

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης 334/2010  
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
ΤΜΗΜΑ Δ'  
Συνεδρίαση της 12/10/2010

**ΣΥΝΘΕΣΗ:**

**Πρόεδρος:** Δημήτριος Αναστασόπουλος. Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

**Νομικοί Σύμβουλοι:** Ανδρέας Φυτράκης, Ιωάννης Τρίαντος, Στέφανος Δέτσης, Αφροδίτη Κουτούκη, Γεώργιος Ανδρέου

**Εισηγήτρια:** Αφροδίτη Κουτούκη, Νομική Σύμβουλος ΝΣΚ

**Ερώτημα:** Αρ. Πρωτ. 4140/10-5-2010 της Γενικής Διεύθυνσης Πολεοδομίας – Διεύθυνση Ο.Κ.Κ. – Τμήμα α' του ΥΠΕΚΑ.

**Περίληψη ερωτήματος:** -Εάν τα διοικητικά πρόστιμα για έργα που εκτελούνται στη Χερσαία Ζώνη Λιμένα χωρίς την απαιτούμενη οικοδομική άδεια ή καθ' υπέρβαση αυτής, επιβάλλονται από την αρμόδια Πολεοδομική Υπηρεσία, σύμφωνα με τις πολεοδομικές διατάξεις του ν. 1337/1983 περί αυθαιρέτων ή από την οικεία λιμενική αρχή, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 29 του ν. 2971/2001

-Ποιος είναι ο αρμόδιος φορέας για την παρακολούθηση της προόδου των εκτελούμενων ως άνω έργων.

-----  
Επί του ως άνω ερωτήματος το Δ' τμήμα του ΝΣΚ γνωμοδότησε ομοφώνως, τα εξής:

Ι.Α) Ο ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (Α' 285 ) ορίζει στο άρθρο 1 ότι «αιγιαλός» είναι «η ζώνη της ξηράς, που βρέχεται από τη θάλασσα από τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της» (παράγραφος 1), ότι «παραλία» είναι «η ζώνη ξηράς που προστίθεται στον αιγιαλό, καθορίζεται δε σε πλάτος μέχρι και πενήντα (50) μέτρα από την



οριογραμμή του αιγιαλού, προς εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα και αντίστροφα» (παράγραφος 2), 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» (παράγραφος 7) και 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» (παράγραφος 9). Ο αυτός νόμος ορίζει, στις παραγράφους 1 και 3 του άρθρου 18, το οποίο τιτλοφορείται «Ζώνη λιμένα», αντιστοίχως, τα εξής : «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». «Για την έναρξη εκτέλεσης των έργων της παραγράφου 1 απαιτείται άδεια της λιμενικής αρχής».

Περαιτέρω, στην παράγραφο 1 του άρθρου 19 του αυτού πάντοτε νόμου, το οποίο τιτλοφορείται «Χερσαία ζώνη λιμένα», προβλέπεται ότι «η χερσαία ζώνη λιμένα αποτελείται από τον αιγιαλό και τους αναγκαιούστες 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...», ενώ στην παράγραφο 1 του άρθρου 22, τιτλοφορουμένου «Καθεστώς χερσαίων χώρων ζώνης λιμένα», ορίζεται 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....»

Ακολουθως στην § 1 του άρθρου 29 του ιδίου ως άνω νόμου, το οποίο τιτλοφορείται «Διοικητικές και ποινικές κυρώσεις», ορίζονται τα εξής: «Όποιος χωρίς άδεια ή με υπέρβαση αυτής ή με άδεια που εκδίδεται κατά παράβαση του νόμου αυτού επιφέρει στον αιγιαλό, την παραλία, τη θάλασσα, τον πυθμένα, τη Ζώνη λιμένα, τη μεγάλη λίμνη, πλεύσιμο ποταμό, όχθη ή παρόχθια ζώνη μεγάλης λίμνης ή πλεύσιμου ποταμού οποιαδήποτε μεταβολή με την κατασκευή, τροποποίηση ή καταστροφή έργων ή του εδάφους ή του πυθμένα με τη λήψη χώματος, λίθων ή άμμου ή με οποιονδήποτε άλλον τρόπο, ανεξάρτητα αν με τον τρόπο αυτόν επήλθε ζημιά σε οποιονδήποτε, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους και με τα πρόστιμα που επιβάλλονται διοικητικά σύμφωνα με την παράγραφο 23 του άρθρου 3 του ν. 2242/1994, που εφαρμόζεται κατά τα λοιπά. Τα πρόστιμα του προηγούμενου εδαφίου επιβάλλονται, όσον αφορά τις όχθες μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, από την αρμόδια κατά τόπο Κτηματική Υπηρεσία.» Η δε §23 του άρθρου 3 του ν. 2242/1994 «Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας σε Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, προστασία φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις» Α'-162, ορίζει ότι «στους παραβάτες της παραγράφου 2 του άρθρου 24 του ν. 2344/1940 " περί αιγιαλού και παραλίας " (ΦΕΚ 154 Α'), όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 3 του άρθρου 1 του α.ν. 263/1968, ανεξαρτήτως των συντρεχουσών ποινικών ευθυνών, επιβάλλεται από την οικεία Λιμενική Αρχή πρόστιμο ύψους τουλάχιστον πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) δραχμών και μέχρι δέκα εκατομμύρια (10.000.000) δραχμές κατά τη διαδικασία του άρθρου 157 του ν.δ/τος 187/1973.

Σε σοβαρές περιπτώσεις παράνομων προσχώσεων και αλλοιώσεων του αιγιαλού και της παραλίας ο Υπουργός Εμπορικής Ναυτιλίας επιβάλλει πρόστιμο ύψους μέχρι εκατό εκατομμυρίων (100.000.000) δραχμών, ύστερα από πρόταση της οικείας Λιμενικής Αρχής....».

Β) Σύμφωνα με τη διάταξη της § 1 του άρθρου 22 του ν. 1577/1985 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός» -Α'210, «για την εκτέλεση



οποιασδήποτε εργασίας δόμησης εντός ή εκτός οικισμού απαιτείται οικοδομική άδεια της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας...».

Ακολούθως, με την παράγραφο 3 του άρθρου 2 του ν. 2575/1998 «Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας» Α-23, προστίθεται εδάφιο 2 στην § 2 του ως άνω άρθρου 22, ως εξής: «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 ανωτέρω προβλεπόμενη υπουργική απόφαση δεν έχει μέχρι σήμερα εκδοθεί. Αντιθέτως, το ζήτημα αυτό ρυθμίστηκε με τη μεταγενέστερη διάταξη του άρθρου 9 παρ. 2 του ν. 2987/2002, «Τροποποίηση των διατάξεων του ν. 959/1979 και ρύθμιση άλλων θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας», Α'-27, σύμφωνα με την οποία «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 Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας».

Συνεπώς, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 2575/1998 έχει πάψει να ισχύει, δεδομένου ότι, πέραν της εφαρμογής και εν προκειμένω της γενικής αρχής ότι μεταγενέστερος νόμος κατισχύει του προγενέστερου, ο νομοθέτης θέσπισε την εν λόγω διάταξη εν γνώσει του νομοθετικού κενού, το οποίο θέλει ειδικώς να καλύψει.

Περαιτέρω, στη διάταξη της § 3 του ιδίου άρθρου 22 ορίζεται ότι «Κάθε κατασκευή που εκτελείται α) χωρίς άδεια της §1 ή β) καθ' υπέρβαση της άδειας ή γ) με βάση άδεια που ανακλήθηκε ή δ) κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων είναι αυθαίρετη και υπάγεται στις σχετικές για τα αυθαίρετα διατάξεις του ν. 1337/1983 όπως ισχύουν». Στις διατάξεις του τελευταίου και, ειδικότερα, στις παραγράφους 2 του άρθρου 15 αυτού και 1 του άρθρου 17, αφενός προβλέπεται η υποχρεωτική κατεδάφιση κτισμάτων που βρίσκονται, μεταξύ των άλλων, «στον αιγιαλό και τη Ζώνη Παραλίας κατά το Ν. Διάταγμα 393/1974 «περί συμπληρώσεως των διατάξεων του Α.Ν. 2344/1990 «περί αιγιαλού και παραλίας» όπως τροποποιήθηκε, συμπληρώθηκε και ισχύει με μεταγενέστερες διατάξεις» (§2 άρθρου 15),



αφετέρου ορίζεται για αυτά τα κατεδαφιστέα κτίσματα ότι «εκτός από την κατεδάφιση επιβάλλεται: α) πρόστιμο ανέγερσης αυθαιρέτου β) πρόστιμο διατήρησης αυθαιρέτου» (§1 άρθρου 17)

II. Από τις προεκτεθείσες διατάξεις συνάγεται ότι η χερσαία ζώνη λιμένα είναι κοινόχρηστος χώρος που ανήκει κατά κυριότητα μεν στο Δημόσιο, κατά χρήση δε και εκμετάλλευση, κατ' αρχήν, στον οικείο φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης. Περιεχόμενο της χρήσης και εκμετάλλευσης είναι, μεταξύ των άλλων και η εκτέλεση των έργων που απαιτούνται για την εξυπηρέτηση και την εύρυθμη, γενικά, λειτουργία του λιμένα. Οίκοθεν νοείται ότι ο φορέας αυτός είναι αρμόδιος και για την παρακολούθηση της πορείας των έργων αυτών. Περαιτέρω, είναι χώρος ειδικών χρήσεων, που διέπεται από ειδικό νομικό καθεστώς και χωροθετείται πέραν του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, όπου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις για την εκτός σχεδίου δόμηση, ούτε βεβαίως αυτές για τη δόμηση οικισμών. Επιπλέον, ως χώρος ειδικών χρήσεων, εξαιρείται ευθύς εξ αρχής και από το ν. 947/1979 «περί οικιστικών περιοχών», όπως προαναφέρθηκε. Το γεγονός ότι διέπεται και από πολεοδομικής απόψεως από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς επιβεβαιώνεται και από την των προπαρατιθέμενη διάταξη του άρθρου 9 § 2 του ν. 2987/2002, σύμφωνα με την οποία οι οικοδομικές άδειες στην περιοχή της χερσαίας ζώνης λιμένα εκδίδονται μεν από το αρμόδιο πολεοδομικό γραφείο, ύστερα όμως από έγκριση της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής.

Για τα έργα που εκτελούνται χωρίς την άδεια της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας ή κατ' υπέρβαση αυτής, στη χερσαία ζώνη λιμένα αλλά και τον αιγιαλό, την παραλία, τη θάλασσα, τον πυθμένα κ.λ.π., πέραν των ποινικών συνεπειών, προβλέπεται η επιβολή διοικητικού προστίμου που επιβάλλεται από την οικεία λιμενική αρχή, σύμφωνα με την προπαρατεθείσα ειδική διάταξη του άρθρου 29 του ν. 2971/2001.

Από την άλλη μεριά, οι σχετικές με τα αυθαίρετα πολεοδομικές διατάξεις (άρθρα 15 και 17 του ν. 1337/1983) προβλέπουν, σωρευτικά, την έκδοση πρωτοκόλλων κατεδάφισης, καθώς και την επιβολή προστίμων διατήρησης και ανέγερσης αυθαιρέτου, για όσα κτίσματα ανεγέρθηκαν, μεταξύ των άλλων, μέσα στον αιγιαλό και τη Ζώνη Παραλίας και όχι για όσα ανεγέρθηκαν μέσα στη Ζώνη λιμένα (χερσαία ή θαλάσσια).

Από τους «ορισμούς» του άρθρου 1 σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 18 και 19 του ν. 2971/2001, προκύπτει σαφώς ότι η «χερσαία ζώνη λιμένα», η οποία περιλαμβάνει τον αιγιαλό και τους συνεχόμενους παραλιακούς χώρους που αναγκαιούν για την εκτέλεση των συγκεκριμένων έργων, είναι, ως έννοια, απολύτως διακριτή από τον «αιγιαλό» και την «παραλία». Επομένως, για τα αυθαίρετα έργα της χερσαίας ζώνης λιμένα εφαρμόζεται αποκλειστικώς η ειδική διάταξη της §1 του άρθρου 29 του ν. 2971/2001 και επιβάλλεται το προβλεπόμενο σ' αυτή διοικητικό πρόστιμο, δεν έχουν δε εφαρμογή οι (πολεοδομικές) διατάξεις του ν. 1337/1983 περί αυθαιρέτων. Το γεγονός δε της «εμπλοκής» της πολεοδομικής υπηρεσίας στην έκδοση οικοδομικής άδειας για τα έργα που λαμβάνουν χώρα στη χερσαία ζώνη λιμένα, δεν καθιστά, άνευ ετέρου, την υπηρεσία αυτή αρμόδια και για την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση εκτέλεσης έργου χωρίς την έκδοση άδειας ή καθ' υπέρβασή της, δεδομένου, μάλιστα ότι την επιβολή του προστίμου ως κύρωση για τη συγκεκριμένη περίπτωση της ανέγερσης αυθαιρέτου σε χερσαία ζώνη λιμένα, προβλέπει ρητώς η ειδική διάταξη του άρθρου 29 του ν. 2971/2001.

III. Έπειτα από τα προεκτεθέντα, η απάντηση είναι ότι αρμόδιος για την παρακολούθηση των εκτελούμενων στη χερσαία ζώνη λιμένα έργων είναι ο οικείος φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης του λιμένα, μόνο δε η οικεία λιμενική αρχή και όχι η/και η πολεοδομία, έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα επιβολής του διοικητικού προστίμου του άρθρου 29§1 του ν. 2971/2001, σε περίπτωση αυθαίρετης κατασκευής σε χερσαία ζώνη λιμένα.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 1 - 11 - 2010

Ο Πρόεδρος του Δ. Τμήματος

Δημ. Αναστασοπούλου

Αντιπρόεδρος ΔΣΚ

Η Εισηγήτρια

Αφροδίτη Κουτούκη

Νομική Σύμβουλος ΝΣΚ