

Η ΠΡΑΞΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΠΟΨΗ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (Νοέμβριος 2008)

Συγγραφέας: ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΓΩΓΟΣ

1. Το περιεχόμενο της πράξης εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης

Ένας από τους πιο σημαντικούς νέους θεσμούς που εισήγαγε στο ελληνικό πολεοδομικό δίκαιο ο ν. 1337/1983 ήταν αναμφίβολα η πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης. Βεβαίως, και το προηγούμενο του νόμου αυτού δίκαιο, το ν.δ. της 17.7./16.8.1923, γνώριζε μια διοικητική πράξη η οποία είχε ως περιεχόμενο τις ενέργειες που ήταν αναγκαίες για την εφαρμογή των σχεδίων πόλεως, δηλαδή τον επακριβή προσδιορισμό των τμημάτων που ρυμοτομούνται από τις ιδιοκτησίες και των αποζημιώσεων που αναλογούν σε αυτά, καθώς και τις τακτοποιήσεις ή και προσκυρώσεις που απαιτούνται μεταξύ γειτονικών ιδιοκτησιών προκειμένου αυτές να καταστούν οικοδομήσιμες κατά πληρέστερο και ορθολογικό τρόπο. Όμως, πέραν αυτών, ο νομοθέτης του ν. 1337/1983 ανέθεσε στην πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης μια μείζονος σημασίας αποστολή, την πραγματοποίηση της πολεοδομικής εισφοράς σε γη και χρήμα που προέβλεπε το άρθρο 24 παρ. 3 του Συντάγματος του 1975. Κεντρικό περιεχόμενο της πράξης εφαρμογής είναι λοιπόν σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 3 του ν. 1337/1983 ο καθορισμός των τμημάτων που αφαιρούνται από τις ιδιοκτησίες ως εισφορά σε γη και προορίζονται να καταστούν κοινόχρηστοι χώροι, καθώς και χώροι προορισμένοι για την εξυπηρέτηση σκοπών κοινής ωφέλειας. Για τα πέραν της εισφοράς σε γη ρυμοτομούμενα τμήματα η πράξη εφαρμογής μπορεί να προβλέπει «μετακίνησή» τους, δηλαδή χορήγηση στον ιδιοκτήτη άλλης ιδιοκτησίας αντί της ρυμοτομούμενης. Περαιτέρω, στην πράξη εφαρμογής τίθενται οι βάσεις και για τον καταλογισμό της εισφοράς σε χρήμα που βαρύνει τους ιδιοκτήτες και αποφασίζεται επίσης περί της τυχόν εν μέρει ή εν όλω μετατροπής της οφειλόμενης εισφοράς σε γη σε χρηματική εισφορά. Αυτονόητο είναι τέλος ότι στην πράξη εφαρμογής εμπεριέχονται και οι τυχόν αναγκαίες ενέργειες τακτοποίησης και προσκύρωσης που γνώριζε και το προϊσχύσαν δίκαιο. Συνοπτικά, η πράξη εφαρμογής περιέχει όλες τις ρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης.

2. Θεμελιώδη νομικά χαρακτηριστικά

Οι ρυθμίσεις που περιέχει η πράξη εφαρμογής αποκτούν νομική υπόσταση και δεσμευτικότητα μετά από την «κύρωσή» της από το αρμόδιο όργανο, το οποίο είναι

σύμφωνα με τον νόμο καταρχήν ο κατά τόπους νομάρχης.[1] Η κυρωτική απόφαση του νομάρχη συνιστά εν προκειμένω την εκτελεστή πράξη της διοίκησης,[2] η οποία ολοκληρώνει τη μακρά διοικητική διαδικασία που προηγήθηκε. Μεταξύ των διοικητικών πράξεων, η πράξη εφαρμογής κατατάσσεται σε εκείνες που έχουν διαπλαστικό χαρακτήρα, εφόσον διαμορφώνει δικαιώματα του ιδιωτικού δικαίου για τα ακίνητα που αφορά:[3] Η πράξη εφαρμογής αφαιρεί την ιδιοκτησία επί των τμημάτων γης που εισφέρονται και θεμελιώνει ιδιοκτησιακά δικαιώματα για τους οικείους ΟΤΑ, αλλά και ιδιώτες που είτε επωφελούνται τακτοποιήσεων ή προσκυρώσεων, είτε βλέπουν την ιδιοκτησία τους να «μεταφέρεται» σε νέα ακίνητα. Είναι δε πολύ χαρακτηριστικό ότι έχουμε εν προκειμένω μια διοικητική πράξη που σύμφωνα με τον νόμο μεταγράφεται στο υποθηκοφυλακείο ως τίτλος ιδιωτικών δικαιωμάτων.[4]

Κατά την ορθότερη αντίληψη, η πράξη εφαρμογής αποτελεί μια σώρευση, μια δεσμίδα, ατομικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες είναι τόσες, όσες και οι ιδιοκτησίες που αποτελούν αντικείμενο των ρυθμίσεών της.[5] Συνεπώς, η πράξη εφαρμογής υπόκειται στους κανόνες ουσιαστικού διοικητικού δικαίου που διέπουν τις ατομικές διοικητικές πράξεις, όπως και στους δικονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται κατά τη δικαστική προσβολή ατομικών πράξεων. Από την άποψη του ουσιαστικού δικαίου, η κυρωτική απόφαση πρέπει λοιπόν να συνοδεύεται από αιτιολογία, ενώ πρέπει να έχει προηγηθεί και η ακρόαση των θιγόμενων ιδιοκτητών, η οποία εν προκειμένω διαμορφώνεται από τον νόμο 1337/1983 σε ειδική διαδικασία υποβολής ενστάσεων.[6]

Παρομοίως από δικονομική άποψη, η προθεσμία προσβολής της πράξης εφαρμογής με αίτηση ακυρώσεως στο κατά τόπον αρμόδιο Διοικητικό Εφετείο κινείται με την κοινοποίηση της κυρωτικής απόφασης στους ενδιαφερόμενους, άλλως από την πλήρη γνώση της από αυτούς.[7] Αλλά και αντίστροφα φυσικά, η πράξη εφαρμογής δεν διέπεται από τις αρχές που αφορούν τις κανονιστικές πράξεις, ήτοι δεν υπόκειται στον συστατικό τύπο της δημοσίευσης,[8] ούτε στους κανόνες κατανομής των κανονιστικών αρμοδιοτήτων που θέτει το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος. Υπό αυτή την έννοια, η πράξη εφαρμογής εντάσσεται ομαλότερα στη δογματική του διοικητικού δικαίου έναντι της πολεοδομικής μελέτης, η οποία κατά την παγιωθείσα πλέον νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτελεί μεν (δημοσιευτέα) γενική ατομική διοικητική πράξη, υπόκειται όμως στους συνταγματικούς κανόνες περί κατανομής κανονιστικών αρμοδιοτήτων λόγω της στενής σύνδεσής της, ενόψει της φύσης του πολεοδομικού σχεδιασμού, με τους όρους δόμησης και τις χρήσεις γης που καθορίζονται με κανονιστικές πράξεις.[9]

