

ΣτΕ 566/2016 [Παράνομος χαρακτηρισμός ΟΤ σε χώρο δημοτικού καταστήματος]

Περίληψη

-Η επίδικη τροποποίηση αφορά ένα οικοδομικό τετράγωνο σε περιοχή του Δήμου Ζεφυρίου, μη υπαγόμενη σε ειδικό καθεστώς προστασίας, δε συνιστά δε σημαντική πολεοδομική παρέμβαση, υπό την προεκτειθείσα έννοια. Τα προβαλλόμενα με την αίτηση ακυρώσεως ότι η επίδικη τροποποίηση έχει ευρύτερες πολεοδομικές συνέπειες στην περιοχή διότι δεν υπάρχει πρόβλεψη χώρων στάθμευσης δε μεταβάλλει το χαρακτήρα της τροποποίησης ως εντοπισμένης και, κατ'ακολουθίαν, το αρμόδιο για την επιβολή της όργανο, αλλά αφορά την αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης.

-Επειδή με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α'87) συνεστήθη ο Δήμος Φυλής με έδρα τα Άνω Λιόσια αποτελούμενος από τους δήμους α) Άνω Λιοσίων, β) Ζεφυρίου και γ) Φυλής, οι οποίοι και καταργήθηκαν. Ενόψει τούτου, δηλαδή της κατάργησης του Δήμου Ζαφειρίου και μεταφοράς της έδρας του Δήμου στο Δήμο Φυλής με έδρα τα Άνω Λιόσια, κλονίζεται το αιτιολογικό έρεισμα της ανωτέρω ρυθμίσεως του ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Ζεφυρίου, δηλαδή της ανάγκης ανέγερσης ενός νέου κτιρίου για τη στέγαση των αναγκών του Δήμου με τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου στο ΟΤ 146^Α και με το χαρακτηρισμό όλου του οικοδομικού τετραγώνου ως χώρου Δημοτικού Καταστήματος (πρβλ. ΣτΕ 571/2012, 2508/2002) Συνεπώς, για το λόγο αυτό, που βασίμως προβάλλεται και με το υπόμνημα που νόμιμα και παραδεκτά κατατέθηκε, πρέπει να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση.

Πρόεδρος: Χρ. Ράμμος

Εισηγητής: Αντ. Ντέμσιας

Δικηγόροι: Ηλ. Θεοδωράτος, Νικ. Μπελίτση, Ειρ. Ντίνου

Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση: α) της 12928/775/20.12.2007 αποφάσεως του Νομάρχη Δυτικής Αττικής, με την οποία αποφασίσθηκε η τροποποίηση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Ζεφυρίου στο Ο.Τ. 146Α με χαρακτηρισμό του οικοδομικού τετραγώνου σε χώρο Δημοτικού Καταστήματος (ΦΕΚ τ. Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων και Πολεοδομικών Θεμάτων 19/22.1.2008), β) της 119/20.3.2007 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου Ζεφυρίου, με την οποία γνωμοδότησε υπέρ της τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου σε όλο το ως

- άνω οικοδομικό τετράγωνο, γ) της 234/21.9.2007 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου Ζεφυρίου με την οποία απερρίφθη η από 14.9.2007 προσφυγή των αιτούντων κατά της δεύτερης προσβαλλόμενης πράξης, δ) της 8237/5.9.2007 απόφασης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής, με την οποία απερρίφθη η από 3.8.2007 προσφυγή των αιτούντων κατά της δεύτερης προσβαλλόμενης πράξης.
3. Επειδή, νομίμως συνεχίζει τη δίκη, ως παθητικώς νομιμοποιούμενη, η Περιφέρεια Αττικής αντί της ήδη καταργηθείσης Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Δυτικής Αττικής, σύμφωνα με τα άρθρα 3 παρ. 3 περ. θ', 283 παρ. 2 και 286 του ν. 3852/2010 (Α' 87). Εξάλλου, νομίμως συνεχίζει τη δίκη, ως παθητικώς νομιμοποιούμενος, ο Δήμος Φυλής αντί του ήδη καταργηθέντος Δήμου Ζεφυρίου, σύμφωνα με τα άρθρα 2 παρ.2 περ. 5.4.4, 283 παρ. 1 και 286 του ν. 3852/2010.
 4. Επειδή, η 119/20.3.2007 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Ζεφυρίου, με την οποία γνωμοδότησε υπέρ της τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου σε όλο το ως άνω οικοδομικό τετράγωνο και η 234/21.9.2007 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Ζεφυρίου με την οποία απερρίφθη η από 14.9.2007 προσφυγή των αιτούντων κατά της 119/20.3.2007 απόφασης του ίδιου ως άνω Δημοτικού Συμβουλίου, εντασσόμενες στη θεσπιζόμενη με το άρθρο 3 του ν.δ. της 17.7/16.8.1923 διαδικασία τροποποίησης εγκεκριμένου σχεδίου, η οποία αποδίδεται στο άρθρο 154 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν.), που κυρώθηκε με το π.δ. της 14/27.7.1999 (Δ' 580), συνιστούν απλές γνωμοδοτήσεις και δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, επομένως, προσβάλλονται απαραδέκτως (ΣτΕ 3188/2009 κ.α.). Περαιτέρω, η 8237/5.9.2007 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής, με την οποία απερρίφθη η από 3.8.2007 προσφυγή των αιτούντων κατά της 119/20.3.2007 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου Ζεφυρίου, είναι και αυτή μη εκτελεστή ως στρεφόμενη κατά μη εκτελεστής πράξης (ΣτΕ 1627/2006).
 5. Επειδή, οι αιτούντες, επικαλούμενοι εμπράγματα δικαιώματα επί του θιγόμενου από την επίδικη τροποποίηση οικοπέδου, βάσει των προσκομιζομένων από τους ίδιους σχετικών τίτλων, ασκούν την κρινόμενη αίτηση με έννομο συμφέρον και εμπροθέσμως, δεδομένου ότι η κρινόμενη αίτηση κατατέθηκε στις 20.2.2008 και η προσβαλλόμενη πράξη δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 22.1.2008. Περαιτέρω, οι αιτούντες ομοδικούν παραδεκτώς, εφόσον προβάλλουν κοινούς λόγους ακυρώσεως, οι οποίοι στηρίζονται στην αυτή νομική και πραγματική βάση.
 6. Επειδή, το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος επιτάσσει τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό χάριν της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και της εξασφάλισης των καλύτερων όρων διαβίωσης. Κατά την έννοια της ως άνω συνταγματικής διατάξεως, ουσιώδες στοιχείο του ρυμοτομικού σχεδίου είναι ο καθορισμός της θέσεως των δημοσίων, δημοτικών και κοινωφελών κτιρίων, ώστε αυτή να είναι η προσήκουσα ενόψει

- τόσο του σκοπού, τον οποίο εξυπηρετούν τα εν λόγω κτίρια, όσο και της σχέσεως αυτών προς τα λοιπά στοιχεία του σχεδίου πόλεως (ΣτΕ 813/2004 Ολ., 194/2007). Προς την ως άνω συνταγματική επιταγή εναρμονίζονται οι διατάξεις της ισχύουσας πολεοδομικής νομοθεσίας. Ειδικότερα, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 152, 153 και 154 του κυρωθέντος διά του π.δ. της 4.7/17.7.1999 (Δ' 580) Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν.), με τα οποία αποδίδονται αφενός τα άρθρα 1 έως 3 και 70 του από 17.7/16.8.1923 ν.δ. (Α' 228) και αφετέρου τα άρθρα 19 παρ. 3 και 21 παρ. 2 του από 3/22.4.1929 π.δ. (Α' 155), και των διατάξεων του άρθρου 31 παρ. 3 του ισχύοντος Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ν. 1577/1985 Α' 210), οι οποίες τυγχάνουν εφαρμογής εν προκειμένω δυνάμει του άρθρου 29 παρ. 1 περ. β' του ν. 2831/2000, και οι οποίες είναι ερμηνευτέες υπό το φως των επιταγών του ως άνω άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, η τροποποίηση σχεδίου πόλεως, η οποία κατ' αρχήν θεσπίζεται κατά την ανέλεγκτη ουσιαστική κρίση της πολεοδομικής αρχής (ΣτΕ 3241/2005, 4146/2001), πρέπει να αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση των αναγκών της πόλης από άποψη υγιεινής, ασφάλειας, οικονομίας και αισθητικής και στην αρτιότερη διαρρύθμισή της. Περαιτέρω, οι τροποποιήσεις ρυμοτομικών σχεδίων επιβάλλεται να αιτιολογούνται με βάση πολεοδομικά κριτήρια, η αιτιολογία δε αυτή, η οποία πρέπει να είναι ειδικότερη επί εντετοπισμένης τροποποίησης, μπορεί να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου (ΣτΕ 2086/2006, 3117/2004, 3440/2002 κ.ά.). Ειδικότερα, ο καθορισμός χώρου στο ρυμοτομικό σχέδιο ως κατάλληλου για την ανέγερση δημόσιου, δημοτικού ή κοινής εν γένει ωφέλειας κτιρίου, γίνεται επί τη βάσει πολεοδομικών κριτηρίων και πρέπει κατ' αρχήν να αιτιολογείται από την άποψη της ανάγκης ανεγέρσεως του κτιρίου και της καταλληλότητας του χώρου (ΣτΕ 4512/2014, 2867/2007, 1301/2005). Ειδικότερη αιτιολογία ως προς την επιλογή του συγκεκριμένου χώρου έναντι άλλων δεν απαιτείται, εκτός εάν είχαν προβληθεί από τους ενδιαφερομένους ουσιώδεις ισχυρισμοί ενώπιον του οργάνου, το οποίο έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα για την τροποποίηση του σχεδίου πόλεως (ΣτΕ 4875/2013, 2271/2008, 1515/2008, 2338/2002, 3005/1998, 5213/1996, 942/1988 κ.ά.). Εξάλλου, δεν αποκλείεται να λαμβάνονται υπόψη παράγοντες αναγόμενοι στο μέγεθος των επιβαλλόμενων πολεοδομικών βαρών, επιδιωκόμενης κατά το δυνατόν της αποφυγής υπέρμετρων επιβαρύνσεων αφενός και της ίσης μεταχείρισης των ιδιοκτησιών από την άποψη της κατανομής των πολεοδομικών βαρών αφετέρου (βλ. ΣτΕ 1941/2013, 3633/2000).
7. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Με την 337806/11.10.1977 απόφαση του Νομάρχη Αττικής (Δ' 397), εγκρίθηκε το ρυμοτομικό σχέδιο της (τότε) Κοινότητας Ζεφυρίου Αττικής και το οικοδομικό τετράγωνο (Ο.Τ.) 146Α χαρακτηρίσθηκε ως χώρος κοινοτικού καταστήματος. Ακολούθως, με την 180293/1981 απόφαση του Νομάρχη Αττικής (Δ' 237), τροποποιήθηκε το ρυμοτομικό σχέδιο της Κοινότητας

