



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

**ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός γνωμοδότησεως 205/2013
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Τμήμα Ε'

Συνεδρίαση της 4^{ης} Ιουνίου 2013

Σύνθεση

Πρόεδρος: Ιωάννης Τρίαντος, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Νομικοί Σύμβουλοι: Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Βασιλική Πανταζή,
Βασιλική Τύρου, Αφροδίτη Κουτούκη και Γεώργιος Ανδρέου.

Εισηγητής : Δημήτριος Κατωπόδης, Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ.

Ερώτημα: Το υπ' αριθ. 22955/30.4.2013 έγγραφο ΥΠΕΚΑ /Γενική Γραμματεία Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος /Δνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού.

Περίληψη Ερωτήματος: Αν επιτρέπεται η χρήση οικήματος, στο οποίο ασκείται η δραστηριότητα εκδομένων με αμοιβή προσώπων που προβλέπεται στο άρθρο 3 του ν. 2734/1999, στις περιοχές που, σύμφωνα με τις πολεοδομικές διατάξεις, έχει ορισθεί η χρήση αμιγούς κατοικίας

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Ε') γνωμοδότησε ως εξής :

15.  1

I. Ιστορικό

1. Η Δνση πολεοδομικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΚΑ , με το υπ' αριθ. 2435/18.1.2013 έγγραφό της προς τον Συνήγορο του πολίτη, εξέφρασε την άποψη ότι οι οίκοι ανοχής δεν επιτρέπονται στις περιοχές αμιγούς κατοικίας, γιατί ως προς την ειδική πολεοδομική τους λειτουργία υπάγονται στα καταστήματα παροχής προσωπικών υπηρεσιών της παρ. Β.3 του άρθρου 1 του από 23.2.1987 π.δ/τος και επιπλέον ότι παράλληλα εφαρμόζονται οι απαιτούμενες αποστάσεις του άρθρου 3 του ν. 2734/1999. Η Δνση Νομοθετικού Έργου, με το υπ' αριθ. 11382/7.3.13 έγγραφό της, διατύπωσε τη γνώμη ότι « Από τη ισχύουσα νομοθεσία, τη σχετική νομολογία του ΣτΕ και τη συνημμένη αλληλογραφία προκύπτει ότι η ανωτέρω δραστηριότητα δεν εντάσσεται στα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος ,ούτε στα καταστήματα παροχής υπηρεσιών, συγχρόνως δε στις κατηγορίες των χρήσεων γης κάθε περιοχής δεν γίνεται μνεία της ανωτέρω δραστηριότητας (λαμβάνομένου άλλωστε υπόψη ότι η σχετική απαρίθμηση είναι ενδεικτική). Συνεπώς, εφόσον από το γράμμα του νόμου δεν προκύπτει περιορισμός της συγκεκριμένης δραστηριότητας ως προς τη χρήση γης της περιοχής, οποιαδήποτε περιοριστική ερμηνεία δεν ευρίσκει νόμιμο έρεισμα, του νόμου μη διακρίνοντος...»

2. Η ερωτώσα υπηρεσία, μεταξύ άλλων, εκθέτει ότι δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι υφίσταται οποιαδήποτε κοινωνικοοικονομική δραστηριότητα χωρίς συγκεκριμένη πολεοδομική λειτουργία, επειδή ακριβώς ο άνθρωπος ζει, εργάζεται και κινείται μέσα στο χώρο και επομένως η κάθε του δραστηριότητα αλληλεπιδρά με χωρικά χαρακτηριστικά που στην περίπτωση των πόλεων αφορούν κατεξοχήν στην διάρθρωση του πολεοδομικού ιστού και στις χρήσεις γης, ότι το δ/γμα χρήσεων γης δεν καλύπτει και δεν μπορεί να καλύπτει ονομαστικά το σύνολο των χρήσεων γης, γι' αυτό το λόγο άλλωστε η υπηρεσία αυτή είναι αρμόδια να χορηγεί οδηγίες και κατευθύνσεις για την εφαρμογή του, ότι ο εκσυγχρονισμός και η επικαιροποίηση του διατάγματος (δεδομένου ότι έχουν παρέλθει ήδη 26 χρόνια από τη θεσμοθέτησή του) δεν μπορεί να οδηγήσει στην πλήρη ενσωμάτωση των γνωστών χρήσεων καθόσον η ανθρώπινη δραστηριότητα εξελίσσεται και μεταλλάσσεται διαρκώς, ότι η πολιτεία με

διοικητικές της πράξεις (Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια ή/και πολεοδομικές μελέτες), έχει θεσπίσει κανόνες χρήσεων γης, μέσω του χαρακτηρισμού των διαφόρων περιοχών των πόλεων, εντάσσοντας αυτές σε συγκεκριμένες κατηγορίες χρήσεων γης. Κυρίαρχο στόχο των πολεοδομικών αυτών ρυθμίσεων αποτελεί η αναγκαιότητα αποφυγής των συγκρούσεων μεταξύ των χρήσεων γης, καθόσον οι συγκρούσεις αυτές οδηγούν, μεταξύ άλλων, σε υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος και αδυναμία βιωσιμότητας ορισμένων χρήσεων, ότι η θέσπιση των περιοχών αμιγούς κατοικίας, προέκυψε από την αναγκαιότητα προστασίας της κατοικίας, με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων στις γειτονιές των πόλεων που έχουν αυτόν το χαρακτήρα και φυσιογνωμία, ότι, ως αμιγής κατοικία, ορίστηκε η περιοχή στην οποία κυριαρχούσα χρήση είναι αυτή της κατοικίας και κατ' εξαίρεση, όπως έχει άλλωστε παγίως κριθεί, επιτρέπονται συμπληρωματικές και πλήρως συμβατές με την κατοικία χρήσεις, οι οποίες εξυπηρετούν τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων της περιοχής, όπως πχ φαρμακείο, ψιλικατζίδικο κτλ, προκειμένου να αποφεύγονται οι άσκοπες μετακινήσεις που προκαλούν κυκλοφοριακή επιβάρυνση, ρύπους, κατασπατάληση φυσικών πόρων κτλ. Τέλος, η ίδια υπηρεσία διατυπώνει την άποψη ότι οι οίκοι ανοχής αποτελούν χρήση ασύμβατη με την έννοια και το περιεχόμενο της αμιγούς κατοικίας, στις οποίες περιοχές (αμιγούς κατοικίας) έχει γνωμοδοτήσει ότι δεν επιτρέπονται επίσης χρήσεις, όπως οι καφετέριες, τα κομμωτήρια, τα κέντρα αισθητικής.

3. Με αφορμή τη διαφορετική άποψη που εκφράσθηκε από τις πιο πάνω υπηρεσίες υποβλήθηκε το προαναφερόμενο ερώτημα.

II.A Κρίσιμες Διατάξεις

1. Στο άρθρο 24 του Συντάγματος ορίζεται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ... 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

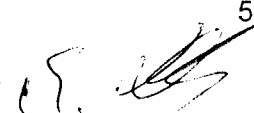
λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης.»

