

Οι μεταβολές που επέρχονται στο θεσμικό πλαίσιο για τη Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ) με τις νέες ρυθμίσεις του ν. 4759/2020

Ανδρέας Δ. Παπαπετρόπουλος, Δικηγόρος Δ.Ν., Μέλος του Δ.Σ. του «Πράσινου Ταμείου».

I. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗ ΔΟΜΗΣΗΣ

Ο θεσμός της Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης (εφεξής ΜΣΔ), ο οποίος εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη για πρώτη φορά με το ν. 880/1979 «Περί καθορισμού ανωτάτου ορίου συντελεστού δομήσεως, εισαγωγής του θεσμού μεταφοράς συντελεστού δομήσεως και ετέρων τινών διαρρυθμίσεων της πολεοδομικής νομοθεσίας» (ΦΕΚ Α' 58) και τα εκτελεστικά αυτού π.δ. 410/1979 «Περί του μετασχηματισμού των συντελεστών δομήσεως εις εμβαδά κατά την εφαρμογήν των Ν. 880/1979» (ΦΕΚ Α' 138) και 510/1979 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων μεταφοράς συντελεστού δομήσεως κατά το Ν. 880/1979» (ΦΕΚ Α' 154), αποτέλεσε μια νομοθετική επιλογή που ευελπιστούσε να δώσει λύση στη συσσωρευμένη αδυναμία του Κράτους να αποζημιώσει τους –οικ ολίγους– ιδιοκτήτες κτιρίων που χαρακτηρίστηκαν διατηρητέα, με αποτέλεσμα να στερούνται της δυνατότητας περαιτέρω ανοικοδόμησής τους έως την εξάντληση των ισχυόντων όρων δόμησης της περιοχής. Παρείχε, έτσι, για πρώτη φορά τη δυνατότητα στους «θιγόμενους» ιδιοκτήτες είτε να μεταφέρουν τον υπολειπόμενο συντελεστή δόμησης του «βαρυνόμενου» ακινήτου τους σε άλλο σημείο του, είτε να μεταφέρουν τον υπολειπόμενο συντελεστή δόμησης πωλώντας τον σε ιδιοκτήτη άλλου, «ωφελούμενου», ακινήτου έναντι ανταλλάγματος. Το αντάλλαγμα αυτό δεν θα λειτουργούσε, επομένως, παρά μόνον ως εναλλακτική μορφή της προβλεπόμενης στο άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος αποζημίωσης των ιδιοκτητών των

διατηρητέων κτιρίων, αντί της επιβολής σε αυτά αναγκαστικής ή ρυμοτομικής απαλλοτριώσης με καταβολή αποζημίωσης στον ιδιοκτήτη¹.

Ως πηγή έμπνευσης για τον Έλληνα νομοθέτη φαίνεται, μάλλον, ότι αποτέλεσε το αμερικανικό *Development Rights Transfer* (TDR), το οποίο είχε ήδη εμφανιστεί στην Νέα Υόρκη από το 1961, ενώ από τις αρχές της δεκαετίας του '70 αποτελούσε πολύ διαδεδομένη μέθοδο αποζημίωσης στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, μέσω μεταφοράς της δομικής ανάπτυξης σε άλλο ή άλλα ακίνητα μεταξύ ιδιωτών, επί σκοπώ διάσωσης διατηρητέων κτιρίων, ακάλυπτων χώρων και *τοπόσημων* από την δικαστική ακύρωση και την ανοικοδόμηση.²

Ο πολυσυζητημένος αυτός θεσμός, στην πρώτη του μορφή, όπως αυτή καθορίστηκε από το ν. 880/1979, επέτρεπε τη μεταφορά συντελεστή δόμησης, δυνάμει προεδρικού διατάγματος ατομικού χαρακτήρα για το εκάστοτε «βαρυνόμενο» ακίνητο, εκδιδόμενου με πρόταση του τότε Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, βάσει μελέτης που συντασσόταν κατόπιν αίτησης του ιδιοκτήτη. Με το προεδρικό αυτό διάταγμα καθορίζονταν οι ειδικότεροι όροι δόμησης και χρήσης του «ωφελούμενου» ακινήτου, το οποίο μπορούσε να βρίσκεται καταρχάς οπουδήποτε, χωρίς κανέναν περιορισμό, εντός ή εκτός σχεδίου πόλεως, εντός των ορίων του αυτού Δήμου με το «βαρυνόμενο» ακίνητο, αλλά και εκτός αυτών.

Περαιτέρω, προβλέφθηκε ο καθορισμός με προεδρικό διάταγμα Ζωνών Αγοράς Συντελεστή (ΖΑΣ), εντός των οποίων θα επιτρεπόταν η εκ των προτέρων ΜΣΔ, χωρίς να απαιτείται κάθε φορά ο καθορισμός ειδικών χρήσεων.

Το δικαίωμα μεταφοράς συντελεστή ενσωματωνόταν κάθε φορά σε ειδικό τίτλο, ο οποίος ανήκε στον ιδιοκτήτη του «βαρυνόμενου» ακινήτου, ήταν διαιρετός και υποκείμενος σε μεταβίβαση με μία απλή οπισθογράφηση. Η δε χρονική του διάρκεια ήταν ενενήντα εννέα (99) ετών. Το αντάλλαγμα για τον μεταφερόμενο συντελεστή ήταν απαλλαγμένο από φόρους μεταβίβασης ακινήτων και από οποιονδήποτε άλλο φόρο ή τέλος και καταβαλλόταν από τον ιδιοκτήτη του «ωφελούμενου» ακινήτου προς τον ιδιοκτήτη του «βαρυνόμενου» ακινήτου.

¹ Ε. ΚΛΑΜΠΑΤΣΕΑ, Πολιτικές επιλογές και όραμα για την ενεργοποίηση του θεσμού της ΜΣΔ, Κ. ΣΕΡΡΑΟΣ-Μ.ΕΥΑΓΓΕΛΙΔΟΥ- Β. ΓΚΟΙΜΙΣΗΣ, σε «Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης-Δημοσιεύματα Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών ερευνών του ΕΜΠ», εκδ. Σάκκουλα (2020), σελ. 7 -11.

²Β. Αγγελίδου «Πολεοδομικά Ζητήματα Μ.Σ.Δ.» σε «Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης-Δημοσιεύματα Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών ερευνών του ΕΜΠ», όπ.π., σ.41-45

Παρά τις χρονικές καθυστερήσεις που επέφερε η υποχρέωση έκδοσης προεδρικού διατάγματος για τον καθορισμό ειδικών χρήσεων γης, ο θεσμός άρχισε να εφαρμόζεται ευρέως και κυρίως από φιλόδοξους επενδυτές που είχαν την οικονομική επιφάνεια να αποζημιώσουν τους ιδιοκτήτες διατηρητέων, ώστε να ανεγείρουν κτίρια εμπορικής χρήσης. Μάλιστα, με μεταγενέστερες τροποποιητικές διατάξεις, η δυνατότητα ΜΣΔ επεκτάθηκε και σε μη διατηρητέα ακίνητα, των οποίων δεν χρησιμοποιήθηκε πλήρως ο συντελεστής δόμησης, σε οικόπεδα ενεργού οικοδομικού τετραγώνου, αλλά ακόμα και σε απαλλοτριώσεις που είχαν κηρυχθεί για την κατασκευή του μετρό της Αθήνας και δεν είχαν συντελεστεί³.

Η ΜΣΔ, στην πρώτη αυτή μορφή του ν. 880/1979, έχει συνδεθεί με την κατά κόρον αγορά του συντελεστή πλείστων διατηρητέων ακινήτων από το ιδιαίτερα βεβαρημένο κέντρο της Αθήνας και την, εν συνεχεία, μεταφορά του κατά μήκος της Λεωφόρου Κηφισίας, στο ύψος του Δήμου Ψυχικού. Η πρακτική αυτή είχε μεν ως αποτέλεσμα την «πολεοδομική ελάφρυνση» της πρωτεύουσας, πλην όμως, η εικόνα που διαμορφώθηκε, την οποία εύκολα κανείς διαπιστώνει ακόμη και σήμερα, κατά την άνοδό του από την Αθήνα προς τα Βόρεια Προάστια, αποδεικνύει την κατάχρηση του θεσμού, η οποία και τον μετέτρεψε σταδιακά σε μια μορφή εμπορευματοποίησης του συντελεστή δόμησης⁴.

Φρένο στην αλόγιστη μεταφορά συντελεστή δόμησης ήρθε να βάλει το Συμβούλιο της Επικρατείας (εφεξής ΣτΕ), δεκαπέντε έτη μετά την έναρξη της εφαρμογής του θεσμού, εντοπίζοντας το νομοθετικό κενό στην ανεξέλεγκτη δυνατότητα μεταφοράς συντελεστή δόμησης σε οποιοδήποτε «ωφελούμενο» κτίριο, χωρίς περαιτέρω κριτήρια.