Ζεφυρίου στο Ο.Τ. 146Α και τμήμα αυτού χαρακτηρίστηκε οικοδομήσιμο ενώ το υπόλοιπο ως χώρος κοινοτικού καταστήματος, στο οποίο ανεγέρθηκε το υφιστάμενο Δημοτικό Κατάστημα. Με την από 7.3.2007 τεχνική έκθεση της τεχνικής υπηρεσίας του Δήμου Ζεφυρίου, αναδείχτηκε η ανάγκη ανέγερσης ενός νέου κτιρίου για τη στέγαση των αναγκών του Δήμου και προτάθηκε να τροποποιηθεί το ρυμοτομικό σχέδιο στο ΟΤ 146Α με τον χαρακτηρισμό όλου του οικοδομικού τετραγώνου ως χώρου Δημοτικού Καταστήματος, ενόψει του ότι το αποχαρακτηρισθέν με την προηγούμενη τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου τμήμα του ως άνω οικοδομικού τετραγώνου είχε παραμείνει αδόμητο. Ακολούθησε η 119/20.3.2007 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Ζεφυρίου με την οποία αποφασίστηκε η τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου στο Ο.Τ. 146Α με τον χαρακτηρισμό του οικοδομικού τετραγώνου σε χώρο Δημοτικού Καταστήματος. Η απόφαση αυτή ελήφθη αφού συνεκτιμήθηκε ότι με την ένταξη του Ο.Τ. 146Α στο ρυμοτομικό σχέδιο, το εν λόγω Ο.Τ. είχε χαρακτηριστεί ως χώρος κοινοτικού καταστήματος και ελήφθη υπόψη ότι, σύμφωνα με τις επικρατούσες συνθήκες, το υφιστάμενο Δημοτικό Κατάστημα δεν επαρκούσε για την κάλυψη των αναγκών στέγασης των υπηρεσιών του Δήμου και ότι, για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, τα κτίρια που στεγάζονται οι υπηρεσίες του Δήμου πρέπει να βρίσκονται στον ίδιο χώρο.

8. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι μη νομίμως η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε από τον Νομάρχη, διότι στην προκειμένη περίπτωση η τροποποίηση του σχεδίου έπρεπε να εγκριθεί με προεδρικό διάταγμα, αφού η επίδικη τροποποίηση δεν ήταν εντοπισμένη και με αυτή τροποποιούνται οι χρήσεις γης στο Ο.Τ. 146Α, καθώς καθορίζεται με αυτή χώρος ανέγερσης δημοτικού καταστήματος και, κατά συνέπεια, θα έπρεπε να χωρήσει με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.
9. Επειδή, όπως έχει κριθεί, η έγκριση ή τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακος και η θέσπιση, με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, πάσης φύσεως όρων δομήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, άλλα ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές θεσπίζονται μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας, εξ άλλου, αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα, όσο και τις ατομικές πράξεις, διότι, κατά το Σύνταγμα ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει αρρήκτως αυτές τις κατηγορίες πράξεων. Οι αρμοδιότητες, όμως, εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες επιτρεπώς ανατίθεται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται, από την άποψη αυτή, και η όλως εντετοπισμένη τροποποίησή τους, που μπορεί ομοίως να επιχειρείται με πράξη διάφορη του διατάγματος, δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό, αλλά διενεργείται εντός

του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού, που έχει ήδη χωρήσει από τα προς τούτο αρμόδια, κατά το Σύνταγμα και το νόμο, όργανα (βλ. ΟΛΣΤΕ 3663, 3661/2005). Εξάλλου, η τροποποίηση σχεδίου πόλεως ή η αναθεώρηση πολεοδομικής μελέτης είναι, κατ' αρχήν, εντοπισμένη όταν αφορά είτε ένα ακίνητο είτε μικρό αριθμό γειτονικών ακινήτων έστω και εάν αυτά ευρίσκονται σε διαφορετικά οικοδομικά τετράγωνα, πλην, και στην περίπτωση αυτή η τροποποίηση δεν θεωρείται όλως εντοπισμένη όταν, ενόψει του χαρακτήρα της, συνιστά σημαντική πολεοδομική παρέμβαση για το συγκεκριμένο οικιστικό σύνολο (βλ. ΣΤΕ 2826/2013, 874/2010, 861/2008 7μ., 963/2007 πρβλ. ΣΤΕ 3589/2007, 2956/2005 κ.ά.). Περαιτέρω, για την εφαρμογή του παραπάνω κανόνα, η τροποποίηση σχεδίου πόλεως ή η αναθεώρηση πολεοδομικής μελέτης είναι, κατ' αρχήν, όλως εντοπισμένη όταν με αυτή επέρχεται μικρής εκτάσεως μεταβολή και θίγεται ένα οικόπεδο ή μικρός αριθμός γειτονικών οικοπέδων, έστω και εάν αυτά ευρίσκονται σε διαφορετικά οικοδομικά τετράγωνα. Πλην, και στην περίπτωση αυτή η τροποποίηση δεν θεωρείται όλως εντοπισμένη όταν, ενόψει του χαρακτήρα της, συνιστά σημαντική πολεοδομική παρέμβαση για το συγκεκριμένο οικιστικό σύνολο (ΣΤΕ 1538/2014, 297/2012, 861/2008 7μ.).

