



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ : 230 / 2015
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ ΣΤ'

Συνεδρίαση της 20^{ης} Οκτωβρίου 2015

Σύνθεση :

Πρόεδρος: Ιωάννης- Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντιπρόεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Μέλη : Ιωάννης Διονυσόπουλος, Παρασκευάς Βαρελάς, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Βασιλική Τύρου, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Γεώργιος Ανδρέου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Αθηνά Αλεφάντη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητές: Ιωάννης Διονυσόπουλος, Αθηνά Αλεφάντη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Αριθ. Πρωτ.: Το υπ' αριθ. Γ31/785/1-4-2014 Ερώτημα του Διοικητή του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ.

Περίληψη ερωτήματος: Διάφορα ζητήματα σχετικά με οικόπεδο ιδιοκτησίας ΙΚΑ-ΕΤΑΜ επί των οδών Καραολή και Δημητρίου, Φίλωνος, και Εθνικής Αντιστάσεως στον Πειραιά.

Ερώτημα 1^ο α) Ποιες ενέργειες θα πρέπει να κάνει το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ για την αποφυγή νέας δέσμευσης του ακινήτου του επί των οδών Καραολή και Δημητρίου, Φίλωνος και Εθνικής Αντιστάσεως στον Πειραιά και με σκοπό την άμεση αξιοποίησή του και β) Εάν το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ έχει δικαίωμα να αξιώσει αποζημίωση από τον Δήμο Πειραιά για την επί 25 έτη δέσμευση του οικοπέδου του μέσω του Γ.Π.Σ

Γ*

I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

1. Σύμφωνα με το έγγραφο με αριθμό Γ31/785/1-4-2014 του Διοικητή του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, το Διαβιβαστικό έγγραφο συμπληρωματικών στοιχείων της Υποδ/σης Τεχνικής με αριθμό Γ31/1641/5-6-2014 και τα λοιπά συνοδευτικά έγγραφα, το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, δυνάμει του Πωλητηρίου συμβολαίου με αριθμό 39154/1951, το οποίο εκδόθηκε κατόπιν της ΠΥΣ με αριθμό. 1125/17-11-1950, αγόρασε από το Ελληνικό Δημόσιο ένα οικόπεδο στο Πειραιά, επιφανείας σήμερα 2.990 τ.μ., εντός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, στο Ο.Τ. 104/26, επί των οδών σήμερα Καραολή και Δημητρίου, Φίλωνος και Εθνικής Αντιστάσεως, με τον όρο ότι «...θα διατεθεί αποκλειστικώς δια την ανέγερσιν οικοδομής προς στέγασιν των Διοικητικών και Υγειονομικών Υπηρεσιών του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων, απαγορευμένης της εκποιήσεως τούτου υπό του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ή της κατ' άλλον τρόπον διαθέσεως ή χρήσεως της ανεγερθησομένης οικοδομής, επί ποινή ακυρότητος της παρούσης μεταβιβάσεως».

2. Το οικόπεδο αυτό, όπως και ολόκληρο το Οικοδομικό Τετράγωνό του, είχε χαρακτηριστεί από τα ισχύοντα Βασιλικά Διατάγματα της 18-9-1973 (ΦΕΚ 56Α'/12-11-1973), 16-10-1967 (ΦΕΚ 136Δ'/18-10-1967) και 27-4-1971 (ΦΕΚ 98Δ'/8-5-1971), ως οικοδομήσιμος χώρος, και μάλιστα -σύμφωνα με το ΠΔ της 23-2-1987 ΦΕΚ 166Δ'/6-3-1987 της κατηγορίας «Πολεοδομικό Κέντρο» (περιλαμβάνων τις χρήσεις των κατοικιών, εμπορικών καταστημάτων, εστιατορίων, κέντρων διασκέδασης, γραφείων, ξενοδοχείων, κ.λπ.).

3. Το έτος 1988, εγκρίθηκε το Γ.Π.Σ. του Δήμου Πειραιά (ΦΕΚ 79Δ'/1988), στο οποίο, σύμφωνα με το ανωτέρω έγγραφο με αριθμό Γ31 /785/1-4-2014 προβλέπεται ότι το συγκεκριμένο οικοδομικό τετράγωνο, όπου το ακίνητο του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, θα είναι (κοινόχρηστος) χώρος «πρασίνου», με υπόγειους χώρους στάθμευσης τριών επιπέδων. Όμως μετά την έγκριση του ανωτέρω Γ.Π.Σ. ουδεμία σχετική πολεοδομική μελέτη έγινε μέχρι σήμερα. Το έτος 2013, κατόπιν της αιτήσεως του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ με αριθμό 3047/333/19-4-2013 προς την Διεύθυνση Δόμησης-Γ.Π.Σ. του Δήμου Πειραιά, η Διεύθυνση αυτή απάντησε

προς το ΙΚΑ ότι το συγκεκριμένο οικόπεδο του είναι οικοδομήσιμο με χρήση γης «Κέντρο Δήμου».

4. Το ίδιο έτος 2013, το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, κατόπιν της Γνωμοδότησης με αριθμό 5684/13-5-2010 του Παρέδρου του Ν.Σ.Κ. της Νομικής Υπηρεσίας του ΙΚΑ, με το έγγραφό του με αριθμό Γ23/1947/2-7-2013 προς τον Δήμο Πειραιά, αφού μεταξύ άλλων, εξέθεσε προς αυτόν και την τεράστια ζημιά που υφίσταται από την δέσμευση του (προοριζομένου για την ανέγερση κτηρίου υπηρεσιών του ΙΚΑ) ακινήτου του επί 25 χρόνια, ζήτησε την αποδέσμευσή του. Το ίδιο έτος 2013, υπεβλήθη προς τον Δήμο Πειραιά, η αίτηση με αριθμό Γ23/2092/10-7-2013 του ΙΚΑ προς τον Δήμο Πειραιά για την άρση της προταθείσας με το ΓΠΣ δέσμευσης του ακινήτου, καθώς επίσης και η αντίστοιχη με αριθμό Γ23/2091/10-7-2013 Αίτηση προς τον Οργανισμό Ρυθμιστικού Σχεδίου (ΟΡΣ) και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας. Στα έγγραφα αυτά το ΙΚΑ, αφού εφιστά την προσοχή των αποδεκτών, στο γεγονός ότι το συγκεκριμένο οικόπεδο προορίζεται για την ανέγερση κτηρίου για την στέγαση Υπηρεσιών του Ιδρύματος, καθώς και το ότι με την από το 1988 δέσμευση του ακινήτου μέσω του Γ.Π.Σ, το ΙΚΑ έχει υποστεί τεράστια ζημιά, δεδομένου ότι όχι μόνον δεν μπορεί να οικοδομήσει, αλλά επιπλέον ότι λόγω μη σύνταξης της πολεοδομικής μελέτης αναθεωρήσεως του ρυμοτομικού σχεδίου και της συνακόλουθης Πράξης Αναλογισμού Αποζημιώσεως λόγω ρυμοτομίας, ούτε αποζημίωση μπορεί να ζητήσει, ζητεί την άρση της επιβληθείσας δέσμευσης.

5. Σε απάντηση της ανωτέρω αιτήσεως, ο Δήμος Πειραιά, με το έγγραφό του με αριθμό 5005/25-7-2013 προς το ΙΚΑ, απάντησε αορίστως, ότι έχει εγκριθεί από τον Δήμο κάποια απόφαση του Δ.Σ. του Δήμου για υποβολή πρότασης για χρηματοδότηση από κάποιο «Πράσινο Ταμείο» της μελέτης αναθεώρησης του Γ.Π.Σ. Πειραιά και ότι μέχρι την έναρξη σύνταξης της πολεοδομικής μελέτης «...τα αρμόδια όργανα του Δήμου Πειραιά θα αποφασίσουν οριστικά για τις περιοχές που πρέπει να εξετασθούν ώστε να συμπεριληφθούν στην εν λόγω μελέτη του αναδόχου μελετητή...». Επίσης ο Ο.Ρ.Σ. Αθήνας, με το έγγραφό του με αριθμό 1527/31-7-2013, απάντησε ότι σύμφωνα με το νόμο 2508/1997, άρθρο 4Α όπως ισχύει, δεν πληρούνται οι εκεί τασσόμενες

προϋποθέσεις για την αιτούμενη από το ΙΚΑ τμηματική τροποποίηση του Γ.Π.Σ. Πειραιά που αφορά την αλλαγή χρήσης από χώρο πρασίνου σε χώρο οικοδομήσιμο, και ότι απαιτείται μελέτη συνολικής τροποποίησης του Γ.Π.Σ. Πειραιά. Ακόμη, λόγω της ύπαρξης αρχαιολογικών ευρημάτων στο οικόπεδο, έχει γίνει ανταλλαγή σχετικών εγγράφων μεταξύ ΙΚΑ και Αρχαιολογίας.

6. Μετά την θέσπιση του άρθρου 51 παρ. 15 του ν. 4178/2013 (ΦΕΚ 174Δ'/8-8-2013), το ΙΚΑ απηύθυνε προς τον Δήμο Πειραιά το υπ' αρ. 23/170/24-1-2014 έγγραφό του, στο οποίο αφού επισημαίνει προς τον Δήμο, τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 4178/2013, ζητά να επιβεβαιωθεί από τον Δήμο ότι, το Γ.Π.Σ. του έτους 1988, δεν είναι πλέον δεσμευτικό για το οικόπεδο του ΙΚΑ, δεδομένου ότι το Γ.Π.Σ. έχει εγκριθεί πριν τη δημοσίευση του ν. 2508/1997 και δεν έχει εγκριθεί στη συνέχεια η προβλεπόμενη από το νόμο Πολεοδομική Μελέτη αναθεώρησης του ισχύοντος Ρυμοτομικού Σχεδίου του Δήμου. Με το έγγραφό του με αριθμό 444/60/17-2-2014 προς το ΙΚΑ, ο Δήμος Πειραιά, αφού υπενθύμισε προς το ΙΚΑ, την απόφαση με αριθμό 158/2013 του Δ.Σ. του Δήμου για ένταξη της σχετικής Μελέτης αναθεώρησης του Γ.Π.Σ. (στο «Πράσινο Ταμείο»), απάντησε μεταξύ άλλων, και αορίστως ότι «...Μέχρι την έναρξη σύνταξης της πολεοδομικής μελέτης, τα αρμόδια όργανα του Δήμου Πειραιά θα αποφασίσουν οριστικά για τις περιοχές που πρέπει να εξετασθούν ώστε να συμπεριληφθούν στην εν λόγω μελέτη του αναδόχου μελετητή». Στη συνέχεια, με το έγγραφο υπ' αριθμό Γ23/379/10-2-2014 του ΙΚΑ προς το Υπουργείο Οικονομικών, κοινοποιούμενο μεταξύ άλλων και προς τον Δήμο Πειραιά καθώς και την Αρχαιολογία, αφού επισημαίνονται τα ανωτέρω σχετικά με τις ενέργειες του ΙΚΑ σχετικά με το οικόπεδο, καθώς και το γεγονός ότι το οικόπεδο είναι απαραίτητο για την κάλυψη των «υψηλών στεγαστικών αναγκών του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και την εξυπηρέτηση των δημοτών Πειραιά», ζητείται η συμβολή όλων των Υπηρεσιών για την αποδέσμευση και αξιοποίηση του ακινήτου προς το δημόσιο συμφέρον. Τέλος με το έγγραφο με αριθμό πρωτ. Γ31/501/24-2-2014 της Διεύθυνσης Τεχνικής και Στέγασης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ «Η Τεχνική Υπηρεσία υπέβαλε το ερώτημα με αρ. πρωτ. Γ23/170/24/01/2014 προς την ΥΔΟΜ Πειραιά για την άρση της προταθείσας δέσμευσης επί του ακινήτου

σύμφωνα με την παρ.15 του άρθρου 51 του ν. 4178/2013 (ΦΕΚ 174 Α' /8-8-2013) και έλαβε την απάντηση με αριθμό πρωτ. 444/60 του Δήμου Πειραιά. Σύμφωνα με την απάντηση αυτή, για την ιδιοκτησία του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ στο οικόπεδο με πρόσωπο επί των οδών Φίλωνος, Καραολή και Δημητρίου και Εθνικής Αντιστάσεως στο Ο.Τ. 104/ τ.26 του Δήμου Πειραιά Ν. Αττικής τα προβλεπόμενα από το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (Γ.Π.Σ.) του Δήμου Πειραιά, που εγκρίθηκε με την Απόφαση Αναπληρωτή Υπ. ΠΕΧΩΔΕ με αριθμό 78946/4063/29-12-1987 και δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 79 Δ' /4-2-1988 και αφορούν στη δημιουργία πάρκων και μικρών ελεύθερων χώρων στο συγκεκριμένο χώρο, δεν είναι δεσμευτικά για τη Διοίκηση, αφού το Γ.Π.Σ. έχει εγκριθεί πριν τη δημοσίευση του Ν. 2508/1997 (ΦΕΚ 124 Α' /13-6-1997) και επιπλέον δεν εγκρίθηκε στη συνέχεια Πολεοδομική μελέτη αναθεώρησης σύμφωνα με αυτό.

7. Επομένως για το εν λόγω ακίνητο του ΙΚΑ δεν υφίσταται δεσμευτικότητα των προτεινόμενων χρήσεων γης του ισχύοντος Γ.Π.Σ, αλλά ισχύουν όλες οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης που προβλέπονται για την κατηγορία Πολεοδομικό Κέντρο σύμφωνα με το Π.Δ. 23-2-1987 (ΦΕΚ 166 Δ' /6-3-1987

II. Το νομικό πλαίσιο

8. Με τα βασιλικά διατάγματα της 18-9-1873 *«Περί εγκρίσεως διαγράμματος ρυμοτομίας της πόλεως Πειραιώς»* (Α' 56), της 16/18 Οκτ.1967 *«Περί επιβολής στοών εν Πειραιεί»* (Δ' 136) και της 27-4-1971 *«Περί καταργήσεως στοάς οικοπέδων τινών του ρυμοτομικού σχεδίου Πειραιώς»* (Δ' 98), το οικοδομικό τετράγωνο Ο.Τ 104/26 ιδιοκτησίας του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ χαρακτηρίστηκε ως οικοδομήσιμος χώρος.

9. Με τις κατωτέρω διατάξεις του ν. 1337/1983 *«Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις»* (Α' 33), ορίζονται, μεταξύ άλλων τα εξής:

«Άρθρο 2.Γενικό πολεοδομικό σχέδιο

1. Για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση ένταξης ή επέκτασης πόλης ή οικισμού κατά το προηγούμενο άρθρο καταρτίζεται γενικό πολεοδομικό σχέδιο. Το σχέδιο καλύπτει όλες τις πολεοδομημένες ή προς πολεοδόμηση

περιοχές ενός τουλάχιστον Δήμου ή Κοινότητας. 2. Το γενικό πολεοδομικό σχέδιο περιλαμβάνει τους απαραίτητους χάρτες, σχέδια, διαγράμματα και κείμενα ώστε να περιέχει όλα τα απαιτούμενα κατά το νόμο αυτόν στοιχεία και ιδιαίτερα τα όρια της κάθε πολεοδομικής ενότητας, της περιοχής επέκτασης, την υποδιαίρεση της περιοχής επέκτασης σε ζώνες πυκνοδομημένες, αραιοδομημένες ή αδόμητες, τη γενική εκτίμηση των αναγκών των πολεοδομικών ενότητων σε κοινόχρηστους χώρους, κοινωφελείς εξυπηρετήσεις και δημόσιες παρεμβάσεις ή ενισχύσεις στον τομέα της στέγης, τη γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης των πολεοδομικών ενότητων σε συνάρτηση με τις παραπάνω ανάγκες, που αναφέρεται στις χρήσεις γης, τα κέντρα, το κύριο δίκτυο κυκλοφορίας, την πυκνότητα και το μέσο συντελεστή δόμησης και περιλαμβάνει τις τυχόν απαγορεύσεις δόμησης και χρήσης,3. Ο καθορισμός του μεγέθους και των ορίων των πολεοδομικών ενότητων γίνεται έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η πλέον ενδεδειγμένη οργάνωση των περιοχών κατοικίας με την πρόβλεψη των απαραίτητων εξυπηρετήσεων των κατοίκων τους, η απόκτηση γης για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους»

10. γ) Με το π.δ. 81 της 23/29.1.80 «Περί ειδικών χρήσεων γης και ανωτάτων μεγεθών επιτρεπομένης εκμεταλλεύσεως οικοδομησίμων χώρων» (Α' 27), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 4 παρ. 1 και του άρθρου 5 παρ. 1 του Ν.947/1979 "περί οικιστικών περιοχών" κ.λ.π. ¹ και στη συνέχεια με το π.δ. 23.2/6.3.1987 «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης» (Δ' 166), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 15 παρ. 1 του Ν. 1561/1985 (Α' 148), όπως συμπληρώθηκε με το από 8-2-1990 π.δ. (Δ' 706), κατηγοριοποιήθηκαν οι χρήσεις γης.

11. δ) Με τις κατωτέρω διατάξεις της με αριθμό 78946/4063/1988 Υπουργικής Απόφασης « Έγκριση Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Γ.Π.Σ.) του Δήμου Πειραιά (Ν. Αττικής)» (Δ' 79), ορίζονται, μεταξύ άλλων τα εξής:

« Άρθρο ΜΟΝΟ

ΓΧ

64

1) Εγκρίνεται το γενικό πολεοδομικό σχέδιο του Δήμου Πειραιά (Ν. Αττικής) όπως τα όρια του προσδιορίζονται με κόκκινη γραμμή στο χάρτη Π-1 σε κλίμακα 1:10.000. Κυρίως το ως άνω σχέδιο περιλαμβάνει: Α. Την πολεοδομική οργάνωση του Δήμου Πειραιά (Ν. Αττικής) για πληθυσμιακό μέγεθος της τάξης των 205.735 κατοίκων με την δημιουργία 5 διαμερισμάτων είκοσι (20) συνοικιών και πενήντα μιας (51) πολεοδομικών ενοτήτων (γειτονιών) με μέση πυκνότητα οικήσεως και μέσο συντελεστής δόμησης κατά πολεοδομικής ενότητας ως εξής: 1. Διαμέρισμα... Συνοικία... Πολ. Ενότητα... Μέση πυκνότητα..... Μέσος συντελεστής... 2. Τον καθορισμό ως χρήσης γης της γενικής κατοικίας... (Χάρτης Π2). Επιτρέπονται και ειδικές χρήσεις συμβατές με αυτή για την εξυπηρέτηση των καθημερινών αναγκών των κατοίκων (εμπόριο, επαγγελματικά γραφεία, εργαστήρια, παιδική χαρά, κλπ. 3. Την χωροθέτηση των κεντρικών λειτουργιών... 4. Τις προτάσεις για κάλυψη των αναγκών κοινωνικού εξοπλισμού και πρασίνου 5. Προτάσεις για βιομηχανία - βιοτεχνία του Δήμου..... 6. Ιδιοκτησίες Δημοσίου - προτεινόμενες χρήσεις..... 7. Την πρόταση για δημιουργία Δικτύου ελευθέρων χώρων - χώρων πρασίνου, όπως φαίνεται στον χάρτη Π-3 ως κάτωθι: 7.1. Για την δημιουργία πάρκων και μικρών ελεύθερων χώρων μέσα στον αστικό ιστό εκτός από όσα δημόσια κτήματα έχουν προταθεί για πράσινο (βλ. παραγρ. 6), προτείνεται και η δέσμευση των ακόλουθων χώρων:- Αμαξοστάσιο ΟΣΕ- Οικόπεδο ιδιοκτησίας ΙΚΑ απέναντι από το Παλιό Ταχυδρομείο».

ε) Με τις κατωτέρω διατάξεις του ν. 4178/2013 «Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης - Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις» (Α' 174), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 51... παρ. 15.

Από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου οι χρήσεις γης που ορίζονται (!!!) κατά τις ειδικές διατάξεις των Γ.Π.Σ. που εγκρίθηκαν πριν τη δημοσίευση του ν. 2508/1997 (Α' 124) είναι δεσμευτικές για τη διοίκηση μόνο στην περίπτωση που κατόπιν αυτών εγκρίθηκαν πολεοδομικές μελέτες αναθεώρησης ή ένταξης σύμφωνα με το Γ.Π.Σ.. Σε κάθε περίπτωση εντός προθεσμίας ενός (1) έτους από τη δημοσίευση του παρόντος κινείται η διαδικασία αναθεώρησης των συγκεκριμένων Γ.Π.Σ. κατόπιν απόφασης του

αρμόδιου Δημοτικού Συμβουλίου ή άλλου αρμόδιου οργάνου κατά τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις. Η ως άνω αναθεώρηση του Γ.Π.Σ. θα πρέπει να ολοκληρωθεί εντός προθεσμίας πέντε (5) ετών από τη δημοσίευση του παρόντος διαφορετικά με την παρέλευση της πενταετίας εφαρμόζονται αυτοδικαίως δεσμευτικά οι διατάξεις των ως άνω Γ.Π.Σ.. Οι προϋποθέσεις του προηγούμενου εδαφίου ισχύουν και για τις περιπτώσεις όπου έχει κινηθεί η διαδικασία αναθεώρησης κατά τα ανωτέρω».

III. Ερμηνεία - ανάλυση.

12. Με το π.δ. 81/1980 κατηγοριοποιήθηκαν για πρώτη φορά οι χρήσεις γης, δεδομένου ότι πριν υφίστατο καθεστώς ελεύθερων χρήσεων, εκτός των περιπτώσεων που το ίδιο το ρυμοτομικό διάταγμα της περιοχής καθόριζε συγκεκριμένες χρήσεις.

13. Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του ν. 1337/1983, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο (εφεξής Γ.Π.Σ.), το οποίο αποτελεί το πρώτο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, συνιστά στρατηγικό πολεοδομικό σχεδιασμό και αποτελεί την γενική πρόταση οργάνωσης των πολεοδομικών ενοτήτων και κατ' εξαίρεση περιέχει ειδικές ρυθμίσεις. Το Γ.Π.Σ. περιέχει α) κατευθυντήριες διατάξεις, με τις οποίες επιδιώκεται η επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος, δεσμευτικές κατά τούτο, β) διατάξεις, επίσης δεσμευτικές, οι οποίες δεν χρειάζεται να εξειδικευτούν περαιτέρω και είναι, συνεπώς, για τον λόγο αυτό, αμέσως εφαρμοστέες και γ) διατάξεις, οι οποίες χρειάζεται να εξειδικευτούν περαιτέρω, μη αμέσως δεσμευτικές, διότι ως έχουν είναι ανεπίδεκτες άμεσης εφαρμογής.

