



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ 229 /2010

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Τμήμα Β΄

Συνεδρίαση της 31^{ης} Μαΐου 2010

Σύνθεση :

Πρόεδρος : Θεόδωρος Ρεντζεπέρης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι : Νικόλαος Κατσιμπάς, Βλάσιος Ασημακόπουλος, Χρήστος Παπαδόπουλος, Ιωάννης Τρίαντος, Αλέξανδρος Καραγιάννης, Χρυσαφούλα Αυγερινού.

Πάρεδροι : (γνώμες χωρίς ψήφο) : Νικόλαος Μουκαζής

Εισηγητής : Νικόλαος Μουκαζής, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος : Αριθμ. Πρωτ. 8221.Τ11/09/26-3-2010 έγγραφο της Δ/νσης Λιμενικών Υποδομών της Γενικής Γραμματείας Ναυτιλιακής Πολιτικής.

Περίληψη ερωτήματος : α) Αν ο ν. 3755/2009 καταργεί προηγούμενους νόμους και διατάξεις (ν. 3153/2003, ν. 2987/2002, ν. 2932/2001, ν. 3010/2002), που αφορούν στην αδειοδότηση λιμενικών έργων, έγκριση Γενικών Προγραμματικών Σχεδίων για το συγκεκριμένο τομέα και έκδοση οικοδομικών αδειών εντός της παραχωρηθείσας ζώνης λιμένα από τον Ο.Λ.Π. Α.Ε. προς την Ανώνυμη Εταιρεία Αποκλειστικού Σκοπού (ΑΕΑΣ), με την επωνυμία «Σταθμός Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά Α.Ε.»,
β) Αν η Γενική Γραμματεία Ναυτιλιακής Πολιτικής (Γ.Γ.Ν.Π.), στην οποία συγχωνεύτηκε η τέως Γενική Γραμματεία Λιμένων & Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Λ.Π.) με το άρθρο 4

του π.δ. 189/2009, νομιμοποιείται να προβεί στην έκδοση οικοδομικών αδειών, λαμβάνοντας υπόψη ότι η αρμοδιότητα αυτή δεν προβλέπεται από το Π.Δ/γμα 175/2002 «Οργανισμός Διάρθρωσης και Λειτουργίας Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής» και

γ) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στα υπό στοιχ. (α') και (β') ερωτήματα, εάν η αδειοδότηση λιμενικών έργων και η έκδοση οικοδομικών αδειών για την εν λόγω περιοχή του Ο.Λ.Π. Α.Ε. πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

Επί των ανωτέρω ερωτημάτων το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β'), γνωμοδότησε, ως εξής :

Ι. Ιστορικό

Η ακολουθούμενη μέχρι σήμερα διαδικασία, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 31 του ν. 3153/2003, 9 § 3 του ν. 2987/2002 και άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001, αναφορικά με την έκδοση οικοδομικών αδειών στη χερσαία ζώνη λιμένα συνίσταται στο ότι, μετά την έγκριση των όρων δόμησης από την Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (Ε.Σ.Α.Λ.), προκειμένου να αδειοδοτηθούν τα έργα, οι φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα υποβάλλουν σχέδια, τεχνικές μελέτες, τοπογραφικά σχέδια κ.λ.π. στη Δ/ση Λιμενικών Υποδομών, η οποία ελέγχει τη συμμόρφωση των προτεινόμενων κατασκευών εντός της χερσαίας ζώνης οργανισμών Λιμένων Α.Ε. με τους όρους δόμησης που ετέθησαν από την Ε.Σ.Α.Λ. Κατόπιν αυτού παρέχεται η σύμφωνη γνώμη της υπηρεσίας, με υπογραφή Γενικού Γραμματέα, για την προώθηση της διαδικασίας έκδοσης των οικοδομικών αδειών και την κατασκευή κτιριακών εγκαταστάσεων από τις κατά τόπους Πολεοδομικές Υπηρεσίες, ως κατά νόμον αρμόδιες.

Όμως, αναφορικά με τον προβλήτα II και τον προβλήτα III του λιμένος Πειραιώς, με το νόμο 3755/2009 με θέμα «Κύρωση της Σύμβασης παραχώρησης των λιμενικών εγκαταστάσεων των προβλητών II και III του σταθμού εμπορευματοκιβωτίων της ανώνυμης εταιρείας «Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς Α.Ε.» (Ο.Λ.Π. Α.Ε.) και ρύθμιση συναφών θεμάτων» προβλέφθηκε (βλ. άρθρ. 13 και 15) ότι οι απαιτούμενες διοικητικές άδειες για την εκτέλεση έργων (ως προς τον προβλήτα II) θα εκδοθούν από τη Γενική Γραμματεία Λιμένων & Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Π.) κατόπιν υποβολής από την ΑΕΑΣ των

αναγκαίων μελετών αναβάθμισης των υποδομών – ανωδομών και κατασκευής κτιριακών εγκαταστάσεων, ενώ οι οικοδομικές άδειες (για τον προβλήτα II και προβλήτα III) θα χορηγούνται από τη Γ.Γ.Λ.Λ.Π. του ΥΕΝΑΝΠ μετά από εισήγηση της Διευθύνουσας Υπηρεσίας και απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής.