Η δίκη που διανοίχθηκε κατόπιν αίτησης ακύρωσης από το Δήμο Ν. Ψυχικού κατά προεδρικού διατάγματος με το οποίο είχε εγκριθεί η μεταφορά συντελεστή δόμησης από τέσσερα ακίνητα σε διάφορες περιοχές της Αθήνας, σε ένα οικόπεδο εντός των ορίων του, οδήγησε με την **υπ' αριθμ. 1071/1994 απόφαση της Ολομελείας**⁵ στη διαπίστωση αφενός ότι το προεδρικό διάταγμα καθορισμού ειδικών χρήσεων του «ωφελούμενου» ακινήτου έχει κανονιστικό και όχι ατομικό χαρακτήρα και αφετέρου ότι η μεταφορά συντελεστή από ακίνητο οποιουδήποτε

³ Βλ. σχετικά με τη λειτουργία του θεσμού της ΜΣΔ Β. ΓΚΟΙΜΙΣΗΣ, Πολεοδομικός σχεδιασμός, προστασία του περιβάλλοντος και αυθαίρετα. Η ελληνική εκδοχή της ΜΣΔ σε: Κ. ΣΕΡΡΑΟ – Δ. ΜΕΛΙΣΣΑ (Επιμ.), Αυθαίρετη Δόμηση, 2017, σελ. 59 – 62.

⁴ Για μία γενικότερη θεώρηση του ζητήματος της Οικιστικής Ανάπτυξης και του σχεδιασμού των πόλεων βλ. Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Το θεσμικό πλαίσιο του σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: Ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα, σε: Γ. ΠΕΤΡΑΚΟΣ (Επιμ.), Η ανάπτυξη των πόλεων, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Gutenberg, 1999, σελ. 458 – 480.

⁵Βλ. επίσης τις όμοιες ΣτΕ (Ολομ) 1072/1994 και 1073/1994

Δήμου σε ακίνητο οποιουδήποτε Δήμου οδηγεί σε υπέρμετρη νόθευση της πολεοδομικής σχεδίασης και σε επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντος της «ωφελούμενης» περιοχής.

Πιο συγκεκριμένα, το ΣτΕ κατέληξε στο συμπέρασμα πως παρ' όλο που η ΜΣΔ από μια οικιστική ζώνη σε μια άλλη μπορεί καταρχάς να προβλεφθεί στο πλαίσιο πολεοδομικού σχεδίου, εντούτοις είναι αναγκαία η προηγούμενη θέσπιση ειδικών κριτηρίων εξουδετέρωσης ή τουλάχιστον μείωσης των δυσμενών επιδράσεων που αυτή θα επιφέρει στην περιοχή στην οποία μεταφέρεται ο συντελεστής δόμησης, προκειμένου η μεταφορά να εναρμονίζεται με τις συνταγματικές επιταγές περί προστασίας τόσο της ιδιοκτησίας όσο και του οικιστικού περιβάλλοντος.

Κρίθηκε δε ότι η κανονιστική θέσπιση των κριτηρίων περιορισμού των δυσμενών επιδράσεων στην επιβαρυνόμενη περιοχή πρέπει να προβλέπεται υποχρεωτικώς από νόμο ή από διάταγμα επί τη βάσει ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, ώστε να περιέχει τα θεμέλια της ρύθμισης σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 26 παρ. 1, 43 παρ. 2 σε συνδυασμό με το άρθρο 24 παρ.2 του Συντάγματος. Επιπλέον, πρέπει με αυτήν να καθορίζονται οι συγκεκριμένες περιοχές μεταφοράς συντελεστή και τα κριτήρια της επιλογής τους, τα οποία πρέπει να είναι αμιγώς πολεοδομικά και να μην αναφέρονται απλώς σε συγκεκριμένα «ωφελούμενα» ακίνητα, έτσι ώστε η μεταφορά να πραγματοποιείται τελικά σε περιοχές που πραγματικά μπορούν πολεοδομικά να υποδεχθούν τον συντελεστή δόμησης. Η έλλειψη θεσμοθετημένων κριτηρίων και περιορισμών που να συνδέονται με τη θέση, τη φυσιογνωμία, το βαθμό οικιστικής ανάπτυξης, τα περιθώρια και τη δυνατότητα επιβάρυνσης της περιοχής που υποδέχεται το συντελεστή δόμησης, είναι παράγοντας ικανός να επιτρέψει τη συγκέντρωση των περιπτώσεων μεταφοράς συντελεστή δόμησης σε περιοχές που δεν έχουν άλλα περιθώρια επιβάρυνσης χωρίς να αλλιωθεί η φυσιογνωμία τους.

Μόλις ένα έτος μετά τη δημοσίευση των εν λόγω αποφάσεων από το ΣτΕ, ο νομοθέτης, με το ν. 2300/1995 (ΦΕΚ Α' 69) έσπευσε να «διορθώσει» τα κακώς κείμενα, προκειμένου να καταστήσει δυνατή την ακώλυτη συνέχιση της εφαρμογής του θεσμού. Συγκεκριμένα, καταρχάς, στο άρθρο 2 του νέου νόμου, προβλέφθηκε η έγκριση χορήγησης τίτλου ΜΣΔ με υπουργική απόφαση και όχι πια με ατομικό προεδρικό διάταγμα, εφόσον το ΣτΕ έκρινε ότι ο τίτλος αυτός δεν έχει ατομικό αλλά κανονιστικό χαρακτήρα. Στο άρθρο 3 καθορίστηκαν οι επτά συγκεκριμένες κατηγορίες «βαρυνόμενων» ακινήτων για τα οποία θα υφίστατο η δυνατότητα μεταφοράς του υπολειπόμενου συντελεστή δόμησης, ενώ στο άρθρο 4 καθορίστηκαν

και οι περιοχές εντός των ορίων των οποίων θα επιτρεπόταν η ΜΣΔ, καθώς επίσης και οι κανόνες σύμφωνα με τους οποίους θα πραγματοποιούνταν η εκάστοτε μεταφορά.

Συγκεκριμένα, η μεταφορά επιτρεπόταν σε «ωφελούμενα» ακίνητα είτε εντός Ειδικών Ζωνών Υποδοχής Συντελεστή (ΕΖΥΣ) είτε σε Περιοχές Υποδοχής Συντελεστή Δόμησης (ΠΥΣΔΟ), οι οποίες βρίσκονταν αυστηρά εκτός σχεδίου πόλεως, δεν είχαν χαρακτηριστεί ως περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, ιστορικοί τόποι, παραδοσιακοί ή αξιόλογοι οικισμοί, ιστορικά κέντρα πόλεων, παραδοσιακά τμήματα οικισμών (παραδοσιακά σύνολα), αρχαιολογικοί χώροι, και δεν είχαν καθοριστεί σε αυτές ειδικοί όροι δόμησης για την προστασία αρχαιολογικών χώρων ή άλλων πολιτιστικών ή περιβαλλοντικών αξιόλογων στοιχείων.

Με άλλα λόγια, ο νέος νόμος 2300/1995 υιοθέτησε πλήρως τις «υποδείξεις» του ΣτΕ και κατά τα λοιπά ενσωμάτωσε, εν πολλοίς, τις ρυθμίσεις του ν. 880/1979. Αξίζει επιπλέον να σημειωθεί ότι με το άρθρο 21 των μεταβατικών διατάξεων νομιμοποίησε όλους τους τίτλους που είχαν ήδη εκδοθεί βάσει του προηγούμενου – κριθέντος ως αντισυνταγματικού– νομοθετικού καθεστώτος.

Κι ενώ οι «παρατυπίες» του ν. 880/1979 φάνηκε καταρχάς ότι θεραπεύθηκαν με το νέο νόμο 2300/1995, εντούτοις, το ΣτΕ, αντιδρώντας αυτή τη φορά αμέσως, έκρινε αντισυνταγματικές και τις νέες αυτές διατάξεις μόλις ένα έτος από τη θέση τους σε ισχύ. Με τις υπ' αριθμ. 6070/1996 και 4572-73/1996 αποφάσεις της, η Ολομέλεια έκρινε ότι ο θεσμός ΜΣΔ μόνον ως μέθοδος αποζημίωσης στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το άρθρο 24 του Συντάγματος μπορεί να εισαχθεί από το νομοθέτη.⁶

Γίνεται, συνεπώς, σαφές ότι η ΜΣΔ μπορεί να θεωρηθεί θεμιτός τρόπος αποζημίωσης ιδιοκτητών μόνο στις περιπτώσεις επιβολής περιορισμών επί ακινήτων για λόγους που σχετίζονται με την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Η ΜΣΔ από «βαρυνόμενα» κτίρια, πέραν αυτών που προστατεύονται από την παράγραφο 6 του άρθρου 24 δεν βρίσκει, σύμφωνα πάντα με το Δικαστήριο, έρεισμα στο Σύνταγμα, διότι ο θεσμός αυτός δεν συνάδει προς τις συνταγματικές αρχές της ορθολογικής χωροταξικής και πολεοδομικής ανάπτυξης, της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος και της διαμόρφωσης των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατό κάτι τέτοιο να αποτελέσει σύστημα

⁶Βλ. επίσης τις συναφείς ΣτΕ 5162/1997, 4949/1997, 4948/1997, 2003/1997 κ.α

πολεοδομικής σχεδίασης, διότι δύναται να οδηγήσει σε νόθευση του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού.

