

## **ΣΤΕ 665/2018 [Παράνομη λόγω αναρμοδιότητας η απόφαση δημοτικού συμβουλίου για μεταφορά αγροτικών οδών]**

### **Περίληψη**

-Το οδικό δίκτυο υπόκειται σε συνολικό σχεδιάσμά και διαχείριση τόσο σε επίπεδο εθνικών ή επαρχιακών οδών, όσο και σε επίπεδο μονάδας τοπικής αυτοδιοικήσεως, προκειμένου για δημοτικές ή κοινοτικές οδούς. Στη διαχείριση περιλαμβάνεται και ο εκσυγχρονισμός του οδικού δικτύου, δηλαδή, και η τροποποίησή του με τη διάνοιξη νέας ή την κατάργηση υπάρχουσας οδού, προκειμένου τούτο να προσαρμοσθεί προς νέες ανάγκες και απαιτήσεις. Σε κάθε περίπτωση, τα κριτήρια σχεδιασμού και διαχειρίσεως του οδικού δικτύου πρέπει να είναι σαφή, εξειδικευμένα και να συνδέονται προς τα υπόλοιπα στοιχεία του χώροταξικού σχεδίου. Εξ άλλου, το οδικό δίκτυο ενός ΟΤΑ δεν αποτελεί τοπική του υπόθεση, εφ' όσον συνάπτεται τόσο με το υπόλοιπο δίκτυο της χώρας, όσο και με την προστασία των γεωσυστημάτων του φυσικού χώρου, τα οποία αποτελούν στοιχείο της εθνικής φυσικής κληρονομιάς. Για την πραγματοποίηση έργων οδοποιίας που αφορούν, μεταξύ άλλων, δημοτικές και κοινοτικές οδούς εκτός σχεδίων πόλεων ή ορίων οικισμών, καθώς και αγροτικές οδούς απαιτείται, κατ' αρχήν, να τηρηθεί προηγουμένως η διαδικασία της υποβολής περιβαλλοντικής έκθεσης ή προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης (Π.Π.Ε.Α.) και της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Αποκλείονται οι αποσπασματικές και απρογραμματίστες πράξεις διαχειρίσεως του οδικού δικτύου, όπως η διάνοιξη, διαπλάτυνση και κατάργηση οδών βάσει εντετοπισμένων εκτιμήσεων με γνώμονα την εξυπηρέτηση τοπικής ανάγκης, χωρίς υπολογισμό των ευρύτερων επιπτώσεων που αυτές ενδέχεται να έχουν.

-Κατά την έννοια των περιοριστικών της δομήσεως διατάξεων του π.δ. της 24.5.1985, οι οποίες αποβλέπουν, πρωτίστως, στη διαφύλαξη του ιδιαίτερου χαρακτήρα των εκτός σχεδίου περιοχών, η κατ'εξαίρεση επιτρεπόμενη στις περιοχές αυτές δόμηση τελεί υπό την προϋπόθεση ότι πληρούται πάντως, ο βασικός κανόνας της πολεοδομικής νομοθεσίας, κατά τον οποίο δομήσιμα είναι τα γήπεδα που έχουν πρόσωπο σε κοινόχρηστο χώρο νομίμως υφιστάμενο, μη προκύψαντα από ιδιωτική βούληση, διότι άλλως θα καθίστατο δυνατή η δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές υπό όρους ευνοϊκότερους, από την ανωτέρω άποψη, ακόμη και εκείνων που ισχύουν στις εντός σχεδίου περιοχές.

