

ΣτΕ: απόφαση – οδηγός για οριοθέτηση και επέκταση οικισμών σε όλη τη χώρα

Απόφαση – οδηγός του ΣτΕ δίνει τις κατευθύνσεις για την οριοθέτηση οικισμών σε όλη την επικράτεια, ακυρώνει ως «ανεφάρμοστες» και «αντισυνταγματικές» τις οριοθετήσεις και τις επεκτάσεις ορίων οικισμών, που έχουν γίνει σε πολλές εκατοντάδες οικισμούς, με πράξεις της διοίκησης (υπουργείου, νομαρχών κλπ) και αποφάσεις Δήμων και θέτει τις πολεοδομικές υπηρεσίες, προ αυξημένων ευθυνών για την έκδοση οικοδομικών αδειών, σε αυτές τις περιοχές.

Ειδικότερα η απόφαση του ΣτΕ (με αριθμό 1268/2019), που εκδικάστηκε με πρόεδρο τον Αθ. Ράντο και εισηγητή τον Θ. Αραβάνη αφορά σε συγκεκριμένη προσφυγή κατά την εκδίκαση της οποίας έκρινε παράνομη την απόρριψη αίτησης για ανάκληση νομαρχιακών αποφάσεων οριοθέτησης οικισμών του Πηλίου και για έκδοση σχετικών ΠΔ αντιμετωπίζει συνολικά το θέμα.

Οι βασικές κατευθύνσεις

Οι βασικές κατευθύνσεις της σχετικής απόφασης του ΣτΕ, με τις οποίες οφείλει να εναρμονιστεί η διοίκηση με σχετικές τροποποιήσεις της νομοθεσίας, ενόψει μάλιστα της ανάπτυξης του προγράμματος των νέων Τοπικών Χωρικών Σχεδίων, σε όλους τους Δήμους της χώρας, προβλέπουν ότι:

Η επέκταση των οικισμών πρέπει να είναι λελογισμένη και να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, ενεργείται δε με π.δ. στο πλαίσιο του προσήκοντος χωροταξικού σχεδιασμού, σύμφωνα με τις οικείες για κάθε κατηγορία οικισμών διατάξεις, μεταξύ των οποίων και οι αφορώσες την υποχρέωση καταβολής εισφοράς σε γη και σε χρήμα από τους ιδιοκτήτες των εντασσομένων στο σχέδιο πόλεως ακινήτων προς το σκοπό της πολεοδομικής διαρρύθμισης του οικισμού. Αραιοδομημένα τμήματα πέριξ του συνεκτικού ιστού, στα οποία υπάρχουν μεμονωμένα κτίσματα, όπως π.χ. διάφορα λιθόκτιστα ή μη κτίσματα που απαντώνται στην ύπαιθρο, και τα οποία δεν αποτελούν μέρος του διαμορφωμένου πολεοδομικού ιστού του οικισμού, ή της διακεκριμένης οικιστικής ενότητας αυτού, δεν μπορούν να περιληφθούν νομίμως εντός των ορίων οικισμού προ του έτους 1923.

Δεν επιτρέπεται επανακαθορισμός των ορίων οικισμού με βάση νέα πραγματική κατάσταση, η οποία προέκυψε μετά τον αρχικό καθορισμό τους, τα δε όρια οικισμού επιτρέπεται να τροποποιηθούν μόνο για λόγους νομιμότητας, όπως είναι η πλάνη περί τα πράγματα, με πράξη, η οποία επιβάλλεται να αιτιολογείται ειδικώς με αναφορά σε συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και στοιχεία. Μετά την οριοθέτηση πρέπει σε σύντομο χρονικό διάστημα να ακολουθήσει η δια π.δ/τος έγκριση της πολεοδομικής μελέτης ή του σχεδίου πόλεως του οικισμού σύμφωνα με τις οικείες για κάθε κατηγορία οικισμών διατάξεις.

