

Π.Ε. ΣΤΕ 110/2010 [Επέκταση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του οικισμού Πυθαγορείου του Δήμου Πυθαγορείου (ν. Σάμου) και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης]

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*

Εισηγητής: *Ο. Παπαδοπούλου*

1. Με το υπό επεξεργασία σχέδιο διατάγματος επιχειρείται η επέκταση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του οικισμού Πυθαγορείου του Δήμου Πυθαγορείου Νομού Σάμου στην περιοχή «Καρπόβολος» ή «Καρμπόβολος», με τη δημιουργία ενός νέου οικοδομικού τετραγώνου και ο καθορισμός όρων και περιορισμών δομήσεως στο οικοδομικό αυτό τετράγωνο. Το σχέδιο διατάγματος προτείνεται κατ' επίκληση των διατάξεων των άρθρων 43, 44, 154, 243, 248, 249, 250 και 255 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν.), που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του π.δ. της 14/27-7-1999 (Δ' 580), και των άρθρων 4, 5, 6, 7 και 13 του ν. 2831/2000 (Α' 140), με τα οποία τροποποιήθηκαν, αντιστοίχως, τα άρθρα 6, 7, 8, 9 και 16 του 1577/1985 (Α' 210), των οποίων το περιεχόμενο αποδίδεται στα παραπάνω άρθρα 243, 248, 249, 250 και 255 του Κ.Β.Π.Ν.
2. Όπως έχει κριθεί (βλ. ΣΕ 3661/2005 Ολομ.), κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, δηλαδή η πολεοδομική οργάνωση των πόλεων και των οικισμών της χώρας οποιουδήποτε μεγέθους κατά τρόπο που να εξυπηρετεί τη λειτουργικότητα και την ανάπτυξή τους και να επιτυγχάνει την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης σ' αυτούς, έχει ευρύτερες συνέπειες, που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλά εκτείνονται σ' ολόκληρη την επικράτεια, εν όψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργανώσεως κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, τις οποίες αφεύκτως συνεπάγεται η πολεοδομική οργάνωση μιας περιοχής. Τούτο, διότι η μορφή κάθε οικισμού της χώρας, ο τρόπος δομήσεως των κτιρίων του, η σχέση μεταξύ των κοινοχρήστων και των οικοδομήσιμων χώρων και τα λοιπά ουσιώδη πολεοδομικά του χαρακτηριστικά δεν αφορούν μόνον τους κατοίκους του και τις τοπικές αρχές, και μάλιστα σε ένα συγκεκριμένο χρονικό σημείο, που ενδέχεται, εν τούτοις, να καθορίσει κατά τρόπο μη αντιστρεπτό όλη την περαιτέρω εξέλιξή του, αλλ' αποτελούν ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος. Επομένως, η έγκριση και 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, αλλ' ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας εξ άλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις, όπως οι πράξεις καθορισμού όρων δομήσεως και χρήσεων, και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα, όπως οι πράξεις τροποποίησης σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως, όσο και τις ατομικές πράξεις, όπως είναι οι πράξεις απλής τροποποίησης σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως, διότι, κατά το Σύνταγμα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει, λόγω του μεγάλου βαθμού της εσωτερικής συνοχής του, αρρήκτως τις κατηγορίες αυτές πράξεων, κατά τρόπο ώστε η τροποποίηση από άλλο όργανο ατομικής πολεοδομικής ρυθμίσεως να επιδρά αφεύκτως στο υπόλοιπο, κανονιστικό, μέρος αυτής, με αποτέλεσμα τον κίνδυνο ανατροπής της συνοχής της. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, οι διατάξεις του άρθρου 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002, με τις οποίες ανατίθεται η ρύθμιση των ανωτέρω ζητημάτων σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, αντίκεινται στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις και δεν είναι εφαρμοστέες. Περαιτέρω, όμως, οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες, που δεν έχουν τον κατά τα ανωτέρω γενικότερο χαρακτήρα, επιτρεπώς ανατίθενται 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 να επιχειρείται ομοίως 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 τον νόμο όργανα. Και οι τελευταίες, όμως, αυτές όλως εντετοπισμένες τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων παύουν να διατηρούν τον ως άνω ειδικότερο χαρακτήρα όταν αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των ως άνω περιοχών, και, συνεπώς, οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