Ενόψει των ανωτέρω και δεδομένου ότι από το Π. Δ/γμα 175/2002 (ΦΕΚ Α' 158) «Οργανισμός Διάρθρωσης και Λειτουργίας Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής» δεν προβλέπεται η έκδοση οικοδομικών αδειών ως αρμοδιότητα για καμία από τις υπηρεσίες της τέως Γ.Γ.Λ.Λ.Π. (η οποία συγχωνεύθηκε με το άρθρο 4 του Π.Δ/τος 189/2009 στη νέα Γενική Γραμματεία Ναυτιλιακής Πολιτικής), η ερωτώσα υπηρεσία, έχουσα υπόψιν της αφ' ενός μεν το υποβληθέν προσφάτως από την Ο.Λ.Π. Α.Ε. αίτημα, για την αδειοδότηση έργων στον προβλήτα II και αφ' ετέρου το δεδομένο ότι το θέμα της αδειοδότησης των έργων, αλλά και των οικοδομικών αδειών είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και η ίδια δεν αποτελεί θεσμοθετημένη Τεχνική Υπηρεσία και δεν δύναται εκ του νόμου να υποκαταστήσει Τεχνικές και Πολεοδομικές Υπηρεσίες, υπέβαλε τα ανωτέρω ερωτήματα.

II. Νομικό Πλαίσιο

Τη βασική νομοθεσία που διέπει τον αιγιαλό, την παραλία και συναφή θέματα, καθώς και τους Οργανισμούς Λιμένων Α.Ε. αποτελούν οι ειδικές διατάξεις του ν. 2971/2001 (ΦΕΚ Α' 285), του ν. 2932/2001 (ΦΕΚ Α' 145), του ν. 3153/2003 (ΦΕΚ Α' 153), του Β.Δ. 14/19-1-1939 (ΦΕΚ Α' 24), του ν. 2575/1998 (ΦΕΚ Α' 23) και του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ Α' 314). Ειδικότερα :

α. Ο νόμος 2971/2001 «Αιγιαλός, Παραλία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 285) ορίζει – μεταξύ άλλων – στο άρθρο 1 ότι «*λιμένας*» είναι «*η ζώνη ξηράς και θάλασσας μαζί με έργα και εξοπλισμό, που επιτρέπουν κυρίως την υποδοχή κάθε είδους πλωτών μέσων και σκαφών αναψυχής, τη φορτοεκφόρτωση, αποθήκευση, παραλαβή και προώθηση των φορτίων τους, την εξυπηρέτηση επιβατών και οχημάτων και την ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τις θαλάσσιες μεταφορές*» (§ 7), ότι «*Φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα*» είναι «*κάθε δημόσιος φορέας ή φορέας της Αυτοδιοίκησης ή ιδιωτικός ή μικτός φορέας που έχει, κατά νόμο, την ευθύνη της διοίκησης και της εκμετάλλευσης λιμένα*». (§ 9) και στο άρθρο 18 ότι «*Σε κάθε παράκτια περιοχή, όπου κατά τις κείμενες διατάξεις συντρέχει λόγος δημιουργίας ή επέκτασης λιμένα, καθορίζεται έκταση ξηράς και θάλασσας, συνεχής ή διακεκομμένη στην οποία ο αρμόδιος φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα μπορεί να εκτελέσει, σύμφωνα με τις διατάξεις περί εκτελέσεως δημοσίων έργων, τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας περί λιμενικών ταμείων και στα πλαίσια ανάπτυξης του λιμενικού δυναμικού της χώρας, έργα που*

απαιτούνται για την εξυπηρέτηση της εμπορικής, επιβατικής, ναυτιλιακής, τουριστικής και αλιευτικής κίνησης και γενικότερα της εύρυθμης λειτουργίας του λιμένα. Η έκταση αυτή καλείται ζώνη λιμένα και διακρίνεται σε χερσαία και θαλάσσια» (§ 1). Περαιτέρω, ο ίδιος νόμος στο άρθρο 19 ορίζει ότι «η χερσαία ζώνη λιμένα αποτελείται από τον αιγιαλό και τους αναγκαιούντες συνεχόμενους παραλιακούς χώρους για την εκτέλεση των έργων που αναφέρονται στο προηγούμενο άρθρο ... Όπου υπάρχει σχέδιο πόλεως, το όριο της χερσαίας ζώνης δεν μπορεί να επεκταθεί πέρα από την πλησιέστερη ρυμοτομική γραμμή του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ...» (§ 1) και στο άρθρο 21 (όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 33 του ν. 3153/2003) ότι «Με απόφαση του φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα, η οποία εκδίδεται ύστερα από σύμφωνη γνώμη των Υπουργείων Εμπορικής Ναυτιλίας, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Πολιτισμού, του Γ.Ε.Ν. και της Γενικής Διεύθυνσης Αλιείας του Υπουργείου Γεωργίας, καθορίζεται το όριο της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης λιμένα ...» (§ 1). Τέλος, στο άρθρο 22 ορίζει ότι «Οι χώροι και όλα εν γένει τα κτήματα, που περιλαμβάνονται στη ζώνη λιμένα είναι κοινόχρηστα δημόσια κτήματα και ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα, η χρήση όμως και η εκμετάλλευσή τους ανήκει στον οικείο φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα...» (§ 1).

Εξάλλου, στο άρθρο 2 § 3 του ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών» ορίζεται ότι «... εις την έννοιαν της οικιστικής περιοχής δεν περιλαμβάνονται εκτάσεις υπαγόμεναι εις ίδιον νομοθετικόν καθεστώς, αποκλείον την χρήσιν των προς τους οικιστικούς σκοπούς...».

β. Ο νόμος 2932/2001 «Θαλάσσιες ενδομεταφορές – Γενική Γραμματεία Λιμένων – Μετατροπή Λιμενικών Ταμείων σε Α.Ε. κλπ.» (Α' 145) ορίζει στο δέκατο έβδομο άρθρο του ότι «Συνιστάται στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Λ.Π.), υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας με σκοπό το συνολικό σχεδιασμό και τη χάραξη της εθνικής λιμενικής πολιτικής για την ανάπτυξη λιμένων με σύγχρονη υποδομή ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και απαιτήσεις για την εξυπηρέτηση των επιβατών, των πλοίων και των φορτίων» και στο δέκατο όγδοο άρθρο του προσδιορίζει τις αρμοδιότητες της Γ.Γ.Λ.Λ.Π. στις οποίες συμπεριλαμβάνονται – μεταξύ άλλων αρμοδιοτήτων (είκοσι δύο στο σύνολο)– εκείνες της εποπτείας και ελέγχου της εφαρμογής των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και μελετών Διαχείρισης (Master Plan) των λιμένων που ενέκρινε η Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (παρ. 6) και της διατύπωσης απόψεων επί μελετών που σχετίζονται με περιβαλλοντικούς όρους, εκτέλεση λιμενικών έργων, τοποθέτηση πλωτών κατασκευών και τα συναφή θέματα εντός και εκτός Ζώνης λιμένα (περ. 19), χωρίς όμως να περιλαμβάνεται ρητά σ' αυτές και η αρμοδιότητα της έκδοσης οικοδομικών αδειών στη ζώνη λιμένα. Επίσης

στο δέκατο ένατο άρθρο του ιδίου νόμου, όπως ισχύει μετά την αντικατάσταση του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 με το άρθρο 35 του ν. 3153/2003, ορίζεται ότι : «1. Με απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας συγκροτείται δεκατριμελής Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων, που αποτελείται από το Γενικό Γραμματέα Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής, δύο εκπροσώπους του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και από τους αρμόδιους Γενικούς Διευθυντές των Υπουργείων Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων (1 των Δημόσιων Έργων και 1 της Χωροταξίας), Ανάπτυξης, Οικονομίας και Οικονομικών, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Αιγαίου, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πολιτισμού, Γεωργίας και αντίστοιχης βαθμίδας εκπρόσωπο του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας... 2. Έργο της Επιτροπής είναι : α) Ο γενικός σχεδιασμός των προγραμμάτων, των μελετών και των έργων για τη δημιουργία, βελτίωση και αναβάθμιση της λιμενικής υποδομής και ο καθορισμός των προτεραιοτήτων ανάπτυξης του λιμενικού δυναμικού της χώρας. β) Η ιεράρχηση των εκτελεστέων έργων και η κατανομή πιστώσεων μεταξύ αυτών. γ) Ο καθορισμός των προδιαγραφών εκτέλεσης λιμενικών έργων με στόχο την προσαρμογή της λιμενικής υποδομής στη νέα τεχνολογία ναυπήγησης πλοίων και στις νέες συνθήκες που δημιουργεί η απελευθέρωση της ακτοπλοΐας. δ) Η παρακολούθηση εκτέλεσης των λιμενικών έργων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, από τους αρμόδιους κατά περίπτωση φορείς. ε) Η έγκριση, αναθεώρηση/ επικαιροποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και μελετών διαχείρισης (Master Plan) των λιμένων, με τα οποία θα καθορίζονται τα μέγιστα επιτρεπόμενα όρια της Ζώνης Λιμένα, οι επιτρεπόμενες προσχώσεις, οι χρήσεις γης, οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης, οι κυκλοφοριακές ρυθμίσεις και κάθε αναγκαίο στοιχείο για την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ασφάλειας του λιμένα και στ) οποιοδήποτε θέμα ζητηθεί από τον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας».

Σε εκτέλεση των ανωτέρω διατάξεων των άρθρων δέκατου έβδομου, δέκατου όγδοου, δέκατου ένατου και εικοστού του ν. 2932/2001 εκδόθηκε το Π.Δ. 175/2002 «Οργανισμός Διάρθρωσης και Λειτουργίας Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής». Στο άρθρο 1 του εν λόγω Δ/τος καθορίζονται οι αρμοδιότητες της Γ.Γ.Λ.Λ.Π., που συνίστανται στο συνολικό σχεδιασμό και τη χάραξη της Εθνικής Λιμενικής Πολιτικής και στην ευθύνη για την εύρυθμη λειτουργία της επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (Ε.Σ.Α.Λ.), στο άρθρο 2 προσδιορίζεται η βασική διάρθρωση της εν λόγω Γραμματείας σε διευθύνσεις, τμήματα και γραφεία (Γραφείο Γ.Γ.Λ.Λ.Π., Πλοηγική Υπηρεσία, Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης, Δ/ση Λιμενικής Πολιτικής, Δ/ση Λιμενικών Υποδομών και Δ/ση Οργάνωσης-Λειτουργίας και Εκμετάλλευσης Λιμένων) και στην παράγραφο 1 του άρθρου 5 (με τίτλο «ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΛΙΜΕΝΙΚΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ»)

ορίζεται ότι η εν λόγω Δ/ση συγκροτείται από τα εξής Τμήματα : α) Ανάπτυξης και Βελτίωσης Λιμενικών Υποδομών, β) Μελετών και Έργων και γ) Μηχανοργάνωσης – Βάσης Δεδομένων και Προβολής Λιμενικού Τομέα (§ 1), ενώ στην παράγραφο 2 του ιδίου άρθρου καθορίζονται οι αρμοδιότητες καθενός εκ των προαναφερομένων Τμημάτων, στις οποίες όμως, αν και συμπεριλαμβάνονται οι αρμοδιότητες ανάθεσης εκπόνησης μελετών εκτέλεσης λιμενικών έργων, σύμφωνα με το γενικό σχεδιασμό που ενέκρινε η Ε.Σ.Α.Λ., του ελέγχου της επάρκειας των μελετών και έργων του λιμενικού τομέα και της διατύπωσης απόψεων επί μελετών σχετιζομένων με περιβαλλοντικούς όρους, εκτέλεση λιμενικών έργων, τοποθέτηση πλωτών κατασκευών και τα συναφή εντός και εκτός Ζώνης λιμένα θέματα (βλ. άρθρο 5 § 2 περ. β'), δεν συμπεριλαμβάνεται και εκείνη της έκδοσης οικοδομικών αδειών εκ μέρους της ανωτέρω Δ/σης της τέως Γ.Γ.Λ.Λ.Π., οι υπηρεσίες της οποίας έχουν ήδη έχει συγχωνευθεί με το άρθρο 4 του Π.Δ. 189/2009 στη νέα Γ.Γ.Ν.Π.

γ) Με το άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 2575/1998 «Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας» προστίθεται εδάφιο στην παρ. 2 του άρθρου 22 του ν. 1577/1985 ως εξής : «2. Στην παρ. 2 του άρθρου 22 του ν. 1577/1985 (ΦΕΚ 210 Α') προστίθεται εδάφιο, το οποίο έχει ως ακολούθως : Με όμοια απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία έκδοσης οικοδομικών αδειών για την εκτέλεση έργων ή εγκαταστάσεων στους χώρους των ζωνών λιμένων, ως και κάθε σχετική λεπτομέρεια ...». Σημειωτέον ότι η εν λόγω Κ.Υ.Α. δεν έχει εκδοθεί μέχρι σήμερα.

Επίσης στο νόμο 2987/2002 «Ναυτική Εργασία (Τροπ/ση Ν. 959/79) κ.λ.π. θέματα ΥΕΝ» και στις παραγράφους 2, 3 και 4 του άρθρου 9 (με τίτλο «Συντελεστές δόμησης στους λιμένες») ορίζονται τα εξής : «2. Οι μελέτες για την έκδοση των οικοδομικών αδειών στη χερσαία ζώνη λιμένα συντάσσονται με μέριμνα των Τεχνικών Υπηρεσιών των φορέων διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων. Για τους φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων, που δεν διαθέτουν Τεχνική Υπηρεσία, οι μελέτες συντάσσονται από τις αντίστοιχες Τεχνικές Υπηρεσίες των Δήμων ή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.), στους οποίους ανατίθενται μετά από απόφαση των φορέων. Οι ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης των μελετών αυτών πρέπει να συμφωνούν με τα οριζόμενα στις περιπτώσεις α', γ' και ε' της παραγράφου 2 του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001 (ΦΕΚ 145 Α'). 3. Στις περιοχές χερσαίας ζώνης λιμένα οι οικοδομικές άδειες εκδίδονται από τις κατά τόπους Πολεοδομικές Υπηρεσίες ύστερα από έγκριση της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Λ.Π.) του Υ.Ε.Ν. 4. Η Γ.Γ.Λ.Λ.Π. μπορεί να αναθέτει τη σύνταξη προδιαγραφών και την εκπόνηση μελετών των περιπτώσεων γ' και ε' της παραγράφου 2 του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001 σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις».

δ) Με το άρθρο 31 του ν. 3153/2003 «Ναυτική επαγγελματική εκπαίδευση, ευθύνη μεταφορέων αλλοδαπών, τροποποίηση ΚΔΝΔ, Τελωνειακού Κώδικα κ.λ.π.» αντικαταστάθηκαν οι παράγραφοι 3 και 4 του άρθρου δεύτερου του ν. 2688/1999 ως εξής :

«3. Τα λιμενικά έργα στην περιοχή αρμοδιότητας της εταιρείας "Ο.Λ.Π. Α.Ε." εκτελούνται μετά από έγκριση του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας. Ειδικότερα για την εκτέλεση έργων εθνικού επιπέδου, απαιτείται να εγκριθεί η πράξη του Διοικητικού Συμβουλίου, πριν την εκτέλεσή της, από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, ο οποίος εποπτεύει την Εταιρεία στον τομέα αυτών των έργων, εφαρμοζομένων σε αυτά των διατάξεων του Β.Δ. 27/1969 (ΦΕΚ 6 Α') και του Π.Δ. 320/1987 (ΦΕΚ 150 Α'), καθώς και από τους Υπουργούς Οικονομίας και Οικονομικών και Εμπορικής Ναυτιλίας. 4. Οι προσχώσεις στη θάλασσα, που γίνονται για την εξυπηρέτηση της επιβατικής και εμπορευματικής κίνησης του λιμένα Πειραιώς και των σκοπών της εταιρείας "Ο.Λ.Π. Α.Ε.", εκτελούνται ύστερα από κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας, η οποία εκδίδεται μετά από σύμφωνη γνώμη του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού».

ε) Τέλος, με το νόμο 3755/2009 (ΦΕΚ Α'52/30-3-2009) κυρώθηκε η Σύμβαση παραχώρησης των λιμενικών εγκαταστάσεων των προβλητών II και III του σταθμού εμπορευματοκιβωτίων της ανώνυμης εταιρείας «Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς Α.Ε. (Ο.Λ.Π. Α.Ε.)» στο άρθρο 13 (παρ. 13.1.2 της οποίας ορίζεται ότι : «Σε σχέση με τις απαιτούμενες διοικητικές άδειες για την εκτέλεση των ως άνω έργων συμφωνούνται τα ακόλουθα : (α) Ως προς τον Προβλήτα II θα εκδοθούν οι απαιτούμενες κατά το Νόμο άδειες από τη Γενική γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Λ.Π.) κατόπιν υποβολής από την ΑΕΑΣ των αναγκαίων μελετών αναβάθμισης των υποδομών – ανωδομών και κατασκευής των κτιριακών εγκαταστάσεων», ενώ στο άρθρο 15 (παρ. 15.3) αναφέρεται ότι στην περιοχή του προβλήτα II και προβλήτα III «Οι οικοδομικές άδειες θα χορηγούνται από τη γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής του ΥΕΝΑΝΠ μετά από εισήγηση της Διευθύνουσας Υπηρεσίας και απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής». Περαιτέρω στην παρ. 1 του άρθρου όγδοου του ανωτέρω νόμου ορίζεται ότι : «Κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις του παρόντος νόμου ή αφορά σε θέματα που ρυθμίζονται από αυτόν δεν ισχύει όσον αφορά στο αντικείμενο της Σύμβασης παραχώρησης που κυρώνεται με τον παρόντα νόμο ...».

III. Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις ερμηνευόμενες τόσο αυτοτελώς όσο και σε συνδυασμό μεταξύ τους προκύπτουν τα ακόλουθα :

α. Οι χερσαίες ζώνες λιμένων είναι κοινόχρηστοι χώροι, που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, η χρήση όμως και η εκμετάλλευσή τους ανήκει στον οικείο φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης. Περαιτέρω αποτελούν χώρους ειδικών χρήσεων, οι οποίοι διέπονται από ειδικό νομικό καθεστώς (άρθρο 22 ν. 2971/01), τα δε έργα εκτελούνται σ' αυτές, στο πλαίσιο αναπτύξεως του λιμενικού δυναμικού της Χώρας και απαιτούνται για την εξυπηρέτηση της εμπορικής, επιβατικής, ναυτιλιακής, τουριστικής και αλιευτικής κινήσεως και γενικότερα εύρυθμης λειτουργίας του λιμένα (άρθρο 18 του ν. 2971/01). Επίσης αυτές χωροθετούνται πέραν του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως (άρθρο 19 του ν. 2971/01), όπου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις για την εκτός σχεδίου δόμηση, ούτε βεβαίως αυτές για τη δόμηση οικισμών. Επιπλέον, ως χώροι ειδικών χρήσεων εξαιρούνται ευθύς εξ αρχής από το ν. 947/79 «Περί οικιστικών περιοχών» (βλ. άρθρο 2 παρ. 3). Το γεγονός ότι διέπονται και από πολεοδομικής απόψεως από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς επιβεβαιώνεται και από την διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 2575/1998, σύμφωνα με την οποία ο πολεοδομικός νομοθέτης, προσθέτοντας σχετικό εδάφιο στην παράγραφο 2 του άρθρου 22 του ΓΟΚ, παρέχει την εξουσιοδότηση για την έκδοση Υπουργικής Αποφάσεως, με την οποία θα καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία εκδόσεως οικοδομικών αδειών στους χώρους των ζωνών λιμένων (Σχ. η υπ' αριθμ. 355/2008 Γνμδ. Ν.Σ.Κ.). Όμως, δεδομένου ότι η προβλεπόμενη από την εν λόγω διάταξη Κ.Υ.Α. ΥΠΕΧΩΔΕ – ΥΕΝ ουδέποτε εκδόθηκε, το κενό που υπήρχε αναφορικά με τη διαδικασία κατασκευής των κτιριακών έργων στις χερσαίες ζώνες λιμένα καλύφθηκε οριστικά με τις διατάξεις των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου 9 του ν. 2987/02, σύμφωνα με τις οποίες στις περιοχές χερσαίας ζώνης λιμένα οι οικοδομικές άδειες εκδίδονται από τις κατά τόπους αρμόδιες Πολεοδομικές Υπηρεσίες, κατόπιν εγκρίσεως της Γ.Γ.Λ.Λ.Π. του Υ.Ε.Ν. και αφού προηγουμένως εκδοθούν οι αντίστοιχες εγκριτικές αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ., κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις των περιπτώσεων α, γ και ε της παρ. 2 του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001 (έγκριση από ΕΣΑΛ).

