

# **Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΡΣΗ ΡΥΜΟΤΟΜΙΚΩΝ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΕΩΝ -ΜΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ- (Απρίλιος 2007)**

**Συγγραφέας:** ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΓΩΓΟΣ

## *1. Εισαγωγικά*

Η συγκριτικά υψηλή συχνότητα της έκδοσης δικαστικών αποφάσεων που υποχρεώνουν τη διοίκηση να άρει ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις συνδέεται σε μικρότερο βαθμό με τα νομικά προβλήματα του σχεδιασμού και περισσότερο με τις πρακτικές δυσκολίες εφαρμογής της πολεοδομικής πολιτικής. Τα σχέδια πόλεως συχνά εφαρμόζονται όσον αφορά τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και κοινωφελών εγκαταστάσεων μόνον με μεγάλη χρονική καθυστέρηση επειδή, ελλείψει χρημάτων<sup>[1]</sup>, είτε δεν προωθείται από τον οικείο δήμο η διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης είτε δεν καταβάλλονται εντός της συνταγματικής προθεσμίας οι αποζημιώσεις που προσδιορίστηκαν από τα δικαστήρια.

Η χρονική επιμήκυνση της πραγματοποίησης των προβλέψεων του σχεδίου αποβαίνει βεβαίως -για λόγους προφανείς- εις βάρος του οικιστικού περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα όμως, η αδυναμία συντέλεσης των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων που προβλέφθηκαν από το σχέδιο (στην περίπτωση των κοινόχρηστων χώρων) ή και επιβάλλονται βάσει αυτού (στην περίπτωση της απαλλοτρίωσης χώρων για κοινωφελείς σκοπούς) επιβαρύνει κατά τρόπο αδικαιολόγητο τους ιδιοκτήτες των θιγομένων ακινήτων, οι οποίοι για μεγάλο χρονικό διάστημα ούτε αποζημίωση λαμβάνουν ούτε μπορούν να αξιοποιήσουν την ιδιοκτησία τους με τον τρόπο που επιθυμούν. Σε μια σειρά από περιπτώσεις απορρέει έτσι από τη συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας η υποχρέωση της διοίκησης να εκδώσει πράξη με την οποία ανακαλείται (αίρεται) η αναγκαστική απαλλοτρίωση και τροποποιείται αντίστοιχα το σχέδιο πόλεως, κατά τρόπον ώστε το ακίνητο να τεθεί εκ νέου στην ελεύθερη διάθεση του ιδιοκτήτη<sup>[2]</sup>. Ειδικότερα:

α. Μία πρώτη περίπτωση είναι εκείνη όπου δεν καταβάλλεται στον ιδιοκτήτη η οφειλόμενη αποζημίωση εντός της δεκαοκτάμηνης προθεσμίας που προβλέπει το Σύνταγμα, οπότε ανακαλείται «αυτοδικαίως» η αναγκαστική απαλλοτρίωση. Εδώ η νομολογία δέχεται ότι μετά τη δικαστική βεβαίωση της ανάκλησης, η διοίκηση υποχρεούται χάριν της ασφάλειας δικαίου να εκδώσει ρητή πράξη, η οποία θα ανακαλεί τη ρυμοτομική απαλλοτρίωση και θα τροποποιεί το σχέδιο πόλεως, ούτως ώστε να αποδεσμευθεί το ακίνητο και να εκλείψει κάθε αμφιβολία περί το κύρος και το ειδικότερο περιεχόμενο των ρυθμίσεων του ρυμοτομικού σχεδίου[3].

β. Περαιτέρω, σύμφωνα με πάγια νομολογία, η συνταγματική προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας υποχρεώνει επίσης τη διοίκηση να άρει ρυμοτομική απαλλοτρίωση που δεν συντελείται επί μακρό χρονικό διάστημα, το οποίο υπό τις ιδιαίτερες συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση υπερβαίνει το εύλογο. Σε συμμόρφωση δε προς τη δικαστική απόφαση που ακυρώνει την άρνηση ή παράλειψη άρσης της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης υφίσταται υποχρέωση προς έκδοση διοικητικής πράξης, με την οποία να αίρεται η ρυμοτομική απαλλοτρίωση και να τροποποιείται αντίστοιχα το σχέδιο πόλεως ή η πολεοδομική μελέτη[4].

γ. Συναφής τέλος, αν και όχι απολύτως ταυτόσημη, είναι και η προβληματική που εμφανίζεται σε σχέση με πολεοδομικά βάρη, όπου ως τέτοια εννοούμε την πρόβλεψη στο σχέδιο ότι ορισμένο ακίνητο προορίζεται για την εξυπηρέτηση κοινωφελούς σκοπού. Στην περίπτωση αυτή η πρόβλεψη του σχεδίου δεν συνεπάγεται μεν κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης -η οποία απαιτεί διακριτή πράξη της διοίκησης[5]- πλην όμως επιφέρει ουσιώδη περιορισμό των δικαιωμάτων του ιδιοκτήτη. Εν προκειμένω, η νομολογία δέχεται ότι, εάν η δέσμευση του ακινήτου διατηρηθεί πέρα από τα εύλογα, ανά περίπτωση, χρονικά όρια χωρίς να προωθείται η διαδικασία της κήρυξης και συντέλεσης της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, τότε το οικονομικό και νομικό βάρος που προκύπτει για την ιδιοκτησία έρχεται σε αντίθεση προς τη συνταγματική προστασία της. Έτσι, ανακύπτει υποχρέωση της διοίκησης να εκδώσει, ύστερα από σχετική αίτηση του ιδιοκτήτη, κατάλληλη τροποποιητική πράξη του σχεδίου[6].

