



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 452/2010  
Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους  
Τμήμα Β'  
Συνεδρίαση της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2010**

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος:**

Βλάσιος Ασημακόπουλος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

**Νομικοί Σύμβουλοι:**

Μιχαήλ Απέσσος, Αλέξανδρος Καραγιάννης, Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Ευγενία Βελώνη, Δημήτριος Χανής, Αφροδίτη Κουτούκη, Δημήτριος Αναστασόπουλος.

**Εισηγητής:**

Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

-----

**Αριθμός Ερωτήματος:** Το υπ' αριθ. 29033/7.7.2009 έγγραφο ερώτημα του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε., κατόπιν του νεωτέρου υπ' αριθ. 238/15.4.2010 εγγράφου του Γραφείου της Υπουργού Π.Ε.Κ.Α. περί κινήσεως της διαδικασίας γνωμοδοτήσεως.

**Περίληψη Ερωτήματος:** Ζητείται η ερμηνεία της διατάξεως του άρθρου 6 παρ. 1 του ν. 2831/2000, με την οποία τροποποιήθηκε η παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 1577/1985 [ΓΟΚ] σχετικά με το επιτρεπόμενο ποσοστό καλύψεως των οικοπέδων και ειδικότερα ερωτάται εάν, βάσει της διατάξεως αυτής, έχουν καταργηθεί ή όχι τα υφι-

στάμενα προ του ΓΟΚ 1985 διατάγματα όρων δομήσεως, με τα οποία καθορίζεται ποσοστό καλύψεως μικρότερο του 70%.

-----

Επί του ως άνω ερωτήματος, που υπογράφεται από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και του οποίου επικαιροποιήθηκε η ανάγκη εκδόσεως με το άνω υπ' αριθ. 238/15.4.2010 έγγραφο της Υπουργού Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β' Τμήμα) γνωμοδοτεί ως εξής:

### **I. Κρίσιμες διατάξεις και ερμηνεία**

**A.** Η αρχική μορφή και η εν συνεχεία εξέλιξη της διατάξεως της παραγράφου 1 του άρθρου 8 του ν. 1577/1985 [ΓΟΚ 1985], με την οποία ρυθμίζεται το επιτρεπόμενο ποσοστό καλύψεως του οικοπέδου, από την αρχική της μορφή μέχρι σήμερα διαμορφώθηκε ως εξής:

Με την διάταξη αυτή, όπως είχε αρχικά, οριζόταν ότι *«Μέγιστο επιτρεπόμενο ποσοστό κάλυψης του οικοπέδου ορίζεται το 70% της επιφάνειάς του. Γενικές και ειδικές διατάξεις που καθορίζουν, άμεσα ή έμμεσα, μικρότερα ή μεγαλύτερα ποσοστά κάλυψης, κατά τον κανόνα ή κατά παρέκκλιση, παύουν να ισχύουν από τη δημοσίευση του νόμου αυτού. Τα ήδη εγκεκριμένα διαγράμματα κάλυψης εξακολουθούν να ισχύουν. Εφεξής, κατά την έγκριση, επέκταση ή αναθεώρηση ρυμοτομικών σχεδίων μπορεί να ορίζεται ποσοστό κάλυψης μικρότερο από 70% και να καθορίζονται διαγράμματα κάλυψης....»*.

Με την παρ. 2 του άρθρου 13 του ν. 1647/1986 [ΦΕΚ 141 Α] ορίστηκε ότι *«Στην παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 1577/1985 στο δεύτερο εδάφιο οι λέξεις "τη δημοσίευση" αντικαθίστανται με τις λέξεις "την ισχύ".»*

Στη συνέχεια, με την παρ. 3 του άρθρου 1 του ν. 1772/1988 [ΦΕΚ 91 Α] "Τροποποίηση διατάξεων του ν.1577/1985" ορίστηκε, κατά τροποποίηση της άνω διατάξεως, ότι *«...(α) το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 8 του ίδιου νόμου αντικαθίσταται ως εξής: "1. Το επιτρεπόμενο ποσοστό κάλυψης του οικοπέδου δεν μπορεί να υπερβαίνει το 70% της επιφάνειάς του. Σε περιοχές που κατά τη δημοσίευση του παρό-*

ντος ίσχυε το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα δόμησης, η πραγματοποίηση ποσοστού κάλυψης μεγαλύτερου του 40% είναι δυνατή μόνο ύστερα από γνώμη της αρμόδιας Ε.Π.Α.Ε., που κρίνει κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 3, όπως αντικαθίσταται" (β) το τελευταίο εδάφιο της ίδιας ως άνω παραγράφου αντικαθίσταται ως εξής: "Κατά την αναθεώρηση, επέκταση ή έγκριση ρυμοτομικών σχεδίων μπορεί να ορίζεται ποσοστό κάλυψης μικρότερο από 70% ή να καθορίζονται διαγράμματα κάλυψης ανεξαρτήτως ποσοστού"....»

