

ΣΤΕ 533/2017 [Απόρριψη αίτησης για ακύρωση ΚΥΑ σύστασης Ανοικτής Δομής Φιλοξενίας στο Αττικό Άλσος]

Περίληψη

-Προσβαλλόμενες αποφάσεις, εκδοθείσες κατ' εξουσιοδότηση, πλην άλλων, του άρθρου 8Α του ν.3907/2011, έχουν κανονιστικό χαρακτήρα, διότι θέτουν, για την ικανοποίηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, γενικούς και αφηρημένους κανόνες που διέπουν την οργάνωση και παροχή υπηρεσιών πρώτης υποδοχής, διαμονής και φιλοξενίας υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παρανόμως στη Χώρα και συνιστούν, μεταξύ άλλων, Δομή Φιλοξενίας που ανήκει στην Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής.

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Δ. Βασιλειάδης

Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση των ακόλουθων πράξεων: α) της οικ. 55174/4.10.2013 απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού ΠΕΚΑ «Διαδικασία έγκρισης και απαιτούμενα δικαιολογητικά για εργασίες για τις οποίες απαιτείται Έγκριση Εργασιών Μικρής Κλίμακας» (Β' 2605), β) της απόφασης 11.1/6343/25.11.2014 του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (Β' 3295), με την οποία εγκρίθηκε ο Γενικός Κανονισμός Λειτουργίας Δομών Φιλοξενίας υπηκόων τρίτων χωρών που λειτουργούν με μέριμνα της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής και γ) της κ.υ.α. 3/5023/10.9.2015 των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού και Οικονομικών, «Σύσταση Ανοικτής Δομής Φιλοξενίας Αιτούντων Εθελούσιας Επιστροφής στην περιοχή Αττικού Άλσους του Δήμου Αθηναίων Αττικής» (Β' 1990).

3. Επειδή, στην παρ. 7 του άρθρου 14 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), όπως αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 7 του ν. 2944/2001 (Α' 222) και τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 παρ. 4 του ν. 3900/2010 (Α' 213), ορίζεται ότι «Αν με το ίδιο δικόγραφο προσβάλλονται πράξεις που ανήκουν στην αρμοδιότητα περισσότερων Τμημάτων, η υπόθεση εισάγεται στο Τμήμα που είναι αρμόδιο για τη χρονολογικά προηγούμενη πράξη και εκδικάζεται από αυτό. Αν η πράξη αυτή προσβάλλεται απαραδέκτως, το Τμήμα μπορεί είτε να εκδικάσει εξ ολοκλήρου την υπόθεση είτε να την παραπέμψει κατά τα λοιπά στον Πρόεδρο του Συμβουλίου κατά την προηγούμενη παράγραφο. Οι διατάξεις για το απαραδέκτο λόγω έλλειψης συνάφειας εφαρμόζονται και στην περίπτωση αυτή ...». Περαιτέρω, στο άρθρο 5 του π.δ. 361/2001 (Α' 244) ορίζεται ότι «1. Στο Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας υπάγονται τα ένδικα βοηθήματα

και μέσα που αφορούν διαφορές οι οποίες προκύπτουν από την εφαρμογή της νομοθεσίας για: α) [...] ε) τη χωροταξία, την πολεοδομία και τη δόμηση γενικά [...]», στο δε άρθρο 4 παρ. 1 του ίδιου π.δ. ορίζεται ότι «Στο Δ΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας υπάγονται τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που αφορούν διαφορές οι οποίες δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα των άλλων Τμημάτων, όπως είναι ιδίως οι σχετικές με: α) [...] γ) τους πρόσφυγες και λοιπούς αλλοδαπούς [...]». Από τις παραπάνω διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 7 του π.δ. 18/1989 προκύπτει ότι, αν με το ίδιο δικόγραφο προσβάλλονται πράξεις που ανήκουν στην αρμοδιότητα περισσότερων Τμημάτων, ο καθορισμός του αρμόδιου Τμήματος προηγείται κάθε άλλου θέματος, η δε υπόθεση εισάγεται στο σύνολό της στο Τμήμα που είναι αρμόδιο για τη χρονολογικώς προγενέστερη πράξη και εκδικάζεται από αυτό (ΣτΕ 849/2016, πρβλ. 1586/2013, 4150/2011, 1564/2011 κ.ά.) Στην προκειμένη περίπτωση, η εκδίκαση της αίτησης κατά το μέρος μεν που πλήττει την πρώτη (α΄) από τις προσβαλλόμενες πράξεις, με την οποία ρυθμίζονται ζητήματα αναγόμενα στη δόμηση, υπάγεται στην αρμοδιότητα του Ε΄ Τμήματος, κατά τα λοιπά δε, ως προς τις πράξεις δεύτερη και τρίτη (β΄ και γ΄), οι οποίες εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν της ειδικής νομοθεσίας που αφορά τους πρόσφυγες και αλλοδαπούς, ανήκει στην αρμοδιότητα του Δ΄ Τμήματος. Με τα δεδομένα αυτά, η υπόθεση αρμοδίως εισάγεται στο Ε΄ Τμήμα του Δικαστηρίου στο σύνολό της, εφόσον χρονολογικώς προγενέστερη πράξη είναι η οικ.