Στις περιπτώσεις αυτές η δικαστική απόφαση περί άρσης της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης δεν επιφέρει την πλήρη αποκατάσταση της νομιμότητας στην πληγείσα ιδιοκτησία· για να επέλθει το αποτέλεσμα αυτό απαιτείται μια θετική

διοικητική πράξη συμμόρφωσης[7] προς την απόφαση του δικαστηρίου που ακυρώνει τη ρητή άρνηση ή παράλειψη άρσης της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης λόγω ρυμοτομίας, ακόμη και στις περιπτώσεις όπου η δικαστική απόφαση βεβαιώνει την «αυτοδίκαιη», σύμφωνα με το ουσιαστικό δίκαιο, άρση της απαλλοτρίωσης. Χάριν της προστασίας της ιδιοκτησίας, η διοίκηση υποχρεούται να τροποποιήσει το σχέδιο, γεγονός πάντως που συνεπάγεται τη μείωση των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων[8], όταν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις επανεπιβολής της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης[9].

### 2. Το πρόβλημα της εξεύρεσης του αρμόδιου οργάνου προς άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης

Η προβληματική ως προς τη διοικητική αρμοδιότητα άρσης των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων -όπως και των ρυμοτομικών βαρών- συνδέεται τόσο με την κατανομή αρμοδιοτήτων στο ουσιαστικό πολεοδομικό δίκαιο, όσο και με αναγκαιότητες δικονομικού χαρακτήρα. Ειδικότερα, προκειμένου να επιτύχει την έκδοση δικαστικής απόφασης με την οποία να ακυρώνεται η παράλειψη της ρητής άρνησης ή παράλειψης της διοίκησης να προβεί στην άρση ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ή βάρους, ο ενδιαφερόμενος οφείλει προηγουμένως να υποβάλει αντίστοιχη αίτηση στην αρμόδια διοικητική αρχή. Μόνον αρμόδιο όργανο μπορεί να εκδώσει εκτελεστή απορριπτική πράξη δεκτική προσβολής με διαπλαστικό ένδικο βοήθημα, ενώ αναρμόδια αρχή μπορεί νόμιμα να αρνηθεί να υπεισέλθει στο αίτημα[10]. Ο προσφεύγων ιδιώτης φέρει το βάρος εξεύρεσης της διοικητικής αρχής που είναι αρμόδια για την ικανοποίηση του αιτήματός του ιδίως στην παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας: Η τρίμηνη προθεσμία για τη συντέλεση της παράλειψης κινείται μόνον από την υποβολή της αίτησης στο αρμόδιο όργανο. Βεβαίως, υπό τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 4 παρ. 1) το αναρμόδιο όργανο υποχρεούται να παραπέμψει το αίτημα στην αρμόδια αρχή, οπότε η προθεσμία προσβολής της παράλειψης κινείται από τον χρόνο πραγματικής περιέλευσης της αίτησης στο αρμόδιο όργανο[11].

Η ορθή κρίση περί της διοικητικής αρχής, ενώπιον της οποίας πρέπει να υποβληθεί το αίτημα για την άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ή του πολεοδομικού βάρους, αποδεικνύεται δυσχερής στο ελληνικό πολεοδομικό δίκαιο. Οι αρμοδιότητες έγκρισης -αντίστοιχα δε και τροποποίησης- πολεοδομικών σχεδίων είναι περίπλοκες και αποδείχθηκαν ευμετάβλητες στον χρόνο. Η προβληματική

