήταν αρμόδιοι τόσο για τον έλεγχο των προϋποθέσεων χορήγησης των αδειών δόμησης όσο και για τον έλεγχο της δυνάμει της χορηγηθείσας άδειας δόμησης ανεγερθησόμενης κατασκευής. Για τη χορήγηση της άδειας δόμησης, απαραίτητη ήταν η προσκόμιση ενός φυσικού φακέλου με έγγραφα αφορώντα στο ακίνητο και ακολούθως γινόταν ο επιτόπιος έλεγχος από τον αρμόδιο υπάλληλο.

Ο Ν. 4030/2011 και στη συνέχεια ο Ν.4495/2017 άλλαξαν άρδην τη διαδικασία έκδοσης αδειών δόμησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 31 του Ν. 4495/2017 αρμόδια όργανα για τη χορήγηση των διοικητικών πράξεων, που σχετίζονται με την εκτέλεση οικοδομικών εργασιών, είναι οι Υπηρεσίες Δόμησης (Υ.ΔΟΜ.) των δήμων, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από ειδικές διατάξεις ενώ για την έκδοση της οικοδομικής άδειας εκκλησιαστικών ακινήτων προβλέπονται διαφορετικές αρμοδιότητες στο άρθρο 32 του Ν. 4495/2017.

Η καινοτομία που εισήγαγε ο ν. 4495/2017 αφορά στην ηλεκτρονική έκδοση των οικοδομικών αδειών, διαδικασία, η οποία ρυθμίζεται στο άρθρο 33 του Νόμου. Στόχο του νομοθέτη αποτέλεσε η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, η καταστολή της διαφθοράς καθώς πλέον εξαλείφεται η δυνατότητα δημιουργίας πελατειακών σχέσεων μεταξύ υπαλλήλων και διοικουμένων, η διαφάνεια και η ταχύτητα στη διεκπεραίωση των σχετικών εργασιών. Η ηλεκτρονική έκδοση οικοδομικών αδειών, γνωστές πλέον και ως e – άδειες, αποτελεί πραγματικότητα από την 15^η.10.2018.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 34, κατά τον έλεγχο για τη έκδοση πράξεων εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών, η Υ.ΔΟΜ. αναζητά αυτεπαγγέλτως στοιχεία μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας διασύνδεσης υπηρεσιών και φορέων του Δημοσίου. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η ρύθμιση αυτή αποσκοπεί στην ευχερέστερη, ταχύτερη, αμεσότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, μέσω της συνεργασίας και της ανταλλαγής

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

πληροφοριών των διαφόρων υπηρεσιών διαμέσου της ηλεκτρονικής πλατφόρμας στην οποία όλες οι σχετιζόμενες υπηρεσίες θα έχουν πρόσβαση.

Οι εκδιδόμενες οικοδομικές άδειες, οι οποίες διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες (άρθρο 36 του Ν. 4495/2017) ελέγχονται από εξουσιοδοτημένους υπαλλήλους μηχανικούς των ΥΔΟΜ (άρθρο 38§1 Ν. 4495/2017) ενώ ο έλεγχος αυτός είναι δειγματοληπτικός, σε ποσοστό τουλάχιστον τριάντα τοις εκατό (30%) των οικοδομικών αδειών που χορηγούνται με την ανωτέρω διαδικασία., (άρθρου 38§ 2 περ. γ', όπως προστέθηκε με το άρθρο 65 περ.5 Ν.4602/2019) ενώ υποχρεωτικός είναι μόνο σε περίπτωση καταγγελίας για τη νομιμότητα της εκδοθείσας άδειας, ανεξαρτήτως της κατηγορίας αυτής (άρθρο 38 §3 του Ν. 4495/2017).

Στο άρθρο 42 του Ν. 4495/2017 καθορίζονται η ισχύς, η αναθεώρηση και η ενημέρωση οικοδομικών αδειών. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου η οικοδομική άδεια ισχύει κατά κανόνα για τέσσερα έτη και εξαιρετικά σε συγκεκριμένα προβλεπόμενες περιπτώσεις, είτε ένα έτος είτε έξι έτη. Η οικοδομική άδεια αναθεωρείται, μετά τη λήξη της, για την παράταση της ισχύος της, ύστερα από αίτηση του δικαιούχου και αυτοψία «από ελεγκτή δόμησης» είτε για τέσσερα έτη από την ημερομηνία λήξης της, αν μέχρι τη λήξη της ισχύος της άδειας δεν έχει περατωθεί ο φέρων οργανισμός του κτιρίου ή αν μέχρι τη λήξη της ισχύος της άδειας έχει περατωθεί ο φέρων οργανισμός του κτιρίου αλλά όχι οι όψεις του κτιρίου και η στέγη του είτε για αόριστο χρόνο, αν μέχρι τη λήξη της ισχύος της άδειας ή της πράξης αναθεώρησής της έχουν περατωθεί ο φέρων οργανισμός, οι όψεις του κτιρίου και η στέγη του κτιρίου, όπου αυτή είναι υποχρεωτική και εφόσον ο ιδιοκτήτης και ο επιβλέπων μηχανικός του έργου υποβάλλουν υπογεγραμμένο χρονοδιάγραμμα προόδου της εκτέλεσης του έργου στην αρμόδια Υ.ΔΟΜ.. Τέλος, ενημέρωση του φακέλου της άδειας απαιτείται σε περίπτωση αλλαγής ιδιοκτήτη, τροποποίησης των μελετών, που δεν αλλάζουν το διάγραμμα δόμησης και με την προϋπόθεση ότι δεν είναι απαραίτητες εγκρίσεις από άλλους φορείς ή συλλογικά όργανα και μεταβολών των διαστάσεων του κτιρίου ή του οικοπέδου, εφόσον με τις αποκλίσεις αυτές δεν παραβιάζονται κοινόχρηστοι χώροι.

Από την ανωτέρω αναλυτική παρουσίαση του τρόπου ελέγχου της έκδοσης οικοδομικών αδειών προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι κυρίαρχο ρόλο σε αυτό

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

το στάδιο του ελέγχου της δόμησης διαδραματίζουν οι Υπηρεσίες Δόμησης των Δήμων, μέσω των ειδικά εξουσιοδοτημένων προς τούτο υπαλλήλων της. Έλεγχος του έργου των Υ.ΔΟΜ. δεν προβλέπεται από τις διατάξεις του Ν. 4495/2017, όπως άλλωστε και στο προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, δεδομένου ότι ο έλεγχος της δόμησης, δεν εντάσσεται στο σκληρό πυρήνα των κρατικών αρμοδιοτήτων και κατά συνέπεια δεν απαιτείται κρατικός έλεγχος επί των σχετικών ζητημάτων.

Στο σημείο αυτό, λεκτέο είναι ότι από τις 15.10.2018, η διαδικασία έκδοσης των οικοδομικών αδειών γίνεται ηλεκτρονικά. Σκοπός του νομοθέτη, όπως διαβάζουμε στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4495/2017, ήταν, μέσω της καθιέρωσης ενός συστήματος ηλεκτρονικής έκδοσης αδειών δόμησης, να καταστήσει διαφανή της διαδικασία έκδοσης των αδειών δόμησης, να επιταχύνει τις σχετικές διαδικασίες και να πατάξει τη διαφθορά. Ο Ν. 4495/2017, στα άρθρα 33 και 34, σε συνδυασμό με την με αρ. 48123/6983 απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, η οποία δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 3136/Β/31-07-2018, ρυθμίζει τα σχετικά με τον ηλεκτρονικό τρόπο έκδοσης των αδειών δόμησης.

Πρακτικά, πλέον, οι μηχανικοί υποβάλλουν αίτηση για έκδοση οικοδομικής άδειας, ηλεκτρονικά, από το γραφείο τους, χωρίς να είναι υποχρεωμένοι να μεταβούν στην αρμόδια Υ.ΔΟΜ. προκειμένου να υποβάλλουν τον φάκελο του αιτούντος. Ο αρμόδιος υπάλληλος της Υ.ΔΟΜ. επεξεργάζεται την ηλεκτρονική αίτηση και τα ηλεκτρονικώς υποβαλλόμενα από το μηχανικό έγγραφα και αποφασίζει την έκδοση ή μη της άδειας. Κατά τον έλεγχο για τη έκδοση πράξεων εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών, η Υ.ΔΟΜ. αναζητά αυτεπαγγέλτως στοιχεία μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας διασύνδεσης υπηρεσιών και φορέων του Δημοσίου.

