

## **ΣΤΕ 873/2019 [ΝΟΜΙΜΗ Η ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΧΡΗΣΕΩΝ ΣΕ Ο.Τ. ΤΟΥ ΑΜΑΡΟΥΣΙΟΥ ΕΚΑΤΕΡΩΘΕΝ ΤΟΥ Β.Ο.Δ]**

### **Περίληψη**

- Η απουσία πολεοδομικής οργάνωσης στον αστικό και οικιστικό χώρο ή η διατήρηση τυχόν υφισταμένου πολεοδομικού καθεστώτος, που χαρακτηρίζεται από ασυνέχεια και έλλειψη συνοχής, ιδιαίτερα στον κρίσιμο για τη βιωσιμότητα των πόλεων τομέα των χρήσεων γης, είναι εξ ορισμού ασύμβατη με τη συνταγματική επιταγή για τη διασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων των πόλεων και των οικιστικών περιοχών, η οποία μόνο με την ορθολογική ρυθμιστική παρέμβαση του Κράτους μπορεί να πραγματοποιηθεί. Τούτο δε, ακόμη και αν το ισχύον πολεοδομικό καθεστώς περιλαμβάνει και ήπιες χρήσεις, δεδομένου ότι η ποιότητα των όρων διαβίωσης δεν κρίνεται μόνο σε επίπεδο ιδιοκτησίας ή οικοδομικού τετραγώνου, αλλά, κυρίως, σε επίπεδο πολεοδομικής ενότητας και, περαιτέρω, πόλης, η οποία πρέπει, κατά το Σύνταγμα, να διαθέτει άρτια πολεοδομική οργάνωση, ώστε να είναι βιώσιμη και ικανή να διασφαλίσει τους όρους αυτούς. Κατά συνέπεια, πολεοδομικό καθεστώς που έχει διαμορφωθεί για διάφορους λόγους σε ορισμένη περιοχή και, κατά παράβαση της ως άνω συνταγματικής επιταγής, δεν πληροί αυτούς τους όρους, δεν είναι, καταρχήν, νοητό να αποτελεί σημείο αναφοράς για την αξιολόγηση των μεταβολών που πρέπει να επέλθουν σ' αυτό και, ιδίως, να θεωρείται ως ευμενές καθεστώς χρήσεων έναντι εκείνων που επιχειρείται να εισαχθούν στο πλαίσιο του επιγενομένου εξορθολογισμού του πολεοδομικού καθεστώτος. Ενόψει τούτου, πολεοδομικό καθεστώς που θεσπίζεται κατ' εφαρμογή του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος και της επιταγής χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού που αυτό περιέχει, δηλαδή βάσει επιστημονικής μελέτης που εξειδικεύει πορίσματα των επιστημών της πολεοδομίας και της χωροταξίας, μπορεί να συμπεριλαμβάνει, καταρχήν θεμιτώς κατά το Σύνταγμα, χρήσεις ακόμη και οχληρότερες για ορισμένες περιοχές από αυτές που προέβλεπε το προηγούμενο πολεοδομικό καθεστώς. Υπό την αντίθετη εκδοχή, θα παγιωνόταν το πολεοδομικό καθεστώς που θεσπίσθηκε και ίσχυσε κατά παράβαση των παραπάνω συνταγματικών κανόνων και θα ματαιωνόταν ο συνταγματικός σκοπός του σχεδιασμού των χρήσεων γης με βάση τα πορίσματα των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, ο οποίος προδήλως αφορά και τις αναγκαίες για τη λειτουργία της βιώσιμης πόλης οχληρές χρήσεις και, μάλιστα, κατεξοχήν αυτές, αφού, άλλωστε, καμία συνταγματική διάταξη δεν επιβάλλει τον εξοβελισμό τους από την πόλη. Κατά τα λοιπά, η πολεοδομική αναρρύθμιση ορισμένης περιοχής ελέγχεται δικαστικώς, τόσο ευθέως, εφόσον η σχετική πράξη προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως, όσο και παρεμπιπτόντως κατά το κανονιστικό της μέρος, από την άποψη της συμβατότητάς της με τους εξουσιοδοτικούς νόμους και με τις οικείες συνταγματικές επιταγές, οι οποίες, μεταξύ άλλων, επιτάσσουν να διενεργούνται οι πολεοδομικές ρυθμίσεις με κριτήρια που έχουν προκύψει από τη δέουσα εξειδίκευση