Η οριοθέτηση με προεδρικό διάταγμα όλων των οικισμών του Κράτους, και όχι μόνο των παραδοσιακών, όπως εσφαλμένως υπολαμβάνει η Διοίκηση, επιβάλλεται εκ του Συντάγματος, αντίθετες δε διατάξεις της κοινής νομοθεσίας είναι ανεφάρμοστες ως αντισυνταγματικές. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο προκειμένου περί οικισμών οι οποίοι τυγχάνουν ειδικής προστασίας, όπως οι οικισμοί του

Πηλίου, οι οποίοι εμπίπτουν σε περιοχή χαρακτηρισμένη ως ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους, πολλοί δε εξ αυτών είναι χαρακτηρισμένοι ως παραδοσιακοί. Επομένως μη νομίμως οι οικισμοί αυτοί οριοθετήθηκαν με αποφάσεις του Νομάρχη Μαγνησίας.

Περαιτέρω, μη νομίμως η οριοθέτηση των εν λόγω οικισμών έγινε συλλήβδην βάσει των διατάξεων και των κριτηρίων του π.δ. της 24.4-3.5.1985, χωρίς δηλαδή να ληφθεί υπ' όψη η κατηγορία στην οποία ανήκει κάθε οικισμός ώστε να εφαρμοσθούν οι οικείες για κάθε κατηγορία διατάξεις και τα αντίστοιχα κριτήρια (οικισμοί προ του 1923, οικισμοί μετά το 1923 και μέχρι το 1983, οικισμοί ενδεχομένως μετά το 1983 κ.ο.κ.). Τέλος, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου και δεν αμφισβητείται, με τις επίμαχες νομαρχιακές αποφάσεις δεν επιχειρήθηκε απλώς η οριοθέτηση των οικισμών, αλλά και η επέκταση αυτών χωρίς την τήρηση της νόμιμης διαδικασίας.

Ο ισχυρισμός του παρεμβαίνοντος ότι οι επίμαχες νομαρχιακές πράξεις έχουν εφαρμοσθεί επί σειρά ετών, ότι βάσει αυτών αποκτήθηκαν εμπράγματα δικαιώματα επί ακινήτων κειμένων στους εν λόγω οικισμούς και ότι εκδόθηκαν οικοδομικές άδειες υπέρ καλοπίστων τρίτων, οι οποίοι τελούσαν υπό την αντίληψη ότι πρόκειται για νομίμως οριοθετηθέντες οικισμούς, είναι απορριπτέος, διότι, ανεξερτήτως αν προβάλλεται εξ ιδίου συμφέροντος ή εκ συμφέροντος τρίτου, πάντως τα γεγονότα αυτά δεν καθιστούν τις επίμαχες πράξεις νόμιμες, ούτε κωλύουν, για τον εφεξής χρόνο, την επιβαλλόμενη εκ του Συντάγματος ορθή οριοθέτηση και την πολεοδόμηση των αντίστοιχων οικισμών με π.δ., ενώ εξ άλλου το ακυρωτικό αποτέλεσμα της παρούσας αποφάσεως δεν επηρεάζει τη νομιμότητα ατομικών πράξεων εκδοθεισών κατ' εφαρμογή των επίμαχων κανονιστικών νομαρχιακών αποφάσεων.

Οικοδομικές άδειες

Επίσης, αβασίμως εν πάση περιπτώσει προβάλλεται ότι σε περίπτωση ανακλήσεως των πράξεων οριοθέτησης θα προκύψει νομικό κενό ως προς τα όρια των οικισμών και αδυναμία εκδόσεως οικοδομικών αδειών, διότι, όπως έχει κριθεί, όταν δεν υφίσταται έγκυρη οριοθέτηση οικισμού προϋφισταμένου του 1923, η αρμόδια πολεοδομική αρχή, προκειμένου να χορηγήσει οικοδομική άδεια για ακίνητο το οποίο, κατά τον αιτούμενο την άδεια, εμπίπτει στα όρια τέτοιου οικισμού, οφείλει να εκφέρει παρεμπίπτουσα, ειδικώς αιτιολογημένη κρίση ως προς τα όρια του οικισμού και τη θέση του ακινήτου ως προς αυτά βάσει στοιχείων αναγομένων στο προ του 1923 χρονικό διάστημα, εκτός αν ειδικές διατάξεις προβλέπουν διαφορετική ρύθμιση.

