

ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΩΝ ΚΙΝΗΤΡΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ: ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΙΣΟΡΡΟΠΗΜΕΝΗ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΤΗ ΜΕ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ – ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΙΣ ΣΤΕ ΟΛ 146-149/2025

Ελένη Κωνσταντινίδου

Δικηγόρος

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ – ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΙΣ

Στον απόηχο των πρόσφατων αποφάσεων της Ολομέλειας του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας, η κρίση επί της συνταγματικότητας του συστήματος πολεοδομικών κινήτρων του ΝΟΚ έχει απασχολήσει, σε σπουδαίο επίπεδο, τη θεωρία, την πράξη, αλλά και την εκτελεστική εξουσία. Το ζήτημα αναδεικνύεται ως εξόχως σημαντικό, ιδίως υπό το πρίσμα της διαγενεακής αλληλεγγύης και των σύγχρονων απαιτήσεων για βιώσιμη αστική ανάπτυξη.

1. ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΑΠΟ ΤΟΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΑΡΘ. 24 Σ.

Το άρθ. 24 Σ. επιβάλλει στο κράτος την υποχρέωση για ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος, σε αρμονία με την αρχή της αειφορίας, διασφαλίζει τη βιωσιμότητα της ανάπτυξης, μέσω της κατανομής χρήσεων γης και του σχεδιασμού οικιστικών-παραγωγικών περιοχών. Ο σχεδιασμός, ασκούμενος είτε από όργανα του κράτους είτε υπό την εποπτεία αυτού, οφείλει να συμφωνεί με τις αρχές και τα πορίσματα των επιστημών της χωροταξίας και πολεοδομίας¹. Ο χωρικός σχεδιασμός (spatial planning), κοινοτικός και ήδη ενωσιακός όρος από τη δεκαετία του '90, υιοθετήθηκε, μετά το 2014, από τον Έλληνα νομοθέτη. Ως χώρος ορίζεται το αδιαίρετο σύνολο φυσικών και ανθρωπογενών στοιχείων, οικονομικών

¹ Βλ. Γ. Γιαννακούρου, «Άρθρο 24», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, syntagmawatch.gr 2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 25.08.2025), σελ. 17-18.

και κοινωνικών δραστηριοτήτων. Χαρακτηριστική είναι, στο επίπεδο του χωρικού σχεδιασμού, η έννοια της λειτουργικής ζώνης, χωροταξικής μονάδας αποτύπωσης των κοινωνικοοικονομικών δραστηριοτήτων στις μητροπόλεις, με βάση τις καθημερινές μετακινήσεις προς την εργασία².

Η φύση των διαφορών στον χωροταξικό, πολεοδομικό και περιβαλλοντικό σχεδιασμό, ως πεδίο του ειδικού διοικητικού δικαίου, είναι κυρίως ακυρωτική, λόγω των τεχνικών κρίσεων και των ειδικών επιστημονικών γνώσεων, τις οποίες συνήθως δε διαθέτει ο διοικητικός δικαστής. Η πολεοδομία αποτελεί το δεύτερο και κατώτερο επίπεδο του χωρικού σχεδιασμού, υφίσταται του χωροταξικού σχεδιασμού και ακολουθεί τις στρατηγικές αυτού. Απαντώντας σε ζητήματα δημόσιας υγείας, ασφάλειας και ορθολογικής οργάνωσης του περιβάλλοντος, καθορίζει, λεπτομερώς, τη χρήση, δόμηση και εκμετάλλευση σε εδαφικές ενότητες μικρής κλίμακας. Υλοποιείται κυρίως από την κεντρική διοίκηση, ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση έχει συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό ρόλο³. Ο χωροταξικός σχεδιασμός, ως η χωρική αποτύπωση του αναπτυξιακού σχεδιασμού και της μεγέθυνσης του οικονομικού αποτυπώματος στην κοινωνία, είναι υπερκείμενος του πολεοδομικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού. Η δημόσια πολιτική στο πεδίο της χωροταξίας⁴ θεσμοθετήθηκε μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο λόγω της ραγδαίας αστικής ανάπτυξης, γεωγραφικής μετατόπισης του πληθυσμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων και της ανάπτυξης εθνικών και περιφερειακών υποδομών⁵. Ο περιβαλλοντικός σχεδιασμός λειτουργεί προληπτικά χάριν της διατήρησης, βελτίωσης και αποκατάστασης του περιβάλλοντος με βάση γενικές αρχές στο πλαίσιο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Χαρακτηριστικά, στο δίκαιο περιβάλλοντος, είναι τα εργαλεία ήπιας παρέμβασης, όπως οι περιβαλλοντικές συμφωνίες, σε αντίθεση με τα σχέδια και προγράμματα, τα οποία, στο δίκαιο χωροταξίας-πολεοδομίας, λαμβάνουν υπόψη οικονομικούς ή τεχνολογικούς παράγοντες.

