



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθ. 98/2008

ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
Γ' ΤΜΗΜΑΤΟΣ  
Συνεδρίαση της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2008

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Γεώργιος Πουλάκος, Αντιπρόεδρος.

Μέλη: Πασχ. Κισσούδης, Νικ. Μαυρίκας, Νικηφ. Κανιούρας,  
Ιωαν. Τρίαντος, Αλέξ. Καραγιάννης, Ανδρ. Χαρλαύτης,  
Ασημίνα Ροδοκάλη και Παναγ. Παναγιωτουνάκος,  
Νομικοί Σύμβουλοι.

Εισηγητής: Νικόλαος Μαυρίκας, Νομικός Σύμβουλος.

Αριθμ. Ερωτήματος: Υπ' αριθμ. 245/4-1-2008 έγγραφο Περιφέρειας Αττικής  
(Δ/ση Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης - Τμήμα  
Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού).

Περίληψη Ερωτήμ.: Εάν είναι νόμιμη η υπ' αριθμ. 202/2007 απόφαση του Δημοτικού  
Συμβουλίου Παπάγου, η οποία εκδόθηκε κατ' εφαρμογή του  
άρθρου 79 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και αναφέρεται  
στον τρόπο χρήσης κοινόχρηστου χώρου (ΟΤ 168) του  
αντίστοιχου Δήμου, με το δεδομένο, ότι το εν λόγω τετράγωνο  
έχει χαρακτηριστεί κοινόχρηστος χώρος πρασίνου και  
περιλαμβάνεται στη Β' Ζώνη Προστασίας Υμηττού.

Επί του τεθέντος ερωτήματος το Τμήμα εγνωμοδότησεν, ομοφώνως, ως ακολούθως :

**I.** Με την υπ' αριθμ. 202/2007 απόφαση του Συμβουλίου του Δήμου Παπάγου, στην οποία αναφέρεται το κρίσιμο ερώτημα, ερρυθμίσθησαν τα ακόλουθα θέματα :

- «**i.** Η συνέχιση της λειτουργίας των Βοηθητικών Υπηρεσιών του Δήμου, ( αποθήκες, συνεργεία, αποδυτήρια εργατοτεχνικού προσωπικού, χώρος απόθεσης υλικών και προσωρινής στάθμευσης οχημάτων), στο τμήμα του υπ' αριθ. 168 Ο.Τ. του Δήμου Παπάγου, εμβαδού 2.400,00 τ.μ. περίπου, που περικλείεται από την οδό Υγείας, την ανώνυμη οδό που αποτελεί προέκταση της οδού Ασπασίας και το γήπεδο ποδοσφαίρου, στο οποίο λειτουργούν από συστάσεως της Κοινότητας Παπάγου (το έτος 1965) και πολύ πριν από την έκδοση του από 31-8-1978 Π.Δ. περί καθορισμού ζωνών ρυθμίσεως και προστασίας της περιοχής του όρους Υμηττού και το οποίο εχρησιμοποιείτο τις προηγούμενες του έτους 1965 δεκαετίες, ως όρχος οχημάτων μίας από τις Μονάδες Μηχανικού και Ανασυγκροτήσεως του Σ.Ξ. (ΜΟΜΑ) και στη συνέχεια (μέχρι το 1965) ως εργοτάξιο του Α.Ο.Ο.Α.,
- ii.** Η χρήση των υφισταμένων στο χώρο αυτόν εγκαταστάσεων, προς εξυπηρέτηση του Δήμου και επ' ωφελεία των κατοίκων αυτού, την απόθεση ή φύλαξη σ' αυτόν διαφόρων υλικών και άλλων αντικειμένων, τα οποία είναι όλως απαραίτητα για την κάλυψη των αναγκών του Δήμου και την εξυπηρέτηση των κατοίκων του,
- iii.** Η εγκατάσταση σ' αυτόν αποδυτηρίων για την εξυπηρέτηση των παρακειμένων δημοτικών αθλητικών εγκαταστάσεων, προβλεπόμενων και επιτρεπόμενων από το άρθρο 3 του Π.Δ. της 31-8-1978 περί καθορισμού ζωνών ρυθμίσεως και προστασίας του όρου Υμηττού (Φ.Ε.Κ. 544 Α'/1978),
- iv.** Η διατήρηση του χαρακτήρα του τμήματος αυτού, ως κοινοχρήστου χώρου πρασίνου και η δυνατότητα ελεύθερης πρόσβασης και χρήσης αυτού από το κοινό, από την ανατολή μέχρι τη δύση του ηλίου,
- και **v.** Η επανεξέταση της λειτουργίας των Βοηθητικών Υπηρεσιών του Δήμου στο συγκεκριμένο χώρο, όταν ολοκληρωθεί η εκπόνηση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου (η οποία βρίσκεται σε εξέλιξη) ή και νωρίτερα, μετά από εισήγηση της Δημαρχιακής Επιτροπής».

**II.αί.** Από το άρθρο 79 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (κυρωτ. Ν. 3463/2006 – Α, 114) προβλέπεται, ότι οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές ρυθμίζουν θέματα της



αρμοδιότητάς τους εκδίδοντας τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας.

ii. Μεταξύ των κατηγοριών του ρυθμιστικού πεδίου, των ανωτέρω τοπικών κανονιστικών αποφάσεων, περιλαμβάνεται ο καθορισμός των όρων και προϋποθέσεων χρήσεως αλσών, κήπων, παιδικών χαρών και λοιπών κοινοχρήστων χώρων (παραγρ. 1 περίπτωση δ2 άρθρου Κ.Δ.Κ.).

iii. Οι ανωτέρω τοπικές κανονιστικές αποφάσεις λαμβάνονται από τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών τους (παραγρ. 2 άρθρου 79). Εξάλλου, οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται, υποχρεωτικώς, κατά το πλήρες κείμενό τους, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 284 Κ.Δ.Κ. (τοιχοκόλληση σε ειδικό πίνακα του δημοτικού ή κοινοτικού καταστήματος), και περίληψη αυτών καταχωρείται σε μια ημερησία ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα (παραγρ. 4 άρθρου 79)

βi. Με το π.δ/μα 20/1978 (Δ, 544) καθορίσθηκαν οι ζώνες προστασίας της περιοχής του όρους Υμηττού.

ii. Οι καθορισθείσες 2 ζώνες (Α και Β) περιγράφονται, καθ' όρια, στο ανωτέρω προεδρικό διάταγμα, σε συνάρτηση με το σχετικό, ενσωματωμένο σ' αυτό τοπογραφικό διάγραμμα.

iii. Η Α' Ζώνη ορίζεται, ως περιοχή αναψυχής, περιπάτου και υγείας, εντός της οποίας επιτρέπεται, υπό τις διαλαμβανόμενες ειδικότερες προϋποθέσεις, η δόμηση μόνον κτιρίων αναψυχής και πολιτιστικών εκδηλώσεων, καθώς και η προσθήκη, επέκταση και η ανέγερση αυτοτελών τμημάτων υπαρχουσών Μονών, ενώ, παραλλήλως, απαγορεύεται η ανόρυξη και εκμετάλλευση μεταλλείων και λατομείων, πλην των νομίμως λειτουργούντων και μέχρι λήξεως της αδείας εκμετάλλευσης τούτων (άρθρο 2).

iv. Από το άρθρο 3 του ανωτέρω π.δ/τος προβλέπονται τα ακόλουθα :

«1. Η ζώνη Β' καθορίζεται ως περιοχή εγκαταστάσεων μόνον κοινωφελών  
 " λειτουργιών, εντός της οποίας επιτρέπεται η δόμησης μόνον κτιρίων χρήσεως  
 " αθλητισμού, πολιτιστικών εκδηλώσεων, νοσοκομείων και θεραπευτηρίων εν γένει,  
 " Διδακτηρίων, Ορφανοτροφείων, ασύλων και εν γένει κτιρίων προς εξυπηρέτησιν  
 " αναλόγων ευαγών σκοπών, η δημιουργία αλσών, πάρκων και εν γένει χώρων  
 " πρασίνου, ως και η ανόρυξις φρεάτων και αι συναφείς αντλητικά εγκαταστάσεις και  
 " υδαταποθήκαι.

" 2. Εντός της ζώνης Β' και δὴ εντός των διοικητικῶν ορίων του Δήμου Βύρωνος  
 " επιτρέπεται ο καθορισμὸς εκτάσεως, ὡς «υποδοχέως» δια οικιστικῆν ἀνάπτυξιν ὑπὸ  
 " του Κράτους ἢ ὑπὸ της Δημοσίας Επιχειρήσεως Πολεοδομήσεως, Οικισμοῦ καὶ  
 Στεγάσεως (ΔΕΠΟΣ), βάσει των κειμένων σχετικῶν διατάξεων».

ν. Επισημειώνεται, ὅτι ἡ παράγραφος 6 του ἀρθρου 33 του ν. 3164/2003 (Α, 176) κάμπτεται τις προμνημονευθεῖσες επιτρεπτὲς χρήσεις, εφόσον με αὐτὴν προβλέπεται, ὅτι :  
 «Στις δύο ζώνες προστασίας που καθορίστηκαν με το π.δ. της 31.8/20-10-1978 (Φ.Ε.Κ. 544 Δ') επιτρέπεται ἡ κατασκευὴ εγκαταστάσεων διάθεσης καὶ διαχείρισης αποβλήτων, εφόσον αὐτὲς ἐντάσσονται σε σχεδιασμὸ διαχείρισης αποβλήτων σύμφωνα με τις διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων».

**III.αι.** Ὅπως ἔχει προεκτεθεῖ, τα δημοτικά καὶ κοινοτικά συμβούλια κατὰ ἐξουσιοδότηση που παρέχεται ἀπὸ το ἀρθρο 79 του Κ.Δ.Κ., μποροῦν να ἐκδίδουν τοπικὲς κανονιστικὲς αποφάσεις στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας.

Στο ἐξειδικευμένο ἀπὸ την προειρημένη διάταξη ρυθμιστικὸ πεδίο των ἀνωτέρω κανονιστικῶν αποφάσεων περιλαμβάνονται καὶ ἐκεῖνες, οἱ ὁποῖες καθορίζουν τους ὅρους καὶ τις προϋποθέσεις χρήσεως κοινόχρηστων χώρων.

Επισημειώνεται, ὅτι σύμφωνα με το ἀρθρο 149 παρ. 1 περ. α' του Κ.Δ.Κ. ἡ προμνημονευθεῖσα κατηγορία αποφάσεων ὑπόκειται σε «προληπτικὸ» ἐλεγχὸ νομιμότητας ἀπὸ το Γενικὸ Γραμματέα της Περιφέρειας.

**βi.** Κατὰ την πάγια θεωρητικὴ καὶ νομολογιακὴ ἀντίληψη με τις κανονιστικὲς πράξεις, ἔστω καὶ τοπικὸ ἡγεμόνα, θεσπίζονται κανόνες δικαίου γενικοὶ καὶ ἀφηρημένοι (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου Εγχειρίδιο Διοικητικὸ Δικαίου, ἐκδοση 2005, παραγρ. 96 καὶ Σ.τ.Ε. 2756/1986).

**ii.** Ἡ προκείμενη ἀπόφαση του Δημοτικοῦ Συμβουλίου του Δήμου Παπάγου δεν θεσπίζει ὁποιοδήποτε γενικὸ καὶ ἀφηρημένο κανόνα δικαίου, τοπικῆς, ἔστω, ἰσχύος, ἀλλὰ ἀπλῶς διαπιστώνει προϋφιστάμενη, ἀπὸ μακροῦ χρόνου, χρήση του δεδομένου κοινόχρηστου χώρου για συγκεκριμένους σκοποῦς.

**iii.** Ὑπὸ την ἐννοια αὐτὴ μὴ φέρουσα το χαρακτῆρα κανονιστικῆς πράξεως δεν ὑπόκειται στον «προληπτικὸ» ἐλεγχὸ νομιμότητας του Γενικοῦ Γραμματέα της Περιφέρειας, κατ' ἀρθρο 149 παρ. 1 περ. α' του Κ.Δ.Κ.

Παρά ταῦτα, ὡς πράξη συλλογικοῦ ὀργανοῦ πρωτοβάθμιου Ο.Τ.Α. εἶναι προσβλητὴ με ἐιδικὴ διοικητικὴ προσφυγὴ, ἐνώπιον του αὐτοῦ Γενικοῦ Γραμματέως, ἀπὸ τους ἔχοντες, προς τούτο, ἐννομο συμφέρον, σύμφωνα με το ἀρθρο 150 Κ.Δ.Κ.



**IV.αι.** Όπως, περαιτέρω, προκύπτει από την προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 3 του π.δ/τος 20/1978, στη Β' Ζώνη του Υμηττού είναι επιτρεπτή η ανάπτυξη κοινωφελών λειτουργιών και επιτρέπεται η δόμηση κτιρίων συγκεκριμένων χρήσεων, ήτοι αθλητισμού, πολιτιστικών εκδηλώσεων, νοσοκομείων, διδακτηρίων, ορφανοτροφείων, ασύλων και εν γένει κτιρίων εξυπηρέτησης αναλόγων ευαγών σκοπών, καθώς και η δημιουργία αλσών, πάρκων, χώρων πρασίνου κ.λ.π.

**ii.** Επισημαίνεται, ότι στην ίδια διάταξη δεν λαμβάνεται ρητή πρόνοια για την εφεξής διακοπή της λειτουργίας τυχόν υφισταμένων εγκαταστάσεων, κατ' αντίθεση προς αντίστοιχη πρόβλεψη για τη Ζώνη Α (εξακολούθηση λειτουργίας υφιστάμενων λατομείων μέχρι του χρόνου λήξεως της σχετικής άδειας).

**βi.** Η κρίσιμη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Παπάγου (202/2007) δεν συμπλέκεται με τη δόμηση κτιρίων ή με την πρωτογενή λειτουργία βοηθητικών εγκαταστάσεων, αλλά με τη συνέχιση λειτουργίας προϋφιστάμενων του π.δ/τος 20/1978.

**ii.** Υπό την ανωτέρω έννοια, σύμφωνα και με τα προεκτεθέντα, έχει διαπιστωτικό χαρακτήρα, τόσο από πλευράς οριοθέτησης της καθόλου έκτασης, όσο και από πλευράς χρήσεων, οι οποίες, όπως προμνημονεύθηκε, ασκούντο και προ της εκδόσεως του π.δ/τος 20/1978, συνάπτονται, δε, εν μέρει, μεν, με την παροχή υπηρεσιών προς τους δημότες, οι οποίες μετέχουν και ανταποδοτικού χαρακτήρα (εναπόθεση και φύλαξη υλικών κατασκευής έργων του Δήμου, προσωρινή στάθμευση οχημάτων του Δήμου κ.λ.π.) εν μέρει, δε, με επιτρεπτές, κατά το άρθρο 3 του π.δ/τος 20/1978, δραστηριότητες (αποδυτήρια αθλητών προς εξυπηρέτηση παρακείμενων δημοτικών αθλητικών εγκαταστάσεων).

**iii.** Περαιτέρω, η αυτή απόφαση, αφενός, έχει μεταβατικό χαρακτήρα, εφόσον, ρητώς, προβλέπει την αναθεώρηση των χρήσεων του δεδομένου χώρου, μετά την ολοκλήρωση του εκπονούμενου, ήδη, Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου και, αφετέρου, δεν αναιρεί τη διατήρηση του ίδιου χώρου ως κοινόχρηστου, υπό την έννοια εξακλούθησης συνδρομής των προϋποθέσεων προσπέλασης, προς αυτόν, του κοινού.

**V.** Υπό το πρίσμα των προεκτεθεισών σκέψεων, το Τμήμα εγνωμοδότησεν, ομοφώνως, ότι η υπ' αριθμ. 202/2007 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Παπάγου, δεν έχει το χαρακτήρα κανονιστικής, αλλά διαπιστωτικής τοιαύτης, μεταβατικής ισχύος.



Υπό την ανωτέρω έννοια, της ελλείψεως, τουτέστιν, πρωτογενούς ρυθμιστικού πεδίου, αλλά, απλώς διαπιστωτικού τοιούτου, που αναφέρεται σε υφιστάμενη και διαμορφωθείσα κατάσταση, στον κρίσιμο χώρο, προ της ενάρξεως ισχύος του π.δ/τος 20/1978, δεν εγείρεται ζήτημα αντιθέσεως της ανωτέρω αποφάσεως προς το περιεχόμενο του ανωτέρω π.δ/τος και εντεύθεν νομιμότητος αυτής.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

Αθήνα ..3../3../2008

Ο Πρόεδρος

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΠΟΥΛΑΚΟΣ

Αντιπρόεδρος

Νομικού Συμβουλίου του Κράτους



Ο Εισηγητής

ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους