

ΣΤΕ

2983/2009 Τμήμα Ε΄

Θέμα :Αρμοδιότητες αναγνώρισης ιδιωτ. οδών ως προϋφισταμένων του 1923 – Κοινοχρήστων χώρων από ιδιωτική βούληση

—Περίληψη:

Οι διατάξεις του άρθρου 20 του ΝΔ της 17.7-16.8.1923 αποσκοπούν στην παρεμπόδιση της δημιουργίας ιδιωτικών σχεδίων ρυμοτομίας και απαγορεύουν τον εντός σχεδίων πόλεων σχηματισμό κοινοχρήστων χώρων από ιδιωτική βούληση. Με την ίδια ωστόσο διατάξεις ο νομοθέτης απέβλεψε στη διατήρηση και κοινοχρήστων χώρων που δημιουργήθηκαν εντός σχεδίου πόλεως με ιδιωτική βούληση πριν την ανωτέρω απαγόρευση, ήτοι πριν την 16.1.1924. Επομένως, οι διατάξεις αυτές δεν έχουν εφαρμογή σε περιοχές που εντάχθηκαν σε σχέδιο πόλεως υπό το καθεστώς του ΝΔ από 17.7.1923, αφού στις περιοχές αυτές οι κοινόχρηστοι και οικοδομήσιμοι χώροι καθορίζονται αποκλειστικά από το οικείο ρυμοτομικό σχέδιο. Η αναγνώριση ιδιωτικών οδών ως προϋφισταμένων του 1923, συνδεδεμένη με την οικοδομησιμότητα των ακινήτων, που έχουν πρόσωπο σε αυτές, έχει τις συνέπειες της δημιουργίας κοινοχρήστου χώρου και εξομοιώνεται με τροποποίηση πολεοδομικού σχεδίου, επιτρεπτός όμως ανατίθεται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανα, ως εντοπισμένη ρύθμιση, εφ' όσον αφορά ένα ακίνητο ή μικρό αριθμό γειτονικών ακινήτων, εκτός αν αφορά οδό εντός ευαίσθητης περιοχής φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, διότι ακόμη και οι όλως εντοπισμένες τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων στις περιοχές αυτές υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας (μειοψ.).

Κείμενο απόφασης.

---

[...] 2. Επειδή με την αίτηση αυτή [...] ζητείται η ακύρωση της .../9.10.2002 απόφασης της Νομάρχου Αθηνών (ΦΕΚ Δ΄ ...), με την οποία αναγνωρίστηκε οδός (πάροδος οδού Α) στο ΟΤ Β στην περιοχή του Θησειού του Δήμου Αθηναίων, ως προϋφισταμένη του έτους 1923. Με την ίδια αίτηση ζητείται η ακύρωση της .../2005 άδειας οικοδομής της Δ/σης Πολεοδομίας του Δήμου Αθηναίων, με την οποία επετράπη στους Χ και Ψ η ανέγερση νέας διώροφης οικοδομής κατοικιών με πυλωτή στο ΟΤ Β της συνοικίας του Θησειού των Αθηνών, επί της οδού Α καθώς και τοπογραφικών διαγραμμάτων που προσαρτώνται στην ανωτέρω οικοδομική άδεια. [...]

7. Επειδή οι προεκτεθείσες διατάξεις του άρθρου 20 του ΝΔ της 17.7-16.8.1923 αποσκοπούν, κατά την έννοιά τους, στην παρεμπόδιση της δημιουργίας ιδιωτικών σχεδίων ρυμοτομίας και απαγορεύουν τον εντός των σχεδίων πόλεων σχηματισμό κοινοχρήστων χώρων από ιδιωτική βούληση. Ως εκ τούτου, ως κοινόχρηστοι χώροι αναγνωρίζονται μόνον εκείνοι, που προβλέπονται από το οικείο ρυμοτομικό σχέδιο. Με την ίδια όμως διατάξεις ο νομοθέτης απέβλεψε στη διατήρηση και των κοινοχρήστων χώρων που δημιουργήθηκαν επιτρεπτός εντός σχεδίου πόλεως με

