

ΣΤΕ 238/2018 [Παράνομη σημειακή τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου]

Περίληψη

-Βασικό στοιχείο του Γ.Π.Σ. αποτελεί ο καθορισμός χρήσεων γης, από τον οποίο και εξαρτάται κατά μεγάλο ποσοστό η πολεοδομική οργάνωση και εξέλιξη της περιοχής, την οποία αφορά. Ο καθορισμός των χρήσεων γης, δεν χρειάζεται περαιτέρω εξειδίκευση και, συνεπώς, είναι δεσμευτικός, πρώτον, ως προς την έκταση στην οποία αφορά η χρήση γενικής πολεοδομικής λειτουργίας, δεύτερον, ως προς την δέσμη των ειδικών πολεοδομικών λειτουργιών της χρήσης αυτής και, τρίτον, ως προς τον χρόνο εφαρμογής του, ο οποίος συμπίπτει με την έναρξη ισχύος της εγκριτικής του Γ.Π.Σ. υπουργικής απόφασης. Σε περίπτωση κατά την οποία το Γ.Π.Σ., κατά την διατύπωση και το όλο περιεχόμενό του, περιέχει για ορισμένους χώρους σαφείς κατευθύνσεις ή συγκεκριμένες δεσμεύσεις, οι οποίες δεν χρειάζονται εξειδίκευση κατά το επόμενο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, οι χώροι αυτοί απαγορεύεται ήδη από την έγκριση του Γ. Π.Σ. να διατεθούν για άλλη χρήση.

-Στους χώρους αστικού πρασίνου επιτρέπονται μόνο κτήρια που υποβοηθούν την απόλαυσή του και στο βαθμό που δεν αναιρούν τη βασική πολεοδομική του λειτουργία. Ως εκ τούτου, η κατάργηση, με την προσβαλλόμενη πράξη τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου, της ειδικής ρύθμισης αυτής του ΓΠΣ δεν είναι νόμιμη, όπως βασίμως προβάλλεται. Δεν ασκεί κατά τούτο επιρροή το γεγονός ότι κατά τους τους πίνακες «Κατανομής Κοινωνικής Υποδομής στις Πολεοδομικές Ενότητες» του ΓΠΣ οι ανάγκες σε τ.μ. για την κάλυψη της πολεοδομικής ενότητας στην οποία ανήκει το επίμαχο σε χώρους παιδικών βρεφικών σταθμών ανέρχεται σε 1.464 τ.μ. ,καθόσον η διάταξη αυτή του ΓΠΣ έχει κατευθυντήριο χαρακτήρα και είναι δεσμευτική μόνον ως προς την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού, ενώ η διάταξη του ΓΠΣ που καθορίζει στο επίδικο τμήμα του Ο.Τ. χρήση αστικού πρασίνου-ελεύθερου χώρου είναι αμέσως εφαρμοστέα και δεσμευτική.

Πρόεδρος: *Ι. Μαντζουράνης*

Εισηγητής: *Αγγ. Μίντζια*

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της 29/ ΠΣΚ/14140/ 24.8.2009 απόφασης του Νομάρχη Θεσσαλονίκης (τ. ΑΑΠΘ, 457), που υπογράφεται κατ' εντολήν του από τον Αντινομάρχη Θεσσαλονίκης, με την οποία εγκρίθηκε η σημειακή τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Θεσσαλονίκης σε τμήμα του Ο.Τ., που περικλείεται από τις οδούς Χίου-Τραγιανού και ανώνυμους πεζόδρομους, κατά το

μέρος που με αυτήν χώρος παιδικής χαράς και πεζοδρομών αφορίσθηκε ως χώρος παιδικού σταθμού.

3. Επειδή, σύμφωνα με τα άρθρα 3 (παρ. 1 και 3 περ. β´) και 283 (παρ. 2) του ν. 3852/2010 (Α´ 87), νομίμως συνεχίζεται η παρούσα δίκη αυτοδικαίως και χωρίς άλλη διατύπωση, κατά της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, αντί της καταργηθείσας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης (ΣτΕ 935/2017, 93/2016).

