



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης 17/2019
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα Δ')**
Συνεδρίαση της 30-1- 2019

Σύνθεση:

Προεδρεύων: Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., λόγω κωλύματος της Προέδρου του Τμήματος Χρυσαφούλας Αυγερινού, Αντιπροέδρου Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Γεώργιος Κανελλόπουλος, Αικατερίνη Γρηγορίου, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Ευστράτιος Συνοίκης, Παναγιώτης Παππάς, Αθανάσιος Θεοχάρης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Αναστασία Σκουντή, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο)

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό πρωτ. 3121.6/86478/2018/21-11-2018 του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής/Γενικής Γραμματείας Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων/Γενικής Διεύθυνσης Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων/Διεύθυνσης Λιμενικών και Κτιριακών Υποδομών/Τμήμα Α' - Ανάπτυξης και Βελτίωσης Λιμενικών Υποδομών.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται, αν: α) οι όροι, οι περιορισμοί δόμησης και οι χρήσεις γης στον Κεντρικό Λιμένα Καβάλας, που εγκρίθηκαν με τις 01/21-06-2007 και 02/27-07-2007 αποφάσεις της 33^{ης} και της 34^{ης} συνεδρίασης, αντίστοιχα, της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (εφεξής «Ε.Σ.Α.Λ.»), παραμένουν σε ισχύ με βάση το άρθρο 15 του ν. 4081/2012 (Α' 184), με το οποίο αυτές κυρώθηκαν και απέκτησαν, όπως αναφέρεται στη διάταξη αυτή, ισχύ νόμου από το χρόνο της έκδοσής τους, β) οι παραπάνω αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 9 γ' του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001 (Α'

145), όπως αυτό είχε αντικατασταθεί, αρχικά, με την παράγραφο 3 του άρθρου 31 του ν. 4368/2016 (Α' 21) ή η τελευταία αυτή διάταξη καταλαμβάνει μόνο τις αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ., που έχουν εκδοθεί μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4081/2012 και πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4368/2016 και γ) είναι εφικτή η έκδοση οικοδομικής άδειας με βάση τις χρήσεις γης και τους όρους και περιορισμούς δόμησης, που ισχύουν δυνάμει του άρθρου 15 του ν. 4081/2012 ή απαιτείται, εκ νέου, πράξη καθορισμού χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης με βάση τις διατάξεις του άρθρου 140 του ν. 4504/2017 (Α' 184) τόσο για το λιμένα της Καβάλας όσο και για τους λοιπούς λιμένες που αναφέρονται στο άρθρο 15 του ν. 4081/2012.

-/-

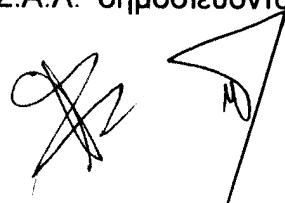
Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ') γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Από το παραπάνω έγγραφο ερώτημα της Υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

1. Με την απόφαση της 33^{ης} συνεδρίασης της Ε.Σ.Α.Λ. με αριθμό 01/21-06-2007 και με θέμα: «Έγκριση χρήσεων γης – όρων και περιορισμών δόμησης σε περιοχές της χερσαίας Ζώνης Κεντρικού Λιμένα Καβάλας» εγκρίθηκε η πρόταση της ανώνυμης εταιρίας με την επωνυμία «Οργανισμός Λιμένα Καβάλας Α.Ε.» (εφεξής «Ο.Λ.Κ. Α.Ε.») για τον καθορισμό χρήσεων γης – όρων και περιορισμών δόμησης σε περιοχές της χερσαίας ζώνης Κεντρικού Λιμένα Καβάλας (Ο.Τ. 1 και Ο.Τ. 2). Με την απόφαση της 34^{ης} συνεδρίασης της ίδιας Επιτροπής με αριθμό 02/27-07-2007 με θέμα: «Επικαιροποιημένο Σχέδιο Ανάπτυξης Κεντρικού Λιμένα Καβάλας (Master Plan)» εγκρίθηκε με παρατηρήσεις από την ίδια Επιτροπή, μεταξύ άλλων, η πρόταση του παραπάνω Οργανισμού για τον καθορισμό όρων – περιορισμών δόμησης και χρήσεων γης για το σύνολο της χερσαίας ζώνης (οκτώ οικοδομικά τετράγωνα) του Κεντρικού Λιμένα Καβάλας. Οι αποφάσεις αυτές, που εκδόθηκαν κατ' επίκληση του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001, δεν δημοσιεύτηκαν στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

2. Ακολούθησε η έκδοση του ν. 4072/2012, με το άρθρο 207 του οποίου τροποποιήθηκαν διατάξεις του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001 και ορίστηκε ότι οι κανονιστικού περιεχομένου αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. δημοσιεύονται



στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, ενώ, ως προς τις έως τότε εκδοθείσες αποφάσεις της Επιτροπής, που δεν είχαν δημοσιευθεί, προβλέφθηκε η κύρωσή τους με υπουργική απόφαση και η δημοσίευση της τελευταίας στο ΦΕΚ.

3. Ενόψει των παραπάνω ρυθμίσεων, εκδόθηκε η με αριθμό 8216.04/04/30-04-2012 απόφαση της Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας με θέμα *«Κύρωση των Αποφάσεων Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (Ε.Σ.Α.Λ.) κανονιστικού χαρακτήρα των συνεδριάσεων αριθ. 1 έως και 52 ετών 2002 έως 2012 (Τ.Α.Α.Π. 152/3.5.2012)*. Με την απόφαση αυτή «κυρώθηκαν» όλες οι έως τότε εκδοθείσες αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ., μεταξύ των οποίων και οι με αριθμούς 01/21-06-2007 και 02/27-07-2007 αποφάσεις, που αφορούν το λιμένα της Καβάλας. Ταυτόχρονα με την κύρωση έλαβε χώρα και η δημοσίευση των εν λόγω πράξεων στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

4. Ακολούθησε η έκδοση του ν. 4081/2012, με το άρθρο 15 του οποίου οι αναφερόμενες στην προηγούμενη παράγραφο αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. κυρώθηκαν και απέκτησαν, κατά τα οριζόμενα στη διάταξη αυτή, ισχύ τυπικού νόμου από το χρόνο της έκδοσής τους.