εστιάζεται προπάντων στις αρμοδιότητες των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής κρατικής διοίκησης, όπως αυτές μεταβλήθηκαν μετά από αλληπάλληλες παρεμβάσεις του νομοθέτη, αλλά και της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Θα ήταν ίσως κουραστική εν προκειμένω μια αναλυτική αναφορά στην εξέλιξη των διοικητικών αρμοδιοτήτων για την τροποποίηση πολεοδομικών σχεδίων[12]. Κρίσιμη καμπή στην προβληματική στάθηκε πάντως η περιέλευση στους οργανισμούς της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης της αρμοδιότητας έγκρισης και τροποποίησης πολεοδομικών σχεδίων, την οποία προηγουμένως ασκούσαν οι νομάρχες ως όργανα της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού -έστω και περιορισμένης γεωγραφικά κλίμακας- θεωρήθηκε ως αντισυνταγματική από τη νομολογία, ιδίως όσον αφορά περιοχές που χρήζουν ειδικής προστασίας για λόγους αρχαιολογικούς, αρχιτεκτονικούς, παραδοσιακούς, τουριστικούς, προστασίας φυσικού περιβάλλοντος, εξασφάλισης του ιδιαίτερου τοπίου και φυσικού κάλλους και ανάπτυξης του παραθερισμού λόγω της παράκτιας θέσης του οικισμού[13]. Εν μέρει υπό την πίεση και της νομολογίας αυτής, ο νομοθέτης της περιόδου 1997-2002 προέβη σε αλληπάλληλες μεταβολές των αρμοδιοτήτων σε θέματα έγκρισης και τροποποίησης σχεδίων, επιλέγοντας τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της κεντρικής διοίκησης, της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το πρόβλημα απασχόλησε και τον αναθεωρητικό νομοθέτη του 2001, ο οποίος έκρινε αναγκαίο να παρέμβει στο άρθρο 102 παρ. 1 Συντ.· η νέα συνταγματική ρύθμιση επιτρέπει με νόμο την ανάθεση στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους. Ακολουθώντας τη συνταγματική αναθεώρηση, το άρθρο 10 ν. 3044/2002 μοιράζει τις αρμοδιότητες τροποποίησης εγκεκριμένων σχεδίων πόλεως ανάμεσα στους νομάρχες, τους Γενικούς Γραμματείς της οικείας Περιφέρειας και τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ με κριτήρια την αγροτική ή μη φύση του οικισμού, την απόσταση από την ακτή και κεντρικούς οδικούς άξονες στους Νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης, καθώς και την περιβαλλοντική ευαισθησία της περιοχής (περιοχές φυσικού κάλλους, δάση, αρχαιολογικοί χώροι κ.λπ.). Αμφισβητήσεις σχετικά με την αρμοδιότητα τροποποίησης πολεοδομικών σχεδίων προέκυψαν και υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς, ιδίως όσον αφορά τους πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους ΟΤΑ[14], φαίνεται όμως να φθάνουν σε μία προσωρινή[15] κατάληξη με την απόφαση 3661-4/2005 της Ολομέλειας ΣτΕ[16]. Ο κανόνας που τίθεται πλέον είναι ότι η

τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεως, οιασδήποτε κλίμακας, ακόμη και χωρίς καθορισμό όρων δόμησης, επέρχεται καταρχήν με Προεδρικό Διάταγμα· κατ' εξαίρεση όμως, η όλως εντετοπισμένη τροποποίηση σχεδίου, όπως αυτή με την οποία αίρεται ρυμοτομική απαλλοτρίωση, μπορεί να ανατεθεί από τον νομοθέτη και σε διοικητικά όργανα κατώτερα του Προέδρου της Δημοκρατίας, διότι δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό, αλλά εξομοιώνεται με πράξη εφαρμογής του σχεδίου, καθώς διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού που έχει ήδη πραγματοποιηθεί. Εντούτοις και πάλι, σε προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας τους, τροποποιήσεις εγκεκριμένων σχεδίων μπορεί να διενεργούνται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

Με τα δεδομένα αυτά, το βάρος εύρεσης του αρμοδίου για την άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης οργάνου της διοίκησης δεν μπορεί παρά να είναι δυσανάλογο για τον ιδιώτη διάδοχο, τυχόν δε σφάλμα του συνεπάγεται κατά κανόνα το απαράδεκτο του ενδίκου βοηθήματος. Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας κινδυνεύει έτσι να ματαιωθεί εξαιτίας ενός τεχνικού σφάλματος, το οποίο οφείλεται λιγότερο στην απροσεξία του ενδιαφερόμενου ιδιώτη και περισσότερο στην πολυπλοκότητα και τον κατακερματισμό του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου.

### *3. Η συνολική ευθύνη της διοίκησης προς άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης*

#### 3.1. Η νομολογιακή λύση

Με αφετηρία το 1993 διαμορφώθηκε στη νομολογία του ΣτΕ μια ιδιαίτερα επιεικής προσέγγιση, η οποία θέτει στο περιθώριο την εξεύρεση του οργάνου της διοίκησης που είναι ακριβώς αρμόδιο για την άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης, χάριν της ουσιαστικής προστασίας του ιδιώτη. Η απόφαση αρχής ΣτΕ 3128/1993 εκδόθηκε σε μια υπόθεση όπου ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε αίτηση άρσης ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης αρχικά στο ΥΠΕΧΩΔΕ και λίγους μήνες αργότερα στον οικείο νομάρχη, άσκησε δε ξεχωριστές αιτήσεις ακυρώσεως κατά των δύο παραλείψεων που προέκυψαν. Το Συμβούλιο αποφάνθηκε ότι κατά την έννοια των διατάξεων που διέπουν την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας ως «αρχή» που είναι αρμόδια και υποχρεούται για την άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης νοείται όχι μόνον ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων αλλά και ο νομάρχης, ο