4. Επειδή, η κρινόμενη αίτηση απαραδέκτως στρέφεται κατά του Δήμου Θεσσαλονίκης, εφόσον με αυτήν δεν προσβάλλεται πράξη ή παράλειψή του (πρβλ. ΣτΕ 263/2003, 3538/1997). Συνεπώς, ο Δήμος Θεσσαλονίκης, ο οποίος δεν άσκησε παρέμβαση, αν και του κοινοποιήθηκε αντίγραφο της κρινόμενης αίτησης (βλ. την από 8.12.2016 έκθεση επιδόσεως του επιμελητή του Δικαστηρίου, Σωκράτη Παντελίδη), απαραδέκτως παραστάθηκε στο ακροατήριο κατά τη συζήτηση της υποθέσεως, εφόσον δεν έχει την ιδιότητα του διαδίκου στην παρούσα δίκη, και πρέπει, για το λόγο αυτό, να αποβληθεί από αυτήν (ΣτΕ 3210/2012, 426/2006, 1122/2003).

5. Επειδή, οι με αριθ. 2ος, 4ος, 5η και 10η από τους αιτούντες, (κατά τη σειρά αναγραφής τους στο δικόγραφο), δεν νομιμοποίησαν τον υπογράφοντα το δικόγραφο δικηγόρο με κάποιον από τους τρόπους που προβλέπονται στο άρθρο 27 του π.δ. 18/1989 (Α´ 8), όπως ισχύει, και συνεπώς, ως προς αυτούς η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

6. Επειδή, οι λοιποί αιτούντες φερόμενοι κατά τα στοιχεία του φακέλου ως κάτοικοι ή ιδιοκτήτες διαμερισμάτων οικοδομής ευρισκόμενης επί της οδού Χίου αριθ. 14 και προβάλλοντες, μεταξύ άλλων, ότι με την προσβαλλόμενη απόφαση τροποποιείται το ρυμοτομικό σχέδιο κατά τρόπο αντίθετο προς τις προβλέψεις του Γ.Π.Σ. και επιδεινώνεται το οικιστικό περιβάλλον με την μετατροπή ελεύθερου χώρου σε οικοδομήσιμο, ασκούν την κρινόμενη αίτηση με έννομο συμφέρον, παραδεκτως δε ομοδικούν, προβάλλοντες κοινούς λόγους ακυρώσεως, στηριζόμενους στην ίδια πραγματική και νομική βάση (ΣτΕ 93/2016).

7. Επειδή, όπως έχει ήδη κριθεί, καθ' ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 24 παρ. 2, 43 παρ. 2 και 102 παρ. 1 του Συντάγματος, η έγκριση ή η τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση, με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, πάσης φύσεως όρων δόμησης επιβάλλεται να γίνονται, κατ' αρχήν, μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας, εξάλλου, αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα όσο και τις ατομικές πράξεις, διότι, κατά το Σύνταγμα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει αρρήκτως αυτές τις κατηγορίες πράξεων. Και επιτρέπεται μιν οι όλως εντετοπισμένες τροποποιήσεις των σχεδίων αυτών να επιχειρούνται με πράξη διάφορη του διατάγματος, οι εν λόγω, όμως, τροποποιήσεις παύουν να διατηρούν τον ειδικότερο χαρακτήρα τους, όταν αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος ή συνιστούν σημαντική πολεοδομική παρέμβαση για το συγκεκριμένο οικιστικό σύνολο, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, και στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος (πρβλ. Σ.τ.Ε. 861/2008 7μ., 93/2016, 4367/2015, 3687/2012, 3661-3/2005 Ολομ. κ.ά.). Ενώψει

τούτων, η σημειακή τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Θεσσαλονίκης, σε τμήμα του Ο.Τ. μεταξύ των οδών Χίου-Τραγιανού και ανωνύμων πεζοδρόμων, το οποίο δεν εμπίπτει σε καμία από τις ανωτέρω περιπτώσεις ούτε ευρίσκεται σε απόσταση μικρότερη των 500 μ. από τη θάλασσα (βλ.το οικ. 24989/435/19.1.2016 έγγραφο του Γενικού Διευθυντή Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιβάλλοντος και Υποδομών προς το Δικαστήριο), ως εκ του αντικειμένου της είναι εντοπισμένη και, συνεπώς, η προσβαλλόμενη πράξη τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου αρμοδίως, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 29 παρ. 1 περ. β' του ν. 2831/2000 (Α' 140), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002 (Α' 197), εκδόθηκε από το Νομάρχη Θεσσαλονίκης (πρβλ. ΣτΕ 2957/2016, 4367/2015 ,2445/2010 κ.ά.), τα περι του αντιθέτου δε προβαλλόμενα πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμα.

