

ΣΤΕ ΟΛ 705/2020 [Αναστολή χορήγησης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης εργασιών για κτίρια άνω των 17.50 μ. στην περιοχή Μακρυγιάννη]*

Περίληψη

1. Με την απόφαση 705/2020 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας απερρίφθη αίτηση ακυρώσεως κατά κανονιστικής αποφάσεως του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την οποία επιβλήθηκε, για ένα έτος, αναστολή χορήγησης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης εργασιών για την ανέγερση κτιρίων με ύψος άνω των 17.50 μ. στην περιοχή Μακρυγιάννη-Κουκάκι του Δήμου Αθηναίων, εντός του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου της πόλεως των Αθηνών. Με την προσβαλλομένη επιδιώκεται να αποτραπεί προσωρινά η ανέγερση πολυώροφων κτιρίων κοντά στην Ακρόπολη, τα οποία υποβαθμίζουν το μνημείο και τον περιβάλλοντα χώρο του, προκειμένου η Διοίκηση να επανεξετάσει το πολεοδομικό καθεστώς της περιοχής και στη συνέχεια να θεσπίσει ειδικούς όρους και περιορισμούς δόμησης για την προστασία της.
2. Κατ' αρχάς, το Δικαστήριο επανέλαβε την πάγια νομολογία του, κατά την οποία με το άρθρο 24 §§ 1 και 6 του Συντάγματος και τις διατάξεις του ν. 3028/2002 επιβάλλεται η αποτελεσματική προστασία των μνημείων και λοιπών στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος, μεταξύ των οποίων και οι αρχαιολογικοί χώροι που αποτελούν ενεργούς οικισμούς, καθώς και του αναγκαίου για την ανάδειξή τους χώρου. Προς τούτο τα όργανα του Κράτους οφείλουν να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, προληπτικά και κατασταλτικά, κανονιστικά ή ατομικά, ώστε να εξασφαλίζεται στο διηνεκές η αποτελεσματική προστασία των μνημείων και του αναγκαίου για την ανάδειξή τους περιβάλλοντος χώρου, επεμβαίνοντας στο αναγκαίο μέτρο στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, που προστατεύεται από το άρθρο 17 του Συντάγματος και το 1ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο [Π.Π.] της Ε.Σ.Δ.Α. Εξ άλλου, το άρθρο 24 § 2 του Συντάγματος επιβάλλει την ορθολογική πολεοδόμηση των οικισμών, σύμφωνα με την ιδιομορφία και τις ανάγκες κάθε περιοχής και βάσει των πορισμάτων των οικείων επιστημών (χωροταξία, πολεοδομία, αρχαιολογία κλπ), ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Εν όψει τούτων επισημάνθηκε, όπως και με την πρόσφατη απόφαση ΣΕ 2102/2019 Ολομ., ότι το προβλεπόμενο στο άρθρο 14 περ. 6 του ν. 3028/2002 π.δ/γμα για τον καθορισμό των χρήσεων γής και των όρων δόμησης της περιοχής Μακρυγιάννη, η οποία αποτελεί ενεργό οικισμό και κηρυγμένο αρχαιολογικό χώρο από το 2004, δεν έχει εκδοθεί παρά το ότι παρήλθε ο εύλογος χρόνος

