

ΠΟΡΙΣΜΑ

(ΝΟΜΟΣ 2477/97 «ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΣΩΜΑ ΕΛΕΓΚΤΩΝ –
ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ» ΑΡΘΡΟ 4, ΠΑΡ. 6)

ΘΕΜΑ:

**Επιπτώσεις στο φυσικό περιβάλλον με παρεμβάσεις δόμησης σε ζώνη
παραλίας στην περιοχή Σπαρτιών Κεφαλονιάς: οικοδομικές άδειες με
αριθ. 187/98 και 13/2001
(ΑΡ. ΠΡΩΤ. ΥΠΟΘΕΣΗΣ 8231/15-06-2001)**

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Στις 15-06-2001, ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε αναφορά ενός κατοίκου της περιοχής Σπαρτιών Κεφαλονιάς, με την οποία κατήγγειλε την εκτέλεση εργασιών δόμησης σε καθορισθείσα ζώνη παραλίας (ΦΕΚ 1338/20-11-1996). Η αναγκαστική απαλλοτρίωση της επίδικης έκτασης είχε κηρυχθεί το 1996. Εξαιτίας τη μη συντέλεσης της απαλλοτρίωσης μέσα σε διάστημα δύο ετών από την κήρυξή της, το αρμόδιο Πολεοδομικό Γραφείο Κεφαλονιάς, εξέδωσε τις με αριθ. 187/1998 & 13/2001 οικοδομικές άδειες. Στη συνέχεια αρνήθηκε να ικανοποιήσει σχετικό αίτημα του πολίτη περί αναστολής οικοδομικών εργασιών, θεωρώντας τις εν λόγω άδειες σύννομες. Η κτηματική υπηρεσία Κεφαλονιάς δήλωσε πως δεν μπορεί να παρέμβει διότι είχε παρέλθει η διετία χωρίς να συντελεσθεί η απαλλοτρίωση. Αποτέλεσμα της άρνησης των υπηρεσιών να παρέμβουν είναι οι εργασίες δόμησης να έχουν σχεδόν ολοκληρωθεί επί της ζώνης παραλίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργώντας στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του (Ν.2477/97 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης» ΦΕΚ 59/1997), ανέλαβε τη διερεύνηση της υπόθεσης, με σκοπό να διαμεσολαβήσει προκειμένου να επιλυθούν τα θέματα που έθεσε ο πολίτης υπόψη του με την πιο πάνω αναφορά.

Κατόπιν της παρέμβασης του ΣΤΠ η Πολεοδομία ανέστειλε τις οικοδομικές άδειες προβάλλοντας ως αιτιολογικό σχετική «...εντολή» του ΣΤΠ. Το αιτιολογικό που προβάλλεται από την πολεοδομία θεωρείται ανεπαρκές, διότι θα έπρεπε να εφαρμόσει το σχετικό νομικό πλαίσιο το οποίο υποδείκνυε ο ΣΤΠ και σύμφωνα με το οποίο θα έπρεπε να ενεργήσει. Ο Δήμος Λειβαθούς ενημέρωσε το Συνήγορο του Πολίτη ότι έχει ξεκινήσει την διαδικασία απαλλοτρίωσης. Διαπιστώνεται ότι η πολεοδομία κακώς εξέδωσε τις άδειες και ότι η διαδικασία απαλλοτρίωσης της ζώνης παραλίας έχει καθυστερήσει αδικαιολόγητα.

2. ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

2.1. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 3 του Ν. 2477/97, ο ΣΤΠ “ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων”. Η αρμοδιότητα του ΣΤΠ να ασκήσει τη διαμεσολαβητική του αποστολή, με κάθε **“πρόσφορο τρόπο”** (παρ. 5, άρθρο 4, Ν. 2477/97), θεμελιώνεται στην εκτίμηση ότι μία ατομική διοικητική πράξη ενδέχεται να συνιστά “πράξη κακοδιοίκησης” κατά τους ορισμούς της προαναφερθείσας διάταξης. Ο ΣΤΠ, δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων, κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, **«...εκτός εάν προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος»** (αρθ. 4, παράγραφος 2). Στην προκειμένη περίπτωση, ο πολίτης κατήγγειλε στο ΣΤΠ την άρνηση του Πολεοδομικού Γραφείου Κεφαλονιάς, να διαφυλάξει τις ακτές της περιοχής Σπαρτιών από συγκεκριμένες εργασίες δόμησης και επεμβάσεις. Ο αιγιαλός και η ζώνη παραλίας εμπίπτουν στην έννοια του φυσικού περιβάλλοντος, και νομίμως ο ΣΤΠ ανέλαβε τη διερεύνηση της συγκεκριμένης αναφοράς προκειμένου να τις προστατεύσει. *Κατά συνέπεια, κύριο αντικείμενο της διαμεσολάβησης του ΣΤΠ αποτέλεσε η προστασία του αιγιαλού και της παραλίας για την αποτροπή οποιονδήποτε εργασιών δόμησης και τη διατήρηση της φυσικής μορφής τους, στο πλαίσιο της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος όπως αυτή επιτάσσεται από το συντακτικό (άρθρο 24) και το κοινό νομοθέτη (Ν. 1650/1986).*

Το γεγονός άλλωστε ότι ο αναφερόμενος πολίτης είχε απευθυνθεί εγγράφως προς το Λιμεναρχείο Κεφαλονιάς, το Δήμο Λειβαθούς, τη Διεύθυνση Πολεοδομίας και την Κτηματική υπηρεσία Κεφαλονιάς κοινοποιώντας την στον εισαγγελέα και τον Νομάρχη, καταγγέλοντας τις εν λόγω οικοδομικές επεμβάσεις στην καθορισθείσα ζώνη παραλίας, δεν εμπόδισαν το ΣΤΠ να επιληφθεί της υποθέσεως αφού οι επιστολές αυτές **δεν εμπίπτουν στην έννοια της «ενδικοφανούς προσφυγής».**

Σημειώνεται ότι όταν υπάρχει ενδικοφανής προσφυγή, σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο του ΣτΠ, «...ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται του θέματος πριν αποφασίσει το αρμόδιο όργανο ή παρέλθει άπρακτη προθεσμία τριών (3) μηνών από την άσκηση της προσφυγής». Ακόμη δηλαδή και να ετίθετο θέμα ενδικοφανούς προσφυγής η αναφορά δεν θα ήταν εκτός αρμοδιότητας αλλά θα καθυστερούσε η διερεύνηση της.

