



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

## ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

### ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

#### ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

#### **«Κύρωση Σύμβασης Διανομής Ακινήτου- Σύστασης Δικαιώματος Επιφανείας Ακινήτου Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού – Αγίου Κοσμά και ρύθμιση συναφών θεμάτων»**

##### **I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

**A.** Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από έξι (6) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου, περιλαμβάνει Ειδικό Διάγραμμα Διανομής, το οποίο προσαρτάται στην υπό κύρωση «Σύμβαση Διανομής Ακινήτου – Σύστασης Δικαιώματος Επιφανείας Ακινήτου Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά», και διαρθρώνεται σε τέσσερα Μέρη (Α΄-Δ΄).

Με τις ρυθμίσεις του νομοσχεδίου εισάγονται διατάξεις αναφορικά με την ανάπτυξη του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά, με την τροποποίηση και συμπλήρωση του ειδικού καθεστώτος που διέπει την έκταση (ν. 4062/2012 και ν. 4663/2020), «και επιδιώκεται η επίλυση ζητημάτων που έχουν ανακύψει αναφορικά με την αξιοποίηση του Πόλου, η οποία συνιστά σκοπό έντονου δημοσίου συμφέροντος» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου, αρ. 1).

##### **B. Ειδικότερα:**

Το Μέρος Α΄, υπό τον τίτλο «Κύρωση Σύμβασης Διανομής Ακινήτου-Σύστασης Δικαιώματος Επιφανείας Ακινήτου Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά», αποτελείται από το άρθρο πρώτο, με το οποίο κυρώνεται

και αποκτά ισχύ νόμου η «Σύμβαση Διανομής Ακινήτου – Σύστασης Δικαιώματος Επιφανείας Ακινήτου Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά» (εφεξής «Σύμβαση»), μαζί με το προσαρτώμενο σε αυτήν Ειδικό Διάγραμμα Διανομής που υπεγράφη στην Αθήνα, την 9η.3.2021, μεταξύ, αφενός, του Ελληνικού Δημοσίου και, αφετέρου, του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. (εφεξής «ΤΑΙΠΕΔ»). Η κύρωση της Σύμβασης με νόμο γίνεται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 83 ν. 4706/2020, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του οποίου: «Κατά παρέκκλιση κάθε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης, η διανομή των ακινήτων της παρ. 1 της υπ' αρ. 225/7.1.2013 απόφασης της Διύπουργικής Επιτροπής Αναδιρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (Β' 15), όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 39 της υπ' αρ. 234/24.4.2013 απόφασης της ίδιας Επιτροπής (Β' 1020), καθώς και η σύσταση, χωρίς αντάλλαγμα, επί των ανωτέρω ακινήτων, του δικαιώματος επιφανείας, κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 4 και 5 και του άρθρου 18 του ν. 3986/2011 (Α' 152), υπέρ της ανώνυμης εταιρίας με την επωνυμία "Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε." (ΤΑΙΠΕΔ), υλοποιούνται με σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, όπως εκπροσωπείται από τον Υπουργό Οικονομικών, και του ΤΑΙΠΕΔ, για την οποία ισχύουν οι όροι του παρόντος. Για τη διανομή λαμβάνονται υπόψη τα οριζόμενα κριτήρια στην παρ. 2.2 (iv) της από 14.11.2014 Σύμβασης Αγοραπωλησίας Μετοχών που κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4422/2016 (Α' 181). Η ανωτέρω σύμβαση διανομής - σύστασης δικαιώματος επιφανείας, μαζί με το προσαρτώμενο σε αυτήν ειδικό διάγραμμα διανομής, κυρώνεται με νόμο που αποτελεί μεταγραφικό τίτλο, ο οποίος με επιμέλεια του ΤΑΙΠΕΔ, που ενεργεί τόσο για ίδιο λογαριασμό, όσο και για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου, μεταγράφεται, άλλως καταχωρίζεται, στα βιβλία μεταγραφών του αρμόδιου Υποθηκοφυλακείου ή στα κτηματολογικά βιβλία του αρμόδιου Κτηματολογικού Γραφείου, κατά περίπτωση και κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη διάταξη. Τυχόν γεωμετρικές μεταβολές που επιφέρει η εν λόγω πράξη στα επιμέρους γεωτεμάχια του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά, μετά από την καταχώριση των εγγραπτών πράξεων κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 99 παρ. 6 του ν. 4685/2020 (Α' 92), αποτυπώνονται στα κτηματολογικά φύλλα και διαγράμματα κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 14 του ν. 2664/1998 (Α' 275) κατά τον χρόνο καταχώρισης της ίδιας πράξης».

Σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης - Σύνοψη στόχων του άρθρου πρώτου: «Σε συνέχεια ολοκλήρωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας για την αξιοποίηση της έκτασης του Ακινήτου, επίκειται να ολοκληρωθεί και η συναλλαγή μεταξύ του ΤΑΙΠΕΔ και του προτιμητέου επενδυτή που αναδείχθηκε από τον διαγωνισμό. Η εν λόγω συναλλαγή συνίσταται στην πώλη-

ση και μεταβίβαση του 100% των μετοχών της εταιρείας με την επωνυμία "ΕΛΛΗΝΙΚΟ - ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ" και τον διακριτικό τίτλο "Ελληνικό Α.Ε." (εφεξής η "ΕΛΛΗΝΙΚΟ") από το ΤΑΙΠΕΔ στον προτιμητέο επενδυτή σύμφωνα με την Σύμβαση Αγοραπωλησίας Μετοχών. Προκειμένου να ολοκληρωθεί η πιο πάνω συναλλαγή, πρέπει να λάβει χώρα προηγούμενη αυτούσια διανομή του Ακινήτου, ώστε το ΤΑΙΠΕΔ να αποκτήσει την πλήρη κυριότητα νομή και κατοχή σε διακριτά πλέον τμήματα του όλου Ακινήτου, λαμβάνοντας υπόψη και τα κριτήρια που ορίζονται στην παρ. 2.2 (iv) της Σύμβασης Αγοραπωλησίας Μετοχών. Με τη εν λόγω σύμβαση διανομής θα πρέπει αντιστοίχως να συσταθεί το δικαίωμα επιφανείας, λαμβανομένων ομοίως υπόψη και των ΔΕΑΑ. Στη συνέχεια, σε εκτέλεση της Σύμβασης Αγοραπωλησίας Μετοχών, το ΤΑΙΠΕΔ οφείλει να μεταβιβάσει στην ΕΛΛΗΝΙΚΟ τα εν λόγω εμπράγματα δικαιώματα κυριότητας και επιφάνειας, σύμφωνα πάντα με το ΣΟΑ, το οποίο εγκρίθηκε με το π.δ. ΣΟΑ, και τις νομοθετικές και διοικητικές πράξεις εφαρμογής και υλοποίησης αυτού, καθώς και τα ειδικότερα οριζόμενα στο στοιχείο (iii) του άρθρου 2.2 της Σύμβασης Αγοραπωλησίας Μετοχών».

Το Μέρος Β' (άρθρα δεύτερο έως τέταρτο), υπό τον τίτλο «Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών για τον Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού-Αγίου Κοσμά, περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες ρυθμίσεις: Παρέχεται η δυνατότητα τροποποίησης των όρων της κυρούμενης Σύμβασης με έγγραφη συμφωνία μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου ή του ΤΑΙΠΕΔ ή μεταξύ των καθολικών ή ειδικών διαδόχων τους, η οποία περιβάλλεται τον τύπο του ιδιωτικού εγγράφου, κυρώνεται με νόμο, και το σχετικό Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, όπου δημοσιεύεται ο ως άνω νόμος, μεταγράφεται, άλλως καταχωρίζεται, στα βιβλία μεταγραφών του αρμόδιου Υποθηκοφυλακείου ή στα κτηματολογικά βιβλία του αρμόδιου Κτηματολογικού Γραφείου, κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη διάταξη. Πρόδηλες παραδρομές της Σύμβασης ή και των τυχόν κυρούμενων τροποποιήσεων της διορθώνονται με συμβολαιογραφική πράξη μεταξύ των μερών, δίχως να απαιτείται κύρωση με νόμο. Από τη μεταγραφή ή καταχώριση του φύλλου της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως στο οποίο δημοσιεύεται ο παρών νόμος στα ανωτέρω βιβλία, μεταβιβάζονται στο Ελληνικό Δημόσιο και το ΤΑΙΠΕΔ αντίστοιχα δικαιώματα πλήρους κυριότητας και συνιστάται δικαίωμα επιφανείας επί ακινήτων του Μητροπολιτικού Πόλου Αγίου Κοσμά-Ελληνικού. Μέχρι τη μεταγραφή ή την καταχώριση του Φύλλου Εφημερίδας της Κυβερνήσεως στο οποίο δημοσιεύεται ο παρών νόμος, επιτρέπεται και θεωρείται έγκυρη, κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη διάταξη, κάθε μεταγραφή στα βιβλία μετα-

γραφών του αρμόδιου Υποθηκοφυλακείου ή καταχώριση στα κτηματολογικά βιβλία του αρμόδιου Κτηματολογικού Γραφείου που διενεργείται ή έχει διενεργηθεί για κάθε προγενέστερη μεταγραφτέα η καταχωριστέα πράξη, η οποία αφορά σε εμπράγματα ή εγγραπτέα δικαιώματα επί της έκτασης του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά, όπως αυτός ορίζεται στην παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 4062/2012. Το επιδιωκόμενο με τη μεταγραφή, άλλως εγγραφή, έννομο αποτέλεσμα κάθε μεταγραφείσας ή καταχωρισθείσας ή προοριζόμενης να μεταγραφεί ή καταχωρισθεί, κατά τα ανωτέρω, πράξης επέρχεται αναδρομικά από τον χρόνο έκδοσης ή κατάρτισής της, δηλαδή πριν από τον χρόνο υπογραφής της υπό κύρωση Σύμβασης. Τυχόν άρνηση μεταγραφής ή καταχώρισης των ανωτέρω πράξεων και της Σύμβασης από υποθηκοφύλακες ή προϊσταμένους Κτηματολογικών Γραφείων, εκτός από τις πειθαρχικές κυρώσεις που επιφέρει, συνιστά παράβαση καθήκοντος, κατά το άρθρο 259 Π.Κ.

Από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, οι ιδιοκτησίες που περιέρχονται με την υπό κύρωση Σύμβαση στο ΤΑΙΠΕΔ κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή παύουν αυτοδίκαια να αποτελούν δημόσια κτήματα και διαγράφονται οίκοθεν από το Κτηματολόγιο Δημοσίων Κτημάτων, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων (άρθρο δεύτερο του Μέρους Β΄).

Με το άρθρο τρίτο του Μέρους Β΄ εισάγονται διατάξεις αναφορικά με τη ρύθμιση της διαδικασίας και επί μέρους θεμάτων εισφοράς των εμπράγματων δικαιωμάτων επιφανείας και πλήρους κυριότητας των ακινήτων του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγ. Κοσμά από το ΤΑΙΠΕΔ για την κάλυψη της αύξησης μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας «ΕΛΛΗΝΙΚΟ - ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ». Επίσης, απαλλάσσεται η εισφορά των εμπράγματων δικαιωμάτων από το ΤΑΙΠΕΔ προς την ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε. από κάθε φόρο, τέλος, εισφορά, δικαίωμα υπέρ του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ., ασφαλιστικών οργανισμών, τρίτων, δικηγόρων, συμβολαιογράφων, δικαστικών επιμελητών, και από κάθε είδους ανταποδοτικά τέλη ή δικαιώματα.

Με το άρθρο τέταρτο του Μέρους Β΄ παρέχεται η δυνατότητα στον Αγοραστή - εν προκειμένω στην ανώνυμη εταιρεία «Hellinikon Global I S.A.» - ή στον Εγγυητή της, να ξεκινήσει εντός του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά (Μ.Π.Ε.Α.) και με δικές του δαπάνες, χωρίς επιβάρυνση του Ελληνικού Δημοσίου, τις περιοριστικά απαριθμούμενες ενέργειες και εργασίες, πριν από τη μεταβίβαση των συνόλου των μετοχών, σύμφωνα με το άρθρο 2 της από 14.11.2014 Σύμβασης Αγοραπωλησίας Μετοχών για την απόκτηση ποσοστού 100% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας ΕΛΛΗΝΙ-

ΚΟ Α.Ε., όπως αυτή τροποποιήθηκε με την από 19.07.2016 Τροποποιητική Σύμβαση και κυρώθηκε με τον ν. 4422/2016. Αυτές κρίνονται αναγκαίες, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου, για την προβολή και ανάδειξη του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά (ΜΠΕΑ) και την επιτάχυνση της πραγματοποίησης του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξής του έργου, το οποίο, κατά το άρθρο 1 του ν. 4062/2012, συνιστά έργο έντονου δημοσίου συμφέροντος (βλ., συναφώς, ΣΤΕ Ολομ. 3920/2010, 1305/2019 Ολομ., κ.ά.).

Περαιτέρω, με τις προς ψήφιση διατάξεις του Μέρους Γ', υπό τον τίτλο «Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας για τον Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού – Αγίου Κοσμά» (άρθρο πέμπτο του νομοσχεδίου), ρυθμίζονται ιδίως τα εξής: Συμπληρώνεται το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο (ήτοι οι ν. 4062/2012 και ν. 4663/2020) σχετικά με την αξιοποίηση του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά (Μ.Π.Ε.Α.) και εισάγονται ειδικές πολεοδομικές και άλλες ρυθμίσεις, όπως είναι η σχετική με την ενιαία λειτουργία συγκεκριμένων εμπορικών χρήσεων, τουριστικών καταλυμάτων σε υψηλά κτήρια, κατασκευή και λειτουργία παιδικής χαράς, αξιολόγηση της καταλληλότητας λειτουργίας της, μελέτη, κατασκευή και εκτέλεση έργων δικτύου διανομής ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου εντός του Μ.Π.Ε.Α., έκδοση οικοδομικών αδειών και αδειών κατεδάφισης, κατασκευή περιφράξεων, διενέργεια ελέγχων από τους ελεγκτές δόμησης, έκδοση πιστοποιητικού ελέγχου κατασκευής (Π.Ε.Κ.) κ.λπ. Προβλέπεται, ακόμη, η εκτέλεση κατασκευών και εγκαταστάσεων που βρίσκονται εκτός των κτηριακών ενοτήτων των ζωνών ανάπτυξης, και του Μητροπολιτικού Πάρκου Πρασίνου και Αναψυχής, με την έγκριση σχετικής μελέτης, και χωρίς την έκδοση άδειας, η εκτέλεση συγκεκριμένων εργασιών κατεδάφισης από τον Αγοραστή ή τον Εγγυητή αυτού, πριν από τη μεταβίβαση των μετοχών, η λειτουργία της προβλεπόμενης παιδικής χαράς με ευθύνη της εταιρείας «ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε.» ή και θυγατρικών αυτής εταιρειών ή, εφόσον η κατασκευή ή και λειτουργία της εν λόγω παιδικής χαράς λάβει χώρα πριν από τη μεταβίβαση των μετοχών, με ευθύνη του Αγοραστή ή/και του Εγγυητή, η μεταφορά των σχετικών με την παιδική χαρά διοικητικών αρμοδιοτήτων στο Γραφείο Ελληνικού (κατά τα ισχύοντα, οι εν λόγω αρμοδιότητες ανήκουν στον οικείο ΟΤΑ α' βαθμού), η μελέτη, κατασκευή και εκτέλεση των αναγκαίων για την ανάπτυξη των δικτύων διαμονής, ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου έργων υποδομής, καθώς και των συνοδών αυτών έργων, με δαπάνη των φορέων υλοποίησης.

Με τις διατάξεις του Μέρους Δ' (άρθρο έκτο), υπό τον τίτλο «Ισχύς», ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

## II. Γενικές παρατηρήσεις

### 1. Επί του Μέρους Α΄

Το Μέρος Α΄ περιλαμβάνει το άρθρο πρώτο του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, με το οποίο κυρώνονται και αποκτούν ισχύ νόμου η Σύμβαση, μαζί με το προσαρτώμενο σε αυτήν Ειδικό Διάγραμμα Διανομής που υπεγράφη στην Αθήνα, την 9η.3.2021, μεταξύ, αφενός, του Ελληνικού Δημοσίου και, αφετέρου, του ΤΑΙΠΕΔ.

Επισημαίνεται, σχετικά, ότι η διοικητική δράση του κράτους εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή της διοικητικής σύμβασης (βλ. Σπ. Φλογαίτη, Η διοικητική σύμβαση: έννοια και φύση, Αθήνα, 1991, σελ. 21). Η κύρωση της σύμβασης με νόμο είναι συνήθης πρακτική και κρίνεται αναγκαία, όταν η σύμβαση καταρτίσθηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπουν οι γενικές ή ειδικές διατάξεις, ή περιέχει όρους που δεσμεύουν τους τρίτους (μη συμβαλλομένους), ή περιέχει όρους που αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία ή ρυθμίσεις για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εκτέλεση και λύση της σύμβασης με διαιτησία. Η σύμβαση κυρώνεται νομοθετικά ως ενιαίο σύνολο. Στις περιπτώσεις νομοθετικής κύρωσης, η σύμβαση καταρτίζεται με ιδιωτικό έγγραφο, η ισχύς της όμως εξαρτάται από την κύρωσή της με νομοθετική πράξη, δυνάμει της οποίας και μόνο παράγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ιδρύει (βλ. ΣτΕ 4025/1998, 880/2016, 21/2019, καθώς και Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2017, σελ. 184 επ., που επισημαίνει ότι, αν η σύμβαση δεν έχει κυρωθεί με νόμο, οι όροι της δεν δύνανται να υπερισχύσουν διατάξεων της νομοθεσίας). Εξ άλλου, όπως γίνεται δεκτό και έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής (βλ., ενδεικτικώς, τις εκθέσεις επί των νομοσχεδίων: «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του τμήματος Μαλιακός – Κλειδί του Αυτοκινητοδρόμου Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι (ΠΑΘΕ) και ρύθμιση συναφών θεμάτων» (ν. 3605/2007), «Κύρωση της από 14.11.2014 Σύμβασης Αγοραπωλησίας Μετοχών για την απόκτηση του 100% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε. και της από 19.7.2016 Τροποποιητικής Σύμβασης και ρύθμιση λοιπών συναφών θεμάτων» (ν. 4422/2016), «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης – Κατασκευής – Χρηματοδότησης – Λειτουργίας – Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του Νέου Διεθνούς Αερολιμένα Ηρακλείου Κρήτης και Μελέτη – Κατασκευή και Χρηματοδότηση των Οδικών του Συνδέσεων και άλλες διατάξεις» (ν. 4612/2019), «Κύρωση της από 3.2.2020 επιμέρους Σύμβασης Δωρεάς – Έργο Ι και της από 3.2.2020 τροποποιητικής σύμβασης της από 3.6.2019 επιμέρους Σύμβασης Δωρεάς – Έρ-

γο VI μεταξύ του Ιδρύματος “Κοινωφελές Ίδρυμα Σταύρος Σ. Νιάρχος” και του Ελληνικού Δημοσίου για την ενίσχυση και αναβάθμιση των υποδομών στον τομέα της Υγείας» (ν. 4667/2020), όταν κυρούται σύμβαση με νόμο, οι σχετικοί με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων όροι της εξακολουθούν να έχουν συμβατικό χαρακτήρα. Αντιθέτως, οι όροι της που αποκλίνουν από τις ισχύουσες διατάξεις ή θέτουν απρόσωπους κανόνες που δεσμεύουν τρίτους, έχουν τη φύση νομοθετικής διάταξης και, ως εκ τούτου, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτών είναι δυνατόν να προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

## 2. Επί των Μερών Α΄ και Β΄

α) Ο θεσμός της επιφανείας ίσχυε, υπό το βυζαντινορωμαϊκό δίκαιο, μαζί με την εμφύτευση και την αυτοτελή κυριότητα σε φυτεία ή δέντρο ή οικοδομή. Υπό το δίκαιο αυτό, η επιφάνεια ήταν εμπράγματο δικαίωμα, μεταβιβάστο και κληρονομητό, το οποίο παρείχε στον δικαιούχο (επιφανειούχο) την εξουσία να έχει οικοδομή πάνω σε ξένο έδαφος και να επωφελείται από αυτήν ως ιδιοκτήτης (βλ. Β. Οικονομίδη, Στοιχεία του Αστικού Δικαίου, Εμπράγματα Δίκαια, 1925, σελ. 311-312). Ο επιφανειούχος είχε την υποχρέωση να καταβάλλει στον κύριο του εδάφους το συμφωνημένο ετήσιο τέλεσμα (εδαφονόμο), καθώς και τα δημόσια τέλη. Το εμπράγματο δικαίωμα της επιφανείας καταργήθηκε με το άρθρο 59 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα [βλ. και την από 28.6.2011 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νομοσχεδίου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (ν. 3986/2011)].

β) Ακολούθησε ο ν. 3986/2011, με τα άρθρα 18-26 του οποίου επανεισήχθη το εμπράγματο δικαίωμα της επιφανείας σε πιο περιορισμένη μορφή, υπό την έννοια ότι μπορεί να συσταθεί μόνο επί δημόσιων κτημάτων (ή και σε ακίνητα κληροδοτημάτων, μετά από απόφαση του Υπουργού Οικονομικών). Σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ. 1 του ν. 3986/2011, «επιφάνεια είναι το εμπράγματο δικαίωμα φυσικού ή νομικού προσώπου να κατασκευάζει κτίσμα σε έδαφος κτήματος που είναι, κατά το χρόνο σύστασης του δικαιώματος, δημόσιο κατά την έννοια της παραγράφου 4 του παρόντος άρθρου και να ασκεί στο κτίσμα αυτό ή σε κτίσμα ήδη κατασκευασμένο σε τέτοιο κτήμα τις εξουσίες που παρέχει το δικαίωμα της κυριότητας». Το δικαίωμα της επιφανείας διασπά τον κανόνα «τα υπερκείμενα είκει τοις υποκειμένοις».

γ) Το δικαίωμα επιφανείας συνιστά εμπράγματο δικαίωμα κατά την έννοια της ΑΚ 973, το οποίο παρέχει, εξ ορισμού, στον δικαιούχο εξουσία άμεση και κατά παντός πάνω στο πράγμα. Η σύστασή του συνιστά απόκλιση από τα

άρθρα 953, 954 και 1001 ΑΚ, υπό την έννοια ότι τα επί του εδάφους κτίσματα μπορούν να είναι συστατικά του ακινήτου και, παράλληλα, να αποτελούν αντικείμενα του αυτοτελούς εμπράγματος δικαιώματος της επιφανείας. Σύσταση δικαιώματος επιφανείας με χρησικτησία δεν επιτρέπεται (άρθρο 19 παρ. 4 ν. 3986/2011). Επίσης, το δικαίωμα επιφανείας έχει περιορισμένη διάρκεια (5 έως 99 έτη), με δυνατότητα παράτασης, κατόπιν συμφωνίας των μερών (άρθρο 19 παρ. 2 του ν. 3986/2011). Δυνητικό περιεχόμενο του δικαιώματος αποτελούν:

γα) Η παροχή δυνατότητας στον επιφανειούχο να αποκτήσει και την κυριότητα του εδάφους (άρθρα 20 παρ. 1 περ. στ' και 26 παρ. 4 του ν. 3986/2011), πράγμα που αποτελεί επιπρόσθετο σημείο διαφοροποίησης από τον αρχικό θεσμό της επιφανείας,

γβ) το δικαίωμα του κυρίου να συναινεί στη μεταβίβαση ή την επιβάρυνση του δικαιώματος επιφανείας υπέρ τρίτων (άρθρο 20 παρ. 1 περ. ε' ν. 3986/2011), και

γγ) η διατήρηση των δικαιωμάτων τρίτων που βαρύνουν την επιφάνεια μετά τη λήξη ή απόσβεσή της (άρθρο 20 παρ. 1 περ. ι' ν. 3986/2011).

γδ) Το δικαίωμα επιφανείας δεν μπορεί να συσταθεί σε ειδικές κατηγορίες δημόσιων κτημάτων που εξυπηρετούν ειδικό σκοπό ή τελούν υπό καθεστώς ειδικής προστασίας (π.χ. αρχαιολογικοί χώροι, δίκτυο Natura, Ειδικές Ζώνες Διατήρησης, εθνικά πάρκα, ανταλλάξιμα δημόσια κτήματα. Βλ. αναλυτικά τις υπ' αριθ. 197/2013 και 151/2015 γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους). Είναι, εξ άλλου, αυτονόητο ότι η αναγνώριση του δικαιώματος της επιφανείας τελεί υπό τον όρο ότι διασφαλίζεται η εξυπηρέτηση της κοινής χρήσης ή, έστω, ότι δεν οδηγεί σε αναίρεση της κοινής αυτής χρήσης, συμφώνως προς τον προορισμό του πράγματος (κανόνας του ανεμποδίστου της κοινής χρήσης, άρθρο 970 ΑΚ). Η προστασία της κοινής χρήσης υποστηρίζεται, επίσης, ότι βρίσκεται έρεισμα στο άρθρο 5 του Συντάγματος, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα του ατόμου στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του, υπό τον περιορισμό της παραγράφου 1 ότι δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη, σε συνδυασμό με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος (ΣτΕ 3346/1999, 2506/2002, 891/2008, 257/2011. Έτσι και Παππιάς, σε Γεωργιάδη-Σταθόπουλου ΑΚ, άρθρο 970 αρ. 50, 51, 58 ).

ε) Επιτρέπεται διαίρεση του δικαιώματος επιφανείας υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις που ισχύουν για την κυριότητα (άρθρο 19 παρ. 6 ν. 3986/2011). Η μεταβίβαση του δικαιώματος επιφανείας κατά διαιρετό μέρος του, εφόσον τηρούνται οι ως άνω προϋποθέσεις, καθώς και οι προϋποθέσεις της κείμενης νομοθεσίας για τις κατατμήσεις, επιφέρει τη νόμιμη κατάτμηση



της εδαφικής έκτασης επί της οποίας έχει συσταθεί το όλο δικαίωμα επιφανείας, χωρίς να απαιτείται συναίνεση του κυρίου της έκτασης αυτής (άρθρο 19 παρ. 7 ν. 3986/2011, όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 305 ν. 4738/2020). Κτίσμα που αποτελεί αντικείμενο δικαιώματος επιφανείας μπορεί να υπαχθεί στο καθεστώς διηρημένης ιδιοκτησίας από τον επιφανειούχο, κατ' ανάλογη εφαρμογή των άρθρων 1002 και 1117 του Αστικού Κώδικα, του ν. 3741/1929 και του ν.δ. 1024/1971. Στην περίπτωση αυτή, οι επί μέρους οριζόντιες ή κάθετες ιδιοκτησίες δεν έχουν ποσοστά συγκυριότητας στο έδαφος, αλλά ποσοστά εξ αδιαιρέτου στο δικαίωμα της επιφανείας (άρθρο 19 παρ. 5 ν. 3986/2011).

στ) Επιφάνεια δεν μπορεί να συσταθεί αν η κυριότητα επί του εδάφους βαρύνεται με δικαίωμα επικαρπίας ή έχει ήδη επιβαρυνθεί με δικαίωμα επιφανείας (άρθρο 19 παρ. 3 εδ. β' ν. 3986/2011), προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο της ύπαρξης αλληλοσυγκρουόμενων μεταξύ τους εμπράγματων δικαιωμάτων. Υποστηρίζεται, επίσης, ότι, για να συσταθεί δικαίωμα επιφανείας επί διαιρετού τμήματος ακινήτου, πρέπει να προηγηθεί κατάτμηση του ακινήτου αυτού και, εν συνεχεία, να συσταθεί το δικαίωμα της επιφανείας επί ενός ή περισσοτέρων ή όλων των τμημάτων του κατατμηθέντος ακινήτου (βλ. Χ. Κούσουλα, Το σύγχρονο «δικαίωμα επιφανείας», 2020, σελ. 74-75).

Επιτρέπεται η σύσταση υποθήκης, η εγγραφή προσημείωσης, καθώς και η σύσταση πραγματικών και προσωπικών δουλειών, οι οποίες βαρύνουν το δικαίωμα επιφανείας (άρθρο 21 παρ. 2 ν. 3986/2011).

ζ) Οι διατάξεις για την κατάσχεση ακινήτου εφαρμόζονται και για την κατάσχεση του δικαιώματος της επιφανείας (άρθρο 26 παρ. 5 ν. 3986/2011). Η επιφάνεια περιλαμβάνεται στην πτωχευτική περιουσία του επιφανειούχου. Σε περίπτωση που έχει συμφωνηθεί ότι η μεταβίβαση ή η επιβάρυνση της επιφανείας εξαρτάται από τη συναίνεση του κυρίου, αυτή δεν απαιτείται σε περίπτωση αναγκαστικού πλειστηριασμού ή πτώχευσης (άρθρο 21 παρ. 3 ν. 3986/2011).

### **III. Παρατηρήσεις επί των επί μέρους άρθρων**

#### **1. Επί του άρθρου δεύτερου**

Σύμφωνα με την προτεινόμενη παράγραφο 2, τα «εμπράγματα δικαιώματα που μεταβιβάζονται ή συστήνονται δυνάμει της Σύμβασης αυτής δεν αφορούν σε πράγματα που δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διανομής ή σύστασης επιφανείας». Επισημαίνεται ότι το ρήμα «συστήνονται» θα έπρεπε να αντικατασταθεί από το ρήμα «συνιστώνται».

Περαιτέρω, αναφέρονται συναφώς τα εξής:

α) Πράγματα που δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διανομής είναι εκείνα τα κοινά πράγματα τα οποία, βάσει του προορισμού που έχουν από τη φύση τους, κατά τις αντιλήψεις που επικρατούν στις συναλλαγές, είναι δεκτικά φυσικής διαίρεσης, δηλαδή μπορούν να χωριστούν σε περισσότερα μέρη, χωρίς μεταβολή του είδους τους και μείωση της αξίας τους (άρθρο 800 ΑΚ, 480 παρ. 1, 480 Α ΚΠολΔ, ΑΠ 235/1998). Προϋπόθεση της διανομής είναι να είναι δυνατή, δηλαδή να μην είναι ανέφικτη ή ασύμφορη (Σκούρας, σε Γεωργιάδη-Σταθόπουλου ΑΚ, άρθρο 800, αρ. 5).

Το εφικτό της αυτούσιας διανομής κρίνεται βάσει τόσο νομικών όσο και πραγματικών κριτηρίων, ιδίως βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας. Νομικά ανέφικτη είναι η αυτούσια διανομή, όταν η κατάτμηση του πράγματος απαγορεύεται από τον νόμο, π.χ., με πολεοδομικές διατάξεις ή με διατάξεις για τα εκτός σχεδίου κληροτεμάχια (ΟΛΑΠ 15/2004) ή στις περιπτώσεις οικοπέδων που βρίσκονται σε αναγκαστική συνιδιοκτησία λόγω του ότι σε αυτά έχουν συσταθεί κάθετες ή οριζόντιες ιδιοκτησίες (ΑΠ 1843/1999), ή στις περιπτώσεις αυθαίρετων οικοδομημάτων, ή όταν δεν πληρούνται οι συγκεκριμένοι όροι που θέτει ο νόμος (ΑΠ 555/2017, 902/2015, 1309/2005). Το εφικτό της διανομής κρίνεται βάσει της υφιστάμενης κατάστασης και όχι αυτής που θα προκύψει μελλοντικά (ΕφΑθ 8828/2001).

Ασύμφορη είναι η διανομή, όταν είναι μεν εφικτή από φυσικής και νομικής άποψης η διαίρεση του κοινού πράγματος σε μέρη, όμως, με τη διαίρεση αυτή επέρχεται μείωση της αξίας όλου του κοινού αντικειμένου ή της αξίας των μερίδων των κοινωνών (ΑΠ 1627/2009), π.χ., όταν από τη διανομή προκύπτουν μη άρτια οικοπέδα (ΑΠ 1446/2004). Το ασύμφορο ή όχι της διανομής κρίνεται με αντικειμενικά κριτήρια και βάσει των αντιλήψεων των συναλλαγών.

β) Πράγματα που δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο σύστασης επιφανείας (βλ. και ανωτέρω παρατήρηση II.2 σημείο δ'), είναι ακίνητα που δεν είναι δημόσια κτήματα (ή ακίνητα κληροδοτημάτων, μετά από απόφαση του Υπουργού Οικονομικών). Επίσης, το δικαίωμα επιφανείας δεν μπορεί να συσταθεί σε ειδικές κατηγορίες δημόσιων κτημάτων που εξυπηρετούν ειδικό σκοπό ή τελούν υπό καθεστώς ειδικής προστασίας (π.χ., αρχαιολογικοί χώροι, Δίκτυο Natura, Ειδικές Ζώνες Διατήρησης, εθνικά πάρκα, ανταλλάξιμα δημόσια κτήματα. Βλ., αναλυτικά, τις υπ' αριθ. 197/2013 και 151/2015 γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους). Περαιτέρω, δεν μπορεί να συσταθεί δικαίωμα επιφανείας, αν η κυριότητα επί του εδάφους έχει ήδη επιβαρυνθεί με δικαίωμα επιφανείας ή αν βαρύνεται με δικαίωμα επικαρπίας (άρθρο 19 παρ. 3 εδ. β' ν. 3986/2011).

γ) Υπό το φως των ανωτέρω, εμπράγματα δικαιώματα που μεταβιβάζονται

ή συνιστώνται δυνάμει της παρούσας Σύμβασης δεν έχουν ως αντικείμενο πράγματα τα οποία δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διανομής ή σύστασης επιφανείας, όπως είναι τα πράγματα που εξυπηρετούν ειδικό σκοπό ή τελούν υπό ειδικό καθεστώς προστασίας, π.χ., αρχαιολογικοί χώροι, πάρκα, πράγματα που απαγορεύεται βάσει των κείμενων πολεοδομικών διατάξεων να κατατμηθούν ή πράγματα που εμπίπτουν στις κείμενες διατάξεις περί αυθαίρετων οικοδομημάτων. Είναι αυτονόητο ότι, προκειμένου περί πραγμάτων αφιερωμένων στην κοινή χρήση, η κοινή αυτή χρήση πρέπει να διασφαλίζεται ή, έστω, να μην αναιρείται, συμφώνως προς τον προορισμό του πράγματος (κανόνας του ανεμποδίστου της κοινής χρήσης, άρθρο 970 ΑΚ). Άλλωστε, φαίνεται να επικρατεί η άποψη ότι τα ιδιαίτερα ιδιωτικά δικαιώματα της ΑΚ 970 συνιστούν ιδιόρρυθμα δικαιώματα που διέπονται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου, και δεν μπορούν να είναι εμπράγματα (Παππάς σε Γεωργιάδη-Σταθόπουλου ΑΚ, αρ. 58).

## **2. Επί των άρθρων δεύτερου και τρίτου**

Με τα τελευταία δύο εδάφια της προτεινόμενης παραγράφου 3 του άρθρου δεύτερου ορίζεται ότι «τυχόν άρνηση μεταγραφής-καταχώρ[ι]σης, τόσο κάθε τέτοιας προγενέστερης μεταγραφπτέας ή καταχωριστέας πράξης, όσο και της Σύμβασης Διανομής-Σύστασης Δικαιώματος Επιφανείας από υποθηκοφύλακες ή προϊσταμένους Κτηματολογικών Γραφείων, εκτός των πειθαρχικών κυρώσεων, συνιστά παράβαση καθήκοντος, κατ' άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα. Το εν λόγω αδίκημα τελείται με την άρνηση της μεταγραφής ή καταχώρισης και διαρκεί έως την οριστική μεταγραφή ή καταχώριση από τον αρμόδιο υποθηκοφύλακα ή προϊστάμενο του Κτηματολογικού Γραφείου». Ομοίως, με το τρίτο και το τέταρτο εδάφιο της προτεινόμενης παραγράφου 7 του άρθρου τρίτου ορίζεται ότι «μη συμμόρφωση με την παύσα από υποθηκοφύλακες ή προϊσταμένους Κτηματολογικών Γραφείων, εκτός των πειθαρχικών κυρώσεων, τιμωρείται με τις ποινές του άρθρου 259 του Ποινικού Κώδικα. Το εν λόγω αδίκημα τελείται με την άρνηση της μεταγραφής ή καταχώρισης και διαρκεί έως την οριστική μεταγραφή ή καταχώριση από τον αρμόδιο υποθηκοφύλακα ή προϊστάμενο του Κτηματολογικού Γραφείου».

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι τυχόν μη συμμόρφωση των υποθηκοφυλάκων ή των προϊσταμένων Κτηματολογικών Γραφείων προς τα υπηρεσιακά καθήκοντά τους, όπως αυτά ορίζονται στην κείμενη νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που έχουν προστεθεί στα άρθρα δεύτερο και τρίτο του νομοσχεδίου ως προς, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων, μεταγραφπτέες, εγγραππτέες ή καταχωριστέες πράξεις, θα στοιχειοθετούσε, ούτως ή

άλλως, παράβαση καθήκοντος κατά την έννοια του άρθρου 259 Π.Κ., εφόσον, βέβαια, θα συνέτρεχαν και οι λοιπές προϋποθέσεις της διάταξης αυτής. Νομολογιακά, άλλωστε, έχει κριθεί ότι στην έννοια του υπαλλήλου του άρθρου 13 α΄ Π.Κ. εντάσσεται και ο υποθηκοφύλακας, άμισθος ή έμμισθος (ΑΠ 1385/2000).

Εάν ήθελε υποτεθεί ότι σκοπός των προτεινόμενων ρυθμίσεων είναι να εφαρμόζεται το άρθρο 259 Π.Κ. στις συγκεκριμένες περιπτώσεις ακόμη και χωρίς τη συνδρομή των λοιπών προϋποθέσεων του άρθρου αυτού, δηλαδή, αφενός, της γνώσης και της θέλησης του δράστη να παραβεί το υπηρεσιακό καθήκον του και, αφετέρου, της επιδίωξής του να προσπορίσει στον εαυτό του, ή σε άλλον, παράνομο όφελος ή να βλάψει το κράτος, ή κάποιον άλλο, η διάταξη χρήζει αποσαφήνισης.

### **3. Επί των άρθρων τέταρτου και πέμπτου**

Όπως έχει κατ' επανάληψη κριθεί από τη νομολογία κατά την ερμηνεία των διατάξεων των παρ. 1 και 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, καθώς και των άρθρων 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, το οικιστικό, φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, από το οποίο εξαρτάται η ποιότητα ζωής και η υγεία των κατοίκων των πόλεων και των οικισμών, έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία. Σύμφωνα με τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις, ο νομοθέτης ή η κανονιστικά δρώσα διοίκηση καλούνται να ρυθμίσουν τη χωροταξική ανάπτυξη και την πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας βάσει ορθολογικού σχεδιασμού, σύμφωνα με τη φυσιογνωμία, τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Κριτήρια για τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών, καθώς και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων. Συνεπώς, η Πολιτεία οφείλει να θεσπίζει τις αναγκαίες ρυθμίσεις, ώστε να διασφαλίζονται, αφενός, η προστασία του περιβάλλοντος και οι άριστοι δυνατοί όροι διαβίωσης του πληθυσμού και, αφετέρου, η οικονομική ανάπτυξη στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Επομένως, δεν είναι επιτρεπτή, καταρχήν, η λήψη μέτρων που επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβίωσης και υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή του διαγραφόμενου από την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία οικιστικού περιβάλλοντος. Η τήρηση της συνταγματικής αυτής επιταγής επιτυγχάνεται διά μέσου του ελέγχου της τήρησης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας από τον ακυρωτικό δικαστή, ο οποίος οφείλει να σταθμίσει, σε κάθε περίπτωση, κατά πόσο υποβαθμίζεται το περιβάλλον (βλ. ΣτΕ Ολομ. 1305-6/2019 Ολομ., 1761/2019 Ολομ., 757/2017, 3632/2015 Ολομ., 1902/2014 Ολομ., κ.ά.).