Επιπλέον το ΣτΕ θεώρησε τις διατάξεις του νέου νόμου ως αντίθετες στο Σύνταγμα και εξ αιτίας της εκ νέου παράλειψης του νομοθέτη να αποσαφηνίσει τα κριτήρια καθορισμού των περιοχών υποδοχής του μεταφερόμενου συντελεστή, ώστε να περιορίζονται στο ελάχιστο οι δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον του «βαρυνόμενου» ακινήτου. Κρίνοντας ότι δεν είναι συνταγματικώς ανεκτό η μεταφορά να συντελείται σε περιοχές που βρίσκονται εκτός ειδικών προκαθορισμένων ζωνών και εκτός των ορίων του δήμου ή της κοινότητας όπου βρίσκεται και το «βαρυνόμενο» ακίνητο, διότι έτσι παραβιάζεται εκτός των άλλων και η φύση του θεσμού που είναι αμιγώς αποζημιωτική και όχι εμπορική, το ΣτΕ κατέστησε σαφέστερο αυτό που είχε ήδη θίξει με τις υπ' αριθμ. 1071-73/1994 αποφάσεις του.

Υπό το φως των ανωτέρω εξελίξεων κατέστη πλέον προφανές ότι οποιαδήποτε ειδικότερη τροποποίηση του ήδη υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου του θεσμού δεν θα έβρισκε έρεισμα στις υπερκείμενες συνταγματικές διατάξεις. Με τη διαπίστωση που έκανε το ΣτΕ στη σκέψη 8 της υπ' αριθμ. 6070/1996 απόφασης ότι *«[...]Τέτοια ειδική συνταγματική πρόβλεψη, στην οποία να μπορεί να στηριχθεί ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης, δεν υφίσταται και για την περίπτωση των ρυμοτομούμενων ακινήτων, για το λόγο δε αυτόν αποκλείεται στο νομοθέτη να θεσπίσει σύστημα μεταφοράς συντελεστή στην περίπτωση αυτή[...]»*, υπέδειξε εμμέσως και τη μοναδική λύση του προβλήματος: τη συνταγματική αναθεώρηση του άρθρου 24 και του άρθρου 17, προκειμένου να συμπεριληφθεί ρητώς στο Σύνταγμα η δυνατότητα αποζημίωσης ακινήτων άλλων, πλην των διατηρητέων, μέσω της μεταφοράς του υπολειπόμενου συντελεστή δόμησης.

Η αρχικώς προταθείσα τροποποίηση του άρθρου 24 του Συντάγματος συνίστατο στην προσθήκη μίας παραγράφου αμέσως μετά την 2^η, με αντίστοιχη αναμόρφωση της αρίθμησης των επομένων παραγράφων, η οποία θα είχε επί λέξει ως εξής: *«[...] ο χωροταξικός, πολεοδομικός και οικιστικός σχεδιασμός γίνεται με νόμο και έχει επίσης ως σκοπό να διασφαλίζονται για όλο τον πληθυσμό το δικαίωμα στην κατοικία και οι αναγκαίες υποδομές, έτσι ώστε να διατηρείται πάντοτε θετικό το συνολικό περιβαλλοντικό ισοζύγιο. Οι υποδομές έτσι ώστε να διατηρείται πάντοτε θετικό το συνολικό περιβαλλοντικό ισοζύγιο. Οι χρήσεις γης και οι όροι δόμησης στις πόλεις, στους οικισμούς και στις λοιπές περιοχές της χώρας ορίζονται με νόμο, έτσι*

ώστε να λαμβάνονται υπόψη και να σταθμίζονται όλα τα δεδομένα, οι δε σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης.[...].⁷

Ως γνωστόν, η ανωτέρω διάταξη δεν περιελήφθη τελικά στην τελική διατύπωση του άρθρου 24 του Συντάγματος. Με το Ψήφισμα της 6^{ης} Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α' 84), ο συνταγματικός νομοθέτης αρκέστηκε τελικά στην προσθήκη μόνο ενός εδαφίου, στην παράγραφο 2 του άρθρου 24, σύμφωνα με το οποίο «*οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης*».

Η διάταξη, με την ανωτέρω μορφή την οποία έλαβε, δεν επέτρεψε τελικά ρητώς την εφαρμογή του θεσμού της ΜΣΔ σε όλες εκείνες τις περιπτώσεις που είχε προβλέψει ο ν. 2300/1995, για τις οποίες και κρίθηκε αντισυνταγματικός. Ωστόσο, από το συνδυασμό της με το εδάφιο β' που προστέθηκε στο άρθρο 17 του Συντάγματος, ότι δηλαδή «*[...] Η αποζημίωση, εφόσον συναινεί ο δικαιούχος, μπορεί να καταβάλλεται και σε είδος, ιδίως με τη μορφή παραχώρησης της κυριότητας άλλου ακινήτου ή της παραχώρησης δικαιωμάτων επί άλλου ακινήτου*», δόθηκε «πράσινο φως» στη συνέχιση της εφαρμογής του θεσμού της ΜΣΔ, ως μια μορφή αποζημίωσης για ακίνητα, διατηρητέα και μη, σε κάθε περίπτωση που κρίνεται από ειδικές διατάξεις της επιστήμης ότι προσήκει αυτού του είδους η αποζημίωση αντί της χρηματικής, εφόσον φυσικά τούτο βρίσκει σύμφωνο και τον ιδιοκτήτη του «βαρυνόμενου» ακινήτου.

Κατόπιν τούτου, άνοιξε ο δρόμος για την ψήφιση του ν. 3044/2002 (ΦΕΚ Α' 197). Με τον τελευταίο, ο θεσμός έμελλε να μπει στην τρίτη φάση του και να βγει από την αδράνεια στην οποία είχε περιέλθει τα προηγούμενα χρόνια, εξαιτίας της νομοθετικής και νομολογιακής αστάθειας ως προς την αντιμετώπισή του. Βεβαίως η ενεργοποίηση του θεσμού δεν έγινε εν τοις πράγμασι πριν από το Φεβρουάριο του 2004, οπότε δημοσιεύθηκαν στο ΦΕΚ και οι απαραίτητες υπουργικές αποφάσεις 8387/19-2-2004 σχετικά με τον καθορισμό των τίτλων (ΦΕΚ Δ' 162), 3941/27-1-2004 σχετικά με τον καθορισμό των διαδικασιών νομιμοποίησης αυθαίρετης αλλαγής χρήσης (ΦΕΚ Δ' 88) και 5636/3-2-2004 σχετικά με τον καθορισμό του μαθηματικού τύπου μετατροπής των μεταφερόμενων μέτρων καθώς και τα τεχνικά στοιχεία που απαιτούνταν για την πραγματοποίηση της ΜΣΔ (ΦΕΚ Δ' 126).

⁷Π.Μ. Ευστρατίου «*Ο νέος νόμος για τη μεταφορά συντελεστή δόμησης. Προβληματισμοί με αφορμή την επαναφορά του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή δόμησης με τις διατάξεις του Ν. 3044/2002*», Περιβάλλον και Δίκαιο (Ιούλιος 2002).

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά στις νέες ρυθμίσεις του ν. 3044/2002, η εφαρμογή του θεσμού της ΜΣΔ περιορίστηκε κατ' αρχάς στις πολύ συγκεκριμένες περιπτώσεις βαρυνόμενων ακινήτων που περιελήφθησαν στο άρθρο 3 και συγκεκριμένα σε ακίνητα με κτίρια που έχουν χαρακτηριστεί τα ίδια ή η χρήση τους ως διατηρητέα, σε ακίνητα με οικοδομήματα που έχουν χαρακτηριστεί μνημεία, σε ακίνητα εντός σχεδίου πόλης ή εντός ορίων οικισμού που έχει χαρακτηριστεί ως αρχαιολογικός χώρος ή ιστορικός τόπος, αλλά επίσης και σε ακίνητα που έχουν χαρακτηριστεί ως κοινόχρηστοι χώροι από ρυμοτομικά σχέδια.

