



Χρήστος Μπουκώρος

Βουλευτής Μαγνησίας Νέας Δημοκρατίας

ΕΡΩΤΗΣΗ

Προς τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Θέμα: «Άμεση ανάγκη εγκυκλίου για αναγνώριση δημοτικών οδών»

Κύριε Υπουργέ,

αφορμή της παρούσας ερώτησης είναι η τελευταία υπ' αριθμόν 176/2023 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία δημιουργεί μείζονα προβλήματα στην εκτός ορίων δόμηση σε άρτια και οικοδομήσιμα γήπεδα άνω των τεσσάρων στρεμμάτων.

Όπως υποστηρίζουν αρκετοί νομικοί στη χώρα μας, από την αρχή συστάσεως του Ελληνικού Κράτους, δεν υπάρχει μία ολιστική αντιμετώπιση της εκτός σχεδίου δόμησης, με χρήσεις γης και καταγραφής του οδικού δικτύου με παράλληλη έκδοση διοικητικών πράξεων που να διαπιστώνουν την ύπαρξη και αναγνώριση του οδικού δικτύου, ώστε οι δρόμοι αυτοί να θεωρούνται κοινόχρηστοι και να δύναται ο πολίτης να εκδίδει άδειες δόμησης, σύμφωνα με τις πολεοδομικές διατάξεις. Μάλιστα στις οικείες νομικές διατάξεις υπάρχει κενό νόμου για τα όργανα που έχουν αρμοδιότητα να διαπιστώνουν την ύπαρξη και αναγνώριση της κοινοχρησίας των δρόμων αυτών, στην εκτός σχεδίου δόμηση περιοχή. Το κενό αυτό, σε συνδυασμό με την πολυνομία των πολεοδομικών διατάξεων, λαμβάνοντας μάλιστα υπόψιν ότι ακόμη και σήμερα για την αναγνώριση ενός δρόμου ως δημοτικού-κοινόχρηστου στην εκτός σχεδίου περιοχή, πρέπει, εν έτη 2023, να ανατρέξουμε στις διατάξεις του πανδέκτη του βυζαντινού δικαίου, οι οποίες αποτελούν κωδικοποίηση των Νεαρών του Ιουστινιανού (!) από το νομομαθή Αρμενόπουλο, ο οποίος κωδικοποίησε τη νομοθεσία το έτος 1130 και ισχύει δυστυχώς μέχρι και σήμερα, έρχεται να επιταθεί με την πρόσφατη υπ' αριθμόν 176/2023 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας που απαξιώνει περιουσίες και ακυρώνει συμφωνίες και συμβόλαια, καθώς πλέον επιτάσσει όλα τα ακίνητα στην εκτός σχεδίου περιοχή έστω κι αν έχουν εμβαδόν άνω των 4000 τ.μ ,προϋφιστάμενα της ισχύος του άρθρου 10 παρ. 1 του ν. 3212/2003, να έχουν πρόσοψη 25 μέτρων σε δημοτικό δρόμο, ενώ μέχρι σήμερα, για ακίνητα που είχαν δημιουργηθεί από την ισχύ του νόμου αυτού αρκούσε να έχουν ελάχιστο εμβαδόν 4000 τ.μ, ανεξαρτήτως προσόψεως σε κοινόχρηστο δρόμο. Σε κάθε δε περίπτωση είναι αναχρονιστικό, σε ένα σύγχρονο ευρωπαϊκό κράτος δικαίου, που ως μερικότερη έκφανση του οποίου είναι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου, να ανατρέχουμε στις ιστορικές αυτές διατάξεις. Μας παραπέμπει δε αυτό σε άλλες εποχές όταν με τη δημιουργία του Ελληνικού Κράτους η αντιβασιλεία του Όθωνα εξέδωσε το βασιλικό διάταγμα «Περί πολιτικού νόμου της 23^{ης} Φεβρουαρίου /7^η Μαρτίου 1835», όπου σύμφωνα με το άρθρο 1 «Οι πολιτικοί νόμοι των βυζαντινών αυτοκρατόρων οι περιεχόμενοι εις την εξάβιβλον του Αρμενόπουλου θέλουν ισχύει μέχρις ου δημοσιευθή ο πολιτικός κώδιξ του οποίου την σύνταξιν διετάξαμεν». Ο πολιτικός αυτός νόμος στην Ελλάδα που είναι ο Αστικός Κώδικας, δημοσιεύθηκε στις 23-2-1946, εκατόν έντεκα χρόνια μετά!