5. Με την απόφαση με αριθμό 717/2015 του Συμβουλίου της Επικρατείας, που εκδόθηκε επί αίτησης ακύρωσης κατά εγκριτικής απόφασης της Ε.Σ.Α.Λ. για το «Προγραμματικό Σχέδιο Master Plan» του Λιμένα Πάτρας, κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου δέκατου ένατου παρ. 2 περ. ε' του ν. 2932/2001 (όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για την υπόθεση χρόνο), κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε η προσβληθείσα απόφαση, κατά το μέρος που ορίζει ότι, ο καθορισμός χρήσεων γης, καθώς και όρων και περιορισμών δόμησης, δηλαδή ρυθμίσεων πολεοδομικού χαρακτήρα, εντός των οριοθετημένων χερσαίων ζωνών λιμένων γίνεται με απόφαση της Ε.Σ.Α.Λ. και όχι με προεδρικό διάταγμα, αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος. Όμοιου περιεχομένου είναι και άλλες αποφάσεις του ιδίου Δικαστηρίου για αντίστοιχες ρυθμίσεις πολεοδομικού χαρακτήρα, με αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ., σε άλλους λιμένες της χώρας (ΣτΕ 716, 715/2015).

6. Για την αποκατάσταση της συνταγματικής νομιμότητας κατά τα κριθέντα με την ως άνω (με αριθμό 717/2015) απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι κριθείσες ως αντισυνταγματικές διατάξεις του ν. 2932/2001, τροποποιήθηκαν, αρχικά, με τις διατάξεις του άρθρου 31 του ν. 4368/2016 και, στη συνέχεια, με εκείνες του άρθρου

140 παρ. 1 του ν. 4504/2017. Κατόπιν αυτών των νομοθετικών μεταβολών, ο καθορισμός χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης εντός χερσαίας ζώνης λιμένα πραγματοποιείται, πλέον, με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, μετά από σύμφωνη γνώμη της Ε.Σ.Α.Λ., όταν πρόκειται για λιμένες που έχουν χαρακτηρισθεί, με την 8315.2/02/02/2007 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Εμπορικής Ναυτιλίας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής (Β' 202), ως λιμένες διεθνούς ενδιαφέροντος ή εθνικής σημασίας ή μείζονος ενδιαφέροντος. Στις περιπτώσεις των λιμένων, που με την παραπάνω κ.υ.α. έχουν χαρακτηρισθεί ως λιμένες τοπικής σημασίας, ο καθορισμός των χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης γίνεται, μετά από σύμφωνη γνώμη της Ε.Σ.Α.Λ., με κοινή απόφαση των Υπουργών Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ., εκδοθείσες πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4368/2016, με τις οποίες έχουν, ήδη, εγκριθεί χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης λιμένων επέχουν, με βάση τις διατάξεις του άρθρου 31 του ν. 4368/2016, θέση σύμφωνης γνώμης για τη ρύθμιση των ζητημάτων αυτών με προεδρικό διάταγμα, εκτός εάν στο μεταξύ υποβληθεί νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα προς έλεγχο ή ζητείται η επικαιροποίηση του ισχύοντος.

7. Η Ο.Λ.Κ. Α.Ε. με έγγραφό της με αριθμό πρωτοκόλλου 1692/27-6-2018 προς τη Γενική Γραμματεία Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (αρμόδια Υπηρεσία για το συνολικό σχεδιασμό και τη χάραξη της εθνικής λιμενικής πολιτικής- εφεξής «Γ.Γ.Λ.Λ.Π.») ενημέρωσε αυτήν σχετικά με ζητήματα, που ανέκυψαν εξαιτίας της θέσης που διατύπωσε το Πολεοδομικό Γραφείο Καβάλας σχετικά με την ισχύ των όρων δόμησης, που προβλέπονται στο προγραμματικό σχέδιο (master plan) του λιμένα Καβάλας, που, όπως προαναφέρεται, είχε εγκριθεί με απόφαση της Ε.Σ.Α.Λ. πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4368/2016. Επ' ευκαιρία των ανωτέρω, εξέφρασε προβληματισμούς ως προς το εάν απαιτείται (όπως το Πολεοδομικό Γραφείο Καβάλας υποστήριξε) η έκδοση προεδρικού διατάγματος προκειμένου να ισχύσουν οι χρήσεις γης και οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης και στις περιπτώσεις των χερσαίων ζωνών λιμένων, των οποίων τα προγραμματικά σχέδια (master plan) έχουν εγκριθεί πριν τη δημοσίευση του ν. 4368/2016.

8. Η Γ.Γ.Λ.Λ.Π., με το έγγραφό της με αριθμό πρωτοκόλλου 3121.6/56691/2018/25-7-2018, απάντησε ότι οι, ήδη, εγκριθέντες όροι, περιορισμοί δόμησης και χρήσεις γης για το λιμένα Καβάλας παραμένουν σε ισχύ, για το λόγο ότι οι εγκριτικές αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. έχουν κυρωθεί και αποκτήσει, από το χρόνο έκδοσής τους, ισχύ νόμου με βάση το άρθρο 15 του ν. 4081/2012 και, συνεπώς, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της παραγράφου 3 του άρθρου 31 του ν. 4368/2016, διότι οι τελευταίες αναφέρονται σε αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ., που έχουν εκδοθεί μετά την ισχύ του ν. 4081/2012 και πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4368/2016.

9. Η Ο.Λ.Κ. Α.Ε. επανήλθε επί του θέματος με έγγραφό της με αριθμό πρωτ. 2135/28-8-2018, με το οποίο πληροφόρησε την Γ.Γ.Λ.Λ.Π. ότι η Διεύθυνση Δόμησης και Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Δήμου Καβάλας εμμένει στην άποψη ότι «...εφόσον δεν έχει εκδοθεί Π.Δ. με το οποίο να καθορίζονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης για τον Κεντρικό Λιμένα Καβάλας σύμφωνα με το άρθρο 31 του Ν. 4368/2016, ισχύ έχει το ρυμοτομικό σχέδιο της Καβάλας (ΦΕΚ 68 Δ' 2-2-1980) σύμφωνα με το οποίο ο χώρος του λιμένα είναι εντός εγκεκριμένου σχεδίου ως κοινόχρηστος και μη οικοδομήσιμος...».

10. Κατόπιν αυτών η ερωτώσα Υπηρεσία υπέβαλε το υπό εξέταση ερώτημα.