- από την κήρυξη, με αποτέλεσμα την ελλιπή προστασία του σημαντικότερου μνημείου της κλασικής αρχαιότητας.
3. Περαιτέρω, κρίθηκε ότι η εξουσιοδοτική διάταξη (άρθρο 6 παρ. 7 του ν. 4067/2012) συνάδει με τα άρθρα 17 του Συντάγματος και 1 του 1ου Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α., διότι η αναστολή οικοδομικών αδειών και εργασιών, με την οποία επιδιώκεται η αποτροπή δημιουργίας πραγματικών καταστάσεων που θα δυσχέραιναν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, αποτελεί προσωρινό περιορισμό της ιδιοκτησίας, επιβάλλεται χάριν του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι για την προστασία του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, και υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Εξ άλλου η αυτή διάταξη είναι ειδική και ορισμένη, κατά την έννοια του άρθρου 43 § 2 του Συντάγματος, θεμιτώς δε προβλέπει την έκδοση υπουργικής αποφάσεως και όχι π.δ/τος, διότι το ζήτημα της αρμοδιότητας είναι ειδικό εν σχέσει με τη ρύθμιση του θέματος στον νόμο. Με αντίστοιχες σκέψεις κρίθηκε ότι το επιβληθέν μέτρο της αναστολής κινείται εντός των πλαισίων της εξουσιοδοτήσεως και δεν θίγει υπέρμετρα την ιδιοκτησία, διότι δεν επιβάλλει πλήρη απαγόρευση δομήσεως αλλά μερική, επιτρέπει δε επαρκή εκμετάλλευση του ακινήτου με την ανέγερση οικοδομών μέχρι 17,50 μ. Περαιτέρω κρίθηκε ότι θεμιτώς ελήφθη υπ' όψη ως κριτήριο το ύψος των οικοδομών, διότι η Διοίκηση διαπίστωσε ότι η ανέγερση πολυώροφων κτιρίων γύρω από την Ακρόπολη υποβαθμίζει το μνημείο και τον περιβάλλοντα χώρο του. Τέλος, ορθώς η Διοίκηση δεν έλαβε υπ' όψη κριτήρια συναπτόμενα με τα χαρακτηριστικά των υπό ανέγερση κτιρίων (μορφολογία κ.λπ.), διότι τα ζητήματα αυτά εξετάζονται κατά το επόμενο στάδιο της χορήγησης εγκρίσεως κατά τις διατάξεις του ν. 3028/2002, οι οποίες εφαρμόζονται και κατά το διάστημα της αναστολής.
 4. Στη συνέχεια, κρίθηκε ότι δεν στοιχειοθετείται παράβαση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοικήσεως, ούτε κατάχρηση εξουσίας, εκ του ότι η Διοίκηση, με τη χορήγηση εγκρίσεως του ν. 3028/2002 και προέγκρισης οικοδομικής άδειας για την ανέγερση ξενοδοχείου δημιούργησε στην αιτούσα την πεποίθηση ότι δεν θα τροποποιηθεί το σχέδιο πόλεως και δεν θα επιβληθεί αναστολή. Και τούτο διότι η Διοίκηση δεν κωλύεται να τροποποιεί το πολεοδομικό καθεστώς εφ' όσον συντρέχει σχετική ανάγκη, ενώ η αρχή της εμπιστοσύνης ουδόλως επιβάλλει την διαιώνιση των ισχυουσών πολεοδομικών ρυθμίσεων. Ως εκ τούτου θεμιτώς επιβλήθηκε η αναστολή, ανεξαρτήτως αν είχε χορηγηθεί προέγκριση οικοδομικής άδειας, δεδομένου ότι το επίμαχο μέτρο εξ ορισμού προϋποθέτει εργασίες εκτελούμενες βάσει οικοδομικής άδειας.
 5. Περαιτέρω, κρίθηκε ότι η επιλογή του ύψους των 17,5 μ. δεν είναι αυθαίρετη, ούτε δυσανάλογη εκ του ότι υπολείπεται του ανώτατου ύψους κατά το άρθρο 15 του Ν.Ο.Κ. (ν. 4067/2012), το οποίο, κατά την αιτούσα, βάσει "σ.δ. 3,6" κατά το π.δ. της 23-27.6.1978, είναι για την περιοχή "32 μ." Ειδικότερα, το ύψος των 17,5 μ. δεν είναι αυθαίρετο διότι στοιχεί προς τα ύψη που προβλέπει,

για τις αμέσως γειτνιάζουσες με την επίδικη περιοχές, το π.δ. της 19.2-5.3.1975, το οποίο καθορίζει μειωμένα ύψη χάριν της προστασίας των αρχαιολογικών χώρων της Αθήνας. Περαιτέρω, καθ' ερμηνεία του πολεοδομικού καθεστώτος της περιοχής, των διαδοχικώς ισχυσάντων Γ.Ο.Κ. και των άρθρων 1 § 4 και 5, 15 § 1, και 35 του Ν.Ο.Κ., κρίθηκε ότι ο υπολογισμός του μέγιστου ύψους των κτιρίων σε συνάρτηση με τον σ.δ., κατά το άρθρο 15 παρ. 1 αυτού, δεν εφαρμόζεται όταν με ειδικά διατάγματα προϋφιστάμενα του Ν.Ο.Κ. έχουν ορισθεί για περιοχές ή οικισμούς συγκεκριμένοι όροι δομήσεως, όπως ανώτατα ύψη κτιρίων. Αντίθετη ερμηνεία, κατά την οποία με το άρθρο 15 παρ. 1 του Ν.Ο.Κ. προσαυξάνεται "αυτομάτως" το ανώτατο ύψος των οικοδομών, σε συνάρτηση με τον σ.δ., σε όλους τους οικισμούς της χώρας και αδιαφόρως του ειδικού πολεοδομικού καθεστώτος εκάστου, θα αντέκειτο στο άρθρο 24 § 2 του Συντ., το οποίο επιβάλλει την ορθολογική πολεοδόμηση των οικισμών κατόπιν μελέτης της φυσιογνωμίας κάθε περιοχής και με τη συμμετοχή του οικείου ΟΤΑ και των ενδιαφερόμενων πολιτών, δεν επιτρέπει δε την δια γενικής διατάξεως και χωρίς ειδική μελέτη κατάργηση, συλλήβδην, των ειδικών όρων δόμησης που είχαν θεσπισθεί για κάθε περιοχή με τήρηση των ανωτέρω εγγυήσεων. Για την ταυτότητα του λόγου, δεν εφαρμόζονται αυτοτελώς οι διατάξεις περί προσαυξήσεως του ύψους σε περίπτωση φυτεμένου δώματος, εκτός αν οι ειδικές διατάξεις κάθε περιοχής το επιτρέπουν (άρθρο 18 παρ. 1 του Ν.Ο.Κ.). Εν όψει τούτων, κρίθηκε ότι στην επίμαχη περιοχή δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν.Ο.Κ. αλλά οι ειδικές διατάξεις του β.δ. της 30.8-9.9.1955, οι οποίες ορίζουν για τον τομέα του επίδικου ακινήτου ως ανώτατο ύψος τα 21 μ. Τούτο δε ανεξαρτήτως του αν ληπτέος υπ' όψη σ.δ. είναι αυτός που όριζε το π.δ. του 1978 (3,6), ή ο μ.σ.δ. 2,5 που ορίζει για την περιοχή Μακρυγιάννη το ΓΠΣ του Δήμου Αθηναίων. Η νομολογία αυτή συνεχίζει και επεκτείνει την υπάρχουσα νομολογία του Δικαστηρίου με την οποία ερμηνεύθηκαν ταυτόσημα οι διατάξεις του άρθρου 9 §§ 7-9 του Γ.Ο.Κ. 1985, ν. 1577/1985 (ΣΕ 1383/2016 7μ., 796/2016, 1120/2008). Τέλος, κρίθηκε ότι δεν παραβιάσθηκε η αρχή της ισότητας εκ του ότι η Διοίκηση επέτρεψε την ανέγερση άλλων υψηλών κτιρίων στην περιοχή βάσει των διατάξεων του ΓΟΚ και του ΝΟΚ, διότι δεν νοείται ισότητα στην παρανομία και συνεπώς, ακόμη και αν η Διοίκηση κακώς εφήρμοσε τον νόμο σε άλλες περιπτώσεις, δεν υποχρεούται η ίδια ούτε τα Δικαστήρια να τον εφαρμόσουν κακώς και στο μέλλον.

Πρόεδρος: *Ειρήνη Σαρπ*

Εισηγητής: *Θεόδωρος Αραβάνης*

* Όμοια η ΣτΕ 706/2020.

Νόμος και Φύση

Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη

<https://nomosphysics.org.gr>

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