

## **ΣΤΕ 765/2017 [Καθορισμός ορίων και όρων δόμησης οικισμού με π.δ. και συνδημοσίευση διαγραμμάτων στην ΕτΚ]**

### **Περίληψη**

- Οι διοικητικές πράξεις με τις οποίες καθορίζονται τα όρια οικισμών με πληθυσμό έως 2000 κατοίκους για να αποκτήσουν νόμιμη υπόσταση πρέπει να δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με τα σχετικά διαγράμματα που αποτελούν ουσιώδες στοιχείο τους.

- Η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δόμησης, 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 μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας εξάλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (λ.χ. όροι δομήσεως και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως) όσο και τις ατομικές πράξεις (λ.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως).

- Αντιθέτως οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανα, προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται και η όλως εντοπισμένη τροποποίησή τους η οποία μπορεί να γίνεται με πράξη διάφορη του διατάγματος, εκτός αν αφορά σε προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, οπότε πρέπει, και στην περίπτωση αυτή, να διενεργείται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

- Η προσβαλλόμενη πράξη δεν δημοσιεύθηκε κατά τρόπο σύμφωνο προς το Σύνταγμα και επομένως δεν απέκτησε νόμιμη υπόσταση. Επομένως, δεν κινήθηκε η προθεσμία προσβολής της με αίτηση ακυρώσεως και κατόπιν αυτού η κρινόμενη αίτηση έχει ασκηθεί εμπροθέσμως.

- Ο καθορισμός ορίων και όρων και περιορισμών δόμησης οικισμού με πληθυσμό έως 2000 κατοίκους αποτελεί ρύθμιση γενικού πολεοδομικού σχεδιασμού και συνεπώς βάσει των κριθέντων με την προμνησθείσα απόφαση 3661/2005 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, ο καθορισμός αυτός πρέπει να γίνεται με προεδρικό διάταγμα.

- Με προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου παρασχέθηκε στη Διοίκηση εξάμηνη

προθεσμία από την κοινοποίηση της απόφασης αυτής για τον καθορισμό των ορίων του Οικισμού για τον καθορισμό των όρων και περιορισμών δόμησης αυτού με την έκδοση προεδρικού διατάγματος και τη δημοσίευση αυτού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με τα σχετικά διαγράμματα.

-Η διοίκηση δεν προέβη έως τη συζήτηση της υπόθεσης στις ανωτέρω ενέργειες. Κατόπιν τούτων, η προσβαλλόμενη απόφαση η οποία έπρεπε να περιβληθεί τον τύπο του προεδρικού διατάγματος και να δημοσιευθεί στην ΕτΚ με τα σχετικά διαγράμματα, πρέπει να ακυρωθεί.

**Πρόεδρος:** Αθ. Ράντος

**Εισηγητής:** Χρ. Παπανικολάου

### Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ο αιτών, ιδιοκτήτης ακινήτου στη θέση Άγιος Δημήτριος στην παραλία Βραχατίου Κορινθίας, ζητεί την ακύρωση της 8010/8.11.1988 απόφασης του Νομάρχη Κορινθίας (Δ΄ 827/16.11.1988) με τον τίτλο «Καθορισμός ορίων και όρων δόμησης του οικισμού Βραχατίου του Ν. Κορινθίας». Η αίτηση εισάγεται προς συζήτηση μετά την έκδοση της 3953/2014 προδικαστικής απόφασης του Δικαστηρίου, με την οποία ζητήθηκε από την Περιφέρεια Πελοποννήσου να αποστείλει το φάκελο της υπόθεσης και τις απόψεις της, ιδίως δε να διευκρινίσει εάν η προσβαλλόμενη απόφαση αναδημοσιεύθηκε με τα διαγράμματά της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως δυνάμει της διάταξης του άρθρου 41 του ν. 1975/1991 (Α΄ 184), καθώς και μετά την έκδοση της 4689/2015 προδικαστικής απόφασης του Δικαστηρίου, με την οποία, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 22 του ν. 4274/2014 (Α΄ 147), είχε παρασχεθεί στη Διοίκηση εξάμηνη προθεσμία για τον καθορισμό των ορίων του οικισμού Βραχατίου και τον καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης αυτού με την έκδοση προεδρικού διατάγματος και τη δημοσίευση αυτού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με τα σχετικά διαγράμματα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 41 του ν. 1975/1991 και 31 παρ. 1 του ν. 3937/2011 (Α΄ 60).