Οι οικοδομικές άδειες, τα συνοδευτικά έγγραφα και οι μελέτες τηρούνται ηλεκτρονικά στο αρχείο κάθε Υπηρεσίας Δόμησης και στο κεντρικό αρχείο της Διεύθυνσης Ελέγχου Δομημένου Περιβάλλοντος και Εφαρμογής Σχεδιασμού. Σύμφωνα, με το άρθρο 14 της ανωτέρω υπουργικής απόφασης, η κυριότητα του e-Άδειες ανήκει στο ΥΠΕΝ. Ο συντονισμός και η εποπτεία λειτουργίας και εφαρμογής του e-Άδειες είναι αρμοδιότητα της Γεν. Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Γεωχωρικών Πληροφοριών και της Διεύθυνσης Ελέγχου και Εποπτείας

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Δομημένου Περιβάλλοντος, κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του οργανισμού του Υπουργείου ΠΕΝ και της κείμενης νομοθεσίας.

Στη νέα γενιά των οικοδομικών αδειών, των e-αδειών, η διαδικασία για την έκδοση διενεργείται και πάλι από τους υπαλλήλους των Υ.ΔΟΜ., το δε σύστημα των e-αδειών ανήκει κατά κυριότητα και εποπτεύεται από το τις Διευθύνσεις του Υπουργείου Ενέργειας και Περιβάλλοντος

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

9. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΥΠΟ ΤΟΥΣ Ν. 4030/2011 & 4495/2017

Η τομή που επέφερε ο Ν. 4030/2011 στο πεδίο του ελέγχου της δόμησης και την οποία διατήρησε ο Ν. 4495/2017 είναι η διαδικασία ελέγχου της εφαρμογής των οικοδομικών αδειών στο στάδιο των κατασκευών με απώτερο στόχο την πάταξη των αυθαιρεσιών στις νέες οικοδομικές άδειες. Ο έλεγχος της δόμησης στο στάδιο των κατασκευών διακρίνεται σε τρία στάδια (άρθρο 44 Ν. 4495/2017), τον αρχικό, αμέσως μετά την ολοκλήρωση ξυλοτύπων, οπλισμού θεμελίωσης και τοιχίων υπογείου, εφόσον υπάρχουν, τον ενδιάμεσο, αμέσως μετά την ολοκλήρωση του φέροντος οργανισμού και της εξωτερικής τοιχοποιίας και τον τελικό, μετά την ολοκλήρωση του κτιρίου. Ο αριθμός των ελέγχων καθορίζεται ανάλογα με το είδος των εργασιών που προβλέπονται από την άδεια δόμησης ή την οικοδομική άδεια.

Στο στάδιο αυτό, ο έλεγχος της δόμησης διενεργείται από τους Ελεγκτές Δόμησης με επιτόπια αυτοψία και παρουσία. Ο θεσμός των Ελεγκτών Δόμησης, παρουσιάζεται αναλυτικά κάτωθι.

Α) Ο θεσμός των Ελεγκτών Δόμησης

Ο Ν. 4030/2011, στα άρθρα 10 επόμενα αυτού, εισήγαγε ένα νέο για τα δεδομένα του ελληνικού πολεοδομικού και χωροταξικού δικαίου θεσμό, αυτόν του ελέγχου της δόμησης από ιδιώτες ελεγκτές, οι οποίοι ονομάζονται ελεγκτές δόμησης. Οι σχετικές διατάξεις διατηρούνται ακόμη και σήμερα σε ισχύ μετά την εισαγωγή του Ν. 4495/2017. Στην πράξη, από την αρχή λειτουργίας του θεσμού, το 2012, μέχρι και το έτος 2015, οπότε έχουμε και τα τελευταία επίσημα στοιχεία, έχουν γίνει συνολικά πάνω από τριάντα χιλιάδες ορισμοί για Έλεγχο Δόμησης, οι οποίοι κάθε χρόνο αυξάνονται με ταχείς ρυθμούς⁶¹.

Ο νομοθέτης με την εισαγωγή του θεσμού των ιδιωτών Ελεγκτών Δόμησης επιδιώκει τον διαχωρισμό της εγκριτικής και της ελεγκτικής αρμοδιότητας σε ζητήματα δόμησης, καθώς η μεν πρώτη ασκείται από τις Υπηρεσίες Δόμησης των Δήμων ή δε δεύτερη από τους Ελεγκτές Δόμησης, οι οποίοι είναι ιδιώτες και δεν

⁶¹ www.ypeka.gr

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

τελούν σε σχέση ιεραρχικού ελέγχου ή εποπτείας με τις Υπηρεσίες Δόμησης (ΥΔΟΜ)⁶².

Όπως προκύπτει από τα άρθρα 10 §1, 12 και 14 του Ν. 4030/2011, όπως ισχύει σήμερα, η ιδιότητα του ελεγκτή δόμησης αποκτάται με την εγγραφή του στο Μητρώο Ελεγκτών Δόμησης που τηρείται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, έχουν δε δικαίωμα να εγγραφούν στο Μητρώο αυτό μηχανικοί με δικαίωμα εκπόνησης μελέτης ή επίβλεψης κτιριακών έργων, ήτοι διπλωματούχοι μηχανικοί, μέλη του Τ.Ε.Ε., πτυχιούχοι μηχανικοί τεχνολογικής εκπαίδευσης, μέλη της Ε.Ε.Τ.Ε.Μ. αλλά και μηχανικοί που έχουν αποκτήσει αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων στη χώρα μας κατ' εφαρμογή της σχετικής κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας. Στο μητρώο διακρίνονται τρεις κατηγορίες ελεγκτών.

Η επιλογή των Ελεγκτών Δόμησης γίνεται με κριτήριο την απόσταση από το έργο (άρθρο 45 §4 Ν. 4495/2017). Αρχικά επιλέγονται Ελεγκτές Δόμησης, οι οποίοι έχουν επαγγελματική έδρα εντός των ορίων της Περιφερειακής Ενότητας όπου βρίσκεται το έργο. Αν δεν υπάρχει διαθέσιμος Ελεγκτής Δόμησης στο Μητρώο⁶³, εντός των ορίων της οικείας Περιφερειακής Ενότητας, επιλέγεται Ελεγκτής Δόμησης με επαγγελματική έδρα εντός της οικείας Περιφέρειας και, αν δεν υπάρχει, εντός των ορίων της οικείας αποκεντρωμένης διοίκησης. Οι έλεγχοι κάθε σταδίου, σε όλες τις περιπτώσεις, διενεργούνται από διαφορετικούς κάθε φορά Ελεγκτές Δόμησης, με την παρουσία των επιβλέποντων μηχανικών (άρθρο 45 §3 Ν. 4495/2017).

Στην παράγραφο §2 του άρθρου 10 του Ν. 4030/2011 θεμελιώνεται το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του Ελεγκτή Δόμησης με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου ή υπαλλήλου ΝΠΔΔ ή υπαλλήλου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, γεγονός το οποίο αποσκοπεί στην κατοχύρωση της ανεξαρτησίας των Ελεγκτών Δόμησης από οποιοδήποτε φορέα του Δημοσίου και στην κατά το δυνατόν αμερόληπτη και ανεπηρέαστη άσκηση των καθηκόντων τους. Το ασυμβίβαστο μεταξύ της άσκησης δύο επαγγελματικών δραστηριοτήτων από το ίδιο πρόσωπο αποτελεί έκφανση της αρχής της αμεροληψίας, η οποία διέπει τη δημόσια διοίκηση και στο πλαίσιο της οποίας επιβάλλεται η ενάσκηση της εξουσίας να είναι

⁶² Αιτιολογική έκθεση Ν. 4030/2011

⁶³ Απόφαση 77103/707/02-11-2018 (ΦΕΚ 4968 Β'/07-11-2018) «Κατάρτιση Μητρώου Ελεγκτών Δόμησης»

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

ανεξάρτητη από επιρροές άσχετες με το δημόσιο συμφέρον, ούτως ώστε να λειτουργεί χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη έναντι του διοικούμενου⁶⁴. Επί του ζητήματος του ασυμβιβάστου μεταξύ των ανωτέρω ιδιοτήτων έχει εκδοθεί εγκύκλιος, η 958/29.03.2012 της Ειδικής Γραμματείας Επιθεώρησης Περιβάλλοντος Και Ενέργειας, η οποία διευκρινίζει τις έννοιες ‘‘δημόσιο’’ και ‘‘ευρύτερος δημόσιος τομέας’’. Στην ίδια λογική, η ανάγκη για αδέκαστους και δίκαιους ελέγχους, επιβεβαιώνεται από την πρόβλεψη της §3 του ίδιου ως άνω άρθρου, όπου προβλέπεται η υποχρέωσή των Ελεγκτών Δόμησης να υποβάλλουν δήλωση περιουσιακής κατάστασης σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3213/2003, σε περίπτωση που διενεργήσουν ελέγχους για κτίρια και κατασκευές επιφάνειας άνω των 1000 τ.μ.