Ειδικά για την τελευταία κατηγορία, δηλαδή αυτή των ρυμοτομούμενων ακινήτων, στο άρθρο 3 προβλέφθηκε ότι η απαλλοτρίωση που κηρύχθηκε με την έγκριση του σχεδίου πόλεως θεωρείτο ότι συντελείται με την έκδοση του τίτλου ΜΣΔ. Σημειωτέον ότι ακίνητα των προαναφερθεισών κατηγοριών δεν μπορούσαν να υπαχθούν στο θεσμό της ΜΣΔ εφόσον είχαν χαρακτηριστεί ως χώροι κοινής ωφέλειας ή χώροι λατρείας οποιουδήποτε δόγματος, ή εφόσον ανήκαν στο Δημόσιο ή σε Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (εξαιρουμένων πάντως των ΟΤΑ α' και β' βαθμού). Η έκδοση τίτλου ΜΣΔ συνίστατο με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, όπως ακριβώς και με τον προγενέστερο νόμο 2300/1995.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθεί ότι η ΜΣΔ από ρυμοτομούμενο ακίνητο κατέστη, τελικά, πρακτικά αδύνατη. Και τούτο, διότι, με την προαναφερθείσα κοινή υπουργική απόφαση 8387/2004, ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη μεταφορά συντελεστή από ρυμοτομούμενο ακίνητο θεσπίστηκε ο προηγούμενος καθορισμός ΖΥΣ μεταφοράς από τον οικείο ΟΤΑ. Ωστόσο, η Πολιτεία για χρόνια αδράνησε ως προς τον καθορισμό των ΖΥΣ, με αποτέλεσμα οι νομολογιακές εξελίξεις να προλάβουν και πάλι την εφαρμογή του θεσμού: Το ΣτΕ έκρινε αυτή τη φορά αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 4 του νέου νόμου.

Με τις υπ' αριθμ. 2366/2007 και 2367/2007 αποφάσεις του ΣτΕ κρίθηκε ότι, στο βαθμό που οι διατάξεις του νέου νόμου 3044/2002 επέτρεπαν τη ΜΣΔ σε «ωφελούμενο» ακίνητο είτε εντός ΖΥΣ είτε –και έως τη θέσπιση αυτών– εντός των ΖΑΣ που είχαν καθοριστεί κατ' εφαρμογή του Ν. 880/1979, οι διατάξεις του οποίου κρίθηκαν στο σύνολό τους ως αντισυνταγματικές και μη εφαρμοστέες, είναι επίσης αντισυνταγματικές. Εξάλλου, από τον ίδιο τον ν. 3044/2002 προβλέφθηκε ότι για τον καθορισμό ΖΥΣ απαιτείται η έκδοση απόφασης του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας ή του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, κατόπιν ειδικής μελέτης και ύστερα από γνωμοδότηση του Περιφερειακού

ΣΧΟΠ ή του οργανισμού του οικείου ΟΤΑ α' βαθμού. Συνεπώς, η πρόβλεψη περί άμεσης μεταφοράς συντελεστή δόμησης σε περιοχή που είχε κηρυχθεί ως ΖΑΣ με τα κριτήρια του αντισυνταγματικού ν. 880/1979 δεν μπορούσε να γίνει συνταγματικά ανεκτή.

Μέσα από τις αποφάσεις αυτές, το ΣτΕ επαναπροσδιόρισε το πλαίσιο εντός του οποίου ο νομοθέτης όφειλε να κινηθεί προκειμένου να εφαρμοστεί τελικά ο θεσμός, περιορίζοντάς το ακόμη περισσότερο. Παρ' όλα αυτά, η ανταπόκριση του νομοθέτη δεν ήταν άμεση. Για δέκα έτη ο θεσμός περιέπεσε σε αχρησία, χωρίς ταυτόχρονα να υπάρξει κάποια νομοθετική εξέλιξη, έως το ν. 4495/2017, στο κεφάλαιο Γ' του οποίου ρυθμίστηκε εκ νέου η ΜΣΔ, σε μια προσπάθεια εναρμόνισης του θεσμού με όλες τις προηγούμενες απαιτήσεις του ΣτΕ.

Βεβαίως, είχε μεσολαβήσει ο ν. 4178/2013 (ΦΕΚ Α' 174), ο οποίος με το άρθρο 33 προέβλεψε την ίδρυση της «Τράπεζας Γης» με σκοπό την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, τη συγκέντρωση, επεξεργασία, διαχείριση και εκμετάλλευση των τίτλων δικαιώματος και ΜΣΔ. Με το άρθρο 32 οριζόταν η ηλεκτρονική διαδικασία καταγραφής και διαχείρισης τίτλων δικαιώματος συντελεστή δόμησης στην «Τράπεζα Γης». Ο αρμόδιος φορέας για την «Τράπεζα Γης» επρόκειτο να οριστεί με προεδρικό διάταγμα μετά από πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Ωστόσο, η ενεργοποίηση της «Τράπεζας Γης» ουδέποτε προχώρησε με αποτέλεσμα τις εξελίξεις να προλάβει ο νόμος 4495/2017 (ΦΕΚ Α' 167).

Έτσι, με το άρθρο 68 του ν. 4495/2017 δόθηκε η δυνατότητα ενσωμάτωσης του δικαιώματος ΜΣΔ σε Τίτλο, εκδιδόμενο από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, κατόπιν εισήγησης της Διεύθυνσης «Ελέγχου Δομημένου Περιβάλλοντος και Εφαρμογής Χωρικού Σχεδιασμού – Παρατηρητήριο», με αίτηση του ιδιοκτήτη του «βαρυνόμενου» ακινήτου. Ο Τίτλος μπορούσε να μεταφερθεί είτε σε ωφελούμενο ακίνητο εντός ΖΥΣ του αυτού δήμου με το «βαρυνόμενο» ή σε όμορο δήμο, εφόσον το «βαρυνόμενο» ήταν διατηρητέο, μνημείο ή βρισκόταν εντός εγκεκριμένου Χώρου Κοινωφελών Χρήσεων είτε με αποζημίωση από την Τράπεζα Δικαιωμάτων Δόμησης και Κοινόχρηστων Χώρων (ΔΔΚΧ), η οποία κατέστη σύμφωνα με το άρθρο 67 διαχειρίστρια των Τίτλων ΜΣΔ ύστερα από αντιστοίχησή του με Τίτλο Εισφοράς Περιβαλλοντικού Ισοζυγίου (ΕΠΙ).

Αυτή υπήρξε και η καινοτομία του νέου νόμου: Η δυνατότητα μεταφοράς συντελεστή στα αυθαίρετα ακίνητα του άρθρου 71 εντός περιοχών συγκέντρωσης αυθαίρετης

δόμησης, επί σκοπώ νομιμοποίησης αυθαιρέτων. Πρόκειται για τις «Περιοχές Αυξημένης Επιβάρυνσης Συντελεστή» (ΠΑΕΣ). Μέσω της ΜΣΔ τα αυθαίρετα «ωφελούμενα» ακίνητα θα εξαιρούνταν από την κατεδάφιση, ενώ η εξαίρεση θα ήταν οριστική και θα επερχόταν εφόσον ο ιδιοκτήτης του «ωφελούμενου» αυθαίρετου κατέβαλε ορισμένη Εισφορά Περιβαλλοντικού Ισοζυγίου (ΕΠΙ), που προοριζόταν να χρηματοδοτήσει αντισταθμιστικές περιβαλλοντικές δράσεις.

Αυτός ακριβώς ο «νεωτερισμός» ήταν που πυροδότησε και την περισσότερη κριτική απέναντι στο νέο νόμο. Κατ' αρχάς, διαπιστώθηκε εξ αρχής η αδυναμία άμεσης επανέναρξης εφαρμογής του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή, καθότι η διαδικασία έγκρισης των ΠΑΕΣ θα ξεκινούσε, σύμφωνα με το άρθρο 73, μετά το πέρας της καταληκτικής ημερομηνία υπαγωγής αυθαιρέτων κατασκευών και αλλαγών χρήσης, η οποία ορίστηκε την 30^η.9.2020. Οι δε ΖΥΣ θα εγκρίνονταν μόνο μετά και από την έγκριση των ΠΑΕΣ (άρθρο 72).

Ωστόσο, το βασικότερο πρόβλημα στις διατάξεις του ν. 4495/2017 εντοπίζεται στην εισαγωγή ενός στρεβλού παραδείγματος: Η ΜΣΔ σε περιοχές αυθαιρέτων δεν συνιστά πλέον μια απλή παρέκκλιση που επιτρέπει την αύξηση της νόμιμης δόμησης σε ορισμένη περιοχή υποδοχής, όπως συμβαίνει στη συνήθη περίπτωση μεταφοράς συντελεστή σε μια ΕΖΥΣ, αλλά αποτελεί τελικά ένα μέσο για την οριστική διατήρηση αυθαίρετων δομημένων χώρων σε περιοχές στις οποίες, κατά τις προϊσχύουσες πολεοδομικές διατάξεις, η δόμηση αυτή δεν θα έπρεπε να υπάρξει.⁸

Όλοι οι ανωτέρω παράγοντες συνετέλεσαν ώστε και αυτός ο νόμος για την αξιοποίηση της μεταφοράς συντελεστή δόμησης να περιέλθει σε αδράνεια. Είναι γεγονός ότι όσες απόπειρες έγιναν μέχρι σήμερα για την θεσμοθέτηση και, ιδίως, την ενεργοποίηση του θεσμού της ΜΣΔ, διαδοχικά, με τους νόμους 2300/1995 (Α' 69), 3044/2002 (Α' 197), 3212/2003 (Α' 308), 4178/2013 (Α' 174) και 4495/2017 (Α' 167) αποδείχθηκαν ατελέσφορες, με τις ελπίδες πλέον να εναποτίθενται στο νέο νόμο 4759/2020 (Α' 245) για τον «*Εκσυγχρονισμό της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας*» που ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ μόλις το Δεκέμβριο του 2020.