Κατά συνέπεια από την ανωτέρω απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι Υπηρεσίες Δόμησης απαιτούν από τους πολίτες για την έκδοση των αδειών δόμησης να υπάρχει πρόσοψη σε κοινόχρηστο δημοτικό δρόμο. Η διαπίστωση όμως της κοινοχρησίας είναι αδύνατη ή ευχερώς δύσκολη, διότι δεν υπάρχει καταγεγραμμένο και νομικά διαπιστωμένο, με πράξεις της διοίκησης, οδικό δίκτυο.

Η μέχρι τώρα πρακτική ήταν ότι για τη διαπίστωση της κοινοχρησίας ενός δρόμου η αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία θα κρίνει ad hoc την κάθε περίπτωση, σύμφωνα με τα στοιχεία που θα προσάγει ο ενδιαφερόμενος πολίτης. Στην εκτός σχεδίου δόμηση οι περισσότεροι οδοί έχουν διανοιχθεί μετά το έτος 1970, όταν και άρχισε η μεταφορά των αγροτικών προϊόντων να γίνεται δια τροχήλατων μέσων. Οι περισσότεροι μάλιστα διανοίχθηκαν και διαπλατύνθηκαν επί υφισταμένων ατραπών (μονοπατιών). Οι δρόμοι αυτοί όμως δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αναγνωρισμένοι δημοτικοί δρόμοι, καθώς εκλείπουν εκείνες οι διοικητικές διαπιστωτικές πράξεις. Μάλιστα στην προσπάθεια πολλών Δήμων να προβούν σε έκδοση τέτοιων πράξεων η Αποκεντρωμένη Διοίκηση έχει αποφανθεί ότι «Η διαδικασία της αναγνώρισης δημοτικών δρόμων με Απόφαση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μετά από γνώμη του αρμοδίου ΣΥ.ΠΟ.ΘΑ της παρ. 2 του άρθρου 1 του ΠΔ 24/31-05-1980 αφορά αποκλειστικά στην αναγνώριση δημοτικών οδών ως κύριων ή μοναδικών και όχι στο χαρακτηρισμό τους ως δημοτική κλπ. Η απόκτηση του ιδιαίτερου γνωρίσματος μιας οδού ως δημοτική αποτελεί πραγματικό ζήτημα, διότι δεν προβλέπεται ειδική διαδικασία χαρακτηρισμού οδών ως δημοτικών σύμφωνα με την Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η έννοια του κοινοχρήστου δρόμου του Προεδρικού Διατάγματος της 24-31-5-1985 θα καθοριστεί με Π/Δ της παραγράφου 15 του άρθρου 20 του Ν.3937/2011, όπως αυτή τροποποιήθηκε με την παρ. 19 του άρθρου 28 του Ν.4280/2104. που όμως, «χωρίς αυτό να προκαλεί έκπληξη», δεν έχει εκδοθεί μέχρι σήμερα».

Η έλλειψη έκδοσης του ανωτέρω Προεδρικού Διατάγματος σε συνδυασμό με την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, με αφορμή την οποία κατατίθεται η συγκριμένη ερώτηση, και επιπλέον η κατάργηση των ορίων οικισμών στην περιοχή του Πηλίου, αλλά και σε ακόμη 27 περιφερειακές ενότητες της χώρας μας, αν είμαι σωστά ενημερωμένος, οδηγεί στη μη δυνατότητα των Υπηρεσιών Δόμησης για τη διαπίστωση της κοινοχρησίας των οδών και ως εκ τούτου στη μη έκδοση οικοδομικών αδειών με αποτέλεσμα να υπάρχει αναστολή κάθε οικοδομικής δραστηριότητας, υποβάθμιση της περιουσίας των κατοίκων και κάθε περαιτέρω οικονομικής ανάπτυξης, καθώς δεν μπορούν να γίνουν πωλήσεις ακινήτων για τουριστική ανάπτυξη, ούτε να εκδοθούν άδειες δόμησης ακόμη και για στεγαστικές ανάγκες.

