



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση και τροποποίηση της από 29.10.2009 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου "Αναστολή εφαρμογής διατάξεων τακτοποίησης ημιυπαίθριων και λοιπών κλειστών χώρων που άλλαξαν χρήση" (ΦΕΚ 218 Α΄)»

Με το άρθρο πρώτο του υπό εξέταση Νοσχ κυρώνεται η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 29.10.2009 με τίτλο «Αναστολή εφαρμογής διατάξεων τακτοποίησης ημιυπαίθριων και λοιπών κλειστών χώρων που άλλαξαν χρήση» (ΦΕΚ Α΄ 218). Με το άρθρο δεύτερο επέρχονται τροποποιήσεις στην προς κύρωση Πράξη.

I. Γενικώς περί των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Το Σύνταγμα, αναγνωρίζοντας το δίκαιο της ανάγκης, ορίζει στο άρθρο 44 παρ. 1 ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου σε περιπτώσεις εξαιρετικής επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Οι Πράξεις αυτές θεσπίζουν κανόνες δικαίου τυπικής ισχύος ίσης με του νόμου (ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003, ΣτΕ [ΟΛ] 3612/2002) και, συνεπώς, με αυτές δύναται να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν υφιστάμενες νομοθετικές διατάξεις (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, δωδέκατη έκδοση, 2007, σελ. 59-60).

II. Προϋποθέσεις έκδοσης Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Η εκτίμηση της συνδρομής ή μη των προϋποθέσεων κύρωσης εκδοθείσας Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου ανήκει στην αρμοδιότητα της Βουλής, η οποία με την έγκαιρη κύρωση της Πράξης αποδέχεται να ισχύσει αυτή εφεξής. Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η συνδρομή

των προϋποθέσεων του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, διότι συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης λήψης αυτού του μέτρου, η οποία ανάγεται στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των πολιτειακών οργάνων που, κατά το Σύνταγμα, ασκούν τη νομοθετική εξουσία (ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003, ΣτΕ [ΟΛ] 3636/1989, ΣτΕ 2289/1987). Ο δικαστής είναι αρμόδιος να ελέγξει αφ' ενός μεν την τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων έκδοσης και κύρωσης των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003), αφ' ετέρου δε το περιεχόμενό της από την άποψη της συνταγματικότητας. Ο έλεγχος αυτός λαμβάνει χώρα επ' ευκαιρία της προσβολής με αίτηση ακυρώσεως διοικητικών (ατομικών ή κανονιστικών) πράξεων που έχουν εκδοθεί βάσει Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ.π., σελ. 505 και Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975-Corpus, I, 1985, σελ. 533).

III. Προθεσμίες

Κατά το Σύνταγμα, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου υποβάλλονται στη Βουλή, για κύρωση, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Πρέπει δε να κυρωθούν από τη Βουλή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου αποβάλλουν την ισχύ τους εφεξής και όχι αναδρομικώς και, συνεπώς, ισχύουν για το χρονικό διάστημα από τη δημοσίευσή τους μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας για την κύρωσή τους ή την απόφαση της Βουλής να μην τις κυρώσει. Έτσι, εάν οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου εγκριθούν από την Ολομέλεια εμπροθέσμως, καθίστανται νόμοι. Εάν δεν υποβληθούν στη Βουλή ή δεν εγκριθούν από αυτήν εμπροθέσμως, είναι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου των οποίων η ισχύς έχει λήξει (βλ. ΣτΕ 3636/1989). Πάντως, η αναδρομική κατάργηση ή τροποποίησή τους είναι δυνατή μόνο με νομοθετική πράξη ή κατά νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ.π., σελ. 60).

IV. Ειδικώς επί της προς κύρωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου Γενικές παρατηρήσεις

A. Η Πράξη, συμφώνως προς το προοίμιό της, εκδόθηκε στο πλαίσιο της έκτακτης περίπτωσης εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης «να επαναξιολογηθεί, αφού ληφθούν υπόψη πρωτίστως περιβαλλοντικά κριτήρια, η "τακτοποίηση" των ημιυπαίθριων και λοιπών κλειστών χώρων που άλλαξαν χρήση». Συμφώνως, εξ άλλου, προς την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το Νοσχ, η αναστολή της εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 40 και 41 του ν. 3775/2009 κρίνεται σκόπιμη τόσο διότι, κατά τη θέσπισή τους,

δεν ελήφθησαν υπόψη περιβαλλοντικά κριτήρια, όσο και λόγω της αμφισβήτησης της συνταγματικότητας των εν λόγω ρυθμίσεων.

Όπως έχει παγίως κριθεί, «το οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε συνταγματικώς προστατευόμενη αξία, οι διατάξεις δε αυτές του Συντάγματος [άρθρ. 24 παρ. 1 και 2] απευθύνουν στον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη επιταγές να ρυθμίσει την πολεοδομική διαμόρφωση βάσει ενός ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή σχεδιασμού υπαγορευόμενου από πολεοδομικά κριτήρια και προσαρμοσμένου στην ιδιομορφία και την εν γένει φυσιογνωμία, καθώς και τις ανάγκες, κάθε περιοχής, ώστε οι οικισμοί να διαμορφώνονται έτσι που να εξασφαλίζουν τους καλύτερους, κατά το δυνατό, όρους διαβίωσης» (ΣτΕ 4040/2005). «Κατ' ακολουθίαν τούτων, απαγορεύεται, 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.» (ΣτΕ [Ολ] 123/2007. Βλ. και ΣτΕ [Ολ] 1528/2003) (βλ. και Δ. Μέλισσα, Οι χρήσεις γης και το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, 2007, σελ. 66-78).

Εξ άλλου, κτίσματα οικοδομούμενα κατά παράβαση των καθορισθέντων για συγκεκριμένη περιοχή όρων και περιορισμών δόμησης δύνανται να εξαιρούνται από την κατεδάφιση «οσάκις αι αυθαίρετοι κατασκευαί οφείλονται εις ασημάντους από πολεοδομικής απόψεως παραβάσεις, αίτινες, ως εκ του μεγέθους, της μορφής και των επιπτώσεών των, δεν ασκούν σοβαράν επιρροήν επί της λειτουργικότητος των οικισμών, μη παρεμποδίζουσαι την ομαλήν ανάπτυξιν αυτών, ουδ' επιδρώσαι δυσμενώς επί των όρων διαβίωσης, ώστε να καταστούν συνταγματικώς ανεπίτρεπτοι» (ΣτΕ[Ολ]1876/1980). Στο πλαίσιο του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ν. 1577/1985, άρθρο 22 παρ. 3) ως αυθαίρετη λογίζεται κάθε κατασκευή η οποία εκτελείται άνευ οικοδομικής άδειας ή καθ' υπέρβασή της ή με άδεια μεταγενεστέρως ανακληθείσα ή κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων (βλ. αναλυτικώς Α. Μίντζια, Αυθαίρετη δόμηση. Ερμηνευτικοί προβληματισμοί στο πλαίσιο των διατάξεων για τη νομιμοποίηση των αυθαίρετων κατασκευών, Διδικ 2008, σελ. 3, Δ. Χριστοφιλόπουλο, Το δίκαιο της δόμησης, τ. Γ', Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός, 2001, σελ. 289-292).

Συμφώνως και προς την πιο πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ [Ολ] 3500/2009) «[...] μέχρις ότου τεθούν για πρώτη φορά από το νομοθέτη [...] οι βασικοί κανόνες πολεοδομικής, είναι συνταγματικώς ανεκτή η πρόβλεψη της δυνατότητας εξαιρέσεως από την κατεδάφιση κατασκευών που έχουν αυθαίρετως ανεγερθεί πριν τη θέσπιση των κανόνων αυτών που τίθενται εν γνώσει ακριβώς της ανωτέρω κατ' εξαίρεση δυνατότητας (παλαιές κατασκευές), αλλά ως εξαιρετικής ρυθμίσεως και υπό όρους, ώστε αφ' ενός να μην αποδυναμώνεται ουσιωδώς η αποτελεσματικότητα

των θεσπιζόμενων κανόνων και, αφ' ετέρου, να μην προκαλείται βλάβη σε φυσικά οικοσυστήματα, οικιστικά σύνολα και πολιτιστικά στοιχεία που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας. Είναι όμως αντίθετες προς την ανωτέρω συνταγματική επιταγή διατάξεις, με τις οποίες επιτρέπεται η υπό τους αυτούς όρους εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών που ανεγείρονται μεταγενεστέρως, μετά δηλαδή τη θέσπιση των ανωτέρω πολεοδομικών κανόνων, και κατά παράβαση των διατάξεων που αφορούν τους όρους και περιορισμούς δομήσεως ή τις χρήσεις γης (νέες κατασκευές)». Διάταξη νόμου η οποία θεσπίζει τη δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών έχει κριθεί αντισυνταγματική, διότι αντιβαίνει, περαιτέρω, «στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου [...] και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Συντάγματος), αφ' ετέρου δε στη συνταγματική αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος)» (βλ. και Δ. Μέλισσα, όπ.π., σελ. 264. Για την προβληματική εν σχέσει προς τη δόμηση και την αλλαγή χρήσης των ημιυπαίθριων χώρων, ενδεικτικώς, βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλο, Πρακτικά Ημερίδας Δ.Σ.Α. «"Νομιμοποίηση" των ημιυπαίθριων χώρων», 18.5.2009 και Κων. Γώγο, Η συνταγματική προβληματική της νομιμοποίησης των αυθαίρετων κατασκευών, με αφορμή τις κατασκευές στους ημιυπαίθριους χώρους, Νόμος+Φύση, Ιούνιος 2009, προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο Ζήση Παπαδημητρίου).

Β. Όσον αφορά το έγκαιρο της υποβολής της, παρατηρείται ότι η ανωτέρω Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου εκδόθηκε την 29.10.2009 και υποβλήθηκε στη Βουλή εγκαίρως την 4.12.2009, ήτοι πριν από τη συμπλήρωση της τασσόμενης από το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος τεσσαρακονθήμερης προθεσμίας από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο (την 14.10.2009, βλ. π.δ. 127/2009), πρέπει δε να κυρωθεί από τη Βουλή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή της. Η ισχύς της, τέλος, συμφώνως προς τα οριζόμενα σε αυτή, άρχεται από της δημοσίευσής της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, όπ.π., σελ. 49-50).

Παρατηρήσεις επί των επί μέρους ρυθμίσεων

Επί του άρθρου 2

Η κυρωθείσα Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου θα ισχύει ως νόμος από την έκδοσή της (29.10.2009), αφού η κύρωσή της εμπεριέχει την έννοια της αναδρομής (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003, ΣτΕ [ΟΛ] 3636/1989, ΣτΕ [ΟΛ] 2289/1987). Συμφώνως προς το άρθρο δεύτερο του Νσχ («Η ισχύς αυτού του νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως»), η τροποποίηση που επιφέρεται δια του άρθρου αυτού στην Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου θα ισχύσει εφεξής (δεν ορίζεται αναδρομικώς).

Συμφώνως προς την αιτιολογική έκθεση του Νσχ, η «συγκεκριμένη τροπο-

ποίηση κρίνεται αναγκαία ώστε να μην καταλείπεται καμία αμφιβολία ότι η αναστολή της επιβολής προστίμων και οποιωνδήποτε άλλων κυρώσεων καταλαμβάνει μόνο τις αλλαγές χρήσης για τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι είχαν κινήσει τη διαδικασία της "τακτοποίησης" κατ' εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου 2 του άρθρου 40 και της παραγράφου 5 του άρθρου 41 του ν. 3775/2009, πριν από την έναρξη ισχύος της προς κύρωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση επί του Νοσχ). Συναφώς, σκόπιμο θα ήταν να διευκρινισθεί εάν ως χρόνος υπαγωγής στις διαδικασίες που προβλέπουν οι διατάξεις των οποίων η ισχύς αναστέλλεται συμφώνως προς την παρ. 1 του άρθρου μόνου της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, νοείται η ημερομηνία καταχώρισης της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία, η ημερομηνία βεβαίωσης της πληρότητας του φακέλου του ή η ημερομηνία έκδοσης της βεβαίωσης περαίωσης της διαδικασίας, κατόπιν της καταβολής από τον ενδιαφερόμενο της αναλογούσας εισφοράς στην οικεία Δ.Ο.Υ..

Αθήνα, 3 Φεβρουαρίου 2010

Οι εισηγήτριες
Αλεξάνδρα Καρέτσου
Επιστημονική Συνεργάτις

Γεωργία Μακροπούλου
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Β΄
Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

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

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