Νομοθετικό πλαίσιο

11. Στις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 43 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, όπως το άρθρο 24 αναθεωρήθηκε με το από 6-4-2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής (Α' 84), ορίζεται ότι:

«Άρθρο 24

1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός.. 2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης..»

«Άρθρο 43

1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων.... 2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα

ορία της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό...».

12. Στις διατάξεις των άρθρων 18 παρ. 1, 19 παρ. 1,2 και 22 του ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (Α' 285) ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 18. Ζώνη λιμένα.

1. Σε κάθε παράκτια περιοχή, όπου κατά τις κείμενες διατάξεις συντρέχει λόγος δημιουργίας ή επέκτασης λιμένα, καθορίζεται έκταση ξηράς και θάλασσας, συνεχής ή διακεκομμένη στην οποία ο αρμόδιος φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης μπορεί να εκτελέσει, σύμφωνα με τις διατάξεις περί εκτελέσεως δημοσίων έργων, τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας περί λιμενικών ταμείων και στα πλαίσια ανάπτυξης του λιμενικού δυναμικού της χώρας, έργα που απαιτούνται για την εξυπηρέτηση της εμπορικής, επιβατικής, ναυτιλιακής, τουριστικής και αλιευτικής κίνησης και γενικότερα της εύρυθμης λειτουργίας του λιμένα. Η έκταση αυτή καλείται ζώνη λιμένα και διακρίνεται σε χερσαία και θαλάσσια.»

«Άρθρο 19. Χερσαία ζώνη λιμένα

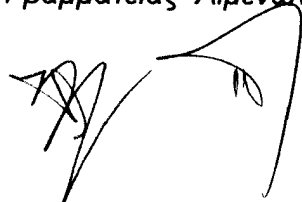
1. Η χερσαία ζώνη λιμένα αποτελείται από τον αιγιαλό και τους αναγκαιούντες συνεχόμενους παραλιακούς χώρους για την εκτέλεση των έργων που αναφέρονται στο προηγούμενο άρθρο. Όπου υπάρχει σχέδιο πόλεως, το όριο της χερσαίας ζώνης δεν μπορεί να επεκταθεί πέρα από την πλησιέστερη ρυμοτομική γραμμή του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως...

2. Όπου υπάρχει εγκεκριμένο σχέδιο ρυμοτομίας και η χερσαία ζώνη είναι ανεπαρκής για τις ανάγκες του λιμένα, τότε αυτή μπορεί να επεκταθεί και πέραν του ορίου της παραγράφου 1, με την προϋπόθεση ότι προηγουμένως θα τροποποιηθεί το εγκεκριμένο σχέδιο ρυμοτομίας σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις...»

«Άρθρο 22. Καθεστώς χερσαίων χώρων ζώνης λιμένα.

1. Οι χώροι και όλα εν γένει τα κτήματα, που περιλαμβάνονται στη ζώνη λιμένα είναι κοινόχρηστα δημόσια κτήματα και ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα, η χρήση όμως και η εκμετάλλευσή τους ανήκει στον οικείο φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα...».

13. Στις διατάξεις του άρθρου δέκατου έβδομου του ν. 2932/2001 «Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές- σύσταση Γενικής Γραμματείας Λιμένων



και Λιμενικής Πολιτικής – Μετατροπή Λιμενικών Ταμείων σε Ανώνυμες Εταιρείες και άλλες διατάξεις» (Α' 145), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο δέκατο έβδομο. Σύσταση Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής – Σκοπός

Συνιστάται στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Λ.Π.), υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας με σκοπό το συνολικό σχεδιασμό και τη χάραξη της εθνικής λιμενικής πολιτικής για την ανάπτυξη λιμένων με σύγχρονη υποδομή ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και απαιτήσεις για την εξυπηρέτηση των επιβατών, των πλοίων και των φορτίων».

14. Στις διατάξεις του άρθρου δέκατου ένατου του ίδιου ν. 2932/2001, όπως διαδοχικά ίσχυσαν και ενδιαφέρουν στην προκειμένη περίπτωση, ορίζονται τα εξής:

α) όπως ίσχυσαν κατά το χρόνο της έκδοσης των εγκριτικών αποφάσεων της Ε.Σ.Α.Λ., περί των οποίων των ερωτήμα:

«Άρθρο δέκατο ένατο. Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων

1. Με απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας συγκροτείται δεκατριαμελής Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων...4. Έργο της Επιτροπής είναι: α) Ο γενικός σχεδιασμός των προγραμμάτων, των μελετών και των έργων για τη δημιουργία, βελτίωση και αναβάθμιση της λιμενικής υποδομής και ο καθορισμός των προτεραιοτήτων ανάπτυξης του λιμενικού δυναμικού της χώρας. β) ..., ε) Η έγκριση, αναθεώρηση/επικαιροποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και μελετών διαχείρισης (Master Plan) των λιμένων, με τα οποία θα καθορίζονται τα μέγιστα επιτρεπόμενα όρια της Ζώνης Λιμένα, οι επιτρεπόμενες προσχώσεις, οι χρήσεις γης, οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης, οι κυκλοφοριακές ρυθμίσεις και κάθε αναγκαίο στοιχείο για την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ασφάλειας του λιμένα..»

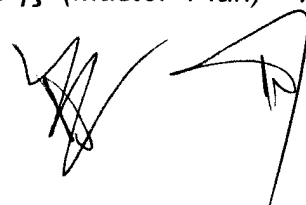
β) όπως ίσχυσαν μετά την αντικατάσταση της παραγράφου 1 με το άρθρο 95 του ν. 4504/2017, την αντικατάσταση των δύο πρώτων εδαφίων της περίπτωσης ε' της παραγράφου 4, της περίπτωσης στ' της παραγράφου 4 και της παραγράφου 9 με το άρθρο 31 του ν. 4368/2016 (Α' 21):

«Άρθρο δέκατο ένατο. Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων

1. Στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής συνιστάται Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (Ε.Σ.Α.Λ.). Η Ε.Σ.Α.Λ. συγκροτείται, με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, και μετέχουν με τους

αναπληρωτές τους: ο Γενικός Γραμματέας Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων, ως Πρόεδρος, δύο (2) εκπρόσωποι του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, από ένας (1) εκπρόσωπος για καθένα από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης, Εθνικής Άμυνας, Οικονομικών, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υποδομών και Μεταφορών, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Τουρισμού, καθώς και ο Πρόεδρος της Ρ.Α.Λ. Στις συνεδριάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. καλείται υποχρεωτικά, χωρίς δικαίωμα ψήφου, εκπρόσωπος της Ένωσης Λιμένων Ελλάδος (Ε.ΛΙΜ. Ε.), ένας (1) εκπρόσωπος της Πανελλήνιας Ένωσης Πλοιάρχων Εμπορικού Ναυτικού (Π.Ε.Π.Ε.Ν.), καθώς και εκπρόσωπος του οικείου δήμου ή της οικείας περιφέρειας, εφόσον συζητούνται ζητήματα αρμοδιότητάς τους. Στις συνεδριάσεις της Επιτροπής μπορούν, επίσης, να καλούνται, χωρίς δικαίωμα ψήφου, καθηγητές Πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων, με ειδίκευση σε θέματα εκτέλεσης λιμενικών έργων, καθώς επίσης και προϊστάμενοι Διευθύνσεων του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής ή άλλων Υπουργείων, με αντικείμενο αρμοδιότητας συναφές προς τα εξεταζόμενα από την Ε.Σ.Α.Λ. θέματα...

4. Έργο της Επιτροπής είναι: α) ..., ε) Η έγκριση, αναθεώρηση και επικαιροποίηση των Γενικών Προγραμματικών Σχεδίων (Master Plan) ή Προγράμματος Έργων Ανάπτυξης Λιμένα (Π.Ε.Α.Λ.), κατά το μέρος που με αυτά καθορίζονται τα μέγιστα επιτρεπόμενα όρια της Ζώνης Λιμένα, οι επιτρεπόμενες προσχώσεις, οι κυκλοφοριακές ρυθμίσεις και κάθε αναγκαίο στοιχείο για την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ασφάλειας του λιμένα και η παροχή σύμφωνης γνώμης, κατά το μέρος που με αυτά προτείνονται χρήσης γης και όροι και περιορισμοί δόμησης, προκειμένου να εκδοθεί προεδρικό διάταγμα σύμφωνα με την παράγραφο 9. Για τους λιμένες αρμοδιότητας των δημοτικών λιμενικών ταμείων, της ως άνω εγκρίσεως ή σύμφωνης γνώμης προηγείται η χορήγηση γνώμης του αρμόδιου δημοτικού συμβουλίου εντός δέκα (10) ημερών από την υποβολή σχετικού αιτήματος του αρμόδιου φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης του λιμένα. Η αρμοδιότητα σύνταξης Γενικού Προγραμματικού Σχεδίου (Master Plan) ασκείται υποχρεωτικά για λιμένες διεθνούς ενδιαφέροντος και εθνικής σημασίας, καθώς και σύνταξης Προγράμματος Έργων Ανάπτυξης Λιμένα (Π.Ε.Α.Λ.) για λιμένες μείζονος ενδιαφέροντος και προαιρετικά για τους λιμένες τοπικής σημασίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 21 του ν. 3450/2006 (Α' 64), όπως ισχύει. Δεν απαιτείται αξιολόγηση και έγκριση Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) του αναπτυξιακού προγράμματος και της μελέτης διαχείρισης (Master Plan) του



λιμένα, εφόσον, μετά την έγκρισή του, ακολουθείται η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης του Κεφαλαίου Α' του ν. 4014/2011 (Α' 209), όπως ισχύει, για το σύνολο του λιμένος, σε συνδυασμό με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 46 του παρόντος ... στ) Η παροχή σύμφωνης γνώμης για τον καθορισμό των χρήσεων γης και των όρων δόμησης, μετά από πρόταση του οικείου φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένος, ο οποίος αφορά στη συνολική έκταση της χερσαίας ζώνης του λιμένα, για όλους τους λιμένες, εάν δεν έχει συνταχθεί Γενικό Προγραμματικό Σχέδιο (Master Plan) ή Πρόγραμμα Έργων Ανάπτυξης Λιμένα (Π.Ε.Α.Λ.) προκειμένου να εκδοθεί προεδρικό διάταγμα σύμφωνα με την παράγραφο 9...9. α) Οι κανονιστικές αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως κατόπιν παραγγελίας του Προέδρου της. β) Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, μετά από σύμφωνη γνώμη της Ε.Σ.Α.Λ., καθορίζονται οι χρήσεις γης και οι όροι και περιορισμοί δόμησης των λιμένων της χώρας, καθώς και οι αναγκαίες προσχώσεις, όταν αυτές επιδρούν στο χωροταξικό σχεδιασμό του λιμένα. γ) Αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. που έχουν εκδοθεί πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος, με τις οποίες εγκρίνονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης λιμένων, επέχουν θέση σύμφωνης γνώμης για τη ρύθμιση των ζητημάτων αυτών με προεδρικό διάταγμα, εκτός αν στο μεταξύ υποβληθεί νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα προς έλεγχο ή ζητείται η επικαιροποίηση του ισχύοντος...».

γ) όπως οι διατάξεις της παραγράφου 9 περ. β' αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 140 παρ. 1 του ν. 4504/2017 (Α' 184):

«9...β) Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, μετά από σύμφωνη γνώμη της Ε.Σ.Α.Λ., καθορίζονται οι χρήσεις γης και οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης εντός χερσαίας ζώνης των λιμένων της χώρας, που έχουν χαρακτηριστεί ως Λιμένες Διεθνούς Ενδιαφέροντος, Εθνικής Σημασίας και Μείζονος Ενδιαφέροντος, με την κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Εμπορικής Ναυτιλίας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής 8315.2.2.2007 «Κατάταξη Λιμένων» (Β' 202). Στους λοιπούς λιμένες που με την ίδια κοινή υπουργική απόφαση καθορίζονται ως Λιμένες Τοπικής Σημασίας, ο καθορισμός των χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης εντός χερσαίας ζώνης λιμένα, γίνεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και Περιβάλλοντος και Ενέργειας, μετά από σύμφωνη γνώμη της Ε.Σ.Α.Λ.».

15. Στις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 207 του ν. 4072/2012 (Α' 86) ορίζεται ότι:

«Άρθρο 207

1...2... 3. Οι κανονιστικές αποφάσεις της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001, που δεν έχουν δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, κυρώνονται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Οι αποφάσεις αυτές τροποποιούνται με απόφαση της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.»

16. Στη διάταξη του άρθρου 15 του ν. 4081/2012 (Α' 184) ορίζεται ότι:

«Άρθρο 15

Κυρώνονται και αποκτούν ισχύ τυπικού νόμου, από το χρόνο της εκδόσεώς τους, οι κανονιστικού περιεχομένου αποφάσεις της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (Ε.Σ.Α.Λ.), με τις τροποποιήσεις τους, οι οποίες παρατίθενται στο Παράρτημα, που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 152/3.5.2012 Τ.Α.Α.Π., αντίγραφο του οποίου δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με τον παρόντα νόμο. Οι ανωτέρω αποφάσεις μπορούν να τροποποιούνται με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Αιγαίου ύστερα από πρόταση της επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων».

17. Στις διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 2987/2002 (Α' 27), ορίζεται ότι:

«Άρθρο 9

1...2. Οι μελέτες για την έκδοση των οικοδομικών αδειών στη χερσαία ζώνη λιμένα συντάσσονται με μέριμνα των Τεχνικών Υπηρεσιών των φορέων διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων. Για τους φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων, που δεν διαθέτουν Τεχνική Υπηρεσία, οι μελέτες συντάσσονται από τις αντίστοιχες Τεχνικές Υπηρεσίες των Δήμων ή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.), στους οποίους ανατίθενται μετά από απόφαση των φορέων.. 3. Στις περιοχές χερσαίας ζώνης λιμένα οι οικοδομικές άδειες εκδίδονται από τις κατά τόπους Πολεοδομικές Υπηρεσίες ύστερα από έγκριση της Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής (Γ.Γ.Λ.Α.Π.) του Υ.Ε.Ν... ».



18. Στις διατάξεις των παραγράφων 1,2,3 και 4 της 8315.2/02/2007 κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Εμπορικής Ναυτιλίας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής «Κατάταξη Λιμένων» (Β' 202), ορίζονται τα εξής:

«1. Καθορίζουμε ως Λιμένες Διεθνούς Ενδιαφέροντος τους λιμένες: ΠΕΙΡΑΙΑ, ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ, ΒΟΛΟΥ, ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ, ΕΛΕΥΣΙΝΑΣ, ΗΓΟΥΜΕΝΙΤΣΑΣ, ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ, ΚΑΒΑΛΑΣ, ΚΕΡΚΥΡΑΣ, ΛΑΥΡΙΟΥ, ΠΑΤΡΩΝ, ΡΑΦΗΝΑΣ, ΜΥΚΟΝΟΥ, ΜΥΤΙΛΗΝΗΣ, ΡΟΔΟΥ και ΣΟΥΔΑΣ- ΧΑΝΙΩΝ.

2. Καθορίζουμε ως Λιμένες Εθνικής Σημασίας του λιμένες: ΑΡΓΟΣΤΟΛΙΟΥ, ΖΑΚΥΝΘΟΥ, ΘΗΡΑΣ, ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ, ΚΑΤΑΚΟΛΟΥ, ΚΟΡΙΝΘΟΥ, ΚΥΛΛΗΝΗΣ, ΚΩ, ΛΑΓΟΣ, ΠΑΡΟΥ, ΠΡΕΒΕΖΑΣ, ΡΕΘΥΜΝΟΥ, ΒΑΘΕΩΣ ΣΑΜΟΥ, ΣΥΡΟΥ, ΧΑΛΚΙΔΟΣ και ΧΙΟΥ.

3. Καθορίζουμε ως Λιμένες Μείζονος Ενδιαφέροντος (διανομαρχιακού επιπέδου) τους λιμένες: ΑΓ. ΚΗΡΥΚΟΥ ΙΚΑΡΙΑΣ, ΑΓΙΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ (Ν. ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ), ΑΓ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΛΑΣΙΘΙΟΥ, ΑΙΓΙΝΑΣ, ΑΙΓΙΟΥ, ΓΥΘΕΙΟΥ, ΘΑΣΟΥ, ΙΤΕΑΣ, ΚΥΜΗΣ, ΛΕΥΚΑΔΟΣ, ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ, ΜΥΡΙΝΑΣ ΛΗΜΝΟΥ, ΝΑΞΟΥ, ΝΑΥΠΛΙΟΥ, Ν. ΜΟΥΔΑΝΙΩΝ, ΠΑΤΜΟΥ, ΣΑΜΟΘΡΑΚΗΣ, ΠΟΡΟΥ ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ, ΣΚΙΑΘΟΥ, ΣΚΟΠΕΛΟΥ, ΣΗΤΕΙΑΣ, ΣΠΕΤΣΩΝ, ΣΤΥΛΙΔΑΣ, ΤΗΝΟΥ και ΥΔΡΑΣ.

4. Καθορίζουμε ως Λιμένες Τοπικής Σημασίας (νομαρχιακού επιπέδου) όλους τους υπόλοιπους λιμένες της Χώρας.».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών, που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

Στο πρώτο υποερώτημα:

19. Νομοθετική εξουσιοδότηση είναι η ανάθεση, με πράξη του νομοθετικού οργάνου, σε ορισμένο διοικητικό όργανο, της αρμοδιότητας να θεσπίζει με κανονιστικές του πράξεις πρωτεύοντες απρόσωπους κανόνες δικαίου, που ιδρύουν νέες υποχρεώσεις ή νέα δικαιώματα για τους διοικούμενους, κανόνες τους οποίους διαφορετικά θα θέσπιζε με πράξεις του αυτό το ίδιο το νομοθετικό όργανο, ως αποκλειστικά αρμόδιο.

Η νομοθετική εξουσιοδότηση προβλέπεται και ρυθμίζεται από τις διατάξεις των παραγράφων 2 και 4 του άρθρου 43 του Συντάγματος. Η διάταξη, ειδικότερα, της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού ορίζει ότι επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων βάσει ειδικής εξουσιοδότησης νόμου και μέσα στα όρια αυτής. Αρμοδιότητες, δηλαδή, κανονιστικού χαρακτήρα ασκεί και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ως όργανο της κεντρικής Διοίκησης, με την έκδοση διαταγμάτων που περιέχουν κανονιστικές πράξεις (κανονιστικά διατάγματα).

20. Όπως έχει, επίσης, κριθεί, κανόνας δικαίου που έχει τεθεί από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας κατά παράβαση των περί νομοθετικής εξουσιοδότησης διατάξεων του Συντάγματος, είναι ανίσχυρος και δεν μπορεί, με τη μορφή του αυτή, να ισχυροποιηθεί ούτε με την αναδρομική κύρωσή του με νόμο. Συνεπώς, νόμος που κυρώνει αναδρομικά κανονιστική διοικητική πράξη, η οποία εκδόθηκε χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση ή καθ' υπέρβαση αυτής, καθώς, επίσης, και όταν με την κανονιστική πράξη επιχειρείται η ρύθμιση ζητημάτων που εξαιρούνται της νομοθετικής εξουσιοδότησης, είναι ανίσχυρος κατά το μέρος που ισχυροποιεί αναδρομικά τον κατά παράβαση του Συντάγματος τεθέντα με αυτήν κανόνα δικαίου, χωρίς να θίγεται, πάντως, η ισχύς του για το μέλλον (ΟΛΣΤΕ 3596-7/1991, 1985/2005, 3630-3631/2004 κ.λ.π.).

21. Περαιτέρω, οι περιλαμβανόμενοι στη χερσαία ζώνη λιμένα χώροι, δηλαδή ο αιγιαλός και οι συνεχόμενοι παραλιακοί, αποτελούν κοινόχρηστους χώρους που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, προορίζονται δε μόνο για έργα και εγκαταστάσεις, που εξυπηρετούν την εμπορική, επιβατική, ναυτιλιακή, τουριστική και αλιευτική κίνηση και γενικότερα τις λειτουργικές ανάγκες του λιμένα. Οι χώροι της χερσαίας ζώνης λιμένων είναι χώροι ειδικών χρήσεων, που ορίζονται στις διατάξεις της παραγράφου 7 του άρθρου 1 του ν. 2971/2001, δηλαδή χρήσεις για την υποδοχή κάθε είδους πλωτών μέσων και σκαφών αναψυχής, τη φορτοεκφόρτωση, αποθήκευση, παραλαβή και προώθηση των φορτίων τους, την εξυπηρέτηση επιβατών και οχημάτων και την ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τις θαλάσσιες μεταφορές, τα δε έργα τα οποία μπορούν να πραγματοποιηθούν εντός αυτών είναι αποκλειστικά έργα που αφορούν τα αμέσως εξυπηρετούμενα από το λιμένα εθνικά, κοινωνικά και οικονομικά συμφέροντα. Καθ' ερμηνεία δε του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, στην προστασία του οποίου υπάγονται και τα οικοσυστήματα των ακτών, τα οποία πρέπει

να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς ήπιας διαχείρισης και ανάπτυξης, η κατασκευή λιμένων οποιασδήποτε κατηγορίας δεν επιτρέπεται να αποφασίζεται ευκαιριακά και αποσπασματικά, αλλά πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, εντός του εθνικού ή του μείζονος περιφερειακού δικτύου λιμένων της χώρας (ΣτΕ 717/2015, 822/2013, 4542/2009).

22. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο κατά συνταγματική επιταγή και κεντρικά κρατικά όργανα και, κατά συνέπεια, η έγκριση και τροποποίηση πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, καθώς και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δόμησης δεν μπορεί να θεωρηθεί ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (λ.χ. όροι δόμησης και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλης με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δόμησης) όσο και τις ατομικές πράξεις (λ.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλης χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δόμησης) διότι, κατά το Σύνταγμα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει, λόγω του μεγάλου βαθμού της εσωτερικής συνοχής του, άρρηκτα τις κατηγορίες αυτές πράξεων, κατά τρόπο ώστε η τροποποίηση από άλλο όργανο ατομικής πολεοδομικής ρύθμισης να επιδρά στο υπόλοιπο, κανονιστικό της μέρος, με αποτέλεσμα τον κίνδυνο ανατροπής της συνοχής της. Κατ' ακολουθία, διατάξεις με τις οποίες ανατίθεται η ρύθμιση των ανωτέρω ζητημάτων σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, αντίκεινται στις ως άνω συνταγματικές προβλέψεις και δεν είναι εφαρμοστέες. Αντιθέτως, οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες, που δεν έχουν τον κατά τα ανωτέρω γενικότερο χαρακτήρα, επιτρεπτά ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανα. Προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται, από την άποψη αυτή, και η όλως εντετοπισμένη τροποποίησή τους, που μπορεί να επιχειρείται ομοίως με πράξη διάφορη του διατάγματος, δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν περιέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού που έχει, ήδη, χωρήσει από τα αρμόδια προς τούτο κατά το Σύνταγμα και το νόμο όργανα. Και οι τελευταίες, όμως, αυτές όλως εντετοπισμένες τροποποιήσεις

πολεοδομικών σχεδίων παύουν να διατηρούν τον ως άνω ειδικότερο χαρακτήρα τους, όταν αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των ως άνω περιοχών, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