3. Από τα στοιχεία που συνοδεύουν το υπό επεξεργασία σχέδιο διατάγματος προκύπτουν τα εξής: Με την 79715/5157/6.8.1992-14.5.1993 απόφαση του Υφυπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (Δ' 498) εγκρίθηκε το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο [ΓΠΣ] του οικισμού Πυθαγορείου στη Σάμο. Το ανωτέρω ΓΠΣ προβλέπει (α) την οργάνωση του οικισμού σε τρεις πολεοδομικές ενότητες-γειτονίες, με επεκτάσεις του σχεδίου πόλεως σε περιοχές αδόμητες και αραιοδομημένες, και, συγκεκριμένα, στις πολεοδομικές ενότητες: υφιστάμενος οικισμός [γειτονιά 1], περιοχή «Καρπόβολος» [γειτονιά 2] και Νέα Πόλη Πυθαγορείου [γειτονιά 3], με προσδιορισμό των χρήσεων γης,

με γενική εκτίμηση της χωρητικότητας των πολεοδομικών ενοτήτων σε κατοίκους και των αναγκών για κοινωνική υποδομή και με καθορισμό διαφόρων επί μέρους ζωνών [ζώνης οικονομικών και θεσμικών κινήτρων, ζώνης περιβαλλοντικής εξυγίανσης-αναβάθμισης, ζώνης τουριστικής ανάπτυξης κλπ], (β) τη λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος και ειδικότερα την εξυγίανση και προστασία της λεκάνης του κόλπου του Πυθαγορείου, την προστασία των αρχιτεκτονικών συνόλων του υφισταμένου οικισμού, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος σε δασικές εκτάσεις στη γειτονιά «Καρπόβολος», καθώς και (γ) προτάσεις για έργα και δίκτυα υποδομής. Ακολούθως, με την 17587/2003 απόφαση της Υφυπουργού ΠΕΧΩΔΕ (Δ' 556), εκδοθείσα δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 29 του ν. 2831/2000 (Α' 140), όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 του ν. 3044/2002 (Α' 197), αφενός επικυρώθηκε ο καθορισμός των οριογραμμών ρέματος στην περιοχή «Καρπόβολος», και αφετέρου εγκρίθηκε το πολεοδομικό σχέδιο και ο πολεοδομικός κανονισμός της ομώνυμης πολεοδομικής ενότητας (βλ. τα διαγράμματα που συνοδεύουν την ανωτέρω υπουργική απόφαση). Με το παρόν σχέδιο επιχειρείται η τροποποίηση και συμπλήρωση της ανωτέρω υπουργικής αποφάσεως, με την οποία εγκρίθηκε η πολεοδομική μελέτη της περιοχής «Καρπόβολος», προκειμένου να ενταχθεί στο σχέδιο πόλεως ένα ακίνητο, φερόμενο ως ανήκον στην ιδιοκτησία Α. Λ., ειδικότερα δε προβλέπεται η δημιουργία ενός νέου οικοδομικού τετραγώνου -του ΟΤ 9α-βορείως του ΟΤ 9 (βλ. το διάγραμμα που συνοδεύει το σχέδιο διατάγματος). Κατά τη διαδικασία εκπονήσεως της πολεοδομικής μελέτης της περιοχής «Καρπόβολος», είχε εκδοθεί η 1643/29.7.1996 πράξη της Διευθύνσεως Δασών Ν. Σάμου της Περιφερειακής Διοικήσεως Βορείου Αιγαίου, σύμφωνα με την οποία το προαναφερθέν ακίνητο, συνολικού εμβαδού 11.172,00 τμ, ως εμφανίζεται σε σχετικό τοπογραφικό διάγραμμα, κατά ένα τμήμα, εμβαδού 1.775,25 τμ, «δεν εποπτεύονταν ούτε εποπτεύεται από τη Δασική Υπηρεσία στα πλαίσια της δασικής νομοθεσίας», ενώ κατά ένα άλλο τμήμα, εμβαδού 9.376,75 τμ, «διέπεται από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, καλύπτεται δε από άτομα τραχείας πεύκης και αείφυλλα-πλατύφυλλα». Στην ίδια πράξη αναφέρεται ότι «η εν λόγω έκταση έχει καεί και έχει κηρυχθεί αναδασωτέα με την υπ' αριθμ. 1310/23.7.1990 απόφαση [του] Νομάρχη Σάμου». Πριν την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης, κατόπιν αιτήματος υποβληθέντος από τη Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ, εκδόθηκε η 193/21.5.2001 πράξη της Διευθύνσεως Δασών Σάμου Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου. Η πράξη αυτή συνοδεύεται από διάγραμμα, στο οποίο αποτυπώνονται οι δασικές εκτάσεις που θα έπρεπε να εξαιρεθούν από το σχέδιο πόλεως, στις εκτάσεις δε αυτές περιλαμβάνεται και το ανωτέρω ακίνητο, που φαίνεται να βρίσκεται εξ ολοκλήρου εντός περιοχής χαρακτηριζόμενης στο σχέδιο της πολεοδομικής μελέτης εκείνης ως «Περιαστικό Πράσινο (Εκτός ορίων σχεδίου πόλεως)». Ενόψει της ανωτέρω από 21.5.2001 πράξεως της Διευθύνσεως

Δασών Σάμου, το ακίνητο ιδιοκτησίας Α. Λ. εξαιρέθηκε των ορίων του ρυμοτομικού σχεδίου. Μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης με την προαναφερόμενη 17587/2003 υπουργική απόφαση, εκδόθηκε η 221/22.4.2005 πράξη χαρακτηρισμού της Διευθύνσεως Δασών Ν Σάμου, με την οποία κρίθηκε «ως μη δασική, μη ανήκουσα στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του ν. 3208/2003, ... έκταση με στοιχεία ... εμβαδού Ε2 8.853,90 τμ, ευρισκόμενη στη θέση "Καρπόβολος"». Στην ίδια πράξη επισημαίνεται ότι «η έκταση με στοιχεία ... εμβαδού Ε1 1.900,14 τμ έχει κηρυχθεί αναδασωτέα λόγω πυρκαγιάς με την υπ' αριθμ. 1310/23.7.1990 απόφαση Νομάρχη Σάμου ...». Αφού ελήφθησαν υπόψη η ως άνω νεώτερη πράξη χαρακτηρισμού και το 834/22.7.2005 «πιστοποιητικό τελεσιδικίας» της, καθώς και η 62/2006 πράξη του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Πυθαγορείου, με την οποία προτείνεται το μη δασικό τμήμα του ακινήτου ιδιοκτησίας Α. Λ. «να συμπεριληφθεί στο σχέδιο πόλεως της περιοχής 'Καρπόβολος'», συνετάγη η από 20.10.2008 εισήγηση της Διευθύνσεως Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ προς το Κεντρικό ΣΧΟΠ, στην οποία αναφέρονται τα εξής: (α) Ως προς το εγκεκριμένο ΓΠΣ της περιοχής: Η συγκεκριμένη έκταση «εμφανίζεται να εφάπτεται στο βόρειο όριο του ΓΠΣ, με το μεγαλύτερο μέρος της έκτασης να βρίσκεται εντός των ορίων του, με χρήση γενική κατοικία». Γενικότερα, ο ακριβής προσδιορισμός των ορίων των ΓΠΣ, τα οποία καθορίζονται σε κλίμακα 1:5000, σε περιπτώσεις περιοχών που εφάπτονται αυτών των ορίων πρέπει να εξειδικεύεται περαιτέρω στο επίπεδο της πολεοδομικής μελέτης, τα διαγράμματα της οποίας συντάσσονται σε κλίμακα 1:500 ή 1:1000, αποτυπώνουν δε με ακρίβεια στοιχεία της υφισταμένης καταστάσεως, όπως οι δρόμοι και τα ρέματα. Εν προκειμένω, τέτοιο στοιχείο αποτελεί η υφισταμένη οδός που συνδέει το Πυθαγόρειο με το Βαθύ, «η οποία εξειδικεύει το όριο του ισχύοντος ΓΠΣ». Κατά συνέπεια, το σύνολο της ιδιοκτησίας Α. Λ. περιλαμβάνεται εντός των ορίων του ΓΠΣ, όπως τα όρια του εξειδικεύονται στο συγκεκριμένο σημείο, (β) Ως προς το πλησιόχωρο ρέμα: Το τμήμα του ρέματος που εμφανίζεται στο διάγραμμα για την ένταξη στο σχέδιο της ανωτέρω ιδιοκτησίας, είναι τμήμα του δυτικού κλάδου του ρέματος «Καρπόβολος». Κατά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης με την ανωτέρω 17587/2003 υπουργική απόφαση επικυρώθηκε και ο καθορισμός των οριογραμμών «των τμημάτων των ρεμάτων που διασχίζουν την περιοχή». Με την ένταξη του μη δασικού τμήματος της ιδιοκτησίας Α. Λ. εντός των ορίων του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου «δεν επηρεάζεται ο καθορισμός των οριογραμμών, δεδομένου ότι η περιοχή ένταξης στο σχέδιο απέχει τουλάχιστον 15 μέτρα από τις καθορισμένες οριογραμμές του ρέματος», (γ) Ως προς τον δασικό ή μη χαρακτήρα της εκτάσεως: Το ζήτημα εάν η προς ένταξη στο σχέδιο έκταση διέπεται από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας ερευνάται από τη Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού με βάση τις απόψεις των αρμοδίων φορέων, «για λόγους [δε] πληρέστερης και ασφαλέστερης

