

Η Έκδοση των Οικοδομικών Αδειών από τη Σύσταση του Νεοελληνικού Κράτους έως τη Δημοσίευση του Ν.Δ./17.7.1923

Ο Καποδίστριας στο πλαίσιο της γενικότερης του πολιτικής άσκησης και πολεοδομική πολιτική με σκοπό την οικονομική και κοινωνική αναδιάρθρωση της χώρας. Μέσω του Ψηφίσματος Ι΄/13.4.1828 τίθενται οι βάσεις της οργάνωσης του νέου κράτους, διαιρώντας διοικητικά την Επικράτεια σε 7 τμήματα, ακολουθώντας το σχήμα: Τμήμα – Επαρχία – Πόλη – Κώμη – Χωρίον. Λίγο αργότερα εκδίδονται δύο διατάγματα την ίδια μέρα (28.7.1829) όπου θέτουν το πλαίσιο των διοικητικών ρυθμίσεων για την πολεοδομική ανασυγκρότηση της χώρας. Πρώτα στο Ψήφισμα με αριθμό 13558 και τίτλο «Προσωρινή οδηγία του Κυβερνήτου περί της υπηρεσίας των οχυρωματοποιών και αρχιτεκτονικών» καθορίζεται ο τρόπος σύνταξης των σχεδίων και εκτέλεσης των έργων, τήρησης βιβλίων δαπανών κλπ. Έπειτα με το διάταγμα 13559 με τον τίτλο «Οργανισμός του Σώματος των επί της οχυρωματοποιίας και αρχιτεκτονικών αξιωματικών» ο Καποδίστριας θα ιδρύσει την πρώτη τεχνική υπηρεσία με καθαρά στρατιωτική οργάνωση. Σ' αυτό γίνεται λόγος για την ανάθεση των αρχιτεκτονικών εργασιών σε ειδικό σώμα αξιωματικών οχυρωματοποιών και ειδικότερα μάλιστα στην 2η παράγραφο τονίζεται ότι «καμία οικοδομή, ούτε επισκευή πολεμικών ή πολιτικών κτιρίων δεν θέλει γίνεσθαι παρά το σώμα... ή από την διεύθυνση αυτού», το οποίο όμως δεν υλοποιήθηκε λόγω έλλειψης των κατάλληλων μηχανικών (εδώ γίνεται και η πρώτη αναφορά στηλέξη οικοδομή και πολιτικά κτίρια). Οι παραπάνω ρυθμίσεις δεν αποτελούν νομοθετήματα αλλά, κυρίως, θεσμικές παρεμβάσεις πάνω στις οποίες μπορεί να εξελιχθεί συστηματικότερα η πολεοδομική νομοθεσία. Εκτός των δύο νομοθετημάτων που αναφέραμε, υπάρχουν και άλλα που αφορούσαν τη σύσταση τεχνικού επιτελείου (13560/24.8.1829) ή τη χρηματοδότηση των νέων πόλεων προς ανοικοδόμηση.

Επί Όθωνα ψηφίζεται το β.δ./3.4.1833 (ΦΕΚ 13/10.4.1833) «Περί σχηματισμού των Γραμματειών», όπου ορίζονται τα επτά (7) πρώτα υπουργεία (Γραμματείες) της χώρας με τους αντίστοιχους υπουργούς – γραμματείς αυτών. Έπειτα θα ακολουθήσει το β.δ./3.4.1833 «περί σχηματισμού και της αρμοδιότητος της επί των Εσωτερικών Γραμματείας», (δηλ. του αντιστοίχου υπουργείου Εσωτερικών) και η οποία ήταν υπεύθυνη για κάθε αρχιτεκτονικό ή πολεοδομικό έργο. Στις αρμοδιότητές της είναι η κατάσταση σχεδίων πόλεων, ο έλεγχος διατήρησης και ευρυθμίας των οικοδομών, η συντήρηση των πολιτικών οικοδομών κλπ. όλα υπό το σώμα Μηχανικού του Στρατού.