Επίσης, ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι τα ολοκληρωμένα χωρικά σχέδια (ΣτΕ 3920/2010 Ολομ., 1569/2005 Ολομ., 2489/2006 Ολομ.) και τα προβλεπόμενα από την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία εργαλεία ειδικού ή τοπικού σχεδιασμού, χωρικού και πολεοδομικού, τα οποία εξειδικεύουν τους στόχους, τις κατευθύνσεις, τα προγράμματα και τα μέτρα των υπερκείμενου επιπέδου σχεδίων, σύμφωνα με την ιεράρχηση που προβλέπει ο νόμος (ΣτΕ 2152/2015 Ολομ. κ.ά.). Ειδικότερα, κατά τον καθορισμό ή την τροποποίηση χρήσεων γης, οι οποίες αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της επιβαλλόμενης ορθολογικής χωροταξίας και πολεοδομίας, κατά το άρθρο 24 Συντάγματος, πρέπει να αναζητείται ο πλέον πρόσφορος τρόπος εξυπηρέτησης των πολεοδομικών αναγκών, επί τη βάση γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων, όπως είναι ιδίως ο σεβασμός του περιβάλλοντος, η ασφάλεια, η αισθητική και η λειτουργικότητα των πόλεων και οικισμών, ενώ λόγοι αναφερόμενοι στην υφιστάμενη πραγματική κατάσταση και στην εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων λαμβάνονται υπόψη μόνο επιβοηθητικά (βλ. ΣτΕ Ολομ. 3059/2009, 123/2007). Προκειμένου να επιτευχθεί ο εν λόγω σκοπός της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών, καθώς και της εξασφάλισης των καλύτερων όρων διαβίωσης, κατά τη θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα πορίσματα της χωροταξίας και της πολεοδομίας. Επομένως, όπως έχει συναφώς κριθεί, νομοθετική ρύθμιση με τέτοιο περιεχόμενο είναι συνταγματικά επιτρεπτή, μόνον εφόσον έχει ψηφισθεί μετά από εκτίμηση ειδικής για την προτεινόμενη ρύθμιση επιστημονικής μελέτης (βλ. ΣτΕ 123/2007, 3838/2009, ΣτΕ 415 - 418/2011).

Με το άρθρο 24 ν. 3894/2010, όπως ισχύει, θεσπίζεται η δυνατότητα κατάρτισης Ειδικών Σχεδίων Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων, στο πλαίσιο των γενικών κανόνων χωροθέτησης και των χρήσεων γης που ορίζονται από τις διατάξεις των άρθρων 11 και 12 ν. 3986/2011 και μπορούν να τροποποιούνται με προεδρικό διάταγμα, με σκοπό τον ορθολογικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη ανάπτυξη των περιοχών υποδοχής των στρατηγικών επενδύσεων, καθώς και των βοηθητικών και συνοδών έργων, με ρητή πρόβλεψη εναρμόνισης προς τις επιλογές των εγκεκριμένων πλαισίων και κατευθύνσεων που διαγράφει η εθνική δημοσιονομική, αναπτυξιακή και χωροταξική πολιτική και προς τους κανόνες που καθορίζονται από τις εν λόγω νομοθετικές διατάξεις.

Υπό το φως των ανωτέρω, οι θεσπιζόμενες ρυθμίσεις πρέπει να εναρμονίζονται προς τον συνολικό σχεδιασμό και να μην οδηγούν σε επιδείνωση των όρων διαβίωσης και υποβάθμιση του φυσικού ή του οικιστικού περιβάλλοντος (βλ. ΣτΕ 3180- 3181/2009, ΣτΕ Ολομ. 1305-1306/2019). Επισημαίνε-

ται, περαιτέρω, ότι, συμφώνως προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας «...[η] έγκριση ή τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακος και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα, πάσης φύσεως όρων δομήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα (...). Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές γίνονται μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος και οι διατάξεις του άρθρου 10 του ν. 3044/2002 (Α΄ 197), με τις οποίες μεταβιβάστηκαν από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στον Υπουργό, δηλαδή σε άλλο όργανο της Διοικήσεως, πολεοδομικές αρμοδιότητες που δεν ανάγονται σε εντοπισμένη τροποποίηση σχεδίου ή σε πολεοδομικές εφαρμογές, είναι αντίθετες προς τα άρθρα 43 παρ. 2 και 24 παρ. 2 του Συντάγματος (...).» (ΣτΕ Ολομ. 3661 - 3663/2005, 3431/2006, ΣτΕ 164/2008, 392/2008, ΣτΕ 2381/2011 σχετικά με πολεοδομική μελέτη σε ΠΕΡΠΟ με συνέπειες επί του σχεδίου πόλεως η οποία εγκρίνεται μόνο με προεδρικό διάταγμα, ΣτΕ Ολομ. 3874/2014, βλ., επίσης, Δ. Μέλισσα, Οι χρήσεις γης, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο και η ζώνη οικιστικού ελέγχου, 2η έκδ., 2010, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 190 επ.).

