

ΣΤΕ 3265/2010 [Νόμιμο π.δ. χαρακτηρισμού ως παραδοσιακού τμήματος της πόλης Αμφίκλειας]

Περίληψη

-Ο χαρακτηρισμός οικοπέδου ως μη άρτιου δεν συνεπάγεται και την αδυναμία αξιοποίησης ή δόμησής του. Η πολεοδομική νομοθεσία προβλέπει τη δυνατότητα τακτοποίησης, προσκύρωσης ή συνένωσης των μη άρτιων ακινήτων με άλλα όμορα, προκειμένου τα ακίνητα αυτά να καθίστανται οικοδομήσιμα χωρίς να περιορίζεται το δικαίωμα κυριότητας του ιδιοκτήτη ή να περιορίζεται μόνο μετά την καταβολή πλήρους αποζημίωσης.

-Η πρόβλεψη καθορισμού ζώνης προστασίας του προϋφισταμένου του έτους 1923 οικισμού δεν εμποδίζει τη θέσπιση ειδικών όρων δόμησης στις περιοχές που περιβάλλουν τον παλιό οικισμό και χαρακτηρίζονται ως περιοχές συνοδείας και ανάδειξής του. Η έννοια της περιβαλλοντικής εξυγίανσης και αναβάθμισης του παλαιού οικισμού και η πρόβλεψη χορήγησης ειδικών κινήτρων δεν ταυτίζεται με τη δυνατότητα δόμησης όλων των οικοπέδων του οικισμού, ιδίως δε των μικρότερων σε εμβαδόν.

-Η κατά το απώτερο παρελθόν δημιουργία ενός οικοπέδου, το οποίο κατά τον χρόνο εκείνο ήταν οικοδομήσιμο, δεν σημαίνει ότι η Διοίκηση δεν μπορεί, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, αναγόμενους, στην προσήκουσα πολεοδομική διαρρύθμιση περιοχών συνοδείας αξιόλογου παλαιού οικισμού, να αποτρέψει την εφεξής δόμηση οικοπέδων μικρών σε εμβαδόν και ακατάλληλων για την δημιουργία αξιοπρεπούς κατοικίας.

-Η διαφοροποιημένη πολεοδομική μεταχείριση ακινήτων ανάλογα με το εμβαδόν τους, με την παροχή αυξημένης δυνατότητας δόμησης των μικρών ακινήτων, δεν παραβιάζει την αρχή της ισότητας. Τα μεγαλύτερα σε εμβαδόν ακίνητα έχουν μεγαλύτερες δυνατότητες αξιοποίησης κατά τη δόμηση και επηρεάζουν περισσότερο την πολεοδομική εμφάνιση ενός οικισμού, και μάλιστα, παραδοσιακού. Δικαιολογείται επομένως η, κατά την κρίση του πολεοδομικού νομοθέτη, θέσπιση αυστηρότερων δόμησης γι' αυτά όρων.