Έπεται το β.δ./26.4.1833 (ΦΕΚ 17/4.5.1833) «Περί της αρμοδιότητας των Νομαρχιών και της κατά τας νομαρχίας υπηρεσίας», όπου γίνεται αναφορά στα καθήκοντα των Νομαρχών, στον έλεγχο και τις κατεδαφίσεις κτιρίων, την έγκριση και την εφαρμογή σχεδίου στις οικοδομές, καθώς και τη φροντίδα των πολιτικών οικοδομών κλπ. Προς το τέλος της ίδιας χρονιάς θα ψηφιστεί και ο Νόμος «περί συστάσεως των Δήμων» στις 27.12.1833 (ΦΕΚ 3/10.1.1834), ο οποίος ρυθμίζει τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελείται στο σύνολό του από 8 μέρη και 124 άρθρα συνολικά. Στις διατάξεις του αναφέρεται για πρώτη φορά ότι ο Δήμος είναι υπεύθυνος για την εφαρμογή του σχεδίου της πόλης αλλά και ο αρμόδιος φορέας – αρχή για την ανέγερση ή επισκευή των οικοδομών. Ειδικότερα δε, συμβουλευτικό ρόλο στη Δημοτική Αρχή έχει το Δημοτικό Συμβούλιο, το οποίο συσκέπτεται, όταν πρόκειται να πάρει αποφάσεις (αρθ. 50, παρ. 7). Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις οι αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου χρήζουν της ρητής έγκρισης του αρμοδίου Νομάρχη, όπως για παράδειγμα η σύνταξη των γενικών σχεδίων που αφορούν στις ιδιωτικές οικοδομές αλλά και τα σχέδια ευθυγραμμίων τους (αρθ. 119, παρ. 1) ή όταν πρόκειται να οικοδομηθούν ή επισκευαστούν δημόσια κτίρια (άρθ. 50, παρ. 1γ'). Στα τελευταία μάλιστα, όταν πρόκειται να ανεγερθούν, απαιτείται τα οικοδομικά σχέδια να συνταχθούν από ειδήμονες, όπως και οι

αντίστοιχοι προϋπολογισμοί εξόδων (άρθ. 112, παρ. δ'). Ως απόδειξη της παραπάνω σχετικής αναφοράς ότι ο Δήμος είναι η αρμόδια αρχή που ενέκρινε τις άδειες οικοδομής , αποτελεί το έγγραφο με αρ. 3500/Δ189/19.2.1847 το οποίο αφορά στην άδεια οικοδομής (ανέγερση διωρόφου) του ιδιώτη Μ. Παλλάδιου στην Αθήνα με την έγκριση της από τον Δήμαρχο Αθηναίων, υπογεγραμμένη μάλιστα αντ' αυτού από τον Δημαρχιακό Πάρεδρο Σ. Βενιζέλο (φωτ.1).

Λίγους μήνες αργότερα η διοίκηση συμπληρώνεται με την ίδρυση του Γραφείου Δημοσίου Οικονομίας παρά την επί των Εσωτερικών Γραμματεία (β.δ./29.4.1834), το οποίο έχει διευρυμένες αρμοδιότητες αναπτυξιακού χαρακτήρα. Το ίδιο έτος , υπαγόμενα στο Γραφείο Οικονομίας⁹ συστήνονται δύο τμήματα :

α) το Τοπογραφικό υπό τη διεύθυνση του Ντ. Γκέμπαρντ, όπου ασχολείται με ζητήματα χωρογράφησης , καταμέτρησης γαιών, συγκοινωνιακών μελετών ή και άλλων συναφών θεμάτων , και

β) το Αρχιτεκτονικό υπό τη διεύθυνση του Εδουάρδου Σάουμπερτ , το οποίο ήταν υπεύθυνο για τις ρυθμίσεις περί οικοδόμησης και προκάλεσε τα πρώτα διατάγματα της περιόδου του Όθωνα