Για την ανάπτυξη της έκτασης του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού και του παρακτίου μετώπου, οι διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου 4062/2012, κατά το μέρος που προβλέπει τη δυνατότητα αξιοποίησης του ακινήτου και την ειδική διαδικασία για την εκπόνηση και έγκριση Σχεδίων Οικιστικής Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μ.Π.Ε.Α., συνιστούν σχέδιο πολεοδομικού χαρακτήρα που καθορίζει τον χωρικό προορισμό, τις χρήσεις γης και τους όρους και περιορισμούς δόμησης στο ακίνητο του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά, και αποτελεί το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων και δραστηριοτήτων (βλ. ΣτΕ Πρακτικό Επεξεργασίας και Γνωμοδότηση εν Ολομελεία υπ' αρ. 29/2018). Με τον ν. 4277/2014 «Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας - Αττικής και άλλες διατάξεις», θεσπίσθηκε το νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας - Αττικής (ΡΣΑ), με το οποίο τέθηκαν οι νέοι κανόνες για την ολοκληρωμένη και βιώσιμη ανάπτυξη της Αττικής στο πλαίσιο της εθνικής οικονομικής, κοινωνικής και χωροταξικής πολιτικής. Με το ΡΣΑ, το οποίο επέχει θέση Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου, ο πόλος του Ελληνικού - Αγίου Κοσμά ορίσθηκε ως μητροπολιτικού χαρακτήρα, και τέθηκαν ως στόχοι η αξιοποίησή του και η δημιουργία μητροπολιτικού πάρκου πρασίνου και αναψυχής στο Ελληνικό. Ειδικότερα, στο άρθρο 9 παρ. 1.5. του ΡΣΑ, για τη Χωρική Υποενοότητα της Νότιας Αθήνας, εισάγεται η ρύθμιση ότι διατηρείται ο χαρακτήρας της ως περιοχής κυρίως κατοικίας, αλλά και τουρισμού, αναψυχής και εμπορίου, και ορίζεται ότι «Κατεύθυνση αποτελεί η πολεοδομική ορ-

γάνωση των περιοχών, κυρίως με τον έλεγχο των χρήσεων μέσω των υποκείμενων επιπέδων σχεδιασμού, προς την κατεύθυνση της εξισορρόπησης των συγκρούσεων χρήσεων γης, κυρίως όσον αφορά την κατοικία και την αναψυχή». Στο άρθρο 38 παρ. 26 και 27 του ΡΣΑ ορίζεται ότι το μητροπολιτικό πάρκο Ελληνικού στον χώρο του μητροπολιτικού πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά εμπλουτίζεται με τις χρήσεις και δραστηριότητες που προβλέπονται στο ν. 4062/2012, όπως, επίσης, ότι τα δημόσια ακίνητα του παράκτιου χώρου αναπτύσσονται κατά προτεραιότητα ως υποδοχείς σύνθετων χρήσεων τουρισμού, αναψυχής και κατοικίας.

Ειδικότερα, από τις διατάξεις του ΡΣΑ προκύπτει ρητά ότι στρατηγικός στόχος είναι ο ορισμός του Μ.Π.Ε.Α. ως μητροπολιτικού πόλου διεθνούς ακτινοβολίας, με στόχο την ανάδειξη της πρωτεύουσας σε σημαντικό κέντρο οικονομικής, περιβαλλοντικής και καινοτομικής ανάπτυξης και την ενίσχυση της Αθήνας ως τουριστικού προορισμού, επιχειρηματικού κέντρου και χώρου αναψυχής στην ευρύτερη περιοχή της Ανατολικής Μεσογείου (βλ. άρθρο 11 και Παραρτήματα VI και VII του ν. 4277/2014, σύμφωνα με το οποίο τα δημόσια ακίνητα του παράκτιου χώρου αναπτύσσονται κατά προτεραιότητα ως υποδοχείς σύνθετων χρήσεων τουρισμού, αναψυχής και κατοικίας).

Σημειωτέον ότι στο παράκτιο μέτωπο επιτρέπεται περιορισμένη κάλυψη, η οποία έχει κριθεί ότι συνάδει προς τον χαρακτήρα και τη φυσιογνωμία του όλου ακινήτου, όπως και ότι η ρύθμιση χρήσης γενικής κατοικίας στην περιοχή του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού, στην οποία επί δεκαετίες είχαν εγκατασταθεί ιδιαιτέρως οχλούσες χρήσεις, δεν αντίκειται στο άρθρο 24 του Συντάγματος (βλ. ΣτΕ Ολομ. 1305-1306/2019).

Υπό το φως των ανωτέρω, οι προτεινόμενες προς ψήφιση διατάξεις των άρθρων τέταρτο και πέμπτο του νομοσχεδίου, εξεταζόμενες συνολικά, βάσει των κανόνων που τέθηκαν από τις προαναφερθείσες νομοθετικές διατάξεις οι οποίες αφορούν συγκεκριμένα το Μ.Π.Ε.Α., και τους περιβαλλοντικούς και πολεοδομικούς στόχους τους οποίους επιδιώκουν, σύμφωνα με την ερμηνεία τους από τη νομολογία, φαίνεται να εναρμονίζονται προς το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 σε συνδυασμό με το άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος (πρβλ. ΣτΕ Ολομ, 3874/2014, ΣτΕ Ολομ, 29/2015, κ.ά.). Και τούτο διότι, εφόσον τηρηθούν οι αρχές σχεδιασμού, οι περιβαλλοντικοί και πολεοδομικοί στόχοι των εν λόγω ρυθμίσεων, και ιδιαίτερα η σύνδεση με τη θάλασσα, η αναβάθμιση της ακτής με τη δημιουργία εκτεταμένης και ευχερώς προσβάσιμης παραλίας, η δημιουργία και η συντήρηση του μητροπολιτικού πάρκου πρασίνου και αναψυχής, η συντήρηση και ανάδειξη ορισμένων στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς συνιστούν βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης για το σύνολο των κατοίκων του μητροπολιτικού συγκροτήματος της Αθή-

νας, «(...) [η] βελτίωση δε αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι παράλληλα δημιουργούνται και περιοχές κατοικίας και ζώνες ανάπτυξης στην περιοχή αυτή. Συνεπώς, και ανεξαρτήτως του ότι καταρχήν δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά επιδείνωση του περιβάλλοντος ο σχεδιασμός για την ανάπτυξη μιας περιοχής (εν προκειμένω του ΜΠΕΑ), σύμφωνα με τους στόχους και τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου χωροταξικού σχεδιασμού (πρβλ. ΣτΕ 415/2011 Ολομ., 3874/2014 Ολομ., 670/2017 7μ., ΠΕ 185/2013 5μ., 132/2013, 309/2013 5μ., 363/2013, 250/2014), πάντως, σταθμιζομένης και της ανάγκης εκπλήρωσης του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκει ο νομοθέτης, οι ρυθμίσεις του υπό επεξεργασία σχεδίου με τις οποίες καθορίζονται στην περιοχή του ΜΠΕΑ χρήσεις κατοικίας (γενικής ή αμιγούς), πολεοδομικού κέντρου, τουρισμού - αναψυχής, κ.ά., το πρώτον ή κατά τροποποίηση των ήδη προβλεπόμενων, είναι σύμφωνες προς το άρθρο 24 του Συντάγματος (...)» (Π.Ε. 29/2018 ΣτΕ).

Αθήνα, 22 Μαρτίου 2021

Οι εισηγήτριες  
Αλεξάνδρα Καρέτσου  
Αθηνά Κοντογιάννη  
Επιστημονικές Συνεργάτιδες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος  
Αναπληρωτής Καθηγητής  
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αντώνης Παντελής  
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής  
Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών