



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
& ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε.**

Αριθμός Γνωμοδότησεως 64/2009

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

Τμήμα Γ'

Συνεδρίαση της 23ης Φεβρουαρίου 2009

Σύνθεση:

Πρόεδρος:

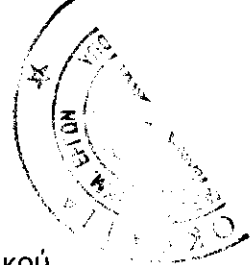
Θεόδωρος Ρεντζεπέρης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι:

Βλάσιος Ασημακόπουλος, Χρήστος Παπαδόπουλος,
Γεώργιος Λάζος, Χρυσάφουλα Αυγερινού, Νικόλαος
Μουδάτσος, Ανδρέας Γραμματικός, Φοίβος
Ιατρέλλης.

Εισηγητής:

Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.



Αριθμός Ερωτήματος: 26895/2008 της Διευθύνσεως Πολεοδομικού Σχεδιασμού (Τμήμα Α') της Γενικής Διευθύνσεως Πολεοδομίας του Υπουργείου Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, υπογραφόμενο από τον Γενικό Γραμματέα του ΥΠΕΧΩΔΕ Ευάγγελο Μπαλτά.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται εάν είναι επιτρεπτή η ίδρυση ιδιωτικών παιδικών σταθμών σε περιοχές αποκλειστικής κατοικίας εν γένει και ειδικότερα, όπως διευκρινίζεται από την αρμοδία υπηρεσία, στην περιοχή του Δήμου Παπάγου.

Σχετικά με το ως άνω ερώτημα, που υπογράφεται από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Ευάγγελο Μπαλτά, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Γ' Τμήμα) γνωμοδότησε ως εξής:

I. Ιστορικό

Το ερώτημα, όπως διατυπώνεται από την Υπηρεσία, θέτει το όλο πρόβλημα στην ευρύτερη διάσταση του επιτρεπτού ή μη της ιδρύσεως ιδιωτικών παιδικών σταθμών σε περιοχές αποκλειστικής κατοικίας και ειδικότερα στην περιοχή του Δήμου Παπάγου, στην οποία εντοπίζεται ο προβληματισμός του ερωτήματος, όπως διευκρίνισε προφορικά η ίδια Υπηρεσία.

II. Νομικό Πλαίσιο

1. Στο άρθρο 24 του Συντάγματος ορίζεται ότι «...1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. 2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η

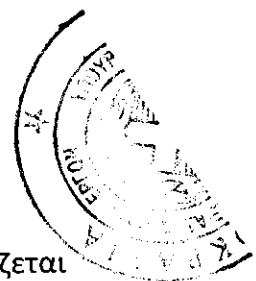


διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης....».

2. Με την διάταξη του άρθρου 2 παρ. Α υποπαρ. 1 εδάφιο πρώτο της αποφάσεως υπ' αριθ. Π2β/οικ.2808/1997 (ΦΕΚ Β 645/31.7.97) του Υπουργού Υγείας "Προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας Μονάδων Φροντίδας, Προσχολικής Αγωγής και Διαπαιδαγώγησης (Βρεφικών, Παιδικών-Βρεφονηπιακών Σταθμών, Μονάδων Φύλαξης βρεφών και νηπίων) από **φορείς Ιδιωτικού Δικαίου, κερδοσκοπικού και μη χαρακτήρα**", όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο μόνον της ΥΑ Π1β/Γ.Π. 146231/06 (ΦΕΚ Β' 226/23.02.2007), ορίζονται τα εξής: « Α. Για την ίδρυση Μονάδας Φ.Π.Α.Δ. είναι αναγκαία η ύπαρξη καταλλήλου οικοπέδου ή κτιρίου με την ανάλογη έκταση οικοπέδου. 1. Οι Μονάδες Φροντίδας Προσχολικής Αγωγής και Διαπαιδαγώγησης ιδρύονται μέσα σε αστικές - ημιαστικές - αγροτικές περιοχές....», ενώ στην υποπαρ. 2 της ίδιας διατάξεως αναφέρεται ότι «2. Το γήπεδο της Μονάδας Φ.Π.Α.Δ. θα πρέπει να είναι ομαλό με μικρές κλίσεις, **να εκπληρώνει τους όρους χρήσης γης της ισχύουσας πολεοδομικής νομοθεσίας, να απέχει.....**».

Στο άρθρο 5 παρ. 1 ορίζεται ότι «1. **Οι Μονάδες Φ.Π.Α.Δ. υπάγονται στις διατάξεις: - Του Κτιριοδομικού Κανονισμού στην κατηγορία χρήσης "Υγεία και Κοινωνική Πρόνοια" - Του Κανονισμού Πυροπροστασίας Νέων Κτιρίων στην κατηγορία χρήσης Η**».

3. Στο π.δ. από 23.2/6.3.1987 (ΦΕΚ 166 Δ), με τίτλο "Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης", που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 15 παρ. 1 του ν. 1561/85 (ΦΕΚ 148 Α), με το οποίο καθορίσθηκαν οι κατηγορίες



χρήσεων γης (άρθρο 1) και το ειδικό τους περιεχόμενο (άρθρα 2-10), ορίζεται στο άρθρο 1 ότι «...Οι χρήσεις γης στις περιοχές των γενικών πολεοδομικών σχεδίων, καθορίζονται σε κατηγορίες ως ακολούθως: Α) Σύμφωνα με την γενική πολεοδομική λειτουργία τους: 1. **Αμιγής κατοικία**... 2..... Β) Σύμφωνα με την ειδική πολεοδομική λειτουργία τους : 1. Κατοικία..... 14. Κτίρια κοινωνικής πρόνοιας (Υγειονομικά κέντρα **παιδικοί σταθμοί** οίκοι ευγηρίας κλπ.)....».

Στο άρθρο 2 του ίδιου π.δ. με τίτλο "Περιεχόμενα αμιγούς κατοικίας" ορίζεται ότι «Στις περιοχές **αμιγούς κατοικίας** επιτρέπονται μόνο : 1. Κατοικία. 2. Ξενώνες μικρού δυναμικού (περί τις 20 κλίνες). 3. Εμπορικά καταστήματα που εξυπηρετούν τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων της περιοχής (παντοπωλεία, φαρμακεία, χαρτοπωλεία κλπ.). 4. **Κτίρια κοινωνικής πρόνοιας**. 5. Κτίρια πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. 6. Αθλητικές εγκαταστάσεις. 7. Θρησκευτικοί χώροι. 8. Πολιτιστικά κτίρια (και εν γένει πολιτιστικές εγκαταστάσεις)».

Στο άρθρο 11 παρ. 1 του αυτού π.δ. ορίζεται, τέλος, ότι «1. Από την πολεοδομική μελέτη είναι δυνατόν **ορισμένες από τις χρήσεις γης που επιτρέπονται σύμφωνα με τα πιο πάνω άρθρα να απαγορεύονται ή να επιτρέπονται με όρους και προϋποθέσεις ή να αφορούν τμήματα οικοδομικών τετραγώνων ή και ορόφους κτιρίων....**».

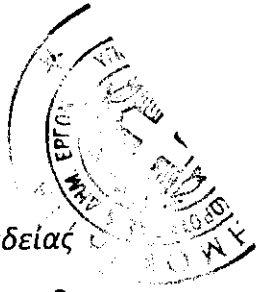
Παραλλήλως δε, στο άρθρο 12 παρ. 2 του αυτού π.δ. ορίζεται ότι «...2. **Χρήσεις γης που έχουν καθορισθεί με εγκεκριμένα πολεοδομικά σχέδια πριν από την ισχύ του παρόντος βάσει των διατάξεων του Π.Δ./τος 81/80 (ΦΕΚ 27 Α) εξακολουθούν όπως καθορίστηκαν**».

4. Δυνάμει του από 17.10/30.11.1964 β.δ/τος με τίτλο "περί τροποποιήσεως και επεκτάσεως των ρυμοτομικών σχεδίων Αθηνών, Ζωγράφου και Χολαργού εις θέσιν Αυτονόμου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιωματικών (Α.Ο.Ο.Α.) και καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων

4



αυτού (ΦΕΚ 182 Δ), καθώς και του από 8/29.9.1966 β.δ/τος με τον αυτόν τίτλο (ΦΕΚ 156 Δ), εγκρίθηκε η τροποποίηση και επέκταση των ρυμοτομικών σχεδίων Αθηνών, Ζωγράφου και Χολαργού στη θέση του Αυτονόμου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιοματικών (ήδη Δήμου Παπάγου) και καθορίσθηκαν οι όροι και περιορισμοί δομήσεως των οικοπέδων αυτού. Ειδικότερα, με το πρώτο διάταγμα (άρθρο 6 παρ. 5) καθορίσθηκαν με παραπομπή στο συνοδεύον το κείμενο του δ/τος διάγραμμα οι χώροι καταστημάτων (ανεγειρομένων κατόπιν μελέτης που εκπονήθηκε από τον Αυτόνομο Οικοδομικό Οργανισμό Αξιοματικών), ενώ με το δεύτερο (άρθρο 7 παρ. 5) και χώροι πρασίνου (χαρακτηριζόμενοι ως κοινόχρηστοι, προς δημιουργία κοινοχρήστων πάρκων, χώρων παιδικών χαρών κ.λ.π. βάσει μελέτης που ομοίως εκπονήθηκε από τον Αυτόνομο Οικοδομικό Οργανισμό Αξιοματικών). Περαιτέρω, με το άρθρο μόνο του από 18/28.3.67 β.δ. με τίτλο "περί συμπληρώσεως του από 8.9.1966 Β.Δ/τος κ.λ.π." προστέθηκε στο ως άνω από 8/29.9.1966 β.δ. και άρθρο 8^ο, με το οποίο ορίζονται τα εξής: **«Απαγορεύεται η ανέγερσις καταστημάτων εις ετέρας θέσεις εκτός εκείνων, αίτινες καθορίζονται υπό του εγκεκριμένου ήδη σχεδίου εις την περιοχήν του Αυτονόμου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιοματικών (Α.Ο.Ο.Α.) και του παρόντος τοιούτου...»**. Τέλος με το άρθρο 11 του ν.δ. 89/73 (ΦΕΚ 160 Α) με τίτλο "περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως της περί Αυτονόμου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιοματικών (Α.Ο.Ο.Α.) Νομοθεσίας" ορίζονται τα εξής : **«Απαγόρευσις Λειτουργίας Καταστημάτων. 1. Προς ανέγερσιν καταστημάτων, περί των το διά του άρθρου μόνου του από 17 Μαρτίου 1967 Βασιλικού Διατάγματος "περί συμπληρώσεως του από 8.9.1966 Βασιλικού Διατάγματος "περί τροποποιήσεως και επεκτάσεως των ρυμοτομικών σχεδίων Αθηνών, Ζωγράφου και Χολαργού εις θέσιν Α.Ο.Ο.Α. κλπ." προστεθέν άρθρον 8, εξομοιούται και η μετατροπή εν όλω ή εν μέρει, χώρων της υπό του Α.Ο.Ο.Α. ή του δικαιούχου κατασκευασθείσης κατοικίας προς χρήσιν αυτών διά σκοπούς**



ετέρους πλην της οικήσεως, απαγορευομένης της χορηγήσεως αδειάς λειτουργίας των χώρων τούτων διά καταστήματα ή άλλην χρήσιν. 2. Χορηγηθείσαι άδειαι λειτουργίας καταστημάτων ή δι' άλλην χρήσιν των κατοικιών της προηγουμένης παραγράφου του παρόντος άρθρου, ανακαλούνται τη αιτήσκει του Α.Ο.Ο.Α., παρά της εκδοσάσης ταύτας Αρχής μετά πάροδον διετίας από της δημοσιεύσεως του παρόντος...».

III. Από το ιστορικό του ερωτήματος σε συνδυασμό με τις ως άνω διατάξεις συνάγονται τα εξής:

1. Με τις εν αρχή αναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις το οικιστικό, φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, από το οποίο εξαρτάται η ποιότητα ζωής και η υγεία των κατοίκων των πόλεων και των οικισμών, έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις απευθύνουν επιταγές στο νομοθέτη (κοινό ή κανονιστικό) να ρυθμίζει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό, υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με τη φυσιογνωμία, τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Κριτήρια για τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων (ΣτΕ Ολομ. 1528/2003). Κατ' εφαρμογή των συνταγματικών αυτών επιταγών γίνεται δεκτό ότι απαγορεύεται, κατ' αρχήν, η λήψη μέτρων που επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβίωσης και υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή του διαγραφόμενου από την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία οικιστικού περιβάλλοντος (ΣτΕ Ολομ. 123/2007). Επομένως ο κοινός και πολύ περισσότερο ο κανονιστικός νομοθέτης μπορεί να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις, κατ' αρχήν μόνον εφ' όσον η εισαγόμενη νέα ρύθμιση

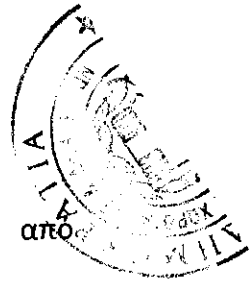


αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων (πρόκειται για το «πολεοδομικό κεκτημένο»).

2. Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις της αποφάσεως υπ' αριθ. Π2β/οικ.2808/1997 (ΦΕΚ Β 645/31.7.97) του Υπουργού Υγείας "Προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας Μονάδων Φροντίδας, Προσχολικής Αγωγής και Διαπαιδαγώγησης (Βρεφικών, Παιδικών-Βρεφονηπιακών Σταθμών, Μονάδων Φύλαξης βρεφών και νηπίων) από φορείς Ιδιωτικού Δικαίου, κερδοσκοπικού και μη χαρακτήρα" προκύπτει ότι οι Μονάδες Φροντίδας Προσχολικής Αγωγής και Διαπαιδαγώγησης υπάγονται στις διατάξεις του Κτιριοδομικού Κανονισμού στην κατηγορία χρήσης "Υγεία και Κοινωνική Πρόνοια" και το γήπεδο επί του οποίου κείνται πρέπει να εκπληρώνει τους όρους χρήσεως γης της ισχύουσας πολεοδομικής νομοθεσίας.

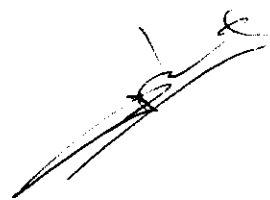
3. Από τις προαναφερόμενες διατάξεις του π.δ. από 23.2/6.3.1987 (ΦΕΚ 166 Δ) προκύπτει ότι στις περιοχές αμιγούς κατοικίας επιτρέπονται κτήρια κοινωνικής πρόνοιας, δηλαδή και παιδικοί σταθμοί, πλην όμως προβλέπεται ότι ορισμένες από τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης μπορεί να απαγορεύονται από την κατά περίπτωση πολεοδομική μελέτη, καθώς επίσης και ότι **χρήσεις γης που έχουν καθορισθεί με εγκεκριμένα πολεοδομικά σχέδια πριν από την ισχύ του διατάγματος αυτού εξακολουθούν να ισχύουν, όπως είχαν καθορισθεί.**

4. Από τον συνδυασμό των προπαρατεθεισών διατάξεων που διέπουν την δόμηση στην περιοχή του Δήμου Παπάγου, όπως έχουν ερμηνευθεί και από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ad hoc **3161/1998**), προκύπτει ότι εξαιρουμένων των χώρων, οι οποίοι ειδικά έχουν καθορισθεί με το ρυμοτομικό σχέδιο, ως χώροι καταστημάτων, σχολείων, πρασίνου κ.λ.π., στην λοιπή έκταση του Αυτόνομου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιωματικών **απαγορεύεται η ανέγερση οικοδομών και η χρησιμοποίησή τους για κάθε άλλη χρήση πλην κατοικίας.** Συνεπώς, στην έκταση που καθορίζεται από τα ως άνω β.δ. από



17.10/30.11.1964, 8/29.9.1966 (όπως συμπληρώθηκε με το β.δ. από 18/28.3.1967) και το ν.δ. υπ' αριθ. 89/1973, τόσο για την ανοικοδόμηση ακινήτου, όσον και για την μετατροπή υπάρχοντος κτίσματος προκειμένου να χρησιμοποιηθεί για διαφορετική χρήση πλην της κατοικίας, απαιτείται να έχει προηγηθεί ειδικός αφορισμός του χώρου για την εν λόγω χρήση. Οι ανωτέρω ειδικές διατάξεις, με την έννοια που προεκτέθηκε, δεν έχουν καταργηθεί με το π.δ. από 23.2/6.3.1987 που ρυθμίζει γενικά τις χρήσεις γης, δεδομένου μάλιστα ότι στις γενικές διατάξεις του αυτού διατάγματος (άρθρο 12 παρ. 2) ορίζεται ότι διατηρούνται σε ισχύ οι προβλεπόμενες από τα εγκεκριμένα σχέδια πόλεων ρυθμίσεις.

IV. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, προκύπτει ότι **απαγορεύεται** στην περιοχή του Δήμου Παπάγου, στην οποία εφαρμόζεται το ν.δ. 89/73 και τα προαναφερθέντα βασιλικά διατάγματα, η χρήση κτηρίου ως παιδικού σταθμού, εκτός εάν προβλέπεται ειδικά από το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο και σε προς τούτο καθορισμένη θέση, δεδομένου ότι, όπως προαναφέρθηκε, γενικώς απαγορεύεται η ανέγερση οικοδομών και η χρησιμοποίησή τους για κάθε άλλη χρήση πλην κατοικίας, παρά μόνον εάν έχει προηγηθεί ειδικός αφορισμός του χώρου για την εν λόγω χρήση. Επομένως, εάν χώρος, επί του οποίου προορίζεται να ιδρυθεί παιδικός σταθμός, δεν έχει χαρακτηριστεί είτε με το αρχικό ρυμοτομικό σχέδιο είτε με επιγενόμενη τροποποίηση αυτού (κατά τις σχετικές πάντοτε συνταγματικές επιταγές του άρθρου 24) ως χώρος προς ανέγερση κτηρίων κοινωνικής πρόνοιας (εν οίς κατά τα άνω και ο παιδικός σταθμός), δεν είναι δυνατόν να ανοικοδομηθεί ο χώρος αυτός (ή να χρησιμοποιηθεί ήδη υφιστάμενο κτήριο) για τέτοια χρήση, όπως και για οποιαδήποτε άλλη χρήση πλην αυτής της κατοικίας (βλ. ΣτΕ 3161/1998 σκ.5).





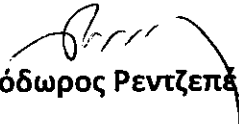
Περαιτέρω, δεδομένης και της διαρκούς και παγίας σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας επί υποθέσεων αφορωσών σε πολεοδομικές ρυθμίσεις ανάλογες με αυτές του Δήμου Παπάγου (2079/2004, 1061/2000, 1258/2000, 1510/2000, 4582/1995 κ.ά.), πρέπει, όπου με τα εγκεκριμένα σχέδια πόλεως ρυθμίζεται το πολεοδομικό καθεστώς μιας περιοχής ως **«αποκλειστικής κατοικίας»**, δηλαδή στις περιοχές, για τις οποίες έχει εγκριθεί σχέδιο πόλεως με ρυθμίσεις ανάλογες με τις προαναφερθείσες ρυθμίσεις που διέπουν το πολεοδομικό καθεστώς του Δήμου Παπάγου, να γίνει δεκτό ότι, κατ' εφαρμογήν των ισχυουσών αυτών ειδικών διατάξεων, εν όψει των επιταγών του άρθρου 24 του Συντάγματος και του «πολεοδομικού κεκτημένου», **άλλες χρήσεις** (μεταξύ αυτών και **παιδικού σταθμού**) πλην της κατοικίας, **επιτρέπονται μόνον στις ειδικές θέσεις** που προβλέπει το εγκεκριμένο σχέδιο και κατά τον τρόπο και την διαδικασία που εκάστοτε διαγράφεται.

V. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α') γνωμοδότησε ομόφωνα ότι, δεδομένης της **απαγορεύσεως** από το εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως (που με τις ρυθμίσεις του συγκροτεί πολεοδομικό καθεστώς **«αποκλειστικής κατοικίας»**) ανεγέρσεως οικοδομών και χρησιμοποίησής τους για κάθε άλλη χρήση πλην κατοικίας, παρά μόνον εάν έχει προηγηθεί ειδικός αφορισμός του χώρου για την εν λόγω χρήση, **απαγορεύεται** στην περιοχή του Δήμου Παπάγου **η ίδρυση ιδιωτικών παιδικών σταθμών σε θέση μη προβλεπόμενη ειδικά από το αρχικό σχέδιο πόλεως ή από επιγενόμενη τροποποίηση αυτού**. Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, αποφάνθηκε, επίσης ομόφωνα, να γίνει το ίδιο δεκτό και για τις περιοχές εκείνες, στις οποίες ισχύει αντίστοιχο ειδικό πολεοδομικό καθεστώς **«αποκλειστικής κατοικίας»** με ανάλογες απαγορευτικές και περιοριστικές ρυθμίσεις διαλαμβανόμενες στο εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως.

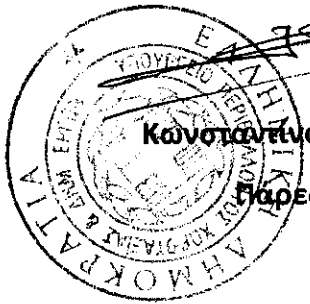
Θεωρήθηκε

Αθήνα, 03-03-2009.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ


Θεόδωρος Ρεντζεπής
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ


Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης
Παρέδρος Ν.Σ.Κ