14. Με το π.δ. της 23-2-1987 καθορίζεται σύστημα κατηγοριών χρήσεων γης εντός των περιοχών των γενικών πολεοδομικών σχεδίων, το οποίο οφείλει να ακολουθεί η Διοίκηση όταν καταρτίζει τα σχέδια πόλης (ΣΤΕ 384/2002 σκ. 7 και 8). Ο καθορισμός των χρήσεων γης, κατά τις διατάξεις του ως άνω π.δ., δεν χρειάζεται περαιτέρω εξειδίκευση και, συνεπώς, είναι δεσμευτικός, παύει δε η ισχύς του ελεύθερου καθεστώτος χρήσεων γης. Και τούτο, διότι εάν σε περιοχή καλυπτόμενη πλέον από Γ.Π.Σ. εξακολουθούσε να ισχύει το καθεστώς της ελεύθερης χρήσης γης, θα καθίστατο ανέφικτη η πολεοδομική της εξέλιξη

στα πλαίσια του Γ.Π.Σ., με την έγκριση πολεοδομικής μελέτης ή την τροποποίηση του τυχόν υφισταμένου σχεδίου πόλης (ΣΤΕ 4451/2012 σκ.4 επ.) Εξάλλου, σε περίπτωση κατά την οποία το Γ.Π.Σ., κατά την διατύπωση και το όλο περιεχόμενό του, περιέχει σαφείς κατευθύνσεις ή συγκεκριμένες δεσμεύσεις για ορισμένα ακίνητα, οι οποίες δεν χρειάζονται εξειδίκευση κατά το επόμενο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, (και όχι πρόταση, δηλαδή γενική κατεύθυνση του Γ.Π.Σ.) τότε τα ακίνητα αυτά απαγορεύεται ήδη από την έγκριση του Γ.Π.Σ. να διατεθούν για άλλη χρήση. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, εφ' όσον η εν λόγω δέσμευση παραταθεί πέραν των κατά το Σύνταγμα ανεκτών ορίων, τότε, ανακύπτει υποχρέωση της Διοίκησης να την άρει (ΣΤΕ 3062/2009 σκ.5 επ. 4429/2010 σκ.3 επ. 291/2003).

15. Με την Υ.Α με αριθμό 78946/4063/1988 εγκρίθηκε το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο του Δήμου Πειραιά (Ν. Αττικής), το οποίο, μεταξύ άλλων, αφενός μεν, καθορίζει ως χρήση γης την «γενική κατοικία», επιτρέπει όμως και ειδικές χρήσεις συμβατές με αυτή για την εξυπηρέτηση των καθημερινών αναγκών των κατοίκων (εμπόριο, επαγγελματικά γραφεία, εργαστήρια, παιδική χαρά, κλπ. και χωροθετεί τις κεντρικές λειτουργίες, αφετέρου δε, προτείνει για δέσμευση τα οικόπεδα της παρ. 7, μεταξύ των οποίων και το επίμαχο, προκειμένου να δημιουργηθούν επιπλέον χώροι πρασίνου. Από τα διαγράμματα, που συνοδεύουν το Γ.Π.Σ. Πειραιά προκύπτει ότι οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης του ΓΠΣ είναι αυτές που εμφανίζονται στο χάρτη Π-2 χρήσεων γης. Το επίμαχο Ο.Τ. 104/26 στο χάρτη Π-2 έχει καθορισμένη χρήση πολεοδομικού κέντρου και όχι πρασίνου, όπως άλλα ΟΤ του χάρτη Π-2. Αντιθέτως, στον χάρτη Π-3, οι χρήσεις γης αναφέρονται σε προτάσεις (και όχι δεσμεύσεις) της μελλοντικής οικιστικής δομής της περιοχής του Γ.Π.Σ., που προϋποθέτουν εκπόνηση μελετών και έγκριση τροποποίησης σχεδίου. Στον χάρτη Π-3 προτείνεται η δέσμευση του ακινήτου για δημιουργία χώρου πρασίνου.

16. Με τις διατάξεις του ν. 4178/2013 προβλέφτηκε (άρθρο 51 παρ. 15) ότι από την δημοσίευση του νόμου αυτού οι χρήσεις γης που ορίζονται κατά τις ειδικές διατάξεις των Γ.Π.Σ. που εγκρίθηκαν πριν τη δημοσίευση του ν. 2508/1997 (ήτοι 13-6-1997) είναι δεσμευτικές για τη διοίκηση μόνο στην

περίπτωση που κατόπιν αυτών εγκρίθηκαν πολεοδομικές μελέτες αναθεώρησης ή ένταξης σύμφωνα με το Γ.Π.Σ. Περαιτέρω, προβλέπεται εντός προθεσμίας ενός (1) έτους από τη δημοσίευση του νόμου να κινηθεί η διαδικασία αναθεώρησης των συγκεκριμένων Γ.Π.Σ., η οποία θα πρέπει να ολοκληρωθεί εντός προθεσμίας πέντε (5) ετών από τη δημοσίευση του νόμου, διαφορετικά με την παρέλευση της πενταετίας εφαρμόζονται αυτοδικαίως δεσμευτικά οι διατάξεις των ως άνω Γ.Π.Σ. Το ίδιο ισχύει και για τις περιπτώσεις όπου έχει κινηθεί η διαδικασία αναθεώρησης. Το ζήτημα αυτό αντιμετωπίστηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας με το Πρακτικό Επεξεργασίας 101/2014 το οποίο έκρινε ότι, ανεξαρτήτως της συνταγματικότητας της ως άνω διάταξης και πέραν του γεγονότος ότι δεν αποκλείεται η δυνατότητα της διοίκησης να ακολουθήσει τις ειδικές ρυθμίσεις του Γ.Π.Σ., δεν δύναται να τύχει εφαρμογής, όταν ήδη εντός του ορίου του Γ.Π.Σ., έχει εγκριθεί διοικητική πράξη τροποποίησης, αναθεώρησης, επέκτασης σχεδίου κλπ. σε εφαρμογή του Γ.Π.Σ., ανεξαρτήτως θέσης της πολεοδομικής ρύθμισης ή και της πολεοδομικής ενότητας.

IV. Υπαγωγή

17. Στη προκειμένη περίπτωση, από το διδόμενο πραγματικό προκύπτει ότι, το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο στην υπόψη περιοχή καθορίζεται με το από 18.9.1873 β.δ. καθόσον μεταγενέστερα δεν υπήρξε τροποποίηση – αναθεώρησή του (με εξαίρεση την επιβολή στοών με το από 16.10.1967 β.δ., οι οποίες όμως καταργήθηκαν με το από 27.4.1971 β.δ). Σύμφωνα με το ως άνω β.δ., το Ο.Τ. 104/26 είναι οικοδομήσιμος χώρος, χωρίς καθορισμένες – εκ του διατάγματος – χρήσεις γης, καθώς πριν, το ΠΔ 81/1980, με το οποίο κατηγοριοποιήθηκαν για πρώτη φορά οι χρήσεις γης, υφίστατο καθεστώς ελεύθερων χρήσεων. Το Γ.Π.Σ. του Πειραιά, που εγκρίθηκε με την Υ.Α με αριθμό 78946/4063/1988, ανεξαρτήτως του γεγονότος έγκρισης ή μη διοικητικών πράξεων τροποποίησης, αναθεώρησης, επέκτασης κλπ του σχεδίου πόλης Πειραιά σε εφαρμογή αυτού, είναι σε κάθε περίπτωση δεσμευτικό, καθότι είναι το μόνο σχέδιο που καθορίζει τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης, ελλείψει καθορισμού τους από το ρυμοτομικό σχέδιο, καθόσον δεν δύναται να υφίσταται ελεύθερο καθεστώς χρήσεων γης. Από τις ρυθμίσεις

του Γ.Π.Σ. του Δήμου Πειραιά (Ν. Αττικής), το επίμαχο Ο.Τ. 104/26 στο χάρτη Π-2 χρήσεων γης, που είναι δεσμευτικός για τον χαρακτηρισμό του ακινήτου, έχει καθορισμένη χρήση πολεοδομικού κέντρου και όχι πρασίνου, όπως άλλα ΟΤ του χάρτη Π-2. Αντιθέτως, στον χάρτη Π-3, που αφορά στη οικιστική δομή της περιοχής και δεν είναι άμεσα δεσμευτικός, αλλά προϋποθέτει την εκπόνηση μελετών και έγκριση τροποποίησης της πολεοδομικής μελέτης, προτείνεται η δέσμευση του ακινήτου για δημιουργία χώρου πρασίνου (Βλ. έγγραφο με αριθμό πρωτ. 33309/30-7-2015 της Δ/σης Πολεοδ. Σχεδ/σμού και Τράπεζας Γης). Συνεπώς, το επίμαχο ακίνητο είναι, τόσο κατά από 18.9.1873 ΒΔ, όσο και κατά το Γ.Π.Σ., οικοδομήσιμος χώρος και όχι καθορισμένος χώρος πρασίνου.

V. Απάντηση στο 1ο ερώτημα

18. Επομένως, στο ως άνω πρώτο ερώτημα προσήκει, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, η απάντηση ότι α) το Ο.Τ. 104/26, που βρίσκεται εντός του εγκριθέντος με την Υ.Α με αριθμό 78946/4063/1988 Γ.Π.Σ. του Δήμου Πειραιά (Ν. Αττικής), είναι οικοδομήσιμος χώρος, με χρήση πολεοδομικού κέντρου και δεν υφίσταται πολεοδομικό βάρος στο ακίνητο αυτό, εφόσον ούτε περιέχει συγκεκριμένη ειδική ρύθμιση, ούτε έχει προωθηθεί μέχρι σήμερα η δέσμευσή του με τροποποίηση του σχεδίου πόλης, ώστε να γίνει κοινόχρηστο. β) το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ δεν έχει δικαίωμα να αξιώσει αποζημίωση από τον Δήμο Πειραιά για την επί 25 έτη πρόταση δέσμευσης του οικοπέδου του μέσω του Γ.Π.Σ

Ερώτημα 2^ο: Ερωτάται εάν, με δεδομένο :**α)** ότι το ανωτέρω οικόπεδο παραχωρήθηκε από το Ελληνικό Δημόσιο στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ υπό τον όρο ότι «το οικόπεδο θα διατεθεί αποκλειστικώς δια την ανέγερσιν οικοδομής προς στέγασιν των Διοικητικών Υγειονομικών Υπηρεσιών του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων, απαγορευομένης της εκποιήσεως τούτου υπό του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων ή της κατ' άλλον τρόπον διαθέσεως ή χρήσεως της ανεγερθησομένης οικοδομής επί ποινή ακυρότητος της παρούσης μεταβιβάσεως», και **β)** την ανάγκη ύπαρξης πλέον μόνο Διοικητικών Υπηρεσιών, θα μπορούσε i) να δοθεί το εν λόγω αντιπαροχή ή ii) να εκποιηθεί

με ανταλλαγή σύμφωνα με τον Κανονισμό Μισθώσεων-Εκμισθώσεων-Αγορών και Εκποιήσεων του ΙΚΑ.

VI. Νομικό πλαίσιο

19. Στον ν. 1331/1949 «Παραχώρηση δημοσίων εκτάσεων – τροποποίηση σχετικής νομοθεσίας» ορίζεται στο άρθρο 5 ότι:

«Δι' αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου δύναται να παραχωρηθή εις το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μεταβιβαζόμενον εις αυτό κατά πλήρες δικαίωμα κυριότητας, νομής και κατοχής, το εν Πειραιεί και επί των οδών Μεγάλης Βρετανίας, Ναυάρχου Μπήττυ και Φίλωνος γήπεδον του Δημοσίου, εκτάσεως τ.μ. 3.023, εμφανιζόμενον εις το από 15 Οκτωβρίου 1949 διάγραμμα του αρχιτέκτονος Τηλεμάχου Πολίτη υπό τα στοιχεία ΑΒΓΔΑ. Η παραχώρησις δύναται να γίνη δωρεάν ή επί τμήματι ορισθησομένω διά της αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου. Καθ' όμοιον τρόπον δύνανται να παραχωρούνται ακίνητα του Δημοσίου προς Ίδρύματα και Οργανισμούς ή Σωματεία κοινής ωφελείας προς εκπλήρωσιν των ειδικών τούτων σκοπών».

20. Στην Υπουργική απόφαση με αριθμό Β/21/18003/3318/29-7-2003 (ΦΕΚ Β' -1055) του Υφυπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων με τίτλο: «Κανονισμός μισθώσεων και εκμισθώσεων, αγορών και εκποιήσεων ακινήτων του ΙΚΑ» ορίζεται στο άρθρο 44 με τίτλο «Αντιπαροχή ακινήτου» ότι:

«Για την αξιοποίηση ακινήτου του ΙΚΑ με αντιπαροχή ή άλλα ανταλλάγματα, εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις των άρθρων 12, 13 και 14 του Π.Δ. 609/1985 περί κατασκευής δημοσίων έργων, όπως αυτές ισχύουν κάθε φορά».

21. Στο άρθρο 202 παρ.2 Α.Κ ορίζεται ότι: «Αίρεση αδύνατη ως αναβλητική καθιστά άκυρη τη δικαιοπραξία, ως διαλυτική δεν έχει καμία ενέργεια».

22. Σε εκτέλεση της ανωτέρω διάταξης του άρθρου 5 του ν. 1331/1949 και δυνάμει του υπ' αριθ. 39154/10-4-1951 πωλητηρίου του Υπουργείου των Οικονομικών, που υπογράφεται Εντολή Υπουργού από τον Διευθυντή Δημοσίων Κτημάτων, εκποιήθηκε προς το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων και παραχωρήθηκε εις την κυριότητα, νομήν και κατοχήν αυτού το εμφανιζόμενον εις το από 15 Οκτωβρίου 1949 διάγραμμα του Αρχιτέκτονος Τηλεμάχου Πολίτη υπό στοιχεία ΑΒΓΔΑ και όπισθεν του παρόντος εικονιζόμενον οικόπεδον του Δημοσίου, κείμενον εν Πειραιεί και μεταξύ των οδών Μεγάλης Βρετανίας,

Ναυάρχου Μπήττου και Φίλωνος, εκτάσεως τριών χιλιάδων είκοσι τριών (3.023) τετραγωνικών μέτρων, οριζόμενον ανατολικά επί πλευράς μέτρων 71,04 με οδόν Ναυάρχου Μπήττου, δυτικά επί πλευράς μέτρων 71,04 με οικόπεδον Δημοσίου και ιδιοκτησίαν Αγγέλου Οικονόμου, αρκτικώς επί πλευράς μέτρων 42,56 με οδόν Μεγάλης Βρετανίας και μεσημβρινώς επί πλευράς μέτρων 42,56 με οδόν Φίλωνος, αντί τιμήματος δραχμών τεσσάρων δισεκατομμυρίων (4.000.000.000) καταβληθέντος εξ ολοκλήρου δυνάμει του υπ' αριθ. 18/179 από 3 Ιανουαρίου 1951 γραμματίου εισπράξεως της Τραπέζης της Ελλάδος με τον όρο ότι : «το δια του παρόντος εκποιούμενον οικόπεδον θα διατεθή αποκλειστικώς δια την ανέγερσιν οικοδομής προς στέγασιν των Διοικητικών και Υγειονομικών Υπηρεσιών του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων, απαγορευομένης της εκποιήσεως τούτου υπό του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων ή της κατ' άλλον τρόπον διαθέσεως ή χρήσεως της ανεγερθησομένης οικοδομής, επί ποινή ακυρότητος της παρούσης μεταβιβάσεως».

VII. Ερμηνεία-Ανάλυση-Υπαγωγή

23. Από την ερμηνεία της ανωτέρω διάταξης του άρθρου 5 του ν. 1331/1949 και του ανωτέρω όρου που τέθηκε στο προαναφερθέν με αριθμό 39154/10-4-1951 πωλητήριο - παραχωρητήριο προκύπτει ότι :

1^ο) Απαγορεύεται μόνο η αυθύπαρκτη μεταβίβαση εν όλω ή εν μέρει, του παραχωρηθέντος και όχι η περίπτωση της επ' αντιπαροχή ανέγερσης πολυόροφης οικοδομής επ' αυτού συνεπεία της οποίας ο εργολάβος γίνεται κύριος ποσοστού του παραχωρηθέντος, διότι διαφορετικά ο παραχωρησιούχος, μη διαθέτοντας δικά του οικονομικά μέσα θα ήτο υποχρεωμένος να διατηρεί ή το παραχωρηθέν αναξιοποίητο ως προς τον επιδιωκόμενο με την παραχώρηση σκοπό και ο δανεισμός του παραχωρησιούχου, με τις συνοδεύουσες αυτόν επιβαρύνσεις και ασφάλειες, θα οδηγούσε στην οικονομική επιβάρυνσή του από την οποία δεν θα αποκλειόταν και η απώλεια του ακινήτου, σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους προς τις συνιστώσες την επιβάρυνση αυτή υποχρεώσεις. (Πρβλ ΝΣΚ Ολομ. 307/1990, Ατομ.106/1990, Τμ.Α'15/1992, 289/1992). Επομένως είναι επιτρεπτή η αντιπαροχή του ανωτέρω οικοπέδου, όχι όμως και η εκποίηση δι' ανταλλαγής του.

rx
Cy #

2^ο). Το επίμαχο οικοπέδο, το αγόρασε το ΙΚΑ από το Ελληνικό Δημόσιο, δυνάμει του ανωτέρω με αριθμό 39154/1951 πωλητηρίου συμβολαίου, έναντι τιμήματος 4 δις. δραχμών, υπό τον όρο της διαθέσεώς του αποκλειστικά για την ανέγερση κτηρίου Διοικητικών και Υγειονομικών Υπηρεσιών του ΙΚΑ και ότι σε αντίθετη περίπτωση (ήτοι σε περίπτωση που ήθελε διατεθεί ή εκποιηθεί το οικόπεδο με άλλον τρόπο) θα ακυρώνεται η γενομένη με το συμβόλαιο αυτό μεταβίβαση του οικοπέδου του Δημοσίου προς το ΙΚΑ. Το συμβόλαιο αυτό, έγινε κατόπιν της ΠΥΣ με αριθμό 1125/1950, κατ' εφαρμογή του ν.1331/1949. Ο ανωτέρω όρος του συμβολαίου αγοραπωλησίας, όπως διατυπώνεται εκεί, αποτελεί, όχι απαγόρευση διάθεσης κατά το άρθρο 177 ΑΚ, αλλά εξουσιαστική διαλυτική της σύμβασης αίρεση κατά το άρθρο 202 ΑΚ, η πλήρωση της οποίας θα επέλθει, εφόσον το ΙΚΑ θελήσει να εκποιήσει ή διαθέσει το οικόπεδο άλλως, παρά για την ανέγερση κτηρίου για στέγαση των Διοικητικών και Υγειονομικών του Υπηρεσιών. Όπως προκύπτει εξ άλλου από το άρθρο 202 ΑΚ, τη θεωρία και τη νομολογία, εάν το μέλλον γεγονός, η επέλευση του οποίου επιφέρει την πλήρωση της διαλυτικής αιρέσεως, αποβεί στο μέλλον, νομικά αδύνατο, και καταστεί έτσι βέβαιο ότι δεν πρόκειται να συμβεί το γεγονός από το οποίο εξαρτήθηκε η ανατροπή της συμβάσεως, τότε ματαιώνεται (ατονεί) οριστικά η διαλυτική αίρεση και διατηρούνται οριστικά τα αποτελέσματα της υπό αίρεσιν δικαιοπραξίας. (βλ. ΑΠ 829/2007, 1503/2013, Απ.Γεωργιάδης, Γενικές Αρχές 2012, σελ.640,647).

24. Στην προκειμένη περίπτωση, λόγω του ότι οι Υγειονομικές Υπηρεσίες του ΙΚΑ έχουν μεταφερθεί ήδη από την 1-1-2012 στον ΕΟΠΥΥ (ν.3918/2011) και από εκεί στο Π.Ε.Δ.Υ. (ν.4328/2014), το αντίστοιχο μέρος (ήτοι το μετά την κάλυψη των ανοικοδομητέων τετραγωνικών μέτρων για τη στέγαση των Διοικητικών Υπηρεσιών του ΙΚΑ Πειραιά, εναπομένον οικοδομήσιμο τμήμα του οικοπέδου) της αναληφθείσας υποχρεώσεως από το ΙΚΑ, δυνάμει της ανωτέρω 39154/1951 συμβάσεως αγοραπωλησίας, ήτοι εκείνο περί ανεγέρσεως κτηρίου το οποίο θα στεγάζει (και) Υγειονομικές Υπηρεσίες του ΙΚΑ, έχει καταστεί πλέον αδύνατο. Όπως νομικά αδύνατη κατά το μέρος τούτο, έχει καταστεί και η πλήρωση της τεθείσας διαλυτικής αιρέσεως περί απαγόρευσης διάθεσης του οικοπέδου για σκοπό άλλον από εκείνον της ανεγέρσεως κτηρίου για την

ΓΧ Λε Ε

στέγαση Υγειονομικών Υπηρεσιών. Ήτοι η τεθείσα αίρεση, έχει εν μέρει μταιωθεί οριστικά, πράγμα που σημαίνει ότι το ΙΚΑ, έχει την δυνατότητα να προβεί στην ανέγερση οικοδομής για την στέγαση μόνο των Διοικητικών του Υπηρεσιών.

VIII. Απάντηση στο 2ο ερώτημα

25. Επομένως στο ως άνω δεύτερο ερώτημα προσήκει, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, η απάντηση ότι : α) είναι επιτρεπτή η αντιπαροχή του ανωτέρω οικοπέδου, όχι όμως και η εκποίηση δί' ανταλλαγής του και β) το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ έχει την δυνατότητα να προβεί στην ανέγερση οικοδομής και μόνο για την στέγαση των Διοικητικών του Υπηρεσιών.

Οι Εισηγητές

Ιωάννης Διονυσόπουλος, Αθηνά Αλεφάντη

Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους

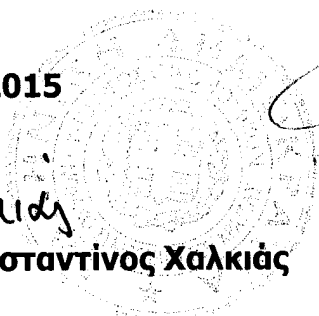
ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 4-11-2015

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Γ. Χαλκιάς

Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς



Handwritten signatures of the legal advisors.