Η νομολογία κατέστησε σαφές ότι ο νομοθέτης είναι ελεύθερος ως προς τον καθορισμό του αρμοδίου οργάνου για την κύρωση της πράξης εφαρμογής όχι μόνον από τους περιορισμούς του άρθρου 43 παρ. 2, αλλά και από εκείνους του άρθρου 24

παρ. 2 του Συντάγματος. Και ενώ η τελευταία διάταξη καθιστά αντισυνταγματικές τις ρυθμίσεις που παραχωρούν αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού σε όργανα που δεν ανήκουν στην εν στενή εννοία κρατική διοίκηση,[10] γίνεται γενικά δεκτό ότι η απονομή της αρμοδιότητας κύρωσης πράξεων εφαρμογής στον νομάρχη δεν συναντά συνταγματικά εμπόδια.[11] Η σχετική νομολογία διαχωρίζει αυστηρά την πράξη εφαρμογής από τον πολεοδομικό σχεδιασμό και την κατατάσσει σε ένα κατώτερο επίπεδο, των μέτρων εφαρμογής του σχεδιασμού και συναφών εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες θεμιτά ανατίθενται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Μάλιστα, συνήθως είναι και η περαιτέρω μεταβίβαση της αρμοδιότητας κύρωσης των πράξεων εφαρμογής από το νομαρχιακό επίπεδο σε μεγάλους Δήμους, μεταβίβαση η οποία δικαιολογείται από την καθοριστική συμμετοχή των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. στη σύνταξη των πράξεων εφαρμογής. Την εν λόγω μεταβίβαση αρμοδιοτήτων έδειξε να επικροτεί και ο νομοθέτης του άρθρου 7 παρ. 4 ν. 2508/1997, ο οποίος προέβλεψε ότι στην περίπτωση αυτή αρμόδιο όργανο του Δήμου για την κύρωση της πράξης εφαρμογής θα είναι το Δημοτικό Συμβούλιο. Η εξέλιξη αυτή δεν είναι χωρίς προβλήματα: Όσο πιο πολύ πλησιάζουμε στην τοπική κοινωνία, τόσο πιο έντονες είναι οι παραμορφωτικές επιδράσεις των τοπικών συμφερόντων,[12] των οποίων την ισχύ δεν θα πρέπει να υποτιμά κανείς.

Η παράμετρος αυτή δεν είναι ασήμαντη. Όπως παρατηρείται εύστοχα, η πράξη εφαρμογής παρέχει όχι λίγες δυνατότητες χαριστικών ρυθμίσεων,[13] δεδομένου ότι ακόμη και η «απλή» εφαρμογή των σχεδίων καταλείπει στο αρμόδιο όργανο σημαντικά περιθώρια επιλογής μεταξύ διαφορετικών λύσεων,[14] κατόπιν σχετικών ουσιαστικών και τεχνικών κρίσεων. Θα υπεραπλούστευε κανείς εάν θεωρούσε ότι η πράξη εφαρμογής έχει μόνον εκτελεστικό χαρακτήρα:[15] Η εφαρμογή του σχεδίου δεν προκαθορίζεται απολύτως από την υπερκείμενη πολεοδομική μελέτη, αλλά οριοθετείται μόνον σε γενικά πλαίσια, κατά τρόπον ώστε να έχουμε και στο στάδιο της εφαρμογής σημαντικές αποφάσεις που λαμβάνονται με κριτήρια πολεοδομικής σκοπιμότητας, αλλά και δικαιοσύνης.

Ανιχνεύονται λοιπόν στοιχεία σχεδιασμού στην πράξη εφαρμογής, αλλά και αντιστρόφως, ο πολεοδομικός σχεδιασμός οφείλει να προβλέψει και να λάβει υπόψη του το περιεχόμενό της: Όπως νωρίς επισήμανε η νομολογία του ΣτΕ, κατά την κατάρτιση της πολεοδομικής μελέτης είναι απαραίτητη μια -έστω και χονδρική- αντίληψη για το μέγεθος των εκτάσεων που θα είναι διαθέσιμες χωρίς αποζημίωση, μέσω της εισφοράς σε γη, για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους. Διαπιστώνεται έτσι ότι τα στάδια του σχεδιασμού και της εφαρμογής διέπονται από συνέχεια και αλληλουχία.[16] Γι' αυτόν τον λόγο, ο νομοθέτης του άρθρου 12 παρ. 5 ν. 1337/1983 οραματίζεται τη σύνταξη της πράξης εφαρμογής ως μια ενέργεια παράλληλη με την κατάρτιση της πολεοδομικής μελέτης.

3. Η διαδικασία σύνταξης και κύρωσης της πράξης εφαρμογής

Η διαδικασία έκδοσης της πράξης εφαρμογής περιλαμβάνει δύο στάδια, την αρχική φάση συλλογής του πραγματικού υλικού που είναι αναγκαίο για την εφαρμογή του σχεδίου, καθώς και το δεύτερο στάδιο, αυτό της κύρωσης της πράξης. Στην πρώτη φάση οι κύριοι ή νομείς ακινήτων της υπό πολεοδόμηση περιοχής υποχρεούνται, κατόπιν προσκλήσεως που τοιχοκολλάται στο δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα και δημοσιεύεται στον τύπο, και η οποία συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας[17], να υποβάλουν δήλωση ιδιοκτησίας στον οικείο δήμο ή κοινότητα. Με βάση τα στοιχεία που υπέβαλαν οι ιδιοκτήτες συντάσσεται το κτηματογραφικό διάγραμμα και ο κτηματολογικός πίνακας εφαρμογής. Επειδή υπήρξε φόβος συνειδητής προσπάθειας υπονόμησης των πράξεων εφαρμογής από τους ιδιώτες,[18] με απόκρυψη των ιδιοκτησιακών στοιχείων τους, ο νομοθέτης του ν. 2242/1994 θέλησε κατά το πρώτο αυτό στάδιο συλλογής του υλικού να πιέσει τους ιδιοκτήτες στην υποβολή δήλωσης, επαπειλώντας διάφορες κυρώσεις, ιδίως την απόλυτη ακυρότητα κάθε δικαιοπραξίας εν ζωή σε περίπτωση παράλειψης.[19]

