

Π.Ε. ΣΤΕ 63/2010 [Επεξεργασία σχεδίου προεδρικού διατάγματος "Τροποποίηση και επέκταση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του δήμου Ελευσίνας (ν. Αττικής), τροποποίηση με άρση απαλλοτρίωσης, άρση και επανεπιβολή απαλλοτρίωσης για καθορισμό χώρου πολιτιστικών δραστηριοτήτων και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης"]

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*

Εισηγητής: *Χρ. Λιάκουρας.*

1. Το παρόν σχέδιο, με το οποίο επιχειρείται η τροποποίηση και επέκταση του συγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Ελευσίνας με άρση απαλλοτρίωσης, άρση και επανεπιβολή απαλλοτρίωσης για καθορισμό χώρου πολιτιστικών δραστηριοτήτων καθώς και ο καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης, έτυχε ήδη επεξεργασίας από την τριμελή σύνθεση του Τμήματος, η οποία με το 61/2010 πρακτικό επεξεργασίας παρέπεμψε το θέμα της νομιμότητας της προτεινομένης τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου στο Ο.Τ. 258 στην παρούσα πενταμελή σύνθεση του Τμήματος, από την κρίση της οποίας συναρτάται η νομιμότητα του σχεδίου στο σύνολό του.
2. Η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 29 του ν. 2831/2000, όπως αντικαταστάθηκε από τη διάταξη του άρθρου 10 του ν.3044/2002 ορίζει τα εξής: «Όπου στις προηγούμενες παραγράφους προβλέπεται τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών, οι σχετικές πολεοδομικές ρυθμίσεις πρέπει: α) να μην επιφέρουν μείωση της συνολικής επιφάνειας κοινόχρηστων χώρων ούτε των αναγκαίων κοινωφελών χώρων σύμφωνα με τα γενικά πλαίσια χρήσεων γης (Γ.Π.Σ. , Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.). Επιτρέπεται η μείωση όταν η τροποποίηση γίνεται σε συμμόρφωση αποφάσεων των αρμόδιων Δικαστηρίων, με τις οποίες ακυρώνεται η άρνηση της διοίκησης να άρει την απαλλοτρίωση...». Εξάλλου, όπως έχει κριθεί, από τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος συνάγεται ότι η πολεοδομική διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών της Χώρας αποτελεί υποχρέωση της Πολιτείας, η ρυθμιστική δε αυτή αρμοδιότητα του Κράτους εκδηλώνεται με τη θέσπιση κανόνων που αποβλέπουν στην προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, στην ορθολογική διάταξη των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στο χώρο και στη διασφάλιση της λειτουργικότητας και της αισθητικής των οικισμών, ενόψει και των

- ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους, κατά τρόπο ώστε να δημιουργούνται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Ειδικότερα, ο καθορισμός των περιοχών που προορίζονται για οργανωμένη κοινωνική διαβίωση ή παραγωγική δραστηριότητα, καθώς και του τρόπου οικιστικής διαρρύθμισης και δόμησης στις περιοχές αυτές, ανήκει αποκλειστικά στην κατά τα προαναφερόμενα ρυθμιστική αρμοδιότητα της Πολιτείας, η οποία, σύμφωνα με τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις, δεν επιτρέπεται να ασκείται κατά τρόπο περιστασιακό, αλλά στο πλαίσιο ευρύτερου σχεδιασμού και με κριτήρια αντικειμενικά, συνδεδεμένα προς τις πολεοδομικές ανάγκες κάθε περιοχής.
3. Κατά πάγια, εξ άλλου, νομολογία, εν όψει των συνταγματικών διατάξεων για την προστασία της ιδιοκτησίας, ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις, επιβαλλόμενες κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας περί έγκρισης και τροποποίησης σχεδίων πόλεων ή πολεοδομικών μελετών, με τον καθορισμό κοινοχρήστων χώρων, ή άλλα ρυμοτομικά βάρη, που επιβάλλονται σε εντός σχεδίου ακίνητα με τον καθορισμό χώρων προοριζομένων για κοινωφελείς εν γένει χρήσεις, δεν επιτρέπεται να διατηρούνται επί μακρό χρονικό διάστημα, το οποίο, υπό τις ιδιαίτερες συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση, υπερβαίνει τα εύλογα όρια. Επομένως, όταν οι πολεοδομικές αυτές δεσμεύσεις της ιδιοκτησίας διατηρούνται πέραν του ευλόγου κατά τις περιστάσεις χρόνου, χωρίς τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης των βαρυνομένων ακινήτων, ανακύπτει υποχρέωση του αρμοδίου κατά περίπτωση οργάνου της Διοικήσεως να άρει τη ρυμοτομική απαλλοτρίωση ή το ρυμοτομικό βάρος, η υποχρέωση δε αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός, ότι για την άρση της απαλλοτρίωσης ή του βάρους απαιτείται η τροποποίηση του σχεδίου πόλεως ή της πολεοδομικής μελέτης, για την οποία ο νόμος προβλέπει την τήρηση ορισμένων διατυπώσεων. Κατ' ακολουθίαν, όταν η Διοίκηση διαπιστώνει ότι συντρέχουν κατ' αρχήν οι προϋποθέσεις για την άρση ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ή ρυμοτομικού βάρους, είτε κατά την εξέταση σχετικού αιτήματος του ενδιαφερόμενου ιδιοκτήτη, που έχει υποβληθεί δια της διοικητικής οδού, είτε κατόπιν έκδοσης δικαστικής απόφασης, που ακυρώνει την άρνηση της Διοικήσεως να ικανοποιήσει το σχετικό αίτημα, οφείλει, χωρίς καθυστέρηση και αφού τηρήσει τις διατυπώσεις δημοσιότητας που προβλέπονται από τις οικείες διατάξεις, ώστε να παρασχεθεί η δυνατότητα τόσο στους ιδιοκτήτες όσο και σε άλλους ενδιαφερόμενους να εκθέσουν τις απόψεις τους, να επιληφθεί προκειμένου να προβεί στην άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ή του ρυμοτομικού βάρους και, ταυτοχρόνως, να ρυθμίσει εκ νέου το πολεοδομικό καθεστώς του συγκεκριμένου ακινήτου, καθόσον, με μόνη την άρση της απαλλοτρίωσης ή του βάρους, το ακίνητο δεν καθίσταται αυτομάτως οικοδομήσιμο. Στη ρύθμιση αυτή προβαίνει η Διοίκηση, ενόψει της υποχρέωσής της που απορρέει από τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη προστασία της ιδιοκτησίας, που, όπως προεκτέθηκε, δεν επιτρέπει την υπέρμετρη κατά χρόνο δέσμευσή της χωρίς τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, βάσει, όμως, των κριτηρίων που απορρέουν

από το άρθρο 24 του Συντάγματος. Η Διοίκηση, δηλαδή, δεν δεσμεύεται να καταστήσει, άνευ ετέρου, το ακίνητο οικοδομήσιμο, αλλά οφείλει να εξετάσει εάν συντρέχουν λόγοι που εξ αντικειμένου δεν επιτρέπουν τη δόμησή του, όπως στις περιπτώσεις ακινήτων που έχουν δασικό χαρακτήρα ή βρίσκονται εντός αιγιαλού ή σε ζώνη προστασίας ρέματος, και, περαιτέρω, να συνεκτιμήσει, κατά τρόπο τεκμηριωμένο, αφενός τα μορφολογικά χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου ακινήτου, καθώς και τα χαρακτηριστικά και το νομοθετικό καθεστώς του οικισμού και της ευρύτερης περιοχής στην οποία αυτό εντάσσεται [π.χ. πυκνοδομημένος οικισμός, οικισμός παραδοσιακός κατά τις διατάξεις του ν. 1577/1985, οικισμός υπαγόμενος στις διατάξεις του ν. 3028/2002, οικισμός σε περιοχή φυσικού κάλλους, οικισμός σε περιοχή προστασίας της φύσεως κ.λπ.], αφετέρου τον πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής και τις πολεοδομικές ανάγκες, όπως η ανάγκη δημιουργίας κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων, και, τέλος, τις δεσμεύσεις και κατευθύνσεις τυχόν υφισταμένου χωροταξικού σχεδίου ή Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου ή άλλων συναφών σχεδίων, προκειμένου να αποφεύγονται οι αποσπασματικές ρυθμίσεις.