Τα αυτά δε ισχύουν, για την ταυτότητα του λόγου, και προκειμένου περί οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους μετά το 1923 και πριν τις 14.3.1983.

Περαιτέρω, το γεγονός ότι η Διοίκηση μελετά το ζήτημα της μορφολογίας, της οριοθέτησης και των όρων δόμησης των οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκων όλης της χώρας και ότι, για τον Ν. Μαγνησίας, έχει παραλάβει τον Σεπτέμβριο του 2015 την Β' φάση σχετικής μελέτης που αφορά 244 οικισμούς του Νομού δεν επηρεάζει το αντικείμενο της δίκης, δεδομένου ότι, πάντως, μέχρι τη συζήτηση της υποθέσεως δεν έχει κινηθεί η διαδικασία οριοθέτησης των οικισμών του Πηλίου. Τέλος δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της διατάξεως με την οποία παρέχεται η δυνατότητα εγκρίσεως, με προεδρικό διάταγμα, ρυθμίσεων που είχαν θεσπισθεί αναρμοδίως με πράξεις άλλων οργάνων της Διοικήσεως.

Η απόφαση

Η απόφαση (περίληψη), ενώ το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή του από το Δικαστήριο, έχει ως εξής:

«— Προβλέπεται η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως και κατά παραλείψεως της διοικητικής αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, καθώς και κατά της ρητής αρνήσεως της αρχής να προβεί στην ενέργεια αυτή, εφ' όσον ο νόμος επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να ρυθμίσει συγκεκριμένη σχέση με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξεως. Τέτοια παράλειψη ή άρνηση δεν στοιχειοθετείται, κατ' αρχήν, οσάκις ο νόμος παρέχει την εξουσία στη διοικητική αρχή να ρυθμίζει σχέσεις ή καταστάσεις με κανονιστική πράξη, διότι η εκτίμηση της σκοπιμότητας για την έκδοση ή όχι κανονιστικής πράξεως και για τον χρόνο εκδόσεώς της ανήκει στην ανέλεγκτη, από τον ακυρωτικό δικαστή, κρίση της διοικητικής αρχής. Εξαίρεση από την αρχή αυτή υπάρχει όταν η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση για την έκδοση της κανονιστικής πράξεως, όταν συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις, όπως λ.χ. όταν ο ίδιος ο νόμος καθιερώνει ευθέως και αμέσως ένα δικαίωμα των πολιτών, αναθέτει δε απλώς στον κανονιστικό νομοθέτη να θεσπίσει συμπληρωματικούς κανόνες, αναγκαίους για τη ρύθμιση τεχνικών λεπτομερειών ή των όρων ασκήσεως του δικαιώματος ή εντός ορισμένης προθεσμίας, ή όταν η υποχρέωση της Διοικήσεως να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ευθέως εκ του Συντάγματος. Δεν επιτρέπεται, κατ' αρχήν, η ανάκληση ακόμη και μη νόμιμης κανονιστικής πράξεως εφ' όσον δεν την επιτρέπει ρητώς η εξουσιοδοτική διάταξη νόμου.

Η πράξη οριοθέτησε οικισμού είναι κανονιστικής φύσεως, δεδομένου δε ότι δεν αποτελεί τοπική υπόθεση ούτε τεχνικό ή λεπτομερειακό ζήτημα, δεν επιτρέπεται να ενεργείται με πράξη άλλου οργάνου της Διοικήσεως αλλά με προεδρικό διάταγμα. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο προκειμένου περί οικισμών, οι οποίοι εμπίπτουν σε ευαίσθητα οικοσυστήματα, ή τελούν υπό ειδική προστασία, όπως οι κηρυγμένοι αρχαιολογικοί χώροι, οι ιστορικοί ή παραδοσιακοί οικισμοί.