Με την υποβολή των δηλώσεων και τη βάση αυτών σύνταξη της πράξης εφαρμογής ολοκληρώνεται το πρώτο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας. Πιο ενδιαφέρον από την άποψη του διοικητικού δικαίου είναι το στάδιο που ακολουθεί και οδηγεί πλέον στην κύρωση της πράξης εφαρμογής. Στο δεύτερο αυτό στάδιο οι ιδιοκτήτες προσκαλούνται πλέον από την αρμόδια υπηρεσία να λάβουν γνώση της συνταχθείσας πράξης εφαρμογής και να υποβάλουν τις τυχόν ενστάσεις τους. Έχουμε εδώ μια έκφανση του συνταγματικού δικαιώματος ακρόασης κατά τη διοικητική διαδικασία, στο πλαίσιο του οποίου παρέχεται στους θιγόμενους ιδιοκτήτες η δυνατότητα να διατυπώσουν τις αντιρρήσεις τους τόσο ως προς την ουσία των επιχειρούμενων ρυθμίσεων όσο και ως προς τη νομιμότητά τους. Ο νόμος[20] προβλέπει σχετικά ότι η πρόσκληση για την υποβολή ενστάσεων γίνεται με δημοσίευση σε μία τοπική εφημερίδα, όταν υπάρχει, και σε μία ημερήσια της Αθήνας ή της Θεσσαλονίκης σε δύο συνεχείς δημοσιεύσεις· κατ' εξαίρεση προβλέπεται ατομική πρόσκληση, όταν η πράξη εφαρμογής αφορά μεμονωμένη ιδιοκτησία.

Οι ενστάσεις υποβάλλονται σε προθεσμία 15 ημερών που ορίζεται στην πρόσκληση και κινείται από την τελευταία δημοσίευσή της. Με αφορμή απόφαση του ΣτΕ,[21] η οποία αναφερόταν σε διάταξη της σχετικής Υπουργικής Απόφασης που επιβάλλει δημοσίευση της πράξης εφαρμογής μετά την κύρωσή της, υποστηρίζεται ότι η πρόσκληση για την υποβολή ενστάσεων δεν συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, με αποτέλεσμα η παράλειψή της να μην δημιουργεί πρόβλημα νομιμότητας της πράξης εφαρμογής.[22] Ωστόσο, η διαδικασία υποβολής ενστάσεων δεν αποτελεί παρά μια ειδική διαμόρφωση του δικαιώματος ακρόασης των θιγόμενων ιδιωτών, κατά τρόπον ώστε να ανταποκρίνεται στον μεγάλο αριθμό των προσώπων των οποίων τα συμφέροντα επηρεάζονται από την πράξη εφαρμογής. Όπως λοιπόν επέρχεται

καταρχήν παρανομία της δυσμενούς διοικητικής πράξης κατά το άρθρο 6 ΚΔΔιαδ., εάν ο θιγόμενος ιδιώτης δεν προσκληθεί να εκφράσει τις απόψεις του πριν από την έκδοσή της, πρέπει να γίνει δεκτό ότι και η παράλειψη της απαιτούμενης από τον νόμο πρόσκλησης των φερόμενων ιδιοκτητών να διατυπώσουν ενστάσεις συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας κύρωσης της πράξης εφαρμογής. Σημειώνεται ακόμη ότι πρέπει να απευθυνθεί νέα πρόσκληση προς υποβολή ενστάσεων στους ιδιοκτήτες που θίγονται από την τροποποίηση της πράξης εφαρμογής, εάν η αρμόδια αρχή είχε προηγουμένως αποδεχθεί ένσταση άλλου ιδιοκτήτη.[23] Σε κάθε περίπτωση πάντως, ο αιτών δικαστική προστασία δεν θα μπορέσει να επικαλεσθεί στο δικαστήριο την παράλειψη της διοίκησης να δημοσιεύσει πρόσκληση για την υποβολή ενστάσεων, όταν ο ίδιος έχει υποβάλει την ένστασή του.[24]

Ενόψει και του ακυρωτικού χαρακτήρα της δίκης που ακολουθεί, η διαδικασία των ενστάσεων αποτελεί ουσιαστικά τη μοναδική ευκαιρία που έχει ο ιδιοκτήτης να προβάλει αντιρρήσεις ως προς την ουσιαστική και τεχνική σκοπιμότητα των ρυθμίσεων που περιέχει η πράξη εφαρμογής.[25] Οι προβληθείσες ενστάσεις καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό και το εύρος της υποχρέωσης αιτιολογίας που υπέχει το αρμόδιο για την κύρωση της πράξης όργανο. Έτσι, η κυρωτική απόφαση θα είναι παράνομη λόγω έλλειψης αιτιολογίας εάν δεν απαντά, έστω και μέσω των στοιχείων του διοικητικού φακέλου, σε ουσιώδεις ισχυρισμούς που προβλήθηκαν από τους θιγόμενους ιδιοκτήτες κατά τη διαδικασία των ενστάσεων.[26] Τέτοιοι ουσιώδεις ισχυρισμοί είναι λ.χ. εκείνοι που ανάγονται στο εμβαδόν της αρχικής ιδιοκτησίας,[27] στη μειωμένη αξία του αποδιδόμενου οικοπέδου έναντι της αρχικής ιδιοκτησίας[28] ή στη νομιμότητα του τρόπου υπολογισμού των εισφορών σε γη.[29] Γενικότερα, ουσιώδεις είναι οπωσδήποτε όλοι οι ισχυρισμοί του ενιστάμενου που αναφέρονται σε προϋποθέσεις τις οποίες τάσσει ο νόμος ως προς το περιεχόμενο της πράξης εφαρμογής.[30] Επίσης μπορούν να προβληθούν ενστάσεις που αναφέρονται στην κυριότητα των ακινήτων, κατά τρόπον ώστε η αρμόδια αρχή να υποχρεούται να εξετάζει παρεμπιπτόντως τα σχετικά ζητήματα ιδιωτικού δικαίου που αναφύονται.[31] Περαιτέρω, χρήζουν επίσης απάντησης από το αρμόδιο όργανο επιχειρήματα των ενιστάμενων που τεκμηριώνουν ειδικούς και ιδιαίτερους λόγους για τους οποίους θα είναι φανερά επιζήμια η αυτούσια αφαίρεση της εισφοράς σε γη και επιτακτικώς επιβαλλόμενη η μετατροπή της σε εισφορά σε χρήμα.[32]