Πρόεδρος: *N. Ρόζος*

Εισηγητής: *Αθ. Ράντος*

Δικηγόροι: *Μ. Χαϊνταρλής, Αθ. Αλεφάντη*

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση του από 11-11/3-12-2004 προεδρικού διατάγματος «Χαρακτηρισμός, ως παραδοσιακού, τμήματος της πόλης Αμφίκλειας του Δήμου Αμφίκλειας (Ν. Φθιώτιδος) και καθορισμός ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης αυτού» (Δ' 1135), κατά το μέρος του με το οποίο οι τομείς Α και Β1 της πόλεως περιελήφθησαν στο ειδικό προστατευτικό καθεστώς των παραδοσιακών οικισμών και καθορίστηκαν σ' αυτούς, καθώς και στον τομέα Δ, ειδικοί όροι και περιορισμοί δομήσεως.
3. Επειδή, οι λοιποί αιτούντες φυσικά πρόσωπα (αριθ. 4, 6, 8, 10, 11 και 12 του δικογράφου), φερόμενοι, κατά τα προσκομισθέντα στοιχεία, ως κύριοι ακινήτων στον οικισμό της Αμφίκλειας, με έννομο συμφέρον ασκούν την κρινομένη αίτηση, εφ' όσον προβάλλουν ότι οι επίμαχοι όροι δομήσεως άγουν σε επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος του εν λόγω οικισμού. Για τον αυτό λόγο ασκείται με έννομο συμφέρον η αίτηση και από τον αιτούντα Δήμο, ομοίως φερόμενο, κατά τα αυτά στοιχεία, ως κύριο ακινήτων στις ως άνω ζώνες, εφ' όσον., εν πάση περιπτώσει, ο οικισμός αυτός ανήκει στην διοικητική περιφέρειά του. Όλοι δε οι ανωτέρω αιτούντες ομοδικούν ως προς την προβολή των λόγων ακυρώσεως, που στηρίζονται στην αυτή νομική και πραγματική βάση.
4. Επειδή, όπως προκύπτει από το προσβαλλόμενο διάταγμα και τα στοιχεία του φακέλου, με το άρθρο 1 του διατάγματος χαρακτηρίζεται τμήμα του οικισμού Αμφίκλειας ως παραδοσιακό και με το άρθρο 3 του διατάγματος καθορίζονται στο τμήμα αυτό όροι δομήσεως κατά τομείς, με τα στοιχεία Α, Β1 και Δ. Από τους τομείς αυτούς, ο Δ αντιστοιχεί στο προϋφιστάμενο του έτους 1923 τμήμα του οικισμού, ενώ οι τομείς Α και Β1 περιελήφθησαν στα όρια του παραδοσιακού οικισμού με σκοπό την προστασία και ανάδειξη του τομέα Δ, ως περιοχές συνοδείας. Με το διάταγμα προβλέπεται ότι για τα οικόπεδα των τομέων Α και Β1 εφαρμόζονται, ως προς τα ελάχιστα όρια εμβαδού και προσώπου, οι διατάξεις της υπ' αριθ. ΤΠ 8971/14-11-1991 αποφάσεως του Νομάρχη Φθιώτιδος (Δ' 4/1992), χωρίς τις παρεκκλίσεις που θεσπίζονται με αυτή, τόσο για τα προ της 9-6-1973, όσο και για τα προ της 12-7-1971 υφιστάμενα οικόπεδα. Με την εν λόγω απόφαση, για τα οικόπεδα του τομέα Α είχε προβλεφθεί η κατά κανόνα αρτιότητά τους με εμβαδόν 250 τμ και πρόσωπο 14 μέτρα, κατά παρέκκλιση δε αρτιότητα 150 τμ και 8 μέτρα, αντιστοίχως, για τα προϋφιστάμενα της 9-6-1973 οικόπεδα, και 120 τμ και 6 μέτρα για τα προϋφιστάμενα της 12-7-1971 οικόπεδα. Για τα δε οικόπεδα του τομέα Β1 οι αντίστοιχοι αριθμοί ήσαν 250 τμ - 14 μέτρα (κατά κανόνα), 200 τμ - 10 μέτρα (παρέκκλιση προ 9-6-1973), 100 τμ - 7 μέτρα (παρέκκλιση προ 12-7-1971). Από τις ανωτέρω ημερομηνίες, η μεν 9-6-1973 αντιστοιχεί στην ισχύ του ΓΟΚ/1973 (ν. δ. 8/1973, Α' 124/9-6-1973), η δε 12-7-1971 στην ισχύ