Οι αρμοδιότητες των ελεγκτών δόμησης περιγράφονται λεπτομερώς στο άρθρο 11 του ίδιου ως άνω νόμου και μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής :

Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται οι θετικές αρμοδιότητες των ελεγκτών δόμησης, οι οποίες είναι ο έλεγχος όλων των κατασκευών, για τις οποίες εκδίδεται άδεια δόμησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, ως προς την ορθή εφαρμογή και τήρηση των μελετών σύμφωνα με τις οποίες εκδόθηκε η άδεια και ο έλεγχος όλων των κατασκευών, ύστερα από επώνυμη καταγγελία ή εντολή της ΕΥΕΔΕΝ ή του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Στις περιπτώσεις αυτές συντάσσεται πόρισμα των Ελεγκτών Δόμησης, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 15, το οποίο αποστέλλεται στην Υ.ΔΟΜ. και αντίγραφο αυτού στην Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Δόμησης της ΕΥΕΔΕΝ. Αν δεν διαπιστωθούν παραβάσεις συντάσσεται από τον ελεγκτή δόμησης πόρισμα που αποστέλλεται στην Υ.ΔΟΜ.. Η Υ.ΔΟΜ. ενημερώνει τον κύριο του έργου και τον επιβλέποντα μηχανικό για τη συνέχιση των εργασιών ενώ αν διαπιστωθούν παραβάσεις η Υ.ΔΟΜ. επιβάλλει τις προβλεπόμενες κυρώσεις και πρόστιμα κατά το πόρισμα του ελεγκτή δόμησης, αντίγραφο της πράξης αυτής ομού με το πόρισμα του ελεγκτή δόμησης, αποστέλλεται στον κύριο του έργου και τον επιβλέποντα μηχανικό και στην αρμόδια αστυνομική αρχή, η οποία διακόπτει χωρίς άλλη ειδοποίηση τις οικοδομικές εργασίες και παρακολουθεί την τήρηση της διακοπής. Κατ’ εφαρμογή του άρθρου 11 έχει εκδοθεί το με στοιχεία ΕΓΚ οικ//2017: ΕΓΓΡ.ΥΠΕΝ 26/4/17 νομοθέτημα, σύμφωνα με το

⁶⁴ Νομολογία για το επαγγελματικό ασυμβίβαστο: ΣτΕ 982/2019, 479/2018, ΔΕφΘες 2835/2015 ΜΠρΑθ 161/2018,

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

οποίο, οι προβλέψεις του άρθρου 11 εφαρμόζονται αντίστοιχα και για τον έλεγχο των επικινδύνων κατασκευών σε ακίνητα της Εκκλησίας της Ελλάδος και δεν προβλέπεται σχετική αρμοδιότητα της Υ.ΔΟΜ. της Εκκλησίας.

Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι χαρακτηριζόμενες ως αρνητικές αρμοδιότητές των ελεγκτών δόμησης. Συγκεκριμένα, οι ελεγκτές δόμησης απαγορεύεται να διενεργούν ελέγχους, σε κτίριο ή τμήματα αυτού εφόσον συμμετείχε ο ίδιος ή νομικό πρόσωπο του οποίου είναι μέλος ή εταίρος ή υπάλληλος, με οποιοδήποτε τρόπο, στη μελέτη ή κατασκευή ή επίβλεψη ή διαχείριση ή λειτουργία ή συντήρηση ή εφόσον έχει δικαίωμα κυριότητας, νομής ή κατοχής, ο ίδιος ή συγγενής του έως β' βαθμού ή νομικό πρόσωπο του οποίου ο ίδιος είναι μέλος ή εταίρος ή υπάλληλος. Στο σημείο αυτό εντοπίζουμε για δεύτερη φορά, μία αναλογική εφαρμογή της αρχής της αμεροληψίας, σύμφωνα με την οποία επιτάσσει όπως το διοικητικό όργανο απέχει από το χειρισμό υποθέσεων που αφορούν πρόσωπα με τα οποία το όργανο συνδέεται καθ' οιονδήποτε τρόπο, όπως η αρχή αυτή διαπλάστηκε νομολογιακά και πλέον αποτυπώνεται στο άρθρο 7 του ΚΔΔιαδ. Η αρχή αυτή παραβιάζεται όταν δεν παρέχονται από ένα όργανο εγγυήσεις αμερόληπτου κρίσεως, είτε επειδή είναι δυνατόν να δημιουργηθεί εύλογα η υπόνοια ότι μέλη συλλογικών οργάνων της Διοίκησης έχουν ήδη σχηματισμένη και, συνεπώς, προειλημμένη γνώμη για την υπόθεση που καλούνται να αποφασίσουν είτε επειδή έχουν είτε προσωπικό συμφέρον από την έκβαση της συγκεκριμένης υποθέσεως είτε ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση με τους ενδιαφερομένους⁶⁵.

Στο άρθρο 16 του Νόμου συστήνεται Ειδική Υπηρεσίας Επιθεωρητών Δόμησης και Ενέργειας (στο εξής ΕΥΕΔΕΝ), η οποία είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο και την παρακολούθηση του έργου των Ελεγκτών Δόμησης και της ορθής εκτέλεσης των καθηκόντων τους. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται μέσω αυτεπάγγελτων δειγματοληπτικών ελέγχων ή ύστερα από καταγγελία σε κτίρια που έχουν ελέγξει ελεγκτές δόμησης. Ο δε έλεγχος της ΕΥΕΔΕΝ, ασκείται από τον Γενικό Επιθεωρητή της ΕΥΕΔΕΝ, η τοποθέτηση του οποίου γίνεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Ύστερα από κάθε έλεγχο συντάσσεται από τους Επιθεωρητές Δόμησης που διενήργησαν τον έλεγχο, έκθεση

⁶⁵ ΣτΕ 493/2019, 1613/2019, 374/2016, 755/2014, 4983/2014

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

ελέγχου. Αν διαπιστωθούν παραβάσεις η σχετική έκθεση επιδίδεται με συστημένη πρόσκληση στον ελεγχόμενο ελεγκτή δόμησης, ο οποίος καλείται σε ακρόαση σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 6 του ν. 2690/1999. Τέλος, μετά την ακροαματική διαδικασία ή την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας τέλεσης της, οι Επιθεωρητές Δόμησης που διενέργησαν τον έλεγχο συντάσσουν αιτιολογημένη πράξη βεβαίωσης ή μη, της παράβασης, η οποία υπογράφεται από τον βοηθό του Γενικού Επιθεωρητή Δόμησης και αντίγραφο της ομού με τον πλήρη φάκελο της υπόθεσης αποστέλλεται στο Εποπτικό Συμβούλιο, προκειμένου να ασκηθεί πειθαρχικός έλεγχος.

Οι διοικητικές κυρώσεις επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, λαμβάνοντας υπόψη ως κριτήρια ιδίως το είδος και τη βαρύτητα της παράβασης, τις συνέπειες που προκύπτουν από αυτή, την επιφάνεια του υπό έλεγχο κτιρίου, το βαθμό υπαιτιότητας, προβλέπονται οι ακόλουθες κυρώσεις, ήτοι η καταβολή χρηματικού προστίμου από 5.000 ευρώ μέχρι 50.000 ευρώ ή από 50.001 ευρώ μέχρι 500.000 ανάλογα με το μέγεθος της υπέρβασης δόμησης, ο αποκλεισμός του Ελεγκτή Δόμησης από τη διενέργεια ελέγχων για περίοδο από ένα έως και τρία έτη, η οριστική διαγραφή του Ελεγκτή Δόμησης από το Μητρώο, ιδίως στην περίπτωση υποτροπής μετά από αποκλεισμό και η απαγόρευση εκπόνησης και υπογραφής μελετών για την έκδοση έγκρισης δόμησης και άδειας δόμησης και απαγόρευση επίβλεψης οικοδομικών εργασιών από 3 έως 12 μήνες. Κάθε μία από τις ανωτέρω περιγραφόμενες διοικητικές κυρώσεις καταγράφεται στο Μητρώο Ελεγκτών Δόμησης τα δε επιβαλλόμενα χρηματικά πρόστιμα βεβαιώνονται, εισπράττονται υπέρ του Δημοσίου, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κ.Ε.Δ.Ε. ενώ ο Ελεγκτής Δόμησης στον οποίο επιβλήθηκε αφαίρεση άδειας οφείλει μέσα σε δέκα ημέρες από την κοινοποίηση σε αυτόν της σχετικής απόφασης να καταθέσει την άδεια του.