3. Επειδή, ο αιτών είναι ιδιοκτήτης ακινήτου στη θέση Άγιος Δημήτριος στην παραλία Βραχατίου Κορινθίας, το οποίο θίγεται με την προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση, διότι δεν συμπεριλήφθηκε εντός των ορίων του οικισμού. Συνεπώς, με έννομο συμφέρον ασκεί την κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως κατά της εν λόγω νομαρχιακής απόφασης, στρεφόμενος κατά του μέρους αυτής, με το οποίο καθορίστηκαν τα όρια του οικισμού.

4. Επειδή, όπως προκύπτει από την 15/2016 ληξιαρχική πράξη θανάτου που εξέδωσε ο Ληξίαρχος της Δημοτικής Ενότητας Βόχας του Δήμου Βέλου - Βόχας, ο αιτών απεβίωσε στις 14.2.2016, μετά την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως. Την δίκη συνεχίζουν νομίμως, κατ' άρθρο 31 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 (Α΄ 8), τα τέκνα του που προσκόμισαν τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα και δήλωσαν, με το κατατεθέν

στις 14.9.2016 υπόμνημα, ότι επιθυμούν να συνεχίσουν την δίκη ως εκ διαθήκης κληρονόμοι του αιτούντος.

5. Επειδή, η προσβαλλόμενη πράξη έχει εκδοθεί κατ' επίκληση του π.δ. της 24.4/3.5.1985 "Τρόπος καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους, κατηγορίες αυτών και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησής τους" (Δ' 181), όπως τροποποιήθηκε με τα π.δ. της 14/23.2.1987 (Δ' 133) και 25.4./16.5.1989 (Δ' 293), και έχει κωδικοποιηθεί με τον Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (κυρωθέντα με το από 14.7.1999 π.δ. Δ' 580), που ορίζει τα εξής: "Άρθρο 3. Διαδικασία καθορισμού ορίων οικισμού. 1. Τα όρια των οικισμών καθορίζονται με απόφαση του οικείου Νομάρχη που συνοδεύεται από σχεδιάγραμμα... ή αεροφωτογραφία... ή τοπογραφικό σκαρίφημα... που έχει συνταχθεί βάσει στοιχείων χαρτών και επί τόπου ελέγχου, πάνω στα οποία σημειώνονται τα όρια του οικισμού, τα οποία δημοσιεύονται μαζί με την απόφαση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. ... 2. Η απόφαση του νομάρχη εκδίδεται μετά από γνώμη του Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος του νομού και του οικείου Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου. ...". Εξάλλου, στο άρθρο 5 του αυτού π.δ. της 24.4/3.5.1985 ορίζονται οι γενικοί όροι δόμησης που ισχύουν μετά τον καθορισμό των ορίων των οικισμών, ως προς την αρτιότητα, το ποσοστό κάλυψης, το συντελεστή δόμησης, το σύστημα δόμησης και το μέγιστο ύψος των κτηρίων, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στη διάταξη αυτή. Περαιτέρω, με το άρθρο 29 του ν. 2831/2000 (Α' 140), όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 10 του ν. 3044/2002 (Α' 197), ορίσθηκε ότι ο καθορισμός των ορίων και όρων και περιορισμών δόμησης των οικισμών μέχρι 2000 κατοίκους, κατ' εφαρμογή του π.δ. της 24.4.1985, γίνεται, κατά κανόνα, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας (παρ. 2 περ. β') και ότι "με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων γίνονται οι ακόλουθες πολεοδομικές ρυθμίσεις: α) ... β) Ο καθορισμός των ορίων και των όρων και περιορισμών δόμησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του από 24.4.1985 π.δ/τος (ΦΕΚ 181 Δ'), καθώς και η έγκριση πολεοδομικών μελετών, σύμφωνα με τις διατάξεις των από 20.8.1985 (ΦΕΚ 414 Δ') και 2.4.1985 (ΦΕΚ 225 Δ') π.δ/των, οικισμών παραλιακών, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 παρ. 1 του από 24.4.1985 π.δ/τος, ή οικισμών των οποίων τα όρια ή η περιοχή στην οποία αφορά η πολεοδομική μελέτη εμπίπτουν σε ζώνη 500 μ. από την ακτή ή οικισμών που ευρίσκονται σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους ή σε κηρυγμένους αρχαιολογικούς χώρους ή σε δάση ή σε δασικές εκτάσεις ή σε περιοχές που προστατεύονται σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 19 του ν. 1650/1986 (ΦΕΚ 160 Α') ή βάσει διεθνών συνθηκών" (παρ. 3). Περαιτέρω, με το άρθρο 22 παρ. 7 του ν. 1735/1987 (Α' 195) και την κοινή απόφαση Γ4δ/15883/1903/ 8.2.1988 του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων (Δ' 142), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της τελευταίας αυτής διάταξης, ορίσθηκε ότι τα διαγράμματα που συνοδεύουν, πλην άλλων, αποφάσεις καθορισμού ορίων οικισμών, εκδιδόμενες με βάση το άρθρο 3 του προαναφερόμενου π.δ. της 24.4.1985, δεν δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, αλλά τα πρωτότυπα των διαγραμμάτων αυτών φυλάσσονται σε ειδικό