στη ρυθμιζόμενη περιοχή των πορισμάτων των επιστημών της πολεοδομίας και της χωροταξίας, τεκμηριωμένη βάσει ειδικής επιστημονικής μελέτης. Τέλος, ο δικαστικός έλεγχος έχει ως αντικείμενο, κατ' εξοχήν, τη συμβατότητα των πολεοδομικών ρυθμίσεων με τον υπερκείμενο σχεδιασμό, είτε αυτός περιέχεται σε γενικά πολεοδομικά σχέδια, είτε σε υπέρτερα και των ΓΠΣ ρυθμιστικά σχέδια, όπως είναι το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας.

Το Σύνταγμα δεν αποκλείει την εισαγωγή ειδικών ρυθμίσεων για τις περιοχές εκατέρωθεν του βασικού οδικού δικτύου Αττικής και Θεσσαλονίκης με διοικητικές πράξεις που εκδίδονται για το σκοπό αυτό, αφού οι περιοχές αυτές, ακόμη και όταν δεν ορίζονται ως πόλοι έλξης υπερτοπικών λειτουργιών, όπως συμβαίνει με το Μαρούσι, τελούν, πάντως, κατά κοινή πείρα, υπό ιδιαίτερες συνθήκες, οι οποίες δικαιολογούν, κατά το νομοθέτη, την ειδική ρύθμισή τους με διακεκριμένες πράξεις βάσει ιδιαίτερης νομοθετικής εξουσιοδότησεως. Πρέπει, επομένως, να απορριφθούν οι περί του αντιθέτου λόγοι ακυρώσεως, με τους οποίους προβάλλεται ότι η πολεοδομική ρύθμιση μόνο των περιοχών εκατέρωθεν του βασικού οδικού δικτύου, την οποία επιχειρεί το προσβαλλόμενο διάταγμα, είναι εξ ορισμού αποσπασματική και ατελής και, συνεπώς, συνταγματικώς ανεπίτρεπτη.

Το χωροταξικό και πολεοδομικό καθεστώς και, ιδιαίτερα, το αναφερόμενο στις χρήσεις γης εκατέρωθεν των βασικών οδικών αξόνων του Αμαρουσίου, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που εξυπηρετούν ευρύτερες περιοχές του λεκανοπεδίου Αττικής, αλλά διασχίζουν και το Μαρούσι χαρακτηρίζεται από ασυνέχεια, αποσπασματικότητα και έλλειψη συνεκτικού σχεδιασμού, είναι δε και αλληλοαναιρούμενο, αφού ορισμένες από τις πράξεις σχεδιασμού κατωτέρου επιπέδου είτε έχουν εκδοθεί χωρίς να εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις των πράξεων ανωτέρου επιπέδου είτε δεν εναρμονίζονται, πλέον, με τον ανώτερο σχεδιασμό λόγω αναθεώρησης του τελευταίου, είτε έχουν, για διάφορους λόγους, ακυρωθεί δικαστικώς. Ενόψει τούτου, ο εξορθολογισμός του καθεστώτος αυτού με την αναδιάταξη της κατανομής των χρήσεων γης και, μάλιστα, στο χώρο εκατέρωθεν του βασικού οδικού δικτύου ενός από τους μεγαλύτερους σε έκταση και πληθυσμό Δήμους του Λεκανοπεδίου με πρόδηλη και, πάντως, θεσμοθετημένη υπερτοπική βαρύτητα, αποτελεί όχι απλώς ευχέρεια, αλλά υποχρέωση της Διοίκησης και, μάλιστα, επείγουσα, για την εκπλήρωση της οποίας αυτή δικαιούται να θεσμοθετεί χρήσεις γης ακόμη και οχληρότερες σε ορισμένα σημεία από αυτές που προέβλεπε το προηγούμενο ανορθολογικό πολεοδομικό καθεστώς, χωρίς αυτό να συνιστά επιδείνωση των χρήσεων γης, η οποία, άλλωστε, θα ήταν ούτως ή άλλως επιτρεπτή, εφόσον η πολεοδομική αναγκαιότητα που θα την επέβαλλε, θα είχε τεκμηριωθεί με την προσήκουσα επιστημονική μελέτη. Σκοπό, τέλος, της επιβεβλημένης αναθεώρησης του σχεδιασμού της περιοχής αποτελεί προεχόντως η αποκατάσταση της συνοχής μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού, ο οποίος, εφόσον πρόκειται για πράξη πολεοδομικού σχεδιασμού υποδεέστερου επιπέδου, επιτυγχάνεται με την εναρμόνισή

