

ΣτΕ 1121/2018 (Τμ. Ε')

Πρόεδρος: Α. Ράντος, **Αντιπρόεδρος ΣτΕ,** **Εισηγητής:** Δ. Βασιλειάδης, **Πάρεδρος ΣτΕ,** **Δικηγόροι:** Θ. Μαμάκος

Διατάξεις: άρθρα 26 ν. 2831/2000 (Α' 140), 23 (§ 5) ν. 3212/2003, 38 (§§ 1-3), 39 (§ 6), 41 (§ 1), 229-240, 334 πδ/τος της 14-27.07.1999 (ΚΒΠΝ - Δ' 580) (= άρθρα 2 §§ 1-3, 3 § 6, 5 § 1 ν. 1337/198 Α' 33) (= πδ/γμα της 23.2-6.3.1987, Δ' 166) (= άρθρο 6 πδ/τος 8-13.07.1993, Δ' 795 και άρθρο 1 πδ/τος 27.02-08.03.1995, Δ' 123)

Οικοδομικές άδειες που έχουν χορηγηθεί χωρίς να έχει προηγουμένως θεσπιστεί αναστολή εκδόσεώς τους εν όψει τροποποίησης του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, εκτελούνται ως προς την επιτρεπόμενη από την άδεια χρήση, όπως εκδόθηκαν. Κατά την άποψη της μειοψηφίας, οι διατάξεις του άρθρου 26 παρ. 1 περ. α' του ν. 2831/2000, υπό την ερμηνευτική εκδοχή που δέχεται η κρατήσασα γνώμη, προσκρούουν στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, διότι αναιρούν τον ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό που επιτάσσει το Σύνταγμα και ακυρώνουν κάθε έννοια σχεδιασμού.

2. Επειδή, με την έφεση αυτή ζητείται, παραδεκτώς, η εξαφάνιση της 1138/2008 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία έγινε δεκτή αίτηση ακυρώσεως της εφεσίβλητης εταιρείας και ακυρώθηκε η .../12.5.2006 απόφαση του Νομάρχη Ανατολικής Αττικής. Με την τελευταία απορρίφθηκε η από 29.7.2005 αίτηση της εφεσίβλητης για την αναθεώρηση (παράταση της ισχύος) της .../2001 οικοδομικής άδειας του Πολεοδομικού Γραφείου Αχαρνών, που είχε χορηγηθεί για την ανέγερση εμπορικής αποθήκης στην περιοχή Μεγάλα Σχοίνα Α του Δήμου Αχαρνών.

6. Επειδή, όπως έχει παγίως κριθεί, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 38 (παρ. 1-3), 39 (παρ. 6) και 41 (παρ. 1) του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (πδ/τος της 14/27.7.1999, Δ' 580 - ΚΒΠΝ), στις οποίες κωδικοποιήθηκαν, αντιστοίχως, τα άρθρα 2 (παρ. 1-3), 3 (παρ. 6), 5 (παρ. 1) του ν. 1337/1983 (Α' 33), το γενικό πολεοδομικό σχέδιο αποτελεί το πρώτο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού και καθορίζει, μεταξύ άλλων, τις χρήσεις γης στην καλυπτόμενη από αυτό έκταση, από τις οποίες εξαρτάται κατά μεγάλο ποσοστό η πολεοδομική οργάνωση και εξέλιξη της περιοχής. Ο καθορισμός των χρήσεων γης, κατά τις διατάξεις αυτές, εφόσον γίνεται κατά τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο, δεν χρειάζεται περαιτέρω εξειδίκευση και, συνεπώς, είναι δεσμευτικός, πρώτον, ως προς την έκταση στην οποία αφορά η χρήση γενικής πολεοδομικής λειτουργίας, δεύτερον, ως προς τη δέσμη των ειδικών πολεοδομικών λειτουργιών της χρήσης αυτής και, τρίτον, ως προς τον χρόνο εφαρμογής του, ο οποίος συμπίπτει με την έναρξη ισχύος της εγκριτικής του ΓΠΣ υπουργικής απόφασης (πρβλ. ΣτΕ 4915/2014, 2738/2014, 2640/2009 Ολ κ.ά.). Και τούτο, διότι αν σε περιοχή καλυπτόμενη πλέον από ΓΠΣ εξακολουθούσε να ισχύει το καθεστώς της ελεύθερης χρήσης γης, θα καθίστατο ανέφικτη η πολεοδομική της εξέλιξη στο πλαίσιο του ΓΠΣ, με την έγκριση πολεοδομικής μελέτης ή την τροποποίηση του τυχόν υφισταμένου σχεδίου πόλεως. Τούτου έπονται, μεταξύ άλλων; α) ότι από τη δημοσίευση της εγκριτικής του ΓΠΣ υπουργικής απόφασης επιτρέπονται μόνον οι προβλεπόμενες από αυτό τυχόν ειδικές και συγκεκριμένες

χρήσεις γης και β) ότι οι χρήσεις γης που θα οριστούν από την πολεοδομική μελέτη ή την τροποποίηση του τυχόν υφισταμένου σχεδίου δεν επιτρέπεται να αποκλίνουν εκείνων του ΓΠΣ (πρβλ. ΣτΕ 4915/2014, 2738/2014, 2640/2009 Ολ κ.ά., πρβλ. επίσης ΣτΕ 2582/2016, ΠΕ 161/2017, 264/2014 5μ.). Σε αρμονία προς τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 1337/1983, ορίστηκε με το άρθρο 4 του ν. 2508/1997 (Α' 124) ότι απαγορεύεται η χορήγηση οικοδομικών αδειών για την ανέγερση κτιρίων μη συμβιβαζομένων προς τη χρήση που τυχόν προβλέπει το εγκεκριμένο ΓΠΣ για τη συγκεκριμένη θέση (παρ. 8) και ότι τούτο εφαρμόζεται και σε εγκεκριμένα ΓΠΣ (παρ. 9). Η τελευταία όμως αυτή διάταξη αντικαταστάθηκε στη συνέχεια με το άρθρο 28 παρ. 1 του ν. 2545/1997 (Α' 254), ορίστηκε δε ότι η απαγόρευση αυτή δεν ισχύει στις περιοχές ΓΠΣ εγκεκριμένων κατά τη δημοσίευση του νόμου. Εξ άλλου, η καταρτιζόμενη κατά τα άρθρα 43 επ. του ΚΒΠΝ (άρθρα 6 επ. του ν. 1337/1983) πολεοδομική μελέτη, η οποία αποτελεί το δεύτερο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού και έχει τις συνέπειες έγκρισης σχεδίου πόλεως κατά τις διατάξεις του νδ/τος της 17.7.1923, περιέχει, πλην άλλων, ρυθμίσεις για τις χρήσεις γης, τους όρους δόμησης και τους σχετικούς περιορισμούς, οι ρυθμίσεις δε αυτές είναι υποχρεωτικές μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης (ΣτΕ 5213/2012 κ.ά.).

7. Επειδή, στα άρθρα 229-240 του ΚΒΠΝ, που αποδίδουν τις διατάξεις του από 23.2.6.3.1987 πδ/τος «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης» (Δ' 166), καθορίζονται οι χρήσεις γης στις περιοχές των γενικών πολεοδομικών σχεδίων σύμφωνα με τη γενική και ειδική πολεοδομική λειτουργία τους (άρθρο 230), στο δε άρθρο 232 του αυτού Κώδικα ορίζονται οι χρήσεις που επιτρέπονται σε περιοχές γενικής κατοικίας (κατοικία, γραφεία, εμπορικά καταστήματα, εκπαίδευση κ.λπ.), ενώ οι χρήσεις κτιρίων και γηπέδων αποθήκευσης προβλέπονται σε περιοχές μη οχλούσας βιομηχανίας - βιοτεχνίας (άρθρο 234), οχλούσας βιομηχανίας - βιοτεχνίας (άρθρο 235) και σε περιοχές χονδρεμπορίου (άρθρο 236).

8. Επειδή, στο άρθρο 334 του ΚΒΠΝ, στο οποίο κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 6 του από 8-13.7.1993 πδ/τος «Τρόπος έκδοσης οικοδομικών αδειών και έλεγχος των ανεγειρόμενων οικοδομών» (Δ' 795) και του άρθρου 1 του από 27.2-8.3.1995 πδ/τος (Δ' 123), ορίζονται τα εξής: ... Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι οι επιτρεπόμενες με την οικοδομική άδεια εργασίες πρέπει, κατ' αρχήν, να περατωθούν εντός των χρονικών ορίων της ισχύος της, ήτοι εντός τετραετίας από την έκδοσή της, μετά δε την πάροδο τετραετίας, δεν επιτρέπεται πλέον εκ του νόμου η εκτέλεση των προβλεπόμενων από την οικοδομική άδεια εργασιών, εκτός αν η οικοδομική άδεια αναθεωρηθεί για την παράταση της ισχύος της, με τις προϋποθέσεις της παρ. 3 του άρθρου 334 του ΚΒΠΝ (πρβλ. ΣτΕ 4894/2013, 2077/2006 7μ.). Επιτρέπεται, εξ άλλου, κατά τη διαφορετική περίπτωση της παρ. 7 του εν λόγω άρθρου 334 και παράταση της εν λόγω τετραετίας, για τους αναφερόμενους στην ως άνω παράγραφο λόγους, με απόφαση του Νομάρχη που εκδίδεται με τις προϋποθέσεις του νόμου (ΣτΕ 4894/2013). Δηλαδή, αν, εντός της παραπάνω τετραετίας, διακοπούν οι οικοδομικές εργασίες για λόγους ανωτέρας βίας ή για λόγους που δεν οφείλονται στους ενδιαφερομένους, επιτρέπεται να παραταθεί η χρονική ισχύς της άδειας από την άρση των ανωτέρω λόγων, συνεπώς, και μετά τη λήξη της ισχύος της άδειας, και για όσο χρονικό διάστημα οι λόγοι αυτοί υφίσταντο κατά τη διάρκεια της ανωτέρω τετραετίας, οπότε επιτρέπεται, περαιτέρω, και η αναθεώρηση της άδειας, μετά την παράταση της ισχύος της, υπό την αυτονόητη

προϋπόθεση ότι, πάντως, οι πράξεις παράτασης της χρονικής ισχύος και της αναθεώρησης της άδειας αφορούν εργασίες επιτρεπόμενες κατά το πολεοδομικό καθεστώς που ίσχυε κατά την αρχική έκδοσή τους (ΣτΕ 2077/2006 7μ.).

9. Επειδή, εξ άλλου, στο άρθρο 26 του ν. 2831/2000 (Α' 140), όπως τροποποιήθηκε με τα άρθρα 12 (παρ. 1-3) του ν. 3212/2003 (Α' 308) και 31 (παρ. 4) του ν. 3325/2005 (Α' 68), πριν δε τροποποιηθεί εκ νέου με το άρθρο 140 του ν. 4495/2017 (Α' 167), ορίζονται τα ακόλουθα: ... Εξ άλλου, με το άρθρο 23 (παρ. 5) του ανωτέρω ν. 3212/2003, όπως η παρ. αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 14 του ν. 3254/2004 (Α' 137/22.7.2004), ορίστηκε ότι: «Οι διατάξεις του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, όπως τροποποιούνται και συμπληρώνονται με το άρθρο 12 του νόμου αυτού, κατισχύουν ως ειδικότερες κάθε προγενέστερης αντίθετης ρύθμισης που έχει θεσπιστεί με κανονιστική πράξη έγκρισης ΖΟΕ, ΓΠΣ ή άλλων σχεδίων χρήσεων γης. Στις περιπτώσεις αυτές η προθεσμία που προβλέπεται στην παρ. 1 του άρθρου 26, όπως η παράγραφος αυτή τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 12 του νόμου αυτού, για την έκδοση της οικοδομικής άδειας ή την αναθεώρησή της, σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις, ορίζεται σε δώδεκα (12) μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, εφόσον οι σχετικές αιτήσεις για την έκδοση οικοδομικής άδειας έχουν υποβληθεί μετά την 1.1.2002 και μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού».