⁸Κ. Γώγος «*Ζητήματα συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του Ν. 4495/2017 ως προς τη μεταφορά συντελεστή δόμησης*», Νόμος και Φύση (Σεπτέμβριος 2018)

II. ΟΙ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ Ν. 4759/2020 ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗ ΔΟΜΗΣΗΣ

Με το Κεφάλαιο ΣΤ' (άρθρα 68 έως 79) του ν. 4759/2020 εισήχθησαν νέες διατάξεις για τη ΜΣΔ, με τις οποίες καθιερώνεται πλέον ένας νέος μηχανισμός για την αξιοποίηση του θεσμού. Δι' αυτού, τροποποιήθηκαν πολλές κρίσιμες για τον θεσμό της ΜΣΔ διατάξεις του προαναφερθέντος θεσμικού πλαισίου και ιδίως του ν. 4495/2017. Συγκεκριμένα, αναθεωρήθηκαν οι ορισμοί που αφορούν στο θεσμό της ΜΣΔ (άρθρο 69), ρυθμίστηκε το σύστημα της Ψηφιακής Τράπεζας Γης (άρθρο 70), καθορίστηκαν τα ακίνητα προσφοράς (άρθρο 72) και υποδοχής (άρθρο 73) συντελεστή δόμησης όπως και οι προϋποθέσεις για την χωροθέτηση των Ζωνών Υποδοχής Συντελεστή (άρθρο 74). Τέλος, καταστρώθηκε η διαδικασία της μεταφοράς συντελεστή δόμησης μέσω του ηλεκτρονικού συστήματος της Ψηφιακής Τράπεζας Γης (άρθρο 75) και οι συνέπειες της ΜΣΔ ως προς τους δικαιούχους (άρθρο 76).

Ο εντοπισμός των τροποποιήσεων και των καινοτομιών που καθιερώνει ο ν. 4759/2020 διέρχεται αναγκαία μέσα από την επισκόπηση των βασικών σημείων του μέχρι πρότινος ισχύοντος καθεστώτος της ΜΣΔ. Όπως ήδη αναφέρθηκε, με το ν. 4495/2017 ρυθμίστηκε εξ υπαρχής το πλαίσιο εφαρμογής του θεσμού της ΜΣΔ και προβλέφθηκε ένα σύνολο ενεργειών με σκοπό τη διασφάλιση Περιβαλλοντικού Ισοζυγίου. Προς τούτο, προβλέφθηκε η σύσταση της Τράπεζας Δικαιωμάτων Δόμησης και Κοινοχρήστων Χώρων και καθορίστηκαν εκ νέου οι κατηγορίες των βαρυνομένων και των ωφελούμενων ακινήτων, ενώ προβλέφθηκε και η διαδικασία μελέτης και έγκρισης Ζωνών Υποδοχής Συντελεστή, εντός των οποίων υπήρχε η δυνατότητα αξιοποίησης του μεταφερθέντος συντελεστή δόμησης.

Πρώτο βήμα για την αναμόρφωση του θεσμού της ΜΣΔ με το ν. 4759/2020 υπήρξε ο επανακαθορισμός των κρίσιμων για την εφαρμογή του εννοιών (Ψηφιακή Τράπεζα Γης, Δικαίωμα για πραγματοποίηση ΜΣΔ, ακίνητο προσφοράς συντελεστή δόμησης, ακίνητο υποδοχής συντελεστή δόμησης, Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή). Συγκεκριμένα, ήδη με το άρθρο 69 του ν. 4759/2020 (με το οποίο αντικαταστάθηκαν οι ορισμοί του άρθρου 64 του ν. 4495/2017), η μέχρι πρότινος προβλεπόμενη –πλην, ουδέποτε ενεργοποιηθείσα– Τράπεζα Δικαιωμάτων Δόμησης και Κοινοχρήστων Χώρων του ν. 4495/2017 μετονομάστηκε σε «Ψηφιακή Τράπεζα Γης», το βαρυνόμενο ακίνητο σε «ακίνητο προσφοράς συντελεστή δόμησης» και το ωφελούμενο ακίνητο σε «ακίνητο υποδοχής συντελεστή δόμησης».

Ειδικά ως προς την Ψηφιακή Τράπεζα Γης, ορίσθηκε η λειτουργία της ως μηχανισμού- εργαλείου εφαρμογής της ΜΣΔ, στο βαθμό που «[η] διαχείριση και αξιοποίηση τίτλων μεταφοράς συντελεστή δόμησης γίνεται αποκλειστικά μέσω της Ψηφιακής Τράπεζας Γης» (άρθρο 70). Για την Ψηφιακή Τράπεζα Γης, προβλέφθηκε περαιτέρω η δυνατότητα να ανατίθεται η ανάπτυξη και λειτουργία της σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή σε άλλο φορέα της Γενικής Κυβέρνησης.

Πέραν τούτου, ο νέος νόμος επαναλαμβάνει την θέση προγενέστερων νομοθετημάτων ότι το δικαίωμα για πραγματοποίηση ΜΣΔ (άρθρο 71) συνιστά δικαίωμα προς μη χρηματική αποζημίωση που παρέχεται στους ιδιοκτήτες ακινήτων προσφοράς συντελεστή δόμησης («[ο] τίτλος Μ.Σ.Δ. αντιστοιχεί στα δομήσιμα τετραγωνικά μέτρα που δεν επιτρέπεται να οικοδομηθούν στο ακίνητο προσφοράς συντελεστής δόμησης...»), σε συμμόρφωση με τη νομολογιακή απαγόρευση ενσωμάτωσης του δικαιώματος ΜΣΔ σε εμπορικό τίτλο που κυκλοφορεί ελεύθερα.

Πέραν, όμως, από την αντικατάσταση, μεταξύ άλλων, του όρου του «βαρυνόμενου ακινήτου» από τον όρο «ακίνητο προσφοράς συντελεστή δόμησης», προσδιορίσθηκαν εκ νέου και οι κατηγορίες των ακινήτων προσφοράς συντελεστή δόμησης, δηλαδή των ακινήτων, των οποίων οι ιδιοκτήτες δικαιούνται να αποζημιωθούν μέσω του συστήματος της ΜΣΔ, ενόψει της επιβολής σε αυτά περιορισμών δόμησης με πράξη της διοίκησης (άρθρο 72).

Συγκεκριμένα, ως ακίνητα από τα οποία μπορεί να προέρχεται ο ΜΣΔ προβλέφθηκαν **α)** τα ακίνητα επί των οποίων έχει επιβληθεί απαλλοτρίωση είτε μέσω του ρυμοτομικού σχεδίου ή με πράξη κήρυξης απαλλοτρίωσης, με σκοπό τη δημιουργία κοινόχρηστων ή κοινωφελών χώρων που προβλέπονται στο αντίστοιχο ρυμοτομικό σχέδιο, ακόμη και όταν περιέχουν κτίρια των περ. β' και γ', **β)** τα ακίνητα, στα οποία έχουν επιβληθεί όροι ή περιορισμοί δόμησης, σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 4067/2012 (Α' 79) ή άλλες αντίστοιχες διατάξεις και **γ)** ακίνητα εντός σχεδίου πόλης ή εντός ορίων οικισμού, τα οποία χαρακτηρίζονται, σύμφωνα με τα άρθρα 6, 10 και 13 του ν. 3028/2002 (Α' 153) ή άλλες διατάξεις της νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και γενικώς της πολιτιστικής κληρονομιάς, αρχαιολογικοί χώροι ή ιστορικοί τόποι και για τα οποία έχουν τεθεί περιορισμοί στην εξάντληση του συντελεστή δόμησης ή στα οποία απαγορεύεται τελείως η δόμηση.

Μετά από την επί μακρόν αλληλεπίδραση νομολογίας και νομοθεσίας φαίνεται ότι ο νομοθέτης έχει πλέον κατασταλάξει ως προς τις κατηγορίες των ακινήτων που είναι επιτρεπτό να λειτουργήσουν ως ακίνητα προσφοράς συντελεστή δόμησης (πρώην «βαρυνόμενα»): ο θεσμός της ΜΣΔ μπορεί να εφαρμόζεται ως

μέθοδος μη χρηματικής αποζημίωσης για τους ιδιοκτήτες ακινήτων στα οποία επιβάλλεται ρυμοτομική απαλλοτρίωση ή τα οποία «επιβαρύνονται» με πρόσθετους όρους και περιορισμούς δόμησης, είτε επειδή συνιστούν αξιόλογα δείγματα αρχιτεκτονικής ή φυσικής κληρονομιάς (άρθρο 6 του ν. 4067/12) είτε προκειμένου να προστατευθούν στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς που χρήζουν προστασίας βάσει του αρχαιολογικού νόμου (ν. 3028/2002).

Από την άλλη πλευρά, ως «ακίνητα υποδοχής συντελεστή δόμησης» (άρθρο 73) καθορίστηκαν **α)** τα ακίνητα τα οποία βρίσκονται εντός περιοχών σχεδίου πόλεως ή εντός οικισμού ή εντός γενικού πολεοδομικού σχεδιασμού ή ρυθμιστικών σχεδίων, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή (ΖΥΣ) σύμφωνα με τους όρους της πράξης, με την οποία έγινε ο καθορισμός της ΖΥΣ και **β)** τα ακίνητα που ανήκουν στο Δημόσιο και για τα οποία, μετά από την έναρξη ισχύος του παρόντος, υποβάλλεται αίτηση για έγκριση Ειδικών Σχεδίων Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (Ε.Σ.Χ.Α.Δ.Α.), σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3986/2011 (Α' 152).

Σε σχέση δε με την προηγούμενη διάταξη του άρθρου 71 του ν. 4495/2017, με τη ρύθμιση του άρθρου 73 του νέου νόμου αφαιρέθηκαν από τα ακίνητα υποδοχής συντελεστή τα ακίνητα που βρίσκονταν σε Περιοχές Αυξημένης Επιβάρυνσης Συντελεστή (ΠΑΕΣ), οι οποίες βρίσκονται είτε εντός είτε εκτός ρυμοτομικών σχεδίων ή ορίων οικισμών, ως προς τα οποία υπήρχε υπό το προϊσχύσαν καθεστώς η δυνατότητα οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση ορισμένων αυθαίρετων κατασκευών και χρήσεων, μετά το πέρας της καταληκτικής ημερομηνίας τακτοποίησής τους. Για την ακρίβεια, καταργήθηκε η ίδια η έννοια των Περιοχών Αυξημένης Επιβάρυνσης Συντελεστή (ΠΑΕΣ) του ν. 4495/2017, ακριβώς διότι αντιστοιχεί σε περιοχές με αυθαίρετη δόμηση που θα νομιμοποιείτο με μεταφορά συντελεστή (άρθρο 69).

Περαιτέρω, σύμφωνα με το νέο καθεστώς, ο μεταφερόμενος συντελεστής δόμησης μπορεί να αξιοποιηθεί αποκλειστικά σε ακίνητα τα οποία βρίσκονται σε ειδική ζώνη που έχει εγκριθεί μέσω προεδρικού διατάγματος: είτε σε Ζώνη Υποδοχής Συντελεστή (ΖΥΣ) είτε εντός Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίου Ακινήτου (Ε.Σ.Χ.Α.Δ.Α.). Όσον αφορά ειδικά στις Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή, η χάραξη των οποίων συνιστά προϋπόθεση για την εφαρμογή του θεσμού της ΜΣΔ, αυτές χωροθετούνται μετά από στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση, ακριβώς για να διασφαλιστεί ότι η αξιοποίηση του μεταφερθέντος συντελεστή δόμησης δεν

επιφέρει νόθευση του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού στην εκάστοτε περιοχή.

Ως προς τη διαδικασία μεταφοράς συντελεστή δόμησης, με το άρθρο 75 του νέου νόμου προβλέφθηκε ότι η διαδικασία ΜΣΔ από ακίνητο προσφοράς σε ακίνητο υποδοχής πραγματοποιείται μέσω της *Ψηφιακής Τράπεζας Γης*. Συγκεκριμένα, καταχωρίζονται στο σύστημα της Ψηφιακής Τράπεζας Γης τα στοιχεία των ακινήτων από τους ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες και, εν συνεχεία, τα προσφέροντα και αποδεχόμενα συντελεστή δόμησης ακίνητα αντιστοιχίζονται από το σύστημα. Κατά τούτο, πρόκειται για μία διαδικασία στην οποία δεν υπάρχει απευθείας επαφή ή διαπραγμάτευση μεταξύ του προσφέροντος και του αποδεχομένου τον συντελεστή δόμησης, αλλά γίνεται ηλεκτρονική αντιστοίχιση των αιτημάτων τους, στο βαθμό που συμπίπτει η αντικειμενική τους αξία.⁹

Στο πλαίσιο της ως άνω απλοποιημένης διαδικασίας ΜΣΔ που προβλέφθηκε, καταργήθηκε η πραγματοποίηση της εισφοράς περιβαλλοντικού ισοζυγίου με την έκδοση Τίτλου Εισφοράς Περιβαλλοντικού Ισοζυγίου (Τίτλου ΕΠΙ) που προέβλεπε ο ν. 4495/2017. Ομοίως, όπως ήδη αναφέρθηκε, καταργήθηκε η δυνατότητα οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση («νομιμοποίηση») αυθαιρέτων σε Περιοχές Αυξημένης Επιβάρυνσης Συντελεστή (ΠΑΕΣ), μέσω της διαδικασίας έκδοσης Τίτλου ΕΠΙ και την καταβολή σχετικού παραβόλου. Τέλος, καταργήθηκε και η υποχρέωση καταβολής παραβόλου αξίας εκατό (100) ευρώ και τέλους δεκαπέντε (15) ευρώ για την έκδοση του Τίτλου ΜΣΔ.

Για την ενεργοποίηση και εφαρμογή του νέου μηχανισμού ΜΣΔ παρασχέθηκαν, τέλος, νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις (άρθρο 78), προκειμένου να εξειδικευθούν όλες οι αναγκαίες διαδικασίες, όπως, ιδίως, ο τρόπος καταχώρισης των στοιχείων των ακινήτων στην Ψηφιακή Τράπεζα Γης και τα αναγκαία στοιχεία αυτής, ο τρόπος υπολογισμού των αξιών γης των ακινήτων, η ηλεκτρονική διαδικασία αντιστοίχισης των ακινήτων προσφοράς προς τα ακίνητα υποδοχής συντελεστή δόμησης, η διαδικασία καταβολής/παρακατάθεσης της αξίας του μεταφερόμενου συντελεστή δόμησης από τον αποδεχόμενο συντελεστή δόμησης και της εκταμίευσής του προς τον προσφέροντα συντελεστή δόμησης καθώς και η προθεσμία καταβολής/παρακατάθεσης. Με βάση δε το χρονοδιάγραμμα που θέτει η Έκθεση Εφαρμογής της Ρύθμισης για την έκδοση των ως άνω –αναγκαίων για την ενεργοποίηση του θεσμού– κανονιστικών πράξεων, ως απώτατο χρονικό σημείο

⁹Έκθεση επί του νομοσχεδίου «*Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας*» της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, σελ.8.

τίθεται, ενδεικτικά, ο μήνας Αύγουστος του 2022, οπότε και αναμένεται να ενεργοποιηθεί το νέο πλαίσιο ΜΣΔ.

ΙΙΙ. ΟΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ

Ο προσδιορισμός των ωφελούμενων ακινήτων, ήδη «ακινήτων υποδοχής συντελεστή δόμησης», καθώς και των ευρύτερων περιοχών που μπορούν να υποδέχονται τον μεταφερόμενο συντελεστή δόμησης έχει αποτελέσει, όπως ήδη προαναφέρθηκε, ένα από τα πλέον αμφιλεγόμενα ζητήματα για την εφαρμογή του θεσμού της ΜΣΔ καθώς και ένα από τα σημεία που σταθερά βάρυνε στην κρίση του ΣτΕ ως προς την συνταγματικότητα των διατάξεων που τον διέπουν.

Σε αυτό ακριβώς το πλαίσιο, κατ' αρχάς, η επιλογή του νέου νόμου να καταργήσει τη δυνατότητα αξιοποίησης του μεταφερόμενου συντελεστή δόμησης στις περιοχές συγκέντρωσης αυθαίρετης δόμησης, στις οποίες επιδιώκεται η, μέσω μεταφοράς συντελεστή δόμησης, οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση («νομιμοποίηση») αυθαίρετων κατασκευών και αυθαίρετων αλλαγών χρήσης, ήρε τις όποιες αμφιβολίες κατέλιπε ως προς τη συνταγματικότητα του θεσμού ο ν. 4495/2017. Κατά τούτο, *prima facie* εκτιμάται ότι εισήχθη προς την σωστή κατεύθυνση.

Ωστόσο, η βασική καινοτομία του νέου νόμου είναι το περιεχόμενο της απαιτούμενης τεκμηρίωσης της περιβαλλοντικής εκτίμησης για την χωροθέτηση των Ζωνών Υποδοχής Συντελεστή. Η απαίτηση προηγούμενης εκπόνησης Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) για την έγκριση με προεδρικό διάταγμα των ΖΥΣ προβλεπόταν ήδη και υπό το καθεστώς του ν. 4495/2017. Αυτό, όμως, που προστίθεται με το ν. 4759/2020 (άρθρο 74 παρ. 5 εδ. β') είναι ότι, επιπλέον των χαρακτηριστικών των περιοχών στις οποίες επιτρέπεται κατ' αρχήν η χωροθέτηση των ΖΥΣ πρέπει να τεκμηριώνεται από τη στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων α) η μη αλλοίωση, λόγω ΜΣΔ, της οικιστικής φυσιογνωμίας της περιοχής, β) η διασφάλιση των διαμορφωμένων ευμενών όρων διαβίωσης λόγω του ισχύοντος χαμηλού συντελεστή δόμησης, όπως και γ) η μη υπέρβαση του ορίου κορεσμού της περιοχής βάσει της οικιστικής πυκνότητας και του ήδη ισχύοντος συντελεστή δόμησης.

Η προναφερθείσα απαίτηση πρόσθετης τεκμηρίωσης σηματοδοτεί την απόλυτη ευθυγράμμιση με την προαναφερθείσα επί του ζητήματος αυτού νομολογία του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία η επιλογή των περιοχών υποδοχής πρέπει να γίνεται με αμιγώς πολεοδομικά κριτήρια, τη συνδρομή των οποίων ελέγχει ο ακυρωτικός δικαστής και στα οποία περιλαμβάνονται η θέση, οι ιδιαιτερότητες, τα χαρακτηριστικά και η εν γένει φυσιογνωμία της περιοχής, καθώς και ο βαθμός της οικιστικής ανάπτυξης και τα περιθώρια επιβάρυνσής της¹⁰. Και τούτο, δεδομένου ότι οι περιοχές που υποδέχονται τον μεταφερόμενο συντελεστή δόμησης υφίστανται, σε κάποιον βαθμό, αλλά πάντως αναπόφευκτα, οικιστική επιβάρυνση: η μεταφορά συντελεστή δόμησης συνιστά ένα μηχανισμό που *«έχει [δε ο ως άνω θεσμός] από τη φύση του δυσμενείς επιπτώσεις στο οικιστικό περιβάλλον της περιοχής υποδοχής του μεταφερόμενου συντελεστή, αφού συνεπάγεται απόκλιση από τους γενικούς ισχύοντες στην περιοχή αυτή όρους δόμησης και αύξηση της οικιστικής πυκνότητας σε αυτή.»*¹¹. Κατά συνέπεια, προκειμένου η επιβάρυνση αυτή να θεωρηθεί κατ' αρχήν ανεκτή και επιτρεπτή, πρέπει να τεκμηριώνεται ότι δεν υπερβαίνει το όριο πέραν του οποίου μπορεί να οδηγήσει σε αλλοίωση της λειτουργικότητας του οικισμού και σε επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων του.

Σε άμεση συνάφεια με τα παραπάνω, οι ως άνω συνιστώσες τεκμηρίωσης τίθενται προκειμένου να «αποκρουστεί» ο κίνδυνος επιδείνωσης του υφιστάμενου πολεοδομικού καθεστώτος σε μία ζώνη-περιοχή υποδοχής συντελεστή, άλλως να διασφαλιστεί το «πολεοδομικό κεκτημένο» αυτής. Άλλωστε, η αρχή του «πολεοδομικού κεκτημένου» συνιστά βασικό σημείο αναφοράς της νομολογίας του ΣτΕ σε κάθε κρίση του περί την (αντι)συνταγματικότητα του θεσμού της ΜΣΔ, ακόμη κι αν δεν γίνεται ευθεία αναφορά σε αυτήν. Και τούτο, στο βαθμό που το ΣτΕ αναπτύσσει επί της ουσίας μία συλλογιστική «σύγκρισης» μεταξύ του γενικώς ισχύοντος πολεοδομικού καθεστώτος μιας περιοχής και του πολεοδομικού καθεστώτος που θα διαμορφωθεί μετά την μεταφορά σε αυτήν του συντελεστή δόμησης.

Πέραν του ότι η προηγούμενη εκπόνηση της ΣΜΠΕ με το ως άνω περιεχόμενο ενσωματώνει τη συνειδητοποίηση εκ μέρους του νομοθέτη ότι η εφαρμογή της ΜΣΔ τεκμαίρεται ότι θα επιφέρει σοβαρές επιπτώσεις στο οικιστικό περιβάλλον, αποκαλύπτει περαιτέρω την προσέγγιση του θεσμού ως ενός ζητήματος σύνθετου, που υπερβαίνει την απλή, με μαθηματικούς μόνον όρους, αντιστοίχιση των

¹⁰ ΣτΕ Ολομ. 6070/1996, σκ. 9, 2366/2007, σκ. 13

¹¹ Ολ ΣτΕ 2366/2007 σκ.12.

προσφερόντων και των υποδεχόμενων τον μεταφερόμενο συντελεστή δόμησης ακινήτων στη βάση της αντικειμενικής αξίας τους.

IV. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ – ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΜΣΔ

Δεδομένων των όσων προαναφέρθηκαν και της –αναμφίβολα πολύπαθης– πορείας του θεσμού της ΜΣΔ στην ελληνική έννομη τάξη, από την επισκόπηση των νέων διατάξεων παρατηρούμε ότι αυτές θεσπίσθηκαν με πρωταρχικό σκοπό τη συμμόρφωση με τη νομολογία του ΣτΕ. Άλλωστε, βασική προϋπόθεση για την ενεργοποίηση του θεσμού είναι αυτή να προσπεράσει τον «σκόπελο» της αντισυνταγματικότητας που επανειλημμένα, αλλά όχι αδικώς, έχει συναντήσει. Στην κατεύθυνση της ενεργοποίησης και της ορθολογικής εφαρμογής του θεσμού εισήχθησαν και οι ρυθμίσεις που αποσκοπούν στην απλοποίηση της διαδικασίας για την πραγματοποίηση της μεταφοράς συντελεστή με την αξιοποίηση του ψηφιακού συστήματος Τράπεζας Γης, καθώς και εκείνες που αποκλείουν πλέον την αξιοποίηση της μεταφοράς συντελεστή δόμησης για την «εκ πλαγίου» νομιμοποίηση αυθαιρέτων.

Την ίδια στιγμή, ελήφθη ιδιαίτερη μέριμνα ώστε η λειτουργία της ΜΣΔ ως αποζημιωτικού μηχανισμού να μην θίγει την αρχή του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στον καθορισμό των ακινήτων υποδοχής συντελεστή δόμησης, στους κανόνες και τις προϋποθέσεις χωροθέτησης των ΖΥΣ, καθώς και τις παραμέτρους που επιβάλλεται να ληφθούν υπόψιν στο πλαίσιο αυτής της χωροθέτησης. Αυτή τη διπλή στόχευση διακηρύσσει, άλλωστε, ρητά και ο ίδιος ο νομοθέτης: ως σκοπός του κεφαλαίου αυτού (άρθρο 68 του ν. 4759/2020) καταγράφεται η δημιουργία μηχανισμού για την αξιοποίηση του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή δόμησης ο οποίος είναι σύμφωνος με τις αρχές του ορθολογικού σχεδιασμού.

Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι στόχο κάθε νομοθετικού εγχειρήματος μέχρι σήμερα, φαίνεται ότι αποτέλεσε η διαμόρφωση ενός πλαισίου ΜΣΔ που θα «διόρθωνε τα λάθη» του –εκάστοτε– προϊσχύοντος καθεστώτος, σε συμμόρφωση με όσα είχε προηγουμένως εντοπίσει, κάθε φορά, το ΣτΕ. Το πραγματικό διακύβευμα, ωστόσο, είναι η δημιουργία ενός πλαισίου σύμφωνου με το πνεύμα του Συντάγματος. Όπως έκρινε και το ΣτΕ, η φύση του θεσμού της ΜΣΔ είναι

κατά το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος, αμιγώς αποζημιωτική «[...]επιτυγχάνεται δε επιπλέον και αντιστάθμιση της επιβάρυνσης που ορισμένη περιοχή υφίσταται, λόγω της μεταφοράς σε αυτή συντελεστή δόμησης, με την ωφέλεια της ίδιας περιοχής από την ύπαρξη διατηρητέων κτιρίων, χάριν των οποίων δεν εξαντλήθηκε στα συγκεκριμένα αυτά ακίνητα ο γενικώς ισχύων για την περιοχή συντελεστής δόμησης, ή τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων.[...]»¹². Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, ως προτεραιότητα τέθηκε ο συντελεστής δόμησης να μην καταλήξει ένα «εμπόρευμα» που κυκλοφορεί ελεύθερα.

Ταυτόχρονα, όμως, η ΜΣΔ πρέπει να συνάδει με το γενικό κανόνα ότι κάθε οικιστικό σύνολο πρέπει να φέρει τα δικά του πολεοδομικά βάρη και όχι να διευκολύνει τη μετάθεση ενός πολεοδομικού βάρους από ένα σημείο σε ένα άλλο. Απαιτείται συνεπώς ένα συνεκτικό νομοθετικό πλαίσιο σύμφωνο με τις ως άνω συνταγματικές επιταγές, που να εναρμονίζεται ιδίως με την απαίτηση του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού και να προβλέπει τα κατάλληλα αντίβαρα ώστε να αποφευχθεί η κατάχρησή του και η καταστρατήγηση των δυνατοτήτων που παρέχει.

Υπό το νέο καθεστώς του ν. 4759/2020, το «στοίχημα» για τον θεσμό της ΜΣΔ εντοπίζεται πλέον στην έγκαιρη ενεργοποίησή του και στην εφαρμογή του χωρίς καταστρατηγήσεις, στο οποίο ακριβώς πρέπει να επικεντρωθεί κάθε θεσμική προσπάθεια.

Από την επισκόπηση των διατάξεων του αναμορφωμένου καθεστώτος ΜΣΔ του ν. 4759/2020 ήδη διαφαίνεται ότι το ζήτημα της εφαρμογής του μηχανισμού της ΜΣΔ, πολλώ μάλλον της επιτυχούς εφαρμογής του, (θα) είναι συνάρτηση δύο κρίσιμων παραγόντων, ενός χρονικού και ενός τοπικού-χωρικού.

Ως προς το χρονικό ορίζοντα εντός του οποίου αναμένεται να εφαρμοστεί ο θεσμός της ΜΣΔ, απαιτείται μεγάλο χρονικό διάστημα ώστε, αφενός, να εκδοθούν οι κανονιστικές πράξεις που θα καθορίσουν τις λεπτομέρειες και τις επιμέρους διαδικασίες για να τεθεί σε εφαρμογή. Αφετέρου, απαραίτητη προϋπόθεση για την ίδια την εφαρμογή της ΜΣΔ είναι να χωροθετηθούν στις κατάλληλες περιοχές οι ΖΥΣ με προεδρικό διάταγμα και αφού προηγηθεί η εκπόνηση ΣΜΠΕ, διαδικασία η οποία επίσης απαιτεί μακρό χρονικό διάστημα και την συμμετοχή περισσότερων φορέων (εκπόνηση και διαβούλευση ΣΜΠΕ, επεξεργασία προεδρικού διατάγματος από το ΣτΕ).

¹² ΣτΕ (Ολομ) 6070/1996

Πλην, όμως, υπό το φως των μη δεσμευτικών χρονικών περιθωρίων για την ενεργοποίηση του θεσμού, εάν δεν υπάρξει η απαιτούμενη και στοχευμένη θεσμική εγρήγορση είναι υπαρκτός ο κίνδυνος οι νέες ρυθμίσεις να μείνουν για ακόμη μία φορά «σε λήθαργο». Ενόψει δε της μακροχρόνιας αδράνειας του καθεστώτος ΜΣΔ στην χώρα μας, είναι κρίσιμο να μην χαθεί το *momentum* που έχει δημιουργήσει η τάση της νέας πολεοδομικής νομοθεσίας να επιλύσει τα μακροχρόνια αδιέξοδα του χωρικού σχεδιασμού¹³.

Εξάλλου, προϋπόθεση για να λειτουργήσει πράγματι ο θεσμός της ΜΣΔ και να αποφέρει όλα τα οφέλη που επιζητεί να αποκομίσει η Πολιτεία, ιδίως δε την ανάπλαση υποβαθμισμένων περιοχών και την ελάφρυνση των βεβαρημένων αστικών κέντρων, με την ταυτόχρονη προστασία και ανάδειξη του οικιστικού και του πολεοδομικού περιβάλλοντος, είναι η δυνατότητα υπαγωγής περισσότερων ιδιοκτητών στις ρυθμίσεις του νόμου. Για να γίνει όμως αυτό, απαιτείται το κατάλληλο κίνητρο που δεν είναι άλλο από τη διασφάλιση της εμπιστοσύνης των πολιτών ότι ο θεσμός πρόκειται πράγματι να λειτουργήσει.

Η εμπειρία από την εφαρμογή της ΜΣΔ τόσο στη Χώρα μας όσο και στις χώρες του εξωτερικού έχει αποδείξει ότι οι βασικότεροι παράγοντες για την επιτυχία του θεσμού εντοπίζονται στα εξής: α) στην ύπαρξη ζήτησης για επιπλέον οικοδομική ανάπτυξη ή όπως θα λέγαμε αλλιώς στην ύπαρξη περιοχών με ενεργή κτηματαγορά, β) στη γρήγορη αλλά και κατάλληλη χωροθέτηση των ζωνών μεταφοράς και υποδοχής, γ) στην επιλογή περιοχών με υψηλή πολεοδομική ποιότητα για τη δημιουργία ζωνών υποδοχής, δ) σε απλές ευέλικτες και διαυγείς διαδικασίες.¹⁴

Συνεπώς, αυτό το οποίο καλείται ο νομοθέτης είναι να συνδυάσει αποτελεσματικά τους κανόνες ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού με τη λογική της αγοράς, έτσι ώστε να είναι σε θέση να διαμορφωθεί ένα σταθερό πλαίσιο με προοπτικές εφαρμογής στην ελληνική πραγματικότητα.

Ο κρισιμότερος, όμως, παράγοντας που επιβάλλεται να συνυπολογιστεί είναι ο τοπικός: ο θεσμός της ΜΣΔ, ως εργαλείο πολεοδομικού-χωροταξικού σχεδιασμού, έχει ως εκ της φύσεώς του πεπερασμένο-χωρικά- πεδίο εφαρμογής. Με άλλα λόγια, είναι αυτονόητο ότι ο χώρος στον οποίο μπορεί να αξιοποιηθεί ο μεταφερόμενος

¹³ Για νέα αυτή τάση βλ. Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική βιβλιοθήκη, 2019.

¹⁴ Ν. Τριανταφυλλόπουλος «Μ.Σ.Δ.: Η συμβολή του θεσμού στον πολεοδομικό σχεδιασμό και την εφαρμογή των σχεδίων. Δυνατότητες και κίνδυνοι από την επανενεργοποίηση του με τις διατάξεις του Ν. 4495/2017» σε «Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης – Δημοσιεύματα Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών Ερευνών ΕΜΠ», εκδ. Σάκκουλα (2020) σελ. 15-19.

συντελεστής δόμησης, και για την ακρίβεια στον οποίο θα χωροθετηθούν οι ΖΥΣ, είναι συγκεκριμένος και πεπερασμένος και βρίσκεται εντός του σύγχρονου Τοπικού Πολεοδομικού Σχεδίου, που αντικαθιστά σήμερα το ΤΧΣ¹⁵.

Από την άλλη πλευρά, ο υπολειπόμενος συντελεστής δόμησης που έχει μείνει αναξιοποίητος λόγω των περιορισμών δόμησης που έχουν επιβληθεί στα «βαρυνόμενα» ακίνητα γεννά αυξημένες απαιτήσεις αποζημίωσης ενός ιδιαίτερα μεγάλου πλήθους ιδιοκτητών. Κατά τούτο, το ζήτημα που τίθεται πλέον είναι εάν, παρά τα αναμφίβολα θετικά στοιχεία που εισφέρουν στην κατάστροση του θεσμού οι νέες ρυθμίσεις, είναι ρεαλιστική η εφαρμογή του στην χώρα μας με την οικιστική και εν γένει πολεοδομική ανάπτυξη που αυτή εμφανίζει.

Κλείνοντας, ας μας επιτραπεί μία παρατήρηση. Η πορεία εφαρμογής του θεσμού της ΜΣΔ –για την ακρίβεια, της μη εφαρμογής του– στην Χώρα μας συνοψίζει θα λέγαμε τις παθογένειες που εμφάνισε η νομοθέτηση στην Ελλάδα τις τελευταίες δεκαετίες¹⁶: μη λήψη υπόψιν των πραγματικών παραμέτρων μιας ρύθμισης, ανύπαρκτη στάθμιση των κινήτρων εφαρμογής της, ελλιπήστεκμηρίωση. Ταυτόχρονα, όμως, αναδεικνύει ότιτο Συμβούλιο της Επικρατείας επιτέλεσε τον θεσμικό του ρόλο ως εγγυητής των συνταγματικών επιταγών, αφενός, αναχαιτίζοντας τις διαδοχικές αστοχίες στην διαρρύθμιση του θεσμού ΜΣΔ, αφετέρου, χαράσσοντας τις βασικές κατευθύνσεις για την κατάστροσή του. Αποτέλεσμα είναι σήμερα ένας νέος και, αναμφίβολα, επεξεργασμένος θεσμός ΜΣΔ, ο οποίος, εάν υπερβεί τις αγκυλώσεις των διοικητικών διαδικασιών, γεννά βάσιμες προσδοκίες ότι μπορεί να αναδειχθεί σε πολύτιμο εργαλείο για την πραγματική προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας παράλληλα με την προστασία του φυσικού, πολιτιστικού και, ιδίως, του οικιστικού περιβάλλοντος.

¹⁵ Για τη ΜΣΔ εντός του ΤΧΣ βλ. Δ. ΜΕΛΙΣΣΑΣ, Το ΤΧΣ και το ΕΧΣ, Σάκκουλας, 2019, σελ. 72 – 80.

¹⁶ . Α. ΠΑΠΑΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟΣ – Ι. ΚΑΝΤΑΡΤΖΗ, Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός, νομική βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 23- 52.