του με τον υπερκείμενο πολεοδομικό σχεδιασμό που περιέχεται σε πράξεις όπως το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, έστω και αν αυτό, καίτοι κινείται, όπως οφείλει, προς την κατεύθυνση της μείζονος υπερτοπικής βαρύτητας του Αμαρουσίου, δεν την υλοποιεί πλήρως.

Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες παραλείπεται η γνωμοδότηση του οικείου συμβουλίου, το σχέδιο προεδρικού διατάγματος πρέπει, πάντως, να συνοδεύεται από στοιχεία τα οποία τεκμηριώνουν ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις είναι συμβατές αφενός με τους κανόνες της επιστήμης και αφετέρου με τα κριτήρια της σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησεως, κατά τρόπο ώστε να καθίσταται εφικτός ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος της νομιμότητάς του και δυνατή η λυσιτελής επεξεργασία του σχεδίου προεδρικού διατάγματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Καθόσον, εξάλλου, αφορά ειδικώς το προσβαλλόμενο προεδρικό διάταγμα, με την 3166/2014 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι συντρέχουν οι εξαιρετικές προϋποθέσεις, υπό τις οποίες αυτό, συνοδευόμενο από τα απαιτούμενα στοιχεία, ήταν επιτρεπτό να εκδοθεί χωρίς γνωμοδότηση του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων. Ενόψει τούτου, ο προβαλλόμενος λόγος, σύμφωνα με τον οποίο το προσβαλλόμενο διάταγμα εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου, δεδομένου ότι της εκδόσεώς του δεν είχε προηγηθεί γνωμοδότηση του ΚΕΣΥΠΟΘΑ, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

Ορισμένες από τις διατάξεις του προσβαλλομένου διατάγματος επιβάλλουν επιπλέον περιορισμούς ως προς το ποσοστό του εμβαδού των ιδιοκτησιών όπου επιτρέπεται να αναπτύσσεται ορισμένη χρήση (π.χ. ιδιοκτησίες με επιφάνεια διπλάσια από την ισχύουσα κατά τον κανόνα αρτιότητα, στις οποίες επιβάλλεται υποχρεωτική ποσόστωση χρήσης κατοικίας). Οι ρυθμίσεις αυτές είναι, αντιθέτως προς τα προβαλλόμενα, απολύτως σαφείς και νόμιμες, αβασίμως δε προβάλλεται ότι μη νομίμως δεν διαλαμβάνονται αντίστοιχες διατάξεις με υποχρεωτική ποσόστωση ορισμένων χρήσεων (π.χ. κατοικίας) για το σύνολο των ιδιοκτησιών της περιοχής, αλλά μόνο για ορισμένες από αυτές. Και τούτο διότι από καμία διάταξη των εξουσιοδοτικών νόμων ούτε από άλλον υπέρτερης ισχύος κανόνα δεν επιβάλλεται η πρόβλεψη διαφοροποίησης χρήσεων ανά τμήματα ιδιοκτησιών, εν προκειμένω δε, νομίμως η προσβαλλόμενη πράξη αρκέσθηκε να επιβάλει υποχρεωτική ποσόστωση υπέρ της λιγότερο οχληρής χρήσεως σε ορισμένες μόνον ιδιοκτησίες, καθοριζόμενες κατά τρόπο πρόσφορο με βάση τα γενικά τους χαρακτηριστικά, όπως είναι το εμβαδόν τους, και δεν επεξέτεινε τη ρύθμιση αυτή στο σύνολο της περιοχής.