Πέραν της απάντησης επί των ουσιωδών ισχυρισμών που προέβαλαν οι θιγόμενοι ιδιοκτήτες, από την αιτιολογία της πράξης εφαρμογής πρέπει να προκύπτει, σύμφωνα με την νομολογία του ΣτΕ, εάν τα εδαφικά τμήματα που συγκεντρώθηκαν από την εισφορά σε γη επαρκούν ή όχι για τη δημιουργία των κοινόχρηστων χώρων. Επίσης, πρέπει να αναφέρονται επακριβώς ποίων ιδιοκτητών τα ακίνητα ρυμοτομούνται -και δη εξ ολοκλήρου ή μη- για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και ποίων για τη δημιουργία κοινωφελών χώρων, καθώς και να αναγράφεται η ακριβής έκταση των ιδιοκτησιών. Εν τέλει, από τα στοιχεία της αιτιολογίας πρέπει να καθίσταται σαφής η

ορθή τήρηση της σειράς προτεραιότητας που τάσσεται στο άρθρο 8 παρ. 8 ν. 1337/1983 κατά τη διάθεση των εδαφών που συγκεντρώνονται από εισφορές σε γη.[33] Η αιτιολογία της πράξης εφαρμογής έχει εξέχουσα σημασία, διότι σε αυτήν επικεντρώνεται ο έλεγχος του ακυρωτικού δικαστή, εφόσον κατά τα λοιπά οι ρυθμίσεις της πολεοδομικής μελέτης ανάγονται σε τεχνικές και ουσιαστικές κρίσεις πολεοδομικής σκοπιμότητας που δεν είναι ελέγξιμες από το δικαστήριο.[34]

Συνολικά πρέπει να διαπιστώσει κανείς ότι η διαδικασία σύνταξης και κύρωσης της πράξης εφαρμογής, μέσω της υποβολής αρχικά δηλώσεων ιδιοκτησίας και στη συνέχεια ενστάσεων από τους φερόμενους ως ιδιοκτήτες δεν έχει επιτύχει τους σκοπούς που έθεσε ο νομοθέτης. Ιδίως η μέθοδος της δημοσίευσης της πρόσκλησης για την υποβολή ενστάσεων στον ημερήσιο τύπο δεν φαίνεται να είναι αποτελεσματική.[35] Δεν είναι μεγάλο το ποσοστό των ενδιαφερομένων, ιδίως μεταξύ εκείνων που δεν κατοικούν στον τόπο όπου βρίσκεται η ιδιοκτησία τους, που αντιλαμβάνεται τις σχετικές δημοσιεύσεις. Γι' αυτόν τον λόγο, και καθώς δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί το εθνικό κτηματολόγιο, υπεισέρχεται στις πράξεις εφαρμογής πολύ μεγάλος αριθμός σφαλμάτων ως προς την ταυτότητα των ιδιοκτητών και το εμβαδόν των ιδιοκτησιών, και κατ' επέκταση ως προς τον υπολογισμό των οφειλόμενων εισφορών σε γη και σε χρήμα.

4. Το πρόβλημα της ανάκλησης (διόρθωσης) των πράξεων εφαρμογής

Τίθεται ως εκ τούτου το πρόβλημα της διόρθωσης των πράξεων εφαρμογής, προκειμένου να αρθούν τα σφάλματα που προέκυψαν στη διαδικασία της σύνταξής τους. Γενικά, οι διαπλαστικές ιδιωτικών δικαιωμάτων διοικητικές πράξεις, στις οποίες ανήκει και η πράξη εφαρμογής, επειδή ακριβώς προορίζονται να αποτελέσουν το ασφαλές θεμέλιο για έναν άοριστο αριθμό ιδιωτών συναλλασσομένων, πρέπει να καλύπτονται με αυξημένη σταθερότητα και ασφάλεια δικαίου. Ιδίως η ανάγκη προστασίας των τρίτων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εφαρμογή των κανόνων περί της ανάκλησης διοικητικών πράξεων.[36] Και ενώ η ανάκληση διοικητικών πράξεων χωρεί, σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες, κατά διακριτική ευχέρεια της διοίκησης,[37] ο νομοθέτης του άρθρου 12 παρ. 7 περ. ε) ν. 1337/1983 είχε προβλέψει ότι «η πράξη εφαρμογής, μετά την κύρωσή της, γίνεται οριστική και αμετάκλητη. Διαφορές για το μέγεθος της εισφοράς σε γη και το μέγεθος των ιδιοκτησιών που βεβαιώνονται με απόφαση των αρμόδιων δικαστηρίων, μετατρέπονται σε χρηματική αποζημίωση, όπως ειδικότερα ορίζεται με την απόφαση της παρ. 10 του άρθρου αυτού». Η διάταξη αυτή κατακρίθηκε από τη θεωρία ως έκφραση αλαζονείας, την οποία ο πολεοδομικός νομοθέτης θα έπρεπε να έχει αποβάλει:[38] Κατά την άποψη αυτή, πραγματικά οριστική και αμετάκλητη μπορεί να είναι μόνον μια δικαστική απόφαση και όχι μια διοικητική πράξη.

Ερμηνεύοντας ωστόσο την εν λόγω έβδομη παράγραφο του άρθρου 12 ν. 1337/1983 η πλειοψηφήσασα άποψη της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας στις γνωστές αποφάσεις 1730-2/2000 οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι ενόψει της ανάγκης ταχείας επίλυσης των διαφορών ως προς την ισχύ των προβλέψεων της πράξης εφαρμογής και της επιβαλλόμενης ασφάλειας δικαίου χάριν των καλόπιστων τρίτων, μετά την κύρωσή της η πράξη εφαρμογής δεν υπόκειται σε ανάκληση ή ανασύνταξη για λόγους νομιμότητας, ούτε ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία με απόφαση των αρμοδίων δικαστηρίων βεβαιώνονται διαφορές ως προς το μέγεθος της εισφοράς σε γη και το μέγεθος των ιδιοκτησιών· εάν υπάρξουν τέτοιες διαφορές εις βάρος των ιδιοκτητών, τότε αυτοί διαθέτουν εκ του νόμου μόνον αξιώσεις χρηματικής αποζημίωσης.[39] Η νομολογία αυτή, η οποία αντιμετώπισε σθεναρές μειοψηφίες τόσο στους κόλπους του Ε΄ Τμήματος κατά την έκδοση της σχετικής παραπεμπτικής απόφασης,[40] όσο και στην ίδια την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, σημαίνει ότι όχι μόνον η διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να διορθώσει πράξη εφαρμογής, η οποία παράνομα αφαιρεί έκταση γης από τον πραγματικό της ιδιοκτήτη, αλλά ούτε καν δύναται να το πράξει αυτό, τυχόν δε διορθωτική πράξη είναι παράνομη και ακυρωτέα.