Αραιοδομημένα τμήματα πέριξ του συνεκτικού ιστού, στα οποία υπάρχουν μεμονωμένα κτίσματα, όπως π.χ. Διάφορα λιθόκτιστα ή μη κτίσματα που απαντώνται στην ύπαιθρο, και τα οποία δεν αποτελούν μέρος του διαμορφωμένου πολεοδομικού ιστού του οικισμού, ή της διακεκριμένης οικιστικής ενότητας αυτού, δεν μπορούν να περιληφθούν νομίμως εντός των ορίων οικισμού προ του έτους 1923. Δεν επιτρέπεται επανακαθορισμός των ορίων οικισμού με βάση νέα πραγματική κατάσταση, η οποία προέκυψε μετά τον αρχικό καθορισμό τους, τα δε όρια οικισμού επιτρέπεται να τροποποιηθούν μόνο για λόγους νομιμότητας, όπως είναι η πλάνη περί τα πράγματα, με πράξη, η οποία επιβάλλεται να αιτιολογείται ειδικώς με αναφορά σε συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και στοιχεία. Μετά την οριοθέτηση πρέπει σε σύντομο χρονικό διάστημα να ακολουθήσει η δια π.δ/τος έγκριση της πολεοδομικής μελέτης ή του σχεδίου πόλεως του οικισμού σύμφωνα με τις οικείες για κάθε κατηγορία οικισμών διατάξεις. Η επέκταση των οικισμών πρέπει να είναι λελογισμένη και να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, ενεργείται δε με π.δ. στο πλαίσιο του προσήκοντος χωροταξικού σχεδιασμού, σύμφωνα με τις οικείες για κάθε κατηγορία οικισμών διατάξεις, μεταξύ των οποίων και οι αφορώσες την υποχρέωση καταβολής εισφοράς σε γη και σε χρήμα από τους ιδιοκτήτες των εντασσομένων στο σχέδιο πόλεως ακινήτων προς το σκοπό της πολεοδομικής διαρρύθμισης του οικισμού.

Η οριοθέτηση με προεδρικό διάταγμα όλων των οικισμών του Κράτους, και όχι μόνο των παραδοσιακών, όπως εσφαλμένως υπολαμβάνει η Διοίκηση, επιβάλλεται εκ του Συντάγματος, αντίθετες δε διατάξεις της κοινής νομοθεσίας είναι ανεφάρμοστες ως αντισυνταγματικές. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο προκειμένου περί οικισμών οι οποίοι τυγχάνουν ειδικής προστασίας, όπως οι οικισμοί του Πηλίου, οι οποίοι εμπίπτουν σε περιοχή χαρακτηρισμένη ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, πολλοί δε εξ αυτών είναι χαρακτηρισμένοι ως παραδοσιακοί. Επομένως μη νομίμως οι οικισμοί αυτοί οριοθετήθηκαν με αποφάσεις του Νομάρχη Μαγνησίας. Περαιτέρω, μη νομίμως η οριοθέτηση των εν λόγω οικισμών έγινε συλλήβδην βάσει των διατάξεων και των κριτηρίων του π.δ. της 24.4-3.5.1985, χωρίς δηλαδή να ληφθεί υπ' όψη η κατηγορία στην οποία ανήκει κάθε οικισμός ώστε να εφαρμοσθούν οι οικείες για κάθε κατηγορία διατάξεις και τα αντίστοιχα κριτήρια (οικισμοί προ του 1923, οικισμοί μετά το 1923 και μέχρι το 1983, οικισμοί ενδεχομένως μετά το 1983 κ.ο.κ.). Τέλος, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου και δεν αμφισβητείται, με τις επίμαχες νομαρχιακές αποφάσεις δεν επιχειρήθηκε απλώς η οριοθέτηση των οικισμών, αλλά και η επέκταση αυτών χωρίς την τήρηση της νόμιμης διαδικασίας.

Ο ισχυρισμός του παρεμβαίνοντος ότι οι επίμαχες νομαρχιακές πράξεις έχουν εφαρμοσθεί επί σειρά ετών, ότι βάσει αυτών αποκτήθηκαν εμπράγματα δικαιώματα επί ακινήτων κειμένων στους εν λόγω οικισμούς και ότι εκδόθηκαν οικοδομικές άδειες υπέρ καλοπίστων τρίτων, οι οποίοι τελούσαν υπό την αντίληψη ότι πρόκειται για νομίμως οριοθετηθέντες οικισμούς, είναι απορριπτέος, διότι, ανεξερτήτως αν προβάλλεται εξ ιδίου συμφέροντος ή εκ συμφέροντος τρίτου, πάντως τα γεγονότα αυτά δεν καθιστούν τις επίμαχες πράξεις νόμιμες, ούτε κωλύουν, για τον εφεξής χρόνο, την επιβαλλόμενη εκ του Συντάγματος ορθή οριοθέτηση και την πολεοδόμηση των αντίστοιχων οικισμών με π.δ., ενώ εξ άλλου το ακυρωτικό αποτέλεσμα της παρούσας αποφάσεως δεν επηρεάζει τη νομιμότητα ατομικών πράξεων εκδοθεισών κατ' εφαρμογή των επίμαχων κανονιστικών νομαρχιακών αποφάσεων. Επίσης, αβασίμως εν πάση περιπτώσει προβάλλεται ότι σε περίπτωση ανακλήσεως των πράξεων οριοθέτησης θα προκύψει νομικό κενό ως προς τα όρια των οικισμών και αδυναμία εκδόσεως οικοδομικών αδειών, διότι, όπως έχει κριθεί, όταν δεν υφίσταται έγκυρη οριοθέτηση οικισμού προϋφισταμένου του 1923, η αρμόδια πολεοδομική αρχή, προκειμένου να χορηγήσει οικοδομική άδεια για ακίνητο το οποίο, κατά τον αιτούμενο την άδεια, εμπίπτει στα όρια τέτοιου οικισμού, οφείλει να εκφέρει παρεμπόδιουσα, ειδικώς αιτιολογημένη κρίση ως προς τα όρια του οικισμού και τη θέση του ακινήτου ως προς αυτά βάσει στοιχείων αναγομένων στο προ του 1923 χρονικό διάστημα, εκτός αν ειδικές διατάξεις προβλέπουν διαφορετική ρύθμιση.

Τα αυτά δε ισχύουν, για την ταυτότητα του λόγου, και προκειμένου περί οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους μετά το 1923 και πριν τις 14.3.1983. Περαιτέρω, το γεγονός ότι η Διοίκηση μελετά το ζήτημα της μορφολογίας, της οριοθέτησης και των όρων δόμησης των οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκων όλης της χώρας και ότι, για τον Ν. Μαγνησίας, έχει παραλάβει τον Σεπτέμβριο του 2015 την Β' φάση σχετικής μελέτης που αφορά 244 οικισμούς του Νομού δεν επηρεάζει το αντικείμενο της δίκης, δεδομένου ότι, πάντως, μέχρι τη συζήτηση της υποθέσεως δεν έχει κινηθεί η διαδικασία οριοθέτησης των οικισμών του Πηλίου.

Τέλος δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της διατάξεως με την οποία παρέχεται η δυνατότητα εγκρίσεως, με προεδρικό διάταγμα, ρυθμίσεων που είχαν θεσπισθεί

αναρμοδίως με πράξεις άλλων οργάνων της Διοικήσεως «.. υπό την προϋπόθεση ότι εγκρίνονται ως έχουν εφόσον μετά από διαπίστωση της αρμόδιας Υπηρεσίας της Περιφέρειας προκύπτει ότι είναι δυνατή η επανέγκριση του σχεδίου ως έχει», δεδομένου ότι στην προκειμένη περίπτωση, κατά διαπίστωση της Διοικήσεως, οι επίμαχες νομαρχιακές πράξεις οριοθετήσεως των οικισμών του Πηλίου δεν αποδίδουν τα πραγματικά όρια των οικισμών αλλά πολύ ευρύτερα».