-Με τις διατάξεις του άρθρου 411 του Κ.Β.Π.Ν. (άρθ. 20 του ν.δ. της 17.7-16.8.1923), οι οποίες αποσκοπούν στην εξασφάλιση του αναγκαίου κρατικού ελέγχου επί του πολεοδομικού σχεδιασμού και της δομήσεως εν γένει, και, ειδικότερα, στην παρεμπόδιση της δημιουργίας ιδιωτικών σχεδίων ρυμοτομίας, απαγορεύθηκε, κατ' αρχήν,

από τη θέση τους σε ισχύ και εφεξής, η καθ' οιονδήποτε τρόπο δημιουργία οδών ή άλλων κοινοχρήστων χώρων με ιδιωτική βούληση. Εν όψει δε της διατυπώσεως και του σκοπού τους, οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται επί περιοχών ευρισκομένων είτε εντός είτε εκτός σχεδίου. Επιτρέπεται πάντως, κατά παρέκκλιση από την προαναφερθείσα απαγόρευση, η αναγνώριση από τη Διοίκηση κοινοχρήστων χώρων, κειμένων εκτός σχεδίου πόλεως, ως σχηματισθέντων από ιδιώτες προ της θέσεως σε ισχύ των εν λόγω απαγορευτικών διατάξεων.

-Ενώ οι ανωτέρω διατάξεις του ν. 3155/1955 και του π.δ. της 24-31.5.1985 θεσπίζουν ειδική διαδικασία για την κήρυξη και τον καθορισμό των εθνικών και επαρχιακών οδών, δεν προβλέπουν διαδικασία «χαρακτηρισμού» οδών ως δημοτικών ή κοινοτικών (και αγροτικών - οι οποίες πάντως αποτελούν ιδιαίτερη κατηγορία και δεν καθιστούν οικοδομήσιμα τα γήπεδα ή διαδικασία «μεταφοράς» των οδών αυτών, ούτε τέτοια διαδικασία προβλέπεται από άλλη διάταξη της κείμενης νομοθεσίας. Εν όψει τούτων είχε γίνει δεκτό ότι η ύπαρξη δημοτικής ή κοινοτικής (και αγροτικής) οδού είναι ζήτημα πραγματικό, το οποίο κρίνεται παρεμπιπτόντως από την αρμόδια για την έκδοση οικοδομικής άδειας πολεοδομική υπηρεσία, επιφυλασσομένου του δικαιώματος των ιδιοκτητών των ακινήτων, οι οποίοι θίγονται από την σχετική κρίση, να προσφύγουν στα πολιτικά δικαστήρια προς προστασία των δικαιωμάτων τους. Όμως, δεδομένου ότι α) εκ του Συντάγματος προκύπτει κατά τα εκτεθέντα, joint- χρέωση συνολικού σχεδιασμού του οδικού δικτύου, ο οποίος πρέπει να εξειδικεύεται μέχρι το επίπεδο δήμου ή κοινότητας και β) η αναγνώριση, κάρτηρηση κ.λπ. δημοτικής ή κοινοτικής οδού έχει σοβαρές συνέπειες, μεταξύ άλλων, ως προς τη δόμηση των παρόδιων ακινήτων και την πολεοδομική και χωροταξική διαρρύθμιση της περιοχής, η επίλυση του ζητήματος της υπάρξεως ή μη δημοτικής ή κοινοτικής οδού δεν μπορεί να επιλύεται κατά περίπτωση, επ' ευκαιρία συγκεκριμένης υποθέσεως, με κίνδυνο εκδόσεως αποσπασματικών και αντιφατικών αποφάσεων, αλλά πρέπει να τέμνεται εγκύρως με την έκδοση πολιτειακής πράξεως ανεξαρτήτως του χαρακτήρα της οδού. Διαφορετικό δε είναι το ζήτημα της τυχόν υπάρξεως ιδιωτικών δικαιωμάτων, για τα οποία αρμόδια είναι τα πολιτικά δικαστήρια. Η εν λόγω ρύθμιση, δεδομένου ότι συνιστά άσκηση αρμοδιότητας πολεοδομικού σχεδιασμού που δεν έχει εντοπισμένο χαρακτήρα, μπορεί να ενεργείται το πρώτον α) είτε με π.δ. καθορισμού του οδικού δικτύου επιπέδου τουλάχιστον Ο,Τ.Α., κατ' αναλογία των ισχυόντων επί αναγνωρίσεως εθνικών και επαρχιακών οδών εν συνεχεία δε, προκειμένου περί εντοπισμένων ρυθμίσεων, με πράξη του αρμόδιου για τον πολεοδομικό σχεδιασμό οργάνου, πλην αν πρόκειται περί προστατευόμενων περιοχών, οπότε απαιτείται, π.δ. κατά τα εκτεθέντα, είτε β) με την ενσωμάτωσή της σε ευρύτερο σχεδιασμό, θεσπιζόμενο με πράξη του αρμόδιου κρατικού οργάνου. Πάντως, μέχρι την κατά τα ανωτέρω ολοκλήρωση του συνολικού σχεδιασμού του οδικού δικτύου, η οποία πρέπει να λάβει χώρα εντός εύλογου χρόνου από την έκδοση της παρούσας αποφάσεως, με την οποία το πρώτον διευκρινίζονται τα σχετικά θέματα, είναι ανεκτή η κατά περίπτωση αναγνώριση δημοτικών κλπ οδών με πράξη του κατά περίπτωση αρμόδιου

οργάνου πολεοδομικού σχεδιασμού, κατά τις διακρίσεις του ν. 2831/2000 και σύμφωνα με τα κριθέντα με την απόφαση 3661/2005 Ολομ. του Δικαστηρίου. Τέλος, κατά το αυτό μεταβατικό διάστημα, ειδικές αρμοδιότητες εξακολουθούν να ασκούνται κατά τα προβλεπόμενα στις οικείες διατάξεις, όπως λ.χ. η αρμοδιότητα αναγνώρισης δημοτικής ή κοινοτικής οδού κατ' άρθρο 162 του ΚΒΠΝ (1 του π.δ. της 24-31.5.1985), ασκούμενη με την έκδοση, καθώς και η αρμοδιότητα του άρθρου 20 του ν.δ. της 17.7.1923, η οποία ασκείται με πράξη του αρμόδιου Υπουργού.

-Το Δημοτικό Συμβούλιο αποφάσισε την «μεταφορά» αγροτικών οδών που διέρχονται μέσω του ακινήτου της αιτούσας, δηλαδή την κατάργηση υπαρχουσών κοινόχρηστων αγροτικών οδών, ανηκουσών στην κυριότητα του Δήμου, και, σε αντικατάσταση αυτών, την δημιουργία νέων αγροτικών οδών εις βάρος της ιδιοκτησίας της αιτούσας, οι οποίες θα τεθούν ομοίως στην κοινή χρήση. Με τα δεδομένα όμως αυτά, ο Δήμος αναρμοδίως ενέκρινε την κατάργηση και τη δημιουργία αγροτικών οδών, διότι η σχετική αρμοδιότητα ασκείται με πράξη του αρμόδιου για τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό οργάνου. Περαιτέρω, αναρμοδίως ο Δήμος επελήφθη του ζητήματος της δημιουργίας κοινοχρήστων χώρων αγροτικών οδών με παραχώρηση ιδιωτικών εκτάσεων της αιτούσας, διότι το ζήτημα αν η εν λόγω παραχώρηση είναι νόμιμη και αν δι' αυτής σχηματίζονται νέοι κοινόχρηστοι χώροι με σκοπό την δημιουργία ιδιωτικού σχεδίου ρυμοτομίας ή όχι κρίνεται από το όργανο και με την διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 411 παρ. 4 του Κ.Β.Π. Ν. Επομένως, η απόφαση αυτή του Δημοτικού Συμβουλίου ορθώς ακυρώθηκε.

**Πρόεδρος:** Αθ. Ράντος

**Εισηγητής:** Θ. Αραβάνης

*Το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή της από το Δικαστήριο.*