- της υπ' αριθ. 23830/22-6-1971 αποφάσεως του Νομάρχη Φθιώτιδος (Δ' 155), με την οποία είχαν καθορισθεί όροι δομήσεως του οικισμού. Τα κατά κανόνα όρια αρτιότητας που θεσπίσθηκαν σε καθένα από τα χρονικά αυτά σημεία καθίσταντο κατά παρέκκλιση όρια σε κάθε επόμενη τροποποίηση του καθεστώτος όρων δομήσεως. Εξ άλλου, για τα οικόπεδα του τομέα Δ προβλέπεται ότι εφαρμόζονται, ως προς τα ελάχιστα όρια εμβαδού και προσώπου, οι διατάξεις του από 2/13-3-1981 π. δ/τος (Δ' 138) περί καθορισμού των όρων δομήσεως των προϋφισταμένων του έτους 1923 οικισμών, καθώς και οι παρεκκλίσεις αυτών. Για τα οικόπεδα του εν λόγω τομέα καθορίζεται επίσης αρνητικώς κλιμακούμενος συντελεστής δομήσεως, αναλόγως του εμβαδού του ακινήτου, δηλαδή συντελεστής μεγαλύτερος για τα μικρότερα οικόπεδα και μικρότερος για τα μεγαλύτερα (σ.δ. 1,20 για τα κάτω των 100 τμ οικόπεδα, 1,00 για τα οικόπεδα από 100-200 τμ, 0,80 για τα οικόπεδα από 200-300 τμ, 0,60 για τα υπόλοιπα).
5. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι, ενώ για τον τομέα Δ προβλέπεται η κατά τους ορισμούς του διατάγματος της 2/13-3-1981 διατήρηση των πολεοδομικών παρεκκλίσεων, αντιθέτως, κατά παράβαση του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος περί προστασίας των παραδοσιακών περιοχών και του άρθρου 110 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν., π.δ. της 14/27-7-1999, Δ'580), όπως ισχύει, που αποδίδει το περιεχόμενο του άρθρου 4 του Γ.Ο.Κ./1985 (ν. 1577/1985, Α' 210) περί χαρακτηρισμού παραδοσιακών οικισμών, καταργούνται με το προσβαλλόμενο διάταγμα οι πολεοδομικές παρεκκλίσεις στους τομείς συνοδείας Α και Β1. Τούτο, κατά τους αιτούντες, έχει ως συνέπεια την αλλοίωση και υποβάθμιση του παραδοσιακού τμήματος του οικισμού, η δόμηση του οποίου είχε στηριχθεί στους όρους δομήσεως των παλαιότερων πολεοδομικών διαρρυθμίσεων, που διετηρούντο ως παρεκκλίσεις σε κάθε νέα διαρρύθμιση και οι οποίοι συνέβαλαν στην επιτυχημένη εξελικτική πορεία του οικισμού, ήσαν αντιπροσωπευτικοί της φυσιογνωμίας του και παρήγαγαν τον ιδιαίτερης αξίας χαρακτήρα του. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, και ιδίως τις γνωμοδοτήσεις που μνημονεύονται στο προοίμιο του προσβαλλόμενου διατάγματος και τις αντίστοιχες υπηρεσιακές εισηγήσεις, η Διοίκηση είχε αρχικώς προτείνει την διατήρηση των πολεοδομικών παρεκκλίσεων και για τους τομείς αυτούς, με την αιτιολογία ότι αφορούν μεγάλο αριθμό οικοπέδων, ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα και τον μέχρι σήμερα τρόπο δομήσεως του οικισμού και συνδέονται με την φυσιογνωμία του, καθώς και ότι η τυχόν κατάργησή τους θα συνεπαγόταν την αδυναμία μακροπρόθεσμης εναρμονίσεως του τμήματος αυτού του οικισμού με το ττροϋφιστάμενο του έτους 1923 τμήμα. Κατά την επεξεργασία, όμως, του αντιστοίχου σχεδίου προεδρικού διατάγματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με το υπ' αριθ. 92/2004 πρακτικό του, ετάχθη μεν υπέρ της διατηρήσεως των παρεκκλίσεων στο προϋφιστάμενο του έτους 1923 τμήμα του οικισμού, με την αιτιολογία ότι

- αυτές εναρμονίζονται όντως με τον παραδοσιακό χαρακτήρα του, διетύπωσε, όμως, την παρατήρηση ότι η διατήρηση των παρεκκλίσεων στο λοιπό τμήμα «συνοδείας» του παραδοσιακού οικισμού, που έχει πολλά νέα κτίρια, δεν δικαιολογείται, λόγω, ακριβώς, του ως άνω χαρακτήρα του. Η κρίση αυτή στηρίχθηκε α) στην πάγια νομολογία, κατά την οποία όταν θεσπίζονται νέοι, αυστηρότεροι νόμοι δομήσεων ενός οικισμού, διατήρηση των προϋσχυόντων ευνοϊκότερων όρων αρτιότητας οικοπέδων ως πολεοδομικών παρεκκλίσεων επιτρέπεται μόνον αν οι παρεκκλίσεις αυτές διατηρούνται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων και όχι εν όψει της υφισταμένης πραγματικής καταστάσεως, και, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι πρόκειται για γνήσιες παρεκκλίσεις που αφορούν δηλαδή εν προκειμένω μικρό αριθμό οικοπέδων και συνεπώς δεν καθίσταται η εξαίρεση της παρέκκλισης κανόνας (βλ. ΣτΕ 286/1993 κ.ο.κ.), καθώς και β) στην διαπίστωση ότι, εν προκειμένω, λόγω του μεγάλου αριθμού οικοπέδων, τα οποία αφορούν οι παρεκκλίσεις, και του ανωτέρω μη αμιγώς παραδοσιακού χαρακτήρα των τομέων συνοδείας του παλαιού οικισμού, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές. Κατόπιν τούτου, η Διοίκηση, συμμορφούμενη προς την ανωτέρω παρατήρηση, διέλαβε στο διάταγμα την ήδη βαλλόμενη ως άνω ρύθμιση. Με τα δεδομένα αυτά, η ρύθμιση αυτή νομίμως περιελήφθη, για τους ανωτέρω λόγους, στο προσβαλλόμενο διάταγμα, εν όψει, άλλωστε, και του ότι έχει ήδη παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα από την αρχική διατήρηση των παρεκκλίσεων, που δεν δικαιολογεί, πλέον, την επ' αόριστον διατήρησή τους, αλλά και του ότι η διατήρηση των παρεκκλίσεων αυτών θα είχε ως συνέπεια την ισχύ, στους τομείς συνοδείας, ορίων αρτιότητας μικρότερων από τα όρια που ισχύουν για τον παλιό οικισμό, ο δε περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.
6. Επειδή, προβάλλεται ότι, και υπό την εκδοχή ότι η μη διατήρηση των πολεοδομικών παρεκκλίσεων δικαιολογείται με βάση πολεοδομικά κριτήρια, πάντως αυτή αντίκειται στο προστατευτικό της ιδιοκτησίας άρθρο 17 του Συντάγματος και την αντίστοιχη ρύθμιση του άρθρου 1 του (πρώτου) Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, καθώς και στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, αφού έχει ως συνέπεια την κατάργηση του δικαιώματος δομήσεως εντός σχεδίου ιδιοκτησιών, που ήσαν κατά παρέκκλιση δομήσιμες με το προηγούμενο πολεοδομικό καθεστώς, χωρίς αυτό να δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος. Αφ' ενός μεν διότι ο χαρακτηρισμός οικοπέδου ως μη αρτίου δεν συνεπάγεται και την αδυναμία αξιοποίησεως ή δομήσεώς του, αφού η πολεοδομική νομοθεσία προβλέπει και ειδικώς ρυθμίζει, στις περιπτώσεις αυτές, την δυνατότητα τακτοποιήσεως, προσκυρώσεως ή συνενώσεως των μη αρτίων ακινήτων με άλλα όμορα, προκειμένου τα ακίνητα αυτά να καθίστανται οικοδομήσιμα χωρίς να περιορίζεται το δικαίωμα κυριότητας του ιδιοκτήτη ή,

