



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

**Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 80/2009
Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Τμήμα Γ'
Συνεδρίαση της 9^{ης} Μαρτίου 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: 4358/29.1.2009 της Διευθύνσεως Οικοδομικών και
Κτιριοδομικών Κανονισμών (ΔΟΚΚ - Τμήμα Β΄) της Γενικής Διευθύνσεως



Πολοδομίας του Υπουργείου Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, υπογραφόμενο από τον Γενικό Γραμματέα του ΥΠΕΧΩΔΕ Ευάγγελο Μπαλτά.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται εάν είναι δυνατή η έκδοση αποφάσεως του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, κατά την διαδικασία του άρθρου 27 παρ. 2 του ΓΟΚ, ατομικής μόνον ισχύος, χωρίς να δεσμεύει, δηλαδή, ως γενικής ισχύος και υποχρεωτικής εφαρμογής, τις αρμόδιες πολεοδομικές υπηρεσίες.

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:

1. Ιστορικό

Σε ακίνητο, που βρίσκεται στο Π.Φάληρο και επί της οδού Καραολή και Δημητρίου 13 χορηγήθηκαν αντιστοίχως οι υπ' αριθμ. 991/2007 και 1053/2007 οικοδομικές άδειες κατεδαφίσεως και ανεγέρσεως πολυώροφης οικοδομής από τη Διεύθυνση Πολεοδομίας Αργυρουπόλεως της Νομαρχίας Αθηνών.

Με το υπ' αριθ. 147/29/9.1.2008 έγγραφό της η ως άνω υπηρεσία διέκοψε τις οικοδομικές εργασίες, διότι κατά τη διενέργεια ελέγχου διαπιστώθηκαν πλημμέλειες, μεταξύ δε αυτών και ότι «.... δεν υπάρχει καθετότητα του προς ανέγερση κτιρίου με το πίσω όριο του οικοπέδου κατά την επαφή του με αυτό και κατά συνέπεια παραβιάζονται οι διατάξεις περί υποχρεωτικών αποστάσεων από τα όρια (άρθρα 8 και 9 του ΓΟΚ 85)».

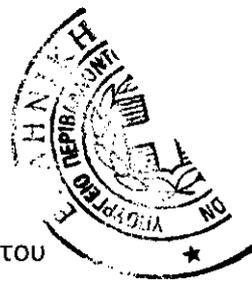
Κατά της ανωτέρω εκτελεστής πράξεως ασκήθηκε η υπ' αριθ. 699/29.2.2008 προσφυγή των ενδιαφερομένων στο πολιτικό γραφείο Υπουργού



ΠΕΧΩΔΕ για τον ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 27 παρ. 2 του ισχύοντος ΓΟΚ.

Στο πλαίσιο της εφαρμογής της διατάξεως του άρθρου 27 παρ. 2 ΓΟΚ, η αρμόδια υπηρεσία (ΔΟΚΚ) εισηγήθηκε στο Κεντρικό συμβούλιο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΚΣΧΟΠ), το οποίο, στη συνέχεια, γνωμοδότησε ομόφωνα, με το υπ' αριθ. 40/14.5.2008 πρακτικό του, ότι *«Σε οικόπεδα ακανονίστου σχήματος όπου επιτρέπεται το κτήριο να εφάπτεται στα πίσω ή πλάγια όρια του οικοπέδου δεν απαιτείται να τηρείται απόσταση Δ στις πλευρές του κτιρίου που δεν εφάπτονται στο όριο αυτό, λαμβάνοντας υπόψη τους ακάλυπτους των υφισταμένων κτηρίων τα όμορα οικόπεδα»*. Προδήλως, η γνωμοδότηση αυτή του ΚΣΧΟΠ λαμβάνει κυρίως υπόψη της τις δυσμενείς επιπτώσεις που θα προκληθούν από το ακανόνιστο σχήμα του υπό ανέγερση κτηρίου στα όμορα αυτού οικόπεδα και κτίσματα σε περίπτωση εφαρμογής απαρεγκλίτως του κανόνα και των παρεκκλίσεων που προβλέπουν οι διατάξεις του άρθρου 9 παρ. 1 και 3 του ΓΟΚ.

Η ερωτώσα υπηρεσία, έχοντας υπόψη της την διάταξη του άρθρου 27 παρ. 2 εδάφιο δεύτερο, κατά την οποία *«... Η απόφαση του Υπουργού εφαρμόζεται υποχρεωτικά από τις πολεοδομικές υπηρεσίες της Νομαρχιακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις σχετικές με το θέμα υπηρεσίες της Περιφέρειας»* και θεωρώντας ότι μια τέτοια απόφαση είναι σε κάθε περίπτωση υποχρεωτικής γενικής εφαρμογής, πιθανολόγησε το ενδεχόμενο παρανοήσεων από τις αρμόδιες πολεοδομικές υπηρεσίες κατά την εφαρμογή αυτής της αποφάσεως, η οποία, δεδομένης και της γενικής διατυπώσεως της ανωτέρω γνωμοδοτήσεως του ΚΣΧΟΠ, στην οποία δεν αναφέρονται ειδικά τα ιδιαίτερα μορφολογικά στοιχεία του οικοπέδου και του υπό ανέγερση κτηρίου, θα μπορούσε σε συναφείς υποθέσεις να προβληματίσει τις υπηρεσίες αυτές, πολύ περισσότερο που, κατά την μη εξεταζόμενη εν προκειμένω άποψή της, συνιστά απόκλιση από



τις διατάξεις περί υποχρεωτικών αποστάσεων του άρθρου 9 παρ. 1 και 3 του ΓΟΚ.

Με τα δεδομένα αυτά το ερώτημα προσδιορίζεται από την Υπηρεσία **μόνον ως προς την δυνατότητα εκδόσεως αποφάσεως του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, κατά τη διαδικασία του άρθρου 27§2 ΓΟΚ, με ατομική ισχύ, η οποία θα περιορίζεται στην επίλυση της αμφισβήτησεως που προέκυψε από την έκδοση του υπ' αριθ. 147/29/9.1.2008 εγγράφου της Διευθύνσεως Πολεοδομίας Αργυρουπόλεως.**

II. Νομικό πλαίσιο.

1. Στο άρθρο 27 παρ. 2 του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ν. 1577/1985), όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 21 του ν. 2831/2000 (ΦΕΚ Α 140/13.6.2000), ορίζεται «... Για κάθε αμφισβήτηση που ανακύπτει από την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού ή ειδικών πολεοδομικών σχεδίων και κανονισμών ή των άλλων γενικών ή ειδικών πολεοδομικών διατάξεων αποφασίζει οριστικά ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, ύστερα από γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος. Η απόφαση του Υπουργού εφαρμόζεται υποχρεωτικά από τις πολεοδομικές υπηρεσίες της Νομαρχιακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις σχετικές με το θέμα υπηρεσίες της Περιφέρειας...».

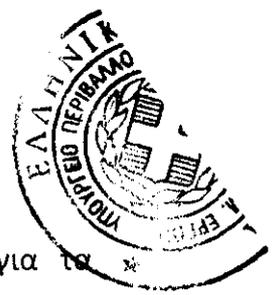
Κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, που επαναλαμβάνουν διατάξεις των προϊσχυσάντων Γενικών Οικοδομικών Κανονισμών (άρθρο 126 παρ. 1 και 2 ν.δ/τος 8/1973, άρθρο 80 παρ. 1 β.δ/τος 30.9.1955), όπως παγίως ερμηνεύονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας, καθιερώνεται **ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας** από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων των ατομικών πράξεων, οι οποίες εκδίδονται κατ' εφαρμογή της



πολεοδομικής νομοθεσίας από τα όργανα της πολεοδομικής υπηρεσίας που υπάγονται στη δικαιοδοσία του και **όχι εξουσία του Υπουργού αυτού να ερμηνεύει αφηρημένα τις διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας κατά τρόπο δεσμευτικό για τα αρμόδια όργανα** [ΣτΕ 399/2006 (7μελής), 349/1998 κ.ά.]. Επομένως, όπως έχει νομολογηθεί, η άσκηση της υπουργικής αυτής αρμοδιότητας προϋποθέτει την προηγούμενη έκδοση εκτελεστής πράξεως από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία, για τη νομιμότητα της οποίας αποφαινεται, ύστερα από σχετική γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος, ο Υπουργός αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου [ΣτΕ 399/2006 (7μελής), 3372/2001, 373/2000, 1431/1998, 718/1996, 3399/1992, Ολ. 2762/1989 κ.ά.].

Έχει γίνει επίσης δεκτό ότι κάθε πράξη του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. με την οποία εκφράζεται, κατά τρόπο γενικό, κρίση σχετικά με το πεδίο και τον τρόπο εφαρμογής διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας, καθ' υπέρβαση των ορίων της ως άνω περιγραφόμενης αρμοδιότητας ασκήσεως ιεραρχικού ελέγχου, έχει το χαρακτήρα εγκυκλίου και στερείται εκτελεστότητας [ΣτΕ 399/2006 (7μελής), ΣτΕ 373/2000, 1431/1998, 718/1996, 4475/1985 κ.ά.].

Συνεπώς, κατά τα γενόμενα ούτω δεκτά, η απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., κατ' εφαρμογή του άρθρου 27§2 ΓΟΚ, ως απόφαση εκδιδόμενη στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας μιας ατομικής πράξεως πολεοδομικού οργάνου, δεν έχει χαρακτήρα γενικής ισχύος και υποχρεωτικής για τα πολεοδομικά όργανα εφαρμογής. Η προβλεπόμενη δε από το νόμο **υποχρεωτική εφαρμογή της αφορά μόνον την συγκεκριμένη περίπτωση για την οποία έχει προηγουμένως εκδοθεί εκτελεστή πράξη από το πολεοδομικό όργανο** στο πλαίσιο εφαρμογής της πολεοδομικής νομοθεσίας. Και τούτο διότι, κατά τα ανωτέρω, οι προαναφερθείσες διατάξεις, όπως έχουν ερμηνευθεί, **δεν καθιερώνουν εξουσία του Υπουργού αυτού να ερμηνεύει αφηρημένα τις**



διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας κατά τρόπο δεσμευτικό για τα αρμόδια όργανα.

III. Από το διδόμενο πραγματικό του ερωτήματος σε συνδυασμό με τις ως άνω διατάξεις του άρθρου 27 παρ. 2 ΓΟΚ, που αφορούν προεχόντως τον προβληματισμό της ερωτώσας Υπηρεσίας, συνάγονται τα εξής:

1. Η απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. επί του ζητήματος που τίθεται προς επίλυση ενώπιόν του θα έχει δεσμευτικό χαρακτήρα για τα πολεοδομικά όργανα **μόνον ως προς την εξεταζόμενη από την Υπηρεσία περίπτωση**, για την οποία έχει προηγουμένως εκδοθεί εκτελεστή πράξη πολεοδομικού οργάνου, όπως εν προκειμένω το υπ' αριθ. 147/29/9.1.2008 έγγραφό της Διευθύνσεως Πολεοδομίας Αργυρουπόλεως της Νομαρχίας Αθηνών περί διακοπής των οικοδομικών εργασιών της υπό ανέγερση οικοδομής, κατά του οποίου εν συνεχεία ασκήθηκε η υπ' αριθ. 699/29.2.2008 προσφυγή των ενδιαφερομένων στο πολιτικό γραφείο Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ για τον ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 27 παρ. 2 του ισχύοντος ΓΟΚ.

Επομένως, οιαδήποτε τυχόν απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. επί του κρινομένου ζητήματος δεν τυγχάνει υποχρεωτικής γενικής εφαρμογής από όλα τα πολεοδομικά όργανα. Καθίσταται εξ αυτού του λόγου αυτονόητο, ότι κάθε σχετική απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., κατ' εφαρμογήν του άρθρου 27§2 ΓΟΚ, θα είναι δεσμευτική για τα πολεοδομικά όργανα, **μόνον ως προς την συγκεκριμένη εκάστοτε περίπτωση**.

2. Εξυπακούεται ότι, η ούτω εκδιδόμενη, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του άρθρου 27§2 ΓΟΚ, απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. θα κινείται εντός του πλαισίου που προσδιορίζουν οι εκάστοτε εφαρμοστέες διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας, πλην όμως, όπως είναι ευνόητο, ακριβώς λόγω του



εξατομικευμένου χαρακτήρα της κρίσεως αυτής, πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη τα **ιδιαίτερα χαρακτηριστικά** κάθε εξεταζομένης περιπτώσεως.

Ν. Κατ' ακολουθίαν των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδότησε ομόφωνα ότι η κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του άρθρου 27§2 ΓΟΚ απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., ως απόφαση εκδιδόμενη στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας μιας ατομικής πράξεως πολεοδομικού οργάνου, αφ' ενός μεν δεν έχει χαρακτήρα γενικής ισχύος και εφαρμογής και η προβλεπόμενη από το νόμο **υποχρεωτική εφαρμογή της αφορά μόνον την συγκεκριμένη περίπτωση για την οποία έχει προηγουμένως εκδοθεί εκτελεστή πράξη από το πολεοδομικό όργανο** στο πλαίσιο εφαρμογής της πολεοδομικής νομοθεσίας, αφ' ετέρου δε στην σχετική εξατομικευμένη κρίση του Υπουργού εντός του πλαισίου των εφαρμοστέων πολεοδομικών διατάξεων πρέπει ιδιαιτέρως να συνεκτιμώνται οι ειδικές συνθήκες και χαρακτηριστικά γνωρίσματα κάθε περιπτώσεως.

Θεωρήθηκε

Αθήνα, 18.05.2009.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ


Θεόδωρος Ρεντζεπόλης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ


Κωνσταντίνος Βαρδακαστανης
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