Συνεπώς, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 2575/1998 έχει παύσει να ισχύει, δεδομένου ότι, πέραν της εφαρμογής και εν προκειμένω της γενικής αρχής ότι μεταγενέστερος νόμος κατischύει του προγενεστέρου, ο νομοθέτης θέσπισε την εν λόγω διάταξη εν γνώσει του νομοθετικού κενού, το οποίο θέλει ειδικώς να καλύψει (Γνμδ. Ν.Σ.Κ. 355/2008). Τούτο προκύπτει ευθέως από την εισηγητική έκθεση του νόμου 2987/2002 (βλ. σελ. 3), όπου αναφέρονται τα εξής : «... Με τις διατάξεις του ν. 2932/2001 (ΦΕΚ 145 Α'), συστήθηκε στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Λ.Π.). Ειδικότερα με βάση το άρθρο 19 του νόμου αυτού συγκροτείται Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων, η οποία, μεταξύ των άλλων,

είναι αρμόδια για την έγκριση, αναθεώρηση/επικαιροποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και μελετών διαχείρισης, χρήσης γης, όρους και περιορισμούς δόμησης κ.λ.π. στους λιμένες της χώρας. Επειδή η κείμενη νομοθεσία δεν ρυθμίζει τα θέματα των όρων και διαδικασιών έκδοσης οικοδομικών αδειών στους λιμένες της Χώρας (προβλήματα σημαντικά ιδίως στους λιμένες Ηγουμενίτσας, Πάτρας, Πειραιά, Θεσσαλονίκης, Λαυρίου κ.λ.π.) και δεδομένου ότι έχει καταστεί επιτακτικός ο εκσυγχρονισμός των λιμενικών υποδομών – ανωδομών σε όλους τους λιμένες εθνικής σημασίας αλλά και στους περισσότερους λιμένες του νησιωτικού μας συμπλέγματος, προτείνονται οι διατάξεις των παραγράφων 2, 3 και 4 ...».

Επομένως, σύμφωνα με τα ανωτέρω, εφαρμοστέες, όσον αφορά τη διαδικασία εκδόσεως αδειάς οικοδομικών εργασιών στην χερσαία ζώνη λιμένα, τυγχάνουν οι διατάξεις των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου 9 του ν. 2987/2002.

β) Με το άρθρο δέκατο έβδομο του ν. 2932/2001 συνεστήθη στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας, με σκοπό το συνολικό σχεδιασμό και τη χάραξη της Εθνικής Λιμενικής Πολιτικής για την ανάπτυξη λιμένων σύγχρονης υποδομής, που θα μπορούν να ανταποκριθούν στις σύγχρονες ανάγκες της ναυτιλίας, της οικονομίας, του κοινωνικού συνόλου, καθώς και στις συνθήκες του διεθνούς ανταγωνισμού στο πλαίσιο της παγκόσμιας αγοράς λιμενικών υπηρεσιών. Στο άρθρο δέκατο όγδοο του ίδιου νόμου προβλέπονται οι αρμοδιότητες της Γ.Γ.Λ.Λ.Π. (είκοσι δύο στο σύνολο), στις οποίες συμπεριλαμβάνεται μεν – μεταξύ άλλων – και εκείνη της διατύπωσης απόψεων επί μελετών σχετιζομένων με περιβαλλοντικούς όρους, εκτέλεση λιμενικών έργων, τοποθέτηση πλωτών κατασκευών και τα συναφή εντός και εκτός ζώνης λιμένος θέματα, χωρίς να παρέχεται όμως κατά τρόπο ρητό η αρμοδιότητα για την εκ μέρους αυτής έκδοση οικοδομικών αδειών στη ζώνη λιμένα. Επίσης στο εκδοθέν κατ' εξουσιοδότηση του ν. 2932/2001 Π.Δ/γμα 175/2002, με το οποίο προσδιορίζεται η βασική διάρθρωση της Γ.Γ.Λ.Λ.Π. και καθορίζονται οι αρμοδιότητες καθεμιάς Δ/σης και καθενός Τμήματος υπαγομένου σ' αυτές (Δ/σεις), δεν υπάρχει ρητή αναφορά περί ασκήσεως από την εν λόγω Γραμματεία της αρμοδιότητας έκδοσης οικοδομικών αδειών στις περιοχές χερσαίας ζώνης λιμένα, η οποία (αρμοδιότητα) άλλωστε με τη μεταγενέστερη διάταξη του άρθρου 9 του ν. 2987/2002 ασκείται από τις κατά τόπους αρμόδιες Πολεοδομικές Υπηρεσίες κατόπιν εγκρίσεως υπό της Γ.Γ.Λ.Λ.Π.

γ) Από της άλλης πλευράς περί της εκτελέσεως λιμενικών έργων στην περιοχή αρμοδιότητας της εταιρείας «Ο.Λ.Π. Α.Ε.» προβλέπουν οι διατάξεις του άρθρου 31 του ν. 3153/2003, σύμφωνα με τις οποίες αυτά εκτελούνται μετά από έγκριση του Υ.Ε.Ν., ενώ

ειδικότερα για την εκτέλεση έργων εθνικού επιπέδου απαιτείται έγκριση της σχετικής πράξης του Δ.Σ., πριν από την εκτέλεσή της, από τον ΥΠΕΧΩΔΕ και τους Υπουργούς Οικονομίας και Οικονομικών και Εμπορικής Ναυτιλίας.

Περαιτέρω, με τις διατάξεις του μεταγενέστερου και ειδικότερου νόμου 3755/2009, με τον οποίο κυρώθηκε η Σύμβαση παραχώρησης των λιμενικών εγκαταστάσεων των προβλητών II και III του σταθμού εμπορευματοκιβωτίων της Ο.Λ.Π. Α.Ε., προβλέφθηκε αναφορικά με τις απαιτούμενες διοικητικές άδειες για την εκτέλεση των εν λόγω έργων στον προβλήτα II ότι θα εκδοθούν από τη Γ.Γ.Λ.Λ.Π. κατόπιν υποβολής από την ΑΕΑΣ των αναγκαίων μελετών αναβάθμισης των υποδομών – ανωδομών και κατασκευής κτιριακών εγκαταστάσεων (βλ. άρθρ. 13.1.2), ενώ, όσον αφορά τις οικοδομικές άδειες τόσο στον ανωτέρω προβλήτα II όσο και στον προβλήτα III, προβλέφθηκε ότι και αυτές χορηγούνται από την ανωτέρω Γραμματεία μετά από εισήγηση της Διευθύνουσας Υπηρεσίας και απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής. Τέλος, από τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου όγδοου του ανωτέρω νόμου, που ορίζουν ότι κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις του ή αφορά ρυθμιζόμενα από αυτόν θέματα δεν ισχύει όσον αφορά στο αντικείμενο της κυρωθείσας δ' αυτού Συμβάσεως παραχωρήσεως, συνάγεται ότι τα θέματα της έκδοσης των απαιτούμενων διοικητικών αδειών για την εκτέλεση έργων στον προβλήτα II και για τη χορήγηση των οικοδομικών αδειών στον προβλήτα II και III ρυθμίζονται αποκλειστικά από τις διατάξεις του ν. 3755/2009.

IV. Κατ' ακολουθίαν των προεκτεθέντων η προσήκουσα επί καθενός εκ των υποβληθέντων ερωτημάτων απάντηση έχει ως ακολούθως :

α) επί του πρώτου ερωτήματος

Ενόψει όσων προεκτέθησαν, η ανωτέρω διεθνής σύμβαση, που κυρώθηκε με νόμο (3755/2009), ερμηνεύεται, όπως υπαγορεύουν οι κανόνες του δικαίου των Συνθηκών (από 23-5-1969 Σύμβαση Βιέννης, που κυρώθηκε με το ν.δ. 402/1974 – Α' 141, άρθρα 31 και 32) και υπερισχύει κάθε άλλης αντίθετης διάταξης νόμου, αντιμετωπίζει το θέμα της αδειοδότησης των λιμενικών έργων, ως προς τον προβλήτα II, κα της χορήγησης οικοδομικών αδειών, ως προς τους προβλήτες II και III, κατά τρόπο διαφορετικό του ισχύοντος για την εκτέλεση λιμενικών έργων στις χερσαίες ζώνες λιμένων με βάση τις προεκτεθείσες διατάξεις των ν. 3153/2003, 2987/2002, 2932/2001, δηλαδή καθιστά αποκλειστικά αρμόδιες, για τις ανωτέρω άδειες, τις οργανικές μονάδες της τέως Γ.Γ.Λ.Λ.Π., υπαγόμενες ήδη στην Γ.Γ.Ν.Π., κατόπιν υποβολής (στην πρώτη περίπτωση) από την ΑΕΑΣ των αναγκαίων μελετών αναβάθμισης των υποδομών – ανωδομών και κατασκευής των κτιριακών εγκαταστάσεων και μετά από εισήγηση (στη δεύτερη περίπτωση) της