Ενόψει δε όλων των ανωτέρω εκτιμήσεων, η Διοίκηση οφείλει να κρίνει εάν η ιδιοκτησία πρέπει, για κάποιο νόμιμο λόγο, να παραμείνει εκτός πολεοδομικού σχεδιασμού ή να δεσμευθεί εκ νέου, με την επανεπιβολή ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ή ρυμοτομικού βάρους, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η δυνατότητα αποζημιώσεως των θιγομένων ιδιοκτητών, ή να καταστεί οικοδομήσιμη, είτε με τους γενικούς όρους δόμησης είτε, ενδεχομένως, με ειδικούς όρους δόμησης, που πρέπει να καθορισθούν (πρβλ. ΣΕ 4586/2005, ΠΕ 437/1997, 90/2000, 80/2001, 153/2001, 217/2001, 283/2001). Εξάλλου, όπως συνάγεται από τη διάταξη της παρ. 4α του άρθρου 29 του ν. 2831/2000, όπως αντικαταστάθηκε από τη διάταξη του άρθρου 10 του ν. 3044/2002, οι ανωτέρω ειδικοί όροι δόμησης επιβάλλονται από τη Διοίκηση, αφού επανεκτιμηθεί η συνολική πολεοδομική φυσιογνωμία της περιοχής, στην οποία βρίσκεται η επίμαχη ιδιοκτησία, δεδομένου ότι η άρση, έστω κατόπιν δικαστικής απόφασης, των επιβληθέντων ρυμοτομικών βαρών δεν συνεπάγεται αυτομάτως την εφαρμογή των όρων δόμησης που ίσχυαν γενικώς και οι οποίοι είχαν τεθεί σύμφωνα με τον πολεοδομικό σχεδιασμό που προέβλεπε στην εν λόγω περιοχή συγκεκριμένους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, αλλά μπορεί, ενδεχομένως, να απαιτεί τον καθορισμό ειδικών όρων δόμησης, προσαρμοσμένων στην κατάσταση που έχει προκύψει μετά την άρση, αποτέλεσμα της οποίας μπορεί να είναι και η μείωση του ισοζυγίου κοινοχρήστων χώρων σε σχέση με το προηγούμενο πολεοδομικό καθεστώς. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι με μόνη τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης, με την οποία κρίνεται ότι συντρέχει υποχρέωση άρσης της απαλλοτρίωσης ή του ρυμοτομικού βάρους, το ακίνητο δεν καθίσταται οικοδομήσιμο, αλλά, μέχρι την ολοκλήρωση, κατά τα ανωτέρω, της τροποποίησης του σχεδίου πόλεως ή της πολεοδομικής μελέτης, παραμένει

πολεοδομικώς αρρύθμιστο και ως εκ τούτου, μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας με την τροποποίηση του σχεδίου δεν επιτρέπεται να εκδοθεί οικοδομική άδεια. Εξάλλου, κατά την ανωτέρω εκτίμηση της Διοίκησης περί του επιβλητέου, μετά την άρση της απαλλοτρίωσης ή του ρυμοτομικού βάρους, πολεοδομικού καθεστώτος, στο οποίο, όπως προαναφέρθηκε περιλαμβάνονται και τυχόν νέοι ειδικοί όροι δόμησης, η κρίση περί αδυναμίας αποζημίωσης των θιγομένων ιδιοκτητών για την συντέλεση της απαλλοτρίωσης, η οποία συνεπάγεται κατ' αρχήν απαγόρευση επανεπιβολής της απαλλοτρίωσης, πρέπει, επίσης, να είναι νομίμως και ειδικώς αιτιολογημένη. Αόριστη δήλωση του οικείου ΟΤΑ, περί αδυναμίας αποζημίωσης των θιγομένων ιδιοκτητών, δεν αρκεί για να προσδώσει νόμιμο έρεισμα στη μετατροπή του ακινήτου σε οικοδομήσιμο χώρο, αλλά η σχετική κρίση πρέπει να συνοδεύεται από συγκεκριμένα στοιχεία οικονομικής διαχείρισης, από τα οποία να προκύπτει η πραγματική αδυναμία εξοικονόμησης ή εξεύρεσης χρημάτων για την απόκτηση του συγκεκριμένου χώρου, συνεκτιμωμένων των προτεραιοτήτων για την απόκτηση άλλων χώρων προς εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού (πρβλ. ΠΕ 80/2001). Τέλος, όταν η αρμοδιότητα τροποποίησης του σχεδίου ανήκει στα όργανα της κρατικής Διοίκησης οι προαναφερθείσες κρίσεις, ιδίως δε η κρίση για το πολεοδομικώς αναγκαίο ή μη της διατήρησης του κοινοχρήστου ή του κοινωφελούς χώρου πρέπει να εκφέρονται και από τα όργανα αυτά (Π.Ε. 213/2006 5/μελούς).

4. Εν προκειμένω, με τη διάταξη της παρ.2 του άρθρου 1 του σχεδίου προβλέπεται η άρση απαλλοτρίωσης στο Ο.Τ. 258 με τον αποχαρακτηρισμό τμήματος κοινόχρηστου χώρου και τη μετατροπή του σε οικοδομήσιμο και τη μερική επανεπιβολή της απαλλοτρίωσης με τον καθορισμό νέων κοινόχρηστων χώρων. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, με το από 15.7.1962 β.δ. (Δ 111) το Ο.Τ. 258 καθορίστηκε ως κοινόχρηστος χώρος πρασίνου. Εντός του εν λόγω οικοδομικού τετραγώνου ευρίσκονται, εκτός από κοινόχρηστο χώρο που ανήκει ήδη στο Δήμο, δύο ιδιοκτησίες που ανήκουν σε ιδιώτες. Με το ισχύον Γ.Π.Σ. της πόλης της Ελευσίνας καθορίζεται τμήμα των ακινήτων αυτών ως αθλητικό πάρκο και τμήμα ως πολεοδομικό κέντρο. Με την υπ' αριθμ. 1842/1982 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας και την υπ' αριθμ. 1112/2001 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών που εκδόθηκαν, αντιστοίχως, επί αιτήσεων ακυρώσεως των ιδιοκτητών καθενός από τα παραπάνω ακίνητα, ακυρώθηκε η αντίστοιχη, απόρριψη από τη Διοίκηση του αιτήματος των ιδιοκτητών των βαρυνόμενων αυτών ακινήτων για άρση της επιβληθείσας αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και κατόπιν τούτων, το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Ελευσίνας με την υπ' αριθμ. 399/2004 πράξη του γνωμοδότησε υπέρ του χαρακτηρισμού του Ο.Τ. 258 ως οικοδομήσιμου, στα πλαίσια της αναθεώρησης του ρυμοτομικού σχεδίου. Ακολούθως, η αρμόδια Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού ζήτησε από τον Δήμο Ελευσίνας να γνωστοποιήσει τη δυνατότητά του να αποζημιώσει άμεσα τους ιδιοκτήτες, ο δε Δήμος απάντησε ότι δεν έχει συντάξει πράξη αναλογισμού και δεν έχει