αν περιορίζεται, αυτό να γίνεται μόνον μετά την καταβολή πλήρους αποζημιώσεως. Αφ' ετέρου δε διότι η κατά το απώτερο παρελθόν δημιουργία ενός οικοπέδου, το οποίο κατά τον χρόνο εκείνο ήταν οικοδομήσιμο, δεν σημαίνει ότι η Διοίκηση δεν μπορεί, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, αναγόμενους, μάλιστα, όπως εν προκειμένω, κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, στην προσήκουσα πολεοδομική διαρρύθμιση περιοχών συνοδείας αξιόλογου παλαιού οικισμού, να αποτρέψει την εφεξής δόμηση μικρών σε εμβαδόν, και ακαταλλήλων, κατ' αρχήν, για την δημιουργία αξιοπρεπούς κατοικίας, οικοπέδων, εφ' όσον, μάλιστα, κατά τα ήδη εκτεθέντα, το δικαίωμα ιδιοκτησίας ή δομήσεως του αρχικού οικοπέδου δεν εξαφανίζεται, αλλ' απλώς τρέπεται σε αντίστοιχο δικαίωμα δομήσεως σε νέο δημιουργούμενο μεγαλύτερο οικόπεδο. Τούτο ισχύει πολλώ μάλλον όταν η αρχική δυνατότητα κατά κανόνα δομήσεως του οικοπέδου διατηρήθηκε επί μακρό χρονικό διάστημα, που παρείχε την δυνατότητα οικιστικής αξιοποιήσεώς του, εν συνεχεία δε μετετράπη σε κατά παρέκκλιση δυνατότητα δομήσεως, που επίσης διατηρήθηκε επί μακρόν, με συνέπεια ο ιδιοκτήτης να οφείλει να γνωρίζει ότι η κατά παρέκκλιση αυτή διατηρηθείσα δυνατότητα δομήσεως, μη ανταποκρινόμενη, πλέον, στην νέα μορφή του οικισμού και απλώς προσωρινώς, για λόγους νομικής ασφαλείας, ανεκτή, είναι ενδεχόμενο να μη διατηρηθεί επ' άπειρον, διότι τότε θα έπαυε να είναι παρέκκλιση και θα καθίστατο κανόνας, μη ανεκτός, όμως, πολεοδομικώς.

7. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι οι εκτεθείσες στην σκέψη 5 ρυθμίσεις του προσβαλλόμενου διατάγματος για την συμπερίληψη στο παραδοσιακό τμήμα του οικισμού και των τομέων Α και Β1, καθώς και η κατάργηση των παρεκκλίσεων και η εντεύθεν αδυναμία δομήσεως μικρών οικοπέδων παραβιάζουν προβλέψεις του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ) Αμφίκλειας, που εγκρίθηκε με την υπ' αριθ. 83841/3594/12-12-1986 απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ (Δ' 213/13-3-1987), κατά τις οποίες αφ' ενός μεν πρέπει να καθορισθεί ζώνη προστασίας αρχιτεκτονικών συνόλων παραδοσιακής κληρονομιάς στον προϋφιστάμενο του έτους 1923 οικισμό αφ' ετέρου δε πρέπει να δημιουργηθούν ζώνες περιβαλλοντικής εξυγίανσης -αναβάθμισης του παραδοσιακού οικισμού και ειδικών κινήτρων στον παλιό οικισμό. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος κατ' αμφοτέρωτα τα σκέλη του. Ως προς το μεν πρώτο, διότι η πρόβλεψη καθορισμού ζώνης προστασίας του προϋφισταμένου του έτους 1923 οικισμού ουδόλως εμποδίζει αλλά μάλλον συμπορεύεται με την θέσπιση ειδικών όρων δομήσεως των περιοχών που περιβάλλουν τον παλιό οικισμό και χαρακτηρίζονται ως περιοχές συνοδείας και αναδείξεως του. Ως προς δε το δεύτερο, διότι η έννοια της περιβαλλοντικής εξυγιάνσεως και αναβάθμισεως του παλαιού οικισμού και η πρόβλεψη χορηγήσεως ειδικών προς τούτο κινήτρων κατ' ουδέν ταυτίζεται, και μάλιστα αποκλειστικώς, με την δυνατότητα δομήσεως όλων των οικοπέδων του οικισμού, ιδίως δε των

- μικρότερων σε εμβαδόν από αυτά.
8. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι κατά παράβαση της αρχής της ισότητας ορίσθηκε με το προσβαλλόμενο διάταγμα ειδικώς για τον τομέα Δ ο περιγραφόμενος στην σκέψη 5 αρνητικώς κλιμακούμενος συντελεστής δομήσεως, διότι με τον τρόπο αυτό παρέχεται η δυνατότητα μεγαλύτερης εκμεταλλεύσεως των μικρότερων οικοπέδων και μικρότερης των μεγαλύτερων. Ειδικότερα, προβάλλεται, με την επίκληση σχετικού αριθμητικού παραδείγματος, ότι, με τον τρόπο αυτό υπολογισμού του συντελεστή δομήσεως, σε ακίνητο με εμβαδόν 100 τ.μ. (σ. δ. 1,20) επιτρέπεται η ανέγερση κτιρίου 120 τ.μ., ενώ σε ακίνητο εμβαδού 105 τ.μ. (σ. δ. 1,00) επιτρέπεται η ανέγερση κτιρίου 105 τ.μ. και ότι για την άρση του φαινομένου αυτού έπρεπε, αντί για τον ανωτέρω εκ προφανούς παραδρομής ορισθέντα τρόπο υπολογισμού του συντελεστή, να ορισθεί ότι ο κατά τον ανωτέρω τρόπο κλιμακούμενος συντελεστής υπολογίζεται μόνον για το επί πλέον κάθε ορίου εμβαδού τμήμα του ακινήτου, όπως κατά κανόνα ορίζεται στο π. δ. της 2/13-3-1981 (Δ' 138). Ανεξαρτήτως, όμως, της εν προκειμένω εννοίας του προσβαλλόμενου διατάγματος, ο λόγος αυτός ακυρώσεως, όπως προβάλλεται, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι η διαφοροποιημένη πολεοδομική μεταχείριση ακινήτων αναλόγως προς το εμβαδόν τους, με την παροχή αυξημένης δυνατότητας δομήσεως των μικρών ακινήτων, δεν παραβιάζει, πάντως, την αρχή της ισότητας, αφού, εξ ορισμού, τα μεγαλύτερα σε εμβαδόν ακίνητα έχουν μεγαλύτερες δυνατότητες αξιοποιήσεως κατά την δόμηση και επηρεάζουν περισσότερο την πολεοδομική εμφάνιση ενός οικισμού, και μάλιστα, όπως εν προκειμένω, παραδοσιακού, οπότε δικαιολογείται η, κατά την κρίση του πολεοδομικού νομοθέτη, τυχόν πολεοδομικώς προσήκουσα θέσπιση αυστηρότερων γι' αυτά όρων δομήσεως. Εξ άλλου, η νομιμότητα πολεοδομικών ρυθμίσεων με το ανωτέρω περιεχόμενο δεν κρίνεται από οριακές δυσλειτουργίες στην εφαρμογή αλλά από το συνολικό αποτέλεσμα της ρυθμίσεως.
9. Επειδή, κατόπιν τούτων, η κρινομένη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.