Απώτερη δογματική συνέπεια της άποψης που επικράτησε στη νομολογία είναι ότι κατά της απόφασης περί κύρωσης πράξης εφαρμογής δεν ασκείται παραδεκτά ούτε καν η συνήθης προσφυγή νομιμότητας στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, εφόσον η διοίκηση στερείται παντελώς της εξουσίας διόρθωσης των πράξεων εφαρμογής.[41] Μετά από ορισμένους δισταγμούς,[42] το ΣτΕ δέχθηκε ότι η τυχόν ασκηθείσα προσφυγή νομιμότητας δεν διακόπτει την προθεσμία της αιτήσεως ακυρώσεως, εκτός εάν η διοίκηση εσφαλμένα ενημέρωσε τον ενδιαφερόμενο περί της δυνατότητάς του να την ασκήσει.[43]

Η αντίληψη ότι οι πράξεις του πολεοδομικού σχεδιασμού πρέπει να περιβάλλονται με ορισμένη σταθερότητα, χάριν της ασφάλειας δικαίου, και άρα θα πρέπει να υπόκεινται σε ανάκληση υπό αυστηρότερους όρους απ' ό,τι συμβαίνει για τις υπόλοιπες διοικητικές πράξεις είναι ευρύτατα διαδεδομένη στη νομολογία του ΣτΕ, όμως πουθενά δεν φθάνει σε αυστηρότητα τη νομολογία που αναπτύχθηκε σε σχέση με την πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης. Όσον αφορά το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, ισχύει ο νομολογιακός κανόνας ότι η τροποποίηση είναι καταρχήν άνευ ετέρου δυνατή μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, εφόσον αιτιολογείται καταλλήλως ενόψει της μεταβολής των αντικειμενικών όρων και συνθηκών.[44] Επίσης, σε σχέση με την πολεοδομική μελέτη φαίνεται να τίθενται όρια καταρχήν μόνον ως προς την αιτιολογία και το περιεχόμενο των επιχειρούμενων τροποποιήσεων: Η εγκριθείσα πολεοδομική μελέτη είναι δεκτική μεταβολής για πολεοδομικούς λόγους, δηλαδή για τη θεραπεία ορισμένης κοινής ανάγκης στον οικισμό,[45] και πάντως η τροποποίησή της δεν μπορεί να οδηγεί στη μείωση των κοινόχρηστων χώρων.[46] Πιο αυστηροί είναι οι όροι που θέτει η νομολογία στην αλλαγή των ορίων οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, όπου ελλοχεύει ο κίνδυνος νομιμοποίησης επεκτάσεων του

οικισμού μέσω αυθαίρετης δόμησης· απαγορεύεται λοιπόν η διεύρυνση των αρχικώς τεθέντων από τη διοίκηση ορίων των οικισμών αυτών, με την εξαίρεση όμως της περίπτωσης όπου τέτοια διόρθωση επιβάλλεται για λόγους νομιμότητας, όπως είναι η πλάνη περί τα πράγματα που πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς με αναφορά σε συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και στοιχεία.[47] Η παρανομία λόγω πλάνης περί τα πράγματα αποτελεί γενικά ένα ελάττωμα της διοικητικής πράξης, το οποίο η νομιμότητα με κανέναν τρόπο δεν μπορεί να παραβλέψει, έστω και αν διακυβεύονται συνταγματικώς προστατευόμενα αγαθά μείζονος ευαισθησίας, όπως είναι η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ακόμη λοιπόν και για τη διοικητική πράξη χαρακτηρισμού κτίσματος ως διατηρητέου η νομολογία του ΣτΕ διασπά τον κανόνα του μη ανακλητού, σε περιπτώσεις όπου η πράξη έχει εκδοθεί κατά πλάνη της διοίκησης περί τα πράγματα. Κι αυτό συμβαίνει γιατί η έννομη τάξη μας δεν περιορίζεται στην τυπική απλώς νομιμότητα, η οποία βρίσκει την πλέον χαρακτηριστική της έκφραση στην αρχή της ασφάλειας του δικαίου, αλλά αποβλέπει σε ένα κράτος δικαίου με την ουσιαστική έννοια του όρου:[48] Μία ρύθμιση, η οποία βασίζεται σε σφάλμα, το οποίο συνομολογεί και η ίδια η διοίκηση, είναι βαθύτατα αποδοκιμαστέα ως ουσιαστικά αντίθετη στον νόμο και άδικη, οσοδήποτε και αν συνηγορεί υπέρ της παγίωσης των νομικών καταστάσεων η αρχή της ασφάλειας δικαίου.

Δεν είναι λοιπόν πειστική η επιχειρηματολογία της άποψης που επικράτησε στη νομολογία. Όπως παρατήρησε δε η μειοψηφήσασα γνώμη στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, το γραμματικό επιχείρημα από τη διατύπωση του νόμου δεν είναι αρκούντως πειστικό, λαμβανομένου υπόψη ότι η εσφαλμένη πράξη εφαρμογής μπορεί να περιέχει ρυθμίσεις εις βάρος του πολεοδομικού δημοσίου συμφέροντος. Εξάλλου, όπως επισημαίνει η μειοψηφία της παραπεμπτικής στην Ολομέλεια ΣτΕ 564/1999, ανάλογη διατύπωση του προϊσχύσαντος δικαίου σε σχέση με την πράξη ρυμοτομίας, τακτοποίησης, προσκύρωσης και αναλογισμού των αποζημιώσεων είχε νομολογιακά ερμηνευθεί ότι δεν συνιστούσε κώλυμα ανάκλησης της πράξης για λόγους νομιμότητας.[49]