έπαρχος, καθώς και ο οικείος δήμος. Είναι δε αδιάφορο για την κίνηση της προθεσμίας και την εκπλήρωση της υποχρέωσης της Διοίκησης σε ποία από τις αρχές αυτές κατατίθεται η αίτηση του ενδιαφερομένου, δεδομένου ότι αυτή πρέπει μεν να διαβιβασθεί περαιτέρω και να περιέλθει στο κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο, χωρίς όμως εντεύθεν να επηρεάζεται η έναρξη και η κίνηση της προθεσμίας. Έναντι του ενδιαφερομένου η διοίκηση υπέχει «ως τοιαύτη» την υποχρέωση να άρει τη ρυμοτομική απαλλοτρίωση, και επομένως η υποχρέωσή της γεννάται αμέσως μόλις οχληθεί οποιοδήποτε από τα εν λόγω, κατ' αρχήν αρμόδια, όργανα[17].

Η λύση αυτή, η οποία δόθηκε αρχικά για την άρση ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων λόγω παρόδου του ευλόγου χρόνου χωρίς να γίνει προσδιορισμός της αποζημίωσης, επεκτάθηκε κατόπιν και στην υποχρέωση τροποποίησης του σχεδίου μετά τη δικαστική βεβαίωση της αυτοδίκαιης ανάκλησης της απαλλοτρίωσης λόγω μη καταβολής της αποζημίωσης εντός της 18μηνιαίας προθεσμίας[18]. Στον ίδιο ευεργετικό για τους ιδιώτες κανόνα περιελήφθη τέλος και η περίπτωση της άρσης της δέσμευσης ακινήτου για κοινωφελείς σκοπούς[19], η οποία όπως είδαμε συνεπάγεται την τροποποίηση του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως.

### 3.2. Η αρμοδιότητα άρσης ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ως τμήμα της ευθύνης για την πραγματοποίηση των προβλέψεων του σχεδίου

Η νομολογία αυτή έχει μια ευρύτερη σημασία από την επίλυση με επιεική τρόπο για τους προσφεύγοντες ενός σημαντικού πρακτικού προβλήματος. Έχει κανείς την εντύπωση ότι διαγράφεται μία νέα έννοια, η «κατ' αρχήν αρμοδιότητα» προς τροποποίηση πολεοδομικού σχεδίου. Βεβαίως, η διοικητική αρμοδιότητα συνδέεται κατά την κλασική αντίληψη άρρηκτα με *ορισμένο όργανο* της διοίκησης[20], το οποίο βαρύνεται με τη διενέργεια των πραγματικών και νομικών συλλογισμών που απαιτούνται για την άσκησή της, και του οποίου η νόμιμη υπόσταση ασκεί καθοριστική επίδραση στη νομιμότητα της διοικητικής πράξης. Παράλληλα, στη διοικητική δικονομία καθοριστική σημασία έχει η έννοια του νομικού προσώπου (εν προκειμένω δημοσίου δικαίου), διότι συνδέεται με την ιδιότητα του διαδίκου. Όμως, στην περίπτωση της άρσης ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων οι σχολιαζόμενες αποφάσεις στηρίζονται στη σκέψη ότι η σχετική παράλειψη δεν βαρύνει μεμονωμένα

όργανα, ούτε τα νομικά πρόσωπα στα οποία αυτά ανήκουν, αλλά τη «διοίκηση ως τοιαύτη», στην οποία περιλαμβάνεται μια σειρά από όργανα διαφορετικών νομικών προσώπων.

Πρέπει να παρατηρήσει κανείς ότι εν προκειμένω, παρά τα φαινόμενα, δεν έχουμε στην πραγματικότητα ένα νέο, γνήσιο, είδος διοικητικής αρμοδιότητας. Αρμοδιότητα σημαίνει πρώτιστα την ικανότητα που απονέμουν κανόνες δικαίου σε ορισμένο όργανο για την έγκυρη παραγωγή ορισμένης διοικητικής πράξης (Μ. Στασινόπουλος[21]) [22]. Η εξουσία προς έκδοση διοικητικών πράξεων θεμελιώνεται σε κανόνες δικαίου και μόνον, και όχι στην ίδια τη δικαστική απόφαση, η οποία περιέχει διάγνωση του ισχύοντος δικαίου. Το γεγονός ότι ακυρώνεται η παράλειψη της διοίκησης, συνολικά, να προβεί σε κατάλληλη διόρθωση του πολεοδομικού σχεδίου δεν σημαίνει ότι κάθε ένα από τα αναφερθέντα διοικητικά όργανα αποκτά την εν λόγω αρμοδιότητα, εφόσον δεν την έχει παραχωρήσει ο νομοθέτης.