Τέλος, με την παρ. 1 του άρθρου 6 του ν. 2831/2000 [ΦΕΚ 140 Α] αντικαταστάθηκε η άνω διάταξη ως εξής: «1. Το επιτρεπόμενο ποσοστό κάλυψης του οικοπέδου δεν μπορεί να υπερβαίνει το 70% της επιφάνειάς του. Γενικές και ειδικές διατάξεις, που καθορίζουν άμεσα ή έμμεσα μεγαλύτερα ποσοστά κάλυψης, παύουν να ισχύουν από την ισχύ του νόμου αυτού. Σε περιοχές που κατά τη δημοσίευση της παρούσας διάταξης ίσχυε το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα δόμησης, εφόσον δεν ορίζεται με ειδικές διατάξεις μικρότερο, το μέγιστο επιτρεπόμενο ποσοστό κάλυψης δεν μπορεί να υπερβαίνει το 40% της επιφάνειας του οικοπέδου. Κατ' εξαίρεση των παραπάνω επιτρέπεται η πραγματοποίηση ποσοστού κάλυψης έως 70%, προκειμένου να εξασφαλιστεί καλυπτόμενη επιφάνεια μέχρι 120,0 τετραγωνικών μέτρων σε κτίριο με αποκλειστική χρήση κατοικία.

Τα ήδη εγκεκριμένα διαγράμματα κάλυψης εξακολουθούν να ισχύουν.

Κατά την αναθεώρηση, επέκταση ή έγκριση ρυμοτομικών σχεδίων ή τροποποίηση των όρων δόμησης περιοχής μπορεί να καθορίζονται διαγράμματα κάλυψης ανεξαρτήτως ποσοστού, σε ολόκληρη ή σε τμήμα της σχετικής περιοχής εφόσον αιτιολογούνται από την αντίστοιχη μελέτη της περιοχής....»

**Β.** Κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως προς τις συνταγματικά επιτρεπόμενες πολεοδομικές διαρρυθμίσεις, έχουν γίνει δεκτά τα εξής:

**1.** Κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, ο κοινός νομοθέτης δύναται κατ' αρχήν να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλλει τους υφιστάμενους όρους δομήσεως των σχεδίων πόλεων, πλην όμως η εισαγόμενη κάθε φορά νέα ρύθμιση πρέπει να βελτιώνει τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων. Σε καμμία δε περίπτωση δεν επιτρέπεται να επέρχεται με τις νέες πολεοδομι-

κές ρυθμίσεις επιδείνωση των όρων διαβίωσης, δηλαδή υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή οικιστικού περιβάλλοντος. Η τήρηση της συνταγματικής αυτής επιταγής υποκείται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δανειστή, ο οποίος οφείλει, βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας, να σταθμίζει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση κατά πόσον υποβαθμίζεται το περιβάλλον (βλ. ΣΤΕ 1159/1989 Ολομ, 10/1988 Ολομ κ.ά.).

Περαιτέρω, η διάταξη του άρθρου 8 παρ. 1 του ν. 1577/1985 [ΓΟΚ 1985], κατά την αρχική της μορφή, που καταλαμβάνει, μετά την κατάργηση με το νόμο αυτόν των προϊσχυόντων οικοδομικών συστημάτων, και οικόπεδα για τα οποία **προηγουμένως ίσχυε το συνεχές σύστημα δομήσεως**, προέβλεπε αφ' ενός μεν ως μέγιστο επιτρεπόμενο ποσοστό καλύψεως του οικοπέδου αποκλειστικά και μόνον το 70% της επιφάνειάς του, αφ' ετέρου δε την κατάργηση κάθε γενικής ή ειδικής διατάξεως που καθόριζε άμεσα ή έμμεσα **μικρότερα** ή μεγαλύτερα ποσοστά καλύψεως, κατά τον κανόνα ή κατά παρέκκλιση. Όμως, ο ανωτέρω καθορισμός του ποσοστού καλύψεως των οικοπέδων σε 70%, καταλαμβάνοντας και οικόπεδα διεπόμενα από το συνεχές σύστημα δομήσεως, εφ' όσον για τα οικόπεδα αυτά ίσχυε προηγουμένως, βάσει ειδικών διατάξεων, ποσοστό καλύψεως κάτω του 70%, συνιστά καταφανώς για τα οικόπεδα αυτά υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος και επάγεται ως προς αυτά επιδείνωση των όρων διαβίωσης, πράγμα το οποίο αντιβαίνει στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος (πρβλ. Ολομ. ΣΤΕ 10/1988, 1642/1989).

Εξ άλλου, για τους ίδιους ως άνω λόγους, η διάταξη αυτή του άρθρου 8 παρ. 1 του ν. 1577/1985, κατά το μέρος που καταλαμβάνει οικόπεδα διεπόμενα προηγουμένως από το συνεχές σύστημα δομήσεως και καθορίζει γι' αυτά ποσοστό καλύψεως μεγαλύτερο του οριζόμενου κατά τις προϊσχύουσες ειδικές διατάξεις, έχει κριθεί επίσης αντισυνταγματική και ανίσχυρη [**ad hoc ΣΤΕ 2365/1989**].

**2.** Επισημαίνεται ακόμη, προς επίρρωση των ανωτέρω, ότι η ίδια διάταξη του άρθρου 8, κατά το μέρος που καταλαμβάνει οικόπεδα διεπόμενα προηγουμένως από το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα δομήσεως και με την οποία επιτρέπεται η κάλυψη, μετά από γνώμη της αρμόδιας Επιτροπής Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (Ε.Π.Α.Ε.), ποσοστού της επιφάνειας του οικοπέδου μέχρι 70%, καταργώντας έτσι τόσο την γενική διάταξη του προϊσχύσαντος Γ.Ο.Κ., που προέβλεπε μέγιστο ποσοστό καλύ-

ψεως 40%, όσο και τις ειδικές διατάξεις που προέβλεπαν για ορισμένους οικισμούς ποσοστό μικρότερο του 40%, έχει κριθεί, εν όψει των προεκτεθέντων, ανίσχυρη και αντισυνταγματική, διότι υποβαθμίζει, με τη μείωση των ακαλύπτων χώρων και του αντιστοιχούντος σ' αυτούς πρασίνου, το οικιστικό περιβάλλον και επιδεινώνει έτσι τους όρους διαβίωσης [ΣΤΕ ολομ. 3618/1995, ΣΤΕ 578/1998, 221/1996].

**Γ.** Επομένως, από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ειδικές διατάξεις διαταγμάτων, που έχουν εκδοθεί πριν από την δημοσίευση του ΓΟΚ 1985 και με τις οποίες καθορίζεται ποσοστό καλύψεως της επιφάνειας του οικοπέδου μικρότερο του 70%, εξακολουθούν να ισχύουν, αφού η διάταξη του άρθρου 8 παρ. 1 εδάφιο δεύτερο του ΓΟΚ 1985, και κατά το μέρος που καταλαμβάνει οικοπέδα διεπόμενα προηγουμένως από το συνεχές σύστημα δομήσεως, προβλέπουσα την παύση ισχύος των ειδικών αυτών διατάξεων, δεν είναι δυνατόν να τύχει εφαρμογής, αφού έχει κριθεί ανίσχυρη και αντισυνταγματική, σύμφωνα με τις υπό στοιχ. [I.B] παραδοχές.

**II.** Εν όψει των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') γνωμοδοτεί ομόφωνα, σύμφωνα με τα αμέσως ανωτέρω, ότι, δηλαδή, ειδικές διατάξεις των πολεοδομικών διαταγμάτων, που έχουν εκδοθεί πριν από την δημοσίευση του ΓΟΚ 1985 και με τις οποίες καθορίζεται ποσοστό καλύψεως της επιφάνειας του οικοπέδου μικρότερο του 70%, εξακολουθούν να ισχύουν, η δε διάταξη του δευτέρου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 8 του ίδιου νόμου, όπως είχε αρχικά, δεν έχει επιφέρει οιαδήποτε έννομη καταργητική συνέπεια επ' αυτών.

Θεωρήθηκε

Αθήνα 06.05.2011

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ  
ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ

*Βλάσιος Ασημακόπουλος*

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ

*Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης*

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.