2. ΣΥΝΤΟΜΗ ΠΕΡΙΟΔΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΔΟΜΗΣΗΣ: ΑΠΟ ΤΟΝ 20ό ΑΙΩΝΑ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΤΕ

Στο μεταίχμιο του 19ου-20ού αιώνα, η αυτοτελής πολεοδομική νομοθεσία, εννοιολογικά και ρυθμιστικά πλέον διακριτή από το δίκαιο δόμησης, διασφάλισε την εύρυθμη λειτουργία της πόλης, ως χώρου κατοικίας και εργασίας. Το πρώτο, καινοτόμο στον πολεοδομικό σχεδιασμό, νομοθέτημα είναι το ν.δ. της 17.07-16.08.1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών». Ο χώρος διακρίθηκε σε εντός και εκτός σχεδίου, ενώ το ρυμοτομικό σχέδιο διαίρεσε τα οικοδομικά τετράγωνα και οριοθέτησε τους κοινόχρηστους χώρους. Ωστόσο, δεν ρυθμίστηκαν οι χρήσεις γης. Η εφαρμογή του ν.δ. ήταν χρονοβόρα και συχνά συγκρουσιακή, καταδεικνύοντας τις κρατικές αδυναμίες στη διασφάλιση ορθής οργάνωσης και ποιότητας ζωής στις πόλεις⁶.

² Βλ. S. Anagnostou, *Functional urban regions and larger urban zones in Europe and Greece: The deficient and fuzzy definition of an essential spatial unit*, 2017, διαθέσιμο στο [link](#), σελ. 601-602.

³ Βλ. Δ. Βασιλειάδη/Χ. Διβάνη/Θ. Κανελλοπούλου/Μ. Κουσκουνά/Α. Παπαετρόπουλο, *Το Δίκαιο του Περιβάλλοντος μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ*, 2021, σελ. 845-851.

⁴ Βλ. σχετικά με τη θέσπιση χωροταξικής νομοθεσίας, Γ. Γιαννακούρου, «Άρθρο 24», ό.π., σελ. 34.

⁵ Βλ. Γ. Γιαννακούρου, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, 2η εκδ., 2022, σελ. 3-6.

⁶ Βλ. Α. Παπαετρόπουλο/Ι. Κανταρτζή, *Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, 2018, σελ. 123-125.

Οι αντιφάσεις και τα κενά των προϋφιστάμενων Γενικών Οικοδομικών Κανονισμών (: ΓΟΚ), οδήγησαν τον νομοθέτη του '12 στον Νέο Οικοδομικό Κανονισμό⁷ (: ΝΟΚ) και την εισαγωγή ενός πλαισίου δόμησης, συνεκτικού και σύγχρονου. Σκοπός του πλαισίου αυτού, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση⁸, είναι η ορθολογική διαχείριση της αστικής γης και η υιοθέτηση φιλοπεριβαλλοντικών μορφών δόμησης. Τα όργανα δόμησης εμπλέκονται, είτε στη διαδικασία χορήγησης άδειας, είτε στον μεταγενέστερο έλεγχο της δόμησης⁹. Παράλληλα, ρυθμίζονται οι χρήσεις γης¹⁰, η αρτιότητα-οικοδομησιμότητα των ακινήτων και βασικοί πολεοδομικοί δείκτες, όπως ο συντελεστής δόμησης (:σ.δ.)¹¹, τα ποσοστά δόμησης, κάλυψης¹² και όγκου. Σύμφωνα με τα κίνητρα του ΝΟΚ, μειώνεται το ποσοστό κάλυψης από 70-80% σε 60% ως απάντηση στις επιβαρυνμένες, από τη σφράγιση του εδάφους¹³, αστικές περιοχές, μπορούν να δημιουργηθούν περισσότεροι ακάλυπτοι-κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου και να κατεδαφισθούν παλαιά, ενεργοβόρα κτίρια.

Σύμφωνα με το ΣτΕ ΠΕ 53/2022, τα πολεοδομικά κίνητρα αφορούν, μεταξύ άλλων, στη «σημειοακή μετακίνηση ισοζυγίου κοινόχρηστων χώρων» του άρθ. 10 και στα «ενεργειακά κτίρια» του άρθ. 25. Συγκεκριμένα, το άρθ. 10, ως απάντηση στην κυριαρχία της πολυκατοικίας, θεωρήθηκε, κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής, «άρθρο-στυλοβάτης» του νομοσχεδίου. Κρίσιμη καινοτομία του είναι ο μηχανισμός οφέλους-τιμήματος με το δίπολο «μείωσης κάλυψης και διαμόρφωσης ελεύθερου χώρου» έναντι «αύξησης συντελεστή δόμησης»¹⁴.

Κατά τη νομολογία, οι γενικές διατάξεις του άρθ. 15 δεν εφαρμόζονται σε περιοχές, όπου με

⁷ Ο οικοδομικός κανονισμός αφορά στο πώς κτίζεται κάτι, ενώ το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) αφορά στις χρήσεις γης –τι και πού μπορεί να κτιστεί.