Ήδη από τις αρχές του 1833 τίθενται ορισμένοι κανόνες σχετικά με την υγιεινή των πόλεων, που έχουν την έννοια των υποδείξεων ή και των υποχρεωτικών μέτρων , όπως το β.δ./6.3.1833 (ΦΕΚ 10/26.3.1833) «περί των ποινών των αστυνομικών παραβάσεων ως προς την δημοσία καθαριότητα , ως προς τα τρόφιμα , και τας οικοδομικές επιχειρήσεις». Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι κατοχυρώνεται για πρώτη φορά η ανέγερση και επισκευή οικοδομών βάση εγκεκριμένου σχεδίου από την αρμόδια Αρχή (άρθρο 8). Επίσης, με το θεμελιώδες για την πολεοδομική νομοθεσία β.δ./3.4.1835 (ΦΕΚ 19/15.5.1835) «περί υγιεινής οικοδομής πόλεων και κομών» υπάγεται υποχρεωτικά η σύνταξη σχεδίου της οικοδομής από ειδικό τεχνικό (άρθρο 13), καθώς και η έγκριση του από τις αρμόδιες υπηρεσίες (δήμους πρώτης και δεύτερης κλάσης – έως 2000 κατοίκους). Τέλος, ο έλεγχος εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδίου και η τήρηση των διατάξεων του διατάγματος ανατίθεται στις διάφορες βαθμίδες του κρατικού μηχανισμού δηλ. Νομάρχες , Έπαρχους , Δημάρχους (άρθρο 27) «...κατά την ιδίαν αυτού έκαστος πολιτικήν δύναμιν ». Εδώ αξίζει να ειπωθεί ότι το διάταγμα αυτό έχει ιδιαίτερη ιστορική σημασία από άποψη νομοθετικής πρακτικής όχι μόνον γιατί διείπε για 90 σχεδόν χρόνια τη διευθέτηση και ανάπτυξη των πόλεων της χώρας , αλλά διότι τίθενται ορισμένοι στοιχειώδεις οικοδομικοί κανονισμοί , δηλ. ενός πολύ πρώιμου και εμβρυώδους ΓΟΚ Μια ακόμα σημαντική αναφορά στο θέμα της άδειας των οικοδομών βρίσκεται στο β.δ./9.4.1836 (ΦΕΚ 20/15.5.1836), «περί της εκτελέσεως του σχεδίου της πόλεως Αθηνών». Ειδικότερα στο άρθρο 2 αναφέρεται από τον νομοθέτη ο όρος «οικοδομική άδεια» (ή στο άρθρο 8 σαν οικοδομική έγκριση), των σχεδίων των οικοδομών από τη δημόσια αρχή (ελέγχει τη νομιμότητα των κατασκευών). Ένας ακόμα εντοπισμός του ως άνω όρου, υπάρχει στο β.δ./12.11.1836 (ΦΕΚ 91/31.12.1836) «περί προσθήκης εις το περί σχεδίου της πόλεως Αθηνών διάταγμα» και ειδικότερα στο άρθρο 11 που απαγορεύεται να οικοδομήσει χωρίς άδεια σε οδούς της παλιάς πόλης, όποιος δεν διαθέτει οικόπεδο εμβαδού τουλάχιστον 100 τ.π.10 .

Η σύνταξη των σχεδίων της κάθε νέας οικοδομής γίνεται από αρχιτέκτονα και είναι αναγκαία για την έκδοση της άδειας . Τη μελέτη ελέγχει και επικυρώνει η οικοδομική επιτροπή της πόλης , η οποία συστήνεται το 1838 και αποτελείται από τον Υπαστυνόμο , τον Δημοτικό Μηχανικό και τρεις δημότες. Στοιχείο απόδειξης της διαδικασίας που ορίστηκε το 1849 αποτελεί η εγκύκλιος Ε89.19692/28.9.1849 «περί χορηγήσεως των προς οικοδομών αδειών της Γραμματείας των Εσωτερικών προς τους Νομάρχες (πηγή: ΑΔΠ11, Φάκελος 1849). Σύμφωνα με την εγκύκλιο , ο ιδιοκτήτης καταθέτει την αίτηση του στον Δήμο , ο οποίος τη διαβιβάζει στον δημοτικό Μηχανικό σε διάστημα 5 ημερών. Ο δημοτικός Μηχανικός αφού κάνει την αυτοψία εκδίδει την άδεια το αργότερο σε έξι ημέρες . Επάνω στην άδεια σημειώνονται οι ευθυγραμμίες , οι οικοδομικές γραμμές και το ύψος της θύρας