Όπως αντιλαμβάνεστε κύριε Υπουργέ οι συγκεκριμένες εξελίξεις θίγουν τον πυρήνα βασικών ατομικών δικαιωμάτων των κατοίκων Πηλίου και ακόμη περισσότερων περιοχών της χώρας επί σειρά ετών δημιουργώντας ζοφερές κοινωνικές και οικονομικές καταστάσεις. Είναι επείγουσα ανάγκη να δοθεί λύση στο ζήτημα της καταγραφής και της κοινοχρησίας δημοτικών δρόμων και οι προτάσεις φορέων μηχανικών, δικηγόρων και κατοίκων περιοχής συγκλίνουν στα παρακάτω συμπεράσματα και προτάσεις.

Το Υπουργείο σας, δια της υπ' αριθμόν ΑΠ.ΥΠΕΝ/53355/1219/26-5-2022 αποφάσεώς σας, καθόρισε τις "Τεχνικές προδιαγραφές, κριτήρια και προϋποθέσεις για τη σύνταξη των μελετών καταγραφής του υπάρχοντος οδικού δικτύου της χώρας, ανά Δημοτική Ενότητα (ΔΕ) στις περιοχές εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων, εκτός των ορίων των οικισμών των νομίμως υφισταμένων προ του έτους 1923 και των οικισμών μέχρι 2000 κατοίκους."

Όμως η μελέτη του οδικού αυτού δικτύου από τους Δήμους απαιτεί μεγάλο χρονοβόρο και οικονομικό κόστος και θα πρέπει να επιτείνουμε και να επιταχύνουμε την ολοκλήρωση της καταγραφής και της διαπίστωσης του δικτύου αυτού, με την οικονομική ενίσχυση των Δήμων για τη σύνταξη των μελετών αυτών. Αυτό όμως απαιτεί και κατάλληλο και εξειδικευμένο προσωπικό, το οποίο δυστυχώς οι μικροί Δήμοι, πλην των Μητροπολιτικών στερούνται. Ως εκ τούτου θα πρέπει να υπάρχει διοικητική και τεχνική υποστήριξη των Δήμων αυτών, από άλλες δομές και σε καμία περίπτωση από τους Μητροπολιτικούς Δήμους, διότι αυτοί ήδη είναι επιβαρυνμένοι με το προϋφιστάμενο έργο. Άρα θα πρέπει να υπάρξει κεντρικός σχεδιασμός προκήρυξης των μελετών και εν συνεχεία παρακολούθησης και ολοκλήρωσής τους.

Μέχρι όμως να συνταχθούν οι μελέτες αυτές, που απαιτούν σπουδή και χρόνο, θα πρέπει να βρεθεί μία λύση, ώστε να μην υπάρχει αναστολή έκδοσης οικοδομικών αδειών και αναστολή πάσας οικονομικής δραστηριότητας και βιώσιμης ανάπτυξης, με την έκδοση διευκρινιστικών εγκυκλίων από το υπουργείο σας. Ειδικότερα επί του θέματος αυτού:

1. Λόγω ακριβώς των νομικών αυτών κενών και ελλείψεων κατά καιρούς το υπουργείο σας έχει εκδώσει εγκυκλίους που αντιμετωπίζουν το θέμα αυτό, ώστε να υπάρχει συνέχιση έκδοσης οικοδομικών αδειών. Συγκεκριμένα έχουν εκδοθεί, ως οι ποιά χαρακτηριστικές και χρήσιμες:

- (Εγγραφο-1256/1-3-05 Εγγρ-1256/05
Εφαρμογή του Αρθ-10 παρ.1 του Ν-3212/03 και διευκρινίσεις σχετικά με τους
κοινόχρηστους δρόμους σε εκτός σχεδίου περιοχή

(εφαρμογή της διάταξης του Αρθ-1 παρ.1α ΠΔ/24-5-85 (ΦΕΚ-270/Δ/85) ελάχιστο πρόσωπο εξασφάλιση της αρτιότητας των εκτός σχεδίου γηπέδων, που δημιουργούνται από κατάτμηση ή από συνένωση μη αρτίων, απαίτηση προσώπου και σε περιοχές ΖΟΕ Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου)

- Εγκύκλιος-472/14: με την οποία δίνονται διευκρινίσεις για τον χαρακτηρισμό οδού ως δημοτικής - αρμοδιότητα. Συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων, αναφέρεται ότι δημοτικοί οδοί θεωρούνται οι αναγνωρισμένοι ως τέτοιοι μέχρι σήμερα καθώς και όλοι οι δρόμοι εντός σχεδίου πόλεως, εντός ορίων οικισμού καθώς επίσης και αυτοί που εξυπηρετούν ανάγκες του Δήμου ή και συντηρούνται από αυτόν και σε εκτός σχεδίου περιοχές. Επιπλέον έχουν εκδοθεί οι Έγγραφο-84961/99, Εγκύκλιος-22/01, Έγγραφο-29656/06, Έγγραφο-27511/06 (ΔΟΚΚ).