Το περιεχόμενο της νομολογίας αυτής είναι ότι ειδικά για την εφαρμογή των προϋποθέσεων που θέτουν οι δικονομικές διατάξεις για τη θεμελίωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας είναι αδιάφορη, γιατί είναι ιδιαζόντως περίπλοκη και αναξιόπιστη, η κατανομή της εξουσίας τροποποίησης του σχεδίου μεταξύ των διαφορετικών οργάνων της διοίκησης. Το βάρος εύρεσης του αρμοδίου οργάνου μεταφέρεται από τον ιδιώτη στα όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης και κρατικής εξουσίας που δραστηριοποιούνται στην πολεοδομία, τα οποία και εάν δεν είναι αρμόδια οφείλουν να παραπέμπουν την αίτηση. Στην πραγματικότητα, περιγράφεται εν προκειμένω ένα είδος γενικότερης ευθύνης που ανήκει από κοινού σε περισσότερες διοικητικές αρχές για τη διαχείριση αρμοδιοτήτων στον χώρο του πολεοδομικού σχεδιασμού, ευθύνη η οποία τις καθιστά κατάλληλους αποδέκτες του αιτήματος για την άρση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Με άλλες λέξεις: ο (εν στενή εννοία αναρμόδιος) δήμος δεν παραλείπει την άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης, η υποβολή όμως της σχετικής αίτησης σε αυτόν αρκεί κατά την ως άνω νομολογία για να κινήσει την προθεσμία συναγωγής της παράλειψης άρσης της απαλλοτρίωσης, στην οποία υποπίπτει συνολικά η διοίκηση[23].

Η διαπίστωση αυτή σημαίνει ότι κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του νομολογιακού κανόνα που έθεσε η ΣΤΕ 3128/1993 δεν ενδιαφέρει τελικά εάν το όργανο, στο οποίο κατατέθηκε η αίτηση, είναι ή ήταν στο παρελθόν πράγματι

αρμόδιο. Αυτό που συνδέει τα μνημονευόμενα στις αποφάσεις αυτές όργανα, τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ, τον νομάρχη, τον οικείο δήμο και τον έπαρχο είναι η συμμετοχή στις ευθύνες του πολεοδομικού σχεδιασμού της οικείας περιοχής. Αυτό είναι ιδιαίτερα σαφές όσον αφορά τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι στερούνται μεν γενικά αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού και μπορούν να ασκήσουν αρμοδιότητες μόνον εφαρμογής των σχεδίων· όμως το γεγονός αυτό δεν μειώνει τη βαρύτητα της συμμετοχής τους στις συνολικές ευθύνες κατά τη διαμόρφωση των σχεδίων: Ο πολίτης αντιλαμβάνεται τη διαδικασία έγκρισης, όπως και τροποποίησης, του σχεδίου πόλεως διαμέσου της δημοσίευσης στο δημοτικό κατάστημα και των ενστάσεων που κατατίθενται στον οικείο δήμο κατά το άρθρο 3 ν.δ./τος της 17.7.1923, καθοριστική δε σημασία έχει και η γνωμοδότηση που διατυπώνει το δημοτικό συμβούλιο. Κυρίως όμως, η πραγματοποίηση ή μη της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης εξαρτάται από τον οικείο δήμο, διότι αυτός βαρύνεται κατά κανόνα με το διαδικαστικό και -προπάντων- οικονομικό βάρος της προώθησης και συντέλεσής της. Εάν πράγματι ακυρωθεί από το δικαστήριο η παράλειψη άρσης της απαλλοτρίωσης, η νέα κήρυξή της επιτρέπεται μόνον αφενός εάν στοιχειοθετείται επαρκώς σοβαρή πολεοδομική ανάγκη που πρόκειται να ικανοποιηθεί, αφετέρου δε εάν προκύπτει πρόθεση και δυνατότητα για την άμεση συντέλεσή της με καταβολή της αποζημίωσης[24]. Το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα για την τροποποίηση του σχεδίου, συνήθως το ΥΠΕΧΩΔΕ, κρίνει μεν επί των ζητημάτων αυτών, όμως εν τέλει η κρίση του αναφέρεται σε επιχειρήματα που διατυπώνει το οικείο δημοτικό συμβούλιο κατά την άσκηση της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας, καθώς και στις οικονομικές δυνατότητες του δήμου, όπως αυτές προκύπτουν ιδίως από τις συναφείς προβλέψεις του προϋπολογισμού του.

#### *4. Το θεωρητικό έρεισμα: Η αρχή της ενότητας της διοίκησης*

Η παραπεμπτική στην επταμελή σύνθεση απόφαση ΣΤΕ 1331/1993, επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση αρχής ΣΤΕ 3128/1993, θεμελιώνει τη συνολική ευθύνη ποικίλων διοικητικών οργάνων για την άρση ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης στην αρχή της ενότητας της διοίκησης. Η γενική αυτή αρχή του διοικητικού δικαίου δεν είναι καθόλου άγνωστη στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σημαντική είναι η παρουσία της λ.χ. στις αποφάσεις που έχουν ως αντικείμενο τη δυνατότητα άσκησης ενδοστρεφών ενδίκων βοηθημάτων από διοικητικές αρχές. Έτσι, στην πρόσφατη



απόφαση της Ολομέλειας 677/2005[25] η διοίκηση αντιμετωπίζεται, παρά την εσωτερική της διάρθρωση, ως ενιαία, κατά τρόπον ώστε οι πράξεις κάθε διοικητικού οργάνου, ατομικού ή συλλογικού -και χωρίς να ενδιαφέρει η φύση της ασκούμενης δραστηριότητας- να είναι πράξεις μιας ενιαίας διοίκησης. Ως συνέπεια δε της αρχής της ενότητας της διοίκησης συνάγεται η απαγόρευση της ενδοστρεφούς δίκης, απαγόρευση την οποία δύναται να διασπάσει μόνον νομοθετική ρύθμιση[26].