10. Επειδή, κατά την έννοια των αναφερομένων στην προηγούμενη σκέψη διατάξεων του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, οικοδομικές άδειες που έχουν χορηγηθεί, χωρίς να έχει προηγουμένως θεσπιστεί αναστολή εκδόσεώς τους ενόψει τροποποίησης του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, εκτελούνται ως προς την επιτρεπόμενη από την άδεια χρήση, όπως εκδόθηκαν. Σε αυτήν ειδικά την περίπτωση, δηλαδή την περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, δεν μπορεί να παρεμβληθεί και να ορίσει το αντίθετο, με κανονιστική της διάταξη, η πράξη έγκρισης σχεδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή το ΓΠΣ ή η πολεοδομική μελέτη. Οίκοθεν νοείται ότι κατά τα γενόμενα δεκτά και τα προβλεπόμενα από τις ανωτέρω διατάξεις του νόμου, υπάρχει εξ ορισμού ένα απώτατο μεταβατικό όριο ανοχής το οποίο καταλαμβάνει υφιστάμενες χρήσεις, πολλώ δε μάλλον και χρήσεις που θα εγκατασταθούν βάσει των οικοδομικών αδειών που χορηγήθηκαν. Το χρονικό αυτό όριο το ορίζει ο κανονιστικός νομοθέτης με την πράξη έγκρισης του ΓΠΣ ή της πολεοδομικής μελέτης και το οποίο δεν μπορεί να είναι μικρότερο της πενταετίας από τον χρόνο έγκρισης του οικείου σχεδίου. Με αυτά τα χαρακτηριστικά, το σύστημα, και συγκεκριμένα το πλαίσιο που θέτει το άρθρο 26 του ν. 2831/2000, δεν αντιστρατεύεται τον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό, διότι αφορά είτε σε νομικές είτε σε πραγματικές καταστάσεις που έχουν ήδη δημιουργηθεί με το υφιστάμενο καθεστώς και τις οποίες ο τυπικός νομοθέτης, ενεργώντας στο πλαίσιο των αρχών της ασφάλειας του δικαίου, θεμιτώς επιθυμεί, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, να κατοχυρώσει (πρβλ. ΣτΕ 7μ. 2172/2006). Η έννοια, άλλωστε, αυτή της διάταξης στοιχεί και σε διαχρονική μέριμνα του νομοθέτη να μην ανατρέπονται πλήρως, με τήρηση, βεβαίως, παράλληλα και των αρχών του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, πραγματικές και νομικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί πριν από την, επιβαλλόμενη, τυχόν, με νέο ΓΠΣ, αλλαγή χρήσεων γης μιας περιοχής, όπως η μέριμνα αυτή εκδηλώθηκε, κυρίως, με την, εντός ολίγων μηνών από τη θέσπισή της, άμεση αντικατάστασή της, αντικέτου περιεχομένου, παρ. 9 του άρθρου 4 του ν. 2508/1997, με τη ρύθμιση της παρ. 1 του