10. Επειδή, από τις προαναφερθείσες πολεοδομικές ρυθμίσεις της προσβαλλόμενης απόφασης του Νομάρχη Δυτικής Αττικής, η επίδικη τροποποίηση αφορά ένα οικοδομικό τετράγωνο σε περιοχή του Δήμου Ζεφυρίου, μη υπαγόμενη σε ειδικό καθεστώς προστασίας, δεν συνιστά δε σημαντική πολεοδομική παρέμβαση, υπό την προεκτεθείσα έννοια. Τα προβαλλόμενα με την αίτηση ακυρώσεως ότι η επίδικη τροποποίηση έχει ευρύτερες πολεοδομικές συνέπειες στην περιοχή διότι δεν υπάρχει πρόβλεψη χώρων στάθμευσης δεν μεταβάλλει το χαρακτήρα της τροποποίησης ως εντοπισμένης και, κατ' ακολουθίαν, το αρμόδιο για την επιβολή της όργανο, αλλά αφορά την αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης. Επομένως, νομίμως επιχειρήθηκε, κατά τα άρθρα 24 παρ. 2, 43 παρ. 2 και 102 παρ. 1 του Συντάγματος, η τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Ζεφυρίου με την έκδοση νομαρχιακής απόφασης ο περί του εναντίου λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος (πρβλ. ΣΤΕ 297/2012). Ο λόγος είναι απορριπτέος ως αβάσιμος και κατά το δεύτερο σκέλος του, διότι, ανεξαρτήτως εάν με την προβαλλόμενη πράξη τροποποιούνται οι χρήσεις γης κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 161 του ΚΒΠΝ, εφόσον η επίδικη τροποποίηση έχει το χαρακτήρα της εντοπισμένης, κατά τα γενόμενα δεκτά ανωτέρω, νομίμως επιχειρήθηκε με την έκδοση πράξης διάφορης του προεδρικού διατάγματος.
11. Επειδή, με την παρ.5.4 εδ. Α4 του άρθρου 1 του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87) συνεστήθη ο Δήμος Φυλής με έδρα τα Άνω Λιόσια αποτελούμενος από τους δήμους α) Άνω Λιοσίων, β) Ζεφυρίου και γ)

Φυλής, οι οποίοι και καταργήθηκαν. Ενόψει τούτου, δηλαδή της κατάργησης του Δήμου Ζαφειρίου και μεταφοράς της έδρας του Δήμου στο Δήμο Φυλής με έδρα τα Άνω Λιόσια, κλονίζεται το αιτιολογικό έρεισμα της ανωτέρω ρυθμίσεως του ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Ζεφυρίου, δηλαδή της ανάγκης ανέγερσης ενός νέου κτιρίου για τη στέγαση των αναγκών του Δήμου με τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου στο ΟΤ 146Α και με τον χαρακτηρισμό όλου του οικοδομικού τετραγώνου ως χώρου Δημοτικού Καταστήματος (πρβλ. ΣτΕ 571/2012, 2508/2002). Συνεπώς, για το λόγο αυτό, που βασίμως προβάλλεται και με το υπόμνημα που νόμιμα και παραδεκτά κατατέθηκε, πρέπει να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση, παρέλκει δε ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως. Περαιτέρω το Δικαστήριο, εκτιμώντας τις περιστάσεις, κρίνει ότι πρέπει να συμψηφισθεί η μεταξύ των διαδίκων δικαστική δαπάνη.