προβλέπει πίστωση στον προϋπολογισμό του διότι με την προαναφερόμενη πράξη του το Δημοτικό Συμβούλιο, αποφάσισε το χαρακτηρισμό του εν λόγω οικοδομικού τετραγώνου ως οικοδομήσιμου. Εν συνεχεία, η ανωτέρω υπηρεσία ζήτησε να ενημερωθεί από το Δήμο Ελευσίνας σχετικά με την πολεοδομική αναγκαιότητα ή όχι διατήρησης του κοινόχρηστου χώρου πρασίνου στο Ο.Τ. 258 και ύστερα από την τήρηση της νόμιμης διαδικασίας ανάρτησης της προτεινόμενης τροποποίησης του σχεδίου όσον αφορά το ανωτέρω Ο.Τ. καθώς και το Ο.Τ. 257, εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 220/2008 απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία έγινε δεκτό ότι δεν υπάρχει πολεοδομική αναγκαιότητα διατήρησης του κοινόχρηστου χώρου πρασίνου στο Ο.Τ. 258 διότι α) κατά την πρόταση αναθεώρησης-επέκτασης του εγκεκριμένου σχεδίου αυξάνεται ο κοινωνικός εξοπλισμός της πόλης κατά 52 στρέμματα και β) με την αναθεώρηση του ΓΠΣ το 2005 χαρακτηρίστηκε ως αστικό πράσινο παρακείμενη περιοχή 350 στρεμμάτων των ανενεργών λατομείων. Ενόψει των ανωτέρω, η Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Υ.ΠΕ.ΚΑ. εξέφρασε την εξής άποψη: «Συνεκτιμώντας τα παραπάνω και λαμβάνοντας υπόψη ότι το ΟΤ 258 είχε για το Δήμο Ελευσίνας υπερτοπική σημασία (εκεί βρισκόταν το γήπεδο του Πανελευσινιακού) και εξακολουθεί να έχει ισχυρή τοπική σημασία δεδομένης της χρήσης του ως «κέντρο δήμου» όπως προβλέπει το ΓΠΣ, η Δ/νσή μας έχει την άποψη πως η αναδιάταξη του κοινόχρηστου χώρου που καταργείται στο ΟΤ 258 γίνεται σε πολεοδομικά κατάλληλες θέσεις στο πλαίσιο του γενικού πολεοδομικού σχεδιασμού και της αναθεώρησης του ρυμοτομικού σχεδίου (ελεύθερος χώρος αρχαιολογικός, αστικό πράσινο κ.λπ.) (βλ. το υπ' αριθμ. 33/19.2.2009 υπηρεσιακό σημείωμα του προϊσταμένου της Διεύθυνσης Πολεοδομικού Σχεδιασμού). Περαιτέρω, από τα στοιχεία του φακέλου, ναι μεν προκύπτει ότι με τη συνολική προτεινόμενη πολεοδομική ρύθμιση το ισοζύγιο κοινόχρηστων και κοινοφελών χώρων στις πολεοδομικές ενότητες 1, 2 και 3 είναι θετικό, όμως, ειδικά στους κοινόχρηστους χώρους επέρχεται μείωση. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η προτεινόμενη τροποποίηση όσον αφορά το Ο.Τ. 258, το οποίο, σύμφωνα με το ισχύον ΓΠΣ ευρίσκεται εντός πολεοδομικού κέντρου, γειτνιάζει με το Ο.Τ. 257, εντός του οποίου προβλέπεται η ανέγερση του Νομαρχιακού Μεγάρου και με χώρο αστικού πρασίνου έκτασης 350 στρεμμάτων, προτείνεται νομίμως εφόσον, κατόπιν συνεκτίμησης της συνολικής πολεοδομικής φυσιογνωμίας της περιοχής, όπως αυτή διαμορφώθηκε ενόψει των προαναφερόμενων δικαστικών αποφάσεων, κρίθηκε αιτιολογημένα ότι δεν είναι πολεοδομικά αναγκαία η διατήρησή του ως κοινόχρηστου χώρου. Ενόψει δε αυτού, το παρόν σχέδιο, το οποίο ευρίσκει κατ' αρχήν νόμιμο έρεισμα στις μνημονευόμενες στο προοίμιο του διατάξεις των άρθρων 152 παρ. 1, 2 και 6 και 154, 160 παρ. 1 και 2 και 161 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, που κυρώθηκε με το άρθρο μόνο του από 14.7.1999 Πρ. Δ/τος (ΦΕΚ 580 Δ'), νομίμως προτείνεται στο σύνολό του, σύμφωνα με τη διάταξη παρ. 4 του άρθρου 29 του ν. 2831/2000, όπως

αντικαταστάθηκε από τη διάταξη του άρθρου 10 του ν. 3044/2002, ανεξαρτήτως εάν, δυνάμει των ρυθμίσεών του επέρχεται μείωση των υφιστάμενων κοινόχρηστων χώρων στις πολεοδομικές ενότητες 1, 2 και 3, εφόσον, μάλιστα, οι ρυθμίσεις αυτές προτείνονται προς εκτέλεση των ανωτέρω δικαστικών αποφάσεων.