⁸ Πρβλ. το σχετικό χωρίο από την αιτιολογική έκθεση του ΝΟΚ: «το δομημένο περιβάλλον στη σύγχρονη Ελλάδα ορίστηκε σε μεγάλο βαθμό από τα χαρακτηριστικά των γενικών οικοδομικών κανονισμών. Οι δύο προηγούμενοι ΓΟΚ ακολουθώντας τις τάσεις της εποχής τους, αντιστρατεύτηκαν ο ένας τη λογική του άλλου ορίζοντας ο μὲν πρώτος (1973) μια κεντρική πόλη με περι-κεντρικές περιοχές, ο δε επόμενος (1985) τα 'πολλά κέντρα' πόλης. Ο τελευταίος ΓΟΚ υπέστη πολλές αποσπασματικές τροποποιήσεις με αποτέλεσμα να έχει μεταλλαχθεί η αρχική του σκέψη, ενώ απαιτεί σχολαστικούς ελέγχους και αδυνατεί να καλύψει πολλές σημερινές ανάγκες κρίσιμης αξίας»· βλ. και Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Νέος Οικοδομικός Κανονισμός», 2012, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 21.08.2025), σελ. 1-4.

⁹ Αναλυτικότερα και σχετικά με τα όργανα της δόμησης, ήτοι τα Πολεοδομικά Γραφεία-Υπηρεσίες Δόμησης (ΥΔΟΜ), τα Τοπικά και Περιφερειακά Παρατηρητήρια, τους Ελεγκτές Δόμησης, τα Συμβούλια Αρχιτεκτονικής (Περιφερειακά και Κεντρικά) και τα Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (Περιφερειακά και Κεντρικά), βλ. Π. Γαλάνη, *Το Νομικό Πλαίσιο της Δόμησης*, 2023, σελ. 25-39.

¹⁰ Οι χρήσεις γης αποτελούν βασικό στοιχείο του χωρικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, καθώς καθορίζουν τη φυσιογνωμία των πόλεων και επηρεάζουν την ποιότητα ζωής· νοούνται ως λειτουργική αξιοποίηση τμήματος εδάφους, κτιρίου ή υποδομής, και δεσμεύουν την έκδοση οικοδομικών αδειών σύμφωνα με το άρθ. 4 παρ. 8 ν. 2508/1997, εκτός εάν ισχύει η αρχή της ελεύθερης χρήσης, Π. Γαλάνης, *Τοπικός πολεοδομικός σχεδιασμός και χρήσεις γης*, 2024, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 28.08.2025)· παραπέμπουμε και στο π.δ. 59/2018 για τις κατηγορίες και το περιεχόμενο χρήσεων γης.

¹¹ Στο άρθ. 2 παρ. 82 του ΝΟΚ εντοπίζεται ο ορισμός του συντελεστή δόμησης (σ.δ.) ενός οικοπέδου ως: «ο αριθμός, ο οποίος πολλαπλασιάζόμενος με την επιφάνεια του οικοπέδου ή γηπέδου, δίνει τη συνολική επιτρεπόμενη επιφάνεια δόμησης».

¹² Στο άρθ. 2 παρ. 67 του ΝΟΚ παρατίθεται ο ορισμός του ποσοστού κάλυψης ενός οικοπέδου, ο οποίος είναι: «ο λόγος της μέγιστης επιφάνειας, που επιτρέπεται να καλυφθεί προς τη συνολική επιφάνεια του οικοπέδου».

¹³ Ως «σφράγιση του εδάφους» νοείται η μόνιμη κάλυψη γης και εδάφους από τεχνητά υλικά.

¹⁴ Βλ. για την ερμηνεία του άρθ. 10 ΝΟΚ την εκτενή και λεπτομερέστατη ανάλυση, Δ. Μέλισσα, *Νέος Οικοδομικός Κανονισμός ν. 4067/2012 – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2024, σελ. 378-414.

ειδικά διατάγματα, προϋφιστάμενα του ΝΟΚ, είχαν ήδη καθορισθεί ανώτατα ύψη ή άλλοι ειδικοί όροι¹⁵. Επομένως, το άρθ. 15 λειτουργεί *συμπληρωματικά* ελλείψει ειδικών όρων· άλλως θα παραβιαζόταν το άρθ. 24 παρ. 2 Σ., το οποίο επιβάλλει την εκπόνηση ειδικής επιστημονικής μελέτης¹⁶. Για παράδειγμα, κρίθηκε ότι στην περιοχή Μακρυγιάννη-Κουκάκι δεν εφαρμόζεται το άρθ. 15, αλλά οι προϊσχύουσες ειδικές διατάξεις του β.δ. 1955 με μέγιστο ύψος, όχι τα 32 μ., αλλά τα 21 μ. (ΣτΕ Ολ 705-6/2020)¹⁷. Τέλος, το άρθ. 19 παρ. 2 στοιχείο στις ρυθμίσεις για τις κατασκευές πάνω από το κτίριο, το οποίο έχει τροποποιηθεί με βάση τον ν. 5197/2025.

Κατά πάγια νομολογία, το *πολεοδομικό σχέδιο* θεωρείται ατομική πράξη γενικού περιεχομένου· ωστόσο, η ύπαρξη όρων και περιορισμών δόμησης το καθιστά κανονιστική πράξη. Η *οικοδομική άδεια* αποτελεί *ατομική διοικητική πράξη* και μέσω αυτής, ελέγχεται προληπτικά, τόσο η συμμόρφωση της κατασκευής προς τις πολεοδομικές ρυθμίσεις, όσο και η τήρηση του οικοδομικού κανονισμού. Το φαινόμενο τομής μεταξύ οικοδομικών κανονισμών και πολεοδομικών ρυθμίσεων κατέστη φανερό με την εν λόγω δέσμη διατάξεων, διότι, μέσω των οριζόντιων διατάξεων του ΝΟΚ, δόθηκε η δυνατότητα ρύθμισης βασικών πολεοδομικών μεγεθών, τα οποία αποτελούν κατ' εξοχήν αντικείμενο του τοπικού πολεοδομικού σχεδιασμού. Το κρίσιμο ερώτημα είναι σε ποιο βαθμό οι οριζόντιες ρυθμίσεις του ΝΟΚ μπορούν να υπεισέρχονται στον τοπικό πολεοδομικό σχεδιασμό και η εισαγωγή ρυθμίσεων να μη θίγει τη διάκριση μεταξύ των δύο πεδίων¹⁸.

