



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

**ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ: 291/2014
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Α' Τμήμα)
Συνεδρίαση της 24^{ης} Σεπτεμβρίου 2014**

Σύνθεση:

Προεδρεύουσα : Στυλιανή Χαριτάκη, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους, σε αναπλήρωση, λόγω αρχαιότητας, του κωλυομένου Προέδρου Μιχαήλ Απέσσου, Αντιπροέδρου ΝΣΚ.

Μέλη : Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλλιά Σκιάνη, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Δημήτριος Μακαρονίδης, Αλέξανδρος Ροϊλός, Ελένη Πασαμιχάλη, Χριστίνα Διβάνη, Αθανάσιος Τσιοκάνης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Αριθ. ερωτήματος: Δ10Α0008738/2900ΕΞ2014/22.7.2014 Δ/σης Δημόσιας Περιουσίας/Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας-Υπουργείου Οικονομικών.

Εισηγητής: Γεώργιος Α. Βαμβακίδης, Πάρεδρος ΝΣΚ.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται εάν, ενόψει του διδόμενου πραγματικού: α) το ν.π.δ.δ. του Ιερού Ναού του ερωτήματος μπορεί να θεωρηθεί ως «ιδιώτης», κατά την έννοια του άρθρου 22 α. ν. 1539/1938 και β) σε αρνητική περίπτωση, ποιά είναι τα ενδεικνυόμενα μέτρα προστασίας της έκτασης του ερωτήματος, ο δημόσιος

χαρακτήρας της οποίας αποτελεί αντικείμενο αμφισβήτησης μεταξύ Δημοσίου και ως άνω Ιερού Ναού, αλλά και αντικείμενο διερεύνησης εκ μέρους του Δημοσίου.

Επί του ως άνω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδότησε, ως εξής:

I.- ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Από το διδόμενο από την ερωτώσα υπηρεσία ιστορικό και τα συνοδεύοντα το ερώτημα στοιχεία που συμπεριλαμβάνουν την απόφαση υπ' αριθ. 2/2011 της Εισαγγελέως Πρωτοδικών Ναυπλίου προκύπτουν τα ακόλουθα:

1. Περί τα τέλη του έτους 2008, Ιερός Καθεδρικός Ναός της νήσου Ύδρας υπέβαλε στη Διοίκηση αίτημα για χορήγηση βεβαίωσης για την ύπαρξη ή ανυπαρξία δικαιωμάτων του Δημοσίου σε έκταση 193.500 τ.μ. ή όση πράγματι είναι, φερόμενη ως τμήμα συνολικής έκτασης 32.148 στρεμμάτων, που βρίσκεται στην περιοχή Θερμησίας Ερμιονίδος Ν. Αργολίδας. Η αίτηση φέρεται ότι υποβλήθηκε, κατ' επίκληση των διατάξεων του ν. 2148/1952. Η ερωτώσα υπηρεσία, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 1040930/2617/A0010/15.5.2009 έγγραφό της, έδωσε εντολή στην Κτηματική Υπηρεσία Αργολίδας για διενέργεια έρευνας ιδιοκτησιακής κατάστασης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 του α.ν. 1539/1938, καθώς και για τη χάραξη του καθορισμού της οριογραμμής αιγιαλού, παραλίας και παλαιού αιγιαλού σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 2971/2001.

2. Η Κτηματική Υπηρεσία συγκέντρωσε κάποια στοιχεία (τοπογραφικό διάγραμμα έτους 1934, όπου εμφανίζεται τμήμα της φερομένης ιδιοκτησίας του ως άνω Ι. Ναού ως δημόσιο κτήμα, έγγραφα Οικ. Εφόρου κλπ), πλην όμως η έρευνα δεν προχώρησε λόγω ελλείψεως τεχνικού προσωπικού.

3. Δεδομένου ότι ο Ι. Ναός προέβαινε σε ενέργειες δημοπρασιών εκποίησης και εκμίσθωσης της επίμαχης έκτασης, η ερωτώσα υπηρεσία, προκειμένου να μη μεταβληθεί η υφιστάμενη πραγματική κατάσταση μέχρι την ολοκλήρωση των διοικητικών ερευνών, έδωσε εντολή με το υπ' αριθμ. πρωτ. 1003517/90/A0020/11.1. 2011 έγγραφό της στην Κτηματική Υπηρεσία να ζητήσει τη ρυθμιστική επέμβαση του Εισαγγελέα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 22 του α.ν. 1539/1938.

4. Η ασκηθείσα σχετική αίτηση του Δημοσίου κατά του Ιερού Ναού απορρίφθηκε με την υπ' αριθ.2/2011 απόφαση της Εισαγγελέως Πρωτοδικών Ναυπλίου, ως απαράδεκτη για έλλειψη εισαγγελικής δικαιοδοσίας. Κατά την απόφαση, ο αντίδικος του Δημοσίου Ιερός Ναός που αποτελεί ν.π.δ.δ. δεν είναι «ιδιώτης» κατά την έννοια του άρθρου 22 α.ν. 1539/1938 που αφορά σε διαφορές αμφισβήτησης διακατοχής κτημάτων μεταξύ Δημοσίου και ιδιώτη και ως εκ τούτου δεν δικαιολογεί την εκ μέρους του αρμόδιου Εισαγγελέως προσωρινή ρύθμιση της διαφοράς. Κατά το διδόμενο ιστορικό, η απόφαση δεν έχει προσβληθεί με ένδικο μέσο.

II.- ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

1. Το άρθρο 22 του α.ν. 1539/1938 «Περί Προστασίας των Δημοσίων Κτημάτων» (Α' 488), όπως συμπληρώθηκε και ισχύει, προβλέπει:

«1. Οσάκις μεταξύ των οργάνων του Δημοσίου και ιδιώτου αμφισβητείται η διακατοχή επί ωρισμένου κτήματος, ζητείται η προσωρινή παρά του εισαγγελέως πρωτοδικών ρύθμισις παρά μεν του ιδιώτου δι' αιτήσεως, παρά δε των οργάνων του Δημοσίου δι' απλού εγγράφου. 2. Ο εισαγγελεύς, λαμβάνων την αίτησιν ή το έγγραφον, ενεργεί αμέσως και, ει δυνατόν, αυθημερόν επιτόπιον εξέτασιν είτε αυτοπροσώπως είτε δια τινός των ανακριτών υπαλλήλων και ή διατάσσει την επαναφοράν των πραγμάτων εις την προτέραν κατάστασιν ή, εν αμφιβολία περί του δικαιούχου εις την κατοχήν ή αν εκ τούτου ουδεμία επέρχεται σοβαρά βλάβη, διατάσσει την απαγόρευσιν διακατοχικών πράξεων εις αμφοτέρους τους διαδίκους και πάντα τρίτον μέχρι της υπό του δικαστηρίου λύσεως της διαφοράς κατά τα πρόσθεν ειρημμένα.3.Η απόφασις του εισαγγελέως ανακοινούται δια της ταχυτέρας οδού εις το Υπουργείον των Οικονομικών ή (προκειμένου περί δασών, μερικώς δασοσκεπών εκτάσεων ή λιβαδίων και χορτολιβαδικών εκτάσεων) εις το Υπουργείον της Γεωργίας και την αρμόδιαν Αστυνομικήν Αρχήν, ήτις και παρακολουθεί την ακριβή τήρησιν αυτής. 4. ... 5 .Κατά των ως ανωτέρω εκδιδομένων αποφάσεων παρά του Εισαγγελέως Πρωτοδικών χωρεί ανακοπή ενώπιον του Εισαγγελέως Εφετών, ασκουμένη εντός διμήνου από της κοινοποιήσεώς των παρά του Δημοσίου ή των αντιδίκων τούτου. ...».

2. Η παράγραφος 4 του άρθρου 1 του ν. 590/1977 «Περί του Καταστατικού Χάρτου της Εκκλησίας της Ελλάδος» (ΦΕΚ Α' 146), όπως ισχύει,

προβλέπει:

«4. Κατά τας νομικάς αυτών σχέσεις η Εκκλησία της Ελλάδος, αι Μητροπόλεις, αι Ενορίες μετά των ενοριακών αυτών Ναών, αι Μοναί ..., είναι Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου δικαίου. ...».

III.- ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

Από τις προαναφερθείσες διατάξεις, σε συνδυασμό με σχετικές νομολογιακές και γνωμοδοτικές παραδοχές ως προς την ερμηνεία τους, προκύπτουν τα ακόλουθα:

1. Η απόφαση που εκδίδεται από τον Εισαγγελέα στα πλαίσια της αρμοδιότητάς του που προβλέπεται από το άρθρο 22 α.ν. 1539/38 αποτελεί πράξη δικαστικής αρχής σε ιδιωτική διαφορά, φέρει το χαρακτήρα δικαστικής απόφασης και ως τέτοια μετά τη τελεσιδικία της πρέπει να εκτελείται (ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 1525/2010).

Εξ άλλου, κατά της απόφασης που εκδίδεται από τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών προβλέπεται ως μοναδικό ένδικο μέσο η άσκηση ανακοπής στον Εισαγγελέα Εφετών εντός διμήνου από τη κοινοποίησή της. Κατά συνέπεια και σε περιπτώσεις, όπου η, κατ' επίκληση των προαναφερθεισών διατάξεων, αίτηση του Δημοσίου απορρίπτεται από τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών για έλλειψη δικαιοδοσίας του, κατά δε της σχετικής απόφασης δεν ασκείται εμπρόθεσμα το ένδικο μέσο της ανακοπής στον Εισαγγελέα Εφετών, η σχετική εισαγγελική κρίση ως προς την έλλειψη δικαιοδοσίας πρέπει να θεωρείται τελεσιδική.

2. Τα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα στα οποία συμπεριλαμβάνονται οι Ιεροί Ναοί χαρακτηρίζονται ευθέως από τον νόμο ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου(παρ.4 άρθ. 1 ν.590/1977). Με την υπ. αριθ. 291/2012 γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ. έχει γίνει δεκτό ότι ο εκ του νόμου χαρακτηρισμός των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων ως νηδδ δεν επιβάλλεται από τη φύση της γενικής δραστηριότητάς τους, αλλά αποσκοπεί στη περιέλευση αυτών σε καθεστώς αυξημένης προστασίας και ιδιαίτερης μεταχείρισης, με γνώμονα την καλύτερη ικανοποίηση της ιδιαίτερης αποστολής τους, λαμβάνοντας υπόψη τη θρησκευτική φύση της αποστολής αυτής και τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοδιοίκητη υπόστασή τους. Περαιτέρω, με την προαναφερθείσα γνωμοδότηση επισημαίνεται ότι στο μέτρο που ο κοινός νομοθέτης σπανίως λαμβάνει υπόψη του τις παραμέτρους αυτές όταν νομοθετεί ενιαία για το σύνολο ή ευρύ κύκλο νηδδ, είναι ζήτημα ερμηνείας των σχετικών κανόνων του θετικού δικαίου κατά πόσον αφορούν και εφαρμόζονται και στα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα.

3. Εν όψει των ανωτέρω, στη συγκεκριμένη περίπτωση, μετά τη τελεσιδικία της εισαγγελικής απόφασης που απέρριψε για έλλειψη δικαιοδοσίας την αίτηση του Δημοσίου για λήψη μέτρων κατά του Ιερού Ναού, κρίνοντας ότι ο τελευταίος ως ν.π.δ.δ. δεν μπορεί να θεωρηθεί ιδιώτης κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 22 α. ν. 1539/1938, η σχετική εισαγγελική κρίση δεσμεύει το Δημόσιο ως προς τον συγκεκριμένο Ιερό Ναό και συνεπώς παρέλκει η εξέταση του πρώτου σκέλους του ερωτήματος.

4. Καθόσον αφορά το δεύτερο σκέλος του ερωτήματος, δηλ. ως προς ποιά είναι τα μέτρα που η Διοίκηση ενδείκνυται να λάβει κατά του Ιερού Ναού του ερωτήματος για τη προστασία της αμφισβητούμενης έκτασης, παρατηρείται αρχικά η απουσία προβληματισμού ως προς την ερμηνεία συγκεκριμένης διάταξης νόμου. Περαιτέρω, παρατηρείται η επί μακρό χρονικό διάστημα παρατεινόμενη αδυναμία της Διοίκησης να ολοκληρώσει, αφενός τον έλεγχο του ιδιοκτησιακού καθεστώτος της υπό αμφισβήτηση έκτασης, αφετέρου τον διοικητικό καθορισμό του αιγιαλού, παραλίας και παλαιού αιγιαλού, σε τμήματα των οποίων η Διοίκηση φαίνεται να διαπιστώνει ότι εμπίπτει τουλάχιστον τμήμα της σχετικής έκτασης. Πέραν αυτού, από το δοθέν από την ερωτώσα υπηρεσία ιστορικό δεν προκύπτει με σαφήνεια, τόσο για την έκταση που αποτέλεσε αντικείμενο της εισαγγελικής διαδικασίας του άρθρου 22 α.ν. 1539/38, ούτε για την ευρύτερη έκταση στην οποία αυτή φέρεται να εμπίπτει ως τμήμα της, ο χαρακτήρας τους, αμιγής ή μικτός (π.χ. αγρός, χορτολίβαδο, δάσος, γήπεδο, αιγιαλός κλπ), τόσο κατά τον χρόνο υποβολής του ερωτήματος, όσο και κατά το παρελθόν. Από την αναφορά στο έγγραφο του ερωτήματος, πάντως, των σχετικών με αγροτικά κτήματα διατάξεων του ν. 2148/1952 που επικαλείται ο Ιερός Ναός και του περί αιγιαλού ν.2971/2001, καθώς και περί αποτύπωσης τμήματος της έκτασης ως δημοσίου κτήματος κατά το έτος 1934, σε συνδυασμό με τις όλως συνοπτικές αναφορές της σχετικής εισαγγελικής απόφασης, προφανώς δεν μπορεί να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα όχι μόνο ως προς το χαρακτήρα και τη φύση των αμφισβητούμενων εκτάσεων, αλλά ούτε ως προς τη φύση, το χαρακτήρα και το χρόνο διενέργειας εν γένει πράξεων εκ μέρους του Ιερού Ναού που να αντιβαίνουν σε διατάξεις νόμων. Λαμβανομένου υπόψη του πλήθους των προστατευτικών διατάξεων που αφορούν στη δημόσια περιουσία, υπό την ευρύτερη δυνατή έννοια αυτής (π.χ. νομοθεσία περί δημοσίων κτημάτων, περί δημοσίων δασών, περί

αιγιαλού, λιμενική, εποικιστική, πολεοδομική, περιβαλλοντική, αρχαιολογική κλπ νομοθεσία) καθίσταται σαφές ότι η έλλειψη γνώσης των πραγματικών δεδομένων καθιστά αδύνατη και πάντως ιδιαίτερα επισφαλής οιαδήποτε προσπάθεια υπαγωγής της περίπτωσης του ερωτήματος στο ορθό νομικό πλαίσιο και την υπόδειξη πρόσφορων και αποτελεσματικών μέτρων προστασίας της αμφισβητούμενης έκτασης. Κατά συνέπεια, σε πρώτο στάδιο η Διοίκηση οφείλει, με τη συνεργασία όλων των συναρμοδίων ή καθ' οιονδήποτε τρόπο εμπλεκόμενων υπηρεσιών και φορέων, να προβεί στην άμεση διαπίστωση και ακριβή αποτύπωση της πραγματικής κατάστασης και στην ολοκλήρωση των, κατά περίπτωση, απαιτούμενων διοικητικών ενεργειών ή/και διαδικασιών-συμπεριλαμβανομένων και των απαιτούμενων για τη διερεύνηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος - που θα καθορίσουν τα κατά περίπτωση ενδεικνυόμενα μέτρα προστασίας που πρέπει να ληφθούν. Αυτονόητο είναι ότι, εφόσον συντρέχει περίπτωση (π.χ. κατάληψη κοινοχρήστου πράγματος όπως υφιστάμενος αιγιαλός, αυθαίρετη εκχέρσωση κλπ), είναι δυνατή και επιβεβλημένη η λήψη των προβλεπόμενων από την οικεία νομοθεσία μέτρων και πριν την ολοκλήρωση των σχετικών διοικητικών ερευνών και διαδικασιών. Η, με επίκληση της έλλειψης ανθρώπινων και λοιπών πόρων, αδυναμία ή/και καθυστέρηση της Διοίκησης να προωθήσει ή/και να ολοκληρώσει τις κατά περίπτωση οφειλόμενες διοικητικές έρευνες και διαδικασίες είναι τουλάχιστον αδιάφορη για τη δικαιοσύνη στην οποία πιθανότατα θα αχθούν για επίλυση οι σχετικές διαφορές του Δημοσίου με τον Ιερό Ναό, ενώ εμπεριέχει κίνδυνο αποδυνάμωσης δικαιωμάτων και δημιουργίας μη αναστρέψιμων πραγματικών καταστάσεων.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ-ΑΠΑΝΤΗΣΗ

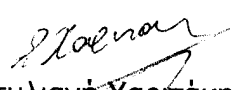
Κατόπιν των προαναλυθέντων, το Α' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδοτεί ομόφωνα επί του τεθέντος ερωτήματος:

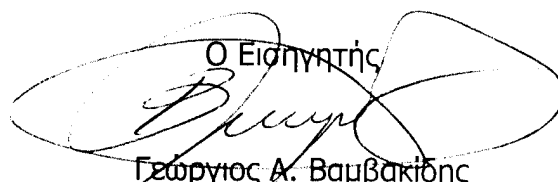
- α.** ότι, επί του μεν πρώτου σκέλους, παρέλκει η απάντηση και
- β.** επί του δευτέρου σκέλους, ότι η Διοίκηση οφείλει, με τη συνεργασία όλων των συναρμοδίων ή καθ' οιονδήποτε τρόπο εμπλεκόμενων υπηρεσιών και φορέων, να προβεί στην άμεση διαπίστωση και ακριβή αποτύπωση της πραγματικής κατάστασης και στην ολοκλήρωση των, κατά περίπτωση, απαιτούμενων διοικητικών ενεργειών ή/και ερευνών ή/και διαδικασιών - συμπεριλαμβανομένων και των απαιτούμενων για τη διερεύνηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος - που θα καθορίσουν τα κατά

περίπτωση ενδεικνυόμενα μέτρα προστασίας που πρέπει να ληφθούν για την έκταση του ερωτήματος. Αυτονόητο είναι ότι, εφόσον συντρέχει περίπτωση (π.χ. κατάληψη κοινοχρήστου πράγματος, όπως υφιστάμενος αιγιαλός, αυθαίρετη εκχέρσωση κλπ), είναι δυνατή και επιβεβλημένη η λήψη των προβλεπόμενων από την οικεία νομοθεσία μέτρων και πριν την ολοκλήρωση των σχετικών διοικητικών ενεργειών, ερευνών και διαδικασιών.-

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 9 -10-2014

Η Προεδρεύουσα

Στυλιανή Χαριτάκη
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Ο Εισηγητής

Γεώργιος Α. Βαμβακίδης
Πάρεδρος ΝΣΚ