



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Περιστολή δημοσίων δαπανών, ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Το προτεινόμενο Νοσχ, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από δύο Κεφάλαια.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' του Νοσχ (άρθρα 1 – 3) συνιστάται στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων και καθορίζονται οι αρμοδιότητες, η συγκρότηση και ο τρόπος λειτουργίας της, ρυθμίζονται ζητήματα των μονάδων εσωτερικών ελέγχου που συνιστώνται σε υπουργεία και αποκεντρωμένες διοικήσεις, και συνιστάται στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων αυτοτελές Γραφείο Νομικού Συμβούλου (άρθρο 1). Θεσπίζεται μείωση των μισθωμάτων που καταβάλλουν το Δημόσιο και οι φορείς του δημόσιου τομέα για τη μίσθωση ακινήτων στα οποία στεγάζονται οι υπηρεσίες τους (άρθρο 2), καταργείται δε η καταβολή εξόδων παράστασης στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής, τα μέλη της Κυβέρνησης και τους υφυπουργούς (άρθρο 3).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 4 – 16) θεσπίζονται άλλες διατάξεις. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, ιδρύεται αυτοδιοικούμενο ν.π.ι.δ., μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, υπό την επωνυμία «Πλωτό Μουσείο Νεράιδα», με έδρα την Κηφισιά Αττικής και σκοπό κοινωφελή, ο οποίος συνίσταται στην ανάδειξη της ιστορίας του πλοίου Νεράιδα, τη συγκέντρωση και τη διαφύλαξη κειμηλίων ιστορικού ενδιαφέροντος για την ποντοπόρο ναυτιλία και την ιστορία του Ι. Λάτση, την οργάνωση περιοδικών εκθέσεων κ.λπ. (άρθρο 4). Το Μουσείο θα διοικείται από πενταμελές Δ.Σ., αριθμός που δύναται να αυξά-

νεται έως τα επτά μέλη, το οποίο θα ορισθεί, όπως και η θητεία του, από το «Κοινωφελές Ίδρυμα Ιωάννη Σ. Λάτση». Το Μουσείο τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Ναυτιλίας και Αιγαίου, η οποία, συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, συνίσταται σε έλεγχο της ασφαλούς λειτουργίας του πλοίου και ασκείται, προφανώς, αυτεπαγγέλτως. Ο εν λόγω υπουργός ασκεί και έλεγχο νομιμότητας επί των αποφάσεων του Δ.Σ., οι οποίες αφορούν σε πράξεις διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων του Μουσείου. Ασκεί, επομένως, κατασταλτική εποπτεία, δυνάμει της οποίας δύναται να ακυρώνει ή να αναστέλλει την εκτέλεση των σχετικών αποφάσεων του Δ.Σ. (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14η έκδ., σελ. 263). Το Μουσείο τελεί και υπό την εποπτεία του αρμόδιου υπουργού ως προς τα εκθέματα του Μουσείου, αντικείμενα, δηλαδή, ιστορικού ενδιαφέροντος. Σημειώνεται ότι, ως προς το πλοίο το οποίο θα αποκτηθεί από το Μουσείο, εφαρμόζονται οι διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 11Ε του ν. 3816/2010 (Φ.Ε.Κ. Α' 6), οι οποίες καθορίζουν τον τρόπο νηολόγησής του, μετά από αίτηση του αρμόδιου υπουργού, και δυνάμει των οποίων αυτό απαλλάσσεται, κατά το χρονικό διάστημα παραμονής του υπό ελληνική σημαία, από φόρους, εισφορές, τέλη ή δασμούς, υπό την επιφύλαξη των σχετικών διατάξεων του εθνικού δικαίου και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και άλλες διατυπώσεις, εκτός των αναφερομένων στον νόμο. Επίσης, κατά τις ανωτέρω διατάξεις απαγορεύεται η μεταβίβαση της κυριότητας του πλοίου, είναι δυνατή, όμως η παραχώρηση της χρήσης του στο Ινστιτούτο Ιστορίας Εμπορικής Ναυτιλίας ή άλλο φορέα, τελούντα υπό την άμεση εποπτεία του Ελληνικού Δημοσίου, αποκλειστικώς και μόνο για να λειτουργήσει ως πλωτό μουσείο ή έκθεμα, μετά από έγκριση του αρμόδιου υπουργού και του υπουργού που εποπτεύει τον φορέα προς τον οποίο γίνεται η παραχώρηση. Η παραπεμπόμενη ρύθμιση προβλέπει σχετικώς σύναψη σύμβασης μεταξύ του αρμόδιου υπουργού και του Προέδρου του Δ.Σ. του Ι.Ι.Ε.Ν. ή του νόμιμου εκπροσώπου του φορέα προς τον οποίο γίνεται η παραχώρηση, με σύμφωνη γνώμη και του υπουργού που εποπτεύει τον φορέα προς τον οποίο γίνεται η παραχώρηση. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί οποιαδήποτε απόκλιση από τον σκοπό της ανάθεσης ή παραβίαση των όρων της σύμβασης, ο κύριος του πλοίου μπορεί να ζητήσει την άμεση απόδοσή του.