Η νομολογία του ΣτΕ έχει αναδείξει κανόνες, όπως η απαγόρευση μείωσης κοινόχρηστων χώρων και η μη ανάμειξη ασυμβίβαστων-μη επιδείνωση υφιστάμενων χρήσεων γης. Η απόφαση ΣτΕ Ολ 10/1988 αποτελεί *ορόσημο* για την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, παραμερίζοντας, ως αντισυνταγματικές, διατάξεις του ΓΟΚ 1985, μίας μείζονος νομοθετικής επιλογής της περιόδου 1981-87, η οποία οδήγησε στην επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντος μέσω της αύξησης του ποσοστού κάλυψης και μείωσης υποχρεωτικών αποστάσεων από τα όρια των οικοπέδων. Πέραν της νομικής υπεροχής και της άμεσης εφαρμογής του Σ. που υπερκαλύπτει την *αδράνεια* του νομοθέτη να ρυθμίσει θέματα, για τα οποία προβλέπεται επιφύλαξη υπέρ του νόμου, η περιβαλλοντική ευαισθησία του δικαστή αντιστέκεται στις νομοθετικές επιλογές, παρά την αποδοχή αυτών από τη συντριπτική κοινοβουλευτική πλειοψηφία¹⁹. Το «*οιονεί οικιστικό και πολεοδομικό κεκτημένο*» δεν μπορεί να παρακαμφθεί από τον κοινό νομοθέτη, χωρίς να παραβιαστεί το άρθ. 24 Σ. Η νομολογιακή αναγωγή του πολεοδομικού κεκτημένου σε θεμελιώδη εγγύηση έχει την έννοια ότι κάθε τροποποίηση πρέπει να κινείται *μόνον* προς την κατεύθυνση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης και μη επιδείνωσης του φυσικού-οικιστικού περιβάλλοντος²⁰.

¹⁵ Βλ. τη σχετική νομολογία, ό.π., σελ. 537.

¹⁶ Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, 4η εκδ., 2022, σελ. 241-242.

¹⁷ Βλ. Θ. Αραβάνη, «Το πρόβλημα της υψηλής δόμησης γύρω από την Ακρόπολη. Παρατηρήσεις στις ΣΕ Ολομ. 2102-2013/2019, 705-706/2020», σε: *Το βιώσιμο Κράτος, Τιμητικός Τόμος για την Κατερίνα Σακελλαροπούλου*, 2022, σελ. 185-194.

¹⁸ Βλ. την πρόσφατη μελέτη σχετικά με τις αποφάσεις του ΣτΕ για τον ΝΟΚ, Κ. Σταματίου, *Γενικοί Οικοδομικοί Κανονισμοί και τοπικός πολεοδομικός σχεδιασμός. Η περίπτωση των πολεοδομικών κινήτρων του ΝΟΚ*, ΘΠΔΔ 6/2025, σελ. 529-540.

¹⁹ Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Η ερμηνεία του Συντάγματος και τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων*, 1994, σελ. 128-130.

²⁰ Βλ. την εκτενή ανάλυση σχετικά με τη νομολογία του ΣτΕ για το περιβάλλον και την απόφαση ΣτΕ Ολ 10/1988, με έμφαση στην υποσ. 32, Α. Παπακωνσταντίνου, *Νομολογία του ΣτΕ για το Περιβάλλον*, 2003/Ι, διαθέσιμο στο [link](#)

II. ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΑΝΩΤΑΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

1. ΕΠΙ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΣΤΕ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΚΙΝΗΤΡΩΝ ΤΟΥ ΝΟΚ

Οι ένδικες υποθέσεις ενώπιον του ΣτΕ αφορούσαν τέσσερις αιτήσεις ακύρωσης οικοδομικών αδειών για ανέγερση κατοικιών στον Δήμο Αλίμου, εκδοθεισών βάσει του συστήματος πολεοδομικών κινήτρων του ΝΟΚ, δηλαδή των άρθρ. 10 παρ. 1, άρθρ. 15 παρ. 8, άρθρ. 19 παρ. 2 και άρθρ. 25 του ν. 4067/2012. Ακολουθεί η συστοιχία αποφάσεων της Ολομέλειας και των παραπεμπτικών αποφάσεων του Ε' Τμ.: α) ΣτΕ Ολ 146/2025 (662/2024), β) ΣτΕ Ολ 147/2025 (293/2024), γ) ΣτΕ Ολ 148/2025 (1186/2024), και δ) ΣτΕ Ολ 149/2025 (310/2024).