Όπως ανωτέρω αναφέρθηκε, για κάθε έλεγχο που διενεργούν οι Ελεγκτές Δόμησης συντάσσουν το πόρισμά τους, το οποίο επέχει θέση έκθεσης αυτοψίας και απαιτείται σαφής διατύπωση του αποτελέσματος του ελέγχου, δηλαδή να αποτυπώνονται τόσο οι παραβάσεις όσο και η έλλειψη οποιασδήποτε παράβασης (άρθρο 46§1 Ν. 4495/2017). Αν δεν διαπιστωθούν παραβάσεις, το πόρισμα συντάσσεται από τους Ελεγκτές Δόμησης εντός είκοσι τεσσάρων ωρών και

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

αποστέλλεται ηλεκτρονικά στην οικεία υπηρεσία δόμησης, η οποία ενημερώνει εντός είκοσι τεσσάρων ωρών τον κύριο του έργου και τον επιβλέποντα μηχανικό ενώ αν διαπιστωθούν παραβάσεις, το Πόρισμα Ελέγχου συντάσσεται από τους Ελεγκτές Δόμησης μέσα σε δύο εργάσιμες ημέρες και αποστέλλεται ηλεκτρονικά στην οικεία Υ.ΔΟΜ. και στο τοπικό Παρατηρητήριο, το οποίο επιβάλλει τις προβλεπόμενες κυρώσεις σύμφωνα με τις περί αυθαιρέτων διατάξεις. Τα ανωτέρω πορίσματα κοινοποιούνται ηλεκτρονικά στο Τμήμα Επιθεώρησης Δόμησης και κατεδαφίσεων της Ειδικής Γραμματείας Επιθεώρησης και Ελέγχου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

Στην περίπτωση διαπίστωσης παραβάσεων και της συνακόλουθης διακοπής των εργασιών από την αρμόδια Υ.ΔΟΜ, αντίγραφο της πράξης διακοπής εργασιών, στο οποίο επισυνάπτεται το πόρισμα ελέγχου του Ελεγκτή Δόμησης, αποστέλλεται α) στο αρμόδιο Παρατηρητήριο Δομημένου Περιβάλλοντος, με την υποχρέωση διαβίβασης στο Εποπτικό Συμβούλιο, για να εισηγηθεί προς τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας κυρώσεις σε βάρος των μελετητών ή και του επιβλέποντος μηχανικού του έργου, σύμφωνα με το άρθρο 60, β) στον κύριο του έργου και τον επιβλέποντα μηχανικό, γ) στην αρμόδια αστυνομική αρχή, η οποία διακόπτει χωρίς άλλη ειδοποίηση τις οικοδομικές εργασίες και παρακολουθεί την τήρηση της διακοπής και δ) στον οικείο δήμο, ο οποίος υποχρεούται να αναρτήσει την ίδια ημέρα την πράξη διακοπής εργασιών της Υ.ΔΟΜ. και το πόρισμα των Ελεγκτών Δόμησης στον πίνακα ανακοινώσεων του δημοτικού καταστήματος για διάστημα είκοσι (20) ημερών.

Στο σημείο αυτό παρατηρείται ότι το πόρισμα των Ελεγκτών Δόμησης, δεν επιφέρει ουσιαστικές συνέπειες και κυρώσεις στον εξωτερικό κόσμο, αποτελεί μόνο μία διαπιστωτική πράξη ύπαρξης ή μη παραβάσεων στις γενόμενες οικοδομικές εργασίες⁶⁶. Η επιβολή των κυρώσεων γίνεται από τις Υ.ΔΟΜ. και μάλιστα, έργο το οποίο ελέγχεται καθώς, επί της διακοπής των εργασιών που επιβάλλουν προβλέπεται εισήγηση στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

⁶⁶ Γιαννακούρου Γεωργία, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2019, σελ. 260.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Ακόμη, όμως, και τα πορίσματα των Ελεγκτών Δόμησης, δεν είναι ανέλεγκτα αλλά προβλέπεται κατά αυτών η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής (άρθρο 46§3 Ν4495/2017), η οποία κατατίθεται στην αρμόδια Υ.ΔΟΜ.. Η Υ.ΔΟΜ. εισηγείται επί του θέματος και η εισήγησή της ομού με την προσφυγή διαβιβάζεται στο ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α., το οποίο αποφασίζει οριστικά επί του θέματος. Η συγκρότηση και η λειτουργία των ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α. ρυθμίζεται στο άρθρο 17 του Ν. 4495/2017. Παρατηρούμε συνεπώς σε αυτό το σημείο, ότι η κρίση των ελεγκτών δόμησης δεν είναι ανέλεγκτη, αλλά η Διοίκηση προκειμένου να αποφασίσει αν η οικοδομική άδεια εφαρμόζεται ή όχι ορθά, συνεκτιμά το πόρισμα των ελεγκτών, την άποψη του διοικουμένου όπως αυτή αποτυπώνεται στην ενδικοφανή προσφυγή και την εισήγηση της Υ.ΔΟΜ., προκειμένου να διαμορφώσει την τελική της κρίση. Κατ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται ο πλήρης έλεγχος σε περίπτωση που διαπιστωθούν εργασίες μη σύμφωνες με τις υποβληθείσες μελέτες⁶⁷.

Από την ανωτέρω επισκόπηση του θεσμού των ελεγκτών δόμησης, παρατηρείται η προσπάθεια του Έλληνα νομοθέτη, να δημιουργήσει ένα συμπαγές πλέγμα αλληπάλλληλων ελέγχων επί του έργου των ελεγκτών δόμησης, οι οποίοι έλεγχοι διενεργούνται από τα προβλεπόμενα διοικητικά όργανα, προκειμένου η εισαγωγή του θεσμού των ιδιωτών ελεγκτών δόμησης να είναι κατά το δυνατόν συμβατή με τις συνταγματικές επιταγές.

⁶⁷ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4495/2017

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

10. ΕΙΝΑΙ ΔΕΚΤΙΚΟΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ:

Στο επιστημονικά αχαρτογράφητο πεδίο του ελέγχου της δόμησης, η απάντηση στο ερώτημα, αν αυτός, είναι δεκτικός ιδιωτικοποιήσεων, κάθε άλλο παρά εύκολη μπορεί να χαρακτηριστεί.

Προκειμένου να καταλήξουμε στο συμπέρασμα αν ο έλεγχος της δόμησης είναι δεκτικός ιδιωτικοποιήσεων, απουσία ρητής συνταγματικής ή κοινής νομοθετικής πρόβλεψης, σκόπιμο είναι να χρησιμοποιήσουμε τα διαμορφωθέντα από τη νομική θεωρία εργαλεία της γραμματικής και τελολογικής ερμηνείας των νομοθετικών διατάξεων.

Αρχικά, ξεκινούμε από την γραμματική ερμηνεία της διάταξης, ήτοι τη λεκτική διατύπωση της συγκεκριμένης παραγράφου του άρθρου 24. Σύμφωνα με το γράμμα της διάταξης, ‘ ‘ Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει την υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας.....’ ’, από το οποίο προκύπτει ότι η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, μέρος του οποίου αποτελεί και το οικιστικό περιβάλλον, στο οποίο κατά τα ανωτέρω εντάσσεται η δόμηση και ο έλεγχος αυτής, αποτελεί κρατική υποχρέωση. Στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής για λήψη μέτρων προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος, ανατίθεται στον κοινό νομοθέτη η υποχρέωση να θεσπίσει τις αναγκαίες και κατάλληλες ρυθμίσεις για την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος⁶⁸ και να αναθέσει στα κατ’ αυτόν καταλληλότερα όργανα τον έλεγχο της εφαρμογής της θεσπιζόμενης από τον τελευταίο νομοθεσίας., χωρίς να ανατίθεται περαιτέρω από το ίδιο το άρθρο ο ίδιος έλεγχος της εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας στο ίδιο το κράτος⁶⁹.

⁶⁸ Παραδείγματα εκδοθέντων π.δ. στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 24 Σ : π.δ. της 19.10-13.11.1978 «Περί χαρακτηρισμού ως παραδοσιακών οικισμών τινών του Κράτους και καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων αυτών»,

⁶⁹ Ειδικότερα, κατά την έννοια των εν λόγω διατάξεων, καθίσταται υποχρεωτική για μεν τον κοινό Νομοθέτη και τη Διοίκηση η λήψη των αναγκαίων κανονιστικών, γενικών ατομικών ή ατομικών μέτρων, προληπτικού ή κατασταλτικού χαρακτήρα, για δε τα Δικαστήρια η παροχή αποτελεσματικής προστασίας στο περιβάλλον. Συνεπώς, η παράλειψη της Διοικήσεως προς λήψη των μέτρων τούτων, που μπορεί να συνίσταται και στην έκδοση ή τροποποίηση κανονιστικών διοικητικών πράξεων,

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Συμπερασματικά, από τη γραμματική ερμηνεία της συγκεκριμένης διάταξης δεν προκύπτει απαγόρευση εκ μέρους του συντακτικού νομοθέτη για τη μεταβίβαση ελεγκτικών αρμοδιοτήτων επί των σχετικών με την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος ζητημάτων σε Ο.Τ.Α. ή ακόμη και σε ιδιώτες.

