

ΣΤΕ 2134/2014 [ΥΑ για την παράταση αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών στην περιοχή του Δήμου Καλαμαριάς]

Περίληψη

-Επιτρέπεται η διαδοχική επιβολή του προβλεπόμενου από αυτές μέτρου της αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών, εφόσον βεβαίως συντρέχουν οι για κάθε μία από τις επιβολές αυτές νόμιμες προϋποθέσεις, μέχρι την έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου αλλά όχι πέραν της εξαντλήσεως του προβλεπόμενου από καθεμία από τις ανωτέρω επιβολές ανωτάτου χρονικού ορίου αναστολής και με απώτατο χρονικό όριο αυτής τη λήξη του τελευταίου εξαμήνου που προβλέπεται στο προστεθέν, με το άρθρο 27 του ν. 4203/2013, τελευταίο εδάφιο του άρθρου 4 του ν. 1337/1983.

-Στην περίπτωση κατά την οποία χορηγηθεί παράταση της αναστολής μετά την λήξη της προηγούμενης, η νέα αυτή αναστολή ανατρέχει στον χρονικό σημείο λήξης της προηγούμενης αναστολής και προσμετρείται στον συνολικό χρόνο της αναστολής, η αναστολή αυτή χορηγείται μόνον εφόσον η διαδικασία κατάρτισης του Γ.Π.Σ. βρίσκεται στα τελευταία στάδια αυτής, με αποκλειστικό σκοπό την ολοκλήρωσή της και την έγκριση του Γ.Π.Σ. Η θέσπιση μίας επιπλέον περίπτωσης παράτασης της αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών κατά τη διαδικασία έγκρισης γενικού πολεοδομικού σχεδίου, παρίσταται δικαιολογημένη ιδίως ενόψει διαδικασιών, όπως εκείνης για την στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση, οι οποίες την επιβάρυναν χρονικά. Κατά την κρίση της ότι η διαδικασία έγκρισης του Γ.Π.Σ. βρίσκεται στο τελικό της στάδιο, η Διοίκηση οφείλει να αξιολογεί με τρόπο ειδικό την τυχόν ύπαρξη, την εξέλιξη και την επιρροή στη διαδικασία αυτή, άλλων διαδικασιών, όπως εκείνης της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης.

-Η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε καθ' υπέρβαση εξουσιοδότησης, διότι κατά τον χρόνο δημοσίευσης της προσβαλλομένης δεν είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία εκπόνησης της πρότασης αναθεώρησης του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου Καλαμαριάς ν. Θεσσαλονίκης και δεν επέκειτο η άμεση έκδοση της σχετικής απόφασης έγκρισής του. Ο Αναπληρωτής Υπουργός ΠΕΚΑ, δεν αιτιολόγησε ειδικώς την κρίση του ότι η διαδικασία έγκρισης του Γ.Π.Σ. βρισκόταν στο τελικό της στάδιο, ούτε και αξιολόγησε επαρκώς την επιρροή που ασκούσε στη διαδικασία αυτή η εξέλιξη της διαδικασίας της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης.

Πρόεδρος: *N. Ρόζος*

Εισηγητής: Χρ. Παπανικολάου

Δικηγόροι: Ευ. Αυλογιάρη, Κ. Βαρδακαστάνης, Δ. Νικόπουλος

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση της 61119/8.11.13 απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής «Παράταση αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών σε όλη την περιοχή του Δήμου Καλαμαριάς (Ν. Θεσσαλονίκης)» (ΑΑΠ 390/8.11.2013). Οι αιτούντες που φέρονται ως ιδιοκτήτες ακινήτων στο οικοδομικό τετράγωνο 3-111β του ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Καλαμαριάς και δικαιούχοι οικοδομικών αδειών σε αυτά, ασκούν την κρινόμενη αίτηση με προφανές έννομο συμφέρον και εμπροθέσμως.
3. Επειδή, παραδεκτώς παρεμβαίνει υπέρ του κύρους της προσβαλλόμενης πράξης ο Δήμος Καλαμαριάς στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται το οικοδομικό τετράγωνο που αφορά η επίδικη ρύθμιση.
4. Επειδή, στο άρθρο 4 του ν. 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (Α΄ 33) [άρθρο 40 του «Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας» (Κ.Β.Π.Ν.), που κυρώθηκε με το π.δ. της 14/27.7.1999 (Δ΄ 580)], ορίζονται τα εξής: «Αναστολή οικοδομικών εργασιών. Μετά την κίνηση της διαδικασίας σύνταξης της μελέτης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου, ο Υπουργός Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, με απόφαση που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να αναστείλει τη χορήγηση αδειών οικοδομής και τις οικοδομικές εργασίες στην περιοχή ή σε τμήματά της και να απαγορεύσει τις κατατμήσεις των ιδιοκτησιών, πέρα από το οριζόμενο στην ίδια απόφαση όριο εμβαδού. Η κατά το προηγούμενο εδάφιο αναστολή και απαγόρευση ισχύει μέχρι την έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου και πάντως όχι περισσότερο από ένα εξάμηνο μετά την έκδοση της σχετικής απόφασης. Η πιο πάνω προθεσμία μπορεί να παραταθεί κατά τον ίδιο τρόπο για ένα ακόμη εξάμηνο, εφόσον διαπιστωθεί ότι οι εργασίες εκπόνησης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου προόδευσαν σημαντικά». Με το άρθρο 27 του ν. 4203/2013 «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και άλλες διατάξεις» (Α΄ 235/1.11.2013, έναρξη ισχύος από 1.11.2013), η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 4 του ν. 1337/1983 συμπληρώθηκε ως εξής: «Περαιτέρω παράταση της αναστολής αυτής είναι δυνατόν να χορηγείται, για έξι (6) μόνο μήνες, με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του Υπουργού, κατά τα τελευταία στάδια κατάρτισης του Γ.Π.Σ., με αποκλειστικό σκοπό την ολοκλήρωσή της και την έγκριση του». Κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων του άρθρου 4 του ν. 1337/1983, όπως το τελευταίο εδάφιο αυτού προστέθηκε με το άρθρο 27 του