Το βασικό ερμηνευτικό ζήτημα ήταν η σύγκρουση ανάμεσα στην υποχρέωση του άρθρ. 24 παρ. 2 Σ. για ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό και στους σκοπούς των διατάξεων του ΝΟΚ. Η αύξηση των σ.δ. και υψών των οικοδομών ελέγχεται δικαστικά ως προς τη συμβατότητά της με τις συνταγματικές αρχές του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, της αναλογικότητας και της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος.

Σύμφωνα με την αρχή του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, η αύξηση των πολεοδομικών μεγεθών ενός κτιρίου, ερειδόμενη σε γενικούς και οριζόντιους κανόνες, μπορεί να γίνει δεκτή από τις αρμόδιες υπηρεσίες δόμησης, δίχως ειδική επιστημονική μελέτη, μόνο σε περίπτωση επουσιωδών αλλαγών και εξυπηρέτησης άλλων σκοπών δημοσίου συμφέροντος (σκ. 33, ΣτΕ Ολ. 146/2025 και 147/2025). Άλλως, πρέπει να τηρείται το πλαίσιο του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, το οποίο έχει βασιστεί σε αντικειμενικά κριτήρια, προϋποθέτει τη συμμετοχή των ΟΤΑ και περιέχει όρους δόμησης, προσαρμοσμένους στις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε περιοχής²¹.

Ο δικαστής, μέσω του οριακού ελέγχου, δεν υπεισέρχεται στην εξέταση των τεχνικών κρίσεων της διοίκησης. Ωστόσο, εδώ, ο έλεγχος συνταγματικότητας αποκτά μία πραγματιστική διάσταση και, μέσω της αρχής της αναλογικότητας²² ως τεχνικής δικαστικού ελέγχου, γίνεται εντατικότερος ως προς την πληρότητα, επάρκεια και τεκμηρίωση της απαιτούμενης ειδικής επιστημονικής μελέτης (σκ. 32 και 35, ΣτΕ Ολ 146-147/2025, σκ. 33 και 36, ΣτΕ Ολ 148/2025 και σκ. 28 και 31, ΣτΕ Ολ 149/2025). Παρατηρείται μία μετατόπιση, αφού οι όροι δόμησης εξετάζονται σε ειδικό χωρικό και πολεοδομικό πλαίσιο, σε συνδυασμό με τον συνολικό σχεδιασμό της περιοχής

(τελευταία πρόσβαση 28.08.2025).

²¹ Βλ. σχετικά με τον προέχοντα πολεοδομικό χαρακτήρα του συστήματος κινήτρων, σκ. 34, ΣτΕ Ολ 146/2025, όπου αναφέρεται: «το σύστημα των κινήτρων του ΝΟΚ δεν μπορεί να αποτελεί αντικείμενο ρύθμισης σε γενικό και αφηρημένο επίπεδο αλλά πρέπει, κατά το Σύνταγμα, να ενταχθεί στον πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος υπόκειται στον θεμελιώδη κανόνα της προστασίας και βελτίωσης του οικιστικού περιβάλλοντος και, κατ' επέκταση, στη βελτίωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων της περιοχής που αφορά», και «το σύστημα των κινήτρων του ΝΟΚ αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος. Τούτο όχι, κατ' αρχήν, εξαιτίας του περιεχομένου των επίμαχων διατάξεων, κατά τα γενόμενα ανωτέρω δεκτά, αλλά για τον λόγο ότι παρέχεται με τις διατάξεις αυτές, απ' ευθείας στις υπηρεσίες δόμησης, η δυνατότητα να εκδίδουν οικοδομικές άδειες, κατ' απόκλιση, και μάλιστα ουσιώδη, από τους ισχύοντες με βάση το πολεοδομικό καθεστώς κάθε περιοχής όρους δόμησης (βλ. όμως μειοψηφία στην αμέσως επόμενη σκέψη)».

²² Η μειοψηφία δέχθηκε πως το σύστημα πολεοδομικών κινήτρων αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, ενώ η πλειοψηφία δέχθηκε πως βρίσκεται εντός των τιθέμενων, από την αρχή της αναλογικότητας, ορίων.

και επομένως, ένας όρος μπορεί να θεωρηθεί αποδεκτός σε ένα πλαίσιο και αντίθετος στο Σ. σε άλλο πλαίσιο.

Η δυνατότητα επιβάρυνσης του περιβάλλοντος, μέσω της σχετικοποίησης του πολεοδομικού κεκτημένου, είναι συνταγματικά ανεκτή, μόνο αν στηρίζεται σε ειδικό πολεοδομικό λόγο, ενώ τηρείται το «διαδικαστικό στοιχείο της αιτιολογίας του νόμου και η ύπαρξη επιστημονικής και τεκμηριωμένης μελέτης»²³. Η διαπίστωση περί έλλειψης της μελέτης, η οποία να τεκμηριώνει πώς το περιβαλλοντικό όφελος υπερκαλύπτει την επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντος, στερεί από το δικαστήριο τη δυνατότητα στάθμισης του δημοσίου συμφέροντος και οδηγεί στην κρίση περί αντισυνταγματικότητας των διατάξεων. Από τη θεώρηση των συνταγματικών σκοπών, είναι σαφές ότι το γενικό συμφέρον στο πεδίο της βελτιστοποίησης ενεργειακής απόδοσης, δεν κατисχύει του συνταγματικά προβλεπόμενου περιβαλλοντικού συμφέροντος. Η διαδικαστική διάσταση του δικαστικού ελέγχου ανευρίσκεται στη νομολογία για τον Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού-Αγίου Κοσμά (ΣτΕ Ολ 1305/2019 και 1761/2019), στην οποία παραπέμπει και το ΣτΕ (σκ. 33, ΣτΕ Ολ 148/2025 και σκ. 28, ΣτΕ Ολ 149/2025).

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου υπηρετείται, μέσω της παγίωσης της νομολογίας και ενός «οιονεί δεσμευτικού προηγούμενου», εξασφαλίζοντας τη σταθερότητα και προβλεψιμότητα των δικαιωμάτων κρίσεων²⁴. Έτσι, αναδεικνύεται η σημασία του προληπτικού ελέγχου συνταγματικότητας, καθώς η παράκαμψή του –όπως έδειξε η περίπτωση του ΝΟΚ– οδηγεί σε πραγματικές καταστάσεις, οι οποίες ακυρώνονται εκ των υστέρων και δημιουργούν ανασφάλεια στους πολίτες και την οικονομία²⁵.

Πέρα από την διασταλτική αντίληψη του εκτελεστού χαρακτήρα της προσβαλλόμενης πράξης, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι σκέψεις, στις οποίες γίνεται λόγος για την υποχρέωση της διοίκησης σε άρνηση έκδοσης ή σε ανάκληση εκδοθείσας πράξης, σε περίπτωση διάγνωσης αντισυνταγματικότητας των διατάξεων (σκ. 14, ΣτΕ Ολ 146/2025, σκ. 12, ΣτΕ Ολ 147/2025 και σκ. 13, ΣτΕ Ολ 148/2025). Πρόκειται για πρωτοφανή σκέψη του Δικαστηρίου, καθώς δεν γίνεται λόγος για συμμόρφωση της διοίκησης σε ακυρωτική απόφαση, αλλά για αντισυνταγματικότητα, η οποία διαγνώστηκε σε άλλη δίκη²⁶.

Ο χρονικός περιορισμός του ακυρωτικού αποτελέσματος της δέσμης των αποφάσεων του ΣτΕ ισορροπεί μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και της προστασίας της ασφάλειας δικαίου και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, ως ειδικότερων εκφάνσεων του κράτους δικαίου

²³ Βλ. την εμβριθή ανάλυση στη σχετική ενότητα για την προστασία του οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, Γ. Καραβοκύρη, *Οι συνταγματικοί σκοποί. Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή*, e-book ελεύθερης πρόσβασης [e-Πολιτεία](#) 2024, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 20.03.2025), σελ. 312-315.

²⁴ Βλ. την εκτενή ανάπτυξη του ζητήματος, Μ. Πικραμένο, *Η εγγυητική λειτουργία της ασφάλειας δικαίου για τη δημόσια εμπιστοσύνη στα όργανα του κράτους*, [e-Πολιτεία 1/2022](#), σελ. 21-27.

²⁵ Βλ. τη σύντομη και περιεκτική παρέμβαση σχετικά με τον προληπτικό έλεγχο των προεδρικών διαταγμάτων, Μ. Πικραμένο, *Ο προληπτικός έλεγχος των διαταγμάτων από το ΣτΕ ως εγγύηση της ασφάλειας δικαίου*, 2025, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 21.08.2025).

²⁶ Βλ. τη σχετική εμπεριστατωμένη ανάλυση, Ε. Πρεβεσδούρου, *Το Συμβούλιο της Επικρατείας θυσιάζει τη δικονομική ορθοδοξία για τη διάσωση του ένδικου βοηθήματος* (από τη ΣτΕ Ολ 2210/2020 στη ΣτΕ 293/2024), 2024, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 21.08.2025).

(σκ. 49, ΣτΕ Ολ 146, 148/2025, σκ. 47, ΣτΕ Ολ 147/2025 και σκ. 45, ΣτΕ Ολ 149/2025). Κρίνοντας υπέρ της κάμψης του κανόνα της αναδρομικότητας της δικαστικής ακύρωσης, δεν υποδηλώνεται, με τη στάθμιση αυτή, αποδυνάμωση του δικαστικού ελέγχου, αλλά αναδεικνύεται η πραγματιστική πλευρά της πιθανότητας επέλευσης δυσανάλογων νομικών και οικονομικών συνεπειών.

Σε εναρμόνιση με τις αποφάσεις του ΣτΕ, το μέτρο του περιβαλλοντικού ισοδυνάμου του άρθ. 68 του ν. 5197/2025 αφορά στις οικοδομικές άδειες, για τις οποίες έχει γίνει χρήση των κινήτρων και έχουν ακυρωθεί με δικαστική απόφαση ή έχουν προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης· σκοπός είναι η αποτροπή δημιουργίας ημιτελών κτισμάτων στον αστικό-περιαστικό ιστό, με περαιτέρω συνέπειες στο περιβάλλον, τη δημόσια υγεία και ασφάλεια. Συγκεκριμένα, καταργούνται τα αντισυνταγματικά κίνητρα και προσαυξήσεις του ΝΟΚ και ενσωματώνονται στον πολεοδομικό σχεδιασμό τα κίνητρα, των οποίων κρίθηκε ως αντισυνταγματική η οριζόντια εφαρμογή τους²⁷. Στις αρχές Ιουνίου 2025, κατατέθηκε το σχέδιο π.δ. προς επεξεργασία από το ΣτΕ, το οποίο αφορά στην εξειδίκευση ρυθμίσεων του ν. 5197/2025, προς συμμόρφωση με τη νομολογία του ΣτΕ²⁸.

2. ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΣΕ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ: Η ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΑΓΓΛΟΣΑΞΩΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΣ ΤΗΣ ΑΓΓΛΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ

Στο αγγλοσαξωνικό δίκαιο (*common law*) κυρίαρχοι, στη ρύθμιση της δόμησης, είναι οι θεσμοί ιδιωτικού δικαίου, όπως οι δουλείες (*easements*) και οι συμβατικές ρήτρες (*covenants*). Οι λεγόμενες «πολεοδομικές δουλείες» επιτρέπουν όρους στην αισθητική, την αρχιτεκτονική ή την ανέγερση κτιρίων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα ιδιωτικά οικιστικά συγκροτήματα και η ρύθμιση της ιδιωτικής δόμησης και κοινόχρηστων χώρων²⁹.

Στο ηπειρωτικό δίκαιο (*civil law*), η αξιοποίηση των ιδιωτικών θεσμών για πολεοδομικά ζητήματα είναι περιορισμένη. Στη Γαλλία, οι «πολεοδομικές δουλείες» (*servitudes d'urbanisme*) είναι θεσμός δημοσίου δικαίου, ενώ στην Ελλάδα, το άρθρο 9 παρ. 1 ΝΟΚ απαγορεύει τις εμπράγματες δουλείες³⁰. Στο ίδιο πνεύμα, δεν είναι νομολογιακά επιτρεπτός, εκτός εξαιρέσεων, ο σχηματισμός κοινόχρηστων χώρων με ιδιωτική βούληση³¹.

Στην Αγγλία, ο πολεοδομικός σχεδιασμός ανήκει στις τοπικές αρχές (*Local Planning Authorities*) και ταυτίζεται με τον τοπικό έλεγχο χρήσεων γης. Τα τοπικά σχέδια οφείλουν να ακολουθούν το Εθνικό Πλαίσιο Σχεδιασμού (*National Planning Policy Framework*). Πριν από τη λήψη αποφάσεων,

²⁷ Βλ. λεπτομέρειες στην αιτιολογική έκθεση του ν. 5197/2025 αναφορικά με την τροπολογία-προσθήκη και τα άρθ. 67 επ. του νόμου, καθώς και Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος, Στη Βουλή τροπολογία για τον ΝΟΚ, 2025, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.08.2025).

²⁸ Βλ. Lawnet, ΝΟΚ: Η προσφυγή στο ευρωπαϊκό δικαστήριο – Σε αναμονή οι αποφάσεις του ΣτΕ, 2025, διαθέσιμο στο [lawnet.gr](#) (τελευταία πρόσβαση 29.08.2025).

²⁹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αξιοποίησης κοινόχρηστων χώρων είναι τα πάρκα τσέπης, Rosso and others, *Pocket parks towards more sustainable cities. Architectural, environmental, managerial and legal considerations towards an integrated framework: A case study in the Mediterranean region*, Environmental Challenges 7/2022, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 21.08.2025).

³⁰ Βλ. Γ. Γιαννακούρου, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, ό.π., σελ. 9-11.

³¹ Βλ. Δ. Μέλισσα, *Ο δημόσιος χώρος δεν μπορεί να διαμορφωθεί χωρίς σχεδιασμό. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 10 ΝΟΚ*, Επιθεώρηση Ακινήτων 2/2024, σελ. 249-255.

οι τοπικές αρχές διενεργούν δημόσια διαβούλευση, με τη συμμετοχή των κατοίκων. Οι πολεοδομικές υπηρεσίες μπορούν να κρίνουν ελεύθερα επί σχεδίων και έγκρισης αδειών («επιτελεστικό» μοντέλο – performative model). Κατά την κρίση χορήγησης πολεοδομικής άδειας (*planning permission*), η οποία εμπεριέχει την άδεια δόμησης, οι αρμόδιοι δύνανται να διαπραγματεύονται προς κοινωφελή σκοπό. Η κεντρική κυβέρνηση έχει περιορισμένη δυνατότητα, μέσω της *call-in power*, να κρίνει μία αίτηση. Οι αποφάσεις για θέματα πολεοδομίας επηρεάζονται κυρίως από τη διοίκηση και λιγότερο από τη δικαστική εξουσία³². Σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης, δύνανται κανείς να προσφύγει στην κεντρική κυβέρνηση, ενώ δεν προβλέπεται δικαίωμα προσφυγής τρίτων³³.

Το ελληνικό σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού θα μπορούσε να επωφεληθεί από την «πολεοδομική άδεια», η οποία θα χορηγούνταν πριν από την οικοδομική άδεια, θα βεβαίωνε την τήρηση των πολεοδομικών ρυθμίσεων, σε συνάρτηση με τα ισχύοντα τοπικά πολεοδομικά σχέδια και θα ελεγχόταν η ανέγερση, επέκταση ή μετατροπή μίας κατασκευής, με την εξαίρεση μικρών ή δευτερεύουσας σημασίας κτισμάτων.

III. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΚΡΙΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Πρόκειται για μία δέσμη ισορροπημένων, μέσω του οριακού ελέγχου, αποφάσεων υπό το φως των περιβαλλοντικών-κλιματικών εξελίξεων, ο αντίκτυπος της οποίας είναι καθοριστικός για την εμπέδωση του κράτους δικαίου. Παράλληλα, μέσω της δικανικής κρίσης, συντελείται μία *άτυπη συνταγματική μεταβολή*. Ο δικαστής απομακρύνεται από τη γραμματική μέθοδο ερμηνείας και υιοθετεί την τελολογική μέθοδο με γνώμονα το πνεύμα και τον σκοπό του Συντάγματος. Παραμένει το πιο ισχυρό θεσμικό αντίβαρο απέναντι στη δημοκρατικά εκλεγμένη πλειοψηφία, η οποία, στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα, συμπίπτει με την κυβερνητική βούληση³⁴.

Το ΣτΕ, ως θεσμικός εγγυητής της ορθολογικής χάραξης δημόσιων πολιτικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών, εξασφαλίζει τη δέουσα ισορροπία, μέσω του προληπτικού ελέγχου των προεδρικών διαταγμάτων. Η συνταγματική αποστολή του ερείδεται στη διαφύλαξη της βιώσιμης ανάπτυξης και της διαγενεακής αλληλεγγύης, δίχως την παρεμβολή πιέσεων συγκυριακών συμφερόντων³⁵.

³² Βλ. την εξειδικευμένη μελέτη επί θεμάτων πολεοδομίας και ιδίως την ενότητα για τα συστήματα πολεοδομικού σχεδιασμού σε ευρωπαϊκές χώρες, Λ. Βασενχόβεν, *Η Πολεοδομία σε δίνη*, 2025, σελ. 161-121.

³³ Βλ. τη σχετική ανάλυση για το αγγλικό σύστημα σχεδιασμού, House of Commons Library, *Overview of the Planning System (England)*, 2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 21.08.2025)· όπως και τον απλοποιημένο οδηγό του συστήματος σχεδιασμού της Αγγλίας, Ministry of Housing, Communities and Local Government/Ministry of Housing, Communities & Local Government (2018 to 2021)/Department for Levelling Up, Housing and Communities, *Plain English guide to the planning system*, 2015, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 26.08.2025).

³⁴ Από τη σκοπιά της φιλοσοφίας του δικαίου, είναι χρήσιμο να ανατρέξει κανείς στη λογική της θεμελίωσης του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, βλ. Μ. Tropen, *Το Σύνταγμα και ο νομικός ρεαλισμός*, (εισαγ.-μτφρ. Γ. Καραβοκύρης), 2018, σελ. 105-110· για μία πιο φορμαλιστική θεώρηση, βλ. την ενότητα για το αμετάκλητο και το αλάθητο των δικαστικών αποφάσεων στο γνωστό έργο του HLA Hart, *Η έννοια του δικαίου*, (μτφρ. Σ. Μακρής), 2019, σελ. 246-257.

³⁵ Ο δικαστής «μοχθεί για να ορθοτομεί. Όχι για να γίνεται αρεστός σε δεδομένο ακροατήριο, είτε στους κυβερνώντες είτε στο πλήθος», βλ. Μ. Πικραμένο, *Ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας στην ενδυνάμωση της σύγχρονης ελληνικής*

Ο νομοθέτης του '12 όφειλε να λάβει υπόψη τον διακριτό, μέσω της παγιωμένης νομολογίας, διαχωρισμό μεταξύ οικοδομικού κανονισμού, δηλαδή των αρχιτεκτονικών-κατασκευαστικών χαρακτηριστικών ενός κτίσματος και της πολεοδομίας, δηλαδή του σχεδιασμού και οικιστικής ανάπτυξης μίας πόλης. Είναι αναγκαία η συνεργασία μεταξύ των πολιτειακών λειτουργιών για την κωδικοποίηση της πολεοδομικής νομοθεσίας³⁶ και την αντιμετώπιση της πολυνομίας, μέσω της μεταφοράς τεχνογνωσίας και της αξιοποίησης ομάδων εργασίας κατά τη νομοθέτηση. Μόνο η συνάρθρωση του κράτους δικαίου με ορθολογικές, συνεπείς και σταθερές δημόσιες πολιτικές, σε αρμονία με το Σύνταγμα, το οποίο ήδη παρέχει τις αναγκαίες λύσεις, δύναται να εγγυηθεί την *ανθεκτικότητα* απέναντι στην κλιματική κρίση και να προασπίσει το μέλλον των γενεών που έρχονται. □

δημοκρατίας (1974-2024), 2024, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 04.09.2025).

³⁶ Βλ. τη σχετική ανακοίνωση, ΥΠΕΝ, Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας παρουσιάζει τον Κώδικα Χωροταξίας – Πολεοδομίας, 2025, διαθέσιμο στο [ypen.gov.gr](#) (τελευταία πρόσβαση 03.09.2025).