

# **ΣΤΕ 570/2019 [ΑΝΑΡΜΟΔΙΩΣ ΕΚΔΟΘΕΙΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΑΡΧΗ ΚΥΚΛΑΔΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΟΔΟΥ ΩΣ ΠΡΟΫΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΤΟΥ 1923 ΣΤΟΝ ΑΔΑΜΑΝΤΑ ΜΗΛΟΥ]**

## **Περίληψη**

- Εν προκειμένω, από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι ο αιτών έλαβε πλήρη γνώση της προσβαλλομένης απόφασης του Νομάρχη σε χρόνο που καθιστά την υπό κρίση αίτηση εκπρόθεσμη. Μόνη δε η πάροδος μακρού χρόνου από την έκδοσή της δεν αρκεί για τη συναγωγή τεκμηρίου πλήρους γνώσης, καθ' όσον ένα τέτοιο τεκμήριο θα αντέκειτο στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.

Ούτε, άλλωστε, προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι ήταν σε γνώση του αιτούντος η απόδοση της οδού στην κοινή χρήση και η εντεύθεν συστηματική χρησιμοποίησή της από περισσότερους, γεγονός που θα συνεπαγόταν την υποχρέωσή του να διερευνήσει τους λόγους της κοινοχρησίας, και να δημιουργηθεί, με τον τρόπο αυτό, τεκμήριο γνώσης της προσβαλλομένης σε χρόνο που να καθιστά την κρινόμενη αίτηση εμπρόθεσμη.

Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από διαγράμματα και λοιπά στοιχεία του φακέλου, το επίμαχο οικοδομικό τετράγωνο της Κοινότητας Αδάμαντα του Δήμου Μήλου, στο οποίο λαμβάνει χώρα η αναγνώριση οδού, ευρίσκεται εγγύς της ακτής. Κατά συνέπεια, η αναγνώριση της επίμαχης οδού θα μπορούσε να γίνει μόνο με Προεδρικό Διάταγμα. Συνεπώς, η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ακυρωτέα, ως εκδοθείσα από τον Νομάρχη, ήτοι αναρμόδιο όργανο, κατά τον αυτεπαγγέλτως ερευνώμενο λόγο ακυρώσεως.

**Πρόεδρος:** *Ι. Μαντζουράνης*

**Εισηγητής:** *Μ. Ελ. Κωνσταντινίδου*

## **ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ**

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση α) της 7098/22-10-2007 απόφασης του Νομάρχη Κυκλάδων (τ. Α.Α.Π 512/27-11-2007) με την οποία, κατ' εφαρμογή του άρθρου 20 του ν.δ/τος της 17-7/16-8-1923 «περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» (Α' 228) αναγνωρίστηκε ως προϋφισταμένη του έτους 1923 οδός η οποία ευρίσκεται εντός του εγκεκριμένου

ρυμοτομικού σχεδίου Αδάμαντα Μήλου και β) της 62/12-3-2007 αποφάσεως του Δημοτικού Συμβουλίου Μήλου περί «χαρακτηρισμού δρόμων στον Αδάμαντα ως προϋπαρχόντων του 1923».

3. Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 και 3 περιπτ. ιβ΄ του ν. 3852/2010 (Α΄ 87) σε συνδυασμό με το άρθρο 283 παρ. 2 του ίδιου νόμου, μετά την κατάργηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κυκλάδων, καθ' ης στρέφεται η αίτηση, η παρούσα δίκη νομίμως συνεχίζεται κατά της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου.

4. Επειδή, με το δικόγραφο της κρινομένης αιτήσεως ο αιτών ισχυρίζεται ότι με την προσβαλλόμενη απόφαση του Νομάρχη Κυκλάδων κατέστη κοινόχρηστος χώρος τμήμα ακινήτου (εμβαδού 29,64 τ.μ.) το οποίο φέρεται να ανήκει στην κυριότητά του. Ενόψει αυτού με έννομο συμφέρον ασκεί την κρινόμενη αίτηση (ΣτΕ 4681/2015).

