Αριθμός 1992/2020

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

airetos.gr

ΤΜΗΜΑ Δ΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 22 Σεπτεμβρίου 2020, με την εξής σύνθεση: Μ. Καραμανώφ, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Δ΄ Τμήματος, Β. Κίντζιου, Χρ. Σιταρά, Σύμβουλοι, Χρ. Μπολόφη, Ο. Νικολαράκου, Πάρεδροι. Γραμματέας η Ι. Παπαχαραλάμπους, Γραμματέας του Δ΄ Τμήματος.

Για να δικάσει την από 7 Ιουλίου 2020 αίτηση:

του ....., ο οποίος δεν παρέστη, αλλά ο δικηγόρος που υπογράφει την αίτηση νομιμοποιήθηκε με συμβολαιογραφικό πληρεξούσιο,

κατά των Υπουργών: 1. Προστασίας του Πολίτη, ο οποίος παρέστη με τον Ιωάννη Καλαμάρα, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ο οποίος κατέθεσε δήλωση, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ν. 4509/2017, περί μη εμφανίσεώς του, 2. Υγείας, ο οποίος παρέστη με την Βάια Παπακωνσταντίνου, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία κατέθεσε δήλωση, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ν. 4509/2017, περί μη εμφανίσεώς της, 3. Εσωτερικών, ο οποίος παρέστη με τον Δημήτριο Καμάρη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ο οποίος κατέθεσε δήλωση, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ν. 4509/2017, περί μη εμφανίσεώς του, και 4. Υποδομών και Μεταφορών, ο οποίος παρέστη με την Μαρία Σταμέλου, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία κατέθεσε δήλωση, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ν. 4509/2017, περί μη εμφανίσεώς της,

και κατά του παρεμβαίνοντος Δήμου Αθηναίων, ο οποίος παρέστη με τη δικηγόρο Αναστασία Σίμου ....., που την διόρισε με πληρεξούσιο.

Με την αίτηση αυτή ο αιτών επιδιώκει να ακυρωθεί η υπ' αριθμ. Δ1α/ΓΠ.οικ.31688/21.5.2020 απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Υγείας, Εσωτερικών και Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και οι πράξεις του Δήμου Αθηναίων με τις οποίες υλοποιείται η εν λόγω Κ.Υ.Α..

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της εισηγήτριας, Παρέδρου Χρ. Μπολόφη.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε την πληρεξουσία του παρεμβαίνοντος Δήμου, η οποία ζήτησε την απόρριψη της υπό κρίση αιτήσεως.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο ν Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως καταβλήθηκε το νόμιμο παράβολο (340051514950 0904 0042/6.7.2020 κωδικός πληρωμής ηλεκτρονικού παραβόλου).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της Δ1α/ΓΠ.οικ.31688/21.5.2020 (Β΄ 1970) απόφασης των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Υγείας, Εσωτερικών και Υποδομών και Μεταφορών, η οποία φέρει τον τίτλο «Επιβολή προσωρινών κυκλοφοριακών μέτρων και ρυθμίσεων στην περιοχή του Κέντρου της Αθήνας προς αντιμετώπιση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19».

3. Επειδή, ειδικότερα, στο άρθρο μόνο («Περιορισμός κυκλοφορίας οχημάτων και αύξηση χώρου για την εξυπηρέτηση των πεζών») της προσβαλλόμενης κοινής υπουργικής απόφασης, προβλέπονται τα εξής: «1. Για επιτακτικούς λόγους αντιμετώπισης σοβαρού κινδύνου δημόσιας υγείας που συνίστανται στη μείωση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, επιβάλλεται ως μέτρο πρόληψης και για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα, ο προσωρινός περιορισμός της κυκλοφορίας οχημάτων στην περιοχή του Κέντρου της Αθήνας. Ο περιορισμός του προηγούμενου εδαφίου εφαρμόζεται στην Πλάκα, στην περιοχή που οριοθετείται από τις οδούς Μητροπόλεως-Ερμού-Αθηνάς-Σταδίου-Μητροπόλεως και στο τμήμα της οδού Ερμού από την οδό Αθηνάς ως την οδό Αγ. Ασωμάτων. Η οδός Σταδίου παραμένει σε κυκλοφορία στο σύνολό της. 2. Ο περιορισμός της παρ. 1 δεν καταλαμβάνει μέλη της Κυβέρνησης, Υφυπουργούς, Γενικούς Γραμματείς, Ειδικούς Γραμματείς και Υπηρεσιακούς Γραμματείς, Βουλευτές, Δημάρχους, Αντιδημάρχους, Περιφερειάρχες, Αντιπεριφερειάρχες και Συντονιστές Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, για μετακινήσεις που αφορούν την άσκηση των καθηκόντων τους, όσους υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας και τις ένοπλες δυνάμεις, καθώς και το ιατρικό, νοσηλευτικό και παραϊατρικό προσωπικό, το διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό του Υπουργείου Υγείας... . 3. Από τα μέτρα της παρ. 1 εξαιρούνται: α) μετακινήσεις οχημάτων μονίμων κατοίκων των περιοχών εφαρμογής της παρούσας, β) μετακινήσεις οχημάτων από και προς νομίμως λειτουργούντες