Με τις διατάξεις του άρθρου 5 χαρακτηρίζεται ως νομίμως υφιστάμενο το σύνολο των εγκαταστάσεων των κτηρίων της Ακαδημίας Εμπορικού Ναυτικού (Α.Ε.Ν.) Μακεδονίας, και οι προσχώσεις επί της ανωτέρω έκτασης, όπως αυτά απεικονίζονται στο σχετικό τοπογραφικό διάγραμμα, το οποίο θα δημοσιευθεί μετά του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Με τις διατάξεις του άρθρου 7 εξαιρείται, σε σχέση προς τα υπόλοιπα ακί-

νητα, από του να περιέλθει αυτοδικαίως στην α.ε. υπό την επωνυμία «Ελληνικό – Εταιρεία Διαχείρισης και Αξιοποίησης Ακινήτων Ελληνικού Αεροδρομίου Ανώνυμη Εταιρεία» το οριζόμενο ακίνητο, αναδρομικώς από την ημερομηνία δημοσίευσης του σχετικού ν. 4062/2012 περί αξιοποίησης του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού.

Τέλος, με τις διατάξεις των άρθρων 10 μέχρι και 13 (βλ. Αιτιολογική Έκθεση επί των άρθρων 10 - 13) θεσπίζονται ρυθμίσεις στο πλαίσιο «της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και της περιστολής των δημοσίων δαπανών» («στα πλαίσια ορθολογικού ανασχεδιασμού και μείωσης των δαπανών της κεντρικής διοίκησης», κατ' άλλη διατύπωση, βλ. Αιτιολογική Έκθεση επί του άρθρου 12). Έτσι, καταργούνται η Ειδική Γραμματεία Διεθνούς Ενεργειακής Πολιτικής, η θέση του Ειδικού Γραμματέα Διεθνούς Ενεργειακής Πολιτικής, η θέση του μετακλητού Ειδικού Γραμματέα της Ειδικής Γραμματείας Διοικητικής Μεταρρύθμισης, όπως επίσης η Ειδική Γραμματεία Ψηφιακού Σχεδιασμού και η Ειδική Γραμματεία Υπηρεσίας Εποπτείας της Αγοράς, των οποίων οι σχετικές αρμοδιότητες μεταφέρονται στις αντίστοιχες Γενικές Γραμματείες του Υπουργείου Ανάπτυξης.

II. Επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 2

Με τις προτεινόμενες διατάξεις ορίζεται ότι τα μισθώματα τα οποία καταβάλλουν το Ελληνικό Δημόσιο και οι φορείς του δημοσίου τομέα για τη μίσθωση ακινήτων, στα οποία στεγάζονται οι υπηρεσίες τους, όπως τα μισθώματα αυτά αναπροσαρμόσθηκαν συμφώνως προς τις διατάξεις του άρθρου 21 του ν. 4002/2011, μειώνονται, από 1-10-2012, κλιμακωτά από 10% έως 25% αναλόγως του ύψους του καταβαλλόμενου μισθώματος. Προβλέπεται επίσης ότι, εάν το μίσθωμα που προκύπτει από την εφαρμογή των προτεινόμενων διατάξεων υπολείπεται του μισθώματος που θα προέκυπτε με την εφαρμογή συντελεστή απόδοσης 4,8% επί της αντικειμενικής αξίας του ακινήτου, ο μισθωτής δύναται με αίτησή του να ζητήσει τον περιορισμό του μισθώματος στο ανωτέρω ποσό. Περαιτέρω, τα ως άνω αναπροσαρμοζόμενα μισθώματα δεν επιτρέπεται να αυξηθούν πριν από την 1.1.2015.

Οι ανωτέρω ρυθμίσεις, οι οποίες συνιστούν επέμβαση του νομοθέτη σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις, στις οποίες μισθωτής είναι το Δημόσιο, το οποίο δεν ασκεί εν προκειμένω δημόσια εξουσία, δημιουργούν προβληματισμό ως προς τη συμβατότητά τους προς την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων (ΑΚ 361), ως ειδικότερης εκδήλωσης της αρχής της οικονομικής και επιχειρηματικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 1 και 106 παρ. 2 του Συντάγματος). Όπως έχει επισημανθεί από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής ε-

πί των αντίστοιχου περιεχομένου ρυθμίσεων του άρθρου 21 του ν. 4002/2011, η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων, εκτός από την ελευθερία σύναψης ή μη σύναψης της σύμβασης και την ελευθερία επιλογής αντισυμβαλλομένου, καθιερώνει το δικαίωμα των συμβαλλόμενων μερών να διαμορφώνουν ελευθέρως το περιεχόμενο της σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού του καταβαλλόμενου μισθώματος, υπό τον όρο ότι δεν παραβιάζουν τον νόμο ή τα χρηστά ήθη και δεν ασκούν το δικαίωμά τους αυτό καθ' υπέρβαση των ορίων του, όπως αυτά ιδίως διαγράφονται συμφώνως προς την καλή πίστη, τα χρηστά ήθη και τον κοινωνικό και οικονομικό του σκοπό (βλ. Μιχ. Σταθόπουλο, Γενικό Ενοχικό Δίκαιο, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004, § 13 αρ. 5 επ., 58 επ., και Απ. Γεωργιάδη, Ενοχικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Αθήνα, 1999, αρ. 3 επ.). «Με την ελευθερία των συμβάσεων, δεν συμβιβάζεται, καταρχήν, μεταγενέστερη επέμβαση του νομοθέτη, περιοριστική της ελευθερίας αυτής, εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ελευθερία των συμβάσεων προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων ή ασκείται κατά παραβίαση του Συντάγματος ή ενέχει προσβολή των χρηστών ηθών, καθώς επίσης και κατά τις περιπτώσεις που ασκείται προς βλάβη της εθνικής οικονομίας (άρθρα 5 παρ. 1, 25 παρ. 3 και 106 παρ. 2 του Συντάγματος)» (ΑΠ 1465/2001, ΕλλΔνη 2003, σελ. 986). Επομένως, νομοθετική ρύθμιση η οποία παρεμβαίνει σε συμβατική σχέση για λόγους προστασίας της εθνικής οικονομίας, εισάγοντας ακόμη και βλαπτική μεταβολή της για το ένα μέρος, συνιστά, κατά την ανωτέρω κρίση του Αρείου Πάγου, εξαιρετικό δικαίο. Σε κάθε περίπτωση, η εν λόγω ρύθμιση πρέπει να μην παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας –περιοριζόμενη στο όλως αναγκαίο μέτρο– καθώς και τις αρχές της ισότητας και της ασφάλειας του δικαίου (βλ. και ΣτΕ[ΟΛ] 3037/2008, 3047/2006, 1909/2001 και ΑΠ[ΟΛ] 4/1998), και να γίνεται σε εύλογο χρόνο από τη σύναψη της σύμβασης.

Προκειμένου, μάλιστα, περί επέμβασης σε υφιστάμενες ενοχικές σχέσεις τίθεται, επιπροσθέτως, ζήτημα προσβολής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του καλόπιστου εκμισθωτή, ο οποίος υφίσταται με την προτεινόμενη ρύθμιση ζημία, η οποία μπορεί να υπερβαίνει τα όρια τόσο της καλής πίστης και των χρηστών ηθών όσο και της αρχής της αναλογικότητας, λαμβανομένης υπόψη και της μείωσης του μισθώματος που έχει ήδη υποστεί μείωση δυνάμει των ρυθμίσεων του άρθρου 21 του ν. 4002/2011. Το αυτό ισχύει και για την απαγόρευση αναπροσαρμογής του μισθώματος, η οποία, ενδέχεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε συνδυασμό με την αναγκαστική μείωση του μισθώματος και στο πλαίσιο των επιμέρους συμφωνιών μεταξύ μισθωτή και εκμισθωτή, να είναι υπερμέτρως επαχθής για τον εκμισθωτή (ΑΚ 388).