Σε κάθε περίπτωση, η νομολογία που εισήγαγε η Ολομέλεια ΣτΕ 1730/2000 βρέθηκε να απέχει από την πολεοδομική πραγματικότητα: Οι πράξεις εφαρμογής κατά κανόνα ακολουθούνται από πληθώρα διορθωτικών πράξεων, οι οποίες είναι αναγκαίες λόγω του αριθμού και μεγέθους των σφαλμάτων που έχουν παρεισφρήσει. Πολύ σύντομα αναγκάσθηκε λοιπόν να παρέμβει διορθωτικά ο νομοθέτης. Έτσι, το άρθρο 11 παρ. 1 ν. 3212/2003[50] ρητά προέβλεψε δυνατότητα κατ' εξαίρεση διόρθωσης πράξης εφαρμογής που περιέχει παράνομες ρυθμίσεις, ιδίως λόγω πλάνης περί τα πράγματα. Η ρύθμιση αυτή είναι αρκούντως περίπλοκη, προσπαθώντας να συνδυάσει τον κανόνα του αμετάκλητου με μια εξαιρετική δυνατότητα διόρθωσης των παράνομων πράξεων, δημιούργησε δε με τη σειρά της ορισμένα ερμηνευτικά προβλήματα. Στον πυρήνα της, η διάταξη δημιουργεί υποχρέωση της διοίκησης να εκδώσει διορθωτική πράξη όταν

πληρούνται οι αυστηρές προϋποθέσεις που τίθενται, ήτοι όταν έχει εμφιλοχωρήσει παρανομία ή πλάνη περί τα πράγματα που αποδεικνύεται από στοιχεία που δεν ήταν γνωστά κατά τον χρόνο κύρωσης της πράξης εφαρμογής ή προκύπτουν από τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Εάν δεν χωρήσει η διόρθωση αυτεπαγγέλτως, ο ενδιαφερόμενος οφείλει να υποβάλει την αίτησή του σε εύλογο χρόνο από την κύρωση της πράξης της οποίας ζητείται η διόρθωση.

Η διορθωτική πράξη θα έχει ως περιεχόμενο την αποκατάσταση της νομιμότητας, με νόμιμο υπολογισμό των οφειλόμενων εισφορών σε γη και χρήμα. Ωστόσο, η διοίκηση δεν προβαίνει υποχρεωτικά σε αυτούσια διόρθωση με επιστροφή της παράνομα αφαιρεθείσας γης στον νόμιμο ιδιοκτήτη της. Ο νόμος δίνει τη δυνατότητα στην αρμόδια αρχή να μετατρέψει την οφειλή σε γη σε χρηματική αποζημίωση, εάν αυτό επιβάλλεται «από τις αρχές της καλής πίστης και της ασφάλειας του δικαίου». Αυτό σημαίνει ότι καταρχήν θα είναι νόμιμη η άρνηση αυτούσιας επιστροφής του τμήματος ιδιοκτησίας που αφαιρέθηκε παράνομα, εάν τρίτο πρόσωπο απέκτησε βάσει της πράξης εφαρμογής νομή του ακινήτου και έχοντας εμπιστοσύνη στη νομιμότητα της πράξης προχώρησε σε θετικές ενέργειες, όπως είναι ιδίως η ανοικοδόμηση, οι οποίες καθιστούν ανεπιεική την επιστροφή της ιδιοκτησίας στον αρχικό της κύριο. Η αιτιολογία εν προκειμένω της σχετικής απόφασης της διοίκησης πρέπει να υπόκειται σε αυστηρό δικαστικό έλεγχο προκειμένου να αποτραπεί μια αυθαίρετα ευνοϊκή ή δυσμενής εφαρμογή του άρθρου 11 παρ. 1 ν. 3212/2003.

Στην πράξη έχει τεθεί ιδίως το ερώτημα εάν η αρμοδιότητα έκδοσης διορθωτικών πράξεων αφορά και τις πράξεις εφαρμογής που κυρώθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 3212/2003. Η απάντηση είναι καταφατική[51] με βάση τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου: Εφόσον η διόρθωση γίνεται με νέα διοικητική πράξη, κρίσιμο είναι το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά τον χρόνο έκδοσης της ανακλητικής πράξης και είναι αδιάφορο το πότε κυρώθηκε η ανακαλούμενη. Κάτι διαφορετικό δεν προκύπτει από τη βούληση του νομοθέτη, ο οποίος αντιθέτως –όπως διαφαίνεται από την εισηγητική έκθεση- απέβλεψε γενικά στη διόρθωση των παράνομων πράξεων εφαρμογής.

5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η πράξη εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης υπακούει πλήρως στις βασικές αρχές που διέπουν τις ατομικές διοικητικές πράξεις. Ακόμη και ο ιδιόμορφος κανόνας του αμετακλήτου, τον οποίο εισήγαγε η νομολογία του ΣτΕ καθ' ερμηνείαν του (προϊσχύσαντος) άρθρου 12 παρ. 7 ν. 1337/1983, έχει αρθεί πλέον από τον νομοθέτη. Ως ατομική πράξη εκτέλεσης του σχεδίου η πράξη εφαρμογής συμπορεύεται έτσι με την οικοδομική άδεια και διακρίνεται σαφώς από την πολεοδομική μελέτη, της οποίας

το νομικό καθεστώς δανείζεται αρκετά στοιχεία από το δίκαιο των κανονιστικών πράξεων.[52] Ωστόσο, ο σαφής αυτός διαχωρισμός του σχεδιασμού από την εφαρμογή του αντιστοιχεί σε μια μάλλον σχηματική θεώρηση της πράξης εφαρμογής και δεν ανταποκρίνεται πλήρως στο περιεχόμενό της: Η πράξη εφαρμογής συμπλέκεται με την πολεοδομική μελέτη και ενέχει σημαντικά περιθώρια αποφάσεων διοικητικής σκοπιμότητας, τα οποία πάντως σε ορισμένο βαθμό τιθασσεύονται στο πλαίσιο της υποχρέωσης παροχής αιτιολογίας κατά την απόρριψη ουσιωδών ισχυρισμών των ενιστάμενων ιδιοκτητών. Σημαντικό πρόβλημα προς επίλυση παραμένει εκείνο των σφαλμάτων που εμφιλοχωρούν κατά τη σύνταξη της πράξης εφαρμογής. Κατά την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, ιδίως δε της ρύθμισης που επιτρέπει πλέον τη διόρθωση των πράξεων εφαρμογής, προτιμητέες είναι ερμηνευτικές εκδοχές που ενισχύουν τη διαφάνεια και τη νομιμότητα των ρυθμίσεων που επιφέρει η πράξη.