ν. 4203/2013, επιτρέπεται η διαδοχική επιβολή του προβλεπόμενου από αυτές μέτρου της αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών, εφόσον βεβαίως συντρέχουν οι για κάθε μία από τις επιβολές αυτές νόμιμες προϋποθέσεις, μέχρι την έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου αλλά όχι πέραν της εξαντλήσεως του προβλεπομένου από καθεμία από τις ανωτέρω επιβολές ανωτάτου χρονικού ορίου αναστολής και με απώτατο χρονικό όριο αυτής τη λήξη του τελευταίου εξαμήνου που προβλέπεται στο προστεθέν κατά τα ανωτέρω, με το άρθρο 27 του ν. 4203/2013, τελευταίο εδάφιο του άρθρου 4 του ν. 1337/1983. Το μέτρο αυτό αποβλέπει στην αποτροπή της δημιουργίας πραγματικών καταστάσεων που θα στερούσαν τον πολεοδομικό σχεδιασμό από σημαντικό μέρος της αποτελεσματικότητάς του, αποτελεί συνταγματικώς ανεκτό περιορισμό του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, και δεν παραβιάζει ούτε το άρθρο 1 του 1ου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εφόσον συνιστά προσωρινό, επί εύλογο χρονικό διάστημα, περιορισμό της δυνατότητας εκμετάλλευσης του ακινήτου, επιβαλλόμενο από λόγους ειδικού δημοσίου συμφέροντος και υποκείμενο, ως προς την νομιμότητα και την διάρκειά του, σε δικαστικό έλεγχο τόσο κατά την επιβολή του όσο και κατά την τυχόν παράτασή του (πρβλ. ΣτΕ 2676/2010, [3632/2007](#), [2544/2005](#) 7μ., 1822/2002 7μ.). Εξάλλου, στην περίπτωση κατά την οποία χορηγηθεί παράταση της αναστολής μετά την λήξη της προηγούμενης, η νέα αυτή αναστολή ανατρέχει στον χρονικό σημείο λήξης της προηγούμενης αναστολής και προσμετρείται στον συνολικό χρόνο της αναστολής, ο οποίος ελέγχεται, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, ως προς τη συμβατότητά του προς τις ανωτέρω υπερνομοθετικής ισχύος ρυθμίσεις. Τέλος, όπως προκύπτει από την διάταξη του τρίτου εδαφίου του άρθρου 4 του ν. 1337/1983, η αναστολή αυτή χορηγείται μόνον εφόσον η διαδικασία κατάρτισης του Γ.Π.Σ. βρίσκεται στα τελευταία στάδια αυτής, με αποκλειστικό σκοπό την ολοκλήρωσή της και την έγκριση του Γ.Π.Σ. Ειδικότερα, η θέσπιση μίας επιπλέον περίπτωσης παράτασης της αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών κατά τη διαδικασία έγκρισης γενικού πολεοδομικού σχεδίου, παρίσταται δικαιολογημένη ιδίως ενόψει διαδικασιών, όπως εκείνης για την στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση [(Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 197)], οι οποίες νομοθετήθηκαν μετά τον ν. 1337/1983 [(κ.υ.α. 107017/28.8.2006 (Β' 1225), με την οποία η ανωτέρω οδηγία μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη] συνδέθηκαν με τη διαδικασία έγκρισης Γ.Π.Σ. (άρθρα 3 παρ. 1 και Παράρτημα Ι του άρθρου 11 κ.υ.α. 107017/28.8.2006) και την επιβάρυναν χρονικά. Τούτων παρέπεται ότι κατά την κρίση της ότι η διαδικασία έγκρισης του Γ.Π.Σ. βρίσκεται στο τελικό της στάδιο, η Διοίκηση οφείλει να αξιολογεί με τρόπο ειδικό την τυχόν ύπαρξη, την εξέλιξη και την επιρροή στη διαδικασία αυτή, άλλων διαδικασιών, όπως

εκείνης της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης.