Συνολικά, η γραμματική ερμηνεία του άρθρου 24 §1 Σ., απουσία ρητής νομοθετικής πρόβλεψης, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η ανάθεση σε ιδιώτες μέρους των εκεί συνταγματικώς προβλεπομένων αρμοδιοτήτων είναι συνταγματικώς ανεκτή, καθώς από τη γραμματική ερμηνεία δεν προκύπτει ένταξη των σχετικών αρμοδιοτήτων αποκλειστικά στο σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε στην οικεία παράγραφο, ο έλεγχος της δόμησης στο στάδιο των κατασκευών δεν ανατέθηκε εν συνόλω αποκλειστικά στους ιδιώτες ελεγκτές δόμησης. Στους τελευταίους, ανατέθηκε αποκλειστικά το τεχνικό σκέλος του ελέγχου εφαρμογής των οικοδομικών αδειών στο στάδιο των κατασκευών, για το οποίο άλλωστε απαιτούνται εξειδικευμένες τεχνικές γνώσεις, ενώ δεν τους ανατέθηκε καμία εξουσία επιβολής κυρώσεων, οι οποίες διαφυλάχθηκαν για τα αρμόδια κρατικά όργανα. Συνεπώς, είναι άτοπο να γίνεται λόγος για ιδιωτικοποίηση του ελέγχου της δόμησης στο στάδιο των κατασκευών.

Τελικώς, ο Ν. 4030/2011 και ο Ν. 4495/2017, με την ανάθεση του ελέγχου της δόμησης σε ιδιώτες ελεγκτές, δεν έρχεται σε ευθεία αντίθεση με το γράμμα του συνταγματικού κειμένου, όπως αυτός αποτυπώνεται στο άρθρο 24 § 1 Σ. Το αντίθετο ακριβώς, θα ίσχυε στην περίπτωση κατά την οποία, ο έλεγχος της δόμησης εντασσόταν στο ρυθμιστικό πλαίσιο του άρθρου 24 §2 Σ. Στην όλως αδόκητη αυτή περίπτωση, η ανάθεση των αρμοδιοτήτων σε ιδιώτες θα σήμαινε ευθεία παραβίαση του συνταγματικού κειμένου ενόψει της ένταξης των εν λόγω αρμοδιοτήτων στο σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ένταξη η οποία συνεπάγεται αδυναμία μετάθεσης των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων σε Ο.Τ.Α. σύμφωνα με το άρθρο 102 §1 Σ. πόσω μάλλον σε ιδιώτες.

συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας υποκείμενη σε ακύρωση από το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του ΠΔ/τος **18/1989**, (ΣΕ 2261/2014 7μ. σκ. 7, 4352/2015 σκ. 4, 2924/2011 σκ. 7, 1242/2008 7μ. σκ.7, 5037/2012, 1978/2002 σκ.10, 2818/1997 7μ. σκ. 5 κ.ά.).

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

11. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ

Σε θεωρητικό επίπεδο έχει προταθεί ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των ιδιωτικοποιήσεων ως έλεγχος δύο σταδίων⁷⁰. Στο πρώτο στάδιο εξετάζεται η ένταξη της προς ιδιωτικοποίηση δραστηριότητας στις «συνταγματικές δημόσιες υπηρεσίες», δηλαδή στις υπηρεσίες ή τις δραστηριότητες εκείνες, οι οποίες έχουν τεθεί στην υλοποίηση ενός συνταγματικού στόχου, ο οποίος δύναται να επιτευχθεί μόνο με τη χρήση της δημόσιας εξουσίας. Στην περίπτωση αυτή, όπως είναι φυσικό, κάθε γενόμενη ιδιωτικοποίηση αντίκειται στο Σύνταγμα και πρέπει να ακυρωθεί. Για τις ιδιωτικοποιήσεις, οι οποίες “περνούν” επιτυχώς το πρώτο στάδιο δικαστικού ελέγχου, υφίσταται ένα δεύτερο επίπεδο δικαστικής ανάλυσης της συνταγματικότητάς τους. Στο στάδιο αυτό εξετάζεται η ύπαρξη κατάλληλης δομής για τη διασφάλιση της υποχρέωσης λογοδοσίας, της ποιότητας, της ισότητας και της καθολικής παροχής, κριτήρια τα οποία θα πρέπει να πληρούνται σωρευτικά προκειμένου να θεωρηθεί ότι η ιδιωτικοποίηση είναι συνταγματικά επιτρεπτή και ως τέτοια να συνεχίσει να υφίσταται. Αν διαπιστωθεί η μη ικανοποίηση έστω και ενός εκ των ανωτέρω κριτηρίων, η ιδιωτικοποίηση χαρακτηρίζεται αντισυνταγματική και ως τέτοια θα πρέπει να ακυρωθεί. Η θεωρητική αυτή κατασκευή, συνιστά ένα αποτελεσματικό μέσο διαπίστωσης της αντισυνταγματικότητας ή μη μιας εκάστοτε σχεδιαζόμενης ιδιωτικοποίησης.

Απ’ όσα αναλύθηκαν στο πρώτο μέρος της παρούσας διπλωματικής εργασίας, ο έλεγχος της δόμησης συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση της ορθής εφαρμογής της πολεοδομικής νομοθεσίας και ως τέτοιος συνιστά άσκησης δημόσια εξουσίας, ανατιθέμενης εκ του Συντάγματος στο Κράτος. Αυτός ο χαρακτήρας του ελέγχου της δόμησης, τον καθιστά συνταγματικά δημόσια δραστηριότητα και συνεπώς σε έναν κατά τα ανωτέρω δικαστικό έλεγχο, η ιδιωτικοποίησή του θα κρινόταν ήδη από το πρώτο στάδιο ως γενόμενη κατά παράβαση του Συντάγματος. Εν προκειμένω, όμως, πολλαπλώς έχει αναφερθεί, ο έλεγχος της δόμησης δεν ανατίθεται εξ ολοκλήρου και αποκλειστικά σε ιδιώτες ελεγκτές δόμησης, αλλά μόνο ένα σκέλος αυτού, ήτοι ο έλεγχος του τεχνικού σκέλους εφαρμογής των οικοδομικών αδειών στο στάδιο των

⁷⁰ George Katrougalos (2010), Constitutional Limitations of Privatization in USA and Europe: A Theoretical and Comparative Perspective, Constellations Volume 17, Number 3, page 407-425

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

κατασκευών. Η ανάθεση αυτή και μόνο της αρμοδιότητας στους ιδιώτες ελεγκτές δόμησης και μάλιστα απογυμνωμένης από οποιαδήποτε αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεως, σίγουρα δεν συνιστά ανάθεση συνταγματικά δημόσιας δραστηριότητας σε ιδιώτες και με βάση το ανωτέρω σκεπτικό, η ανάθεση αυτού του έργου σε ιδιώτες, θα περνούσε επιτυχώς το πρώτο στάδιο δικαστικού ελέγχου των ιδιωτικοποιήσεων.

Στο δεύτερο στάδιο του ελέγχου, όπου εξετάζονται σωρευτικά η υποχρέωση λογοδοσίας, η ποιότητα, η ισότητα και η καθολικότητα της παροχής, ενδεχομένως να υπήρχαν κάποια προβλήματα ως προς την πλήρη αποδοχή της συνταγματικότητας του θεσμού των ελεγκτών δόμησης. Το συμπέρασμα, αυτό προκύπτει γιατί αφενός μεν προβλέπεται ένα σύστημα κρατικού ελέγχου και εποπτείας επί του έργου των ελεγκτών δόμησης, ωστόσο, προβλέπεται από τις διατάξεις αμφοτέρων των υπό μελέτη νομοθετημάτων ένας, επιλεκτικός έλεγχος των στοιχείων των φακέλων των υπό ανέγερση κατασκευών αλλά και τελικώς ο διενεργούμενος από τη Διοίκηση έλεγχος αποκλειστικά στις περιπτώσεις άσκησης προσφυγών κατά των πορισμάτων των ελεγκτών δόμησης, δεν πληροί τα κριτήρια της υποχρέωσης λογοδοσίας και της εξασφάλισης ποιότητας της ενεργούμενης δραστηριότητας, στοιχεία απαραίτητα για να χαρακτηριστεί μια ιδιωτικοποίηση συνταγματικά επιτρεπτή. Ίσως σε αυτό το στάδιο κρίνεται απαραίτητη η εισαγωγή ενός μηχανισμού καθολικού ελέγχου των εκδιδόμενων πορισμάτων των Ελεγκτών Δόμησης, με αποτέλεσμα, σε όλους τους διενεργούμενους ελέγχους, η τελική κρίση να ανήκει στη Διοίκηση.