εισόδου με τις αποστάσεις από σταθερά γειτονικά σημεία. Μετά ο δημοτικός Μηχανικός ενημερώνει τις διοικητικές υπηρεσίες προκειμένου να εισπραχθεί το τέλος της άδειας οικοδομής. Η παραπάνω διαδικασία αναθεωρήθηκε το 1852 σύμφωνα με το β.δ./19.9.1852 «περί κανονισμού της Διοικητικής Αστυνομίας». Η Διοικητική Αστυνομία Αθηνών-Πειραιώς κρίνει ως παράνομη την έκδοση της άδειας από τον δημοτικό Μηχανικό και σύμφωνα με το διάταγμα δίνονται εκτελεστικές οδηγίες που ορίζουν τα βήματα της διαδικασίας : 1)Υποβολή της αίτησης και του σχεδίου στον Υπαστυνόμο ο οποίος διαβιβάζει τον φάκελο στον Δημοτικό Μηχανικό 2)Ακολουθεί γνωμοδότηση του Δημοτικού Μηχανικού για τις οικοδομικές γραμμές 3)Υποβολή του συνόλου των εγγράφων και του τέλους χαρτοσήμου (1 δραχμής) στην Αστυνομική Διεύθυνση Αθηνών-Πειραιώς , και ακολουθεί 4)Χορήγηση της άδειας στον ιδιοκτήτη εφόσον παρουσιάσει το αποδεικτικό καταβολής τέλους των 5 δραχμών.

Τα παραπάνω βήματα που αφορούν στην αναθεώρηση του 1852, τεκμαίρονται με την επιστολή της Αστυνομικής Διεύθυνσης Αθηνών-Πειραιώς στον Υπαστυνόμο Πειραιώς στο έγγραφο με αρ. 8485/30.8.1857 που βρίσκεται στο ΑΔΠ, στον φάκελο 1856. Τέλος , ο τρόπος έκδοσης αδειών θα οριστικοποιηθεί και γίνεται πιο σύνθετος το έτος 1861, γεγονός που παρατηρείται από την καταγραφή επιστολής του Δημοτικού Μηχανικού στην Αστυνομική Διεύθυνση Αθηνών-Πειραιώς στο έγγραφο με αριθμ. 90/13.3.1861 (ΑΔΠ, Φάκελος 1861). Σταδιακά εισάγεται ένας πολύ πιο αυστηρός τρόπος ελέγχου αδειών, ακόμα δε και σε υφιστάμενα ακίνητα . Επομένως :

- ο ιδιοκτήτης πρέπει να καταθέσει την αίτηση του τουλάχιστον 15 ημέρες πριν την έναρξη των εργασιών, και « μη προφασιζόμενος ότι συμφώνησεν ήδη με τεχνίτας ».
- τα οικοδομικά σχέδια και οι τίτλοι ιδιοκτησίας είναι απαραίτητως συνημμένα στην Αίτηση.
- στις υποχρεώσεις του ιδιοκτήτη ανήκουν η προμήθεια πασσάλων για τη χάραξη ευθυγραμμίων, καθώς και η παρουσία του στην πρώτη αυτοψία .
- η δεύτερη αυτοψία λαμβάνει χώρα μετά την αποπεράτωση των θεμελίων.