αρχείο της υπηρεσίας που εκδίδει την απόφαση, καταχωρούνται σε ειδικό μητρώο και ακριβή αντίγραφα τους αναρτώνται σε εμφανές μέρος του καταστήματος της υπηρεσίας αυτής. Όπως, όμως, έχει ήδη κριθεί, ο ανωτέρω τρόπος δημοσιότητας δεν εναρμονίζεται προς το Σύνταγμα διότι δεν είναι πρόσφορος ώστε οι παραπάνω αποφάσεις να καθίστανται προσιτές στους πολίτες και να εξασφαλίζεται κατά τρόπο έγκυρο η γνώση του περιεχομένου των αποφάσεων αυτών (βλ. ΣτΕ 1222/2004, 1891/2001, κ.ά.). Κατ' ακολουθίαν, η ρύθμιση που θεσπίστηκε με τις προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 22 παρ. 7 ν. 1735/1987 και της σχετικής κοινής υπουργικής απόφασης ως προς τον τρόπο δημοσίευσης είναι ανίσχυρη και, συνεπώς, οι διοικητικές πράξεις, με τις οποίες καθορίζονται τα όρια οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους για να αποκτήσουν νόμιμη υπόσταση πρέπει να δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με τα σχετικά διαγράμματα που αποτελούν ουσιώδες στοιχείο τους.

6. Επειδή, με την απόφαση 3661/2005 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκαν τα εξής: 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, αλλ' εκτείνονται σ' ολόκληρη την επικράτεια. Επομένως, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, 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 εξάλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (λ.χ. όροι δομήσεως και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως) όσο και τις ατομικές πράξεις (λ.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως). Αντιθέτως, οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανα, προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται και η όλως εντοπισμένη τροποποίησή τους, η οποία μπορεί να γίνεται με πράξη διάφορη του διατάγματος, εκτός αν αφορά σε προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, οπότε πρέπει, και στην περίπτωση αυτή, να διενεργείται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος (ΣτΕ 57/2017).

7. Επειδή, με την αίτηση ακυρώσεως προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν απέκτησε νόμιμη υπόσταση, διότι το κείμενό της δεν συνδημοσιεύθηκε στην ΕτΚ με το τοπογραφικό διάγραμμα και ότι πάσχει και εκ του λόγου ότι δεν περιβλήθηκε τον τύπο προεδρικού διατάγματος, κατά τα κριθέντα με τις 3661-3663/2005 αποφάσεις της

Ολομέλειας του Δικαστηρίου.

8. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση η προσβαλλόμενη απόφαση του Νομάρχη Κορινθίας εκδόθηκε κατ' επίκληση των διατάξεων του π.δ. της 24.4.1985, έχει δε ως περιεχόμενο τον καθορισμό των ορίων του οικισμού Βραχατίου και τον καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης αυτού. Η απόφαση αυτή δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. 827 φύλλο του τετάρτου (Δ) τεύχους της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως στις 16.11.1988, χωρίς την συνδημοσίευση του τοπογραφικού διαγράμματος στο οποίο παραπέμπει, ορίζοντας απλώς ότι το συνοδεύον την προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση πρωτότυπο διάγραμμα έπρεπε να αναρτηθεί επί 15 ημέρες στο Κοινοτικό Κατάστημα Βραχατίου. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με όσα διαλαμβάνονται στην σκέψη 5, η προαναφερόμενη πράξη δεν δημοσιεύθηκε κατά τρόπο σύμφωνο προς το Σύνταγμα και επομένως δεν απέκτησε νόμιμη υπόσταση. Επομένως, δεν κινήθηκε η προθεσμία προσβολής της με αίτηση ακυρώσεως και κατόπιν αυτού η κρινόμενη αίτηση έχει ασκηθεί εμπροθέσμως (ΣτΕ 1222/2004, 1209/1998, 4232/1997, 4173/1997 κ.ά.).

9. Επειδή, ο καθορισμός των ορίων και των όρων και περιορισμών δόμησης οικισμού με πληθυσμό έως 2000 κατοίκους αποτελεί ρύθμιση γενικού πολεοδομικού σχεδιασμού και, συνεπώς, βάσει των κριθέντων με την προμνησθείσα απόφαση 3661/2005 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, ο καθορισμός αυτός πρέπει να γίνεται με προεδρικό διάταγμα (βλ. ΣτΕ 57/2017). Εξάλλου, κατά τα ήδη εκτεθέντα, οι διοικητικές πράξεις, με τις οποίες καθορίζονται τα όρια οικισμών με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους για να αποκτήσουν νόμιμη υπόσταση πρέπει να δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με τα σχετικά διαγράμματα που αποτελούν ουσιώδες στοιχείο τους (ΣτΕ 2057/2014, 1222/2004). Με την 4689/2015 προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου παρασχέθηκε στη Διοίκηση, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 22 του ν. 4274/2014, εξαμήνη προθεσμία από την κοινοποίηση της απόφασης αυτής για τον καθορισμό των ορίων του οικισμού Βραχατίου και τον καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης αυτού με την έκδοση προεδρικού διατάγματος και τη δημοσίευση αυτού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με τα σχετικά διαγράμματα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 41 του ν. 1975/1991 και 31 παρ. 1 του ν. 3937/2011. Η εν λόγω απόφαση κοινοποιήθηκε στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας στις 5.2.2016, στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου στις 12.2.2016, στην Περιφέρεια Πελοποννήσου στις 26.2.2016 και στον Δήμο Βέλου - Βόχας στις 10.2.2016. Η Διοίκηση δεν προέβη έως τη συζήτηση της υπόθεσης την 1.3.2017 στις ανωτέρω ενέργειες. Κατόπιν τούτων, η προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση, η οποία, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, έπρεπε να περιβληθεί τον τύπο του προεδρικού διατάγματος και να δημοσιευθεί στην ΕτΚ με τα σχετικά διαγράμματα, πρέπει να ακυρωθεί, καθ' ό μέρος προσβάλλεται, για τους βασίμως προβαλλόμενους αντίστοιχους λόγους ακυρώσεως.