5. Επειδή, η δεύτερη προσβαλλόμενη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου έχει χαρακτήρα απλής γνώμης και απαραδέκτως προσβάλλεται αυτοτελώς με την υπό κρίση αίτηση (πρβλ. ΣτΕ 3936/2008, 966/2006, 4774/1995). Συνεπώς, μόνη παραδεκτώς προσβαλλόμενη είναι η απόφαση του Νομάρχη Κυκλάδων.

6. Επειδή, η προθεσμία προσβολής με αίτηση ακυρώσεως αποφάσεως, με την οποία οδός, καίτοι μη προβλεπόμενη στο εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο, αναγνωρίζεται ως προϋφισταμένη του 1923, δεν κινείται από τη δημοσίευση της αποφάσεως αυτής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, αλλά, αρχίζει, σε κάθε περίπτωση, από την γνώση ή την τυχόν κοινοποίηση της αποφάσεως αυτής, ενόψει του περιεχομένου της θεσπιζόμενης πολεοδομικής ρύθμισης, που περιορίζεται στην κατά τα άνω αναγνώριση συγκεκριμένης ή συγκεκριμένων οδών, δεδομένου και του ότι κατά την ειδική πολεοδομική διαδικασία, που προβλέπεται από το νόμο για την αναγνώριση δεν διασφαλίζεται η δημόσια ή ατομική γνωστοποίηση και πρόσκληση για τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων και την υποβολή ενστάσεων, ώστε δια της σχετικής δημοσιότητας να καθίσταται γνωστή στον ευρύτερο κύκλο των εχόντων έννομο συμφέρον για την προσβολή της. (ΣτΕ 4577/2011 επταμ., 4681/2015, 3936/2008). Εν προκειμένω από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι ο αιτών έλαβε πλήρη γνώση της προσβαλλόμενης αποφάσεως του Νομάρχη σε χρόνο που να καθιστά την υπό κρίση αίτηση εκπρόθεσμη κατ' άρθρο 46 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989. Μόνη δε η πάροδος μακρού χρόνου από την έκδοσή της δεν αρκεί για τη συναγωγή τεκμηρίου πλήρους γνώσης, καθόσον ένα τέτοιο τεκμήριο θα αντέκειτο στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ [πρβλ. Απόφαση του ΕΔΔΑ της 22.04.2010, Καμβύσης κατά Ελλάδος (2735/2008)]. Ούτε, άλλωστε, προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι ήταν σε γνώση του αιτούντος η απόδοση της οδού στην κοινή χρήση και η εντεύθεν συστηματική χρησιμοποίησή της από περισσότερους, γεγονός που θα συνεπαγόταν την υποχρέωσή του να διερευνήσει τους λόγους της κοινοχρησίας, και να δημιουργηθεί, με τον τρόπο αυτό, τεκμήριο γνώσης της προσβαλλόμενης σε χρόνο που να καθιστά την κρινόμενη

αίτηση εμπρόθεσμη.

7. Επειδή, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (ΣτΕ 1305/2018, 155/2017, 2296/2014, 1420/2017 επταμ., 4577/2011 επταμ.) κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος ο πολεοδομικός σχεδιασμός έχει ευρύτερες συνέπειες που δεν περιορίζονται στα όρια συγκεκριμένου οικισμού, αλλά εκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια, εν όψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργανώσεως 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 όργανα και, κατά συνέπεια, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, καθώς και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δόμησης 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 θεσπίζονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας εξ άλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις, όπως είναι οι όροι δόμησης και χρήσεων, και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα, όπως η τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δόμησης, όσο και τις ατομικές πράξεις, όπως η 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 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. Αντιθέτως, οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες, που δεν έχουν τον κατά τα ανωτέρω γενικότερο χαρακτήρα, επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα. Προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται, από την άποψη αυτή, και η όλως εντετοπισμένη τροποποίησή τους, που μπορεί να επιχειρείται ομοίως με πράξη διάφορη του διατάγματος, δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό, αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού που έχει ήδη χωρήσει από τα προς τούτο αρμόδια κατά το Σύνταγμα και τον νόμο όργανα. Και οι τελευταίες, όμως, αυτές όλως εντετοπισμένες τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων παύουν να διατηρούν τον ως άνω ειδικότερο χαρακτήρα τους, όταν αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των ως άνω περιοχών, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

8. Επειδή, περαιτέρω, η κατ' εφαρμογή των προπαρατεθεισών διατάξεων αναγνώριση οδών ως προϋφισταμένων του 1923, συνδεόμενη κατά την πολεοδομική νομοθεσία με την οικοδομησιμότητα των ακινήτων που έχουν πρόσωπο στις αναγνωριζόμενες αυτές οδούς, έχει τις συνέπειες της δημιουργίας κοινοχρήστου χώρου και εξομοιώνεται με τροποποίηση πολεοδομικού σχεδίου, επιτρεπώς, όμως, ανατίθεται κατά τα ανωτέρω, σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανα, ως εντοπισμένη ρύθμιση, εφόσον αφορά ένα ακίνητο ή μικρό αριθμό γειτονικών ακινήτων, εκτός αν η εν λόγω αναγνώριση αφορά οδό ευρισκομένη σε ευαίσθητη περιοχή φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, διότι ακόμη και οι όλως εντοπισμένες τροποποιήσεις των πολεοδομικών σχεδίων στις περιοχές αυτές υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας. Συνεπώς, στην τελευταία αυτή περίπτωση η αναγνώριση οδού προϋφισταμένης του 1923 πρέπει να επιχειρείται με προεδρικό διάταγμα. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 29 του ν. 2831/2000 (ΦΕΚ Α' 140), όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 10 του ν. 3044/2002 (ΦΕΚ Α' 197), χαρακτηρίζεται ως παράκτιος οικισμός το τμήμα αυτού που εμπίπτει σε ζώνη 500 μέτρων από την ακτή (βλ. και άρθρο 81 παρ. 1 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, ΦΕΚ Δ' 580, για τους παραλιακούς οικισμούς). Ο νομοθετικός αυτός ορισμός έχει την έννοια ότι το τμήμα αυτό συνιστά, από την άποψη της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, ευαίσθητη περιοχή και, συνεπώς, σύμφωνα με όσα αναφέρονται στην προηγούμενη σκέψη, απαιτείται, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, η πολεοδομική ρύθμιση να γίνεται σε κάθε περίπτωση με την έκδοση διατάγματος. Εξάλλου, όπως επίσης κρίνεται παγίως, για την οριοθέτηση και την πολεοδόμηση οικισμών που υπάγονται σε ειδικό καθεστώς προστασίας ή ευρίσκονται σε ευαίσθητες περιοχές, όπως οι παραλιακοί οικισμοί, που ευρίσκονται πλησίον των ευαίσθητων οικοσυστημάτων των ακτών, απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος (ΣτΕ 51/2018). Ειδικότερα, και όπως έχει κριθεί (ΣτΕ 2280/2004 σκ. 4), κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, ερμηνευόμενου σε συνδυασμό με την κατά το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 αυτού, υποχρέωση προστασίας και προσήκουσας πολεοδομικής οργάνωσης των παραλιακών οικισμών, στους οποίους, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, περιλαμβάνονται ευπαθή οικοσυστήματα, η έγκριση και τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου και ο καθορισμός των όρων δόμησης των οικισμών αυτών, ανεξαρτήτως μεγέθους, πρέπει να γίνεται μόνον με προεδρικό διάταγμα.

9. Επειδή, εν προκειμένω, όπως προκύπτει από διαγράμματα και λοιπά στοιχεία του φακέλου, το επίμαχο οικοδομικό τετράγωνο της Κοινότητας Αδάμαντα του Δήμου Μήλου, στο οποίο λαμβάνει χώρα η αναγνώριση οδού ευρίσκεται εγγύς της ακτής. Κατά συνέπεια, ενόψει όσων εκτίθενται σε προηγούμενες σκέψεις, η αναγνώριση της επίμαχης οδού θα μπορούσε να γίνει μόνο με Προεδρικό Διάταγμα. Συνεπώς, η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ακυρωτέα, ως εκδοθείσα από τον νομάρχη, ήτοι αναρμόδιο όργανο, κατά τον αυτεπαγγέλτως ερευνώμενο λόγο ακυρώσεως. Μετά την ακύρωση για το λόγο αυτό αποβαίνει αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών

## **Νόμος και Φύση**

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

---

προβαλλομένων λόγων ακυρώσεως.