2. Στο ν. 1561/1985 (Α' 148), άρθρο 15 παρ. 1 ορίζονται τα εξής: «Με π.δ/τα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, καθορίζονται οι κατηγορίες και το περιεχόμενο των χρήσεων γης σύμφωνα με τη γενική πολεοδομική ή άλλη ειδική λειτουργία που επιβάλλεται ή επιτρέπεται με κάθε συγκεκριμένη χρήση γης των γενικών πολεοδομικών σχεδίων. Με τα ίδια π.δ/τα είναι δυνατόν να καθορίζονται τα υποχρεωτικά ή προαιρετικά στοιχεία των χρήσεων αυτών» (βλ. και άρθρο 229 του ΚΒΓΝ). Δυνάμει της ανωτέρω εξουσιοδοτικής διατάξεως εκδόθηκε το π.δ. της 23.2-6.3.1987 με τίτλο «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης» (Δ' 166) (Δ' 166), όπως ισχύει, το οποίο ορίζει τα ακόλουθα: Στο άρθρο 1 ("Κατηγορίες χρήσεων"): "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. Γενική κατοικία. 3. Πολεοδομικά κέντρα - κεντρικές λειτουργίες πόλης - τοπικό κέντρο συνοικίας - γειτονιάς. 4. . Μη οχλούσα βιομηχανία-βιοτεχνία, βιομηχανικό και βιοτεχνικό πάρκο (χαμηλή-μέση όχληση). "Βιομηχανικό πάρκο (ΒΙΠΑ)-Βιοτεχνικό Πάρκο (ΒΙΟΠΑ), προς εξυγίανση". 5. Οχλούσα βιομηχανία-βιοτεχνία (υψηλή όχληση). 6. Χονδρεμπόριο. 7. Τουρισμός-αναψυχή. 8. Ελεύθεροι χώροι-αστικό πράσινο. 9. Κοινωφελείς εξυπηρετήσεις. Β) Σύμφωνα με την ειδική πολεοδομική λειτουργία τους: 1. Κατοικία. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται χώροι κτιρίων κατοικίας για άσκηση επαγγέλματος, συμβιβαστού προς την κυρία χρήση του κτιρίου (ιατρεία, δικηγορικά γραφεία κλπ) 2. Ξενώνες μικρού δυναμικού (περί τις 20 κλίνες). 3 Εμπορικά καταστήματα και καταστήματα παροχής προσωπικών υπηρεσιών...». Περαιτέρω, στο άρθρο 2 του ως άνω προεδρικού διατάγματος και με τον τίτλο Περιεχόμενα Αμιγούς Κατοικίας, ορίζεται ότι «Στις περιοχές αμιγούς κατοικίας επιτρέπεται μόνο: 1. Κατοικία 2. Ξενώνες μικρού δυναμικού (περί της 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, Αθλητικές εγκαταστάσεις, 7. Θρησκευτικοί χώροι και 8. Πολιτιστικά κτίρια (και εν γένει πολιτιστικές εγκαταστάσεις)» και στο άρθρο 11 παρ. 1 ορίζεται 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 οικοπέδων ή και ορόφους κτιρίων...».

3. Στο άρθρο 346 του πδ της 14.7-27.7.1999 (Δ'580/199) ΚΒΠΝ στο οποίο περιέχονται οι διατάξεις του Κτηριοδομικού Κανονισμού, ορίζεται ότι «1. Τα κτίρια ή τα τμήματά τους και τα δομικά έργα ταξινομούνται σύμφωνα με τη χρήση τους στις ακόλουθες κατηγορίες Α Κατοικία Β προσωρινή διαμονή Γ Συνάθροιση κοινού... Στην κατηγορία κατοικία περιλαμβάνονται όσα κτίρια ή τμήματα κτιρίων χρησιμοποιούνται για να παρέχουν στους ενοίκους τους χώρους κατάλληλους τουλάχιστον για ύπνο και σωματική υγιεινή και καθαριότητα, όπου οι ένοικοί της διαμένουν μόνιμα ή εποχικά....»

4. Στο ν.2734/1999(Α'/161) ορίζεται ότι «Άρθρο 3 Εγκατάσταση προσώπων εκδιδομένων με αμοιβή 1. Πρόσωπο, το οποίο κατέχει πιστοποιητικό άσκησης επαγγέλματος για να εκδίδεται με αμοιβή, υποχρεούται να εφοδιασθεί με άδεια εγκατάστασης και χρήσης του οικήματος, εντός του οποίου θα ασκεί την ανωτέρω δραστηριότητα, υπό την προϋπόθεση ότι έχει την προς τούτο έγγραφη συγκατάθεση του ιδιοκτήτη του εν λόγω οικήματος. Αν πρόκειται για διαμέρισμα πολυκατοικίας, απαιτείται συγκατάθεση όλων των συνιδιοκτητών και ενοίκων αυτής, εκτός αν ο κανονισμός της απαγορεύει την άσκηση της εν λόγω δραστηριότητας. Τα οικήματα, εντός των οποίων ασκείται η ως άνω δραστηριότητα, δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται ως κατοικία. Η άδεια είναι προσωπική, ισχύει για δύο (2) χρόνια και ανανεώνεται... 2. Η ανωτέρω άδεια χορηγείται από τον οικείο δήμαρχο ή πρόεδρο κοινότητας, ύστερα από σύμφωνη γνώμη επιτροπής, η οποία συγκροτείται με απόφαση του νομάρχη 3. Οι δήμοι και οι κοινότητες καθορίζουν, με απόφασή τους, τον αριθμό των εν λόγω αδειών που επιτρέπεται να χορηγούνται στην περιφέρειά τους, με βάση τις ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες και ανάγκες, που σχετίζονται κυρίως με τον πληθυσμό τους και τη σύνθεση αυτού, την ύπαρξη στρατοπέδων, λιμανιών και βιομηχανικών μονάδων, καθώς και με την ανάπτυξη εμπορικών ή άλλων δραστηριοτήτων που επιβάλλουν απασχόληση ή διέλευση ατόμων από άλλες περιοχές. Επίσης, δύνανται να καθορίζουν περιοχές τους, εντός των οποίων δεν επιτρέπεται η χορήγηση τέτοιων αδειών. 4. Δεν επιτρέπεται η εγκατάσταση εκδιδομένων με αμοιβή προσώπων σε διατηρητέα ή παραδοσιακά κτίρια, καθώς και σε χώρους που δεν είναι κύριας χρήσεως¹

¹ Κατά το άρθρο 2 του ΝΟΚ (ν.4067/2012) χώροι κύριας χρήσης των κτιρίων είναι όσοι προορίζονται για την εξυπηρέτηση της βασικής χρήσης του κτιρίου και την παραμονή των χρηστών του σε αυτούς, όπως είναι σε κτίρια κατοικίας, τα υπνοδωμάτια, οι χώροι διημέρευσης, οι κουζίνες τα γραφεία. Επίσης χρήση του κτιρίου είναι αυτή για την οποία έχει χορηγηθεί άδεια δόμησης ή σε κάθε περίπτωση αυτή που αναγράφεται στην ταυτότητα του κτιρίου

15.  5

και δεν πληρούν τους όρους του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού. Επίσης, δεν επιτρέπεται η εγκατάσταση σε κτίρια που απέχουν, σε ακτίνα λιγότερο από 200 μέτρα, από ναούς, σχολεία, νηπιαγωγεία, φροντιστήρια, παιδικούς σταθμούς, νοσηλευτικά ιδρύματα, κέντρα νεότητας, αθλητικά κέντρα, οικότροφεία, βιβλιοθήκες και ευαγή ιδρύματα, καθώς και από πλατείες και παιδικές χαρές. Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου μπορεί να αυξάνονται οι προαναφερόμενες αποστάσεις και να καθορίζονται και άλλα κτίρια, στα οποία δεν επιτρέπεται η εγκατάσταση εκδιδομένων με αμοιβή προσώπων, καθώς και οι αποστάσεις μεταξύ οικημάτων, στα οποία μπορούν τα εν λόγω πρόσωπα να εγκαθίστανται. 5. Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Δημόσιας Τάξης, η οποία εκδίδεται εντός τριών (3) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, καθορίζονται τα δικαιολογητικά και η διαδικασία έκδοσης της άδειας της παρ. 1 του παρόντος άρθρου, τα στοιχεία που πρέπει να περιέχει η άδεια αυτή, καθώς και οι υποχρεώσεις των κατόχων τους. Με την ίδια απόφαση μπορεί να καθορίζονται και ειδικότερες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα οικήματα, στα οποία εγκαθίστανται τα εκδιδόμενα με αμοιβή πρόσωπα, καθώς και το ωράριο λειτουργίας, εντός του οποίου τα πρόσωπα αυτά θα ασκούν τη δραστηριότητά τους.» Τέλος, στο άρθρο μόνο της ΚΥΑ 9946/2000 (Β'351/2000), που ορίζει τα δικαιολογητικά άδειας εγκατάστασης εκδιδομένου προσώπου ορίζονται τα εξής: «Α. Καθορίζουμε τα δικαιολογητικά άδειας εγκατάστασης και χρήσης του οικήματος, η οποία χορηγείται από το Δήμαρχο ή από τον Πρόεδρο της Κοινότητας στα πρόσωπα, τα οποία κατέχουν πιστοποιητικό ασκήσεως επαγγέλματος εκδιδομένου επ' αμοιβή προσώπου: 1. Αίτηση του ενδιαφερομένου προσώπου, 2. Επικυρωμένο φωτοαντίγραφο του Δελτίου Ταυτότητας του προσώπου ή επικυρωμένο φωτοαντίγραφο του Διαβατηρίου, όταν πρόκειται για πρόσωπα αλλοδαπής υπηκοότητας. 3. Επικυρωμένο φωτοαντίγραφο του πιστοποιητικού άσκησης επαγγέλματος του άρθρου 1 του Ν.2734/99. 4. Εγγραφή συγκατάθεσης του ιδιοκτήτη του οικήματος, ότι συμφωνεί με την άσκηση εντός αυτού της συγκεκριμένης δραστηριότητας. 5. 6. Υπεύθυνη δήλωση του προσώπου το οποίο κατέχει πιστοποιητικό άσκησης επαγγέλματος, του Ν. 1599/86, ότι το οικήμα εντός του οποίου θα ασκεί τη συγκεκριμένη δραστηριότητα δεν θα χρησιμοποιείται από αυτό ως κατοικία. 7. Επικυρωμένο φωτοαντίγραφο του τίτλου κυριότητας του οικήματος ή την περίπτωση μισθώσεως του οικήματος φωτοαντίγραφο του μισθωτηρίου συμβολαίου, βεβαίωση της Πολεοδομίας, ότι το οικήμα είναι μόνιμη κατασκευή, είναι χώρος κυρίας χρήσεως, ότι πληροί τους όρους του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού και ότι διαθέτει ξεχωριστή είσοδο προς το χώρο, όπου θα ασκείται η συγκεκριμένη δραστηριότητα. 8. Βεβαίωση της Δ/νσης Υγιεινής της οικείας Νομαρχιακής