55174/4.10.2013 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού ΠΕΚΑ.

4. Επειδή, κατά τα εκτιθέμενα στην 8η σκέψη, η προαναφερθείσα οικ.

55174/4.10.2013 απόφαση (α΄ προσβαλλομένη) προσβάλλεται εκπροθέσμως, πλην για λόγους οικονομίας της δίκης το Τμήμα κρίνει ότι πρέπει να κρατήσει και να εκδικάσει την υπόθεση στο σύνολό της (ΣτΕ 4062/2008, πρβλ. ΣτΕ 1133/2008).

5. Επειδή, με έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς παρεμβαίνει στη δίκη υπέρ της ισχύος των προσβαλλόμενων πράξεων ο Δήμος Αθηναίων, δεδομένου ότι η, συσταθείσα με τη γ΄ προσβαλλομένη, Ανοιχτή Δομή Φιλοξενίας Αιτούντων Εθελούσιας Επιστροφής βρίσκεται στην περιφέρεια του παρεμβαίνοντος Δήμου. Εξάλλου, όπως προκύπτει από το σχετικό αποδεικτικό, αντίγραφο της παρέμβασης επιδόθηκε νομοτύπως στον δικηγόρο που υπογράφει το δικόγραφο της αίτησης ως πληρεξούσιος των αιτούντων.

6. Επειδή, κατά τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο παρέστη ως πληρεξούσιος των αιτούντων ο δικηγόρος που υπογράφει το δικόγραφο, ο οποίος ζήτησε και έλαβε από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου προθεσμία έως 12.10.2016 για τη νομιμοποίησή του και την κατάθεση υπομνήματος. Εντός, όμως, της χορηγηθείσης προθεσμίας δεν προσκομίσθηκε συμβολαιογραφική πράξη παροχής πληρεξουσιότητας προς τον ανωτέρω δικηγόρο από τους, κατά τη σειρά του δικογράφου, 6ο, 13ο, 15η, 24η, 27ο, 29η, 30η, 37η, 42ο, 45η και 46ο αιτούντες. Επομένως, σύμφωνα με το άρθρο 27 του π.δ. 18/1989, ως προς τους εν λόγω αιτούντες η αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη και να γίνει δεκτή η παρέμβαση.

7. Επειδή, οι λοιποί αιτούντες με έννομο συμφέρον ασκούν την υπό κρίση αίτηση, εφόσον, σύμφωνα με τα προσκομισθέντα στοιχεία, φέρονται ως κάτοικοι της περιοχής

στην οποία συνεστήθη η προαναφερθείσα Δομή και ισχυρίζονται ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις προσκρούουν στο άρθρο 24 του Συντάγματος και τις διατάξεις που διέπουν τις χρήσεις γης της περιοχής, ο περί του αντιθέτου δε ισχυρισμός του παρεμβαίνοντος Δήμου πρέπει να απορριφθεί. Εξάλλου, οι αιτούντες αυτοί παραδεκτώς ομοδικούν, διότι προβάλλουν λόγους ακυρώσεως που ερείδονται στην ίδια νομική και πραγματική βάση.