Λόγω όμως αυτής της πανσπερμίας εγκυκλίων, οι οποίες έρχονται να καλύψουν το αδικαιολόγητο μέχρι στιγμής, νομοθετικό κενό της επίλυσης του προβλήματος σε συνδυασμό με τις πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις, δημιουργείται σύγχυση τόσο στους αρμοδίους υπαλλήλους που έρχονται να εφαρμόσουν κι αυτοί δεν ξέρουν ακριβώς τι, όντες εκτεθειμένοι, όσο και στους ιδιώτες μηχανικούς και στους διοικούμενους που έχει κλονιστεί παντελώς η εκ του συντάγματος δικαιολογημένη εμπιστοσύνη τους προς το Κράτος.

Για τους λόγους αυτούς προτείνω την άμεση έκδοση διευκρινιστικής εγκυκλίου προς τις Υπηρεσίες Δόμησης, που θα παρέχονται διευκρινίσεις ως προς το μείζον θέμα της απόκτησης της ιδιότητας της κοινοχρησίας μίας οδού στην εκτός σχεδίου δόμησης περιοχή και της εφαρμογής για την έκδοση οικοδομικών αδειών μέχρι την πλήρη καταγραφή και βεβαίωση με ΦΕΚ της κοινοχρησίας των οδών.

Στην εγκύκλιο αυτή, είναι αναγκαίο να συμπεριληφθούν οι μέχρι τώρα κατευθύνσεις και οδηγίες των προγενεστέρων εγκυκλίων, δυνάμει των οποίων μάλιστα έχουν εκδοθεί ήδη χιλιάδες οικοδομικές άδειες και επιπλέον είναι επίσης αναγκαίο να συμπεριληφθούν, εκτός των άλλων και οι κατωτέρω επισημάνσεις και προσθήκες:

1. Ότι θα λαμβάνονται υπόψιν οι καταγεγραμμένοι και αποτυπωμένοι δρόμοι του Ελληνικού Κτηματολογίου, είτε πρόκειται κατά το στάδιο της προσωρινής ανάρτησης ή προανάρτησης, όπου θα προσκομίζεται απόσπασμα του αναρτημένου ορθοφωτοχάρτη με βεβαίωση μηχανικού.

2. Οι δρόμοι που εξυπηρετούν ανάγκες του Δήμου ή και συντηρούνται από αυτόν σε εκτός σχεδίου περιοχές, ανεξαρτήτως χρόνου δημιουργίας τους, οι οποίοι έχουν δημιουργηθεί από τις τεχνικές υπηρεσίες ΟΤΑ, Ν.Π.Δ.Δ, Ν.Π.Ι.Δ και δημοσίου, έχουν ασφαλοστρωθεί με μελέτες ή έχουν επικαλυφθεί με τσιμέντο από τις υπηρεσίες των Δήμων με ανάθεση ή αυτεπιστασία και χωρίς ειδική προς τούτο μελέτη, καθώς κάτι τέτοιο δεν απαιτείται, αφού αρκεί μία τεχνική περιγραφή. Προς τούτο θα εκδίδει βεβαίωση η οικεία τεχνική υπηρεσία των ΟΤΑ, περί της υφισταμένης κατάστασης. Όσον αφορά τους δρόμους που δημιουργούνται από αναδασμούς κλπ δεν τίθεται κανένα θέμα, καθώς αυτοί προκύπτουν από μελέτη του ίδιου του αναδασμού .