23. Κατά τα γενόμενα ειδικότερα δεκτά από το Συμβούλιο της Επικρατείας στην απόφασή του με αριθμό 717/2015 (βλ. σκέψεις 10, 11 και 12): «10...Με τα δεδομένα αυτά η παρατεθείσα ανωτέρω στη σκέψη διάταξη του άρθρου δέκατου ενάτου του ν. 2932/2001 παράγραφος 2 περίπτωση ε, κατ' επίκληση της οποίας εξεδόθησαν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. και κατά το μέρος που με τη διάταξη αυτή ορίζεται, ότι ο καθορισμός χρήσεων γης καθώς και όρων και περιορισμών δομήσεως, δηλαδή ρυθμίσεων πολεοδομικού χαρακτήρα, εντός των οριοθετημένων χερσαίων ζωνών λιμένων μπορεί να γίνεται με απόφαση της Ε.Σ.Α.Λ. και, συνεπώς, όχι με προεδρικό διάταγμα αντίκειται, κατά τα αμέσως ανωτέρω εκτεθέντα, στο άρθρο 24 παρ. 2 και 43 παρ. 2 του Συντάγματος και είναι για το λόγο αυτό μη εφαρμοστέα...», «...11. Επειδή, όπως έχει παγίως κριθεί, από τις διατάξεις των άρθρων 43 παρ. 2 και 44 παρ. 1 του Συντάγματος, σε συνδυασμό προς τις διατάξεις των άρθρων 26, 73 επ. και 95 παρ. 1 αυτού, συνάγεται ότι κανόνας δικαίου τιθέμενος από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας κατά παράβαση των διατάξεων αυτών είναι ανίσχυρος και δεν μπορεί, υπό τη μορφή του αυτή, να ισχυροποιηθεί ούτε με την αναδρομική κύρωσή του με νόμο. Συνεπώς, νόμος που κυρώνει αναδρομικώς κανονιστική διοικητική πράξη, η οποία εκδόθηκε χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση ή καθ' υπέρβαση αυτής, καθώς, επίσης, και όταν με την κανονιστική πράξη επιχειρείται η ρύθμιση ζητημάτων που εξαιρούνται της νομοθετικής εξουσιοδότησης, είναι ανίσχυρος κατά το μέρος που ισχυροποιεί αναδρομικώς τον κατά παράβαση του Συντάγματος τεθέντα με αυτήν κανόνα δικαίου, χωρίς να θίγεται, πάντως, η ισχύς του για το μέλλον. Εξάλλου, η κυρωθείσα κανονιστική πράξη δεν αποκτά, με την κατά τα ανωτέρω αντισυνταγματική κύρωσή της, ισχύ τυπικού νόμου...12. Επειδή, όπως έχει ήδη εκτεθεί...οι ως άνω προσβληθείσες αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. κυρώθηκαν και απέκτησαν την ισχύ τυπικού νόμου, αφ' ης εκδόθηκαν, με βάση τη διάταξη του άρθρου 15 του ν. 4081/2012 (Α' 184/27.9.2012). Με βάση όμως τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη η κύρωση αυτή αφορά κανονιστικές πράξεις, με τις οποίες είχαν τεθεί ρυθμίσεις εξηρημένες της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος και συνεπώς, η εν λόγω κύρωση των αποφάσεων αυτών,



ανεξαρτήτως της συνταγματικότητας αυτής (πρβλ. ΣτΕ 123/2007 Ολομ., σκέψη 8) ισχύει πάντως από της έναρξέως του εν λόγω νόμου (ήτοι από τις 27.9.2012) και εφεξής, οι δε επίμαχες αποφάσεις δεν είχαν αποκτήσει προ του ως άνω χρονικού σημείου την ισχύ τυπικού νόμου...».

24. Όπως προαναφέρθηκε, οι κανονιστικές αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. των συνεδριάσεων με αριθμούς 1 έως και 52 των ετών 2002-2012, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι επίμαχες αποφάσεις για τον Κεντρικό Λιμένα Καβάλας, κυρώθηκαν με την 8216.04/04/30-04-2012 (Τ.Α.Α.Π. 152) απόφαση της Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και απέκτησαν, κατά τα αναφερόμενα στις διατάξεις του άρθρου 15 του ν. 4081/2012, ισχύ τυπικού νόμου. Η κύρωση αυτή, όμως, αφορά κανονιστικές πράξεις, με τις οποίες είχαν τεθεί ρυθμίσεις που εξαιρούνταν της νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος. Συνεπώς, η κύρωση αυτή προσέδωσε στις εν λόγω αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. ισχύ τυπικού νόμου από την έναρξη ισχύος του, δηλαδή από 27-09-2012 και όχι, όπως αναφέρεται στην παραπάνω διάταξη, από τότε που εκδόθηκαν. Από το διάστημα, επομένως, αυτό και μετά, οι καταλαμβανόμενες από την ισχύ των εν λόγω διατάξεων αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. (στις οποίες συμπεριλαμβάνονται, όπως προειπώθηκε, οι με αριθμούς 01/21-06-2007 και 02/27-07-2007 εγκριτικές αποφάσεις για τον Κεντρικό Λιμένα Καβάλας) αναβαθμίζονται, όσον αφορά στην νομική ισχύ τους, καθόσον συνιστούν, πλέον, διατάξεις νόμου.

25. Η ισχύς τους αυτή, που, όπως έγινε ως άνω δεκτό, δεν ανατρέχει αναδρομικά στο χρόνο έκδοσής τους, αλλά αφορά στο χρονικό διάστημα που έπεται της έναρξης ισχύος του ν. 4081/2012 (27-09-2012), μπορεί, πάντως, να ελεγχθεί από τον ακυρωτικό δικαστή ως προς τη συμφωνία τους προς τις επιταγές του άρθρου 24 του Συντάγματος (βλ. σκέψεις 21,22 και ΟλΣτΕ 123/2007, σκέψη 8).

Στο δεύτερο υποερώτημα:

26. Στην εισηγητική έκθεση του ν. 4368/2016, αναφέρεται όσον αφορά στις ρυθμίσεις του προτεινόμενου άρθρου 52 (οι οποίες, τελικά, αποτέλεσαν διατάξεις του άρθρου 31 του νόμου τούτου) ότι: «Το άρθρο 52 είναι αναγκαίο, προκειμένου η Διοίκηση να συμμορφωθεί με την υπ' αριθμ. 717/2015 του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου δέκατου ένατου παρ. 2 περ. ε' του ν. 2971/2001 (ενν. 2932/2001), κατά το μέρος που ορίζει ότι ο καθορισμός χρήσεων

γης, καθώς και ορίων και περιορισμών δόμησης, δηλ. ρυθμίσεων πολεοδομικού χαρακτήρα, εντός των οριοθετημένων χερσαίων ζωνών λιμένων γίνεται με απόφαση της ΕΣΑΛ, αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος. Με την προτεινόμενη ρύθμιση τα προαναφερόμενα ζητήματα ρυθμίζονται πλέον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος». Η βούληση, δηλαδή, του νομοθέτη ήταν να συμμορφωθεί στην παραπάνω ακυρωτική απόφαση ικανοποιώντας τις συνταγματικές επιταγές περί νομοθετικής εξουσιοδότησης, ώστε τα προαναφερόμενα ζητήματα να ρυθμίζονται με προεδρικό διάταγμα, η έκδοση του οποίου αποτελεί άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας από κεντρικό όργανο της Διοίκησης.