άρθρου 28 του ν. 2545/1997, αλλά και με την μεταγενέστερη και μη έχουσα εν προκειμένω πεδίο εφαρμογής διάταξη του άρθρου 16 παρ. 2 του ν. 4164/2013 (Α' 156). Τα περαιτέρω υποστηριζόμενα από την μειοψηφούσα γνώμη δεν ευσταθούν. Ειδικότερα, ενόψει της πολυπλοκότητας, της διάρκειας και του κόστους της διαδικασίας εκδόσεως και αναθεωρήσεως οικοδομικής αδείας, και μόνη η έκδοση και αναθεώρηση αυτής, έστω και χωρίς την έναρξη εκτελέσεως οικοδομικών εργασιών, υπάγεται και αυτή στο προστατευτικό πεδίο των αρχών της ασφάλειας δικαίου, της χρηστής διοίκησης και της εμπιστοσύνης, δεδομένου ότι η εκ των υστέρων αιφνιδιαστική ανατροπή των δεδομένων, στα οποία ο δικαιούχος στήριξε, με την έκδοση της οικοδομικής αδείας, συγκεκριμένα, αποτιμητά σε χρήμα, δικαιώματα, προσβάλλει τις αρχές αυτές. Ουδόλως δε αναιρείται ο πολεοδομικός σχεδιασμός στην περίπτωση αυτή, δεδομένου ότι ο πολεοδομικός νομοθέτης, που δεν σχεδιάζει εν κενώ, οφείλει κατά νόμο, να λάβει, αλλά και λαμβάνει εν τοις πράγμασι, υπόψη, τις νομίμως υφιστάμενες και προστατευτέες χρήσεις γης, προσαρμόζοντας αναλόγως, ή και αυστηροποιώντας, αν συντρέχει λόγος, τις λοιπές προβλέψεις του για την μελλοντική πολεοδομική κατάσταση της περιοχής, προκειμένου να επιτευχθεί, συνολικώς ορώμενο, το σκοπούμενο από τον συνταγματικό και τον κοινό νομοθέτη αποτέλεσμα του ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού. Η τυχόν δε, κατά το εκάστοτε οριζόμενο μεταβατικό χρονικό διάστημα, μη πλήρης εφαρμογή των παγίων σχετικών προβλέψεων, εγγενής, άλλωστε, σε κάθε πρόβλεψη μεταβατικής περιόδου, ουδόλως μπορεί να θεωρηθεί ως συνολική αδυναμία υλοποίησης του πολεοδομικού σχεδιασμού. Εξάλλου, το μέτρο της αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών, που, όντως, διευκολύνει τον πολεοδομικό σχεδιασμό, εφαρμοζόμενο εντός ανεκτώς συνταγματικώς ορίων, ουδόλως επηρεάζεται από τις ανωτέρω παραδοχές, ενώ ούτε το μέτρο της αναστολής εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών δυνάμει προεκδοθεισών οικοδομικών αδειών παρεμποδίζεται, δεδομένου ότι η τελική αποτελεσματικότητά του δεν θα κριθεί γενικά και αφηρημένα αλλ' ενόψει των πολεοδομικών ρυθμίσεων και των μεταβατικών περιόδων που τελικώς θα θεσπισθούν. Τέλος, εν όψει και του ότι η έγκριση ΓΠΣ εξ ορισμού μπορεί να περιλαμβάνει και την πολεοδόμηση περιοχών που, μέχρι τότε, ήσαν εκτός σχεδίου, η πρόβλεψη εφαρμογής προεκδοθεισών οικοδομικών αδειών, συνεπαγόμενη, ενδεχομένως, την δόμηση ακινήτων, που καθίστανται ήδη οικοπέδα, με τις προϊσχύουσες στην περιοχή χρήσεις γης, περί του οποίου και μόνον πρόκειται, δεν συναρτάται με τον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό ούτε με την τυχόν κατάληψη ρυμοτομουμένων τμημάτων του νέου οικοπέδου, που διέπεται από άλλες διατάξεις. Κατά τη γνώμη, όμως, του Συμβούλου Θ. Αραβάνη, στην οποία προσχώρησε και ο Πάρεδρος Δ. Βασιλειάδης, οι διατάξεις του άρθρου 24 (παρ. 1 και 2) του Συντάγματος απευθύνουν επιταγές στον νομοθέτη, τυπικό ή κανονιστικό, να ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της Χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό, υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, τη φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής (βλ. παγίως ΣτΕ 1119/2014 ΟΛ, 376/2014 ΟΛ, 27/2014 ΟΛ, 694/2013 ΟΛ, 123/2007 ΟΛ κ.ά.). Κριτήρια για τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων (βλ. ΣτΕ

1119/2014 ΟΛ, 376/2014 ΟΛ, 27/2014 ΟΛ, 694/2013 ΟΛ, 123/2007 ΟΛ, πρβλ. ΣτΕ 56/2018 κ.ά.). Οι προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, οι οποίες πρέπει να ερμηνευθούν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, θεσπίζουν κατά τον σκοπό τους γενικό κανόνα από τον οποίο διέπεται, εφόσον όμως δεν υφίσταται στο οικείο σχέδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού αντίθετη ειδικότερη ρύθμιση, το εφαρμοστέο νομοθετικό καθεστώς μεταβατικού χαρακτήρα για την έκδοση οικοδομικών αδειών ή την εκτέλεση εργασιών δυνάμει εκδοθεισών ήδη αδειών σε περίπτωση μεταβολής, πλην άλλων, των χρήσεων γης. Και τούτο, διότι, σκοπός των ρυθμίσεων αυτών του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 δεν είναι η αναίρεση ή η νόθευση των χωροταξικών ή πολεοδομικών σχεδίων ή των σχεδίων χρήσεων γης με τη διατήρηση χρήσεων ή όρων και περιορισμών δόμησης οι οποίοι αντιστρατεύονται τους στόχους, τις κατευθύνσεις και τις ρυθμίσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως αυτός εγκρίνεται τελικώς με το οικείο σχέδιο (ΓΠΣ, πολεοδομική μελέτη κ.ά.). Τούτο προκύπτει ρητώς από την αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, στην οποία επισημαίνεται ότι «... εάν στη διοικητική πράξη καθορισμού ή αλλαγής των όρων δόμησης δεν αναφέρεται διαφορετικά, θα ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου αυτού ...», συνάγεται δε και από τις διατάξεις της παρ. 2 του ίδιου άρθρου 26, με τις οποίες απαγορεύεται η αναθεώρηση της οικοδομικής άδειας για χρήση που δεν επιτρέπεται πλέον, αλλά και από την παρ. 6 του άρθρου αυτού, με την οποία προβλέπεται η διατήρηση επί πέντε έτη μόνον των «υφισταμένων» χρήσεων, δηλαδή των χρήσεων που έχουν ήδη εγκατασταθεί (πρβλ. ΣτΕ 4534/2013 σκ. 15). Οι μεταγενέστερες του ν. 2831/2000 διατάξεις των άρθρων 12 και 23 παρ. 5 του ν. 3212/2003, κατά τις οποίες διατηρούνται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, οι προϋφιστάμενες χρήσεις γης και όροι δόμησης αναφέρονται σε προγενέστερες της θέσπισής τους ρυθμίσεις και ως εκ τούτου δεν ανέτρεψαν το σύστημα αυτό του νόμου. Τα ανωτέρω ισχύουν, κατά μείζονα λόγο, σε περίπτωση που έχει χορηγηθεί οικοδομική άδεια για την ανέγερση κτιρίου σε εκτός σχεδίου περιοχή, χωρίς, ωστόσο, να εκτελεστούν οικοδομικές εργασίες μέχρι τον καθορισμό των χρήσεων γης είτε με την έγκριση του ΓΠΣ είτε με την ένταξη της περιοχής στο σχέδιο ή έως τον χρόνο της απαγόρευσης εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών με αυτοτελή πράξη. Άλλωστε, ο ορθολογικός πολεοδομικός σχεδιασμός, τον οποίο επιτάσσει, κατά τα εκτεθέντα, το άρθρο 24 του Συντάγματος, σύνθετος στη σύγχρονη εκδοχή του, ασκείται εκ της φύσεώς του από τη Διοίκηση, έχει επιστημονικά χαρακτηριστικά και η υλοποίησή του προϋποθέτει εκτίμηση όλων των δεδομένων και αναγκών, διάρκεια στον χρόνο (εκπόνηση μελετών, στάδια ενστάσεων, εξέταση των ενστάσεων, γνωμοδοτήσεις, εγκρίσεις κ.ά.) και αποτελεσματικότητα κατά την εφαρμογή του (πρβλ. ΣτΕ 3632/2007). Για τον λόγο μάλιστα αυτόν η πολεοδομική νομοθεσία προβλέπει ανέκαθεν [βλ. άρθρα 159 παρ. 2 και 40 του ΚΒΠΝ, στα οποία κωδικοποιήθηκαν το άρθρο 8 παρ. 1 του από 16.8.1923 νδ/τος (Α' 228) και το άρθρο 4 του ν. 1337/1983, αντίστοιχα], τη δυνατότητα να απαγορευθεί με κανονιστική πράξη η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών, προδήλως δυνάμει οικοδομικής άδειας, σε περίπτωση κίνησης της διαδικασίας έγκρισης ή τροποποίησης του σχεδίου πόλεως ή του ΓΠΣ, παγίως δε το Συμβούλιο της Επικρατείας κρίνει ότι η απαγόρευση αυτή συνάδει προς το άρθρο 17 του Συντάγματος (πρβλ. ΣτΕ 4491/2013, 3632/2007 κ.ά.). Τέλος, κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, υπό την ερμηνευτική εκδοχή που δέχεται η κρατήσασα γνώμη για την

έννοια των ανωτέρω διατάξεων του άρθρου 26 (παρ. 1 περ. α') του ν. 2831/2000, οι διατάξεις αυτές προσκρούουν στο άρθρο 24 (παρ. 1 και 2) του Συντάγματος, διότι έχουν ως συνέπεια την αναίρεση του ορθολογικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού για τους εξής λόγους: α) σε περίπτωση ένταξης μιας περιοχής στο σχέδιο πόλεως με συγκεκριμένη χρήση (λ.χ. κατοικίας), αν η χορηγηθείσα, αλλά μη υλοποιηθείσα, οικοδομική άδεια αφορά ασύμβατη χρήση σύμφωνα με τις ισχύουσες πλέον πολεοδομικές διατάξεις (π.χ. βιομηχανία, κτηνοτροφική εγκατάσταση), η τελευταία αυτή χρήση μπορεί να εγκατασταθεί για μια πενταετία, χωρίς μάλιστα να συντρέχει λόγος προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, διότι στην περίπτωση αυτή δεν πρόκειται για υφιστάμενη χρήση ούτε δε έχει γίνει έναρξη των οικοδομικών εργασιών, β) η ασφάλεια δικαίου επίσης δεν δικαιολογεί την εφαρμογή των προγενέστερων ρυθμίσεων, δεδομένου ότι η ανέγερση ακινήτων δεν αποσκοπεί σε βραχυχρόνια εκμετάλλευση της χρήσης τους, η οποία θα πρέπει να απομακρυνθεί μετά την πάροδο πενταετίας, γ) η εγκατάσταση ασύμβατης χρήσης άγει σε αδυναμία υλοποίησης των κατευθύνσεων του υπερκείμενου χωροταξικού σχεδιασμού και επιπλέον και σε ακύρωση της ουσίας του πολεοδομικού σχεδιασμού, διότι, στην πράξη, το σχέδιο πόλεως δεν μπορεί να εφαρμοστεί επί μια πενταετία (τουλάχιστον), λόγω και των αποστάσεων που πρέπει κατά τον νόμο να τηρούνται από βιομηχανικές εγκαταστάσεις ή συναφείς οχλούσες εγκαταστάσεις (π.χ. πτηνοτροφεία κ.ά.), δ) η έκδοση, πριν από την έγκριση του ΓΠΣ ή της πολεοδομικής μελέτης, πράξης αναστολής εκτέλεσης εργασιών καθίσταται ατελέσφορη, αφού η άδεια μπορεί ούτως ή άλλως να εκτελεστεί μετά τη λήξη της αναστολής και ως εκ τούτου ο πολεοδομικός σχεδιασμός στερείται της αναγκαίας αποτελεσματικότητας και ε) η εκτέλεση οικοδομικής άδειας, η οποία έχει μεν χορηγηθεί για την ανέγερση κτιρίου σε περιοχή εκτός σχεδίου, δεν έχει όμως υλοποιηθεί μέχρι την ένταξη της περιοχής στο σχέδιο πόλεως, καταλήγει στο άτοπο αποτέλεσμα να εφαρμόζεται το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης σε περιοχή με ρυμοτομικό σχέδιο, η οποία δομείται με διαφορετική διαδικασία και με άλλους όρους και περιορισμούς δόμησης (ρυμοτομία, σύνταξη πράξης εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, εισφορά σε γη και χρήμα, σύστημα δόμησης κ.ά.), τούτο δε μπορεί εν τοις πράγμασι να οδηγήσει και σε πλήρη ανατροπή του σχεδίου πόλεως, σε περίπτωση κατά την οποία η άδεια αφορά την ανέγερση κτιρίου σε ρυμοτομούμενο ακίνητο (λ.χ. για τη δημιουργία οδού). Κατά τη γνώμη λοιπόν της μειοψηφίας, οι ανωτέρω συνέπειες (α' έως ε') μεμονωμένα, πολλώ δε μάλλον αθροιστικά ή σε συνδυασμό μεταξύ τους, ακυρώνουν κάθε έννοια «σχεδιασμού» και για τον λόγο αυτόν, υπό την ερμηνευτική εκδοχή που δέχεται η κρατήσασα γνώμη για τις διατάξεις του άρθρου 26 (παρ. 1 περ. α') του ν. 2831/2000, οι διατάξεις αυτές αντίκεινται στο άρθρο 24 (παρ. 1 και 2) του Συντάγματος.