3. Οι αγροτικοί, χωμάτινοι, δρόμοι οι οποίοι συντηρούνται από τις οικείες υπηρεσίες των Δήμων και οι οποίοι συνδέουν διάφορες αγροτικές περιοχές που οδηγούν σε κεντρικά αναγνωρισμένα δίκτυα δρόμων(αναγνωρισμένοι δρόμοι με ΦΕΚ, κύριοι, δευτερεύοντες, επαρχιακοί κλπ) καθώς και αυτοί που οδηγούν στις ακτές, καθώς υπάρχει αυτή η δυνατότητα δυνάμει της διάταξης του άρθρου 28 του Ν.1337/1983. Προς τούτο θα εκδίδεται βεβαίωση από τις οικείες υπηρεσίες των ΟΤΑ, ότι οι δρόμοι αυτοί είναι μέχρι σήμερα σε κοινή χρήση.

4. Θα μπορούσε ακόμη και η προσκόμιση όμορων ιδιοκτητών που εφάπτονται επί των δρόμων αυτών, ότι ο εν λόγω δρόμος έχει αφεθεί σε κοινή χρήση και διέρχεται απεριόριστος αριθμός προσώπων δι' αυτών, καθώς τα τελευταία έτη ειδικά η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων άγει στο δικανικό συλλογισμό της έννομης συνέπειας ότι «η κτήσης της ιδιότητας εδαφικής λωρίδας ως δημοτικής οδού και δη κοινόχρηστου πράγματος μπορεί να θεμελιωθεί και εκ της μακροχρόνιας χρήσης της από ευρύ κοινό με την ανοχή ή τη συναίνεση του κυρίου αυτής κατ' εφαρμογή του άρθρου 281 ΑΚ(όπως η πρόσφατη απόφαση Πολυμελούς Πρωτοδικείου Κεφαλληνίας 10/2022).

Κατόπιν τούτων,

Ερωτάται ο κ. Υπουργός

1) Αν προτίθεται να εκδώσει άμεσα διευκρινιστική εγκύκλιο η οποία θα επιλύει το ζήτημα της κοινοχρησίας των δημοτικών οδών προκειμένου οι Υπηρεσίες Δόμησης να εκδίδουν οικοδομικές άδειες στα άρτια και οικοδομήσιμα οικοπέδα άνω των 4000 τετραγωνικών μέτρων σύμφωνα με τις πολεοδομικές διατάξεις.

2) Η μακροσκελής ερώτηση προϊόν συνεργασίας μου με φορείς και πολίτες περιγράφει το πρόβλημα και προτείνει ορισμένες λύσεις προσωρινού χαρακτήρα προκειμένου να αποφευχθούν ευρείας κλίμακας κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων, όπως η ακύρωση συμφωνιών αγοράς, παρεμπόδιση ικανοποίησης στεγαστικών αναγκών και πλήθος άλλων.

Επιπλέον, και με δεδομένο ότι υπάρχει η εκτίμηση το ζήτημα του χαρακτηρισμού δημοτικών και αγροτικών οδών ότι δεν πρόκειται να αντιμετωπιστεί με τα επερχόμενα τοπικά πολεοδομικά σχέδια στα νησιά των Βορείων Σποράδων, στο Πήλιο αλλά και σε εκατοντάδες άλλες περιοχές της χώρας, προτίθεστε να αναλάβετε νομοθετική πρωτοβουλία που θα ξεκαθαρίσει άπαξ και δια παντός το ζήτημα του χαρακτηρισμού δημοτικών και αγροτικών οδών ώστε σε συνδυασμό με τα υπόλοιπα γεωχωρικά εργαλεία όπως Κτηματολόγιο, δασικοί χάρτες, τοπικά πολεοδομικά σχέδια να μπει επιτέλους μία κάποια τάξη 200 και πλέον χρόνια μετά την απελευθέρωση της Ελλάδας από τον τουρκικό ζυγό;

3) Αν δεν εκδοθεί άμεσα εγκύκλιος σε συνδυασμό και με τους περιορισμούς στην κατά παρέκκλιση στις εκτός ορίων δόμηση που ήδη έχει νομοθετηθεί από τη σημερινή Κυβέρνηση θα πρόκειται ουσιαστικά για μία πολύχρονη βίαιη και με απεριορίστες συνέπειες διακοπή συνολικά της δόμησης στις εκτός ορίων περιοχές. Πώς σκέφτεστε να το αντιμετωπίσετε;

Αθήνα, 23 Φεβρουαρίου 2023

Ο ΕΡΩΤΩΝ ΒΟΥΛΕΥΤΗΣ

ΧΡΗΣΤΟΣ ΜΠΟΥΚΩΡΟΣ