Εισήγηση στην ημερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Πολεοδομικού Δικαίου με θέμα «Ζητήματα χωροταξικού και πολεοδομικού Δικαίου. Με αφορμή τα 25 χρόνια εφαρμογής του ν. 1337/1983» που πραγματοποιήθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 19 Σεπτεμβρίου 2008· προδημοσίευση από τον τόμο των πρακτικών της ημερίδας.

[1] Άρθρο 12 παρ. 7 ν. 1337/1983.

[2] Αντί πολλών Μ. Βροντάκης, Η πράξη εφαρμογής στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αρμ 1995, σ. 1546 επ. (1548).

[3] Βλ. Κ. Χορομίδη, Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη 2002, σ. 683.

[4] Άρθρο 12 παρ. 7 ν. 1337/1983.

[5] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, Αθήνα 1997, σ. 270. Παραπλήσια άποψη υποστηρίζει ότι η πράξη εφαρμογής συνιστά ατομική πράξη γενικής εφαρμογής· βλ. Εμμ. Κουσιουρή, Η διαδικασία κατάρτισης και έκδοσης της πράξης εφαρμογής στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, ΔιΔικ 19 (2007), σ. 1378 επ. (1385), Ι. Σ. Μακρή, Το συνταγματικό πλαίσιο των πράξεων εφαρμογής στην πολεοδομική νομοθεσία, Αρμ 1997, σ. 1215 επ. (1220).

[6] Άρθρο 12 παρ. 5 περ. γ) ν. 1337/1983.

[7] Ενδεικτικά ΣτΕ 2890/2002, ΔΕφΘεσ/νίκης 1062/2007, ΕΔΔΔ 2008, σ. 215.

[8] ΣτΕ 2380/1994.

[9] ΣτΕ Ολομ. 3661/2005, ΝοΒ 2007, σ. 176· έκτοτε ΣτΕ 776/2008, 3895, 3304, 2867/2007, 4558/2005 κ.ά.

[10] Βλ. τελείως ενδεικτικά ΣτΕ 792/2003, 951, 317/2002, 3989/2001, ΔιΔικ 15 (2003), σ. 693, ΣτΕ 3078, 552/2000, 2317-8/1999, ΝοΒ 2001, σ. 122, ΣτΕ 3692, 3254-5, 2009, 1757/1998, 5935/1996. Η νομολογία αυτή έχει αποτελέσει αντικείμενο ευρύτατου προβληματισμού της θεωρίας· βλ. Γ. Γιαννακούρου, Ο ρόλος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, στο Τόμο ΕΝΑΕ, Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και κράτος, 2000, σ. 275 επ., της ίδιας, Η άσκηση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 2000, σ. 360 επ., της ίδιας, Το διοικητικό σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ. 3661/2005, ΠερΔικ 2006, σ. 214 επ., Π.-Μ. Ευστρατίου, Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους από τους ΟΤΑ, ΠερΔικ 2003, σ. 24 επ., Δ. Οικονόμου, Μια πρόταση για την αναμόρφωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού (αρμοδιοτήτων, σχεδίων, μηχανισμών), ΠερΔικ 2006, σ. 219 επ., Δ. Πετρούλια, Οι αρμοδιότητες πολεοδομικού σχεδιασμού και το Σύνταγμα (εισήγηση ενώπιον της Ολομέλειας του ΣτΕ στην απόφαση 3661/2005), ΤοΣ 2006, σ. 121 επ.Κ. Ρέμελη, Περιβάλλον και τοπική αυτοδιοίκηση, αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε θέματα χωροταξίας πολεοδομίας και περιβάλλοντος, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, ιδίως σ. 44 επ. και 94 επ., Β. Σκουρή, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Θεσσαλονίκη 1991, σ. 114 επ., Μ. Χαϊνταρλή, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3431/2006, www.nomosphysis.org.gr., Ν.-Κ. Χλέπα, Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σ. 75 επ., 224 επ., 359 επ.

[11] Βλ. ΣτΕ 2968/2006, ΣτΕ Ολομ. 3661-4/2005, ΝοΒ 2007, σ. 176, ΔΕφΛαρ 616/2003.

[12] Το φαινόμενο αυτό απασχολεί την πολεοδομική νομοθεσία ήδη από το 1923· για σχετικά ιστορικά στοιχεία βλ. Σ. Ρίζου, Το πολεοδομικό δίκαιο της Βενιζελικής περιόδου και η σύγχρονη μετάλλαξή του, ΠερΔικ 2006, σ. 194 επ. (σ. 196).

[13] Κ. Χορομίδης, Μερικά νομικά και συνταγματικά ζητήματα στην Πράξη Εφαρμογής (άρθρο 12 ν. 1337/83), Αρμ 1995, σ. 1528 επ. (1534), ο ίδιος, Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, σ. 684.

[14] Χριστοφιλόπουλος, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, σ. 276.

[15] Βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 38, ο οποίος διαπιστώνει ότι «η πράξη εφαρμογής αναδείχθηκε στο

πλαίσιο του προγράμματος του ΥΠΕΧΩΔΕ Επιχείρηση Πολεοδομική Ανασυγκρότηση-Ε.Π.Α. σε μια τρίτη, εξίσου σημαντική με τις προηγούμενες πολεοδομική μελέτη».

[16] Μ. Βροντάκης, Αρμ. 1995, σ. 1547· ΣτΕ 2831/1993.

[17] Εμμ. Κουσιουρής, ΔιΔικ 19 (2007), σ. 1382.

[18] ΝΣΚ 664/2000. Βλ. και Δ. Χριστοφιλόπουλου, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, σ. 254.

[19] Βλ. άρθρο 6 παρ. 4 ν. 2242/1994 [ΦΕΚ Α΄ 162], το οποίο αντικατέστησε τις αρχικές παραγράφους 5 και 6 του ν. 1337/1983.

[20] Άρθρο 5 παρ. 1 ΥΑ ΠΕΧΩΔΕ 79881/3445 της 6/11.12.1984 «Διαδικασία και τρόπος σύνταξης της πράξης εφαρμογής της Πολεοδομικής Μελέτης» [ΦΕΚ Β΄ 862].

[21] ΣτΕ 2823/1999, 2380/1994.

[22] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, σ. 259.

[23] Εμμ. Κουσιουρής, ΔιΔικ (19) 2007, σ. 1385. Πρβλ. και ΔΕφΑΘ 1370/2004.