χώρους στάθμευσης, γ) μετακινήσεις επαγγελματικών οχημάτων (ΤΑΧΙ) μόνο για επιβίβαση ή αποβίβαση, δ) τα μέσα μαζικής μεταφοράς. Για τις μετακινήσεις των περ. α) και β), ο πολίτης πρέπει να φέρει υποχρεωτικά μαζί του την αστυνομική του ταυτότητα ή διαβατήριο. Ο τρόπος ελέγχου ή/και το αποδεικτικό συνδρομής των προϋποθέσεων των περ. α) και β) καθορίζονται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων. 4. Στις περιοχές της παρ. 1 επιτρέπεται κατ' εξαίρεση η τροφοδοσία ... . 5. Για επιτακτικούς λόγους αντιμετώπισης σοβαρού κινδύνου δημόσιας υγείας που συνίστανται στη μείωση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID -19, επιβάλλονται ως μέτρα πρόληψης και για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα, προσωρινά κυκλοφοριακά μέτρα και ρυθμίσεις αύξησης του χώρου για την εξυπηρέτηση των πεζών και των μετακινούμενων με ήπιες μορφές μετακίνησης στην περιοχή του Κέντρου της Αθήνας και ειδικότερα επί των οδών Ελευθερίου Βενιζέλου (Πανεπιστημίου), Φιλελλήνων, Βασιλίσσης Όλγας, Ηρώδου Αττικού και Σταδίου (από την οδό Καραγιώργη Σερβίας έως την οδό Μητροπόλεως). 6. Αρμόδια αρχή για τη διασφάλιση της εφαρμογής της παρούσας, τη διαπίστωση των παραβάσεων και την επιβολή των προβλεπόμενων διοικητικών κυρώσεων είναι η Δημοτική Αστυνομία … . 7. Οι προβλέψεις της παρούσας ισχύουν για χρονικό διάστημα τριών (3) μηνών από τη δημοσίευσή της [21.8.2020]. Δίδεται η δυνατότητα παράτασης για άλλους τρεις μήνες, κατόπιν εισήγησης του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών… .».

4. Επειδή, μετά την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως και κατά τη λήξη της ισχύος, στις 21.8.2020, της ήδη προσβαλλόμενης κοινής υπουργικής αποφάσεως, εξεδόθη η 179/21.8.2020 (Β΄ 3481) απόφαση του Υφυπουργού Υποδομών και Μεταφορών, κατ' υπεξουσιοδότηση της προαναφερόμενης παρ. 7 του άρθρου μόνου της προσβαλλόμενης απόφασης. Στο άρθρο μόνο της νεότερης αυτής υπουργικής αποφάσεως προβλέπεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση «παρατείνεται από τη λήξη της, για χρονικό διάστημα τριών (3) μηνών, ήτοι έως τις 21 Νοεμβρίου 2020». Και ναι μεν, όπως αναφέρεται στο προοίμιό της, ελήφθη υπόψη η 436/27.7.2020 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων, με την οποία θεσπίσθηκαν κυκλοφοριακές ρυθμίσεις στις περιοχές των επίμαχων παρεμβάσεων και εγκρίθηκε ο τρόπος ελέγχου και απόδειξης συνδρομής των προϋποθέσεων εξαίρεσης από τα θεσπιζόμενα με την προσβαλλόμενη απόφαση μέτρα· εντούτοις, εφόσον με τη νεότερη αυτή απόφαση παρατείνεται, και μόνον, η ισχύς της ήδη προσβαλλόμενης κοινής υπουργικής αποφάσεως έως τις 21.11.2020, και δεν πρόκειται περί νέας αποφάσεως που αντικαθιστά την προσβαλλόμενη, δεν τίθεται ζήτημα κατάργησης της δίκης κατ’ άρθρο 32 παρ.2 του π.δ/τος 18/1989, αλλά η απόφαση αυτή πρέπει να θεωρηθεί ως συμπροσβαλλόμενη με την υπό κρίση αίτηση (βλ. ΣτΕ 1296/2020, σκ. 1, πρβλ. επίσης ΣτΕ 448/2020 σκ. 11, 2832/2019 σκ. 3, 1805/2018 σκ. 6).

5. Επειδή, όπως προκύπτει από το παρατιθέμενο ανωτέρω περιεχόμενο των προσβαλλόμενων αποφάσεων, οι επιχειρούμενες με αυτές κυκλοφοριακές παρεμβάσεις καταλαμβάνουν ένα σημαντικό μέρος του Κέντρου της Αθήνας, κατατείνουν δε σε αλλαγές ως προς την πρόσβαση και την κυκλοφορία σε αυτό καθώς και τη διέλευση από αυτό, οι οποίες θα έχουν προδήλως επιπτώσεις στους κατοίκους του Δήμου. Υπό τα δεδομένα αυτά, με έννομο συμφέρον ασκεί την κρινόμενη αίτηση ο αιτών, ο οποίος, όπως αναφέρει στο δικόγραφο, είναι κάτοικος Αθηνών (επί της οδού .....), με την δε Π4323/2.9.2020 αίτησή του προς το Δικαστήριο προσκομίζει στοιχεία (εκκαθαριστικό εφορίας και άδεια κυκλοφορίας μοτοσικλέτας) που αποδεικνύουν την ιδιότητα αυτή (πρβλ. ΟλΣτΕ 2152/2015), και προβάλλει, μεταξύ άλλων, ότι με τις προσβαλλόμενες αποφάσεις αποθαρρύνεται η χρήση δικύκλων, η οποία συμβάλλει στην εξοικονόμηση χώρου και την αποσυμφόρηση του Κέντρου, αφού οι προβλεπόμενοι στις αποφάσεις αυτές περιορισμοί επιβάλλονται αδιακρίτως τόσο στα αυτοκίνητα όσο και στα δίκυκλα.

6. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση δεν προσβάλλεται συγκεκριμένη πράξη του Δήμου Αθηναίων, αλλά, όλως αορίστως, ζητείται και η ακύρωση «των πράξεων του Δήμου Αθηναίων, με τις οποίες υλοποιείται η ως άνω Κ.Υ.Α.». Συνεπώς, ο Δήμος Αθηναίων δεν νομιμοποιείται μεν παθητικώς στην παρούσα δίκη, με προφανές, όμως, έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς παρεμβαίνει προς απόρριψη της υπό κρίση αιτήσεως, καθόσον με την (μνημονευόμενη στο προοίμιο της προσβαλλόμενης) 250/11.5.2020 απόφασή του εγκρίθηκε πρόταση για την υλοποίηση σχεδίου σχετικά με τη λήψη των προβλεπόμενων στην προσβαλλόμενη απόφαση μέτρων.

7. Επειδή, οι προσβαλλόμενες αποφάσεις εκδόθηκαν κατ’ επίκληση των εξής νομοθετικών διατάξεων: Α) Του άρθρου πρώτου (ιδίως της περ. (η) της παρ. 2 και της περ. (ε) της παρ. 4 αυτού) της από 25.2.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) «Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού» (Α΄ 42/25.2.2020), η οποία κυρώθηκε από τη δημοσίευσή της με το άρθρο 1 του ν. 4682/2020 (Α΄ 76/3.4.2020). Β) της παρ. 3 του άρθρου εξηκοστού ογδόου της από 20.3.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID -19, τη στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας και τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και τη δημόσιας διοίκησης» (Α΄ 68), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4683/2020 (Α΄ 83). Γ) της παρ. 1 του άρθρου εβδομηκοστού τέταρτου της από 13.4.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις» (Α΄ 84)», η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4690/2020 (Α΄ 104). Ειδικότερα: Α) Το άρθρο πρώτο [υπό τον τίτλο «Μέτρα πρόληψης υγειονομικής παρακολούθησης και περιορισμού της διάδοσης της νόσου»] της από 25.2.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου ορίζει, στην παράγραφο 1, ότι «Προς τον σκοπό της αποφυγής κινδύνου εμφάνισης ή και διάδοσης κορωνοϊού που ενδέχεται να έχουν σοβαρές επιπτώσεις στη δημόσια υγεία, μπορεί να επιβάλλονται μέτρα πρόληψης, υγειονομικής παρακολούθησης, καθώς και περιορισμού της διάδοσης της νόσου». Κατά την παράγραφο 2, τα μέτρα αυτά συνίστανται στην υποχρεωτική επιβολή κλινικών ή εργαστηριακών ελέγχων, υγειονομικής παρακολούθησης φαρμακευτικής αγωγής κλπ προσώπων, για τα οποία υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι μπορεί να μεταδώσουν τον ιό ή προέρχονται από περιοχές όπου έχει παρατηρηθεί μεγάλη διάδοση της νόσου, στον προσωρινό περιορισμό εν όλων ή εν μέρει των αεροπορικών, θαλάσσιων, σιδηροδρομικών ή και οδικών συνδέσεων με χώρες μεγάλης διάδοσης της νόσου, στον προσωρινό περιορισμό της επαφής προσώπων με τρίτα πρόσωπα και στην προσωρινή επιβολή

κατ' οίκον περιορισμού, στην προσωρινή απαγόρευση της λειτουργίας πάσης φύσεως εκπαιδευτικών δομών καθώς και γενικά χώρων συνάθροισης κοινού (θεάτρων, κινηματογράφων, καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος κλπ), και (η περίπτωση που ενδιαφέρει εδώ) «(η) στην προσωρινή επιβολή μέτρων περιορισμού της κυκλοφορίας μέσων μεταφοράς εντός της επικράτειας». Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου πρώτου της ίδιας ως άνω από 25.2.2020 ΠΝΠ, «Τα μέτρα της παραγράφου 2 [και όχι 3, όπως εκ προφανούς παραδρομής αναγράφεται] του παρόντος επιβάλλονται και εξειδικεύονται κατά περίπτωση, δυνάμει απόφασης: α) … ε) των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Υγείας, Εσωτερικών και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Υποδομών και Μεταφορών και Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, μετά από γνώμη της Εθνικής Επιτροπής Προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19 για την επιβολή των μέτρων των περιπτώσεων (ζ) και (η)». Β) Η παράγραφος 3 του άρθρου εξηκοστού ογδόου (το οποίο φέρει τον τίτλο «Πρόσθετα μέτρα αντιμετώπισης του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19») της από 20.3.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου προβλέπει ότι «Για επιτακτικούς λόγους αντιμετώπισης σοβαρού κινδύνου δημόσιας υγείας που συνίστανται στη μείωση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, είναι δυνατόν να επιβάλλονται ως μέτρα πρόληψης και για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα, περιορισμοί ή απαγόρευση της κυκλοφορίας των πολιτών εν όλω ή εν μέρει στην Επικράτεια. Από τα μέτρα του προηγούμενου εδαφίου εξαιρούνται μετακινήσεις των πολιτών για την εξυπηρέτηση ζωτικών προσωπικών ή επαγγελματικών αναγκών τους που δεν μπορούν να ικανοποιηθούν με άλλον τρόπο. Τα μέτρα του προηγουμένου εδαφίου της παρούσας επιβάλλονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Υγείας και Εσωτερικών μετά από γνώμη της Εθνικής Επιτροπής προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι εξαιρέσεις του δευτέρου εδαφίου καθώς και κάθε άλλη αναγκαία ρύθμιση για την εφαρμογή της παρούσας». Γ) Η παράγραφος 1 του άρθρου εβδομηκοστού τετάρτου της από 13.4.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου [με την οποία παράγραφο προστέθηκε παράγραφος 6 στο τέλος του εικοστού τρίτου άρθρου της από 14.3.2020 ΠΝΠ, όπως αυτή συμπληρώθηκε] ορίζει ότι «Ειδικώς στην περίπτωση επιβολής περιορισμών ή απαγόρευσης κυκλοφορίας των πολιτών, σύμφωνα με την παρ. 3 του εξηκοστού ογδόου άρθρου, οι κυρώσεις καθορίζονται με την κοινή απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Υγείας και Εσωτερικών, με την οποία επιβάλλονται τα ανωτέρω μέτρα. Οι ανωτέρω κυρώσεις δύναται να προβλέπουν, κατά περίπτωση, πέραν της επιβολής διοικητικού προστίμου, και άλλα διοικητικά μέτρα, όπως την επιτόπου αφαίρεση της άδειας κυκλοφορίας και κρατικών πινακίδων του οχήματος».

8. Επειδή, με τις παρατιθέμενες στην προηγούμενη σκέψη κυρωθείσες Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου τής 25.2.2020 και τής 20.3.2020, εκδοθείσες για την αντιμετώπιση έκτακτης περιπτώσεως εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, κατά το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος, παρασχέθηκε στον κανονιστικό νομοθέτη η εξαιρετική αρμοδιότητα για την έκδοση αποφάσεων σχετικών με την επιβολή μέτρων απαγόρευσης ή περιορισμού της ελεύθερης κίνησης των πολιτών, για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας, κατά την έννοια της παραγράφου 4 και της τιθέμενης υπό την παράγραφο αυτή ερμηνευτικής δήλωσης του άρθρου 5 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, για επιτακτικούς λόγους δημόσιας υγείας, εγκειμένους στην εξαιρετικά επείγουσα ανάγκη να αντιμετωπισθούν οι άμεσοι κίνδυνοι από την εμφάνιση και διάδοση του κορωνοϊού COVID-19, παρεσχέθη με τις εν λόγω ΠΝΠ εξουσιοδότηση για την έκδοση υπουργικών αποφάσεων, με τις οποίες επιβάλλονται, πλην άλλων, προληπτικώς και για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα, μέτρα απαγόρευσης ή περιορισμού της κυκλοφορίας των πολιτών και των μέσων μεταφοράς εν όλω ή εν μέρει στην Επικράτεια και προβλέπονται οι εξαιρέσεις από τον περιορισμό ή την απαγόρευση της κυκλοφορίας των πολιτών για την ικανοποίηση ζωτικών, επαγγελματικών και προσωπικών αναγκών τους. Ειδικότερα, κατ' εφαρμογήν της περιπτώσεως (η) [μέτρα περιορισμού της κυκλοφορίας μέσων μεταφοράς] της παρ. 2 του άρθρου πρώτου της ΠΝΠ τής 25.2.2020 εξεδόθησαν, πλην άλλων, η Δ1α/Γ.Π.οικ.20009/20.3.2020 (Β΄ 944) κοινή υπουργική απόφαση [όπως τροποποιήθηκε] περί επιβολής του μέτρου του προσωρινού περιορισμού κυκλοφορίας κάθε τύπου πλοίων και σκαφών καθώς και του απόπλου και κατάπλου ιδιωτικών πλοίων αναψυχής και επαγγελματικών τουριστικών πλοίων στην ελληνική επικράτεια, η κ.υ.α. Δ1α/Γ.Π.οικ.30620/17.5.2020 (Β΄ 1870) περί επιβολής του μέτρου του προσωρινού περιορισμού των συνδέσεων με τα νησιά, και η Δ1α/Γ.Π.οικ.32011/24.5.2020 (Β΄ 1994) περί επιβολής του μέτρου της απαγόρευσης του απόπλου και κατάπλου των κρουαζιερόπλοιων, ιδιωτικών πλοίων αναψυχής και επαγγελματικών τουριστικών πλοίων στην ελληνική επικράτεια. Εξ άλλου, κατ' εφαρμογήν της παρ. 3 [περιορισμοί ή απαγόρευση της κυκλοφορίας των πολιτών εν όλω ή εν μέρει στην Επικράτεια] του άρθρου εξηκοστού ογδόου της ΠΝΠ τής 20.3.2020, εξεδόθη η κ.υ.α. Δ1α/ΓΠ οικ. 20036/22.3.2020 (Β΄ 986), με την παράγραφο 1 του άρθρου πρώτου της οποίας επιβλήθηκε το μέτρο του προσωρινού περιορισμού της κυκλοφορίας των πολιτών στην Επικράτεια, για το χρονικό διάστημα από 23.3.2020 έως 6.4.2020 [Το εν λόγω χρονικό διάστημα περιορισμού της κυκλοφορίας παρατάθηκε, αρχικά μέχρι την 27.4.2020, με την ΚΥΑ Δ1α/ΓΠ. οικ. 22824/4.4.2020 (Β΄ 1168), και στη συνέχεια μέχρι και τις 4.5.2020, με την ΚΥΑ Δ1α/Γ.Π. οικ.26794/24.4.2020 (Β΄ 1585)]. Στην παρ. 2 του άρθρου πρώτου της εν λόγω ΚΥΑ Δ1α/ΓΠ οικ.20036/22.3.2020 ορίσθηκαν οι εξαιρέσεις από το επίμαχο μέτρο του περιορισμού της κυκλοφορίας των πολιτών, για την εξυπηρέτηση ζωτικών, προσωπικών ή επαγγελματικών αναγκών τους, οι οποίες δεν μπορούσαν να ικανοποιηθούν με άλλον τρόπο και οι οποίες επιτρέπονταν για τους περιοριστικά αναφερόμενους στην παράγραφο αυτή λόγους (:μετάβαση από και προς την εργασία για τις εργάσιμες ώρες, μετάβαση στο φαρμακείο, νοσοκομείο, κέντρο υγείας κλπ, στην τράπεζα, σε τελετή, σε εν λειτουργία κατάστημα προμηθειών ειδών πρώτης ανάγκης, σωματική άσκηση σε εξωτερικό χώρο κλπ). Ομοίως, με την ΚΥΑ Δ1α/ΓΠ. οικ. 27818/3.5.2020 (Β΄ 1648) επιβλήθηκε το μέτρο του εν μέρει προσωρινού περιορισμού της κυκλοφορίας των πολιτών στην Επικράτεια, πέραν των ορίων της οικείας Περιφέρειας ή Περιφερειακής Ενότητας, από τις 4.5.2020 έως 18.5.2020.

9. Επειδή, με την προσβαλλόμενη Δ1α/ΓΠ.οικ.31688/21.5.2020 κοινή υπουργική απόφαση, η ισχύς της οποίας παρατάθηκε με την συμπροσβαλλόμενη 179/21.8.2020 απόφαση, θεσπίζονται, κατά τη ρητή διατύπωσή της, αφενός μέτρα προσωρινού περιορισμού της κυκλοφορίας των οχημάτων, αφετέρου ρυθμίσεις αύξησης του χώρου για την εξυπηρέτηση των πεζών και των μετακινήσεων με ήπια μέσα μετακίνησης στο Κέντρο της Αθήνας, για επιτακτικούς λόγους δημόσιας υγείας, εγκειμένους, όπως αναφέρεται στην απόφαση αυτή, στη μείωση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19. Συγκεκριμένα, επιβάλλεται, κατ' αρχάς (παρ. 1), "ως μέτρο πρόληψης", ο

περιορισμός της κυκλοφορίας των οχημάτων στην περιοχή της Πλάκας, που οριοθετείται από τις οδούς Μητροπόλεως–Ερμού-Αθηνάς-Σταδίου–Μητροπόλεως, και στο τμήμα της οδού Ερμού από την οδό Αθηνάς ως την οδό Αγ. Ασωμάτων. Πλην, όμως, ούτε από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει, ούτε άλλωστε και κατά κοινή πείρα μπορεί να συναχθεί, ότι το εν λόγω περιοριστικό της κυκλοφορίας των οχημάτων μέτρο που επιβάλλεται στην επίμαχη περιοχή, τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με την εξυπηρέτηση των επιτακτικών σκοπών προστασίας της δημόσιας υγείας, για τους οποίους παρέχεται, σύμφωνα με την περ. (η) της παρ. 2 του άρθρου πρώτου της από 25.2.2020 ΠΝΠ, εξουσιοδότηση προς έκδοση υπουργικών αποφάσεων σχετικών με τη λήψη μέτρων περιορισμού της κυκλοφορίας των οχημάτων, δηλαδή για την αποφυγή του συγχρωτισμού προς αντιμετώπιση του κινδύνου διάδοσης του κορωνοϊού (λ.χ για την αντιμετώπιση επιδημιολογικού φορτίου) στην περιοχή που αφορά ο επιβαλλόμενος περιορισμός. Τουναντίον, στην 250/11.5.2020 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του παρεμβαίνοντος Δήμου, με την οποία ενεκρίθη η πρόταση για τη λήψη των ένδικων κυκλοφοριακών μέτρων και ρυθμίσεων, και η οποία (απόφαση) ελήφθη υπόψη για την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης, αναφέρεται, πλην άλλων, ότι πρόκειται για μια "πρόταση πιλοτικών επεμβάσεων κινητικότητας στην κεντρική περιοχή της Αθήνας", ότι "στις παρούσες συνθήκες η δοκιμαστική εφαρμογή των κυκλοφοριακών μέτρων θα επιτρέψει στους δημότες να επιστρέψουν σε μια νέα Αθήνα, με νέες ευκαιρίες για τους μόνιμους κατοίκους, τους εργαζόμενους, τους επισκέπτες", ότι "οι προτεινόμενες κυκλοφοριακές ρυθμίσεις εντάσσονται στη νέα πολιτική αναβάθμισης του δημόσιου χώρου στην Αθήνα, με κατ' αρχήν δύο μείζονες κυκλοφοριακές και πολεοδομικές παρεμβάσεις. Η πρώτη αφορά στην ολοκλήρωση και ανάδειξη του Μεγάλου Περιπάτου. Η δεύτερη αφορά στις περιοχές Εμπορικό Τρίγωνο και Πλάκα, ελεύθερες από Ι.Χ.", ότι "στόχος των ρυθμίσεων είναι η επάνοδος στην καθημερινή ζωή των δημοτών και η επαναλειτουργία των καταστημάτων στο κέντρο της πόλης να συνοδεύεται από μια διαφορετική και ποιοτική κυκλοφορία πεζών και οχημάτων, μια σύγχρονη και αποτελεσματική εφαρμογή ρυθμίσεων και μέτρων κυκλοφορίας και μια αύξηση της καταναλωτικής κίνησης του τουριστικού ενδιαφέροντος της πόλης και της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας", και ότι "η λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης στη χώρα γίνεται η αιτία και η αφορμή της διαφορετικής αντιμετώπισης του κοινόχρηστου χώρου και του χώρου κυκλοφορίας πεζών και οχημάτων στην περιοχή του Κέντρου της Αθήνας". Εξ ετέρου, με την προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση (παρ. 5) θεσπίζονται και ρυθμίσεις συνιστάμενες απλώς στη μετατροπή τμημάτων των αναφερομένων σε αυτήν οδών του Κέντρου της Αθήνας σε χώρους προοριζόμενους αποκλειστικά για την εξυπηρέτηση των πεζών και των μετακινούμενων με ήπια μέσα μετακίνησης, χωρίς όμως η μετατροπή αυτή να συνεπάγεται οποιονδήποτε περιορισμό της κυκλοφορίας προσώπων και μέσων μεταφοράς σε σχέση είτε με ορισμένες δραστηριότητες είτε με ορισμένες περιοχές, ώστε να δύναται να θεωρηθεί ότι οι ρυθμίσεις αυτές συνιστούν μέτρο εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης προς αποφυγή του συγχρωτισμού, προκειμένου να αντιμετωπισθεί ο κίνδυνος διασποράς του κορωνοϊού COVID -19. Ενόψει τούτων, τα θεσπιζόμενα με την προσβαλλόμενη απόφαση μέτρα, μολονότι ρητώς αναφέρεται σε αυτήν ότι ελήφθησαν κατ' επίκληση επιτακτικών λόγων δημόσιας υγείας που συνίστανται στη μείωση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού, δεν συνιστούν πράγματι μέτρα περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και μέσων μεταφοράς, κατά την εκτεθείσα στην προηγούμενη σκέψη έννοια των επίμαχων εξουσιοδοτικών διατάξεων, δηλαδή επί σκοπώ άμεσης και επιτακτικής ανάγκης αποφυγής του κινδύνου εμφάνισης της νόσου και περιορισμού της διάδοσής της, αλλά αποτελούν αμιγώς κυκλοφοριακές ρυθμίσεις, κατά την έννοια του ΚΟΚ (ν. 2696/1999, Α΄ 57) [βλ. άρθρο 52 («Μέτρα ρύθμισης οδικής κυκλοφορίας»): «Μέτρα που αφορούν στη ρύθμιση της κυκλοφορίας, όπως στον καθορισμό των μονόδρομων, ποδηλατόδρομων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, στην προτεραιότητα οδών... και γενικά στον καθορισμό χώρων στάθμευσης και στην επιβολή περιορισμών ή απαγορεύσεων κυκλοφορίας...»]. Εξ άλλου, το γεγονός ότι η εγκριθείσα με την ανωτέρω 250/11.5.2020 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Αθηναίων πρόταση για την υλοποίηση του σχεδίου κυκλοφοριακών ρυθμίσεων και μέτρων στο Κέντρο της Αθήνας παρουσιάσθηκε από τον Δήμαρχο Αθηναίων στην Εθνική Επιτροπή Προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19 και εγκρίθηκε από αυτήν (βλ. το μνημονευόμενο στο προοίμιο της προσβαλλόμενης κοινής υπουργικής απόφασης απόσπασμα πρακτικού της Επιτροπής της 60ής συνεδρίασης της 21.5.2020), δεν αίρει τον χαρακτήρα των προσβαλλόμενων ρυθμίσεων ως αμιγώς κυκλοφοριακών, κατά τα προεκτεθέντα, ούτε τις καθιστά μέτρα επιβαλλόμενα λόγω επείγουσας ανάγκης για την αντιμετώπιση του COVID-19, δυνάμενα να εύρουν έρεισμα στις προαναφερθείσες εξουσιοδοτικές διατάξεις. Και τούτο διότι, όπως προελέχθη, με τις διατάξεις αυτές παρασχέθηκε στους οικείους Υπουργούς η εξαιρετική αρμοδιότητα να λαμβάνουν τα απολύτως αναγκαία και επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας, κατόπιν λήψεως υπ' όψιν της γνώμης της αρμόδιας προς τούτο Εθνικής Επιτροπής Προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19, εκφερομένης επί τη βάσει των επιστημονικών δεδομένων της ιατρικής επιστήμης για την αναγκαιότητα της λήψεως συγκεκριμένων μέτρων προς αντιμετώπιση της πανδημίας, όχι όμως και να προβαίνουν, επ' ευκαιρία αυτής, σε ρυθμίσεις οι οποίες, και αν ήθελε ακόμα θεωρηθεί ότι θα μπορούσαν να συμβάλουν στη μείωση του συγχρωτισμού και την τήρηση των αποστάσεων (όπως αναφέρεται στο ανωτέρω πρακτικό της Επιτροπής), δεν υπαγορεύθηκαν, πάντως, από τους ανωτέρω λόγους εξαιρετικά επείγουσας ανάγκης και, κατά συνέπεια, δύνανται να θεσπισθούν με τήρηση των πάγιων νομοθετικών διατάξεων (βλ, λ.χ. το προπαρατεθέν άρθρο 52 του Κ.Ο.Κ.) και των εκεί προβλεπόμενων διαδικασιών. Κατόπιν τούτων, οι προσβαλλόμενες υπουργικές αποφάσεις δεν ευρίσκουν εξουσιοδοτικό έρεισμα στις ανωτέρω μνημονευόμενες στο προοίμιό τους εξουσιοδοτικές διατάξεις της περιπτώσεως (η) της παρ. 2 του άρθρου πρώτου της ΠΝΠ τής 25.2.2020 και της παρ. 3 του άρθρου εξηκοστού ογδόου της ΠΝΠ τής 20.3.2020, κατ' επίκληση των οποίων εξεδόθησαν. Ούτε, εξ άλλου, θα μπορούσε να αποτελέσει εξουσιοδοτικό έρεισμα της προσβαλλόμενης κοινής υπουργικής αποφάσεως η μνημονευόμενη στο ΕΠ 2891/6.8.2020 έγγραφο με τις απόψεις της Διοικήσεως προς το Δικαστήριο διάταξη της παρ. 7 του άρθρου 65 του ν. 4688/2020 («Ειδικές μορφές τουρισμού, διατάξεις για την τουριστική ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», Α΄ 101/24.5.2020), εφόσον ο νόμος αυτός δημοσιεύθηκε μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης κ.υ.α.. Και τούτο ανεξαρτήτως του ότι, με τη διάταξη αυτή, η σχετική εξουσιοδότηση για την έκδοση, κατά παρέκκλιση του άρθρου 52 του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, αποφάσεων σχετικών με την απαγόρευση κυκλοφορίας οχημάτων, τη δημιουργία προσωρινών διαδρόμων κίνησης πεζών και ποδηλάτου καθώς και δρόμων ήπιας κυκλοφορίας προς αντιμετώπιση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού παρέχεται, πάντως, στον οικείο Δήμο ή Περιφέρεια και όχι στους εκδώσαντες την προσβαλλόμενη απόφαση Υπουργούς. Κατόπιν τούτων, η υπό κρίση αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή και να ακυρωθούν οι προσβαλλόμενες υπουργικές αποφάσεις ως στερούμενες εξουσιοδοτικού ερείσματος, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα, παρέλκει δε ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών προβαλλομένων λόγων.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Δέχεται την αίτηση.

Ακυρώνει την Δ1α/ΓΠ.οικ.31688/21.5.2020 απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Υγείας, Εσωτερικών και Υποδομών και Μεταφορών και την 179/21.8.2020 απόφαση του Υφυπουργού Υποδομών και Μεταφορών, κατά τα εκτιθέμενα στο σκεπτικό.

Απορρίπτει την παρέμβαση του Δήμου Αθηναίων.

Διατάσσει την επιστροφή του παραβόλου.

Επιβάλλει στο Δημόσιο και τον παρεμβαίνοντα Δήμο Αθηναίων τη δικαστική δαπάνη του αιτούντος, η οποία ανέρχεται στο ποσό των τετρακοσίων εξήντα (460) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 30 Σεπτεμβρίου 2020

Η Πρόεδρος του Δ΄ ΤμήματοςΗ Γραμματέας του Δ΄ Τμήματος

Μ. Καραμανώφ Ι. Παπαχαραλάμπους

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 9ης Οκτωβρίου 2020.

Η Πρόεδρος του Δ΄ ΤμήματοςΗ Γραμματέας

Μ. ΚαραμανώφΜ. Τσαπαρδώνη

ΣΤΟ ΟΝΟΜΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΛΑΟΥ

Εντέλλεται προς κάθε δικαστικό επιμελητή να εκτελέσει όταν του το ζητήσουν την παραπάνω απόφαση, τους Εισαγγελείς να ενεργήσουν κατά την αρμοδιότητά τους και τους Διοικητές και τα άλλα όργανα της Δημόσιας Δύναμης να βοηθήσουν όταν τους ζητηθεί.

Η εντολή πιστοποιείται με την σύνταξη και την υπογραφή του παρόντος.

Αθήνα, ...

Η Πρόεδρος του Δ΄ ΤμήματοςΗ Γραμματέας του Δ΄ Τμήματος

./.