2.2 Τον Αύγουστο του 2001, κλιμάκιο του ΣτΠ αποτελούμενο από ειδικούς επιστήμονες πραγματοποίησε αυτοψία στην περιοχή, κατά τη διάρκεια της οποίας διαπιστώθηκε ότι εκτελούνται πράγματι εργασίες δόμησης επί της ζώνης παραλίας. Συγκεκριμένα, πιστοποιήθηκε ότι κατασκευαζόταν «κλιμακωτός τοίχος» (αναβαθμίδες) και πραγματοποιούνται εκτεταμένες εργασίες επίχωσης της ζώνης παραλίας. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο συγκεκριμένος τοίχος (ο οποίος χρησιμοποιείται ως τοίχος συγκράτησης γαιών για τις εργασίες επίχωσης) παρεμποδίζει την απευθείας πρόσβαση στη ζώνη παραλίας, ακόμα και εάν δεν αναφέρεται ως περίφραξη. Σημειώνεται ότι στις άδειες παρουσιάζεται είτε ως μανδρότοιχος, είτε ως τοίχος συγκράτησης γαιών. Σε κάθε περίπτωση πάντως οι εν λόγω εργασίες μετέβαλαν ουσιαδώς τη φυσική μορφή της ζώνης παραλίας και παρακώλυαν την πρόσβαση σ' αυτήν.

2.3 Με το από 28-08-2001 έγγραφό του ο ΣτΠ ενημέρωσε την Πολεοδομία «Κεφαλληνίας – Ιθάκης» και το Δήμο Λειβαθούς, ότι από τα στοιχεία της αναφοράς προκύπτει η ανάγκη άμεσης διακοπής των εκτελούμενων εργασιών στη ζώνη παραλίας, επισημαίνοντας ότι «*το ισχύον νομικό πλαίσιο (νόμοι 2344/40, 1337/83, 1650/86, Π.Δ. 236/84) που αφορά την προστασία του περιβάλλοντος - των ακτών και τη δόμηση απαγορεύει οποιοσδήποτε οικοδομικές εργασίες, την ανέγερση κτισμάτων και περίφραξη στη ζώνη παραλίας*». Στο ίδιο έγγραφο ο ΣτΠ τόνισε ότι «*...εκτός των άλλων οι εκτελούμενες εργασίες διαμόρφωσης περιβάλλοντος χώρου αποτελούν καταστρατήγηση των σχετικών διατάξεων, ενώ πραγματοποιούνται επάνω από κατακόρυφο πρηνές και από παραθαλάσσια φυσικά κοιλώματα*». Παράλληλα, ο ΣτΠ έθεσε υπόψη της Πολεοδομίας τις αμφισβητήσεις του προσφεύγοντος πολίτη αναφορικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς, ζητώντας να

παρέμβει στα θέματα αρμοδιότητάς της σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣΤΕ. Με την ίδια επιστολή, παρακάλεσε το Δήμο Λειβαθούς «να επισπεύσει την διαδικασία απαλλοτρίωσης, η οποία έχει καθυστερήσει αδικαιολόγητα, και να ενημερώσει το Συνήγορο του Πολίτη για τις ενέργειες που προέβη, ή θα προβεί για την άμεση συντέλεση της απαλλοτρίωσης». Τέλος, ο ΣΤΠ ζήτησε τόσο από την Πολεοδομία όσο και από το Δήμο Λειβαθούς να τον ενημερώσουν άμεσα για τις ενέργειες στις οποίες θα προέβαιναν για την αποκατάσταση της νομιμότητας.

2.4 Η Πολεοδομία με το από 13-9-2001 έγγραφό της ενημέρωσε το ΣΤΠ ότι:

α. «Σε εκτέλεση της παραπάνω σχετικής εντολής σας...προχωρήσαμε σε διακοπή των οικοδομικών εργασιών που εκτελούνται με την αριθ. 13/2001 άδεια...», «...για την υπόθεση έχει επιληφθεί η δικαιοσύνη και υπάλληλος της υπηρεσίας μας κατέθεσε σχετικά. Οι ενέργειές μας μέχρι σήμερα στηρίχθηκαν στις παρακάτω αναφερόμενες πολεοδομικές διατάξεις και δεν είναι σύμφωνες με το πνεύμα της παραπάνω εντολής σας».

β. «Σύμφωνα με την αριθ. 26/90 εγκύκλιο του ΥΠΕΧΩΔΕ, ερμηνευτική του Α.Ν. 2440/40 και του 1337/83 για τη δημιουργία ζώνης παραλίας, μέχρι τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης που επιβλήθηκε για τη δημιουργία ζώνης παραλίας, η διοίκηση δεν μπορεί να παρεμποδίσει τους ιδιοκτήτες των απαλλοτριουμένων ακινήτων να ενεργήσουν οικοδομικές εργασίες...στη ζώνη παραλίας Σπαρτιών εκτελούνται εργασίες περιβάλλοντος χώρου, οι οποίες υπάγονται στο άρθρο 17 του ΓΟΚ/85 περί κατασκευών στους ακάλυπτους χώρους...δεν έχει μέχρι σήμερα κατασκευασθεί περίφραξη οπότε δεν έχει εφαρμογή το Π.Δ. 236/84...».

γ. «...η μελέτη της οικ. Άδειας έχει εγκριθεί από την αρμόδια Επιτροπή Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 3 του ΓΟΚ/85 ενώ δεν απαιτείται μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων».

δ. Σύμφωνα με την αριθ. 52/99 εγκύκλιο του ΥΠΕΧΩΔΕ σε περίπτωση αμφισβήτησης της κυριότητας τμήματος ή όλου του οικοπέδου πριν την έκδοση τελεσίδικης Δικαστικής απόφασης, δεν διατάσσεται άνευ ετέρου διακοπή οικοδομικών εργασιών, αλλά η αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία οφείλει να προβεί σε παρεμπύπτοντα έλεγχο και με αιτιολογημένη πράξη της αναλόγως της κρίσης της να προβεί ή όχι στην διακοπή των οικοδομικών

εργασιών. ...Μέχρι σήμερα κανένας πολίτης δεν έθεσε στην υπηρεσία μας σοβαρές αμφισβητήσεις ..ως προς την έκταση της ιδιοκτησίας...». Με το ίδιο έγγραφο ζητήθηκε μάλιστα από το ΣΤΠ, να επισημάνει τυχόν λάθη ή παραλείψεις κατά την εκτέλεση των καθηκόντων των υπαλλήλων του Πολεοδομικού Γραφείου για να προβούν στις νόμιμες ενέργειες, να αντιμετωπιστεί το θέμα ενιαία από τις Δημόσιες Υπηρεσίες και να ενημερωθεί περαιτέρω ο αρμόδιος εισαγγελέας.

2.5 Ο Δήμος Λειβαθούς με το από 18-9-2001 έγγραφό του ενημέρωσε το ΣΤΠ ότι «...η όλη διαδικασία της κήρυξης απαλλοτρίωσης βρίσκεται σε φάση εξέλιξης αφού έχουμε προχωρήσει σε σύνταξη πράξεων αναλογισμού ευρισκόμενοι σε συνεχή συνεργασία με τη Δ/ση Πολεοδομίας Κεφαλληνίας».

2.6 Με δεύτερη επιστολή του (15-06-2001) ο ΣΤΠ ενημέρωσε τη πολεοδομία Κεφαλληνίας ότι θεωρεί πως «...το αιτιολογικό διακοπής των οικοδομικών εργασιών από την Διεύθυνση Πολεοδομίας είναι ανεπαρκές» και ζήτησε την επανάληψη στο ορθό της απόφασης «...διακοπής των εργασιών οικοδομικής άδειας 13/2001...» αναφέροντας τους ακριβείς λόγους και αιτιολογία διακοπής των».

2.7 Με το από 26-9-2001 έγγραφό της ο Προϊστάμενος της Πολεοδομίας Κεφαλονιάς ενημέρωσε το ΣΤΠ, ότι «...δεν γίνονται κατανοητοί οι λόγοι για τους οποίους οι εκτελούμενες εργασίες πρέπει να διακοπούν άμεσα και ότι δεν είναι προφανής από πλευράς μας ο λόγος που συντρέχει για τη διακοπή των εν λόγω οικοδομικών εργασιών». Επίσης ζήτησε από το ΣΤΠ να διατυπώσει κατά τρόπο αιτιολογημένο τους λόγους της «...σύστασης – οδηγίας...» του, διαβιβάζοντας παράλληλα την αίτηση του θιγόμενου τρίτου (ο εκτελών τις εργασίες δόμησης επί της ζώνης παραλίας) και το από 14-6-2001 έγγραφο της κτηματικής υπηρεσίας. Με το έγγραφο αυτό η κτηματική υπηρεσία διατύπωνε την άποψη ότι δεν μπορεί να παρέμβει «...εφόσον έχει παρέλθει διετία από την ολοκλήρωση της οριοθέτησης (δημοσίευσης απόφασης στο ΦΕΚ) χωρίς να συντελεσθεί η απαλλοτρίωση».

3. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

3.1 Ο Ν. 1650/86 επιτάσσει α) την προστασία του εδάφους, των επιφανειακών και υπόγειων νερών θεωρούμενων ως οικοσυστημάτων, την προστασία της ατμόσφαιρας, την προστασία και διατήρηση της φύσης και του τοπίου περιοχών με βιολογική, οικολογική, αισθητική ή γεωμορφολογική αξία καθώς και την προστασία των ακτών των θαλασσών των ακτών των ποταμών, λιμνών...και β) την αξιοποίηση της «καλύτερης διαθέσιμης και οικονομικά εφικτής τεχνολογίας» (βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές) για την προστασία του περιβάλλοντος.

3.2 Με το άρθρο 13, του ν.1078/80 τροποποιήθηκε η παρ. 5, του άρθρου 6 του ν.2344/40 ορίζοντας ότι «*από της δημοσιεύσεως της κατά την παράγραφον 2 του παρόντος άρθρου αποφάσεως περί δημιουργίας της παραλίας οι κύριοι των υπό ταύτης καταλαμβανομένων κτημάτων θεωρούνται ότι έλαβον γνώσιν τούτου και οφείλουσιν επί διετίαν να μη προβώσιν εις έργα ανοικοδομήσεως, δενδροφυτεύσεως και άλλα καθιστώντα επιζήμιον εις το Δημόσιον την απαλλοτριώσιν*». Με το **άρθρο 23, του 1337/83** (που αποτελεί μεταγενέστερο νόμο), τροποποιήθηκε η παρ. 1, του άρθρου 5, του ν.2344/40 σύμφωνα με την οποία «*όπου ο αιγιαλός δεν μπορεί λόγω της φύσεως της συνεχόμενης ξηράς να εξυπηρετήσῃ το σκοπό που αναφέρεται στο άρθρο 7 του νόμου αυτού, επιτρέπεται η διαπλάτυνσή του με την πρόσθεση λωρίδας γης που δεν επιτρέπεται να οικοδομηθεί από την παρακείμενη ξηρά μέχρι πλάτους 50 μέτρων, που αρχίζει από το προς την ξηρά όριο του αιγιαλού*». Η πρώτη διάταξη απαγορεύει ρητά την οικοδόμηση κατά το διάστημα μέσα στο οποίο πρέπει να καταβληθεί η αποζημίωση, *από τον προσδιορισμό της τιμής μονάδος*, αφήνοντας περιθώριο στη διοίκηση να αποφασίσει μετά το πέραν της διετίας αν θα επιτρέπεται η οικοδόμηση. **Ωστόσο, με τη δεύτερη και μεταγενέστερη διάταξη (του νόμου 1337/83) απαγορεύεται ρητά η οικοδόμηση της «πρόσθετης λωρίδας γης» (ζώνη παραλίας).**

Υπό το φως των πιο πάνω διατάξεων, δεν μπορεί νομίμως να προβληθεί ο ισχυρισμός σύμφωνα με τον οποίο μετά την πάροδο των δύο ετών δεν μπορεί η διοίκηση να αρνηθεί την έκδοση οικοδομικής άδειας (26/90 εγκύκλιος ΥΠΕΧΩΔΕ), αφού κατ' ουσίαν έρχεται σε αντίθεση με τις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η άποψη για την

υποχρέωση έκδοσης άδειας «προσπαθεί να στηριχθεί» στο συνταγματικό δικαίωμα στην ιδιοκτησία. Ο περιορισμός της δόμησης στη ζώνη παραλίας, στην πλειονότητα των περιπτώσεων (και ειδικά στην υπό εξέταση αναφορά) δεν προσβάλλει το δικαίωμα στην ιδιοκτησία ουσιαδώς ούτε καθιστά αυτό ανενεργό, αφού επιτρέπει την αξιοποίηση της υπόλοιπης έκτασης της ιδιοκτησίας. Συνεπώς, η απαγόρευση εργασιών δόμησης (και άρα οποιασδήποτε διαμόρφωσης χώρου) στη ζώνη παραλίας, η οποία ορίζεται ρητά από το άρθρο 5, του ν.2344/40, όπως αυτό τροποποιήθηκε από τον ν. 1337/83, είναι θεμιτή και επιτρέπεται στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος (βλ. Πιο κάτω σχετική νομολογία του ΣτΕ). Εξάλλου, η πολεοδομική αυτή απαγόρευση δεν διαφέρει κατά πολύ από άλλους περιορισμούς δόμησης στις εκτός σχεδίου περιοχές, όπως πχ, απόσταση από όριο του οικοπέδου, απόσταση από ρέματα, από δασικές εκτάσεις κ.λπ. Στο πλαίσιο αυτό δεν είναι κατανοητή η προσπάθεια διαφοροποίησης της συγκεκριμένης απαγόρευσης από άλλες.

Είναι προφανές λοιπόν ότι η εν λόγω εγκύκλιος δεν αξιολογεί όλα τα δεδομένα, **όπως για παράδειγμα την υποχρέωση της διοίκησης για προστασία του περιβάλλοντος**, και παρέχει οδηγίες που στην προκειμένη περίπτωση αντίκεινται στο νόμο (1337/83, 1659/86) και κατά συνέπεια η διοίκηση οφείλει να μη την εφαρμόσει.

Επομένως μόνο μετά την ανάκληση της απαλλοτριώσεως, η οποία εκτός των άλλων επιτελείται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, μπορεί νομίμως να εκδοθεί οικοδομική άδεια που να επιτρέπει εργασίες δόμησης εντός ζώνης παραλίας.

3.3 Το Π.Δ. 236/84 σε συνδυασμό με το άρθρο 23 του 1337/83 ορίζουν τα ισχύοντα για την απαιτούμενη απόσταση των περιφράξεων από την ακτή. Από όσο γνωρίζει ο ΣτΠ, οι εν λόγω εργασίες δόμησης (επίχωση, ανέγερση τοίχου κλπ) πραγματοποιούνται προς εξυπηρέτηση αναψυκτηρίου που θέλει να κατασκευάσει ο θιγόμενος πολίτης. Επομένως ο κατασκευαζόμενος τοίχος, ο οποίος «χρησιμοποιείται» για εργασίες επίχωσης, ακόμα και εάν δεν αναφέρεται στις άδειες και στα έγγραφα της πολεοδομίας ως περίφραξη, λειτουργεί στην πράξη ως τέτοια παρακωλύοντας την απευθείας πρόσβαση

του κοινού στη ζώνη παραλίας. Ιδιαίτερα μάλιστα όταν πρόκειται να γίνει εκμετάλλευση της διαμορφωμένης ζώνης παραλίας από ιδιώτη.

Υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με το ΓΟΚ «Περίφραγμα είναι η κατασκευή με την οποία διαχωρίζονται μεταξύ τους όμορα οικοπέδα ή γήπεδα, καθώς και οικοπέδα ή γήπεδα από κοινόχρηστο χώρο».

3.4. Σύμφωνα με το άρθρο 17 του 1577/85 (που επικαλείται η πολεοδομία) «...όλοι οι υποχρεωτικοί ακάλυπτοι χώροι του οικοπέδου πρέπει να προσαρμόζονται στη μορφολογία του εδάφους...». Κατά συνέπεια, δεν επιτρέπονται παρεμβάσεις επί του εδάφους τέτοιες που να αλλοιώνεται το περιβάλλον και η πραγματική μορφολογία του εδάφους. Εξάλλου, το άρθρο 17 του ΓΟΚ αναφέρει ότι «...επιτρέπεται η μερική εκσκαφή η μερική επίχωση του εδάφους για την προσαρμογή του κτιρίου σε αυτό...». Στην προκειμένη περίπτωση δεν υπάρχει θέμα προσαρμογής κτιρίου στο έδαφος διότι τα κτίρια κύριας χρήσης θα τοποθετηθούν, σύμφωνα με την άδεια, σε άλλη θέση αρκετά μακρύτερα από τον χώρο εκτέλεσης των εργασιών διαμόρφωσης του εδάφους. Σε κάθε περίπτωση οι εν λόγω εργασίες που εκτελέστηκαν στον ακάλυπτο χώρο του οικοπέδου είναι εκτεταμένες, μετέβαλαν ουσιαδώς την φυσική μορφή της ζώνης παραλίας, η οποία καταλαμβάνει μέρος του προαναφερθέντος ακάλυπτου χώρου, και επομένως η συγκεκριμένη διάταξη δεν καλύπτει τις πραγματοποιηθείσες εργασίες.

3.5 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

3.5.1 Στην απόφαση **3521/92 σχετικά με την απαγόρευση περίφραξης παραλιακών οικοπέδων** αναφέρεται ότι «ναι μεν δεν κωλύεται η νομοθετική εξουσία, ή και η εκτελεστική, όταν ειδικώς εξουσιοδοτείται προς τούτο, να θεσπίζει περιορισμούς, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και για λόγους εξυπηρετήσεως του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, αναγόμενους ιδίως στο δικαίωμα της αποκλειστικής χρήσεως ή απόλυτης καρπώσεως της ιδιοκτησίας, δηλαδή περιορισμούς που μπορούν να θίγουν και το επί μέρους ατομικό δικαίωμα περιφράξεως του ιδιόκτητου ακινήτου, υπό την προϋπόθεση όμως ότι με αυτούς τους περιορισμούς δεν καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία εν

σχέσει με τον προορισμό της ή ειδικότερα, δεν αποδυναμώνεται σε ουσιώδη βαθμό το παραπάνω δικαίωμα της αποκλειστικής χρήσης του ακινήτου και υπό τον περαιτέρω όρο ότι οι περιορισμοί αυτοί θα πρέπει να είναι, μόνον οι αναγκαίοι, για την επίτευξη του σκοπούμενου αποτελέσματος (πρβλ. ΣΤΕ 3682/86)». Στην συγκεκριμένη περίπτωση δεν καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία και δεν τίθεται θέμα αντισυνταγματικότητας αφού δεν προσβάλλεται ο πυρήνας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

3.5.2 Στην απόφαση 327/1999, το ΣΤΕ υπογράμμισε τη σημασία προστασίας των ακτών επισημαίνοντας ότι «*συνιστούν ουσιώδες στοιχείον του φυσικού περιβάλλοντος και τυγχάνουν συνταγματικής προστασίας ευθέως εκ του άρθρου 24, κατά την ορθήν έννοιαν του οποίου δέον να τελούν υπό καθεστώς ειδικής διαχειρίσεως. Κατά συνέπειαν, εκτέλεσις τεχνικού έργου επί των ακτών, και δη είτε εις την χερσαίαν είτε εις την θαλασσίαν ζώνην, δεν είναι επιτρεπτή ειμή μόνον διά λόγους δημοσίου συμφέροντος και υπό την προϋπόθεσιν : α) ότι το έργον είναι βιώσιμον, ήτοι ότι ως εκ της χωροθετήσεώς του, της γενικής περιβαλλοντικής μελέτης και των όρων αυτής έχει προηγουμένως εξασφαλισθεί το συμβατόν αυτού με το οικείον οικοσύστημα αυτής, β) ότι το έργον εντάσσεται εις συνολικόν προγραμματισμόν της επεμβάσεως εις την ακτήν*». Στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος. Σημειώνεται δε ότι η απόφαση δεν αναφέρεται σε αιγιαλό και παραλία αλλά σε ακτές (χερσαία και θαλάσσια ζώνη τους) που ως έννοια συμπεριλαμβάνει και τον αιγιαλό και την παραλία, που ενδεχομένως να επεκτείνεται και πέρα από τις οριζόμενες νομοθετικά περιοχές.¹

¹ Αν και κατά την εισηγητική έκθεση του ν.1337/83 ταυτίζεται η έννοια της ακτής με την έννοια της παραλίας στην 327/1999 απόφαση του ΣτΕ ο ορισμός διαφέρει. Σε κάθε περίπτωση όμως, αναγνωρίζεται ότι «*αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα, των οποίων η χερσαία και θαλασσία ζώνη, μετά της αντιστοίχου χλωρίδος και πανίδος, ευρίσκονται εις στενήν λειτουργικήν αλληλεξάρτησιν*». Επίσης, αναφέρεται και στο κείμενο της επιτροπής της ΕΚ που εισηγείται την έκδοση οδηγίας για την προστασία των ακτών «*as a complex, dynamic natural system, the coastal zone is subject to the forces of water currents, sediment flows and frequent storms. It is also particularly vulnerable to inappropriate or excessive human uses. The basic bio-physical problem in the coastal zones is that development is not kept within the limits of the local environmental carrying capacity*», COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT ON INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT: A STRATEGY FOR EUROPE, Brussels, 27.09.2000 COM(2000) 547 final (ΒΛΕΠΕ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ)

3.5.3 Με τη με αριθ. 3818/1995 απόφαση του, το ΣΤΕ υποστήριξε ότι «...το αισθητικό κάλλος της γεωμορφολογίας των ακτών αποτελεί πολύτιμον οπτικόν πόρο. Με τα χαρακτηριστικά αυτά οι ακτές συνιστούν ουσιώδες στοιχείον του φυσικού περιβάλλοντος και τυγχάνουν συνταγματικής προστασίας ευθέως εκ του άρθρου 24, κατά τη ορθήν έννοιαν του οποίου δέον να τελούν υπό ειδικό καθεστώς ειδικής διαχείρισεως. Κατά συνέπεια εκτέλεση τεχνικού έργου² επί των ακτών και δη είτε εις την χερσαίαν είτε εις την θαλασσίαν ζώνη δεν είναι επιτρεπτή ειμή μόνον δια λόγους δημοσίου συμφέροντος ...».

3.5.4 Στη με αριθ. 4543/1998 απόφασή του, το ΣΤΕ αναφέρθηκε στις εξαιρετικές περιπτώσεις που μπορεί να επιτραπούν εργασίες δόμησης: «η εκτέλεση τεχνικών έργων επί αιγιαλού ή της παραλίας επιτρέπεται μόνον εφ' όσον τηρηθεί η διαδικασία του Άρθρου 8 ή του Άρθρου 12³ του Α.Ν 2344/40, αναλόγως της φύσεως του έργου και υπό την προϋπόθεση της τηρήσεως των όρων προστασίας της ακτής ως ουσιώδους στοιχείου του φυσικού περιβάλλοντος / εάν η ανωτέρω διαδικασία δεν τηρηθεί, τα επί του αιγιαλού ή της παραλίας ανεγερθέντα κτίσματα είναι αυθαίρετα και κατεδαφιστέα, ο δε χαρακτήρ αυτών ως αυθαιρέτων δεν αίρεται εκ του γεγονότος ότι έχει ληφθεί διά ταύτα άδεια της Πολεοδομίας ή έγκρισις του ΕΟΤ».

3.5.5 Σε ανάλογες περιπτώσεις όπου λαμβάνονται **αποφάσεις για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος** με τη με αριθ. 1029/85 απόφασή του, το ΣΤΕ έκρινε ότι «...είναι μέτρο που έχει τον χαρακτήρα νόμιμου περιορισμού της κυριότητας, είναι δηλαδή γενικής φύσεως και επιβάλλεται βάσει νόμου και με κριτήρια αντικειμενικά που αποβλέπουν στο γενικότερο κοινωνικό συμφέρον, όπως είναι ιδίως η προστασία του περιβάλλοντος, για την οποία ρητώς μεριμνά το ίδιο το Σύνταγμα, ορίζοντας, στο άρθρο 24 παρα. 1, ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους»

² Κατασκευή είναι κάθε τεχνικό έργο, ΓΟΚ 1577/85

³ Άρθρον 12 Παρα. 1 «Εκτέλεσης επί του Αιγιαλού ή της παραλίας έργων εξυπηρετούντων βιομηχανικούς, εμπορικούς ή άλλης φύσεως σκοπούς, περί ων προβλέπουν αι κείμεναι διατάξεις γίνεται κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών, εκδιδομένης μετά σύμφωνον γνώμην του Γ.Ε.Ν., και του κατά το άρθρον 26 του παρόντος νόμου Συμβουλίου»

3.5.6 Στην απόφαση 3346/1999 το ΣτΕ επεσήμανε ότι η συνταγματική προστασία των ακτών, η οποία εκτείνεται στη χερσαία και θαλάσσια ζώνη αυτών ως οικοσυστημάτων, περιλαμβάνει την κατά το φυσικό προορισμό χρήση τους και ιδίως τη διασφάλιση του δικαιώματος της ελεύθερης πρόσβασης σ' αυτές καθώς επίσης και την κοινοχρησία αυτών. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να αποκλείονται χρήσεις, οι οποίες μπορεί να εμποδίζουν την κατά προορισμό χρήση αυτών, δηλαδή της ελεύθερης και ανεμπόδιστης επίσκεψης, παραμονής, διελεύσεως και κολυμβήσεως.

Στην προκειμένη περίπτωση είναι προφανές ότι οι εν λόγω επεμβάσεις αλλοιώνουν το τοπίο και εμποδίζουν την άσκηση των πιο πάνω δικαιωμάτων των πολιτών.

4. ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕ ΑΡΙΘ. 187/98 ΚΑΙ 13/2001 ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΩΝ ΑΔΕΙΩΝ

Όπως προαναφέρθηκε, το Πολεοδομικό Γραφείο Κεφαλονιάς, εξέδωσε άδειες σύμφωνα με τις οποίες εκτελέσθηκαν οι εργασίες δόμησης επί της ζώνης παραλίας. Σύμφωνα όμως με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και τα στοιχεία που έχει ο ΣΤΠ στην κατοχή του, δεν συνέτρεχαν οι λόγοι για την έκδοση των αδειών αυτών, σε ότι αφορά τις εργασίες δόμησης επί της ζώνης παραλίας. Επιπλέον, προκύπτει ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητας της Πολεοδομίας και της ΕΠΑΕ να εγκρίνει τις οποιοσδήποτε εργασίες δόμησης επί ζώνης παραλίας ιδιαίτερα όταν δεν υπάρχει επαρκής αιτιολόγηση. Στην συγκεκριμένη μάλιστα περίπτωση οι εργασίες εκτελέσθηκαν σε σημαντική απόσταση από τις μελλοντικές θέσεις ανέγερσης των επιπλωμένων διαμερισμάτων.

Τέλος, σε ότι αφορά τις υπόλοιπες εργασίες δόμησης, θα πρέπει να διερευνηθεί εάν έχει τηρηθεί η προβλεπόμενη διαδικασία έκδοσης αδειών σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (ΠΔ./8-7-93, ΦΕΚ-795/Δ/93 - αναθεώρηση άδειας σε περίπτωση αλλαγής των εγκεκριμένων εργασιών δόμησης, ημερομηνίες και ακρίβεια των υποβαλλόμενων σχεδίων, έγκριση ΕΟΤ; κλπ). Χρήζει διερεύνησης και η ασφάλεια των εργασιών δόμησης, δεδομένου ότι η κατασκευή περίφραξης, που χρησιμοποιείται σαν τοιχίο στήριξης γαιών, ευρίσκεται επάνω από κατακόρυφο πρανές με υποσκαφές, σε περιοχή έντονης σεισμικότητας.

Η πολεοδομία Κεφαλονιάς παρότι ανέστειλε τις οικοδομικές άδειες δεν αιτιολόγησε επαρκώς την απόφασή της. Η πολεοδομία όφειλε, και οφείλει να εφαρμόσει το σχετικό νομικό πλαίσιο (προαναφερθέν) και με βάση αυτό να αιτιολογήσει την απόφασή της. Σε περίπτωση που συμφωνεί με το σκεπτικό του ΣΤΠ, όφειλε και οφείλει να ενεργήσει επικαλούμενη τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις και τη νομολογία του ΣΤΕ.

Η καθυστέρηση απαλλοτρίωσης της ζώνης παραλίας αποτελεί σοβαρή παράλειψη των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Η πολεοδομία Κεφαλλονιάς με ευθύνη της, εξέδωσε τις άδειες ενώ ήταν σε εξέλιξη η διαδικασία απαλλοτρίωσης, όπως προκύπτει από το σχετικό έγγραφο του Δήμου.

Παράλληλα, ευθύνη φέρει και η Κτηματική υπηρεσία Κεφαλονιάς η οποία δήλωσε αναρμόδια «...εφόσον έχει παρέλθει διετία από την ολοκλήρωση της οριοθέτησης (δημοσίευσης απόφασης στο ΦΕΚ) χωρίς να συντελεσθεί η απαλλοτρίωση».

Τόσο οι εν λόγω υπηρεσίες όσο, και ο Δήμος Λειβαθούς δεν αναφέρθηκαν στις ενέργειες που προέβησαν για την ολοκλήρωση τις συγκεκριμένης πράξης και τους λόγους καθυστέρησής της. Όπως προαναφέρθηκε δεν επιτρέπονται εργασίες δόμησης σε καθορισθείσα ζώνη παραλίας παρά μόνον εάν αρθεί η απαλλοτρίωση.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την πραγματική και νομική διερεύνηση των ζητημάτων που ανέκυψαν κατά την εξέταση των στοιχείων της αναφοράς που κατατέθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη διαπιστώθηκαν οι παρακάτω πράξεις κακοδιοίκησης:

1. Έκδοση των υπ. αριθ. 187/98 και 13/2001 οικοδομικών αδειών από την πολεοδομία Κεφαλληνίας. Η άδειες εκδόθηκαν κατά παράβαση του σχετικού νομικού πλαισίου και χωρίς την τήρηση των απαιτούμενων διαδικασιών.
2. Αδικοιολόγητη καθυστέρηση των αρμόδιων υπηρεσιών για την ολοκλήρωση της πράξης απαλλοτρίωσης της ζώνης παραλίας.
3. Πλημμελής έλεγχος της νομιμότητας των οικοδομικών αδειών.

Αποτέλεσμα των παραπάνω πράξεων κακοδιοίκησης είναι να δημιουργηθεί συνείδηση δικαίου στους πολίτες που αιτήθηκαν και έλαβαν άδειες για εργασίες δόμησης επί ζώνης παραλίας. Η τακτική των «τετελεσμένων γεγονότων» έχει ως αποτέλεσμα την άνιση μεταχείριση των πολιτών και την παγίωση της πεποίθησης ότι η καταστρατήγηση του νομικού πλαισίου, αν δεν επιβραβεύεται, πάντως γίνεται ανεκτή από το κράτος. Παρατηρείται επίσης αλλοίωση του προορισμού, και των φυσικών χαρακτηριστικών της ζώνης παραλίας από της παρεμβάσεις που επιτεράπησαν με την έκδοση των αδειών.

Η διαμεσολαβητική αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη συνίσταται στην επισήμανση των παραπάνω προβλημάτων, καλώντας τους αρμόδιους φορείς να τηρήσουν την αρχή της νομιμότητας προς χάριν των πολιτών και του φυσικού περιβάλλοντος.

6. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο του ΣτΠ (Νόμος 2477/1997 άρθρο 4 παρ. 6) «...μετά το πέρας της έρευνας ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη στις προτάσεις του προς τις υπηρεσίες μπορεί να θέτει προθεσμία, μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώνουν σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεων του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς.....».

Με βάση λοιπόν τα όσα έχουν αναφερθεί στο εν λόγω Πόρισμα ο ΣτΠ, στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του αποστολής (παρ. 6, άρθρο 4 και παρ. 5, άρθρο 3, Ν. 2477/97 “Συνήγορος του Πολίτη και ΣΕΕΔΔ”), προτείνει τα παρακάτω για την άρση των πράξεων κακοδιοίκησης:

- ✘ Ανάκληση των αδειών από το αρμόδιο Πολεοδομικό Γραφείο κατά το μέρος που αφορούν τις εργασίες δόμησης επί της ζώνης της παραλίας.
- ✘ Αναθεώρηση των αδειών για τις υπόλοιπες εργασίες, με προηγούμενο έλεγχο των στοιχείων που περιλαμβάνονται στους εν λόγω φακέλους και τηρώντας τη σχετική διαδικασία έκδοσής τους.
- ✘ Επαναφορά του φυσικού περιβάλλοντος επί της ζώνης παραλίας στην προτεραιά κατάσταση με αποξήλωση των πραγματοποιηθέντων κατασκευών. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να ληφθεί σε ότι αφορά την διατήρηση των γεωμορφολογικών χαρακτηριστικών του αιγιαλού και της ζώνης παραλίας.
- ✘ Κατάργηση της εγκυκλίου 26/90 του ΥΠΕΧΩΔΕ. Έκδοση νέας εγκυκλίου στην κατεύθυνση εφαρμογής του νομικού πλαισίου και με

υιοθέτηση της συλλογιστικής του Συνηγόρου του Πολίτη, όπως εκτίθεται στο παρόν πόρισμα.

✘ Επίσπευση των διαδικασιών απαλλοτρίωσης με ευθύνη των συναρμόδιων υπηρεσιών, δηλαδή του Δήμου, της Κτηματικής υπηρεσίας και της Πολεοδομίας.

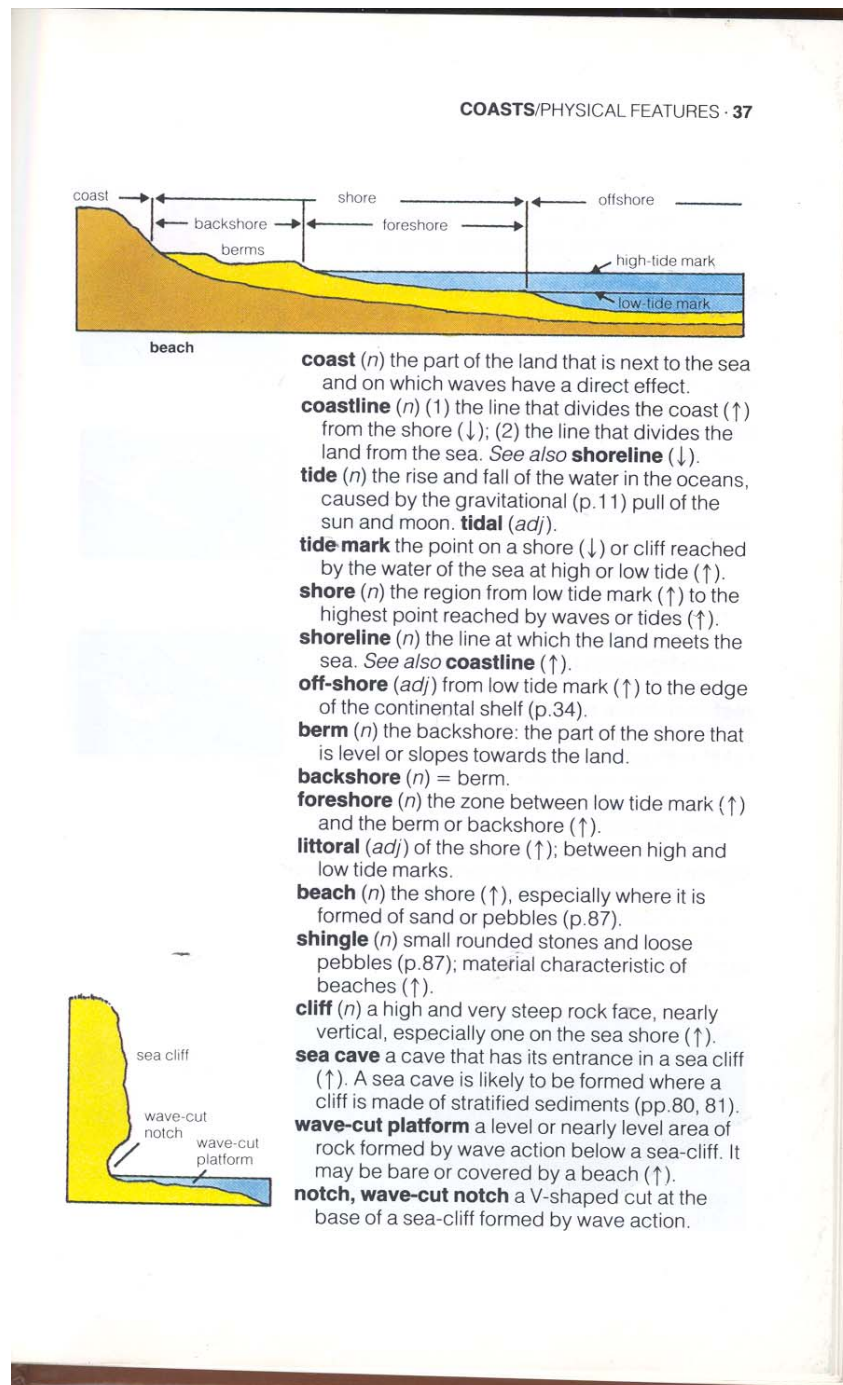
Οι υπηρεσίες στις οποίες κοινοποιείται το παρόν πόρισμα παρακαλούνται, σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο του ΣτΠ, να ενημερώσουν τον ΣτΠ, μέσα σε ένα μήνα, σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του που περιγράφονται ανωτέρω ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους (Νόμος 2477/1997 άρθρο 4 παρ. 6).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

A. Έννοιες σχετικά με τον αιγιαλό, την ζώνη παραλίας και τις ακτές

Οι επιστημονικοί ορισμοί που δίδονται για τις διάφορες παράκτιες μορφολογικές δομές είναι πιθανό να διαφέρουν στην ελληνική βιβλιογραφία. Σε κάθε περίπτωση όμως αναγνωρίζεται ότι ο αιγιαλός και η εφαπτόμενη σε αυτόν «λωρίδα γης», επί της οποίας έχουν άμεση επίδραση τα κύματα, αποτελούν ένα ενιαίο ευπαθές «οικοσύστημα». Επομένως η προστασία του αιγιαλού (που έχει σαφή ορισμό) εξασφαλίζεται μόνο με την ταυτόχρονη προστασία της εφαπτόμενης λωρίδας γης, που τμήμα της ο νομοθέτης όρισε ως «ζώνη παραλίας». Το γεγονός τούτο λαμβάνουν υπόψη και οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας οι οποίες αναφέρονται σε ακτές, αιγιαλό, παραλία καθώς και χερσαία και παράκτια ζώνη.

Ακολουθεί διάγραμμα και ορισμοί από το : Longman illustrated dictionary of geology, York Press, 1990.



**ΚΥΚΛΟΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ
ΒΟΗΘΟΣ ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ: Ι. ΜΙΧΑΗΛ**

ΕΙΔΙΚΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΕΣ: Κωνσταντίνος Αντωνιάδης
Νίκος Βίττης
Ζωή Ρωσσίου

ΒΟΗΘΟΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΑΣ : Ιωάννα Κουφάκη

ΑΘΗΝΑ, 26.10.2001