[24] ΣτΕ 2823/1999.

[25] ΣτΕ 2966/1991· Εμμ. Κουσιουρής, ΔιΔικ 19 (2007), σ. 1383.

[26] ΣτΕ 770/2005, 2070/2004, 428/2001, 2138/1999, 4031, 1457/1998, 1898, 711/1996, 2380/1994.

[27] ΣτΕ 886/2003, 2823/1999, 1409/1995.

[28] ΣτΕ 2662/1999, 5175/1997.

[29] ΣτΕ 3265/2003, ΔΕφΘεσ/νίκης 1062/2007, ΕΔΔΔ 2008, σ. 215.

[30] ΣτΕ 1898/1996.

[31] ΣτΕ 2890/2002.

[32] ΣτΕ 770/2005, 2070/2004, 428/2001, 2138/1999, 2131, 2129/1998, 1174/1997, 1479/1996, Εάν δεν προβληθούν τέτοιοι ισχυρισμοί δεν απαιτείται ειδική αιτιολογία για την απόρριψη της αίτησης μετατροπής της εισφοράς σε γη σε εισφορά σε χρήμα·

βλ. ΣτΕ 2138/1999, 1048/1996.

[33] ΣτΕ 3265/2003, 1161/2002, 5249/1995.

[34] Δ. Χριστοφιλόπουλος, Πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης, σ. 276 επ., Κ. Χορομίδης, Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, σ. 684.

[35] Βλ. Εμμ. Κουσιουρή, ΔιΔικ 19 (2007), σ. 1392, Κ. Χορομίδα, Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, σ. 689.

[36] Ενδεικτικά Η. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15 Aufl., München 2004, σ. 297.

[37] ΣτΕ 1041/2004, 2274/2003, 3616, 459/2001, 3044, 383/1999, 4734, 3101/1997, 5931, 3806/1996, 4434/1995, 2302, 2144/1994, ΣτΕ (Ολομ.) 1041/1993, ΣτΕ (Ολομ.) 2282/1992, ΤοΣ 1992, σ. 600 κ.ά.

[38] Β. Σκουρής, Η έννομη προστασία στο πλαίσιο των πράξεων εφαρμογής, Αρμ 1995, σ. 1571 επ. (1572).

[39] ΣτΕ (Ολομ.) 1730-2/2000 και, ακολουθώντας αυτήν, οι ΣτΕ 242, 3471, 3482-3/2001, 1528, 3091/2002.

[40] Βλ. ΣτΕ 564/1999.

[41] ΣτΕ 2070/2004, 886/2003, 1161/2002.

[42] Βλ. ΣτΕ 1161/2002.

[43] Προηγουμένως γινόταν δεκτό ότι η άσκηση της προσφυγής νομιμότητας διέκοπτε την προθεσμία της αιτήσεως ακυρώσεως κατά της πράξης εφαρμογής· βλ. ΣτΕ 2131/1998.

[44] Ενδεικτικά ΣτΕ 384/2002, 2675/2001, 3756/2000, 1027/1999, 1507/1997.

[45] ΣτΕ 351/2007, 1714/2005, 1347/2003, 3441/1999, 3183/1997, 1524/1993.

[46] ΣτΕ 351/2007, 1714/2005, ΣτΕ (Ολομ.) 2002/2003, 1528/2003, 1869/2002, 1225/2000, 572/2000, 2146/1999, 5233/1996 κ.ά.

[47] ΣτΕ 5248/1995. Για τη σχετική προβληματική βλ. Κ. Γώγου, Η οριοθέτηση και επέκταση οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους στη νομολογία του

Συμβουλίου της Επικρατείας. Μια εκδήλωση της αρχής της αειφορίας στο πολεοδομικό δίκαιο, www.nomosphysis.org.gr.

[48] Βλ. Α. Μανιτάκη, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Θεσσαλονίκη 1994, σ. 153 επ., ο οποίος παρατηρεί ότι το κράτος δικαίου με την τυπική του όρου έννοια υπηρετεί προπάντων την αρχή της ασφάλειας δικαίου, ενώ το ουσιαστικό κράτος δικαίου «ενσωματώνει στοιχεία ουσιαστικά ή αξιολογικά, κοινωνικού, οικονομικού, πολιτικού ή ηθικού περιεχομένου».

[49] ΣΤΕ 2908/1994.

[50] Η ρύθμιση έχει ως εξής: «Η πράξη εφαρμογής μετά την κύρωσή της γίνεται οριστική και, με την επιφύλαξη του επόμενου εδαφίου, αμετάκλητη. Η Διοίκηση κατ' εξαίρεση μόνο επιτρέπεται να ανακαλεί εν όλω ή εν μέρει την πράξη εφαρμογής, για λόγους νομιμότητας ή για πλάνη περί τα πράγματα που αποδεικνύεται από στοιχεία που δεν ήταν γνωστά κατά το χρόνο κύρωσης της πράξης ή από τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Η ανάκληση γίνεται αυτεπάγγελα ή ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου. Η πράξη ανακαλείται μόνο κατά το μέρος που διαπιστώνεται η παράβαση ή η πλάνη, μέσα σε εύλογο χρόνο από την κύρωση της πράξης εφαρμογής και συντάσσεται διορθωτική πράξη. Κατά τη σύνταξη της διορθωτικής πράξης λαμβάνεται υπόψη η πραγματική και νομική κατάσταση που είχαν οι ιδιοκτησίες κατά το χρόνο σύνταξης της αρχικής πράξης. Αν κατά την αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης η αυτούσια διόρθωση δεν είναι δυνατή για λόγους που επιβάλλονται από τις αρχές της καλής πίστης και της ασφάλειας του δικαίου, οι διαφορές που προκύπτουν κατά τη σύνταξη της διορθωτικής πράξης μετατρέπονται σε χρηματική αποζημίωση. Με τη διορθωτική πράξη καθορίζεται ο υπόχρεος και ο δικαιούχος της αποζημίωσης, το ύψος της οποίας καθορίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2882/2001 (ΦΕΚ 17 Α΄) ».

[51] Βλ. ΔΕφΘεσ/νίκης 1009/2007, ΝΣΚ Ολομ. 375/2005. Πρβλ. επίσης ΔΕφΑθ 1681/2006.

[52] Θεμελιωδώς Β. Σκουρής, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, Θεσσαλονίκη 1991, σ. 74 επ., ιδίως σ. 83 επ.