27. Δεδομένου, λοιπόν, ότι: α) ο κανονιστικός νομοθέτης θεσπίζει κανόνες τους οποίους, διαφορετικά, θα θέσπιζε με πράξεις του αυτό το ίδιο το νομοθετικό όργανο, ως αποκλειστικά αρμόδιο, β) κατά την ισχύουσα στην ελληνική έννομη τάξη ιεραρχία των κανόνων δικαίου, οι διατάξεις τυπικού νόμου υπερτερούν των διατάξεων κανονιστικού περιεχομένου, που εκδίδονται κατά την άσκηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων της Διοίκησης και γ) οι κυρωθείσες με τις διατάξεις του άρθρου 15 του ν. 4081/2012 αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. απέκτησαν με την κατά τα άνω κύρωσή τους ισχύ τυπικού νόμου, στις περιπτώσεις των λιμένων, για τους οποίους έχουν εκδοθεί οι εγκριτικές αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ., που κυρώθηκαν με το άρθρο 15 του ν. 4081/2012, δεν απαιτείται η κίνηση της διαδικασίας για την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Και τούτο διότι, τα θέματα για τη ρύθμιση των οποίων ο συνταγματικός νομοθέτης παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση, αξιώνοντας την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, έχουν, ήδη, ρυθμισθεί με αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ., οι οποίες ισχύουν, για τους λόγους που αναλυτικά αναφέρθηκαν, ως διατάξεις νόμου από 27-9-2012 και μετά.

28. Αντίθετα, στις περιπτώσεις αποφάσεων της Ε.Σ.Α.Λ., που δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 15 του ν. 4081/2012, δηλαδή στις περιπτώσεις αποφάσεων της Επιτροπής, που εκδόθηκαν μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4081/2012 (27-9-2012) και πριν την έναρξη ισχύος των διατάξεων του άρθρου 31 του ν. 4368/2016 (21-2-2016), απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος και οι εκδοθείσες εγκριτικές αποφάσεις της Επιτροπής επέχουν θέση σύμφωνης γνώμης για τη ρύθμιση των σχετικών ζητημάτων, εκτός εάν στο μεταξύ υποβληθεί νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα προς έλεγχο ή ζητείται η επικαιροποίηση του ισχύοντος.

29. Συμπερασματικά, οι με αριθμούς 01/21-06-2007 και 02/27-07-2007 αποφάσεις της 33^{ης} και της 34^{ης} συνεδρίασης, αντίστοιχα, της Ε.Σ.Α.Λ., δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της παραγράφου 9 γ' του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001, όπως αυτές ισχύουν μετά την αντικατάστασή τους με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 31 του ν. 4368/2016, καθόσον αυτές καταλαμβάνουν τις αποφάσεις της Επιτροπής, που εκδόθηκαν μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4081/2012 και πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4368/2016.

Στο τρίτο υποερώτημα:

30. Η έκδοση οικοδομικής άδειας, τόσο για το λιμένα της Καβάλας όσο και για τους λιμένες, για τους οποίους έχουν εκδοθεί εγκριτικές αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. κυρωθείσες με το άρθρο 15 του ν. 4081/2012, προϋποθέτει ως νόμιμο έρεισμα, μεταξύ άλλων, τον καθορισμό των χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δόμησης σύμφωνα με τους κανόνες του Συντάγματος περί νομοθετικής εξουσιοδότησης. Κατά λογική ακολουθία όσων προπαρατέθηκαν σχετικά με τη νομική ισχύ, που απέκτησαν οι αποφάσεις αυτές με την κύρωσή τους με το παραπάνω άρθρο, για τους αναφερόμενους στο τρίτο υποερώτημα λιμένες η έκδοση οικοδομικής άδειας είναι νόμιμη με βάση τις χρήσεις γης και τους όρους και τους περιορισμούς δόμησης που έχουν, ήδη εγκριθεί, με όσες αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ. κυρώθηκαν με το άρθρο 15 του ν. 4081/2012 και, επομένως, δεν απαιτείται η εκ νέου πράξη καθορισμού χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης με βάση τις διατάξεις του άρθρου 140 του ν. 4504/2017.

Απάντηση

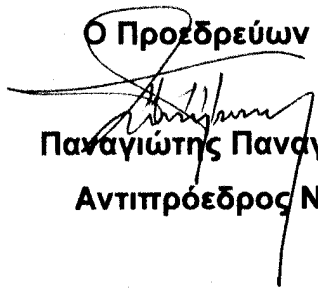
31. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο τιθέμενο ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Δ' Τμήμα) γνωμοδοτεί, ομόφωνα ως εξής: **α)** Οι όροι και περιορισμοί δόμησης και οι χρήσεις γης στον Κεντρικό Λιμένα Καβάλας, που εγκρίθηκαν με τις 01/21-06-2007 και 02/27-07-2007 αποφάσεις της 33^{ης} και της 34^{ης} συνεδρίασης, αντίστοιχα, της Ε.Σ.Α.Λ., ισχύουν, μετά την κύρωσή τους με τις διατάξεις του άρθρου 15 του ν. 4081/2012, ως διατάξεις τυπικού νόμου. Η ισχύς τους δεν ανατρέχει στο χρόνο έκδοσής τους, αλλά αφορά στο χρονικό διάστημα που έπεται της έναρξης ισχύος του ν. 4081/2012 (27-09-2012), **β)** Οι με αριθμούς 01/21-06-2007 και 02/27-07-2007 αποφάσεις της 33^{ης} και της 34^{ης} συνεδρίασης, αντίστοιχα, της Ε.Σ.Α.Λ., δεν

εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της παραγράφου 9 περ. γ' του άρθρου δέκατου ένατου του ν. 2932/2001, όπως αυτές ισχύουν μετά την αντικατάστασή τους με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 31 του ν. 4368/2016 και οι τελευταίες καταλαμβάνουν τις αποφάσεις της ίδιας Επιτροπής, που εκδόθηκαν μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4081/2012 και πριν την έναρξη ισχύος του ν. 4368/2016 και γ) Προκειμένου για το λιμένα της Καβάλας, καθώς και για τους λοιπούς λιμένες, για τους οποίους έχουν εκδοθεί αποφάσεις της Ε.Σ.Α.Λ., οι οποίες κυρώθηκαν με το άρθρο 15 του ν. 4081/2012, δεν απαιτείται, για την έκδοση οικοδομικής άδειας, η εκ νέου πράξη καθορισμού χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης με βάση τις διατάξεις του άρθρου 140 του ν. 4504/2017.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 25 Φεβρουαρίου 2019

Ο Προεδρεύων


Παναγιώτης Παναγιωτουνάκης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια


Αναστασία Δ. Σκουντή
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.