Από την άλλη πλευρά, στην ελληνική θεωρία του διοικητικού δικαίου η αρχή της ενότητας της διοίκησης διάγει έναν μάλλον λανθάνοντα βίο[27]. Αντιθέτως μάλιστα, η δεκαετία του 1990, με αποκορύφωμα την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση, χαρακτηρίσθηκε προπάντων από φυγόκεντρες τάσεις στο πεδίο της διοικητικής οργάνωσης, ιδίως με την ίδρυση πλειάδας ανεξάρτητων αρχών. Από νομική άποψη, η εκτελεστική εξουσία υπόκειται λοιπόν τόσο σε κεντρομόλες τάσεις, τις οποίες περιγράφει η αρχή της ενότητας της διοίκησης, όσο και σε κεντρόφυγες, οι οποίες προκύπτουν ιδίως από την ανάγκη του κράτους να ανταποκριθεί σε νεότερες και διαρκώς διαφοροποιούμενες ανάγκες της κοινωνίας και -ιδίως- του πολιτικού συστήματος.

Στην προκείμενη περίπτωση της άρσης ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων, η απαίτηση ενιαίας αντιμετώπισης της διοίκησης προκύπτει ως συνέπεια της συνταγματικής προστασίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Εφόσον η απαίτηση υποβολής της αίτησης στο αρμόδιο διοικητικό όργανο θέτει, ακριβώς λόγω της προβληματικής κατανομής αρμοδιοτήτων σε θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού, σε σοβαρό κίνδυνο το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, καθίσταται αναγκαία η ένταξη όλων των οργάνων που συμμετέχουν στην ευθύνη διαμόρφωσης του σχεδίου σε μία ενότητα. Αυτό δεν σημαίνει πάντως ότι η προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων συνηγορεί πάντοτε προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της ενότητας της διοίκησης. Λ.χ. η προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας συνδέεται από το άρθρο 16 Συντ. σαφώς με τη διοικητική αυτοτέλεια των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων[28]· και στην περίπτωση αυτή όμως, η ανάγκη διατήρησης της ενότητας του κράτους επιβάλλει τη θέσπιση και διατήρηση της εποπτείας νομιμότητας επί της λειτουργίας των πανεπιστημίων από την κεντρική διοίκηση[29]. Στη νομική αντίληψη του κράτους συνυπάρχουν έτσι οι ιδέες της ενότητας, αλλά και της εσωτερικής διαφοροποίησης του διοικητικού μηχανισμού. Αποφασιστική σημασία για την επίλυση ορισμένου νομικού προβλήματος αποκτά η αρχή της ενότητας της διοίκησης, όταν

αυτό απαιτείται από την προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων ή την επιταγή δημοκρατικής νομιμοποίησης της εκτελεστικής λειτουργίας[30].

Εισήγηση στο Συνέδριο της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών στα Χανιά, 3-5 Νοεμβρίου 2006.

[1] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, Αθήνα 1997, σ. 234.

[2] Σχετικά βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλου, Εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων Ι, Αθήνα 1993, σ. 57 επ.

[3] Ενδεικτικά ΣτΕ 3570/2002, 2006, 1446/1998, 557/1993, 3729/1992.

[4] ΣτΕ 768/2005, 3269, 2499/2003, 2898, 894/2002, 1686/2000, 3648/1999, ΤοΣ 2000, σ. 185, ΣτΕ 2836/1999, 2682/1999, ΔιΔικ 12 (2000), σ. 628, ΣτΕ 1639/1998, 642/1998, ΔιΔικ 12 (2000), σ. 664, ΣτΕ 4444/1997, ΔιΔικ 12 (2000), σ. 627, ΣτΕ 3481, 2075, 2016/1997, ΔιΔικ 12 (2000), σ. 625, ΣτΕ 1531/1997, ΔιΔικ 12 (2000), σ. 653, ΣτΕ 385/1997, ΔιΔικ 12 (2000), σ. 629, ΣτΕ 6493, 2164, 245/1995, 5611, 3559, 2776/1996, 3582-6/1994, 3146/1992 κ.λπ.

[5] Β. Σκουρής, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Θεσσαλονίκη 1991, σ. 147 επ., Χριστοφιλόπουλος, Εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων Ι, σ. 45 επ. Επίσης βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, Οι νέες αρμοδιότητες των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων σε θέματα πολεοδομικού και οικοδομικού δικαίου, ΕλλΔνη 2003, σ. 34 επ. (40). Από την πάγια νομολογία τελείως ενδεικτικά ΣτΕ 2142/2003, 2197/1996, 2637, 2555/1993, 3146/1992, 3707, 1795/1990, 3586, 2160, 1769/1989 κ.λπ.

[6] ΣτΕ 2142/2003, 2836, 1117/1999, 2014/1997, 3570, 2197/1996, 4765, 1808, 258/1995, 2702/1994, 2637, 2555/1993, 3146/1992.

[7] Για την υποχρέωση της διοίκησης να εκδώσει θετική πράξη αποκατάστασης σε συμμόρφωση προς δικαστική απόφαση βλ. Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Αι συνέπειες της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της διοικήσεως, Θεσσαλονίκη 1982, σ. 230, Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Το δεδικασμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, σ. 74 επ.

[8] Κριτικά Π.-Μ. Ευστρατίου, Η αναίρεση του σχεδίου πόλεως στην ελληνική διοικητική πρακτική (Σεπτέμβριος 2003), [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr).

[9] Βλ. κατωτέρω υπό 3.2 και τις αποφάσεις που παραπέμπονται στην υποσημείωση 25.

[10] ΣτΕ 508/1991.

[11] Σχετικά βλ. *Κ. Γώγου*, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, σ. 144 επ.

[12] Για μια παρουσίαση της κατανομής των διοικητικών αρμοδιοτήτων σε θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού στην πορεία του χρόνου βλ. *Δ. Πετρούλια*, Οι αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού και το Σύνταγμα (εισήγηση ενώπιον της Ολομέλειας του ΣτΕ στην απόφαση 3661/2005), ΤοΣ 2006, σ. 121 επ. (σ. 127 επ.), καθώς και *Σ. Ρίζου*, Το πολεοδομικό δίκαιο της βενιζελικής περιόδου και η σύγχρονη μετάλλαξή του, ΠερΔικ 2006, σ. 194 επ. (ιδίως σ. 196).

[13] Από την εκτενέστατη σχετική νομολογία βλ. τελείως ενδεικτικά ΣτΕ 792/2003, 951, 317/2002, 3989/2002, Διδικ 15 (2003), σ. 693, ΣτΕ 3078, 552/2000, 2317-8/1999, ΝοΒ 2001, σ. 122, ΣτΕ 3692, 3254-5, 2009, 1757/1998, 5935/1996. Για την προβληματική της άσκησης αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού από τους ΟΤΑ βλ. *Γ. Γιαννακούρου*, Ο ρόλος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, στο Τόμο ΕΝΑΕ, Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και κράτος, 2000, σ. 275 επ., της ίδιας, Η άσκηση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 2000, σ. 360 επ., *Π.-Μ. Ευστρατίου*, Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους από τους ΟΤΑ, ΠερΔικ 2003, σ. 24 επ., *Πετρούλια*, ΤοΣ 2006, σ. 121 επ., *Κ. Ρέμελη*, Περιβάλλον και τοπική αυτοδιοίκηση, αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε θέματα χωροταξίας πολεοδομίας και περιβάλλοντος, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, ιδίως σ. 44 επ. και 94 επ., *Β. Σκουρή*, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, σ. 114 επ., *Ν.-Κ. Χλέπα*, Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σ. 75 επ., 224 επ., 359 επ.

[14] Βλ. ιδίως ΠΕ ΣτΕ 601/2002, Αρμ. 2002, σ. 1020.

[15] Το πρόβλημα βεβαίως της αποκέντρωσης των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων παραμένει φλέγον, η επίλυσή του δε θα απαιτήσει μάλλον την αναμόρφωση συνολικά των μεθόδων και εργαλείων πολεοδομικού σχεδιασμού· από τη νεότερη σχετική συζήτηση βλ. *Γ. Γιαννακούρου*, Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ. 3661/2005, ΠερΔικ 2006, σ. 214 επ., *Δ. Οικονόμου*, Μια πρόταση για την αναμόρφωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού (αρμοδιοτήτων, σχεδίων, μηχανισμών), ΠερΔικ 2006, σ. 219 επ. καθώς και *Μ. Χαϊνταρλή*, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3431/2006, [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr).

[16] Αρμ. 2006, σ. 784.

[17] ΣτΕ 3128/1993, μετά τις παραπεμπτικές 1331-2/1993. Έκτοτε ΣτΕ 768/2005, 2663, 1055/2000, 3713, 2683, 134-5/1999, 1624/1998, 2012/1997, 5824, 5808/1996, 1156/1994.

[18] ΣτΕ 2663/2000, 5824/1996.

[19] ΣτΕ 134-5/1999, 2197/1996.

[20] Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 5η έκδ., ενημερωμένη από τον Π.-Μ. Ευστρατίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, αρ. περ. 917, σ. 529, ο οποίος εντοπίζει ως κρίσιμο χαρακτηριστικό της αρμοδιότητας γενικώς την αποκλειστική συσχέτιση αντικειμένου προς υποκείμενο.

[21] Μ. Στασινόπουλος, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, Αθήναι 1951, σ. 166.