προστασίας του δασικού πλούτου της χώρας, η Διεύθυνση [Πολοδομικού Σχεδιασμού] έχει την άποψη ότι η προτεινόμενη ρύθμιση πρέπει να εγκριθεί με π.δ. με πρόταση των Υπουργών ΠΕΧΩΔΕ και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Επισημαίνεται ότι το τμήμα της ιδιοκτησίας ... το οποίο χαρακτηρίζεται ως δασική έκταση εξαιρείται της προτεινόμενης ρύθμισης ...». (δ) Εφόσον η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων που εκπονήθηκε για την έγκριση της αρχικής πολεοδομικής μελέτης αφορά και την προς ένταξη στο σχέδιο περιοχή, δεν κρίνεται απαραίτητη η εκπόνηση νέας μελέτης καταλληλότητας. Βάσει των ανωτέρω, η ΔΠΣ του Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ εισηγήθηκε την επέκταση του ρυμοτομικού σχεδίου στην περιοχή «Καρπόβολος» και τον καθορισμό στο νέο ΟΤ των όρων και περιορισμών δομήσεως που θεσπίζονται με την 17587/2003 υπουργική απόφαση, με την εισήγηση δε αυτή συμφώνησε και το ΚΣΧΟΠ, στην 185/2008 γνωμοδότησή του. Ακολούθως διαπιστώθηκε ότι μεγάλο τμήμα της εκτάσεως που επρόκειτο να ενταχθεί στο σχέδιο πόλεως εμπίπτει στα όρια της ζώνης Β2, η οποία καθορίσθηκε με το π.δ. της 30.9-11.11.1991 (Δ' 798) για την προστασία του αρχαιολογικού χώρου στο Πυθαγόρειο Σάμου, προβλέπει δε όριο κατατμήσεως, καθώς και συγκεκριμένες ήπιες χρήσεις και όρους και περιορισμούς δομήσεως. Ενόψει της διαπιστώσεως αυτής, ο σχετικός φάκελος διαβιβάσθηκε στη Διεύθυνση Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων του Υπουργείου Πολιτισμού για να εκφράσει τις απόψεις της, η εν λόγω δε υπηρεσία ζήτησε να εξαιρεθεί από την ένταξη στο σχέδιο το τμήμα της εκτάσεως που περιλαμβάνεται στα όρια της ανωτέρω ζώνης προστασίας Β2. Το διάγραμμα της προτεινόμενης τροποποιήσεως προσαρμόσθηκε στα νέα αυτά δεδομένα (βλ. την από 21.9.2009 εισήγηση της ΔΠΣ του ΥΠΕΧΩΔΕ), κατόπιν δε και της 232/2009 γνωμοδοτήσεως του ΚΣΧΟΠ καταρτίστηκε το παρόν σχέδιο διατάγματος.

4. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι με την ένταξη στο σχέδιο πόλεως της προαναφερθείσης εκτάσεως κατ' ουσίαν ολοκληρώνεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός της περιοχής «Καρπόβολος», η οποία αποτελεί κατά το ΓΠΣ αυτοτελή πολεοδομική ενότητα και αντιμετωπίζεται από την οικεία μελέτη πολεοδομήςσεως, κατά τη διάταξη των κοινόχρηστων και οικοδομήσιμων χώρων και τον καθορισμό των όρων δομήσεως της, ως ενιαίο και αδιάσπαστο σύνολο, σύμφωνα άλλωστε και με την ισχύουσα νομοθεσία που προβλέπει ότι η πολεοδομική ενότητα αποτελεί τη βάση για την πολεοδομική οργάνωση ενός οικισμού (βλ. άρθρα 37 παρ. 3, 38 παρ. 3, 44 παρ. 4 του ΚΒΠΝ). Εφόσον, όμως, η πολεοδομική μελέτη της περιοχής «Καρπόβολος», επέκταση της οποίας επιχειρείται με το παρόν σχέδιο διατάγματος, εγκρίθηκε κατά παράβαση του Συντάγματος, σύμφωνα με τα κριθέντα από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ανωτέρω), με υπουργική απόφαση, κατ' εφαρμογή των αντισυνταγματικών διατάξεων του άρθρου 10 του ν. 3044/2002 και όχι με διάταγμα, οι ρυθμίσεις δε που θεσπίσθηκαν με την πολεοδομική

αυτή μελέτη, κατατείνουσες στη διαμόρφωση ενιαίου πολεοδομικού σχεδιασμού, βρίσκονται σε στενή αλληλεξάρτηση, το παρόν δεν προτείνεται νομίμως, ανεξαρτήτως του ζητήματος εάν, αυτοτελώς εξεταζόμενη, η ένταξη στο σχέδιο της επίμαχης εκτάσεως είναι νόμιμη. Πρέπει, συνεπώς, η Διοίκηση να ανακαλέσει την 17587/2003 υπουργική απόφαση και να κινήσει τη διαδικασία εγκρίσεως πολεοδομικής μελέτης για την περιοχή «Καρπόβολος» από το αρμόδιο προς τούτο όργανο, ήτοι με προεδρικό διάταγμα, στο πλαίσιο δε ενιαίου σχεδιασμού της ανωτέρω πολεοδομικής ενότητας με το προεδρικό αυτό διάταγμα, να εξετασθεί και η δυνατότητα εντάξεως στο σχέδιο της ιδιοκτησίας Α. Λ. (πρβλ. ΣΕ 3879/08 κ.ά.).