Περαιτέρω, εγείρεται προβληματισμός ως προς την προνομιακή μεταχείριση του Δημοσίου ως αντισυμβαλλομένου στη μισθωτική σχέση, σε σχέση με τις λοιπές περιπτώσεις μισθωτών, οι οποίοι αντιμετωπίζουν, λόγω της οικονομικής κρίσης, ανάλογα προβλήματα. Κατά τούτο τίθεται ζήτημα τήρησης της αρχής της ισότητας. Η δε δυνατότητα προσφυγής στα δικαστήρια προς ανατροπή του τεκμηρίου δεν εξισορροπεί την προκληθείσα ζημία. Αντιθέτως, υποβάλλει τον εκμισθωτή στην ταλαιπωρία και τις δαπάνες που απαιτεί η δικαστική διεκδίκηση, η οποία, ούτως ή άλλως, αποτελεί δικαίωμά του, συμφώνως προς το άρθρο 8 παρ. 1 του Συντάγματος.

Επιπροσθέτως, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις για την αναγκαστική μείωση μισθώματος σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις μίσθωσης ενδέχεται να θίγουν δικαιώματα του εκμισθωτή, τα οποία προστατεύονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 17 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι, όπως έχει παγίως κριθεί, οι ως άνω διατάξεις καλύπτουν την ιδιοκτησία και τα περιουσιακά εν γένει δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένων των ενοχικών, όπως επίσης και τα νομίμως κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα (ΑΠ[ΟΛ] 40/1998, ΝοΒ 1999, σελ. 752 με σχόλιο Γ. Κασσιμάτη. Επίσης, βλ. ΑΠ 104/2009 και απόφαση ΣΤΡΑΝ και Στρατής Ανδρεάδης κατά Ελλάδος της 9ης Δεκεμβρίου 1994, Série A, Vol. 301, σκ. 65 επ.). «Η στέρηση των ενοχικών δικαιωμάτων χωρεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας και προϋποθέτει την καταβολή προηγούμενης αποζημίωσης. Η διάταξη αυτή του Πρωτοκόλλου έχει, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ., άμεση και υπερνομοθετική ισχύ στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης και δεσμεύει το νομοθέτη» (ΑΠ 1465/2001). Κατά την ίδια απόφαση, τέτοιες διατάξεις νόμων με αναδρομική δύναμη, οι οποίες οδηγούν σε ολική ή μερική στέρηση περιουσίας (απαγόρευση αναπροσαρμογής, αναγκαστική μείωση μισθώματος κλπ.), ακόμη και όταν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, δεν είναι επιτρεπτές, και ευνοήτως, πολλώ μάλλον, όταν υπερβαίνουν τα όρια των συνταγματικώς κατοχυρωμένων αρχών της αναλογικότητας και της ισότητας.

2. Επί του άρθρου 4 παρ. 8

Η προτεινόμενη διάταξη θεσπίζει ευχέρεια του αρμόδιου υπουργού να καθορίζει ειδικούς κανόνες στελέχωσης, ασφάλειας, κατάταξης και νηολόγησης του πλοίου «Νεράιδα», οι οποίοι να συνάδουν προς τον χαρακτήρα του ως πλωτού Μουσείου «στο πλαίσιο των ισχυουσών διεθνών συμβάσεων». Σχετικώς σημειώνεται ότι το εν λόγω πλαίσιο διαγράφεται και από αντίστοιχες ρυθμίσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3. Επί του άρθρου 5

Με την προτεινόμενη ρύθμιση χαρακτηρίζεται ως νομίμως υφιστάμενο το σύνολο των εγκαταστάσεων των κτηρίων της Α.Ε.Ν. Μακεδονίας καθώς και οι προσχώσεις επί της ανωτέρω έκτασης, όπως τα ανωτέρω απεικονίζονται στο συνημμένο στο Νοσχ σχετικό τοπογραφικό διάγραμμα. Οι Α.Ε.Ν. έχουν ιδρυθεί ως περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου (ν. 2638/1998).

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, «[η] νομιμοποίηση με νομοθετική ρύθμιση καθίσταται επιτακτική λόγω του γεγονότος ότι στα αυθαίρετα κτίσματα δεν υπάρχει δυνατότητα άμεσων επεμβάσεων επισκευής και συντήρησης μεγάλης κλίμακας, για τις οποίες απαιτείται η έκδοση οικοδομικής άδειας. Επιπρόσθετα, το γεγονός ότι οι εγκαταστάσεις χαρακτηρίζονται αυθαίρετες έχει ως αποτέλεσμα να προκύπτουν μια σειρά από ζητήματα ζωτικής σημασίας για τη σωστή λειτουργία της σχολής, όπως η αδυναμία να ενταχθεί έγκαιρα και να χρηματοδοτηθεί από το ΕΣΠΑ της Περιφέρειας Μακεδονίας το έργο της επισκευής όλων των κτιριακών εγκαταστάσεων της Α-ΕΝ Μακεδονίας (...).».

Όπως έχει παγίως κριθεί, «το οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε συνταγματικώς προστατευόμενη αξία, οι διατάξεις δε αυτές του Συντάγματος [άρθρο 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). «Ουσιώδες στοιχείο του σχεδιασμού αυτού είναι ο καθορισμός ή η τροποποίηση των χρήσεων γης της πόλεως, κριτήρια δε για την 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 καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων (Σ.τ.Ε Ολ. 1528/2003, Ολ. 123/2007) μη επιτρεπόμενης της χειροτερεύσεώς τους με ο-ποιοδήποτε τρόπο» (ΣτΕ [Ολ] 3921/2010).

Στο πλαίσιο του προϊσχύσαντος Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ν. 1577/1985), κάθε κατασκευή η οποία εξετελείτο χωρίς την άδεια της παρ. 1 του άρθρου 22 ή καθ' υπέρβαση της άδειας ή βάσει άδειας που ανακλήθηκε ή κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων χαρακτηριζόταν ως αυθαίρετη και υπαγόταν στις σχετικές για τα αυθαίρετα διατάξεις του ν. 1337/1983. Αυθαίρετο κτίσμα, το οποίο όμως δεν παραβίαζε τις ισχύουσες πολεοδομι-

κές διατάξεις ή αυτές που ίσχυαν κατά το χρόνο κατασκευής του, ήταν δυνατόν να νομιμοποιηθεί μετά από έκδοση ή αναθεώρηση οικοδομικής άδειας. Μετά την έκδοση ή αναθεώρηση της ανωτέρω άδειας δόμησης, η κατασκευή έπαυε να θεωρείται αυθαίρετη και κατεδαφιστέα (άρθρο 22 παρ. 3 του ΓΟΚ).

Με την ανωτέρω διάταξη επιδιώχθηκε να μην κριθούν αυθαίρετα και κατεδαφιστέα κτήρια τα οποία δεν παραβιάζουν πάγιες πολεοδομικές διατάξεις και για τα οποία, ούτως ή άλλως, θα εκδιδόταν άδεια, εφόσον μεριμνούσαν εγκαίρως οι ενδιαφερόμενοι (βλ. Γνμδ ΝΣΚ 165/2011). Πανομοιότυπη διάταξη θεσπίστηκε με τον ν. 4067/2012 (Νέος Οικοδομικός Κανονισμός) στο άρθρο 4 παρ. 6.

