

ΣΤΕ 660/2019 [ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΕΠΑΝΑΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΟΡΙΩΝ ΑΙΓΙΑΛΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΛΙΑΣ]*

Περίληψη

- Η Επιτροπή, πριν αποφανθεί για την ορθότητα του ορίου του αιγιαλού που έχει καθορισθεί στην επίμαχη περιοχή, αφενός μεν δεν εκτίμησε την υπάρχουσα βλάστηση, αφετέρου δε δεν αξιολόγησε το περιεχόμενο της προσκομισθείσας, από την αιτούσα, μελέτης του ΙΤΕ, περί της υπάρξεως κτισμάτων που προϋφίσταντο του καθορισμού της οριογραμμής κατά το έτος 1979, γεγονός το οποίο επισημάνθηκε από το έτερο μειοψηφήσαν μέλος της Επιτροπής, και τα οποία (κτίσματα) δεν έχουν υποστεί διάβρωση. Η ανάγκη δε ειδικότερης αιτιολόγησης της προσβαλλομένης αποφάσεως της Επιτροπής κατέστη έτι περαιτέρω επιβεβλημένη, μετά την διαφορετική εκτίμηση, σε σχέση με την πλειοψηφία, των μειοψηφούντων δύο μελών της Επιτροπής ως προς την πραγματική κατάσταση που υπήρχε κατά το χρόνο του αρχικού καθορισμού του αιγιαλού. Επομένως, η αιτιολογία της προσβαλλομένης πράξεως, που, άλλωστε, είναι γενικόλογη και δεν περιέχει ειδική και αιτιολογημένη αντίκρουση των ως άνω διαπιστώσεων, είναι πλημμελής και δεν μπορεί να στηρίξει την απόρριψη του αιτήματος της αιτούσας. Για τον λόγο αυτόν, βασίμως προβαλλόμενο, η υπό κρίση αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή, να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη άρνηση, κατά το μέρος που αφορά στα ακίνητα, που φέρονται ως ιδιοκτησία της αιτούσας, όπως αυτά προσδιορίζονται στο δικόγραφο της κρινομένης αιτήσεως, και να αναπεμφθεί η υπόθεση στη Διοίκηση, προκειμένου αυτή να επιληφθεί του αιτήματος επανακαθορισμού του αιγιαλού, κατά συνεκτίμηση του περιεχομένου της ανωτέρω μελέτης του ΙΤΕ και του πορίσματος της αυτοψίας και να κρίνει αιτιολογημένα εάν συντρέχει εν όλω ή εν μέρει περίπτωση επανακαθορισμού αιγιαλού. Κατά τον επανακαθορισμό αυτόν δεν είναι βεβαίως ληπτέα υπόψη αυτή και μόνη η πραγματική κατάσταση (λ.χ. ανέγερση κτισμάτων), που τυχόν δημιουργήθηκε αυθαιρέτως μετά τον καθορισμό του αιγιαλού κατά το έτος 1979.

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Θ. Κανελλοπούλου

*Συναφής η απόφαση ΣτΕ 661/2019.

ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

2. Επειδή, προ της συζητήσεως, η αιτούσα υπέβαλε αίτημα αναβολής της συζητήσεως

της υποθέσεως, συνοδευόμενο από το προβλεπόμενο στο νόμο παράβολο (κωδικός ηλεκτρονικού παραβόλου 260415688959 0419 0054). Το Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα αυτό και προχώρησε στη συζήτηση της υποθέσεως. Κατόπιν τούτου, συντρέχει νόμιμη περίπτωση επιστροφής του ανωτέρω παραβόλου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 5 του άρθρου 33 του π.δ. 18/1989 (Α΄ 8), όπως αυτή προστέθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 36 του ν. 4446/2016 (Α΄ 240) και αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 40 του ν. 4465/2017 (Α΄ 47) (βλ ΣτΕ 2071, 2369/2018, κ.ά.).

3. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση της από 14-7-2016 Έκθεσης της Επιτροπής Καθορισμού των ορίων αιγιαλού και παραλίας της Περιφερειακής Ενότητας (Π.Ε.) Ρεθύμνου, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση της αιτούσας για τον επανακαθορισμό των ορίων αιγιαλού και παραλίας στην περιοχή “Κουμπέ” (Αγία Φωτεινή) του Δήμου Ρεθύμνου στο οικοδομικό τετράγωνο (Ο.Τ.) 407, όπου, κατά τους ισχυρισμούς της αιτούσας, ευρίσκεται ιδιοκτησία της.

4. Επειδή, η αιτούσα, που έλαβε μέρος στη διαδικασία εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως και φέρεται ως ιδιοκτήτρια ακινήτων που θίγονται με αυτήν, ασκεί την κρινόμενη αίτηση με έννομο συμφέρον (βλ ΣτΕ 1419/2016, 4608/2011, 4253/2009).

5. Επειδή, όπως έχει κριθεί (βλ ΣτΕ 1042/2017, 1389, 1419/2016, 4169, 3196/2015, 1229, 2245/2014, 457, 458/2009, 1250, 1251, 3860/2006, κ.ά.), η πράξη με την οποία η Διοίκηση απορρίπτει αίτηση επανακαθορισμού των ορίων αιγιαλού και παραλίας, εφόσον αυτή συνοδεύεται από σχετικά στοιχεία που αποδεικνύουν, κατ’ αρχήν, σφάλμα κατά τον αρχικό καθορισμό, έχει εκτελεστό χαρακτήρα. Επομένως, η κρινόμενη αίτηση παραδεκτώς στρέφεται κατά της προσβαλλομένης πράξεως, η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας, η οποία κινήθηκε κατόπιν αιτήσεων της αιτούσας, με τις οποίες επικαλέστηκε και προσκόμισε στοιχεία προκειμένου να αποδείξει σφάλμα κατά τον αρχικό καθορισμό της οριογραμμής του αιγιαλού.

6. Επειδή στο άρθρο 7Α του ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις», (Α΄ 285), το οποίο προστέθηκε με την παράγραφο 4 του άρθρου 11 του ν. 4281/2014 (Α΄ 160) ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: “1. Σε περίπτωση εσφαλμένου καθορισμού της οριογραμμής του αιγιαλού, παραλίας..., καθώς και μεταβολής της ακτογραμμής λόγω νόμιμων τεχνικών έργων ή φυσικών αιτίων, επιτρέπεται ο επανακαθορισμός από την Επιτροπή ...μετά από αίτηση κάθε ενδιαφερόμενου και προσκόμισης εκ μέρους του φακέλου με πλήρη στοιχεία που να αποδεικνύουν το σφάλμα του πρώτου καθορισμού στην αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία. Για τον επανακαθορισμό εφαρμόζονται οι διατάξεις ...του άρθρου 9.”. Στο δε άρθρο 9 του ιδίου ως άνω νόμου, το οποίο αφορά στα στοιχεία καθορισμού αιγιαλού και παραλίας, προβλέπεται ότι “1. Η Επιτροπή για τη χάραξη της οριογραμμής του αιγιαλού και της παραλίας λαμβάνει υπόψη της ύστερα από αυτοψία τις φυσικές και λοιπές ενδείξεις, που επηρεάζουν το πλάτος του αιγιαλού και της παραλίας και ενδεικτικά: α) τη γεωμορφολογία του εδάφους,

αναφορικά με κατηγορίες υψηλών και χαμηλών ακτών, τη σύστασή του, καθώς και το φυσικό όριο βλάστησης, β) την ύπαρξη, τα όρια και το είδος των παράκτιων φυσικών πόρων, γ) τα πορίσματα από την εκτίμηση των μετεωρολογικών στοιχείων της περιοχής, δ) τη μορφολογία του πυθμένα, ε) τον τομέα ανάπτυξης κυματισμού σε σχέση με το μέτωπο της ακτής, στ) την ύπαρξη τεχνικών έργων στην περιοχή, που νομίμως υφίστανται, ζ) ..., η) την ύπαρξη δημόσιων κτημάτων κάθε κατηγορίας που βρίσκονται σε άμεση γειτνίαση με την παράκτια ζώνη, θ) ... και ι) ... 2. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων καθορίζονται οι προδιαγραφές και λοιπές λεπτομέρειες για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου". Κατ' εξουσιοδότηση της ως άνω παραγράφου 2 του άρθρου 9, εκδόθηκε η 1089532π.ε./8205π.ε./B0010/2005 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (B' 595), με τις διατάξεις της οποίας εξειδικεύθηκαν τα στοιχεία που συνεκτιμά η αρμόδια επιτροπή κατά τον καθορισμό των ορίων του αιγιαλού και της παραλίας. Σύμφωνα με την εν λόγω κ.υ.α. «Τα στοιχεία που λαμβάνει υπόψη της η Επιτροπή προκειμένου να προβεί στη χάραξη των οριογραμμών αιγιαλού και παραλίας εξειδικεύονται ... ως εξής: Άρθρο 1. Η γεωμορφολογία του εδάφους. 1. [...]. 4. Το φυσικό όριο βλάστησης κατά κανόνα αποτελεί σαφή ένδειξη του ορίου μέχρι του οποίου φθάνουν οι μέγιστες συνήθεις αναβάσεις του κυματισμού και αποτελεί κατά τεκμήριο την φυσική θέση της οριογραμμής του αιγιαλού. Τούτο γιατί η συνήθης φυσική βλάστηση δεν αναπτύσσεται σε περιοχές που επηρεάζονται άμεσα από το νερό της θάλασσας. Άρθρο 2..."

7. Επειδή, από τις προαναφερόμενες διατάξεις συνάγεται ότι ο επανακαθορισμός της οριογραμμής του αιγιαλού, και, κατά συνεκδοχή, των οριογραμμών της παραλίας, πλην της περιπτώσεως μεταβολής του αιγιαλού συνεπεία φυσικών φαινομένων, διενεργείται όταν αποδεδειγμένως, συνεπεία πλάνης περί τα πράγματα, εχώρησε εσφαλμένος καθορισμός της οριογραμμής αυτής (πρβλ ΣτΕ 1256, 1257/2018, 1042/2017, 2245/2014, 1389/2016). Περαιτέρω, η απόφαση της Επιτροπής με την οποία γίνεται δεκτή ή απορρίπτεται αίτηση επανακαθορισμού πρέπει να είναι αιτιολογημένη ως προς τον έλεγχο της συνδρομής ή μη των προϋποθέσεων για τον επανακαθορισμό, να στηρίζεται δε σε εκτίμηση αντικειμενικών δεδομένων και στοιχείων, που συναρτώνται με φυσικά φαινόμενα, καθώς και τεχνικές κρίσεις ως προς το πλάτος του αιγιαλού και της παραλίας, τη μορφολογία και τη βαθυμετρία του θαλάσσιου πυθμένα, τον κυματισμό, ο οποίος επηρεάζει την παράκτια ζώνη και τη γεωμορφολογία του εδάφους, όπου περιλαμβάνεται η τυχόν ύπαρξη βλαστήσεως, η οποία αποτελεί κατά τεκμήριο τη φυσική θέση της οριογραμμής του αιγιαλού.

8. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, με την 71610/14-7-1979 απόφαση του Νομάρχη Ρεθύμνης (Δ' 479/13-9-1979) είχε επικυρωθεί έκθεση καθορισμού οριογραμμών αιγιαλού και παραλίας στην παραλιακή περιοχή "Κουμπέ" Ρεθύμνης. Η αιτούσα Ένωση Αγροτικών Συνεταιρισμών Ρεθύμνης, με την

514/21-6-2007 και την 234/11-5-2015 (επικαιροποιημένη) αίτηση, ζήτησε από την Κτηματική Υπηρεσία Ρεθύμνου τον επανακαθορισμό του αιγιαλού και της παραλίας στην ως άνω περιοχή από την εκκλησία του Αγίου Νικολάου μέχρι τα όρια του Δήμου Ρεθύμνης με το Δήμο Νικηφόρου Φωκά, διότι, κατά τους ισχυρισμούς της, είχε εμφιλοχωρήσει σφάλμα στον αρχικό καθορισμό οριογραμμής αιγιαλού, με αποτέλεσμα να θίγεται ιδιοκτησία της, ευρισκόμενη στο οικοδομικό τετράγωνο (Ο.Τ.) 407 στην ως άνω περιοχή. Η εν λόγω αίτηση, που συνοδευόταν, μεταξύ άλλων, από την από μηνός Νοεμβρίου 2014 μελέτη του Ιδρύματος Τεχνολογίας και Έρευνας (ΙΤΕ) Ηρακλείου καθώς και από τοπογραφικό και υψομετρικό διάγραμμα, απορρίφθηκε, κατά πλειοψηφία, με την από 14-7-2016 προσβαλλόμενη Έκθεση της Επιτροπής Καθορισμού των ορίων αιγιαλού και παραλίας με την εξής αιτιολογία: “...δεν συντρέχουν προϋποθέσεις για τον επανακαθορισμό των ορίων αιγιαλού-παραλίας στην περιοχή Κουμπέ Δήμου Ρεθύμνου, καθώς έχουν ορθά καθορισθεί με τον υφιστάμενο καθορισμό ορίων αιγιαλού-παραλίας με την αριθμ 71610/14-7-1979 ...απόφαση Νομάρχη Ρεθύμνου και δεν συντρέχουν προϋποθέσεις για τον επανακαθορισμό τους, διότι δεν έχει εμφιλοχωρήσει σφάλμα κατά τον αρχικό καθορισμό και δεν έχουν μεταβληθεί οι μορφολογικές συνθήκες της περιοχής συνεπεία φυσικών φαινομένων ή νομίμων προσχώσεων και τεχνικών έργων”.

9. Επειδή, προβάλλεται ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη της την από μηνός Νοεμβρίου 2014 μελέτη του Ιδρύματος Τεχνολογίας και Έρευνας Ηρακλείου για τον “επανακαθορισμό του παλαιού και νέου αιγιαλού στην περιοχή Κουμπέ (εντός σχεδίου πόλεως) Ρεθύμνης”, η οποία, κατά τους ισχυρισμούς της αιτούσας, αναλύει α) τα φυσικά και γεωμορφολογικά στοιχεία της περιοχής, που δύνανται να επηρεάσουν τις αναβάσεις των κυμάτων και κατ’επέκταση την οριογραμμή του αιγιαλού, β) τη μορφολογία του θαλάσσιου πυθμένα που εμφανίζεται αρκετά ρηχός και επομένως, συντελεί στη δημιουργία μικρού κύματος, γ) τη φυσική βλάστηση καθώς και δ) την ανθρώπινη παρέμβαση. Συγκεκριμένα, κατά την αιτούσα, η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη τα υφιστάμενα κτίσματα στην περιοχή του αιγιαλού, τα οποία φέρονται ότι ανήκουν στην ιδιοκτησία της (όπως η καμινάδα του πυρηνελαιουργείου που έχει αναγνωρισθεί ως νεώτερο διατηρητέο μνημείο με την 46319/1183/22-5-2009 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (ΦΕΚ τ. Α.Α.Π. 278/16-6-2009), δύο (2) πέτρινες αποθήκες και το παλιό πτηνοσφαγείο), τα οποία, κατά τους προβαλλόμενους ισχυρισμούς, προϋπήρχαν ακόμα και του αρχικού καθορισμού έτους 1979, γεγονός που αποδεικνύεται, κατά την αιτούσα, και από τα τοπογραφικά διαγράμματα που συνοδεύουν την πράξη του αρχικού καθορισμού όπου φαίνεται ότι η γραμμή του αιγιαλού τέμνει τα υπάρχοντα κτίρια. Ενισχυτικό, επίσης, στοιχείο περί του ότι δεν έχουν αναπτυχθεί μεγάλα κύματα στην περιοχή είναι και η απουσία διαβρώσεως από το θαλασσινό νερό στα κτίρια εντός της ζώνης του αιγιαλού. Την βασιμότητα των ισχυρισμών της στηρίζει, κατά το λόγο αυτό, και η μειοψηφία των δύο μελών της Επιτροπής, η οποία έχει καταγραφεί στην προσβαλλόμενη απόφαση.