Συμπερασματικά, στην περίπτωση της ανάθεσης του ελέγχου της δόμησης στο στάδιο των κατασκευών στους ιδιώτες ελεγκτές, δεν δύναται να θεωρηθεί ότι υφίσταται συνταγματικά ανεπίτρεπτη ιδιωτικοποίηση μιας *stricto sensu* κρατικής εξουσίας, δεδομένου αφενός του περιορισμένου χαρακτήρα του έργου που ανατίθεται στους ελεγκτές δόμησης, αφετέρου του, παρά την ύπαρξη ορισμένων κενών, ισχυρού πλέγματος κρατικής επίβλεψης και ελέγχου επί του έργου των ελεγκτών δόμησης.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

12. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ: ΤΟ ΆΡΘΡΟ 102§1 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΣΕ ΣΥΝΔΥΑΣΜΟ ΜΕ ΤΟ ΆΡΘΡΟ 24 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Ο Ν. 4495/2017 αναθέτει εξ ολοκλήρου τον έλεγχο της δόμησης στο στάδιο έκδοσης της οικοδομικής άδειας στις Υπηρεσίες Δόμησης των Δήμων (Υ.ΔΟΜ.), από τις οποίες ασκείται τόσο ο έλεγχος του υποβαλλόμενου φακέλου για την έκδοση της οικοδομικής άδειας όσο και ο έλεγχος, προαιρετικός ή υποχρεωτικός, επί των οικοδομικών αδειών που εκδίδονται. Ο έλεγχος σε αυτό το στάδιο της δόμησης δεν έχει προκαλέσει τους προβληματισμούς που προκάλεσε η εισαγωγή των ιδιωτών ελεγκτών δόμησης, εξαιτίας του γεγονότος ότι ο έλεγχος από μια υπηρεσία ενός Δήμου είναι συνταγματικά ορθός καθώς εν προκειμένω, δεν υφίσταται ο περιορισμός του άρθρου 102 §1 του Συντάγματος, λόγω της συνταγματικής θεμελίωσης του ελέγχου της δόμησης στο άρθρο 24§1 Σ. και όχι στο άρθρο 24§2 Σ.

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος : Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

Τοπική Αυτοδιοίκηση σημαίνει άσκηση διοικητικής εξουσίας εντός των ορίων ορισμένου χώρου από όργανα ξεχωριστών Οργανισμών και υπό δική τους ευθύνη. Χαρακτηριστικά στοιχεία της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι, η διοικητική αυτοτέλεια, ήτοι η διοίκηση από ίδια όργανα, τα οποία δεν αποτελούν όργανα του κράτους και η οικονομική αυτοτέλεια, δηλαδή η απόκτηση και η αξιοποίηση ίδιων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Η αυτοτέλεια δεν σημαίνει την πλήρη αποχή του κράτους από τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αντίθετα η "απόλαυση" της αυτοτέλειας εξαρτάται από κρατικές ενέργειες και παροχές⁷¹.

⁷¹ Αναστάσιος Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, §54 επ.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Από το κείμενο της διάταξης, εντοπίζεται η κύρια αρμοδιότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ήτοι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, για τις οποίες δε δίδεται ένας σαφής ορισμός αλλά τόσο το εύρος τους όσο και οι κατηγορίες τους ανατίθενται εκ του Συντάγματος στον νομοθέτη. Ταυτόχρονα, το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης με νόμο στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης της άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

Η νομολογία του ΣτΕ έχει παγίως λάβει θέση υπέρ της άποψης ότι τα αναφερόμενα στο άρθρο 24 §2 θέματα, ήτοι η χωροταξική αναδιαμόρφωση, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών είναι ζητήματα τα οποία εκφεύγουν του τοπικού χαρακτήρα των υποθέσεων τις οποίες χειρίζονται οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι έχουν κριθεί αναρμόδιοι επί των ανωτέρων θεμάτων, τα οποία ανήκουν στην αρμοδιότητα του Κράτους. Έτσι έχει κριθεί νομολογιακά ότι, η έγκριση ή η τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση, με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, πάσης φύσεως όρων δόμησης επιβάλλεται να γίνονται, κατ' αρχήν, μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, επιτρέπεται η τροποποίηση να γίνεται με πράξη διαφορετική του διατάγματος, όπως παραδείγματος χάριν να λάβει τον τύπο νομαρχιακής απόφασης, όταν αυτές έχουν πολύ ειδικό χαρακτήρα⁷². Εξαιρέση στην εξαιρέση και συνεπώς επιστροφή στον κανόνα υφίσταται για τροποποιήσεις που αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος ή συνιστούν σημαντική πολεοδομική παρέμβαση για το συγκεκριμένο οικιστικό σύνολο, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, και στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος⁷³.

Ομοίως, κατά πάγια νομολογία, το οδικό δίκτυο ως ουσιώδες στοιχείο του χωροταξικού σχεδιασμού, υπόκειται σε συνολικό σχεδιασμό και διαχείριση είτε πρόκειται για εθνικές ή επαρχιακές οδούς είτε για δημοτικές ή κοινοτικές, και δεν αποτελεί τοπική υπόθεση του ΟΤΑ στον οποίο βρίσκεται γιατί συνάπτεται τόσο με το

⁷² ΣτΕ 1192/2016, ΣτΕ 1865/2015

⁷³ ΣτΕ 92/2016, 238/2018, 3567/2013

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

υπόλοιπο δίκτυο της χώρας, όσο και με την προστασία των γεωσυστημάτων του φυσικού χώρου, τα οποία αποτελούν στοιχείο της εθνικής φυσικής κληρονομιάς⁷⁴.

Με την απόφαση 4483/2013 το Συμβούλιο της Επικρατείας, εξετάζοντας τη δυνατότητα πολεοδομικής διαρρύθμισης σε χώρο όπου υπάρχουν ρέματα δια νομαρχιακής απόφασης, έκρινε ότι τα ρέματα, ως στοιχεία του περιβάλλοντος, τυγχάνουν ιδιαίτερης προστασίας από τη νομοθεσία, και για το σκοπό αυτό κάθε πολεοδομική διαρρύθμιση σε χώρο όπου υπάρχουν ρέματα επάγεται απαγορεύσεις δομήσεως και άλλων χρήσεων γης, έχει κανονιστικό χαρακτήρα και πρέπει να πραγματοποιείται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Στην ίδια απόφαση το ΣτΕ λαμβάνει σαφή θέση επί του εξεταζόμενου ζητήματος αποφαινόμενο ότι ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός για όλον τον εθνικό χώρο, ανατίθεται από το άρθρο 24 §2 Σ. αποκλειστικώς στο Κράτος, το οποίο δεν επιτρέπεται να μεταβιβάζει, καθ' οιονδήποτε τρόπο, την άσκηση όλων ή μερικών από τις αρμοδιότητές του αυτές στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως οιαδήποτε βαθμού, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι οι διατάξεις νόμων οι οποίες αναθέτουν στους νομάρχες πολεοδομικές αρμοδιότητες, είναι αντισυνταγματικές. Φυσικά, εν προκειμένω δεν προέκυπτε ζήτημα ιδιωτικοποίησης αλλά αδυναμίας μεταφοράς των σχετικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ λόγω του ότι δεν είχαν τοπικό χαρακτήρα.

Η περιληπτική παράθεση των ανωτέρω αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, αποδεικνύουν με την πάγια διαμορφωθείσα θέση του, σύμφωνα με την οποία, οι προβλεπόμενες στο άρθρο 24 §2 του Συντάγματος αρμοδιότητες είναι αποκλειστικά κρατικές και δεν δύναται να μεταφερθεί η άσκησή τους στους ΟΤΑ, οι οποίοι αδυνατούν να επιτύχουν τους επιδιωκόμενους στόχους της διάταξης του άρθρου 24 §2.

Η ενάσκηση του ελέγχου της δόμησης στο στάδιο έκδοσης της οικοδομικής άδειας, μπορεί να θεωρηθεί ότι εντάσσεται στις αρμοδιότητες του άρθρου 24 §2 Σ., οι οποίες σε συνδυασμό με το άρθρο 102§1 Σ., είναι ανεκχώρητες στους Ο.Τ.Α.;

⁷⁴ ΣτΕ 962/2018, ΣτΕ 665/2018, ΟλΣτΕ 2486, 2487/2006, ΣτΕ 878/2012, ΣτΕ 395/2014

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

Ο έλεγχος της δόμησης, όπως πολλαπλώς έχει αναφερθεί, θεμελιώνεται συνταγματικά στο άρθρο 24 Σ. και συγκεκριμένα στην πρώτη παράγραφο αυτού, στην οποία θεμελιώνεται η προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος.

Η παράγραφος 2 του άρθρου 24 Σ. αναφέρεται υπάγει στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και στον έλεγχο του Κράτους την χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, τη διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων. Οι αρμοδιότητες αυτές, όπως ανωτέρω αναλύθηκε, λόγω του ότι εκφεύγουν του τοπικού χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., οι τελευταίοι καθίστανται αναρμόδιοι για την άσκησή τους. Ωστόσο, ο έλεγχος της δόμησης, δε συγκαταλέγεται στις αρμοδιότητες αυτές, δεν συνιστά δηλαδή μία *stricto sensu* κρατική αποστολή μη δυνάμενη να μεταβιβαστεί στους Ο.Τ.Α. και κατά συνέπεια, η εξ ολοκλήρου άσκησή των σχετικών με τον έλεγχο της δόμησης αρμοδιοτήτων στο στάδιο έκδοσης της οικοδομικής άδειας από τις Υ.ΔΟΜ. δεν αντίκειται σε οιαδήποτε διάταξη του συνταγματικού κειμένου.

Συμπερασματικά, στο ανωτέρω τιθέμενο ερώτημα της ύπαρξης συνταγματικών προβλημάτων στον έλεγχο των οικοδομικών αδειών από τις Υ.ΔΟΜ., η απάντηση είναι αρνητική. Το μη επιτρεπτό της μεταφοράς των αρμοδιοτήτων της §2 του άρθρου 24 Σ., από το νομικό πρόσωπο του Κράτους στους ΟΤΑ, με αιτιολογία την αδυναμία πραγμάτωσης του σκοπού της διάταξης αυτής, δεν αφορά εν προκειμένω τον έλεγχο της δόμησης και κατά συνέπεια, η μεταβίβαση εξ ολοκλήρου της άσκησης του ελέγχου της δόμησης στο στάδιο έκδοσης της οικοδομικής άδειας στις Υπηρεσίες Δόμησης των Δήμων είναι συνταγματικά επιτρεπτή.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

13. ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΣΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ:

Σε μία πρώτη ανάγνωση φαίνεται, ότι από τα δύο στάδια του ελέγχου της δόμησης, του ελέγχου της οικοδομικής άδειας και του ελέγχου των κατασκευών από τους ιδιώτες ελεγκτές, ζητήματα αντισυνταγματικότητας γεννά η εισαγωγή του θεσμού των ιδιωτών ελεγκτών δόμησης.

Ωστόσο, από την ανωτέρω παρουσίαση του τρόπου διεξαγωγής του ελέγχου της δόμησης στο στάδιο των κατασκευών, παρατηρούμε ότι ο Έλληνας νομοθέτης επέδειξε ιδιαίτερο ζήλο προκειμένου να καταστήσει το θεσμό των ιδιωτών ελεγκτών δόμησης συμβατό με τις επιταγές του ελληνικού συντάγματος, καθιέρωσε ένα πλήρες σύστημα κρατικής παρακολούθησης του έργου των ελεγκτών δόμησης, η οποία διενεργείται από το Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Επί της ουσίας, οι ελεγκτές δόμησης αναλαμβάνουν το τεχνικό κομμάτι της τήρησης των οικοδομικών αδειών ενώ ο έλεγχος τήρησης της πολεοδομικής νομοθεσίας διαφυλάσσεται από τον νομοθέτη υπέρ των κατά νόμο αρμόδιων πολεοδομικών αρχών⁷⁵.

Επιπλέον, προς την ίδια κατεύθυνση της τήρησης των συνταγματικών διατάξεων, ο νομοθέτης προέβλεψε ότι κατά των πορισμάτων των ελεγκτών δόμησης δύναται να ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή, η οποία ελέγχεται από το οικείο ΣΥΠΟΘΑ. Μέσω της πρόβλεψης αυτής, ο Έλληνας νομοθέτης, θέλησε να δώσει την ευκαιρία σε κάθε ενδιαφερόμενο να προβάλλει τους ισχυρισμούς του, οι οποίοι θα συνεκτιμηθούν από τη διοίκηση και ομού με την έκθεση της Υ.ΔΟΜ. θα συμβάλλουν στην τελική διαμόρφωση της κρίσης της κρατικής διοίκησης περί ορθής ή μη εφαρμογής της πολεοδομικής νομοθεσίας. Η δυνατότητα αυτή, σημαίνει πως η πολεοδομική αρχή δεν δεσμεύεται από τα πορίσματα των ελεγκτών δόμησης αλλά συνεκτιμά και άλλα στοιχεία⁷⁶.

Από την άλλη πλευρά, στον έλεγχο της δόμησης στο στάδιο της οικοδομικής άδειας, κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζουν οι Υ.ΔΟΜ., οι οποίες ελέγχουν εν συνόλω

⁷⁵ Γιαννακούρου Γεωργία, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2019, σελ. 260.

⁷⁶ Γιαννακούρου Γεωργία, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2019, σελ. 261.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

τόσο τη διαδικασία έκδοσης των αδειών όσο και της εκδοθείσες άδειες, είτε υποχρεωτικά είτε έπειτα από υποβληθείσα καταγγελία. Η εξ ολοκλήρου ανάθεση των σχετικών αρμοδιοτήτων σε υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. δεν συνιστά κατά τα ανωτέρω ανεπίτρεπτη μεταβίβαση κρατικών αρμοδιοτήτων καθώς ο σχετικός με τη δόμηση έλεγχος δεν εντάσσεται στο σκληρό πυρήνα των κρατικών εξουσιών και δεν είναι συνταγματικά ανεκχώρητος.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

14. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός, όπως αυτοί προβλέπονται και κατοχυρώνονται στο άρθρο 24 Σ., τίθενται στην εξυπηρέτηση ποικίλων στόχων, και δη στόχων κοινωνικών, όπως είναι το κοινωνικό κράτος-ισότητα και δικαιοσύνη στο χώρο, περιβαλλοντικών, όπως προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και οικονομικών-αναπτυξιακών, όπως είναι κυρίως η εύρυθμη ανάπτυξη των οικονομικών λειτουργιών στο χώρο⁷⁷. Για τους λόγους αυτούς, ο συντακτικός νομοθέτης ανέθεσε στο Κράτος την ρυθμιστική και ελεγκτική αρμοδιότητα επί των θεμάτων της χωροταξίας και της πολεοδόμησης. Η νομολογία εξειδίκευσε την ανάθεση εκ μέρους του Συντακτικού νομοθέτη των σχετικών αρμοδιοτήτων στο κράτος, αποκλείοντας από την όρο κράτος τους ΟΤΑ, με αποτέλεσμα ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός να εντάσσονται αποκλειστικά στην σφαίρα αρμοδιοτήτων του κράτους *stricto sensu*. Πέραν, όμως, του χωροταξικού σχεδιασμού και της πολεοδόμησης, οι υπόλοιπες αρμοδιότητες για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 24 του Σ. δεν εντάσσονται στο σκληρό πυρήνα των κρατικών αρμοδιοτήτων και κατ' επέκταση ασκούνται παραδεκτά από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και από το Κράτος.

Η κατά το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων σχετικών με τον έλεγχο της δόμησης στους Ο.Τ.Α., ώθησε τον κοινό νομοθέτη στην προσπάθεια εξεύρεσης τρόπων αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων αυτών. Η προσπάθεια αυτή, οδήγησε στην ψήφιση του Ν. 4030/2011 και μετέπειτα στην ψήφιση του Ν. 4495/2017, οι οποίοι άλλαξαν άρδην τα μέχρι τότε ισχύοντα στο πεδίο του ελέγχου της δόμησης, με σημαντικότερη καινοτομία τον διαχωρισμό της διαδικασίας αδειοδότησης μίας κατασκευής (ελεγκτική αρμοδιότητα) από τη διαδικασία ελέγχου της ίδιας της κατασκευής (εγκριτική αρμοδιότητα), με απώτερο στόχο του διαχωρισμού την θεμελίωση αδιάβλητων διαδικασιών και την ρήξη των παθογενειών και δυσλειτουργιών του παρελθόντος.

Πράγματι ο διαχωρισμός αυτός επιτεύχθηκε, με τη διάκριση των δυο σταδίων ελέγχου και την εισαγωγή του θεσμού των Ελεγκτών Δόμησης καθώς οι έλεγχοι των κατασκευών διεξάγονται απ' αυτούς και όχι από υπαλλήλους της ΥΔΟΜ. Οι

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

τελευταίοι επιφορτίζονται κυρίως με το εγκριτικό μέρος της έκδοσης των αδειών και της τήρησης της πολεοδομικής νομοθεσίας επί των βασικών στοιχείων των μελετών.

Ο έλεγχος στο στάδιο της αδειοδότησης εξακολουθεί να διενεργείται κατά τα πάγια τακτική από της Υ.ΔΟΜ., οι οποίες υπάγονται στην αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. Όπως προέκυψε, όμως, από τη μελέτη του ζητήματος της δυνατότητας μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σχετικών με τον έλεγχο της δόμησης στους Ο.Τ.Α., στην οικεία παράγραφο, κατέστη πασιφανές ότι η εν λόγω μεταβίβαση βρίσκεται σε πλήρη συμφωνία με τις συνταγματικές επιταγές.