Εξ άλλου, κατά τη νομολογία, «μέχρις ότου θεθούν για πρώτη φορά από το νομοθέτη (...) οι βασικοί κανόνες πολεοδομικής, είναι συνταγματικώς ανεκτή η πρόβλεψη της δυνατότητας εξαιρέσεως από την κατεδάφιση αυθαιρέτων κατασκευών που έχουν ανεγερθεί πριν τη θέσπιση των κανόνων αυτών, που τίθενται εν γνώσει ακριβώς της ανωτέρω κατ' εξαίρεση δυνατότητας (παλαιές κατασκευές), αλλά η σχετική ρύθμιση νοείται ως εξαιρετική και υπό όρους, ώστε αφενός να μην αποδυναμώνεται ουσιαστικά η αποτελεσματικότητα των θεσπιζόμενων κανόνων και, αφετέρου, 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 αυθαιρέτων κατασκευών που ανεγείρονται μεταγενεστέρως, μετά δηλαδή τη θέσπιση των ανωτέρω πολεοδομικών κανόνων, και κατά παράβαση των διατάξεων που αφορούν τους όρους και περιορισμούς δομικής ή τις χρήσεις γης (νέες κατασκευές). Και τούτο, διότι η εξαίρεση αυτή από την κατεδάφιση συνεπάγεται τη νόθευση και τη συνεχή ανατροπή του γενομένου βάσει των νέων πολεοδομικών κανόνων πολεοδομικού σχεδιασμού, ανατροπή η οποία, είτε αφορά τα κτήρια και τον τρόπο δομικής τους, είτε τη χρήση τους, έχει ως αποτέλεσμα τη χειροτέρευση των συνθηκών διαβιώσεως, πολλώ δε μάλλον όταν οι όροι εξαιρέσεως από την κατεδάφιση μιας νέας, παραβιάζοντας τους όρους δομικής αυθαίρετης κατασκευής ή διατηρήσεως μιας επανεμφανιζόμενης, αλλά μη επιτρεπομένης χρήσεως, επιβάλλουν να εκτιμάται η πολεοδομική επιβάρυνση της περιοχής σε σχέση με την εξαιρούμενη από την κατεδάφιση κατασκευή, αλλά και με το σύνολο των νέων αυθαιρέτων κατασκευών της συγκεκριμένης περιοχής» (ΣτΕ [Ολ] 3921/2010). Εξαίρεση από τον κανόνα της κατεδάφισης των οικοδομούμενων κτισμάτων, κατά παράβαση των καθορισθέντων για ορισμένη περιοχή όρων και περιορισμών δόμησης, έχει κρι-

θεί ανεκτή από το Συμβούλιο της Επικρατείας «οσάκις αι αυθαίρετοι κατασκευαί οφείλονται εις ασημάντους από πολεοδομικής απόψεως παραβάσεις (...)» (ΣτΕ [ΟΛ] 1876/1980).

Εξ άλλου, η αυτόματη εξαίρεση από την κατεδάφιση κάθε αυθαίρετης κατασκευής, η οποία υφίσταται σε ορισμένη χρονική στιγμή, με μόνη τη δήλωση του ενδιαφερομένου και άνευ προηγούμενης κρίσης της διοίκησης η οποία να διαμορφώνεται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων, και χωρίς να εξαρτάται η εξαίρεση από το μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της κατασκευής ή των επιπτώσεών της επί του περιβάλλοντος χώρου, έχει θεωρηθεί ως αντιβαίνουσα στην παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, σκοπός της οποίας είναι η εξασφάλιση τόσο της λειτουργικότητας όσο και της ομαλής ανάπτυξης των οικισμών (ΣτΕ [ΟΛ] 1876/1980).

Σχετικώς σημειώνεται ότι, κατά το πρόσφατο παρελθόν, θεσπίσθηκαν διατάξεις για τη διατήρηση ημιυπαίθριων κ.λπ. χώρων οι οποίοι είχαν μετατραπεί σε χώρους κύριας χρήσης, καθ' υπέρβαση των όρων και περιορισμών δόμησης του ακινήτου (ν. 3843/2010), ενώ με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' του ν. 4014/2011 επιχειρήθηκε εν συνόλω η αντιμετώπιση του ζητήματος της ρύθμισης των αυθαίρετων κατασκευών με τρόπο σύμφωνο προς τις συνταγματικές επιταγές (βλ. Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ), και ειδικότερα με βάση την αρχή του περιβαλλοντικού ισοζυγίου [βλ. σχετικώς Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 21.4.2010 επί του Νσχ «Ταυτότητα κτιρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, Μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατάξεις» (ν. 3843/2010), ΙΙ. Επί του Κεφαλαίου Β' του Νσχ, Α. Γενική παρατήρηση, Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 30.8.2011 επί του Νσχ «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής» (ν. 4014/2011), ΙΙ. Παρατηρήσεις επί του Κεφαλαίου Β' και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 31.1.2012 επί του Νσχ «Ποινική προστασία του περιβάλλοντος – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/99/ΕΚ – Πλαίσιο παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/98/ΕΚ – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής», ΙΙ. αρ. 15. Βλ. και ΣτΕ ΕπΑν 180/2012 ως προς τις παρατάσεις των προθεσμιών υποβολής των δικαιολογητικών για την υπαγωγή στη ρύθμιση οι οποίες συνεπάγονται μεταβολή του αρχικού συστήματος του νόμου, ο οποίος έθεσε ως όριο την τακτοποίηση της αυθαίρετης δόμησης μέχρι την ημερομηνία κατάθεσής του ως Νσχ, ήτοι την 28.7.2011].

