

ΣΤΕ 2709/2018 [ΑΝΑΡΜΟΔΙΟΣ Ο ΝΟΜΑΡΧΗΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΜΟ ΠΑΡΑΛΙΑΚΗΣ ΟΔΟΥ ΩΣ ΚΥΡΙΑΣ ΚΑΙ ΜΟΝΑΔΙΚΗΣ]

Περίληψη

-Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 περίπτ. δδ' του από 24/31.5.1985 π.δ/τος, η αναγνώριση δημοτικής οδού ως κυριότερης ή μοναδικής γίνεται με απόφαση του οικείου Νομάρχη μετά από γνώμη του Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος του νομού. Επομένως, η πρώτη προσβαλλόμενη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία «εγκρίθηκε» ο χαρακτηρισμός της επίμαχης παραλιακής οδού ως κύριας διαδημοτικής, στερείται εκτελεστότητας, ως έχουσα προπαρασκευαστικό - γνωμοδοτικό χαρακτήρα και, επομένως, απαραδέκτως προσβάλλεται με την υπό κρίση αίτηση.

Η δεύτερη προσβαλλόμενη νομαρχιακή απόφαση, ως έχουσα κανονιστικό χαρακτήρα, έπρεπε, προκειμένου να αποκτήσει νόμιμη υπόσταση, να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εφόσον δεν προβλέπεται άλλος τρόπος δημοσιότητας όμως, η κανονιστική αυτή πράξη δεν είχε δημοσιευθεί κατά την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως και επομένως ήταν ανυπόστατη, ενόψει δε αυτού δεν κινήθηκε η προθεσμία προσβολής της με αίτηση ακυρώσεως. Συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση ασκείται εμπροθέσμως κατά της πράξης αυτής.

Περαιτέρω, η εν λόγω νομαρχιακή απόφαση, ως νομικώς ανυπόστατη, κατά τα ανωτέρω, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντικαταστάθηκε από τη νεώτερη, εγκύρως δημοσιευθείσα απόφαση του Νομάρχη Φθιώτιδας. Η τελευταία όμως αυτή απόφαση πρέπει να λογισθεί συμπροσβαλλόμενη με την υπό κρίση αίτηση, για τους ίδιους λόγους ακυρώσεως που στρέφονται και κατά της αρχικής νομαρχιακής αποφάσεως. Επειδή, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος, ο πολεοδομικός σχεδιασμός έχει ευρύτερες συνέπειες που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλά εκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια, εν όψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργάνωσης κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, τις οποίες συνεπάγεται η πολεοδομική οργάνωση μιας περιοχής. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί,

επομένως, ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο, κατά συνταγματική επιταγή, και κεντρικά κρατικά όργανα και, κατά συνέπεια, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, καθώς και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δομήσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας εξ άλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (λ.χ. όροι δόμησης και χρήσεων) και τις πράξεις μεικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δόμησης) όσο και τις ατομικές πράξεις (λ.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δόμησης), διότι, κατά το Σύνταγμα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει, λόγω του μεγάλου βαθμού της εσωτερικής συνοχής του, αρρήκτως τις κατηγορίες αυτές πράξεων, κατά τρόπο ώστε η τροποποίηση από άλλο όργανο ατομικής πολεοδομικής ρύθμισης να επιδρά αφεύκτως στο υπόλοιπο, κανονιστικό της μέρος, με αποτέλεσμα τον κίνδυνο ανατροπής της συνοχής της. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, διατάξεις με τις οποίες ανατίθεται η ρύθμιση των ανωτέρω ζητημάτων σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, αντίκεινται στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις και δεν είναι εφαρμοστέες.

Από τις διατάξεις του αυτού άρθρου 24 του Συντάγματος, με τις οποίες επιβάλλεται η υποχρέωση προσήκουσας διαμόρφωσης, ανάπτυξης, πολεοδόμησης και επέκτασης των πόλεων και των οικιστικών γενικώς περιοχών, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης, συνάγεται θεμελιώδης, από πλευράς δυνατότητας δόμησης, διαφοροποίηση μεταξύ των περιοχών που αναπτύσσονται με βάση οργανωμένο πολεοδομικό σχέδιο οικισμών και των εκτός σχεδίου περιοχών, οι οποίες δεν έχουν ως προορισμό, κατ' αρχήν, τη δόμηση.

Για την μεν πρώτη κατηγορία περιοχών, η δόμηση επιτρέπεται με μόνη προϋπόθεση την τήρηση των ορισμών του σχεδίου πόλεως και των όρων και περιορισμών δόμησης που το συνοδεύουν. Στη δεύτερη, όμως, κατηγορία περιοχών, ως προς τις οποίες δεν είναι δυνατόν να εξασφαλισθεί η τήρηση των κατά τα ανωτέρω συνταγματικών σκοπών, λόγω της έλλειψης πολεοδομικής οργάνωσης και συγκροτημένου κανονιστικού πλαισίου οικιστικής ανάπτυξης προσαρμοσμένου στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής, η δόμηση μόνον κατ' εξαίρεση επιτρέπεται, δυναμένη και να απαγορεύεται εν όλω ή εν μέρει ή να επιτρέπεται υπό ιδιαιτέρως αυστηρούς όρους και περιορισμούς. Οι όροι, πάντως, αυτοί δεν επιτρέπεται να είναι ευνοϊκότεροι, δηλαδή

να καθιστούν ευχερέστερη τη δόμηση, σε σχέση προς τους ισχύοντες για τις εντός σχεδίου περιοχές.

Κατά την έννοια των προεκτεθεισών περιοριστικών της δομήσεως διατάξεων του από 24.5/31.5.1985 π.δ/τος, οι οποίες αποβλέπουν, πρωτίστως στη διαφύλαξη του κατά τα εκτεθέντα ιδιαίτερου χαρακτήρα των εκτός σχεδίου περιοχών και στην αποφυγή καταστρατηγήσεως παγίων πολεοδομικών κανόνων ορθολογικής δομήσεως, η κατ' εξαίρεση επιτρεπόμενη στις περιοχές αυτές δόμηση τελεί υπό την προϋπόθεση ότι πληρούται ο βασικός κανόνας δομήσεως της εν γένει πολεοδομικής νομοθεσίας, κατά τον οποίο δομήσιμα είναι τα οικόπεδα που έχουν πρόσωπο, κοινό όριο δηλαδή, σε κοινόχρηστο χώρο νομίμως υφιστάμενο, μη προκύψαντα από ιδιωτική βούληση, δοθέντος ότι με τις ανωτέρω διατάξεις δεν προβλέπεται ρητώς εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν, αφού, μάλιστα, υπό την αντίθετη εκδοχή, πέραν του ζητήματος αν τυχόν σχετική διάταξη θα ήταν σύμφωνη με το Σύνταγμα, θα είχε ως αποτέλεσμα να καταστεί δυνατή η δόμηση σε εκτός σχεδίου περιοχές υπό όρους ευνοϊκότερους από την ανωτέρω άποψη, ακόμη και εκείνων που ισχύουν στις εντός σχεδίου περιοχές.

Κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, ένα γήπεδο θεωρείται ότι έχει πρόσωπο, δηλαδή κοινό όριο σε οδό, που το καθιστά, σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, οικοδομήσιμο, όταν η οδός αυτή, ανεξαρτήτως αν είναι εθνική, επαρχιακή, δημοτική ή κοινοτική, υφίσταται νομίμως και είναι ήδη διανοιγμένη, κατά τέτοιο, μάλιστα, τρόπο ώστε να είναι προσπελάσιμη και να παρέχει πράγματι επικοινωνία με το γήπεδο.

Η έκδοση διοικητικής πράξεως για την «αναγνώριση» οδού συνιστά άσκηση αρμοδιότητας πολεοδομικού σχεδιασμού η οποία δεν έχει εντοπισμένο χαρακτήρα, ανεξαρτήτως αν η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 1 του από 24.5/31.5.1985 π.δ/τος περί «αναγνωρίσεως» οδών εναρμονίζεται προς το άρθρο 24 του Συντάγματος, αφού επιτρέπει την εν τοις πράγμασι δημιουργία οικισμών χωρίς να θεσπίζει την υποχρέωση λήψεως χωροταξικών και πολεοδομικών κριτηρίων, η κατά τη διάταξη αυτή αρμοδιότητα πολεοδομικού σχεδιασμού πρέπει να επιχειρείται με προεδρικό διάταγμα. Αναρμοδίως εξεδόθησαν από τον Νομάρχη Φθιώτιδος, αντί του Προέδρου της Δημοκρατίας τόσο η δεύτερη προσβαλλόμενη, όσο και η λογιζόμενη ως συμπροσβαλλόμενη απόφαση περί χαρακτηρισμού ως κύριας και μοναδικής δημοτικής της επίμαχης παραλιακής οδού. Για τον λόγο αυτό, αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενο, ως αναγόμενο στην αρμοδιότητα του εκδόντος αυτή διοικητικού οργάνου, πρέπει να

Νόμος και Φύση

Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη
<https://nomosphysis.org.gr>

ακυρωθεί η απόφαση του εν λόγω Νομάρχη, ενώ για την ασφάλεια του δικαίου πρέπει να ακυρωθεί επίσης, αν και ανυπόστατη, και η αρχική νομαρχιακή απόφαση.

Πρόεδρος: *N. Ρόζος*

Εισηγητής: *I. Μαντζουράνης*

Το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή του από το Δικαστήριο.