ιδιωτική βούληση πριν θεσπισθεί η ανωτέρω απαγόρευση, δηλαδή πριν από την έναρξη ισχύος του παραπάνω άρθρου, που έλαβε χώρα στις 16.1.1924 (ΒΔ από 4.1.1924, ΦΕΚ Α' 8). Οι κοινόχρηστοι αυτοί χώροι αναγνωρίζονται ως υφιστάμενοι, για την εφαρμογή γενικώς της πολεοδομικής νομοθεσίας, παράλληλα με τους προβλεπομένους από το ρυμοτομικό σχέδιο, έως ότου καταργηθούν με τη νόμιμη διαδικασία, ενώ με την παρ. 4 του ιδίου άρθρου θεσπίζεται αρμοδιότητα του Υπουργού Συγκοινωνιών (μετέπειτα του Υπουργού Δημοσίων Έργων και ήδη, κατά τα ανωτέρω, του οικείου Νομάρχη) να διαπιστώνει, μετά από γνώμη του αρμοδίου Συμβουλίου, κατά πόσον εδαφική λωρίδα έχει πράγματι αφεθεί στην κοινή χρήση, πριν από την παραπάνω ημερομηνία. Εξ άλλου, οι εξαιρετικές αυτές διατάξεις, ερμηνευόμενες εν όψει του ανωτέρω σκοπού τους, εφαρμόζονται σε περιοχές, οι οποίες διέθεταν εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο κατά την έναρξη ισχύος των διατάξεων αυτών, δηλαδή πριν από την 16.1.1924, αφού σύμφωνα με την προαναφερόμενη απαγόρευση, μόνο στις περιοχές αυτές ήταν κατ' αρχήν νοητή η θέσπιση ρύθμισης για την αναγνώριση από τον νόμο ως κοινοχρήστων, για την εφαρμογή της πολεοδομικής νομοθεσίας, χώρων μη οριζομένων με το ρυμοτομικό σχέδιο παράλληλα προς εκείνους που προβλέπονται στο σχέδιο. Οι διατάξεις επομένως αυτές δεν έχουν εφαρμογή σε περιοχές, οι οποίες εντάχθηκαν σε σχέδιο πόλεως υπό το καθεστώς του ΝΔ από 17.7.1923, αφού στις περιοχές αυτές οι κοινόχρηστοι και οι οικοδομήσιμοι χώροι καθορίζονται αποκλειστικά από το οικείο ρυμοτομικό σχέδιο, σύμφωνα με τα κριτήρια και τις εν γένει προϋποθέσεις που προβλέπονται με το νομοθέτημα αυτό και συνεπώς, δεν είναι νοητή η αναγνώριση ως κοινοχρήστου χώρου, για την εφαρμογή της πολεοδομικής και οικοδομικής νομοθεσίας, εδαφικής λωρίδας μη προβλεπομένης με τον χαρακτηρισμό αυτό στο ρυμοτομικό σχέδιο, έστω και αν προηγουμένως είχε αφεθεί με ιδιωτική βούληση σε κοινή χρήση.

8. Επειδή εξ άλλου, όπως έχει παγίως κριθεί, η αρμοδιότητα αναγνώρισης οδών ως προϋφισταμένων του 1923 κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 20 του ΝΔ της 17.7.1923, έχει ήδη περιέλθει στον Νομάρχη (πρβλ. ΣτΕ 966/2006 , 758/2005 επτ., 5211/1997, 4774/1995, 1713/1981 κ.ά.) κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 του Ν 3200/1955 (ΦΕΚ Α' 97), με το οποίο ορίστηκε ότι ο νομάρχης ασκεί αποκλειστικά τις κατά τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις αρμοδιότητες Υπουργών, μεταξύ των οποίων και του Υπουργού Δημοσίων Έργων (ήδη ΠΕΧΩΔΕ) και του ΝΔ 532/1970 (ΦΕΚ Α' 103), με το οποίο ορίστηκε ότι μετά την έκδοση των διαταγμάτων που το νομοθέτημα αυτό προέβλεπε για την παρακράτηση αρμοδιοτήτων από τους Υπουργούς ή τα διανομαρχιακού επιπέδου όργανα, η άσκηση των κατά τις κείμενες διατάξεις λοιπών υπουργικών αρμοδιοτήτων ανήκει αποκλειστικά στον οικείο νομάρχη (πρβλ. ΣτΕ Ολ 2235/1974 , ΣτΕ 3535/2001 ).