10. Επειδή, η κρίση της Επιτροπής περί της μη υπάρξεως σφάλματος κατά τον αρχικό καθορισμό στηρίχθηκε σε δύο διαπιστώσεις. Σύμφωνα με την πρώτη από αυτές δεν έχουν μεταβληθεί οι μορφολογικές συνθήκες της περιοχής συνεπεία “φυσικών φαινομένων”. Σύμφωνα με τη δεύτερη διαπίστωση δεν έχει αλλάξει η πραγματική κατάσταση συνεπεία “νομίμων προσχώσεων και τεχνικών έργων”. Όπως, όμως, προκύπτει από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης, κατά τη διάρκεια αυτοψίας που διενήργησε στην περιοχή ένα μέλος της Επιτροπής, το οποίο μειοψήφησε, διαπιστώθηκε “υπάρχουσα βλάστηση” και “δέντρα”. Εξάλλου, στην προσκομισθείσα από την αιτούσα μελέτη του Ι.Τ.Ε. (βλ σελ 49 in fine) αναφέρονται τα εξής: “Η εγκεκριμένη έκθεση καθορισμού του αιγιαλού όπως αυτή έχει οριστεί σύμφωνα με το από 13/9/1979 ΦΕΚ 479 (sic) σημειώνει ότι: “η περιοχή είναι κατ’ εξοχής βραχώδης πλην τμημάτων τινών αμμωδών” και με βάση αυτή εξαιρεί τα υπάρχοντα κτίρια από την ζώνη της παραλίας, λέγοντας χαρακτηριστικά: “Εξαιρούνται τα εν τη ζώνη της παραλίας ευρισκόμενα κτίσματα”. Ωστόσο στα τοπογραφικά διαγράμματα που την συνοδεύουν (σελίδες 5511-5518, στο ΦΕΚ 479.13/9/1979), η γραμμή αιγιαλού τέμνει υπάρχοντα κτήρια, τα οποία είναι κατασκευασμένα από τα τέλη του 19ου αιώνα, όπως το πυρηνελαιουργείο Φραγκάκη. Το γεγονός αυτό σημειώνει το λανθασμένο καθορισμό του αιγιαλού ...”. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η Επιτροπή, πριν αποφανθεί για την ορθότητα του ορίου του αιγιαλού που έχει καθορισθεί στην επίμαχη περιοχή, αφενός μεν δεν εκτίμησε την υπάρχουσα βλάστηση, αφετέρου δε δεν αξιολόγησε το περιεχόμενο της ανωτέρω μελέτης του ΙΤΕ, περί της υπάρξεως κτισμάτων που προϋφίσταντο του καθορισμού της οριογραμμής κατά το έτος 1979, γεγονός το οποίο επισημάνθηκε από το έτερο μειοψηφήσαν μέλος της Επιτροπής, και τα οποία (κτίσματα) δεν έχουν υποστεί διάβρωση. Η ανάγκη δε ειδικότερης αιτιολόγησης της προσβαλλόμενης αποφάσεως της Επιτροπής κατέστη έτι περαιτέρω επιβεβλημένη μετά την διαφορετική εκτίμηση, σε σχέση με την πλειοψηφία, των μειοψηφούντων δύο μελών της Επιτροπής ως προς την πραγματική κατάσταση που υπήρχε κατά τον χρόνο του αρχικού καθορισμού του αιγιαλού. Επομένως, η αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξεως, που, άλλωστε, είναι γενικόλογη και δεν περιέχει ειδική και αιτιολογημένη αντίκρουση των ως άνω διαπιστώσεων, είναι πλημμελής και δεν μπορεί να στηρίξει την απόρριψη του αιτήματος της αιτούσας. Για το λόγο αυτό, βασίμως προβαλλόμενο, η υπό κρίση αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή, να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη άρνηση, κατά το μέρος που αφορά στα ακίνητα που φέρονται ως ιδιοκτησία της αιτούσας, όπως αυτά προσδιορίζονται στο δικόγραφο της κρινομένης αιτήσεως, και να αναπεμφθεί η υπόθεση στη Διοίκηση, προκειμένου αυτή να επιληφθεί του αιτήματος επανακαθορισμού του αιγιαλού, κατά συνεκτίμηση του περιεχομένου της ανωτέρω μελέτης του ΙΤΕ και του πορίσματος της αυτοψίας και να κρίνει αιτιολογημένα εάν συντρέχει εν όλω ή εν μέρει περίπτωση επανακαθορισμού αιγιαλού. Κατά τον επανακαθορισμό αυτόν δεν είναι βεβαίως ληπτέα υπόψη αυτή και μόνη η πραγματική κατάσταση (λ.χ. ανέγερση κτισμάτων) που τυχόν δημιουργήθηκε αυθαίρετως μετά τον καθορισμό του αιγιαλού κατά το έτος 1979.

11. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή.