

Νόμιμη κύρωση και επανακύρωση πράξης εφαρμογής • Σχόλιο στη ΣτΕ 295/2024.

Η εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης πραγματοποιείται με τη σύνταξη πράξεων εφαρμογής. Η πράξη εφαρμογής περιλαμβάνει ολόκληρη την έκταση στην οποία αναφέρεται η πολεοδομική μελέτη ή τμήμα της. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις η πράξη εφαρμογής μπορεί να συντάσσεται και για μεμονωμένη ιδιοκτησία, πάντως δε σε ολόκληρη την πλευρά του οικοδομικού τετραγώνου. Η πράξη εφαρμογής καθορίζει τα τμήματα που αφαιρούνται από κάθε ιδιοκτησία για εισφορά γης, τα τμήματα που μετατρέπονται σε χρηματική εισφορά σύμφωνα και προσδιορίζει τα τμήματα που ρυμοτομούνται για κοινόχρηστους χώρους ή καταλαμβάνονται από κοινωφελείς χώρους. Με την πράξη εφαρμογής τα οικόπεδα που δεν είναι άρτια κατά το εμβαδόν τους και δεν μπορούν να τακτοποιηθούν κατά το άρθρο 3 παρ. 3 του ΝΔ 690/1948 προσκυρώνονται στα γειτονικά οικόπεδα ή συνενώνονται για τη δημιουργία ενιαίων εξ αδιαίρετου οικοπέδων ή ανταλλάσσονται υποχρεωτικά με ίσης αξίας οικόπεδα ή ιδανικά μερίδια οικοπέδων ή τμήματα διαιρεμένης ιδιοκτησίας κατά τον Ν. 3741/1929 και το ΝΔ 1024/1971, με την επιφύλαξη του άρθρου 25 του νόμου αυτού. Τα οικόπεδα που δεν είναι άρτια κατά τις διαστάσεις τακτοποιούνται και, αν αυτό δεν είναι δυνατό, εφαρμόζεται και σ' αυτά το προηγούμενο εδάφιο. Με την πράξη εφαρμογής πραγματοποιείται, επίσης, η τακτοποίηση για τα τμήματα των ιδιοκτησιών που προβλέπονται από την πολεοδομική μελέτη για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους και που είναι μεγαλύτερα της οφειλόμενης εισφοράς γης ή τα τμήματα της εισφοράς σε γη εφόσον δεν είναι πολεοδομικά αξιοποιήσιμα στην αρχική τους θέση. Κατά την παραπάνω τακτοποίηση των οικοπέδων επιτρέπεται να μεταβληθεί το σχήμα και η θέση τους ώστε να γίνουν άρτια και οικοδομήσιμα. Η οικεία Περιφέρεια ασκεί ουσιαστικό έλεγχο και έλεγχο νομιμότητας της πράξης ρυμοτομίας/προσκύρωσης/τακτοποίησης και δύναται να κυρώσει ή να αρνηθεί την κύρωση της πράξης (οπότε η διαδικασία παραμένει εκκρεμής). Αν ακυρώσει εκ των υστέρων λόγω μεταβολής των δεδομένων, τότε η πράξη του είναι εκτελεστή^[1]. Η πράξη αναλογισμού αποζημίωσης μπορεί να ανακληθεί για λόγους νομιμότητας.

Η κύρωση προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου. Είναι δυνατή η προσβολή με το άρθρο 8 του Ν. 3200/1955, η εμπρόθεσμη άσκηση της οποίας διακόπτει την προθεσμία της αίτησης ακύρωσης. Η κύρωση αποτελεί ατομική διοικητική πράξη, κατά τη φύση της αιτιολογητέα. Μετά την κύρωση, καλούνται οι ιδιοκτήτες να λάβουν γνώση εντός 10 ημερών^[2].