9. Επειδή κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος , ο πολεοδομικός σχεδιασμός έχει ευρύτερες συνέπειες που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλ' 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 κρατικά 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 Συντ., αλλά ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας εξ άλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (λ.χ. όροι δόμησης και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δόμησης) όσο και τις ατομικές πράξεις (λ.χ. 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 από άλλο όργανο ατομικής πολεοδομικής ρύθμισης να επιδρά αφεύκτως στο υπόλοιπο, κανονιστικό της μέρος, με αποτέλεσμα τον κίνδυνο ανατροπής της συνοχής της. Κατ' ακολουθία 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 (πρβλ. ΣτΕ Ολ 3661/2005). Περαιτέρω, η κατ' εφαρμογή των προπαρατεθεισών διατάξεων αναγνώριση ιδιωτικών οδών ως προϋφισταμένων του 1923, συνδεόμενη από την πολεοδομική νομοθεσία με την οικοδομησιμότητα των ακινήτων που έχουν πρόσωπο σε αυτές, 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, εφ' όσον αφορά ένα ακίνητο ή μικρό αριθμό γειτονικών ακινήτων (πρβλ. ΣτΕ 963/2007 κ.ά.), εκτός αν η εν λόγω αναγνώριση αφορά σε οδό ευρισκόμενη 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. Κατά τη γνώμη όμως του Αντιπροέδρου Κ. Μενουδάκου, του Συμβούλου Α. Ντέμσια και του Παρέδρου Χ. Ντουχάνη, η αναγνώριση ιδιωτικών οδών ως προϋφισταμένων του 1923 κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με τις ανωτέρω διατάξεις δεν έχει ως περιεχόμενο τον καθορισμό, με πράξη διαπλαστικού χαρακτήρα, κοινοχρήστου χώρου, αλλά μόνο τη διαπίστωση πραγματικής και νομικής κατάστασης που συνεπάγεται ευθέως εκ του νόμου την αναγνώριση συγκεκριμένης εδαφικής λωρίδας ως κοινόχρηστης οδού για την εφαρμογή της πολεοδομικής νομοθεσίας και συγκεκριμένα, τη διαπίστωση ότι έως την έναρξη ισχύος του προαναφερόμενου άρθρου 20 του ΝΔ της 17.7.1923 είχε δημιουργηθεί

κοινοχρησία με ιδιωτική πρωτοβουλία. Κατ' ακολουθίαν, κατά τη γνώμη αυτή, εν όψει του διαπιστωτικού χαρακτήρα των πράξεων που εκδίδονται κατά την παραπάνω διαδικασία, η σχετική αρμοδιότητα δεν επιβάλλεται, κατά την έννοια των άρθρων 24 και 43 παρ. 2 του Συντάγματος, να ανατίθεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ακόμη και αν η διαπίστωση αναφέρεται σε εδαφική λωρίδα που ευρίσκεται σε ευαίσθητη περιοχή φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος. [...]

[Δέχεται την αίτηση.]

Δημοσίευση :

(Δ.Νομ.Βιβλιοθ.Δ' ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ, ΙΙΙ. Χωροταξία – Πολεοδομία – Δόμηση, Κοινόχρηστοι χώροι, σ. 359 2/2010, Απρίλιος – Μάιος – Ιούνιος )