8. Επειδή, στο άρθρο 4 παρ. 2 του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού (ν. 4067/2012, Α' 79), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 48 παρ. 1 του ν. 4178/2013 (Α' 174) και τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 του ν. 4258/2014 (Α' 94), προβλέπονται οι εργασίες (περ. α' έως κζ') σε νομίμως υφιστάμενα κτίρια για τις οποίες αντί της άδειας δόμησης απαιτείται έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας από την αρμόδια υπηρεσία δόμησης και ορίζεται, περαιτέρω (παρ. 2 εδάφιο τελευταίο), ότι με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής καθορίζεται η διαδικασία έκδοσης της έγκρισης εργασιών μικρής κλίμακας και κάθε σχετικό θέμα. Κατ' επίκληση της τελευταίας αυτής εξουσιοδοτικής διάταξης, καθώς και της εξουσιοδότησης του τελευταίου εδαφίου της παρ. 3 του ίδιου άρθρου 4, εκδόθηκε η α' προσβαλλόμενη, οικ. 55174/4.10.2013, απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού ΠΕΚΑ, με την οποία καθορίστηκαν, πλην άλλων, οι όροι υπό τους οποίους επιτρέπεται η εκτέλεση εργασιών μικρής κλίμακας (άρθρο 1), τα απαιτούμενα δικαιολογητικά στοιχεία (άρθρο 2) και η διαδικασία έκδοσης της έγκρισης εργασιών μικρής κλίμακας (άρθρο 3). Με το περιεχόμενο αυτό η ως άνω προσβαλλόμενη απόφαση έχει κανονιστικό χαρακτήρα και εκπροθέσμως προσβάλλεται 2,5 περίπου έτη μετά τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

9. Επειδή, με τον ν. 3907/2011 (Α' 7) ρυθμίστηκαν θέματα της Υπηρεσίας Ασύλου και της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής και προσαρμόσθηκε η νομοθεσία προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη - μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών». Στο άρθρο 6 παρ. 1 του ανωτέρω νόμου, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 122 παρ. 7 του ν. 4249/2014 (Α' 73) και ίσχυε κατά την έκδοση των β' και γ' προσβαλλομένων, μέχρι δηλαδή την κατάργηση, με το άρθρο 81 παρ. 1 του ν. 4375/2016 (Α' 51), των Κεφαλαίων Α' και Β' του ν. 3907/2011, ορίζεται ότι «Στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη συνιστάται αυτοτελής Υπηρεσία με τίτλο "Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής", η οποία υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και έχει τοπική αρμοδιότητα σε όλη την Επικράτεια. Η Υπηρεσία αυτή λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης και έχει ως αποστολή την αποτελεσματική διαχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παρανόμως στη χώρα, σε συνθήκες σεβασμού της αξιοπρέπειας τους, με την υπαγωγή τους σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής, καθώς και με τη δυνατότητα ίδρυσης και λειτουργίας σχετικών Δομών Φιλοξενίας αιτούντων διεθνούς προστασίας, ευάλωτων ομάδων και αιτούντων εθελούσιας επιστροφής» και στο άρθρο 8, όπως η παρ. 1 αυτού αντικαταστάθηκε με το άρθρο 122 παρ. 8 του ν. 4249/2014, ορίζεται ότι «1. Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία, τα

Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕ.Π.Υ.), τις κινητές Μονάδες Πρώτης Υποδοχής και τις Δομές Φιλοξενίας αιτούντων διεθνούς προστασίας ευάλωτων ομάδων και αιτούντων εθελούσιας επιστροφής που αποτελούν τις Περιφερειακές Υπηρεσίες, οι οποίες υπάγονται στην Κεντρική Υπηρεσία [...] 4. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Προστασίας του Πολίτη συνιστώνται ΚΕ.Π.Υ. σε επιλεγμένα σημεία της χώρας όπου παρατηρείται σταθερή ροή παρανόμως εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών και καθορίζεται η τοπική αρμοδιότητα τους [...] 12. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Προστασίας του Πολίτη, μπορεί [...] να ρυθμίζονται τα θέματα που αφορούν την οργάνωση, τη λειτουργία [...] της Κεντρικής Υπηρεσίας και των Περιφερειακών Υπηρεσιών Πρώτης Υποδοχής [...].» Επίσης, στο άρθρο 8Α του ν. 3907/2011, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 110 παρ. 3 του ν. 4172/2013 (Α' 167) και φέρει τον τίτλο «Δομές φιλοξενίας αιτούντων άσυλο ή υπηκόων τρίτων χωρών που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες», ορίζεται ότι «1. Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής δύναται να ιδρύει Δομές Φιλοξενίας αιτούντων άσυλο ή υπηκόων τρίτων χωρών που ανήκουν στις ευάλωτες ομάδες του άρθρου 11 του παρόντος με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη. Οι ως άνω Δομές διέπονται από τον οικείο Κανονισμό Λειτουργίας και μπορούν να χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων [...] Με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, πέραν του Κανονισμού Λειτουργίας, ρυθμίζεται κάθε επιμέρους ζήτημα που αφορά ιδίως τη σύσταση και οργάνωση των ως άνω Δομών Φιλοξενίας, το μόνιμο ή προσωρινό χαρακτήρα τους, τη δυνατότητα ανάθεσης ή συμμετοχής άλλων φορέων, δημόσιων ή ιδιωτικών, οπότε συμπράττει ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός, στη δημιουργία, υποστήριξη, στέγαση, στελέχωση ή διαχείριση τους, την εποπτεία και παρακολούθηση τους από το Τμήμα Δομών Φιλοξενίας Αιτούντων Άσυλο ή υπηκόων τρίτων χωρών που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες της Κεντρικής Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, καθώς και κάθε άλλο συναφές ζήτημα. Για την εγκατάσταση και λειτουργία των ως άνω Δομών επιτρέπεται η αλλαγή χρήσης κτιρίων εντός ή εκτός σχεδίου πόλεως και η εκτέλεση των αναγκαίων εσωτερικών μετασκευών με την έκδοση έγκρισης εργασιών μικρής κλίμακας [...]» (όπως το τελευταίο εδάφιο αντικαταστάθηκε με το άρθρο 122 παρ. 11α του ν. 4249/2014). Κατ' εξουσιοδότηση του ανωτέρω άρθρου 8Α του ν. 3907/2011 εκδόθηκε η β' προσβαλλόμενη απόφαση, 11.1/6343/25.11.2014, του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, με την οποία εγκρίθηκε ο Γενικός Κανονισμός Λειτουργίας Δομών Φιλοξενίας υπηκόων τρίτων χωρών που λειτουργούν με μέριμνα της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής. Με τον ανωτέρω Γενικό Κανονισμό καθορίζονται, μεταξύ άλλων, η υπαγωγή των Δομών Φιλοξενίας στην Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής και η λειτουργία τους σε επίπεδο Τμήματος στις περιπτώσεις που στελεχώνονται και λειτουργούν από την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, η εποπτεία της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής επί των Δομών Φιλοξενίας όταν η λειτουργία τους ανατίθεται σε άλλους φορείς (δημόσιους ή φορείς της κοινωνίας των πολιτών), η λειτουργική τους

διάρθρωση σε κλιμάκια διοίκησης και γραμματειακής υποστήριξης, ασφάλειας, ιατρικής υποστήριξης κ.ά. (άρθρο 2), οι τύποι των Δομών Φιλοξενίας (περιπτώσεις α΄ έως ζ΄), στις οποίες εντάσσονται και οι Δομές «αιτούντων εθελούσιας επιστροφής-γενική κατηγορία» (άρθρο 3), οι αρμοδιότητες του Προϊσταμένου Δομής (άρθρο 4), οι αρμοδιότητες των Κλιμακίων (άρθρο 5), η εποπτεία, οι αρχές λειτουργίας τους κ.λπ. (άρθρα 6 επόμενα). Τέλος, κατ' επίκληση των αυτών διατάξεων του ν. 3907/2011 εκδόθηκε και η γ΄ προσβαλλόμενη κ.υ.α. 3/5023/10.9.2015, με την οποία συνεστήθη Ανοιχτή Δομή Φιλοξενίας εκατόν δέκα (110) θέσεων αιτούντων εθελούσιας επιστροφής στην περιοχή του Αττικού Άλσους. Στην ανωτέρω κ.υ.α. ορίζεται ότι η Ανοιχτή Δομή Φιλοξενίας συνιστάται ως Περιφερειακή Υπηρεσία της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής (παρ. 1), ότι η Δομή στεγάζεται σε ακίνητο εμβαδού 1.500 τ.μ. επί των οδών Καρπενησιώτη 62 και Μπάκου (παρ. 2), ότι η λειτουργία της έχει προσωρινό χαρακτήρα (παρ. 3) και, τέλος, ότι αρμόδια για την άσκηση εποπτείας της λειτουργίας της εν λόγω Δομής Φιλοξενίας είναι η Κεντρική υπηρεσία της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής (παρ. 4).