11. Επειδή, με την 366/2004 απόφαση της Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ (Δ' 13/19.1.2004) τροποποιήθηκε το γενικό πολεοδομικό σχέδιο (ΓΠΣ) του Δήμου Αχαρνών, μεταξύ άλλων, με την τροποποίηση των χρήσεων γης και τον καθορισμό νέων στις πολεοδομημένες και προς πολεοδόμηση περιοχές, κατά τα εκτιθεμένα ειδικότερα στην παρ. 1 περ. Β' της απόφασης, και με τον καθορισμό, πλην άλλων, «γενικής κατοικίας ως κύριας χρήσης, όπως προσδιορίζεται από το άρθρο 3 του από 23.2.1987 πδ/τος ... με εξαίρεση τις εμπορικές αποθήκες». Με την παρ. 3 της αυτής Υ.Α. ορίσθηκε ότι: «Εντός της περιοχής του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ) και

ειδικότερα στις εκτός και εντός σχεδίου περιοχές που περιλαμβάνονται σε αυτό, οικοδομικές άδειες που έχουν εκδοθεί με τις προγενέστερα ισχύουσες διατάξεις ή έχει υποβληθεί ο πλήρης φάκελος με τα απαραίτητα για την έκδοση της οικοδομικής άδειας στοιχεία μέχρι την ημερομηνία δημοσίευσης της παρούσας, εκτελούνται όπως εκδόθηκαν ή εκδίδονται βάσει των υποβληθέντων στοιχείων, εφόσον η χρήση για την οποία προορίζονται είναι επιτρεπτή σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος σε συνδυασμό με τις διατάξεις του ν. 1577/85 “Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός” ... όπως ισχύει». Στη συνέχεια, λόγω της διαδικασίας έγκρισης της πολεοδομικής μελέτης στις ΠΕ 11 και 12 (Μεγάλα Σχοίνα Α' και Β'), ανεστάλη η έκδοση οικοδομικών αδειών και η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών στις ΠΕ 11 και 12, αρχικώς για 6 μήνες και στη συνέχεια για 12 ακόμη μήνες, δηλαδή από 18.2.2004 έως 18.8.2005 [βλ. αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής ΠΕΧΩ οικ. 735/ΦεντΕγκ/2004/2004 (Δ' 139/18.2.2004) και ΠΕΧΩ οικ. 3763/Φεντ.εγκρ./04/2004 (Δ' 631/20.7.2004)], ενώ με την απόφαση ΠΕΧΩ οικ. 2289/ΦεντΕγκ/2004/2004 του αυτού Γενικού Γραμματέα (Δ' 398/12.5.2004), προβλέφθηκε ότι εξαιρούνται της αναστολής οι οικοδομικές εργασίες για κτίρια, των οποίων έχει ολοκληρωθεί ο φέρων οργανισμός σύμφωνα με τα εγκεκριμένα σχέδια της οικοδομικής άδειας, εφόσον αυτά δεν εμπίπτουν σε κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους. Ακολούθως, με την απόφαση ΠΕΧΩ οικ. 4324/Φεντ.εγκρ./05/14.7.2005 του Γ.Γ. Περιφέρειας Αττικής (Δ' 764/25.7.2005) εγκρίθηκε η πολεοδομική μελέτη της ΠΕ 11 (Μεγάλα Σχοίνα Α). Με το άρθρο 3 (παρ. 1 και 4) της ως άνω απόφασης ορίστηκε ότι στους οικοδομήσιμους χώρους της περιοχής ένταξης, που χαρακτηρίζονται με το στοιχείο Γ' στα σχετικά διαγράμματα, επιτρέπονται οι χρήσεις της γενικής κατοικίας του άρθρου 3 του από 23.2.1987 πδ/τος, πλην της παρ. 10 του άρθρου αυτού (παρ. 1) και ότι σε όλα τα ΟΤ της ΠΕ 11 δεν επιτρέπεται η χρήση «αποθήκες» όπως αυτές ορίζονται στην παρ. 1γ' του άρθρου 2 του ν. 3325/2005 (παρ. 4). Τέλος, κατά το άρθρο 6 της ίδιας απόφασης, νομίμως υφιστάμενες εγκαταστάσεις και δραστηριότητες, που δεν είναι συμβατές με τις χρήσεις που προβλέπονται στο άρθρο 3, απομακρύνονται εντός 10 ετών από τη δημοσίευσή της.

12. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, από την εκκαλουμένη και τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Με την .../6.4.2001 άδεια οικοδομής του Πολεοδομικού Γραφείου Αχαρνών της ΝΑ. Ανατ. Αττικής, η ισχύς της οποίας έληγε κατά τον νόμο στις 6.4.2005, επετράπη στην εφεσίβλητη εταιρεία η ανέγερση νέας ισόγειας οικοδομής με υπόγειο και χρήση εμπορικής αποθήκης σε αγροτεμάχιο επί της οδού ... στην εκτός σχεδίου περιοχή «Μεγάλα Σχοίνα» του Δήμου Αχαρνών. Από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι πραγματοποιήθηκε έναρξη των προβλεπομένων στην οικοδομική άδεια εργασιών έως το έτος 2004. Ακολούθως, όπως αναφέρθηκε, με την 366/2004 απόφαση της Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ τροποποιήθηκε το ΓΠΣ του Δήμου Αχαρνών και στις εντός και εκτός σχεδίου περιοχές καθορίστηκε ως κύρια χρήση η γενική κατοικία, ενώ εξαιρέθηκε η χρήση των εμπορικών αποθηκών. Μετά την έγκριση του ΓΠΣ, με αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής επιβλήθηκε αναστολή χορήγησης αδειών και εκτέλεσης εργασιών, η οποία ίσχυσε από 18.2.2004 έως 18.8.2005, πριν δε από τη λήξη της αναστολής δημοσιεύθηκε στις 25.7.2005 στο ΦΕΚ (Δ' 764) η απόφαση ΠΕΧΩ οικ. 4324/Φεντ.εγκρ./05/14.7.2005 του αυτού Γενικού Γραμματέα με την οποία εγκρίθηκε η πολεοδομική μελέτη της ΠΕ 11 (Μεγάλα Σχοίνα Α'). Σύμφωνα με το ΓΠΣ του