[22] Ανάλογοι είναι και οι ορισμοί που δίδουν οι νεότεροι θεωρητικοί: Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο5, αρ. περ. 917, σ. 529, Αν. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 9η έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, σ. 424, Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 11η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, παρ. 132, σ. 147, Σπ. Φλογαίτης, στο έργο: Απ. Γέροντα - Σ. Λύτρα - Πρ. Παυλόπουλου - Γλ. Σιούτη - Σπ. Φλογαίτη, Διοικητικό δίκαιο, επιμέλεια Κ. Γιαννακόπουλος, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σ. 33. Βλ. επίσης Κ. Γιαννακόπουλου, Η θεσμική θεώρηση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων, ΤοΣ 2003, σ. 1011 επ. (1012), ο οποίος χαρακτηρίζει τον ορισμό αυτό ως «παραδοσιακό-θετικιστικό» και διερευνά μια θεσμική προσέγγιση της έννοιας της διοικητικής αρμοδιότητας.

[23] Εύγλωττα η ΣτΕ 3713/1999.

[24] ΣτΕ 2142/2003, 2887/2002, 3642/1998, 2844/1997, 5905, 4708/1995, 4008/1992 κ.ά. Σχετικά βλ. Κ. Χρυσόγονου, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3η έκδοση, Αθήνα 2006, σ. 402.

[25] ΕΔΔΔ 2005, σ. 545· σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου, σε [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr), Νομολογία 2005 II.

[26] Η απαγόρευση της ενδοστρεφούς διοικητικής δίκης, υπό την επιφύλαξη αντίθετης νομοθετικής ρύθμισης, ανάγεται στην ΣτΕ 803/1931, η οποία παρουσιάζεται από τον Φ. Βεγλερή, ΤοΣ 1978, σ. 631 επ. Από τη νεότερη νομολογία βλ. ενδεικτικά ΣτΕ (Ολομ.) 2076/1978, ΤοΣ 1978, σ. 646 επ., ΣτΕ 3393/1979, Αρμ 1980, σ. 80, ΣτΕ 4562/1984, ΣτΕ 2847/1990, ΔιΔικ 3 (1991), σ. 831, ΣτΕ 3663/1992,

ΔιΔικ 5 (1993), σ. 1196, ΣτΕ 4802/1997, ΣτΕ 4191/2000, ΣτΕ 3330/2001, ΔιΔικ 15 (2003), σ. 1133 και εντελώς πρόσφατα ΣτΕ (Ολομ.) 677/2005. Περαιτέρω για την ενδοστρεφή δίκη βλ. *Πρ. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο5, αρ. περ. 987, σ. 582, *Π. Παυλόπουλου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 223 επ., *Ν. Ρόζου*, Παρατηρήσεις στις ΣτΕ 897, 2076 (Ολομ.) και 3941/1978, ΤοΣ 1978, σ. 646 επ. και πρόσφατα *Π. Αρβανιτάκη*, Οι διάδικοι στην πολιτική και διοικητική δίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, σ. 236 επ., *Αικ. Γιαλιτάκη*, Το πρόβλημα της ενδοστρεφούς δίκης. Μια ανακεφαλαίωση, ΕΔΔΔ 2005, σ. 720 επ.

[27] Βλ. ιδίως τις αναπτύξεις του *Πρ. Δαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο5, αρ. περ. 30 επ, σ. 14. Η αρχή της ενότητας της διοίκησης έχει απασχολήσει έντονα το γερμανικό διοικητικό δίκαιο· αντί πολλών βλ. *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York 2004, σ. 256 επ. καθώς και τις εισηγήσεις των *B.-O. Bryde* και *G. Haverkate*, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, στον τόμο VVDStRL 46, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Passau vom 7. bis 10. Oktober 1987, Berlin-New York 1988, σ. 181 επ. και 217 επ.

[28] Για τη διοικητική αυτοτέλεια των πανεπιστημίων ως όψη της ακαδημαϊκής ελευθερίας βλ. *Αρ. Μάνεση*, Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας, στον τόμο Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσσαλονίκη 1980, σ. 674 επ. (697 επ.), *Β. Σκουρή*, δίκαιο της Παιδείας, β' έκδοση, Θεσσαλονίκη 1995, σ. 37 επ. Επίσης βλ. *Π. Μαντζούφα*, Ακαδημαϊκή Ελευθερία, Οργανωτική και διαδικαστική θεώρηση, το συνταγματικό πλαίσιο της εξέλιξης των πανεπιστημιακών, Θεσσαλονίκη 1997, σ. 228 επ.

[29] ΣτΕ (Ολομ.) 874/1992, ΤοΣ 1992, σ. 131 επ. με παρατηρήσεις *Ι. Σαρμά* και πρόσφατα ΣτΕ 1388/2006, ΕΔΔΔ 2006, σ. 597.

[30] Για τους νομικούς μηχανισμούς, οι οποίοι συνδέουν τους φορείς της εκτελεστικής λειτουργίας και τους θέτουν υπό τον ενιαίο έλεγχο του Κοινοβουλίου, βλ. *Κ. Γώγου*, Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ως φορέας "παράπλευρης" κοινοτικής εξουσίας - ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης υπό την οπτική γωνία του ελληνικού Συντάγματος, ΤοΣ 2003, σ. 49 επ. (60 επ.).