Αντίθετα, ο θεσμός ο οποίος σε μία πρώτη ανάγνωση, δημιουργεί την εντύπωση ότι ενέχει ζητήματα αντισυνταγματικότητας, ήτοι ο θεσμός των ελεγκτών δόμησης, στο γενικότερο πλαίσιο του είναι συμβατός με τη συνταγματική επιταγή. Πράγματι, η φύση των αρμοδιοτήτων, οι οποίες ανατίθενται στους ελεγκτές δόμησης, δεν ανήκουν στον σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ώστε εκ φύσεως να είναι ανεκχώρητες σε ιδιώτες αλλά συνίστανται κυρίως σε τεχνικές αρμοδιότητες, ήτοι τον τεχνικό έλεγχο της εφαρμογής των οικοδομικών αδειών⁷⁸. Το σημαντικότερο δε όλων είναι ότι οι ελεγκτές δόμησης, δεν έχουν εξουσία επιβολής κυρώσεων καθώς από το πόρισμά τους δεν απορρέουν κυρώσεις για τους ελεγχόμενους. Τέλος, στο έργο των ελεγκτών δόμησης, ασκείται έλεγχος από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Περιβάλλοντος, δημιουργώντας ένα αυστηρό πλαίσιο προς την επίτευξη της άρτιας διεκπεραίωσης του έργου τους με απώτερο πάντα στόχο την ορθολογική ανάπτυξη του οικιστικού περιβάλλοντος.

Ο τρόπος λειτουργίας αμφοτέρων των θεσμών, επιδέχεται, κατά τη γράφουσα, περαιτέρω τροποποιήσεων και βελτιώσεων. Πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως στο δειγματοληπτικό έλεγχο τόσο επί των εκδοθεισών οικοδομικών αδειών, όσο και επί των πορισμάτων των ελεγκτών δόμησης, γεγονός που σημαίνει ότι μεγάλος αριθμός οικοδομικών αδειών αλλά και πορισμάτων επί των κατασκευών παραμένουν ανέλεγκτα, έχοντας βασισθεί είτε στα υποβαλλόμενα από τον αιτούντα έγγραφα σε ο,τι αφορά τις οικοδομικές άδειες είτε αποκλειστικά στην κρίση των ιδιωτών

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

ελεγκτών δόμησης, όπως αυτή διατυπώνεται μέσω του πορίσματος, κατά συνέπεια ελλείπει ο συνταγματικά επιβαλλόμενος κρατικός έλεγχος επί αυτών.

Η οκταετής σχεδόν λειτουργία του θεσμού των Ελεγκτών Δόμησης και η διετής εφαρμογή του νέου τρόπου έκδοσης των οικοδομικών αδειών, είναι ικανά χρονικά διαστήματα για την επισήμανση των νομικών κενών και των μειονεκτημάτων των ανωτέρω νομοθετημάτων, τα οποία στον πυρήνα τους επέλυσαν σημαντικά πρακτικά/τεχνικά κυρίως προβλήματα στις διαδικασίες ελέγχου της δόμησης.

Εν κατακλείδι, η εισαγωγή όλων των ανωτέρω θεσμών (ελεγκτές δόμησης, e-άδειες) ικανοποίησε χρόνια αιτήματα των μηχανικών και των Τεχνικών Επιμελητηρίων, προς την κατεύθυνση της εξυγίανσης του τρόπου έκδοσης και ελέγχου των αδειών δόμησης και της διευκόλυνσης του έργου τους. Σε κάθε περίπτωση, όμως, ο έλεγχος της δόμησης, αποτελεί ως κρατική αποστολή προβλεπόμενη στο συνταγματικό κείμενο, και νομικό θέμα και γι' αυτό πριν από κάθε αλλαγή, θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν οι συνταγματικές επιταγές, και να προωθούνται ολιστικές λύσεις, προκειμένου η πρόοδος και η εξυγίανση πεπαλαιωμένων συστημάτων να συμβαδίζουν με τη νομιμότητα και τις προβλέψεις του θεμέλιου νόμου του κράτους.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αδαμαντίδου Έλσα, Αποκρατικοποίηση – Εκσυγχρονισμός των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και προστασία των καταναλωτών, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, Έτος 1998
- Γεωργιάδης Απόστολος, Εμπράγματο Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, Έτος 2010
- Γιαννακούρου Γεωργία, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, Έτος 2019
- Δαγτόγλου Δ. Π., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Έτος 2012
- Δαγτόγλου Δ. Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4η Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, Έτος 2009
- Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευαγγελία, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, Έτος 2008
- Μαθιουδάκης Ιάκωβος, Νόμιμη και Αυθαίρετη Δόμηση, Εκδόσεις ANION, Θεσσαλονίκη, Έτος 2015
- Παπαστερίου Δημήτριος, Εμπράγματο Δίκαιο Επίτομο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Έτος 2008,
- Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Έτος 2017,
- Σπυρόπουλος Κ. Φίλιππος, Κοντιάδης Ξενοφών, Ανθόπουλος Χαράλαμπος, Γεραπετρίτης Γεώργιος, Κατ' άρθρον Ερμηνεία του Συντάγματος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, Έτος 2017
- Τζίκα – Χατζοπούλου Αλίκη. ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π. Αθήνα, Έτος 2003

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

- Χρυσόγονος Χ. Κώστας, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Έτος 2003
- George Katrougalos, Constitutional Limitations of Privatization in USA and Europe: A Theoretical and Comparative Perspective, Έτος 2010

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΕΣ ΔΙΑΤΡΙΒΕΣ

- Γερασίμου Στεφανος, Η Συμβολή του Πολεοδομικού Δικαίου και του Δικαίου του Περιβάλλοντος στη διαμόρφωση των άλλων κανόνων δικαίου, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, Αθήνα, Έτος 2005,
- Ζαμάνη Αλεξάνδρα, Πολεοδομική οργάνωση και κοινωνική ταυτότητα οικισμών οργανωμένης δόμησης : η Περίπτωση του Ολυμπιακού χωριού : μετάβαση από την ολυμπιακή στην μεταολυμπιακή χρήση, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Έτος 2013
- Καϊδατζής Ακρίτας, Συνταγματικά όρια και δεσμεύσεις των ιδιωτικοποιήσεων, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, Θεσσαλονίκη, Έτος 2006

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ

- Αγγελίδου Βασιλική, Μηχανισμοί Πολεοδομικής Παρέμβασης και σύγχρονη νομοθεσία : έμφαση στη μεταφορά δικαιωμάτων ανάπτυξης και στη μεταφορά συντελεστή δόμησης, Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο, Έτος 2014
- Εργολάβου Μαρία, Η προστασία του Πολιτιστικού Περιβάλλοντος, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Νομικής (www.greelaws.com), Έτος 2007
- Τσάνης Αλέξανδρος, Κριτική ανάλυση Συνταγματικότητας και Οικονομικής Αποτελεσματικότητας των Ιδιωτικοποιήσεων στο Πλαίσιο της Οικονομικής Κρίσης, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Έτος 2011

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

- Χατζηνέκουρα Δέσποινα, Η περιουσία των δημόσιων νομικών προσώπων, ΑΠΘ, Νομική Σχολή, Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης, Έτος 2015

ΑΡΘΡΑ

- Αδαμαντίδου Έλσα, Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας σε: Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Αθήνα Κομοτηνή 2002
- Βαΐτσος Κ., Γιαννίτσης Τ., Δενιόζος Δ., Καλογήτου Γ., Λυμπεράκη Α., Παπούλιας Δ., Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής 1994
- Ελένη Γιαννακούρου, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα και το Αναθεωρητικό Εγχείρημα, Άρθρο, www.nomosphysis.org.gr
- Γώγος Κωνσταντίνος, Οικονομική Κρίση και Οικιστικό Περιβάλλον στην Νομολογία του ΣτΕ, www.nomosphysis.org.gr
- Μενουδάκος Κώνσταντίνος, Αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος, μία οπισθοδρομική πρόταση, www.nomosphysis.org.gr
- Νίκας, Γ. (2010) " Η Έκδοση των Οικοδομικών Αδειών από τη Σύσταση του Νεοελληνικού Κράτους έως τη Δημοσίευση του Ν.Δ./17.7.1923", Τεχνικά Χρονικά Επιστημονικές Εκδόσεις ΤΕΕ
- Χλέπας Νικόλαος – Κομνηνός, Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα, www.nomosphysis.org.gr

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

- Ιστοσελίδα Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, www.ypeka.gr
- www.prevedourou.gr
- www.nomos.gr