10. Επειδή, με το προεκτεθέν περιεχόμενο, οι ανωτέρω β΄ και γ΄ προσβαλλόμενες αποφάσεις, εκδοθείσες κατ' εξουσιοδότηση, πλην άλλων, του άρθρου 8Α του ν. 3907/2011, έχουν κανονιστικό χαρακτήρα, διότι θέτουν, για την ικανοποίηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, γενικούς και αφηρημένους κανόνες που διέπουν την οργάνωση και παροχή υπηρεσιών πρώτης υποδοχής, διαμονής και φιλοξενίας υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παρανόμως στη Χώρα και συνιστούν, μεταξύ άλλων, Δομή Φιλοξενίας που ανήκει στην Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής (πρβλ. ΣτΕ 1215/2016, 2157/2014 7μ., 1901/2014 Ολ., 1618/2012 Ολ., 503/2006, 1788/2004, 425/2004, 832/2002, 629/1998, 4223/1997, 5802/1996, 2836/1993, 3735/1992, 3634/1986, 436/1977 κ.ά.). Ως εκ τούτου, η εξηκονθήμερη προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά των πράξεων αυτών κινήθηκε από την επόμενη ημέρα της κυκλοφορίας του οικείου ΦΕΚ δημοσιεύσεως των, συγκεκριμένα δε από 11.12.2014 για την 11.1/6343/25.11.2014 απόφαση (Β΄ 3295/ 9.12.2014/κυκλοφορία ΦΕΚ 10.12.2014), και από 16.9.2015 για την κ.υ.α. 3/5023/10.9.2015 (Β΄ 15.9.2015 δημοσίευση και κυκλοφορία). Εν προκειμένω, όμως, η υπό κρίση αίτηση κατατέθηκε στις 3.3.2016, συνεπώς δε ασκήθηκε εκπροθέσμως κατά των ανωτέρω πράξεων. Ο ισχυρισμός των αιτούντων, που προβάλλεται με το από 12.10.2016 υπόμνημα, κατά τον οποίο η γ΄ προσβαλλόμενη κ.υ.α. αποτελεί πραγματοπαγή ατομική πράξη που τροποποιεί το σχέδιο πόλεως της περιοχής, είναι απορριπτέος ως ερειδόμενος σε εσφαλμένη προϋπόθεση, δεδομένου ότι η εν λόγω κ.υ.α. δεν εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν πολεοδομικών διατάξεων ούτε ρυθμίζει τις χρήσεις γης στην περιοχή, αλλά αποτελεί πράξη σύστασης Περιφερειακής Υπηρεσίας της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, όπως ρητώς ορίζει. Ομοίως, για τον ίδιο προεχόντως λόγο, είναι απορριπτέος και ο ισχυρισμός ότι η αίτηση ακυρώσεως είναι εμπρόθεσμη, διότι η κ.υ.α. δεν δημοσιεύθηκε νομίμως, κατ' άρθρο 7 του ν. 3469/2006, στο τεύχος Δ΄ ή ΑΑΠ του ΦΕΚ. Τέλος, ο ισχυρισμός, με τον οποίο προβάλλεται ότι η αίτηση ασκείται εμπροθέσμως κατά της κ.υ.α. λόγω των παραπλανητικών απαντήσεων του Υπουργείου Εσωτερικών

για το ζήτημα σύστασης ή μη Δομής στην περιοχή του Αττικού Άλσους, είναι αλυσιτελής, διότι, όπως προβάλλεται, δεν ασκεί επιρροή στην έναρξη της προθεσμίας της αίτησης ακυρώσεως.

11. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η υπό κρίση αίτηση πρέπει να απορριφθεί και να γίνει δεκτή η παρέμβαση.