Διευθύνουσας Υπηρεσίας. Η εν λόγω διαφοροποίηση προφανώς αποσκοπεί στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη υλοποίηση των συμφωνημένων που είναι εφικτή με την ανάθεση επίλυσης όλων των επιμέρους ζητημάτων σε ένα μόνο φορέα (Γ.Γ.Λ.Λ.Π.) και με την αποφυγή εμπλοκής και άλλων φορέων, η συμμετοχή των οποίων ενδεχομένως θα δημιουργούσε καθυστερήσεις και επιπλέον προβλήματα στα αναγκαία έργα. Συνακόλουθα, ως προς τις διατάξεις του ν. 3755/2009, που, ως μεταγενέστερος και ειδικότερος αφενός και ως έχων υπερνομοθετική ισχύ αφετέρου, υπερισχύει των διατάξεων των ν. 3153/2003, 2987/2002, 2932/2001 και 3010/2002, οι οποίες πάντως δεν θεωρούνται κατηργημένες στο σύνολό τους, αφού στο νόμο 3755/2009 (άρθρο 8 § 1) δεν προβλέπεται ρητά η κατάργησή τους, ειμή μόνον η μη ισχύς τους, όσον αφορά το αντικείμενο της Σύμβασης παραχώρησης και καθ' ό μέρος αντίκειται στις διατάξεις του τελευταίου. Συνεπώς, οι προαναφερόμενοι νόμοι εξακολουθούν να ισχύουν ως προς τις λοιπές χερσαίες ζώνες (και ως προς τη χερσαία ζώνη λιμένος Πειραιώς), με εξαίρεση το αντικείμενο της Σύμβασης παραχώρησης και μάλιστα κατά το μέρος μόνο που αντίκειται στον ν. 3755/2009.

β) επί του δεύτερου ερωτήματος

Η έννοια της αρμοδιότητας είναι άμεση απόρροια της αρχής της νομιμότητας, δεδομένου ότι η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο στις ενέργειες που προβλέπονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες δικαίου που τη διέπουν και συνεπώς, τα διοικητικά όργανα μπορούν να εκδίδουν νομίμως διοικητικές πράξεις ή να προβαίνουν σε υλικές ενέργειες, μόνον εφόσον έχουν σχετική αρμοδιότητα (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγγ. Διοικ. Δικ., έκδοση 11^η σελ. 148 ο.π. στις ΣτΕ 2006/1965, 1602/1987). Δηλαδή η εξουσία της Εκτελεστικής – Διοικητικής λειτουργίας ασκείται από τα όργανά της, τα οποία ο νόμος (τυπικός ή ουσιαστικός) ή και το Σύνταγμα (βλ. ΣτΕ 874/1992, 2291/1993) κατέστησε αρμόδια. Όπως δε ορίζει, χαρακτηριστικά, και ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας «*Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις*» (άρθρο 9 § 1).

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα και λαμβανομένου υπόψιν ότι – σύμφωνα με τα προπαρατεθέντα – με το ν. 3755/2009 (τυπικός νόμος), που έχει αυξημένη τυπική ισχύ, θεσπίστηκε η αρμοδιότητα χορήγησης οικοδομικών αδειών εκ μέρους της Γ.Γ.Λ.Λ.Π., είναι ευνόητον ότι η Γ.Γ.Ν.Π. (στην οποία συγχωνεύθηκε η Γ.Γ.Λ.Λ.Π.) είναι καθ' ύλην αρμόδια για τη χορήγηση τέτοιων αδειών, αναφορικά όμως με το υπό της διεθνούς συμβάσεως, κυρωθείσης δια του εν λόγω νόμου, αντικείμενο της παραχώρησης, καμμία δε έννομη επιρροή δεν ασκεί το γεγονός ότι με το Π.Δ. 175/2002, που καθορίζει την εξειδικευμένη καθ' ύλην αρμοδιότητα (κατά κλάδο αρμοδιότητα), δεν προβλέπεται αντίστοιχη αρμοδιότητα. Τούτο δε διότι ο ν. 3755/2009 είναι μεταγενέστερος και ειδικότερος τόσο του ν. 2932/2001,

με το άρθρο δέκατο όγδοο του οποίου καθορίζονται οι αρμοδιότητες της τέως Γ.Γ.Λ.Λ.Π., όσο και του εκτελεστικού αυτού π.δ/τος 175/2002. Πάντως σε κάθε περίπτωση και μέχρι συμπλήρωσεως του υπάρχοντος κενού, σχετικά με την Δ/ση ή το Τμήμα που θα ασκήσει την ανωτέρω αρμοδιότητα, αυτή θα ασκηθεί από το Τμήμα που ασχολείται με συναφές από άποψη ύλης αντικείμενο.

γ) επί του τρίτου ερωτήματος

Εν συνεχεία των υπό στοιχ. (α') και (β') απαντήσεων η επί του γ' ερωτήματος απάντηση παρέλκει ως αλυσιτελής.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 11 - 06 - 2010

Θ. Πρόεδρος



Θεόδωρος Ρενιζεπέρης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής

Νικόλαος Μουκαζής
Νικόλαος Μουκαζής

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.