8. Επειδή, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 2 παρ. 1-3, 3 παρ. 6, 5 παρ. 2 του ν. 1337/1983 (Α' 33), όπως αυτές κωδικοποιήθηκαν στα άρθρα 38 παρ. 1-3, 39 παρ. 6, και 41 παρ. 2 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν.), που εγκρίθηκε με το άρθρο μόνο του π.δ. της 14/27.7.1999 (Δ' 580), το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (Γ.Π.Σ.) αποτελεί τη γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης των πολεοδομικών ενότητων, η οποία διατυπώνεται μετά από εκτίμηση των οικιστικών αναγκών και των προβλεπόμενων επιπτώσεων των πολεοδομικών ρυθμίσεων στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον και στους γενικότερους αναπτυξιακούς στόχους της περιοχής. Ενόψει των ανωτέρω, το Γ.Π.Σ. περιέχει, καταρχήν, γενικούς ορισμούς και κατευθύνσεις, που συνιστούν στρατηγικό πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, στοιχεία δημογραφικά, οικονομικά, κοινωφελών εξυπηρετήσεων και συγκοινωνιακά, με μακροπρόθεσμες εκτιμήσεις και ρυθμίσεις και, κατ' εξαίρεση, ειδικές ρυθμίσεις συνδεδεμένες αρρήκτως με τα παραπάνω θέματα κ.ά.). Περαιτέρω, τόσο οι γενικές κατευθύνσεις όσο και οι ειδικές ρυθμίσεις που, τυχόν, περιέχονται στο Γ.Π.Σ., το οποίο αποτελεί, κατά το σύστημα του νόμου, το πρώτο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, είναι δεσμευτικές για την πολεοδομική μελέτη, η οποία συνιστά το δεύτερο επίπεδο σχεδιασμού (βλ. ΣτΕ 4451/2012, 291/2003 7μ., 4005/1992 7μ. ΣτΕ 2640/2009 Ολομ., 4550/2005 7μ., 2980/2005 7μ., 2055/2004, 722/1996 κ.λπ.). Κατά την έννοια δε των ανωτέρω διατάξεων του ν. 1337/1983 και του Κ.Β.Π.Ν. (βλ. ΣτΕ 2640/2009, 4255/2000), το Γ.Π.Σ. περιέχει α) κατευθυντήριες διατάξεις, με τις οποίες επιδιώκεται η επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος, δεσμευτικές κατά τούτο, β) διατάξεις, επίσης δεσμευτικές, οι οποίες δεν χρειάζεται να εξειδικευτούν περαιτέρω και είναι, συνεπώς, για τον λόγο αυτό, αμέσως εφαρμοστέες και γ) διατάξεις, οι οποίες χρειάζεται να εξειδικευτούν περαιτέρω, μη αμέσως δεσμευτικές, διότι ως έχουν είναι ανεπίδεκτες άμεσης εφαρμογής. Βασικό δε στοιχείο του Γ.Π.Σ. αποτελεί ο καθορισμός χρήσεων γης, από τον οποίο και εξαρτάται κατά μεγάλο ποσοστό η πολεοδομική οργάνωση και εξέλιξη της περιοχής, την οποία αφορά. Ο καθορισμός των χρήσεων γης, κατά τις διατάξεις αυτές, δεν χρειάζεται περαιτέρω εξειδίκευση και, συνεπώς, είναι δεσμευτικός, πρώτον, ως προς την έκταση στην οποία αφορά η χρήση γενικής πολεοδομικής λειτουργίας, δεύτερον, ως προς την δέσμη των ειδικών πολεοδομικών