5. Επειδή, στη συγκεκριμένη περίπτωση από τα στοιχεία που απέστειλε η Διοίκηση στο Δικαστήριο προκύπτουν τα εξής: Κατ' επίκληση της διάταξης του πρώτου εδαφίου του άρθρου 4 του ν. 1337/1983, εκδόθηκε η 49724/8.10.2012 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΑΑΠ 326/24.10.2012) με την οποία, ενόψει της αναθεώρησης του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου Καλαμαριάς, ανεστάλη για τρεις (3) μήνες, από τη δημοσίευση της απόφασης στην ΕτΚ, η έκδοση οικοδομικών αδειών και εκτέλεση οικοδομικών εργασιών σε όλη την περιοχή του Δήμου Καλαμαριάς (ν. Θεσσαλονίκης). Με την 4219/18.1.2013 απόφαση του ίδιου Υπουργού (ΑΑΠ 8/24.1.2013) η ανωτέρω αναστολή παρατάθηκε για 6 μήνες, ενώ με την 40410/24.7.2013 απόφαση του ίδιου πάντα Υπουργού η αναστολή παρατάθηκε για 3 ακόμη μήνες (ΑΑΠ 266/24.7.2013). Κατ' επίκληση της διάταξης του άρθρου 3 του ν. 1337/1983, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 27 του ν. 4203/2013, εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, με την οποία η αναστολή έκδοσης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών σε όλη την περιοχή του Δήμου Καλαμαριάς παρατάθηκε για 6 μήνες από τη δημοσίευση της απόφασης (8.11.2013), διότι, σύμφωνα με το στοιχείο 7 του προοιμίου αυτής, «έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία εκπόνησης της πρότασης αναθεώρησης του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου Καλαμαριάς Ν. Θεσσαλονίκης και επίκειται η άμεση έκδοση της σχετικής απόφασης έγκρισής του». Εξάλλου, όπως προκύπτει από τα στοιχεία που απέστειλε η Διοίκηση στο Δικαστήριο, ο φάκελος μελέτης αναθεώρησης Γ.Π.Σ. του Δήμου Καλαμαριάς Περιφερειακής Ενότητας Θεσσαλονίκης διαβιβάστηκε με το 269/19.3.2013 έγγραφο του Οργανισμού Θεσσαλονίκης στη Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου (Τμήμα Νομοπαρασκευαστικό) του Υπουργείου ΠΕΚΑ. Η ανωτέρω Διεύθυνση ζήτησε, με το 18437/3.4.2013 έγγραφό της, ενημέρωση ως προς την εξέλιξη της διαδικασίας έγκρισης της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ). Με το 167455/19.4.2013 έγγραφό της η Ειδική Υπηρεσία Περιβάλλοντος (ΕΥΠΕ) του ΥΠΕΚΑ, απήντησε ότι «η διαδικασία Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης (ΣΠΕ) του εν λόγω σχεδίου ευρίσκεται στο στάδιο ελέγχου πληρότητας της ως άνω ΣΜΠΕ, που υποβλήθηκε με το β' σχετικό [222/11.3.2013] έγγραφο του Οργανισμού Θεσσαλονίκης». Με το 59177/24.10.2013 έγγραφό της η Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου του Υπουργείου ΠΕΚΑ ζήτησε από την ΕΥΠΕ, τον Οργανισμό Θεσσαλονίκης και το Δήμο Καλαμαριάς νέα ενημέρωση ως προς την έγκριση της ΣΜΠΕ. Περαιτέρω, σε απάντηση της από 7.10.2013 αίτησης του εκ των ιδιοκτητών Μιλτιάδη Κωτούλα (αριθ. πρωτ. ΥΠΕΚΑ 55731/8.10.2013) εκδόθηκε, μετά τη δημοσίευση της προσβαλλομένης, το 61582/18.11.2013 έγγραφο της Διεύθυνσης Νομοθετικού Έργου, στο οποίο αναφέρεται ότι: «...σας

ενημερώνουμε ότι ο φάκελος της μελέτης αναθεώρησης Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου Καλαμαριάς βρίσκεται στη υπηρεσία μας για επεξεργασία του σχεδίου απόφασης το οποίο θα προωθηθεί μετά την υποβολή της απαιτούμενης Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων». Τέλος, η ίδια ως άνω Διεύθυνση με το 15085/18.3.2014 έγγραφό της επέστρεψε στον Οργανισμό Θεσσαλονίκης τον φάκελο της αναθεώρησης του Γ.Π.Σ. Καλαμαριάς με την αιτιολογία ότι «παρά την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος ο φάκελος δεν συμπληρώθηκε με την ΣΜΠΕ».