Προβάλλεται ότι μη νομίμως το προσβαλλόμενο διάταγμα κατάργησε τους περιορισμούς στην ένταση των χρήσεων γης του κέντρου του Αμαρουσίου, που απορρέουν από τον "ιστορικό" και "παραδοσιακό" χαρακτήρα του. Από κανένα, όμως, στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει ότι το κέντρο του Αμαρουσίου έχει χαρακτηριστεί ως παραδοσιακός οικισμός, κατ' επίκληση του οποίου προβάλλεται ο

λόγος, ή βάσει άλλης διατάξεως, ούτε οι αιτούντες επικαλούνται τέτοια πράξη χαρακτηρισμού. Τέτοια πράξη χαρακτηρισμού, εξάλλου, δεν αποτελεί η περιγραφική χρήση του όρου στις προπαρασκευαστικές εργασίες του ΓΠΣ. Συνεπώς, ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί προεχόντως ως αόριστος.

Η πρόβλεψη χρήσεων γης, οι οποίες αφενός συντείνουν στην υλοποίηση, μερική μάλιστα, των κατευθύνσεων του ΡΣΑ, δηλαδή στην πρόσδοση στο Μαρούσι υπερτοπικής σημασίας με προσέλκυση αντιστοίχων κεντρικών και υπερτοπικών λειτουργιών, και η θεσμοθέτηση των χρήσεων αυτών κατόπιν μελέτης, η οποία, ειδικώς ως προς το πολεοδομικό κέντρο, επισημαίνει την ανάγκη πρόσδοσης βάθους έναντι του μετώπου του βασικού οδικού δικτύου ώστε να επιτελέσει την πολεοδομική του λειτουργία, δεν συνιστά συνταγματικώς ανεπίτρεπτη επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος, πρέπει δε να απορριφθούν οι λόγοι ακυρώσεως, με τους οποίους προβάλλεται το αντίθετο.

Προβάλλονται λόγοι ακυρώσεως σχετικοί με τις οικονομικές συνέπειες που θα επιφέρει η εφαρμογή του προσβαλλομένου διατάγματος σε μεγάλο αριθμό παροδίων ιδιοκτησιών, οι οποίες θα ανατιμηθούν, από το γεγονός δε αυτό θα προκύψει, κατά τους αιτούντες, υπεραξία των ιδιοκτησιών και αθέμιτος πλουτισμός ορισμένων ιδιοκτητών. Οι επιπτώσεις, όμως, στην αξία των πολεοδομικώς ρυθμιζομένων ιδιοκτησιών από την εισαγωγή των σχετικών κανονιστικών ρυθμίσεων (όροι δομήσεως, χρήσεις γης κ.λπ.), είτε θετικές είτε αρνητικές, δεν αποτελούν, κατά γενικό κανόνα, κριτήριο για τη νομιμότητα των ρυθμίσεων αυτών, η οποία συναρτάται με την τήρηση των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως και, περαιτέρω, με τη συμβατότητα των ρυθμίσεων με τον ισχύοντα χωροταξικό σχεδιασμό και αυτήν του εξουσιοδοτικού νόμου με το Σύνταγμα. Πρέπει, επομένως και οι λόγοι αυτοί να απορριφθούν.

**Πρόεδρος:** *Ι. Μαντζουράνης*  
**Εισηγητής:** *Μ. Σωτηροπούλου*

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