Μετά την κύρωση και μεταγραφή της πράξης εφαρμογής επέρχονται οι αναγκαίες για την εφαρμογή του ρυμοτομικού σχεδίου εμπράγματα μεταβολές στα ακίνητα της περιοχής. Σε περίπτωση σύστασης κάθετης ιδιοκτησίας, οι μεταβολές αυτές αφορούν στο ενιαίο οικόπεδο και έχουν έννομες συνέπειες για τους συνιδιοκτήτες κατά το ποσοστό συνιδιοκτησίας τους. Επίσης, για την περίπτωση της κάθετης διαιρεμένης ιδιοκτησίας, η πράξη αναλογισμού αποζημίωσης λόγω ρυμοτομίας συντάσσεται λαμβανομένου υπόψη ότι υπάρχει επί του ενιαίου οικοπέδου αυτή, καθώς και ιδιαίτερο δικαίωμα του κάθε συνιδιοκτήτη αποκλειστικής χρήσης τμήματος αυτού^[3]. Τυχόν διαφορές ως προς το μέγεθος της εισφοράς σε γη και

ως προς το μέγεθος των ιδιοκτησιών, που βεβαιώνεται με απόφαση των αρμόδιων δικαστηρίων, μετατρέπονται σε χρηματική αποζημίωση

Εν προκειμένω, η κρινόμενη έφεση ασκείται παραδεκτώως, διότι, πράγματι, δεν υφίστατο μέχρι τώρα νομολογία για το κρίσιμο, εν προκειμένω, ζήτημα της (αντι)συνταγματικότητας της διάταξης του άρθρου 22 παρ. 15α του ν. 4258/2014, κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη. **Μετά την κύρωσή της η πράξη εφαρμογής καθίσταται οριστική και αμετάκλητη. Αν πρόκειται για μεταβολή, για την οποία δεν οφείλεται αποζημίωση, με τη μεταγραφή της πράξης εφαρμογής επέρχεται άμεση απόσβεση κάθε εμπράγματος δικαιώματος στο τμήμα που αφαιρέθηκε ως εισφορά γης[5]. Δεν επιτρέπεται ανάκληση ή ανασύνταξη της πράξης εφαρμογής. Ο ιδιοκτήτης έχει μόνο ενοχική αξίωση χρηματικής αποζημίωσης. Με την κύρωση και μεταγραφή της πράξης εφαρμογής δημιουργείται νομικό ελάττωμα στο αρχικό ακίνητο και αν αυτό είχε προηγουμένως μεταβιβαστεί δεν γεννάται ευθύνη του πωλητή λόγω μείωσής του κατά τα τμήματα που αφαιρέθηκαν ως εισφορά σε γη. Πριν από την κύρωση της πράξης εφαρμογής το ακίνητο μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει πραγματικό ελάττωμα αν αναιρείται ή ουσιωδώς η αξία ή η χρησιμότητά του[6].**

Η πράξη εφαρμογής καθίσταται οριστική και αμετάκλητη μετά την κύρωσή της, δεν είναι δυνατή επάνοδος της Διοίκησης επί του θέματος, οι δε πράξεις αυτές δεν υπόκεινται σε ανάκληση ή ανασύνταξη ούτε για λόγους νομιμότητας.

Κατά την αληθή βούληση του νομοθέτη και με σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 22 παρ. 15α του Ν. 4258/2014 η επανακύρωση πράξης εφαρμογής που κυρώθηκε αρχικά από αναρμόδιο όργανο, δεν γίνεται απευθείας από τον νόμο με ατομική ρύθμιση, αλλά δύναται να διενεργείται από τον αρμόδιο Περιφερειάρχη, ήτοι κατόπιν τηρήσεως της οικείας διαδικασίας, με την έκδοση νέας πράξης, υποκείμενης αυτοτελώς στον δικαστικό έλεγχο. Περαιτέρω, η πρόβλεψη της ανωτέρω διάταξης ότι η επανακύρωση διενεργείται υπό την προϋπόθεση ότι η πράξη εφαρμογής κυρώνεται ως είχε κατά τον χρόνο της κύρωσης από το αναρμόδιο όργανο, έχει την έννοια ότι η επανακύρωση θεραπεύει μεν την πλημμέλεια της αναρμοδιότητας, αλλά δεν προϋποθέτει, σε κάθε περίπτωση, την επανάληψη της διαδικασίας σύνταξης και κύρωσης πράξης εφαρμογής, παρά μόνον εφόσον ο αρμόδιος Περιφερειάρχης: α) διαπιστώνει ότι η διαδικασία τηρήθηκε κατά την αρχική κύρωση της πράξης εφαρμογής και δεν διαγνώσθηκε δικαστικούς οποιαδήποτε πλημμέλεια σε σχέση με τη διαδικασία αυτή, β) εκτιμά αιτιολογημένα ή προκύπτει από τον φάκελο της υπόθεσης, ότι δεν υφίστανται νέα νομικά ή πραγματικά δεδομένα που επιβάλλουν την εκ νέου εξέταση των ουσιαστικών προϋποθέσεων της σύνταξης και κύρωσης πράξης εφαρμογής και ότι, συνακόλουθα, η κίνηση εκ νέου της διαδικασίας, με τη διενέργεια αναρτήσεων και την υποβολή ενστάσεων, δεν δύναται να οδηγήσει σε ουσιώδη μεταβολή του περιεχομένου της πράξης στη συγκεκριμένη περίπτωση, διότι δεν συναρτάται με τη διαφύλαξη της νομιμότητας ή τη διασφάλιση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις και εφόσον πληρούνται κατ' ουσίαν οι προϋποθέσεις του άρθρου 11 παρ. 1 του Ν. 3212/2003 που ισχύουν γενικά, για την ανάκληση / διόρθωση όλων των πράξεων εφαρμογής, δεν προσκρούει στα άρθρα 4 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 26 του Συντάγματος και του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, η πρόσδοση αναδρομικής ισχύος στην επανακύρωση της πράξης εφαρμογής. Τούτο ισχύει, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, και στην περίπτωση που η αρχική πράξη εφαρμογής είχε ακυρωθεί δικαστικώς για τον λόγο της αναρμοδιότητας, εφόσον η

πλημμέλεια της αναρμοδιότητας, η οποία δύναται να αποδεικνύεται από τα πράγματα μη κρίσιμη για τη διαφύλαξη των εννόμων συμφερόντων των εμπλεκόμενων, θεραπεύεται στο μεταξύ με την επανακύρωση της πράξης εφαρμογής από το αρμόδιο όργανο, σε συμφωνία με το ισχύον δίκαιο για την αρμοδιότητα των Περιφερειαρχών επί κυρώσεως πράξεων εφαρμογής.

Στην προκειμένη περίπτωση δεν προκύπτει από τον φάκελο της υπόθεσης ότι υφίσταντο νεότερα δεδομένα τα οποία θα καθιστούσαν αναγκαία την τήρηση εκ νέου της διαδικασίας κύρωσης πράξης εφαρμογής, ούτε ότι υφίσταντο λόγοι ακυρότητας, πέραν των προβαλλόμενων με την αίτηση ακυρώσεως και την έφεση, που θα επέβαλαν την επανεξέταση των σχετικών ζητημάτων στο πλαίσιο μιας νέας διοικητικής διαδικασίας. Αντιθέτως, προκύπτει, όσον αφορά μεν τη Διοίκηση, ότι ο επίμαχος χώρος δεν είχε αφορισθεί με την αρχική πολεοδομική μελέτη ως χώρος κοινωφελής και εξαιρούμενος από την υποχρέωση εισφοράς σε γη, τουναντίον, με την τροποποίηση της πολεοδομικής μελέτης καθορίστηκε ως χώρος ιδιωτικών εγκαταστάσεων της Δ..., υποκείμενος σε εισφορά σύμφωνα με τις πάγιες διατάξεις, όσον αφορά δε τη Δ..., προκύπτει ότι η επιχείρηση ανέκαθεν επιδίωκε να απαλλαγεί από την υποχρέωση εισφοράς σε γη και χρήμα επικαλούμενη προεχόντως τον κοινωφελή χαρακτήρα που έχει το επίμαχο ακίνητο ως ανήκον στην ιδιοκτησία μιας κοινωφελούς επιχείρησης, αλλά και όλους τους λόγους που προβλήθηκαν με την αίτηση ακυρώσεως και επαναφέρονται ήδη με την κρινόμενη έφεση. Όμως, μόνον ο πολεοδομικός αφορισμός του συγκεκριμένου χώρου ως κοινωφελούς είναι κρίσιμος, κατά την έννοια των ειδικών διατάξεων των άρθρων 8 παρ. 9 και 6 παρ. 2 και 4 του ν. 1337/1983, για την απαλλαγή του ιδιοκτήτη του από την εισφορά σε γη και χρήμα, όχι δε και η ιδιότητα της εκκαλούσας ως επιχείρησης κοινωφελούς σκοπού, έστω και αν η γραφειοκρατική της λειτουργία εξυπηρετεί κατ' επέκταση καίριο κοινωνικό σύνολο. Η κρίση αυτή είναι σύμφωνη προς τη νομολογία κατά την οποία για τον χαρακτηρισμό ορισμένης ιδιοκτησίας, που ανήκει στο Δημόσιο, σε ΟΤΑ, ή σε κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ως κοινωφελούς χώρου εντός σχεδίου πόλεως, κρίσιμος είναι ο προορισμός της ιδιοκτησίας από πολεοδομική άποψη, όπως αυτός καθορίζεται από την προβλεπόμενη στην πολεοδομική μελέτη χρήση της ιδιοκτησίας για την κάλυψη της αναγκαιότητας για τη λειτουργία του οικισμού υποδομής και ότι ο κοινωφελής σκοπός, για την εξυπηρέτηση του οποίου προορίζεται η ιδιοκτησία, μπορεί να προκύπτει είτε από την αποτύπωση της ιδιοκτησίας ως "κοινής ωφέλειας" στο διάγραμμα της πολεοδομικής μελέτης είτε από τη φύση των εγκαταστάσεων οι οποίες επιτρέπεται να ανεγερθούν, καθώς και ότι οι χώροι που προορίζονται για την ανέγερση κτιρίων γραφείων των Κεντρικών Υπηρεσιών της Δ... δεν αποτελούν κοινωφελείς χώρους, η διαφύλαξη των οποίων σε ορισμένο ποσοστό οφείλει να διασφαλίζεται σε κάθε τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου.

Περίληψη

απόφασης

ΣΤΕ

295/2024

Πρόεδρος: Μ.

Γκορτζολίδου

Εισηγητής: Θ. Ζιάμου

Η κρινόμενη έφεση ασκείται παραδεκτώς, διότι, πράγματι, δεν υφίστατο μέχρι τώρα νομολογία για το κρίσιμο, εν προκειμένω, ζήτημα της (αντι)συνταγματικότητας της διάταξης του άρθρου 22 παρ. 15α του ν. 4258/2014, κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη. Επιλαμβανόμενο του ζητήματος υπό επταμελή σύνθεση, το Τμήμα κρίνει ότι, κατά την αληθή βούληση του νομοθέτη και με σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της ως άνω διάταξης, η επανακύρωση πράξης εφαρμογής που κυρώθηκε αρχικά

από αναρμόδιο όργανο, δεν γίνεται απευθείας από τον νόμο με ατομική ρύθμιση, όπως προβάλλει κατ' ουσίαν η εκκαλούσα, αλλά "δύναται" να διενεργείται από τον αρμόδιο Περιφερειάρχη, ήτοι κατόπιν τηρήσεως της οικείας διαδικασίας, με την έκδοση νέας πράξης, υποκείμενης αυτοτελώς στον δικαστικό έλεγχο. Περαιτέρω, η πρόβλεψη της ανωτέρω διάταξης ότι η επανακύρωση διενεργείται υπό την προϋπόθεση ότι η πράξη εφαρμογής κυρώνεται ως είχε κατά τον χρόνο της κύρωσης από το αναρμόδιο όργανο, έχει την έννοια ότι η επανακύρωση θεραπεύει μεν την πλημμέλεια της αναρμοδιότητας, αλλά δεν προϋποθέτει, σε κάθε περίπτωση, την επανάληψη της διαδικασίας σύνταξης και κύρωσης πράξης εφαρμογής, παρά μόνον εφόσον ο αρμόδιος Περιφερειάρχης: α) διαπιστώνει ότι η διαδικασία τηρήθηκε κατά την αρχική κύρωση της πράξης εφαρμογής και δεν διαγνώσθηκε δικαστικούς οποιαδήποτε πλημμέλεια σε σχέση με τη διαδικασία αυτή, β) εκτιμά αιτιολογημένα ή προκύπτει από τον φάκελο της υπόθεσης, ότι δεν υφίστανται νέα νομικά ή πραγματικά δεδομένα που επιβάλλουν την εκ νέου εξέταση των ουσιαστικών προϋποθέσεων της σύνταξης και κύρωσης πράξης εφαρμογής και ότι, συνακόλουθα, η κίνηση εκ νέου της διαδικασίας, με τη διενέργεια αναρτήσεων και την υποβολή ενστάσεων, δεν δύναται να οδηγήσει σε ουσιώδη μεταβολή του περιεχομένου της πράξης στη συγκεκριμένη περίπτωση, διότι δεν συναρτάται με τη διαφύλαξη της νομιμότητας ή τη διασφάλιση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

Υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις και εφόσον πληρούνται κατ' ουσίαν οι προϋποθέσεις του άρθρου 11 παρ. 1 του ν. 3212/2003 που ισχύουν γενικά, για την ανάκληση / διόρθωση όλων των πράξεων εφαρμογής, δεν προσκρούει στα άρθρα 4 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 26 του Συντάγματος και του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, η πρόσδοση αναδρομικής ισχύος στην επανακύρωση της πράξης εφαρμογής. Τούτο ισχύει, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, και στην περίπτωση που η αρχική πράξη εφαρμογής είχε ακυρωθεί δικαστικώς για τον λόγο της αναρμοδιότητας, εφόσον η πλημμέλεια της αναρμοδιότητας, η οποία δύναται να αποδεικνύεται από τα πράγματα μη κρίσιμη για τη διαφύλαξη των εννόμων συμφερόντων των εμπλεκόμενων, θεραπεύεται στο μεταξύ με την επανακύρωση της πράξης εφαρμογής από το αρμόδιο όργανο, σε συμφωνία με το ισχύον δίκαιο για την αρμοδιότητα των Περιφερειάρχων επί κυρώσεως πράξεων εφαρμογής. Στην προκειμένη περίπτωση δεν προκύπτει από τον φάκελο της υπόθεσης ότι υφίσταντο νεότερα δεδομένα τα οποία θα καθιστούσαν αναγκαία την τήρηση εκ νέου της διαδικασίας κύρωσης πράξης εφαρμογής, ούτε ότι υφίσταντο λόγοι ακυρότητας, πέραν των προβαλλόμενων με την αίτηση ακυρώσεως και την έφεση, που θα επέβαλαν την επανεξέταση των σχετικών ζητημάτων στο πλαίσιο μιας νέας διοικητικής διαδικασίας. Αντιθέτως, προκύπτει, όσον αφορά μεν τη Διοίκηση, ότι ο επίμαχος χώρος δεν είχε αφορισθεί με την αρχική πολεοδομική μελέτη ως χώρος κοινωφελής και εξαιρούμενος από την υποχρέωση εισφοράς σε γη, τουναντίον, με την τροποποίηση της πολεοδομικής μελέτης καθορίστηκε ως χώρος ιδιωτικών εγκαταστάσεων της Δ..., υποκείμενος σε εισφορά σύμφωνα με τις πάγιες διατάξεις, όσον αφορά δε τη Δ..., προκύπτει ότι η επιχείρηση ανέκαθεν επιδίωκε να απαλλαγεί από την υποχρέωση εισφοράς σε γη και χρήμα επικαλούμενη προεχόντως τον κοινωφελή χαρακτήρα που έχει το επίμαχο ακίνητο ως ανήκον στην ιδιοκτησία μιας κοινωφελούς επιχείρησης, αλλά και όλους τους λόγους που προβλήθηκαν με την αίτηση ακυρώσεως και επαναφέρονται ήδη με την κρινόμενη έφεση. Όμως, μόνον ο πολεοδομικός αφορισμός του συγκεκριμένου χώρου ως κοινωφελούς είναι κρίσιμος, κατά την έννοια των ειδικών διατάξεων των άρθρων 8 παρ. 9 και 6 παρ. 2 και 4 του ν. 1337/1983, για την απαλλαγή του ιδιοκτήτη του από την εισφορά σε γη και χρήμα, όχι δε και η ιδιότητα της εκκαλούσας ως επιχείρησης κοινωφελούς σκοπού, έστω και αν η γραφειοκρατική της λειτουργία εξυπηρετεί κατ' επέκταση καίριο κοινωνικό σύνολο. Η κρίση αυτή είναι σύμφωνη προς τη νομολογία κατά την οποία για τον χαρακτηρισμό

ορισμένης ιδιοκτησίας, που ανήκει στο Δημόσιο, σε ΟΤΑ, ή σε κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ως κοινωφελούς χώρου εντός σχεδίου πόλεως, κρίσιμος είναι ο προορισμός της ιδιοκτησίας από πολεοδομική άποψη, όπως αυτός καθορίζεται από την προβλεπόμενη στην πολεοδομική μελέτη χρήση της ιδιοκτησίας για την κάλυψη της αναγκαιότητας για τη λειτουργία του οικισμού υποδομής και ότι ο κοινωφελής σκοπός, για την εξυπηρέτηση του οποίου προορίζεται η ιδιοκτησία, μπορεί να προκύπτει είτε από την αποτύπωση της ιδιοκτησίας ως “κοινής ωφέλειας” στο διάγραμμα της πολεοδομικής μελέτης είτε από τη φύση των εγκαταστάσεων οι οποίες επιτρέπεται να ανεγερθούν, καθώς και ότι οι χώροι που προορίζονται για την ανέγερση κτιρίων γραφείων των Κεντρικών Υπηρεσιών της Δ... δεν αποτελούν κοινωφελείς χώρους, η διαφύλαξη των οποίων σε ορισμένο ποσοστό οφείλει να διασφαλίζεται σε κάθε τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου.

[1] ΣτΕ 4069/1989.

[2] ΣτΕ 428/2001.

[3] ΣτΕ 49/1982.

[4] ΑΠ 261/2003.

[5] Συγκεντρωτικά, δεν οφείλεται αποζημίωση: α) όταν οι υπόχρεοι είναι ιδιώτες και όχι ο Δήμος (ιδιωτική διαφορά), β) όταν πρόκειται για αυτοαποζημίωση (οπότε απαιτείται έλεγχος της πράξης αναλογισμού) και γ) όταν ο χώρος έχει καταστεί κοινόχρηστος (άρθρο 28 Ν. 1337/1983), ενώ οφείλεται αποζημίωση: α) όταν δεν έχει αποδοθεί το σύνολο των οφειλών του Δήμου και β) όταν έχει αποζημιωθεί ο ιδιώτης με ΜΣΔ, βλ. Γ. Σπηλιοπούλου, άρσεις απαλλοτρίωσης λόγω ρυμοτομίας, ΥΠΕΝ.

[6] ΑΠ 356/2007.