Δήμου Αχαρνών, όπως αυτό τροποποιήθηκε το έτος 2004 (παρ. 3 της ανωτέρω ν.α.), αλλά και την εγκριθείσα στη συνέχεια το έτος 2005 πολεοδομική μελέτη της ΠΕ 11 (άρθρο 3 παρ. 1 και 4 της απόφασης του ΓΓ), δεν επιτρέπεται η χρήση «εμπορικής αποθήκης» στο ΟΤ ... Μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης, η εφεσίβλητη εταιρεία υπέβαλε στο Πολεοδομικό Γραφείο Αχαρνών φάκελο αναθεώρησης της .../2001 οικοδομικής αδείας και ζήτησε την παράταση της ισχύος της (αρ. πρωτ. .../29.7.2005). Περαιτέρω, σύμφωνα με τοπογραφικό διάγραμμα (Ιουλίου 2005) πολ. μηχανικού το αγροτεμάχιο της εφεσίβλητης εταιρείας, εμβαδού 2001,65 τ.μ., για το οποίο είχε εκδοθεί η .../2001 οικοδομική άδεια, περιελήφθη στο ΟΤ ... και ρυμοτομήθηκε τμήμα του 537,88 τ.μ. (εμβαδόν μετά τη ρυμοτόμηση 1463,77 τ.μ.), στην τεχνική δε έκθεση, η οποία συνοδεύει την αίτηση αναθεώρησης, αναφέρεται ότι η αίτηση αφορά σε νέα ισόγεια οικοδομή με υπόγειο με χρήση εμπορικής αποθήκης που επρόκειτο να ανεγερθεί επί της οδού ... βάσει της παραπάνω αδείας, ότι η διακοπή εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών επί 18 μήνες δεν επέτρεψε στην εφεσίβλητη να προγραμματίσει την έναρξη του έργου με συνέπεια να εκπνεύσει ο χρόνος ισχύος της άδειας και ότι ζητείται η ισόχρονη με την αναστολή εκτέλεσης εργασιών παράταση ισχύος της οικοδομικής άδειας (18 μήνες). Το ΣΧΟΠ της ΝΑ Ανατ. Αττικής γνωμοδότησε αρνητικά επί της αίτησης αυτής (βλ. πράξη .../21.3.2006), με την αιτιολογία ότι το αίτημα για παράταση ισχύος της .../2001 οικοδ. άδειας σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 1 του ν. 2831/2000 είναι απορριπτέο, διότι μετά την έγκριση της πολ. μελέτης της ΠΕ 11, απαγορεύεται η χρήση αποθήκης. Εν συνεχεία, εκδόθηκε η .../12.5.2006 απόφαση του Νομάρχη Ανατ. Αττικής, που απέρριψε το αίτημα παράτασης της ισχύος της άδειας με την αυτή αιτιολογία. Κατά της τελευταίας αυτής απόφασης η εφεσίβλητη εταιρεία άσκησε αίτηση ακυρώσεως, με την οποία προέβαλε, πλην άλλων, ότι η ως άνω νομαρχιακή απόφαση είναι μη νόμιμη, διότι, ανεξαρτήτως της δεκαοκτάμηνης διακοπής εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών και της αδυναμίας της εφεσίβλητης, συνεπεία της διακοπής, να εκτελέσει το έργο εντός της πρώτης τετραετίας ισχύος της άδειας, η ανωτέρω αίτηση ήταν καθ' όλα νόμιμη και έπρεπε να γίνει δεκτή σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 1 έως 3 του ν. 2831/2000 σε συνδυασμό με το άρθρο 334 παρ. 2 και 7 ΚΒΠΝ. Με την εκκαλούμενη απόφαση η αίτηση ακυρώσεως της εφεσίβλητης έγινε δεκτή και ακυρώθηκε η .../12.5.2006 απόφαση του Νομάρχη Ανατ. Αττικής. Ειδικότερα, το δικάσαν εφήρμοσε τις διατάξεις των άρθρων 6 (παρ. 1 και 7) του από 8-13.7.1993 πδ/τος (άρθρο 334 του ΚΒΠΝ), 26 (παρ. 1 περ. α', 3, 4 και 6) του ν. 2831/2000 και 23 (παρ. 5) του ν. 3212/2003 καθώς και τις σχετικές διατάξεις της απόφασης του Γ.Γ. με την οποία εγκρίθηκε η πολ. μελέτη της ΠΕ 11 (Δ' 764/2005), δέχθηκε δε ότι η αιτιολογία της νομαρχιακής απόφασης δεν είναι νόμιμη, διότι, κατά τα αναφερόμενα ρητώς στο άρθρο 26 παρ. 1 του ν. 2831/2000, σε περίπτωση που τροποποιούνται οι γενικές ή οι ειδικές πολεοδομικές διατάξεις εφαρμόζονται οι προϊσχύουσες διατάξεις, αν πριν από τη θέσπιση των διατάξεων αυτών είχε εκδοθεί και εξακολουθούσε να ισχύει νόμιμη άδεια οικοδομής, χωρίς να τίθεται οποιαδήποτε άλλη προϋπόθεση. Περαιτέρω, το δικάσαν έκρινε, αποδεχόμενο την ερμηνεία που είχε διατυπώσει και η Διεύθυνση Οικοδομικών και Κτιριοδομικών Κανονισμών (ΔΟΚΚ - ΥΠΕΧΩΔΕ) στο .../9.2.2004 έγγραφό της προς τη ΝΑ Ανατ. Αττικής, ότι οι διατάξεις της παρ. 3 της απόφασης 366/2004 της Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, με την οποία τροποποιήθηκε το ΓΠΣ του Δήμου Αχαρνών, αντιστρατεύονται τις

διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 και είναι ανεφάρμοστες, ενώ δεν παρέθεσε ρητή σκέψη για τη ρύθμιση της πολ. μελέτης που απαγόρευε τη συγκεκριμένη χρήση.

13. Επειδή, με την υπό κρίση έφεση προβάλλεται ότι έσφαλε το δικάσαν, διότι: α) οι διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, όπως τροποποιήθηκαν με την παρ. 1 του άρθρου 12 του ν. 3212/2003, έχουν εφαρμογή ως γενικός κανόνας, ελλείψει ειδικότερων διατάξεων του ΓΠΣ, β) το ΓΠΣ του Δήμου Αχαρνών περιλαμβάνει διατάξεις, οι οποίες, ως μεταγενέστερες και ειδικότερες, υπερισχύουν των διατάξεων του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, καθόσον έχουν ως εξουσιοδοτικό έρεισμα τις διατάξεις του ν. 1337/1983 και του άρθρου 4 του ν. 2508/1997 και γ) στην προκειμένη περίπτωση η χρήση της εμπορικής αποθήκης δεν επιτρέπεται από το ΓΠΣ, εν πάση δε περίπτωση η εν λόγω χρήση δεν επιτρέπεται μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης της ΠΕ 11 και, συνεπώς, δεν ήταν κατά νόμον δυνατή η αναθεώρηση της .../2001 οικοδομικής αδείας για την παράταση της ισχύος της. Σύμφωνα, όμως, με όσα προεκτέθηκαν (ανωτ. σκ. 10), το δικάσαν ορθώς ερμήνευσε τις διατάξεις του άρθρου 26 (παρ. 1 περ. α') του ν. 2831/2000 και έκρινε ως αντίθετη προς τις διατάξεις αυτές την παρ. 3 της υπα 366/2004, η οποία απαγόρευσε τη συγκεκριμένη χρήση («αποθήκη») ακόμη και για οικοδομική άδεια που είχε εκδοθεί σε χρόνο που επιτρεπόταν η χρήση αυτή. Αλλωστε, τόσο η ρύθμιση της παρ. 3 της υπα 366/2004 όσο και η απαγόρευση της χρήσης «αποθήκης» που επιβλήθηκε μεταγενεστέρως με την πολεοδομική μελέτη της ΠΕ 11 δεν είχαν εφαρμογή για την εκτέλεση της 299/2001 οικοδομικής άδειας, δεδομένου ότι, ως προς το ζήτημα της εκτέλεσης των οικοδομικών αδειών που είχαν ήδη εκδοθεί, οι σχετικές ρυθμίσεις των πράξεων αυτών θεσπίσθηκαν κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 26 (παρ. 1 περ. α') του ν. 2831/2000, με τις οποίες οριοθετείται το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να κινείται ο κανονιστικός νομοθέτης κατά τη θέσπιση διατάξεων μεταβατικού χαρακτήρα, σε περίπτωση μεταβολής του πολεοδομικού καθεστώτος ή του καθεστώτος των χρήσεων γης μιας περιοχής. Συνεπώς, μη νομίμως ο Νομάρχης Ανατολικής Αττικής αρνήθηκε την παράταση της ισχύος της .../2001 οικοδομικής άδειας της εφεσίβλητης, όπως σωστά έκρινε το δικάσαν, αν και με εν μέρει διαφορετική αιτιολογία, οι ανωτέρω δε λόγοι εφέσεως είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, οι λόγοι εφέσεως είναι βάσιμοι, προεχόντως, διότι οι επίμαχες διατάξεις του ΓΠΣ και της πολεοδομικής μελέτης της ΠΕ 11 του Δήμου Αχαρνών δεν αντιβαίνουν στο άρθρο 26 (παρ. 1) του ν. 2831/2000, αφού, κατά τα εκτεθέντα, οι διατάξεις αυτές του νόμου έχουν διαφορετικό πεδίο εφαρμογής και εφαρμόζονται υπό την προϋπόθεση ότι το ΓΠΣ ή η πολ. μελέτη δεν περιέχει αυτοτελή σχετική ρύθμιση μεταβατικού χαρακτήρα, περαιτέρω δε, υπό την ερμηνευτική εκδοχή που δέχεται η κρατήσασα γνώμη για την έννοια και το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 26 (παρ. 1 περ. α') του ν. 2831/2000, οι διατάξεις αυτές προσκρούουν στο άρθρο 24 (παρ. 1 και 2) του Συντάγματος και δεν μπορεί να τύχουν εφαρμογής. Τέλος, κατά τη γνώμη του Παρέδρου Δ. Βασιλειάδη, το δικάσαν έσφαλε και ως προς την ερμηνεία της παρ. 7 του άρθρου 334 του ΚΒΠΝ, διότι η διάταξη αυτή αναφέρεται αποκλειστικά σε «διακοπή εργασιών» και η εφαρμογή της, δηλαδή η παράταση της ισχύος της οικοδομικής άδειας για λόγους ανωτέρας βίας κ.λπ., προϋποθέτει, πάντως, την έναρξη οικοδομικών εργασιών.

Διατακτικό: Απορρίπτει την έφεση.