Με βάση λοιπόν τις προηγούμενες αναφορές σχετικά με τη διαδικασία μπορεί να διαπιστωθεί ότι υπήρχε ιδιαίτερη αταξία μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών , απειρία φορέων (έλλειψη προγραμματισμού) και τυπικού ελέγχου να οδηγεί σε ασάφειες και καθυστερήσεις . Μια ακόμη απόδειξη της παραπάνω διαπίστωσης αποτελεί το έγγραφο με αριθμ. 21973/1842 (ΓΑΚ12, φάκελος Γραμματείας Εσωτερικών). Το έγγραφο αυτό είναι αχρονολόγητο και γραμμένο στη γαλλική γλώσσα, όπου μεταφραζόμενο φέρει τον τίτλο : « Σχέδιον Κανονισμού Οικοδομημάτων ». Το εν λόγω σχέδιο νόμου αποτελείται συνολικά από οκτώ (8) άρθρα. Στο πρώτο άρθρο τονίζεται μάλιστα ότι η δόμηση χωρίς άδεια αποτελεί παράνομη πράξη , η οποία στο μέλλον θα τιμωρείται με χρηματικό πρόστιμο. Επίσης γίνεται αναφορά στην αίτηση του ιδιώτη που ενδιαφέρεται να οικοδομήσει και η οποία πρέπει να είναι έγγραφη και να έχει υποβληθεί στη Γενική Διεύθυνση 13 του Νομού Αττικής. Στην αίτηση θα πρέπει να φαίνεται η θέση του οικοπέδου και το είδος της οικοδομής που θα κτιστεί με έμφαση το ύψος (ένας ή δύο όροφοι). Αν δεν υπάρχει κάποιο πρόβλημα, η Γενική Διεύθυνση στέλνει την αίτηση στην Οικοδομική Επιτροπή της πόλης . Τότε , ο Δημοτικός Μηχανικός, αφού κάνει αυτοψία στις χαράξεις και ευθυγραμμίες κατά μήκος της πρόσοψης , εγκρίνει την αίτηση και μαζί με ένα μέλος της Οικοδομικής Επιτροπής τη στέλνει στη διεύθυνση της Επαρχίας , η οποία τελικά χορηγεί εγγράφως πλέον την άδεια στον αιτούντα .

Μετά ο νομοθέτης αναφέρει ότι κάθε ιδιοκτήτης οφείλει να χαράζει με δικά του έξοδα τις ευθυγραμμίες του δρόμου κατά μήκος της πρόσοψης της οικίας του και σύμφωνα πάντα με το εκπονηθέν σχέδιο του υπολοχαγού Weiler (άρθ.6). Τέλος, στο επόμενο άρθρο 7 τονίζεται ότι η σύνταξη του φέρει και μέρος της ευθύνης για την επίβλεψη και καθοδήγηση των οικοδομικών εργασιών. Η συγκεκριμένη αυτή αναφορά οδηγεί στη διαπίστωση ότι η οργάνωση των τεχνικών υπηρεσιών είχε διπλή υπόσταση . Αυτό σημαίνει ότι ανάλογες αρμοδιότητες με τη Γραμματεία Εσωτερικών είχε και η Γραμματεία των Στρατιωτικών (υπουργείο άμυνας). Σύμφωνα με το β.δ./1.8.1833 (ΦΕΚ 31/4.10.1833) « περί συστάσεως

του Σώματος του Μηχανικού » οργανώθηκε υπηρεσία δημοσίων έργων με καθαρά στρατιωτική μορφή. Το Σώμα ήταν υπεύθυνο για όλα τα δημόσια έργα , πολιτικά, στρατιωτικά κ.ά. , τη σχεδίαση και διεύθυνση όλων των οικοδομών εκτός από αυτές της Αυλής (άρθ.12). Ο διοικητής του σώματος εδρεύει στην πρωτεύουσα, ενώ αξιωματικοί ορίζονται σε πρωτεύουσες νομών σε θέσεις Νομομηχανικών. Η παραπάνω σύνθεση πραγματοποιήθηκε, κυρίως, με Βαυαρούς αξιωματικούς. Η δημιουργία της συγκεκριμένης Υπηρεσίας εκείνη τη χρονική περίοδο είχε σαφέστατο λόγο ύπαρξης , εξαιτίας της απουσίας στο νέο κράτος των ειδικών τεχνικών επιστημόνων ή μηχανικών όπου θα είχαν τον ρόλο των συντακτών αρχιτεκτονικών , τοπογραφικών ή άλλων πιο ειδικών πολεοδομικών σχεδίων. Βέβαια στο ως άνω γεγονός συντέινε και το ότι δεν υπήρχαν ακόμη οργανωμένες τεχνικές σπουδές στη χώρα , με αποτέλεσμα οι θέσεις στο Σώμα του Μηχανικού να είναι επανδρωμένες κυρίως από ξένους αξιωματικούς .

Έπειτα, λοιπόν, από αυτή τη μικρή παρένθεση, που έγινε για το Σώμα του Μηχανικού, θα ολοκληρωθεί η περιγραφή που ξεκίνησε για το αδημοσίευτο αυτό σχέδιο νόμου με το τελευταίο του άρθρο (8ο), στο οποίο λέγεται ότι το διάταγμα θα δημοσιεύεται και θα τοιχοκολλείται, όπου είναι αυτό αναγκαίο. Τέλος, θα πρέπει να ειπωθεί ότι το νομοσχέδιο αυτό είναι μεν αχρονολόγητο όπως φαίνεται στο άρθ.3, αλλά είναι πολύ πιθανό να έχει γραφτεί το έτος 1841 ή και λίγο αργότερα εφόσον γίνεται λόγος για την Οικοδομική Επιτροπή της Πόλης που έχει καθοριστεί σύμφωνα με β.δ./2.12.1834 (ΦΕΚ 1/11.1.1835) «περί των κατά τον Πειραιά ιδιωτικών οικοδομών» (άρθ.8 , παρ.α').

Κατά τη βασιλεία του Γεωργίου του Α΄, το βασικό μέλημα είναι ο έλεγχος της εξέλιξης των πόλεων και η έντονη ανάγκη για αστικοποίηση. Αυτό σημαίνει ότι το παραπάνω διάστημα η εκπόνηση των σχεδίων πόλης βρίσκει μια κανονικότητα στον ρυθμό της , σε αντίθεση με την Οθωνική περίοδο , οπότε και αποτελεί μια σταθερή δραστηριότητα του Δημόσιου μηχανισμού. Σχετικά με τις ρυθμίσεις που αφορούσαν στα θέματα της ιδιωτικής οικοδόμησης την περίοδο αυτή (1863-1913), δεν προστίθεται κάτι καινούργιο , ούτε στο νομοθετικό πλαίσιο που αφορά στον τρόπο έκδοσης των αδειών οικοδομής αλλά και τον αρμόδιο φορέα που τις εγκρίνει . Το διάστημα που θα ακολουθήσει μετά την περίοδο του Γεωργίου Α΄ (ο οποίος δολοφονείται στη Θεσσαλονίκη το 1913) είναι εξαιρετικά κρίσιμο εξαιτίας μεγάλων αναταραχών στην πολιτική και κοινωνική ζωή του τόπου. Οι βασιλείς διαδέχονται ο ένας τον άλλο και οι κυβερνήσεις το ίδιο.

Το μόνο σημαντικό γεγονός – από άποψη νομοθετικού πλαισίου – ήταν η δημοσίευση του νόμου ν.ΔΝΤ΄/10.2.1912 «περί συστάσεως των Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ 58 Α/14.2.1912) όπου μέσω του άρθρου 208 καταργεί τον μέχρι τότε ν./27.12.1833 «περί συστάσεως των Δήμων», όπου προσδιόριζε τον αρμόδιο φορέα έγκρισης των αδειών. Από τότε και έπειτα λοιπόν ο φορέας θα αλλάξει και η αρμοδιότητα θα περάσει από τους Δήμους στα Γραφεία Σχεδίου Πόλεως του κάθε νομού , τα οποία θα υπαχθούν αργότερα στο νεοσύστατο υπουργείο Συγκοινωνιών (ίδρυση με το ν.276/1914).

Τέλος θα αναφερθεί ότι λίγο αργότερα τίθεται για πρώτη φορά η έννοια του όρου της άδειας εγκατάστασης ικριωμάτων σε εργασίες δόμησης μέσω του β.δ./10.10.1919 (ΦΕΚ 228 Α/16.10.1919) «περί υγιεινής και ασφάλειας των εργατών σε οικοδομές και παρόμοιες εργασίες.

Στο διάταγμα αναφέρονται οι κανόνες εγκατάστασης ικριωμάτων στις δομικές εργασίες, αλλά και η δυνατότητα του αρμόδιου γραφείου που εκδίδει τις άδειες να απαιτήσει την υποβολή μελέτης και σχεδίων στα οποία θα φαίνονται οι διατάξεις , οι διαστάσεις και οι υπολογισμοί των αναγκαίων ικριωμάτων που θα χρησιμοποιηθούν στο προς εκτέλεση έργο.