6. Επειδή, ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι η διάταξη του άρθρου 27 του ν. 4203/2013 είναι αντισυνταγματική, διότι επιτρέπει την απεριόριστη παράταση της αναστολής, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, εφόσον, κατά τα ήδη εκτεθέντα, η προβλεπόμενη στις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 1337/1983 αναστολή έκδοσης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών και οι παρατάσεις αυτής χορηγούνται μέχρι την έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου ή μέχρι την εξάντληση του προβλεπομένου από καθεμία από αυτές ανωτάτου χρονικού ορίου και με απώτατο χρονικό όριο της αναστολής τη λήξη του τελευταίου εξαμήνου της αναστολής του ως άνω τρίτου εδαφίου του άρθρου 4 του ν. 1337/1983, όπως προστέθηκε με το άρθρο 27 του ν. 4203/2013. Εξάλλου, και ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι η επίδικη παράταση χορηγήθηκε μη νομίμως μετά την λήξη της τελευταίας αναστολής στις 25.10.2013, η οποία είχε επιβληθεί με την 40410/24.7.2013 υπουργική απόφαση είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, εφόσον, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, η αναστολή αυτή ανατρέχει στον χρονικό σημείο λήξης της προηγούμενης αναστολής.
7. Επειδή, εξάλλου, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε καθ' υπέρβαση εξουσιοδότησης, διότι από τα στοιχεία του φακέλου και, ιδίως, 61582/18.11.2013 έγγραφο της Διεύθυνσης Νομοθετικού Έργου του ΥΠΕΚΑ, προκύπτει ότι κατά τον χρόνο δημοσίευσης της προσβαλλομένης δεν είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία εκπόνησης της πρότασης αναθεώρησης του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου Καλαμαριάς ν. Θεσσαλονίκης και δεν επέκειτο η άμεση έκδοση της σχετικής απόφασης έγκρισής του. Ο λόγος αυτός προβάλλεται βασίμως, εφόσον από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι η Διοίκηση και, συγκεκριμένα, ο Αναπληρωτής Υπουργός ΠΕΚΑ, δεν αιτιολόγησε ειδικώς την κρίση του ότι η διαδικασία έγκρισης του Γ.Π.Σ. βρισκόταν στο τελικό της στάδιο, ούτε και αξιολόγησε επαρκώς την επιρροή που ασκούσε στη διαδικασία αυτή η εξέλιξη της διαδικασίας της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης, δοθέντος ότι, και υπό την εκδοχή ότι η υποβολή της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στην ΕΥΠΕ τον Μάρτιο 2013 συνιστούσε πράγματι έναρξη του εν λόγω τελικού σταδίου, κατά τον χρόνο επιβολής της επίδικης αναστολής (Νοέμβριος 2013) ήταν εκκρεμής ήδη από μακρού χρόνου (8 μήνες περίπου) η εξέταση της πληρότητας της ΣΜΠΕ από υπηρεσία του Υπουργείου ΠΕΚΑ (ΕΥΠΕ), ενώ έτερη υπηρεσία του

ίδιου Υπουργείου (Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου), στην οποία ήταν εκκρεμής ο φάκελος της αναθεώρησης του Γ.Π.Σ. είχε απευθύνει, ήδη πριν από την επιβολή της αναστολής (τον Απρίλιο και τον Οκτώβριο του 2013), σειρά ερωτημάτων για την τύχη αυτής της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης, χωρίς να λάβει σαφή απάντηση ως προς τον χρόνο της ολοκλήρωσης. Τελικώς δε επέστρεψε τον φάκελο της αναθεώρησης του Γ.Π.Σ. Καλαμαριάς στον Οργανισμό Θεσσαλονίκης, δύο περίπου μήνες πριν λήξει η επίδικη αναστολή, με την αιτιολογία, όπως συνάγεται από το 15085/18.3.2014 έγγραφο της Διεύθυνσης Νομοθετικού Έργου, ότι παρά την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος ο φάκελος δεν συμπληρώθηκε με την έγκριση της ΣΜΠΕ.

8. Επειδή, κατόπιν τούτων, η κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως πρέπει να γίνει δεκτή και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής κατά το μέρος που αφορά τα ακίνητα των αιτούντων.