λειτουργιών της χρήσης αυτής και, τρίτον, ως προς τον χρόνο εφαρμογής του, ο οποίος συμπίπτει με την έναρξη ισχύος της εγκριτικής του Γ.Π.Σ. υπουργικής απόφασης. Και τούτο, διότι εάν σε περιοχή καλυπτόμενη πλέον από Γ.Π.Σ. εξακολουθούσε να ισχύει το καθεστώς της ελεύθερης χρήσης γης, θα καθίστατο ανέφικτη η πολεοδομική της εξέλιξη στα πλαίσια του Γ.Π.Σ., με την έγκριση πολεοδομικής μελέτης ή την τροποποίηση του τυχόν υφισταμένου σχεδίου πόλεως. Τούτου έπεται, μεταξύ άλλων, αφενός ότι από την δημοσίευση της εγκριτικής του Γ.Π.Σ. υπουργικής απόφασης επιτρέπονται μόνον οι προβλεπόμενες από αυτό χρήσεις γης και αφετέρου ότι οι χρήσεις γης που θα οριστούν από την πολεοδομική μελέτη ή την τροποποίηση του τυχόν υφισταμένου σχεδίου δεν επιτρέπεται να αποκλίνουν εκείνων του Γ.Π.Σ. (ΣτΕ 2640/2009, 4255/2000, 4047/1999 7μ., βλ. και ΣτΕ 4005/1992, πρβλ. ΣτΕ 131/1987). Ενόψει των ανωτέρω εκτεθέντων, σε περίπτωση κατά την οποία το Γ.Π.Σ., κατά την διατύπωση και το όλο περιεχόμενό του, περιέχει για ορισμένους χώρους σαφείς κατευθύνσεις ή συγκεκριμένες δεσμεύσεις, οι οποίες δεν χρειάζονται εξειδίκευση κατά το επόμενο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, οι χώροι αυτοί απαγορεύεται ήδη από την έγκριση του Γ.Π.Σ. να διατεθούν για άλλη χρήση (ΣτΕ 4429/2010, 3640/2009).

9. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Με το από 1.6.1981 προεδρικό διάταγμα (Δ' 384), εγκρίθηκε η αναθεώρηση του ρυμοτομικού σχεδίου Θεσσαλονίκης και τμήμα του Ο.Τ., που περικλείεται από τις οδούς Χίου-Τραγιανού-Κανάρη και Χουρμούζη στην περιοχή Τούμπας, το οποίο είχε ενταχθεί στο σχέδιο πόλεως με το π.δ. από 27.1.1925 (Α' 24), και στη συνέχεια είχε κηρυχθεί αναγκαστικώς απαλλοτριωτέο προς ανέγερση προσφυγικού οικισμού (δυνάμει της με α.π. 16314/17.2.1925 απόφασης των Υπουργών Υγείας και Υγιεινής, Β' 17), χαρακτηρίσθηκε ως χώρος παιδικής χαράς, ορίστηκαν δε εκατέρωθεν αυτού πεζόδρομοι πλάτους τριών (3) μέτρων. Ακολούθησε η ΔΠ/ΠΜ/40982/834/90/3.1.1991 απόφαση του Νομάρχη Θεσσαλονίκης (Δ' 77/1991), με την οποία, τροποποιήθηκε το εν λόγω ρυμοτομικό σχέδιο στο τμήμα αυτό του Ο.Τ., με τον αποχαρακτηρισμό του χώρου ως παιδικής χαράς και τη μετατροπή του σε οικοδομήσιμο, καθώς και τη δημιουργία κοινοχρήστου χώρου πρασίνου και πεζοδρόμου. Το σχετικό, όμως, τοπογραφικό διάγραμμα δεν δημοσιεύθηκε στο οικείο ΦΕΚ, με συνέπεια η ως άνω απόφαση να είναι ανυπόστατη (ΣτΕ 4956/2013). Εν συνεχεία, με την από 31.3.1993 απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (Δ' 420) εγκρίθηκε το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (Γ.Π.Σ.) του Δήμου Θεσσαλονίκης, στο οποίο, όπως προκύπτει από το χάρτη Π-1.3.2 (σε κλίμακα 1.5000 του Γ.Π.Σ.), το επίμαχο τμήμα του Ο.Τ. του ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Θεσσαλονίκης χαρακτηρίζεται ως "αστικό πράσινο-ελεύθεροι χώροι". Κατόπιν τούτων, εκδόθηκε η προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση, με την οποία τροποποιήθηκε τελικώς το ρυμοτομικό σχέδιο του Δήμου Θεσσαλονίκης στο ανωτέρω Ο.Τ. με τον αποχαρακτηρισμό χώρου κοινοχρήστου πρασίνου και πεζοδρόμου, οι οποίοι μαζί με παρακείμενο οικοδομήσιμο χώρο, χαρακτηρίσθηκαν ως χώροι παιδικής χαράς και παιδικού σταθμού, όπως οι ρυθμίσεις αυτές αποτυπώνονται στο σχετικό τοπογραφικό διάγραμμα που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ.

10. Επειδή, όπως προεκτέθηκε, στο χάρτη Π-1.3.2 σε κλίμακα 1.5000 του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (σχετ. και το με αριθ. πρωτ. 1672/22.1.2016 έγγραφο του Δήμου Θεσσαλονίκης προς το Δικαστήριο), προβλέπεται για το τμήμα του επίμαχου Ο.Τ. ειδική, σημειακή πολεοδομική ρύθμιση με χρήση “αστικό πράσινο-ελεύθεροι χώροι”. Σύμφωνα με το άρθ. 9 του από 23.2/6.3.1987 π.δ. “Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης” (ΦΕΚ 166 Δ’), στην κατηγορία της χρήσης αυτής επιτρέπονται μόνον αναψυκτήρια, αθλητικές εγκαταστάσεις, πολιτιστικά κτήρια και εγκαταστάσεις και χώροι συνάθροισης κοινού, όχι όμως κτήρια κοινωνικής πρόνοιας, όπως είναι οι παιδικοί σταθμοί (βλ άρθ. 1, Α, εδ.14 του π.δ/τος αυτού). Εξ άλλου, όπως έχει κριθεί (ΣΕ 288/2003, 604/2002, 2403/1997), κατά την έννοια των διατάξεων του ως άνω άρθρου 9, στους χώρους αστικού πρασίνου επιτρέπονται μόνο κτήρια που υποβοηθούν την απόλαυσή του και στο βαθμό που δεν αναιρούν τη βασική πολεοδομική του λειτουργία. Ως εκ τούτου, σύμφωνα και με όσα εκτέθηκαν στη σκέψη 8, η κατάργηση, με την προσβαλλόμενη πράξη τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου, της ειδικής ρύθμισης αυτής του ΓΠΣ δεν είναι νόμιμη, όπως βασίμως προβάλλεται. Εξάλλου, δεν ασκεί κατά τούτο επιρροή το γεγονός ότι, σύμφωνα με την από 3.7.2009 εισήγηση της Διεύθυνσης Πολεοδομίας προς το ΣΧΟΠ, κατά τους πίνακες «Κατανομής Κοινωνικής Υποδομής στις Πολεοδομικές Ενότητες» του ΓΠΣ οι ανάγκες σε τ.μ. για την κάλυψη της πολεοδομικής ενότητας 4.9, στην οποία ανήκει το επίμαχο Ο.Τ., σε χώρους παιδικών βρεφικών σταθμών ανέρχεται σε 1.464 τ.μ., καθόσον η διάταξη αυτή του ΓΠΣ έχει κατευθυντήριο χαρακτήρα και είναι δεσμευτική μόνον ως προς την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού, ενώ η διάταξη του ΓΠΣ που καθορίζει στο επίδικο τμήμα του Ο.Τ. χρήση αστικού πρασίνου-ελεύθερου χώρου είναι αμέσως εφαρμοστέα και δεσμευτική.

11. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει, για το λόγο αυτόν βασίμως προβαλλόμενο, να γίνει δεκτή ως προς τους πρώτη, τρίτη, έκτο, έβδομο, όγδοο, ένατο και ενδέκατο από τους αιτούντες και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη πράξη κατά το μέρος που αφορίζεται με αυτήν χώρος παιδικού σταθμού, αποβαινούσης, κατόπιν αυτού, αλυσιτελούς της εξετάσεως των λοιπών λόγων ακυρώσεως, και να απορριφθεί ως προς τους λοιπούς αιτούντες.

12. Επειδή, ακυρουμένης της προσβαλλομένης, επανέρχεται σε ισχύ το από 1-6-1981 π.δ/γμα (Δ’ 384).