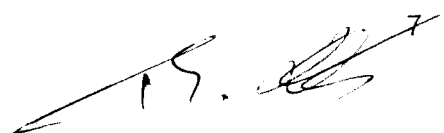
Αυτοδιοίκησης, ότι το οίκημα πληροί τους όρους υγιεινής σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες Υγειονομικές Διατάξεις. 9. Βεβαίωση της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού, ότι το οίκημα δεν έχει χαρακτηριστεί ως παραδοσιακό ή διατηρητέο. 10. Βεβαίωση του οικείου ΟΤΑ, ότι το οίκημα πληροί τους όρους και τις προϋποθέσεις της παρ. 4 του άρθρου 3 του Ν. 2734/99 "περί αποστάσεων από ναούς, σχολεία κ.λ.π." όπως περιγράφονται στη διάταξη αυτή ή όπως καθορίζονται με απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου σύμφωνα με τη διάταξη αυτή. 11.

Β. Στην εκδιδόμενη από τον οικείο Δήμαρχο ή Πρόεδρο της Κοινότητας άδεια εγκατάστασης και χρήσης του οικήματος αναγράφονται 1. Ο αριθμός απόφασης του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου με την οποία καθορίζεται ο αριθμός των εν λόγω αδειών που επιτρέπεται να χορηγούνται στην Περιφέρεια τους (άρθρο 3 παρ.3 του Ν.2734/99).2.... 3...4. Η περιγραφή του ακινήτου εντός του οποίου ασκείται η συγκεκριμένη δραστηριότητα (πολυκατοικία - μονοκατοικία). 5. Ο αριθμός της άδειας εγκατάστασης και χρήσης του ακινήτου στον οποίο θα ασκείται η συγκεκριμένη δραστηριότητα σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ.1 του άρθρου 3 του Ν. 2734/99.....».

Β. Ανάλυση και ερμηνεία Διατάξεων

Από τον συνδυασμό των πιο πάνω διατάξεων συνάγονται τα ακόλουθα:

1. Με τις προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις απευθύνεται στον κοινό νομοθέτη και στην κατ' εξουσιοδότησή του κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση, η επιταγή να ρυθμίσουν την Χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, την φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Ουσιώδες στοιχείο του σχεδιασμού αυτού είναι ο καθορισμός ή η τροποποίηση των χρήσεων γής της πόλεως (ΣΤΕ 451/2003). Κριτήρια δε για τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της αναπτύξεως των οικισμών και η εξασφάλιση των καλλιτέρων δυνατών όρων διαβιώσεως των κατοίκων, μη επιτρεπομένης της χειροτερεύσεώς τους με οποιονδήποτε τρόπον, όπως με την επί το δυσμενέστερο μεταβολή της επιτρεπομένης χρήσεως, -αν αυτή δεν επιβάλλεται από εξαιρετικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος προς εξυπηρέτηση προέχουσας σημασίας σκοπού κατά



την μετά από στάθμιση ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη υποκειμένη σε δικαστικό έλεγχο –ή τη νόθευσή της(βλ. ΣΤΕ 3500/2009 Ολ).

2. Με τον όρο χρήσεις γης νοείται ο τρόπος λειτουργικής χρησιμοποίησης συγκεκριμένης οικιστικής περιοχής ή τμήματός της (βλ. Δημ. Χριστοφιλοπούλου «Πολιτιστικό Περιβάλλον –Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη σελίς 236). Με τη γενική πολεοδομική λειτουργία ο νομοθέτης επιδιώκει να καθορίσει την επιθυμητή χωρική αξιοποίηση της αστικής και περιαστικής περιοχής στην οποία εκτείνεται το Γ.Π.Σ (βλ. Δημήτρη Κ. Μέλισσα : Οι χρήσεις γης , το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου» σελίς 58 επ. έκδοση Β).

3. Το από 23.2.1987 π.δ/γμα περί κατηγοριών και περιεχομένου χρήσεων γης (Δ' 166), καθορίζει στο άρθρο 1 τις κατηγορίες χρήσεων γης στις περιοχές των γενικών πολεοδομικών σχεδίων, αφενός σύμφωνα με τη γενική πολεοδομική τους λειτουργία (παρ. Α αμιγής κατοικία, γενική κατοικία, πολεοδομικά κέντρα κ.λπ.), αφ' ετέρου σύμφωνα με την ειδική πολεοδομική τους λειτουργία (παρ. Β : κατοικία, ξενώνες, εμπορικά καταστήματα, γραφεία κ.λπ.). Στα επόμενα άρθρα καθορίζεται το περιεχόμενο των γενικών κατηγοριών χρήσεων με την περιοριστική απαρίθμηση των χρήσεων γης κατά την ειδική πολεοδομική τους λειτουργία, που επιτρέπεται να αποτελέσουν περιεχόμενο των γενικών κατηγοριών. Με τις διατάξεις αυτές, ερμηνευόμενες ενόψει και της συνταγματικής επιταγής για ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, καθιερώνεται το σύστημα της τυποποίησης των κατηγοριών χρήσεων γης. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, κατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό, δεν επιτρέπεται ανάμειξη χρήσεων γης κατά τρόπο ώστε να νοθεύονται οι κατηγορίες που θεσπίζονται με το παραπάνω προεδρικό διάταγμα, αλλ' η Διοίκηση οφείλει να επιλέγει για κάθε περιοχή μία κατηγορία χρήσεων με το περιεχόμενο, το οποίο ορίζεται στις διατάξεις του διατάγματος αυτού και με τη δυνατότητα να αποκλείει ορισμένες από τις επιτρεπόμενες χρήσεις, εφόσον δεν παραβλάπεται η πολεοδομική λειτουργία της αντίστοιχης κατηγορίας (βλ.ΣΤΕ 3516/2010, Γν 248/2010 Ν.Σ.Κ),, Η αναφορά των περιπτώσεων που ανήκουν στις ειδικές πολεοδομικές λειτουργίες στο άρθρο 1Β του από 6.3.1987 προεδρικού διατάγματος είναι ενδεικτική (βλ. ΣΤΕ 444/2010 σκέψη 15)και έχουν το χαρακτήρα παραδειγμάτων. Εξάλλου, στο ίδιο προεδρικό διάταγμα προβλέπεται ως αυστηρότερη πολεοδομικά ρύθμιση η

χρήση της αμιγούς κατοικίας στο πλαίσιο της οποίας ,όμως, επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται χώροι κτιρίων κατοικίας για άσκηση επαγγέλματος συμβατού προς την κύρια χρήση (ΣΤΕ 2079/2004).

4. Οποιαδήποτε άσκηση οικονομικής δραστηριότητας που απαιτεί εγκατάσταση για τη λειτουργία της στον χώρο, υπόκειται στις πολεοδομικές ρυθμίσεις χρήσεως γης ,οι οποίες χρήσεις γης αποτελούν κατά τη νομολογία ουσιώδες στοιχείο του πολεοδομικού σχεδιασμού. Κάθε διοικητική αρχή, όταν εκδίδει ατομικές διοικητικές πράξεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της ,οφείλει καταρχάς να λαμβάνει υπόψη της το ισχύον καθεστώς χρήσεων γης της περιοχής, που τη δεσμεύει απόλυτα (βλ. Δ. Μέλισσα, όπου ανωτέρω σελίδα 50 με παραπομπές στη νομολογία, πρβλ. ΣΤΕ 444/2010 σκέψη 13).

Στην προκειμένη περίπτωση οι Δήμοι και οι κοινότητες, που με την απόφαση της παρ.3 του άρθρου 3 του ν.2734/1999, καθορίζουν τον αριθμό των αδειών εγκατάστασης εκδιδόμενων με αμοιβή προσώπων, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους τις υφιστάμενες χρήσεις γης της περιοχής που έχουν θεσμοθετηθεί σεβόμενοι το περιβαλλοντικό και πολεοδομικό κεκτημένο.

5. Με τις διατάξεις του ν. 2734/1999 (Φ.Ε.Κ. 161 Α') ρυθμίζεται η άσκηση της δραστηριότητας των εκδιδόμενων με αμοιβή προσώπων. Στο νόμο αυτόν ορίζονται οι ειδικές προϋποθέσεις για την άσκηση της δραστηριότητας των εκδιδόμενων με αμοιβή προσώπων και εισάγονται, ευθέως εκ του νόμου, περιορισμοί στην άσκησή της (έκδοση «πιστοποιητικού ασκήσεως επαγγέλματος» και αδείας εγκαταστάσεως σε συγκεκριμένο οίκημα, καθορισμός ελαχίστων αποστάσεων του οικήματος από σχολεία, ναούς, παιδικές χαρές κ.λπ.), περιορισμοί οι οποίοι, όπως συνάγεται από την εισηγητική έκθεση και τις προπαρασκευαστικές εργασίες ψηφίσεως του νόμου τούτου, θεσπίζονται, εν όψει των ιδιαιτεροτήτων της εν λόγω δραστηριότητας, για λόγους αναγόμενους στο δημόσιο και γενικότερο κοινωνικό συμφέρον, ειδικότερα δε στην προστασία της δημόσιας υγείας, των χρηστών ηθών, της δημόσιας τάξεως και ασφαλείας, της παιδικής ηλικίας, καθώς και στον σεβασμό της θρησκευτικής ελευθερίας. Εν όψει τούτου, η ειδικότερη ρύθμιση του δευτέρου εδαφίου της προπαρατεθείσης παρ. 4 του άρθρου 3 του εν λόγω νόμου (περί ελαχίστης αποστάσεως 200 μέτρων από σχολεία, ναούς κ.λπ.) δεν αντίκειται στο άρθρο 5 του Συντάγματος, εφ' όσον ο



εισαγόμενος δι' αυτής περιορισμός στην άσκηση της ως άνω δραστηριότητας είναι γενικός και αντικειμενικός, πρόσφορος για την εξυπηρέτηση των ανωτέρω σκοπών και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο, προς τούτο, μέτρο (βλ. ΣΤΕ 2276/2008)

III.Εφαρμογή διατάξεων - Συμπέρασμα.

Στην προκειμένη περίπτωση από τα προεκτεθέντα συνάγονται οι ακόλουθες παραδοχές α) ότι η θέσπιση της κατηγορίας της γενικής πολεοδομικής λειτουργίας της αμιγούς κατοικίας αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος και ειδικότερα στην επιβολή ηπίων χρήσεων γης, για την αποφυγή της επιδεινώσεως των συνθηκών διαβιώσεως των κατοίκων της περιοχής (βλ. σχετικώς σκέψη 6 της ΣΤΕ 443/2000),β) ότι η θέσπιση σε μια περιοχή όρων και περιορισμών δόμησης και χρήσεων γης, καταρχάς δεσμεύει τη διοίκηση κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της σχετικά με έκδοση αδειών που αφορούν τις εγκαταστάσεις και την λειτουργία τους, γ) ότι από τη γραμματική διατύπωση της διατάξεως του άρθρου 2 του προαναφερθέντος διατάγματος και, ιδία, από τη χρησιμοποίηση του επιρρήματος «μόνον», προκύπτει ότι οι ειδικές πολεοδομικές λειτουργίες που δύνανται να αποτελέσουν περιεχόμενο της γενικής κατηγορίας της αμιγούς κατοικίας απαριθμούνται περιοριστικά, δ) ότι η αυστηρότερη κατηγορία γενικής πολεοδομικής λειτουργίας που προβλέπει το διάταγμα περί χρήσεων γης είναι η κατηγορία της αμιγούς κατοικίας, ε) ότι, ως προκύπτει, από το άρθρο 3 παρ.3 του ν.2734/1999, οι δήμοι και οι κοινότητες καθορίζουν με αποφάσεις τους τον αριθμό των αδειών που χορηγούνται για τις εν λόγω εγκαταστάσεις με κριτήρια ,μεταξύ άλλων την ύπαρξη λιμανιών, στρατοπέδων και βιομηχανικών μονάδων, την ανάπτυξη εμπορικών ή άλλων δραστηριοτήτων, κριτήρια δηλαδή που ανάγονται σε χρήσεις ασύμβατες με την ήπια χρήση γής, στην οποία αποβλέπει η γενική πολεοδομική λειτουργία της αμιγούς κατοικίας, στ)ότι, κατά την παρ. 1του άρθρου 3 του ν. 2734/1999,τα οικήματα, εντός των οποίων ασκείται η εν λόγω δραστηριότητα, δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται ως κατοικία, στοιχείο δηλαδή που καθιστά εμφανώς τη μη συμβατότητα της δραστηριότητας αυτής με την κατηγορία της ειδικής πολεοδομικής λειτουργίας της κατοικίας, και ζ) ότι, από την άποψη των ειδικών πολεοδομικών λειτουργιών που επιτρέπονται στην περιοχή αμιγούς κατοικίας, η εν λόγω εγκατάσταση

εκδιδόμενου με αμοιβή προσώπου, δεν δύναται να θεωρηθεί ως εμπορικό κατάστημα που εξυπηρετεί τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων της περιοχής, κατά την έννοια του προαναφερομένου διατάγματος περί χρήσεων γης, ούτε, εν πάση περιπτώσει, μπορεί να ενταχθεί σε κάποια άλλη κατηγορία από τις προβλεπόμενες περιοριστικά στο άρθρο 2 του ΠΔ 23.2/6.3.1987. Με βάση τις παραδοχές αυτές, η απάντηση στο υποβαλλόμενο ερώτημα είναι αρνητική.

IV.Απάντηση

Κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν, η απάντηση που αρμόζει στο εν αρχή ερώτημα είναι ότι δεν είναι επιτρεπτή η χρήση οικήματος στο οποίο ασκείται η δραστηριότητα εκδιδόμενων με αμοιβή προσώπων που προβλέπεται στο άρθρο 3 του ν. 2734/1999, στις περιοχές που, σύμφωνα με τις πολεοδομικές διατάξεις, έχει ορισθεί η χρήση της αμιγούς κατοικίας.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 7-6-2013

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

Ο εισηγητής

Δημήτριος Κατωπόδης
Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ.

Ιωάννης Τρίαντος

Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