Μεταξύ των ρυθμίσεων του ν. 4014/2011 περιλαμβάνεται διάταξη (άρθρο 24 παρ. 20), συμφώνως προς την οποία παρέχεται δυνατότητα ρύθμισης ως προς «αυθαίρετες κατασκευές ή αλλαγές χρήσης σε κτίρια ιδιοκτησίας του Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των Ο.Τ.Α. και της Δ.Ε.Η. Α.Ε.», διά της υπαγωγής τους στις διατάξεις του ν. 4014/2011 βάσει της προβλεπόμενης διαδικασίας (βλ. σχετικό άρθρο). Εξ άλλου, με το άρθρο 7 παρ. 7α του ν. 4038/2012 οι ανωτέρω ρυθμίσεις επεκτάθηκαν και ως προς ακίνητα ευρισκόμενα ή τα οποία θα περιέλθουν στην κυριότητα του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. (του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3986/2011). Τέλος, με την παρ. 4 του άρθρου 50 του ν. 4042/2012 ορίσθηκε ειδική διαδικασία υπαγωγής στον ν. 4014/2011 για «αυθαίρετες κατασκευές που χρησιμοποιούνται ως δημόσια ή δημοτικά σχολεία ή δημόσια ή δημοτικά γυμναστήρια σε κτίρια ιδιοκτησίας του Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των ΟΤΑ και της Ο.Σ.Κ. Α.Ε.».

Υπό το φως των ανωτέρω, και επειδή οι προτεινόμενες ρυθμίσεις κάνουν λόγο για «νομιμοποίηση», χρήζει διευκρίνισης αφενός εάν, στην πραγματικότητα, οι εν λόγω χώροι θα υπαχθούν στο καθεστώς του ν. 4014/2011 ή του ν. 4067/2012, αφετέρου υπό ποιες προϋποθέσεις, δεδομένου ότι, κατά τα πορίσματα της μέχρι σήμερα νομολογίας, ενδείκνυται να προηγηθεί αιτιολογημένη κρίση της αρμόδιας αρχής ως προς την πλήρωση των προϋποθέσεων υπαγωγής στις σχετικές διατάξεις [βλ., μεταξύ άλλων, μελέτη στατικής επάρκειας της παρ. 2 του άρθρου 24 του ν. 4014/2011, έλλειψη παραβίασης των πολεοδομικών διατάξεων του άρθρου 4 παρ. 6 του ν. 4067/2012. Πρβλ. και παρατήρηση υπ' αριθμ. 4.Γ. στο Κεφ. ΙΙ. Παρατηρήσεις επί των άρθρων, της Έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί του Νοσχ «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση – Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ» (ν. 4071/2012)].

4. Επί του άρθρου 6

Για λόγους συντακτικής αρτιότητας, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να αναδιατυπωθεί το πρώτο εδάφιο της διάταξης ως ακολούθως: «Η περίπτωση (στ) της παρ. 6 του άρθρου 63 του νόμου 2676/1999 (ΦΕΚ Α' 1), όπως αυτό αντικαταστάθηκε από την παρ. 1 του άρθρου 16 του νόμου 3863/2010 (ΦΕΚ Α' 115), η οποία προστέθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 42 του νόμου 3996/2011 (ΦΕΚ Α' 170), τροποποιείται ως ακολούθως: (...)».

5. Επί του άρθρου 12

Για λόγους συντακτικής αρτιότητας και ακριβολογίας, σκόπιμο θα ήταν να

τεθεί κόμμα μετά από τον, εντός παρενθέσεων, όρο «(Ε.Γ.Δ.Ε.Π.)» και να αντικατασταθεί ο σύνδεσμος «και» από την αναφορική αντωνυμία «η οποία».

Αθήνα, 17.9.2012

Οι εισηγητές
Γεωργία Μακροπούλου
Γιώργος Φωτόπουλος
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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