



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

**Αριθμός Γνωμοδότησης 32 /2019
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Α΄
Συνεδρίαση της 19ης Φεβρουαρίου 2018**

Σύνθεση :

Πρόεδρος : Ανδρέας Χαρλαύτης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Κωνσταντίνος Κηπουρός, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου Αγγελική Καστανά, Ευσταθία Τσαούση, Βασίλειος Κορκίζογλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Μαρία Βλάσση, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.(γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό πρωτοκόλλου ΔΔΠ Β 0000593 ΕΞ 16.1.2019 του Υπουργείου Οικονομικών , Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας , Γενική Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας και Κοινοφελών Περιουσιών , Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας , Τμήμα Β' .

Περίληψη ερωτήματος : Ερωτάται αν η προστασία των κοινόχρηστων χώρων αιγιαλού, παραλίας και θαλασσίου χώρου στα Κύθηρα και Αντικύθηρα εμπίπτει στην αρμοδιότητα της κατά τόπο αρμόδιας Κτηματικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Οικονομικών, ή ανήκει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα της Επιτροπής Εγχώριας Περιουσίας των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων.

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

Ιστορικό

Στο υποβαλλόμενο ερώτημα και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1.Κατά το άρθρο 84 παρ.1 του ν.1416/1984 η «Εγχώρια Περιουσία των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων» αποτελεί διακοινοτική περιουσία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

Κυθήρων και Αντικυθήρων. Η περιουσία αυτή περιλαμβάνει α)όλες τις εκτάσεις των ως άνω νήσων είτε είναι κοινόχρηστες δασικές ή χορτολιβαδικές είτε αγροτικά ή αστικά ή άλλης κατηγορίας ακίνητα, που δεν ανήκουν σε ιδιώτες ή, βάσει νόμιμων τίτλων κτήσης κυριότητας, στο δημόσιο, σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου ή σε κα' ιδίαν κοινότητες, β)την κινητή και ακίνητη περιουσία συγκεκριμένων ιερών προσκυνημάτων και γ)τις νησίδες που βρίσκονται γύρω από τα Κύθηρα. Η διαχείριση της περιουσίας αυτής ανήκει αποκλειστικά στην Επιτροπή Εγχώριας Περιουσίας, που αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και υπόκειται στην εποπτεία του κράτους, που υπόκεινται και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης του νησιού.

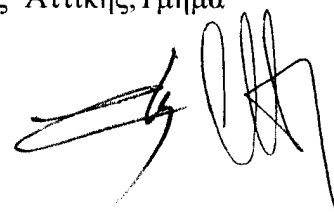
Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ'), γνωμοδότησε με τη με αριθμό 336/2000 γνωμοδότησή του επί του με αριθμό 1062202/4185/ /23-10-1998 ερωτήματος της Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών (Τμήμα Αιγιαλού – Παραλίας) , ότι ο αιγιαλός στα Κύθηρα και Αντικύθηρα ήταν ανέκαθεν κοινόχρηστο δημόσιο κτήμα που ανήκε , κατά το άρθρο 423 του Ιονίου Πολιτικού Κώδικα και τα άρθρα 967-968 Α.Κ., στο Δημόσιο και όχι στην "επιχώριο" περιουσία των παραπάνω νησιών . Η Γνωμοδότηση έγινε αρμοδίως αποδεκτή.

Στη συνέχεια, με τις διατάξεις του άρθρου 16 παρ. 7α' του ν. 2946/2001 ορίστηκε ότι κατά την αληθή έννοια της περίπτωσης α' της παρ. 1 του άρθρου 84 του ν. 1416/1984, ως "κοινόχρηστες εκτάσεις ", υπαγόμενες στην Εγχώρια Περιουσία των Νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων νοούνται τα κοινόχρηστα, όπως ειδικότερα ορίζονται στο άρθρο 967 του Αστικού Κώδικα.

Η Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας, Τμήμα Α' του Υπουργείου Οικονομικών στο με αριθμό πρωτοκόλλου 1007599/821/B0010/13-3-2002 έγγραφό της προς την Κτηματική Υπηρεσία Πειραιά, Τμήμα Αιγιαλού, δέχεται ότι οι αιγιαλοί των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων υπάγονται στην Εγχώρια Περιουσία και δεν είναι δυνατή η από μέρους της Κτηματικής Υπηρεσίας Πειραιά λήψη μέτρων προστασίας .

Το Τμήμα αιγιαλού και παραλίας της Περιφερειακής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας Αττικής με το με αριθμό πρωτοκόλλου 3783/884/11.4.2016 έγγραφό του προς το Αυτοτελές Τμήμα Νομοθετικού Έργου & Δικαστικών Ενεργειών της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας και Κοινωφελών Περιουσιών αιτήθηκε την παροχή διευκρινίσεων επί της αρμοδιότητάς του, σε περίπτωση ύπαρξης αυθαίρετων κατασκευών εντός της ζώνης αιγιαλού και κοινόχρηστης παραλίας των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων.

Οι ιδιώτες Ι.Β.Β.Π. και Ι.Ζ με τις με αριθμό 2640/681/17.3.2017 και 2729/713/21.3.2017 αιτήσεις τους στην Κτηματική Υπηρεσία Πειραιά, Νήσων και Δυτικής Αττικής, Τμήμα



Αιγιαλού και Παραλίας αιτήθηκαν τη λήψη μέτρων προστασίας και αποκατάστασης του φυσικού περιβάλλοντος στη ζώνη αιγιαλού και παραλίας της «Φυρής Άμμου» Αγίας Πελαγίας Κυθήρων, από εργασίες διάνοιξης και διαμόρφωσης παραλιακής οδού, που πραγματοποιήθηκαν χωρίς άδεια μέσα στη ζώνη αιγιαλού και παραλίας.

Η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» με το με αριθμό πρωτοκόλλου 229644/50116/2017 έγγραφο προς την Περιφερειακή Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας Αττικής εξέφρασε τη γνώμη ότι οι διατάξεις (αρμοδιότητες) του άρθρου 27 του ν.2971/2001 εξακολουθούν να ασκούνται από τις αρμόδιες Κτηματικές Υπηρεσίες .

Τέλος, η Κτηματική Υπηρεσία Πειραιά, Νήσων και Δυτικής Αττικής με το με αριθμό πρωτοκόλλου 15165/2018 έγγραφό της, προς τη Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας, αιτήθηκε την παροχή οδηγιών για τις αρμοδιότητές της επί αυθαίρετων κατασκευών, εντός της ζώνης αιγιαλού και κοινόχρηστης παραλίας των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων.

Νομοθετικό πλαίσιο

2. Στο άρθρο 24 παρ.1 και 2 του Συντάγματος ορίζονται τα εξής:« 1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων.

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....».

3. Στο άρθρο 115 του πδ της 11/12 Νοεμ. 1929 Περί διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων(Α' 399), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει ορίζονται τα εξής:« Εις βάρος των οπωσδήποτε άνευ συμβατικής σχέσεως καρπουμένων ή ποιουμένων χρήσιν δημοσίων κτημάτων ή τοιούτων ών την νομήν ή την χρήσιν έχει διά συμβάσεως οιασδήποτε το Δημόσιον ή η Δ.Δ.Κ. βεβαιούται αποζημίωσις δι' ό χρονικόν διάστημα εποιήσαντο χρήσιν....».

4. Στα άρθρα 966, 967, 968 και 970 του Α.Κ. ορίζονται τα εξής:« Άρθρο 966 Πράγματα εκτός συναλλαγής είναι τα κοινά σε όλους, τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα στην εξυπηρέτηση δημόσιων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών. Άρθρο 967 Πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους. Άρθρο 968 Τα κοινόχρηστα πράγματα, εφόσον δεν ανήκουν σε δήμο ή κοινότητα, ή ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, ανήκουν στο δημόσιο. Άρθρο 970 Σε

Κοινόχρηστα πράγματα μπορούν να αποκτηθούν με παραχώρηση της αρχής κατά τους όρους του νόμου ιδιαίτερα ιδιωτικά δικαιώματα εφόσον με τα δικαιώματα αυτά εξυπηρετείται ή δεν αναιρείται η κοινή χρήση. ».

5. Στα άρθρα 5 και 51 του ΕισΝΑΚ, όπως μεταγλωττίστηκε στη δημοτική με το π.δ. 456 της 17/24 Οκτ.1984(Α' 164) ορίζονται τα εξής:« Άρθρο 5 Με την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα καταργούνται ειδικότερα:1..... 2.Ο Ιόνιος Αστικός Κώδικας και οι νόμοι που τον τροποποιούν.... Άρθρο 51 Η απόκτηση κυριότητας ή άλλου εμπράγματος δικαιώματος πριν από την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα κρίνεται κατά το δίκαιο που ίσχυε όταν έγιναν τα πραγματικά γεγονότα για την απόκτησή τους ».

6.Στο άρθρο 2 παρ. 1 του α.ν. 263 της 22/23.1.1968. Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων περί δημοσίων κτημάτων (Α' 12)ορίζονται τα εξής:«1. Κατά του αυτογνωμόνως επιλαμβανομένου οιοδήποτε δημοσίου κτήματος συντάσσεται παρά του αρμοδίου Οικονομικού Εφόρου Πρωτόκολλον διοικητικής αποβολής, κοινοποιούμενον προς τον καθ' ού απευθύνεται. ».

7. Στο άρθρο 84 του ν.1416/1984 Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της Δημοτικής και Κοινοτικής νομοθεσίας κλπ (Α' 18) ορίζονται τα εξής:« 1. Η "εγχώρια περιουσία των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων" αποτελεί διακοινοτική περιουσία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης των Κυθήρων και Αντικυθήρων. Η περιουσία αυτή περιλαμβάνει: α) Όλες τις εκτάσεις των νησιών είτε είναι κοινόχρηστες δασικές ή χορτολιβαδικές είτε αγροτικά ή αστικά ή άλλης κατηγορίας ακίνητα, που δεν ανήκουν σε ιδιώτες ή βάσει νόμιμων τίτλων κτήσης κυριότητας στο δημόσιο, σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου ή σε κατ'ιδίαν κοινότητες. β) Την κινητή και ακίνητη περιουσία των ιερών προσκυνημάτων της Παναγίας της Μυρτιδιώτισσας, της Αγίας Μόνης και του Αγίου Ιωάννου του "εν κρημνώ" και των ανηκόντων σ' αυτά παρεκκλησίων και γ) Τις νησίδες που βρίσκονται γύρω από τα Κύθηρα.

2. Η διαχείριση της περιουσίας της προηγούμενης παραγράφου ανήκει αποκλειστικά στην "Επιτροπή Εγχώριας Περιουσίας", που αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με έδρα την Κοινότητα Κυθήρων και υπόκειται στην εποπτεία του κράτους, που υπόκεινται και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης του νησιού.

3. Η επιτροπή όσον αφορά τη διαχείριση της "εγχώριας περιουσίας" έχει, χωρίς εξαίρεση, όλες τις αρμοδιότητες, δικαιώματα και υποχρεώσεις που έχουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης για τη διαχείριση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας, καθώς και όλα τα δικαιώματα, δυνατότητες και απαλλαγές που παρέχει η νομοθεσία στους οργανισμούς αυτούς. Έχει επίσης όλα τα μέσα έννομης προστασίας της "εγχώριας περιουσίας" που έχει το δημόσιο

και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης για την προστασία των δημόσιων, δημοτικών και κοινοτικών κτημάτων.

4. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται εφάπαξ με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, ρυθμίζονται: α..... »

8. Κατ' εξουσιοδότηση της ως άνω παραγράφου 4 του άρθρου 84 του ν. 1416/1984 εκδόθηκε το π.δ. 272/1985 (Α' 101) στα άρθρα 1, 2, 3, 10 και 16 του οποίου όπως ισχύουν, ορίζονται τα εξής :« Άρθρο 1 Σκοπός του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία " Επιτροπή Εγχώριας Περιουσίας " είναι η διαχείριση της εγχώριας περιουσίας των νήσων Κύθηρα και Αντικύθηρα όπως αυτή προσδιορίζεται ειδικότερα στο άρθρο 84 παρ. 1 του Ν. 1416/1984.

Άρθρο 2 1. Όργανα του νομικού προσώπου της "Επιτροπής Εγχώριας Περιουσίας" είναι η Επιτροπή και ο Πρόεδρος. Η Επιτροπή είναι πενταμελής και αποτελείται από τον Πρόεδρο και τέσσερα μέλη. 2. Η θητεία του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής είναι αντίστοιχη με τη θητεία των Δημάρχων και των μελών των δημοτικών συμβουλίων και λήγει σε κάθε περίπτωση με την εγκατάσταση των νέων μελών της Επιτροπής».

Άρθρο 3 1. Η Επιτροπή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες :

Αποφασίζει για ό,τι αφορά στη διοίκηση και διαχείριση της εγχώριας περιουσίας των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων, που προσδιορίζεται από το άρθρο 84 παρ. 1 του ν. 1416/1984, σύμφωνα με τις διατάξεις του διατάγματος αυτού και του άρθρου 84 παρ. 2 κ.ε. του ν. 1416/1984, καθώς και τις διατάξεις που ρυθμίζουν τη διοίκηση και διαχείριση της δημοτικής περιουσίας. Ειδικότερα η Επιτροπή :

α) Αποφασίζει για τη μίσθωση, παραχώρηση χρήσης, πώληση, ανταλλαγή ή δωρεά κινητών και ακινήτων της περιουσίας αυτής, καθώς και για την αγορά ή εκμίσθωση κινητών και ακινήτων που ανήκουν σε τρίτους με ανάλογη εφαρμογή των αντιστοίχων διατάξεων της περί δήμων νομοθεσίας.

β) Αποφασίζει για την περιέλευση του συνόλου της εγχώριας περιουσίας στο Δήμο Κυθήρων, καθώς και για τη μεταβίβαση ή την παραχώρηση χρήσης ακινήτου σε αυτόν σύμφωνα με το άρθρο 17 του διατάγματος αυτού.

γ) Ασκει κάθε άλλη αρμοδιότητα, που δεν ανατίθεται ρητά με το διάταγμα αυτό σε άλλο όργανο.

2. Εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά στο διάταγμα αυτό, η Επιτροπή έχει, για ό,τι αφορά στη διαχείριση και τη διοίκηση της εγχώριας περιουσίας, τις αρμοδιότητες δημοτικού συμβουλίου.

Άρθρο 10 1. Πόροι της Επιτροπής Εγχώριας Περιουσίας είναι Α)Τα έσοδα της εγχώριας περιουσίας Β)Ε)Έσοδα από την εκποίηση κινητών ή ακινήτων της εγχώριας περιουσίας.

2. Οι πόροι και τα περιουσιακά στοιχεία κινητά ή ακίνητα που περιέρχονται στην Επιτροπή Εγχώριας Περιουσίας αποτελούν "δημοτική" περιουσία κατά την έννοια του άρθρου 84 παρ. 1 του Ν.1416/84 και υπόκεινται στη διοίκηση και διαχείριση σύμφωνα με τις διατάξεις του διατάγματος αυτού.

Άρθρο 16 1. Η διοίκηση και διαχείριση της εγχώριας περιουσίας ασκείται σύμφωνα με το άρθρο 84 παρ. 2 εδ 1 και παρ. 3 του Ν.1416/1984. Κάθε δικαιοπραξία που αφορά τη διαχείριση της εγχώριας περιουσίας και γενικά κάθε πράξη διοίκησης και διαχείρισής της υπόκειται εκτός από τους όρους του διατάγματος αυτού και στους όρους και τη διαδικασία των δικαιοπραξιών και πράξεων διαχείρισης που ορίζει ο νόμος για τη διοίκηση και διαχείριση περιουσίας των Δήμων

2. Το νομικό πρόσωπο "Επιτροπή Εγχώριας Περιουσίας Κυθήρων και Αντικυθήρων" λογίζεται ότι ενεργεί για δικό του λογαριασμό και όχι ως αντιπρόσωπος και για λογαριασμό του Δήμου Κυθήρων, που δεν έχει καμιά ευθύνη απέναντι τρίτων για τις πράξεις των οργάνων του».

9. Στο άρθρο 16 παρ. 7α' του ν. 2946/2001 Υπαίθρια Διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις (Α' 208), ορίζονται τα εξής : «7α. κατά την αληθή έννοια της περίπτωσης α' της παρ. 1 του άρθρου 84 του Ν. 1416/1984 (ΦΕΚ 18Α), υπό τον όρο "κοινόχρηστες εκτάσεις", που υπάγονται στην "εγχώρια περιουσία των Νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων", νοούνται τα κοινόχρηστα πράγματα, όπως ειδικότερα ορίζονται στο άρθρο 967 του Αστικού Κώδικα».

10. Στα άρθρα 2, 27, 29 και 34 του ν. 2971/2001 Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις (Α' 285), ορίζονται τα εξής :

«Άρθρο 2 1. Ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται.

2. Η προστασία του οικοσυστήματος των ζωνών αυτών είναι ευθύνη του Κράτους.

3. Ο κύριος προορισμός των ζωνών αυτών είναι η ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση προς αυτές. Κατ' εξαίρεση ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη μπορούν να χρησιμεύσουν για κοινωφελείς περιβαλλοντικούς και πολιτιστικούς σκοπούς και για απλή χρήση της παραγράφου 1 του άρθρου 13, καθώς επίσης και για την εξυπηρέτηση υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

4. Στον αιγιαλό, την παραλία, την όχθη και την παρόχθια ζώνη δεν επιτρέπεται η κατασκευή κτισμάτων και εν γένει κατασκευασμάτων, παρά μόνο για την επιδίωξη των σκοπών, που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο.....

Άρθρο 27 1. Οι διατάξεις για την προστασία των δημοσίων κτημάτων, όπως ισχύουν κάθε φορά, έχουν εφαρμογή και στους χώρους της θαλάσσιας ζώνης λιμένα.

2. Τα πάσης φύσεως κτίσματα και εν γένει κατασκευάσματα, τα οποία έχουν ανεγερθεί ή θα ανεγερθούν χωρίς άδεια στον αιγιαλό ή την παραλία, μετά τον καθορισμό και τη συντέλεση των απαλλοτριώσεων των άρθρων 7 και 10 κατεδαφίζονται, ανεξάρτητα από το χρόνο ανέγερσής τους ή αν κατοικούνται ή άλλως πως χρησιμοποιούνται. Εξαιρούνται κτίσματα και κατασκευάσματα που τελούν υπό την προστασία του Υπουργείου Πολιτισμού. Προς τούτο ο προϊστάμενος της αρμόδιας Κτηματικής Υπηρεσίας εκδίδει πρωτόκολλο κατεδάφισης, το οποίο κοινοποιεί, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2717/1999 "Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας", σε εκείνον που έχει ανεγείρει αυθαιρέτως, ο οποίος οφείλει εντός τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίηση να κατεδαφίσει τα κτίσματα και να άρει τα πάσης φύσεως κατασκευάσματα από τον αιγιαλό ή την παραλία.....6.....

Άρθρο 29 1. Όποιος χωρίς άδεια ή με υπέρβαση αυτής ή με άδεια που εκδίδεται κατά παράβαση του νόμου αυτού επιφέρει στον αιγιαλό, την παραλία, τη θάλασσα, τον πυθμένα, τη Ζώνη λιμένα, τη μεγάλη λίμνη, πλεύσιμο ποταμό, όχθη ή παρόχθια ζώνη μεγάλης λίμνης ή πλεύσιμου ποταμού οποιαδήποτε μεταβολή με την κατασκευή, τροποποίηση ή καταστροφή έργων ή του εδάφους ή του πυθμένα με τη λήψη χώματος, λίθων ή άμμου ή με οποιονδήποτε άλλον τρόπο, ανεξάρτητα αν με τον τρόπο αυτόν επήλθε ζημιά σε οποιονδήποτε, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους και με τα πρόστιμα που επιβάλλονται διοικητικά σύμφωνα με την παράγραφο 23 του άρθρου 3 του Ν. 2242/1994, που εφαρμόζεται κατά τα λοιπά. Τα πρόστιμα του προηγούμενου εδαφίου επιβάλλονται, όσον αφορά τις όχθες μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών, από την αρμόδια κατά τόπο Κτηματική Υπηρεσία.

2. Με την ποινή της προηγούμενης παραγράφου τιμωρούνται και όσοι υπάλληλοι εκδίδουν άδεια κατά παράβαση των διατάξεων του παρόντος νόμου.....

Άρθρο 34 1. Δεν θίγονται από τον παρόντα νόμο οι διατάξεις του Α.Ν. 376/1936(ΦΕΚ 546 Α'), τα άρθρα 24 έως και 32 του Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101 Α'), καθώς και όλες οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, την εξυπηρέτηση της εθνικής άμυνας και της ασφάλειας της Χώρας.

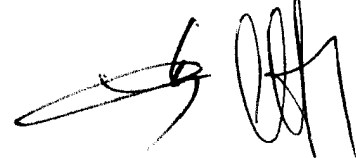
2. Εξακολουθούν να διέπονται από τις ισχύουσες μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού διατάξεις, οι εκκρεμείς υποθέσεις που αφορούν τον καθορισμό αιγιαλού και παραλίας, καθώς και συναφή θέματα.

3. Από την έναρξη ισχύος αυτού του νόμου καταργούνται ο Α.Ν. 2344/1940, το άρθρο 60 του Π.Δ. 11/12.11.1929 (ΦΕΚ 399 Α') "Περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων" και η υπ' αριθμ. 1032058/1555/0010/ΠΟΑ 1147/30.5.1989 εγκύκλιος διαταγή του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία κυρώθηκε με το Ν. 1882/1990 (ΦΕΚ 43 Α'). Διατηρείται η ειδική νομοθεσία για το καθεστώς του Αγίου Όρους, όπως αυτό καθορίζεται από το άρθρο 105 του Συντάγματος, τον

καταστατικό χάρτη του Αγίου Όρους και το κυρωτικό αυτού Ν.Δ. της 10/16.9.1926. Τροποποιείται το άρθρο 100 του Π.Δ. 284/1988 (ΦΕΚ 128 Α') ως προς την Επιτροπή καθορισμού των ορίων αιγιαλού, παραλίας και παλαιού αιγιαλού.

4. Παραμένουν σε ισχύ: α) τα άρθρα 3 και 14 του Ν. 2730/1999 (ΦΕΚ 130Α'), όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν σήμερα, β) ο Ν. 2160/1993 (ΦΕΚ118Α') εκτός της παραγράφου 21 του άρθρου 6 του νόμου αυτού που καταργείται και γ) οι ειδικές διατάξεις περί αιγιαλού, παραλίας,θάλασσας, λιμένων και αλιείας. 5... ..».

11.Στα άρθρα 5,6 ,9 και 11 και 20 του Πρωτοκόλλου που υπογράφηκε στη Μαδρίτη την 21.1.2008, με ισχύ από 4.3. 2011 για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου, στο οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση προσχώρησε με τη με αριθμό 2009/89/ΕΚ απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (L 34/17) και το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διεθνούς σύμβασης για την προστασία του θαλασσιού περιβάλλοντος και των παρακτίων περιοχών της Μεσογείου, δηλαδή της διεθνούς σύμβασης της Βαρκελώνης, όπως έχει πλέον μετονομασθεί, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 855/1978 (Α' 235), ενώ σε αυτήν έχουν προσχωρήσει και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, δυνάμει της υπ' αριθμ. 77/585/ΕΟΚ απόφασης του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,(L240), ορίζονται: « Άρθρο 1 «ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών», η δυναμική διαδικασία με σκοπό την αειφόρο διαχείριση και χρήση των παράκτιων ζωνών, κατά την οποία λαμβάνονται ταυτόχρονα υπόψη η ευπαθής φύση των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, η ποικιλομορφία των δραστηριοτήτων και χρήσεων, οι αλληλεπιδράσεις τους, ο θαλάσσιος προσανατολισμός ορισμένων δραστηριοτήτων και χρήσεων και ο αντίκτυπός τους στο θαλάσσιο και το χερσαίο τμήμα,Άρθρο 5 α) η διευκόλυνση της αειφόρου ανάπτυξης των παράκτιων ζωνών μέσω του ορθολογικού σχεδιασμού των δραστηριοτήτων, εξασφαλίζοντας ότι η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη συνάδει με το περιβάλλον και τα τοπία, β) η διατήρηση των παράκτιων ζωνών προς όφελος των σημερινών και μελλοντικών γενεών, γ) η εξασφάλιση της αειφόρου εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων, ιδίως όσον αφορά τα ύδατα, δ) η διατήρηση της ακεραιότητας των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, καθώς και της γεωμορφολογίας των παράκτιων ζωνών, ε) η αποτροπή ή/και μείωση των επιδράσεων των φυσικών κινδύνων και ειδικότερα της αλλαγής του κλίματος, που μπορούν να προκληθούν από φυσικές αιτίες ή ανθρωπογενείς δραστηριότητες, στ) η επίτευξη συνοχής μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών πρωτοβουλιών και μεταξύ όλων των αποφάσεων που λαμβάνονται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, οι οποίες επηρεάζουν τη χρήση των παράκτιων ζωνών.....Άρθρο 6Κατά την εφαρμογή του παρόντος πρωτοκόλλου, τα συμβαλλόμενα μέρη



ακολουθούν τις εξής αρχές όσον αφορά την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών:

α) ... β) όλα τα στοιχεία σχετικά με τα υδρολογικά, γεωμορφολογικά, κλιματολογικά, οικολογικά, κοινωνικοοικονομικά και πολιτιστικά συστήματα λαμβάνονται υπόψη με ολοκληρωμένο τρόπο, ώστε να μην σημειώνεται υπέρβαση της φέρουσας ικανότητας των παράκτιων ζωνών και να προλαμβάνονται οι αρνητικές επιπτώσεις λόγω φυσικών καταστροφών και ανάπτυξης. γ) κατά το σχεδιασμό και τη διαχείριση των παράκτιων ζωνών εφαρμόζεται προσέγγιση βασιζόμενη στα οικοσυστήματα, ώστε να εξασφαλίζεται η αειφόρος ανάπτυξή τους. δ) διασφαλίζεται η κατάλληλη διακυβέρνηση, η οποία επιτρέπει στους τοπικούς πληθυσμούς και τα μέλη της κοινωνίας των πολιτών που αφορά η εξέλιξη των παράκτιων ζωνών επαρκή και έγκαιρη συμμετοχή τους σε μια διαφανή διαδικασία λήψης αποφάσεων. ε) ... ι) αποτρέπονται οι ζημιές στο παράκτιο περιβάλλον και, εφόσον προκληθούν, λαμβάνονται κατάλληλα μέτρα αποκατάστασης. Άρθρο 9 (οικονομικές δραστηριότητες) τα συμβαλλόμενα μέρη α) αποδίδουν δέουσα προσοχή στις οικονομικές δραστηριότητες που απαιτούν την άμεση εγγύτητα με τη θάλασσα, β) εξασφαλίζουν ότι στις διάφορες οικονομικές δραστηριότητες ελαχιστοποιείται η χρήση των φυσικών πόρων και λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες των μελλοντικών γενεών, γ) εξασφαλίζουν την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων και περιβαλλοντικά ορθή διαχείριση των αποβλήτων, δ) διασφαλίζουν ότι η παράκτια και η θαλάσσια οικονομία είναι προσαρμοσμένες στην ευπαθή φύση των παράκτιων ζωνών και ότι οι πόροι της θάλασσας προστατεύονται από τη ρύπανση». Άρθρο 11: «1. Τα συμβαλλόμενα μέρη, αναγνωρίζοντας την ειδική αισθητική, φυσική και πολιτιστική αξία των παράκτιων τοπίων, ανεξαρτήτως της ταξινόμησής τους ως προστατευόμενων ζωνών, θεσπίζουν μέτρα για να εξασφαλίσουν την προστασία των παράκτιων τοπίων μέσω νομοθετικών πράξεων, σχεδιασμού και διαχείρισης. 2. ...». Άρθρο 20 «1. Με σκοπό την προώθηση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών, τη μείωση των οικονομικών πιέσεων, τη διατήρηση ανοικτών περιοχών και τη διευκόλυνση της δημόσιας πρόσβασης στη θάλασσα και κατά μήκος της ακτής, τα συμβαλλόμενα μέρη θεσπίζουν κατάλληλα χωροταξικά μέσα και μέτρα, συμπεριλαμβανόμενης της διαδικασίας του χωροταξικού σχεδιασμού. 2. Για το σκοπό αυτό, και προκειμένου να διασφαλιστεί η αειφόρος διαχείριση της δημόσιας και ιδιωτικής γης των παράκτιων περιοχών, τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν μεταξύ άλλων να θεσπίσουν μηχανισμούς για την αγορά, την εκχώρηση, τη δωρεά ή τη μεταφορά εδαφών στο δημόσιο και να επιβάλουν δουλείες στις ιδιοκτησίες».

12. Στα άρθρο 74 παρ.1, 78 παρ. 1,6 και 7(β) του π.δ. 142/2017 *Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών* (Α'181) ,όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο με το άρθρο 127 παρ.3ε' του ν.4549/2018 (Α'105) ορίζονται τα ακόλουθα:« Άρθρο 74 1. Οι στρατηγικοί σκοποί της

Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας και Κοινοφελών Περιουσιών, οι οποίοι υλοποιούνται δια των υπαγόμενων σε αυτή Υπηρεσιών, είναι οι ακόλουθοι:

(α) Η αποκάλυψη, η συστηματική καταγραφή και η διαρκής και αποτελεσματική προστασία της Δημόσιας Περιουσίας.

(β) Η αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας (γ)

(δ) Η αύξηση των εσόδων, μέσω της ορθολογικότερης και αποτελεσματικότερης προστασίας, διαχείρισης και αξιοποίησης της Δημόσιας Περιουσίας. (ε)

(η) Η συμμόρφωση της χώρας με τα διεθνή πρότυπα και η τήρηση των διεθνών δεσμεύσεών της.

Άρθρο 78 1. Οι επιχειρησιακοί στόχοι των Κτηματικών Υπηρεσιών είναι οι ακόλουθοι:

(α) Η ταχύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεων δημόσιας περιουσίας και η διευθέτησή τους σε τοπικό επίπεδο

(β) Η αποτελεσματικότερη καταγραφή και προστασία της Δημόσιας Περιουσίας

(γ) Η αποτελεσματικότερη αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας.

6. Οι Κτηματικές Υπηρεσίες επιπέδου Διεύθυνσης / Τμήματος, έχουν τις ακόλουθες γενικές αρμοδιότητες: α) Συστηματική ενημέρωση των χωρικών, περιγραφικών και λοιπών πληροφοριών του ψηφιακού μητρώου. β) Αποστολή απόψεων ενώπιον των αρμοδίων Δικαστηρίων ή του Νομικού Συμβουλίου επί υποθέσεων που χειρίζεται η Υπηρεσία, καθώς και η κατάθεση μαρτύρων ενώπιον των ανακριτικών και διοικητικών αρχών.....

7. Οι ειδικότερες αρμοδιότητες των Κτηματικών Υπηρεσιών επιπέδου Διεύθυνσης κατανέμονται στα Τμήματά τους ως ακολούθως:

(β) Τμήμα Β - Αιγιαλού και Παραλίας

(αα) Κάθε ενέργεια για την προστασία, διαχείριση και αξιοποίηση της κοινόχρηστης περιουσίας, αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, συμπεριλαμβανομένης της λήψης όλων των προβλεπόμενων από την κείμενη νομοθεσία μέτρων.

(ββ) Κάθε ενέργεια για την υλοποίηση της καθοριζόμενης, από την κείμενη νομοθεσία, διαδικασίας διοικητικού καθορισμού αιγιαλού, παραλίας, παλαιού αιγιαλού, καθώς επίσης όχθης, παρόχθιας ζώνης και παλαιάς όχθης πλευσίμων ποταμών και μεγάλων λιμνών.

(γγ) Ο έλεγχος των προϋποθέσεων, η συγκέντρωση των απαιτούμενων στοιχείων και η εισήγηση προς την αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση για την έκδοση αποφάσεων παραχώρησης αιγιαλού κ.λπ., καθώς και η παρακολούθηση τήρησης των όρων των εκδιδόμενων αποφάσεων...».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

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

13. Με τη συνθήκη των Παρισίων του 1815, η Επτάνησος αναγνωρίσθηκε ως ελεύθερο και ανεξάρτητο κράτος καλούμενο «Ηνωμένον Κράτος των Ιονίων Νήσων» και περιήλθε υπό την προστασία του Βρετανικού Στέμματος. Το νέο αυτό κράτος είχε Γενική Διοίκηση, με έδρα την Κέρκυρα και τοπικές κυβερνήσεις, με επικεφαλής «επάρχους» και «επαρχιακά συμβούλια». Καθεμία νήσος αποτελούσε αυτοτελή μονάδα ομοσπονδιακού κράτους, η δε δημόσια περιουσία ανήκε κατά κυριότητα σε κάθε μία νήσο ξεχωριστά, διοικούμενη από τους επιτόπιους άρχοντες, με υποχρέωση εισφοράς μέρους από τα αντίστοιχα εισοδήματα στο Γενικό Ταμείο της Ιονίου Πολιτείας. Η περιουσία αυτή της καθεμίας νήσου ονομαζόταν «επιχώριος» ή «εγχώριος» περιουσία. (Σύνταγμα του Ηνωμένου Κράτους των Ιονίων Νήσων του έτους 1817, η από 11/8/1834 ΚΣΤ' «Πράξις της Γερουσίας»). Η «Εγχώριος Περιουσία» αναγνωρίσθηκε και διατηρήθηκε με τις διατάξεις των άρθρων 10,11,13 και 14 του Νόμου ΡΝ/1866 του Ελληνικού Κράτους «Περί εισαγωγής εν Επτανήσω της εν τω λοιπώ Βασιλείω ισχύουσας νομοθεσίας», που ψηφίσθηκε μετά την ένωση της Επτανήσου με την Ελλάδα.

14. Με το άρθρο 84 του ν. 1416/1984 η Εγχώρια Περιουσία των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων ορίστηκε ότι αποτελεί διακοινοτική περιουσία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης των Κυθήρων και Αντικυθήρων¹. Η περιουσία αυτή περιλαμβάνει α)όλες τις εκτάσεις των ως άνω νήσων είτε είναι κοινόχρηστες δασικές ή χορτολιβαδικές είτε αγροτικά

¹ Στην αιτιολογική έκθεση του ως άνω ν 1416/84 αναφέρεται ότι <<. Με τη συνθήκη της Βιέννης του 1815 και στη συνέχεια με το πατροπαράδοτο δικαιο στα Ιόνια νησιά, τα μη ιδιωτικά ακίνητα που ονομάζονταν «επιχώριος» ή «εγχώριος περιουσία» ανήκαν στη διοίκηση κάθε νησιού και όχι στην κυριότητα του κεντρικού κράτους. Το ιδιοκτησιακό αυτό καθεστώς διατηρήθηκε και μετά την ένωση της Επτανήσου με το ν. ΡΜ/1866 «περί εισαγωγής εν Επτανήσω της εν τω λοιπώ Βασιλείω ισχύουσας Νομοθεσίας»Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του νόμου, η «επιχώριος περιουσία» αποτέλεσε «εξ αδιαιρέτου» ιδιοκτησία των τότε οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των δήμων, κάθε νησιού. Συγχρόνως, η αποκλειστική διαχείριση αυτής της περιουσίας ανατέθηκε σε επιτροπή αντιπροσώπων των δήμων, η οποία διένεμε τα έσοδα στους δήμους (και αργότερα στις κοινότητες). Αργότερα, οι «εγχώριες περιουσίες» των μεγαλύτερων νησιών, κατά το σημαντικότερο μέρος, διανεμήθηκε στους δήμους κάθε νησιού με ειδικούς νόμους. Στα μικρότερα νησιά, όπως στα Κύθηρα, στους Παξούς και στην Ιθάκη, δεν έγινε μέχρι σήμερα διανομή των μη ιδιωτικών ακινήτων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά παρέμεινε ως διακοινοτική περιουσία.Στους Παξούς, όμως, και στην Ιθάκη ο θεσμός της Επιτροπής Εγχωρίου Περιουσίας έχει ατονήσει γιατί δεν υπάρχουν βοσκήσιμοι τόποι.

Αυτό δεν συνέβη στα Κύθηρα, όπου εξακολουθεί να υπάρχει η «Επιτροπή Εγχωρίου Περιουσίας», η οποία διαχειρίζεται τη διακοινοτική περιουσία, για λογαριασμό των κοινοτήτων του νησιού.Ο τρόπος της διαχείρισης και η σύνθεση της επιτροπής δεν είναι ο ενδεδειγμένος γιατί δημιουργεί μεγάλα εμπόδια στην αξιοποίηση και την εκμετάλλευση της περιουσίας υπέρ των κοινοτήτων και κυρίως γιατί εμποδίζει την καταγραφή και προστασία της.

Με τις προτεινόμενες διατάξεις, χωρίς να μεταβάλλεται το ισχύον ιδιοκτησιακό καθεστώς, διασαφηνίζεται και εκσυγχρονίζεται σύμφωνα με τα σημερινά δεδομένα της τοπικής αυτοδιοίκησης, η διαχείριση της διακοινοτικής περιουσίας της νήσου Κυθήρων».

ή αστικά ή άλλης κατηγορίας ακίνητα, που δεν ανήκουν σε ιδιώτες ή, βάσει νόμιμων τίτλων κτήσης κυριότητας, στο δημόσιο, σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου ή σε κατ' ιδίαν κοινότητες, β) την κινητή και ακίνητη περιουσία συγκεκριμένων ιερών προσκυνημάτων και γ) τις νησίδες που βρίσκονται γύρω από τα Κύθηρα. Στη συνέχεια, με τη διάταξη του άρθρου 16 παρ. 7α' του ν. 2946/2001 ερμηνεύθηκε ότι κατά την αληθή έννοια της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 84 του ν. 1416/1984, ως "κοινόχρηστες εκτάσεις", υπαγόμενες στην Εγγώρια Περιουσία των Νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων, νοούνται τα κοινόχρηστα, όπως ειδικότερα ορίζονται στο άρθρο 967 του Αστικού Κώδικα.

15. Τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 967 του Αστικού Κώδικα, και του άρθρου 2 του ν. 2971/2001, περιλαμβάνονται και ο αιγιαλός και η παραλία, ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους.² Ο αιγιαλός και η παραλία ως κοινόχρηστα πράγματα κείνται εκτός συναλλαγής σύμφωνα με το άρθρο 966 ΑΚ³. Με το άρθρο δε 970 του Αστικού Κώδικα τίθεται ο βασικός κανόνας του δημοσίου δικαίου, σύμφωνα με τον οποίο η, επί τη βάσει των κατ' ιδίαν διατάξεων, παραχώρηση από την διοικητική αρχή σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιαίτερων δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα, είναι νόμιμη μόνον μεμονωμένα και κατά περίπτωση, ύστερα από εξατομικευμένη κρίση της Διοικήσεως και εφόσον, και μετά την παραχώρηση των εν λόγω δικαιωμάτων εξακολουθεί να εξυπηρετείται ή τουλάχιστον να μην αναιρείται η κατά τον προορισμό του πράγματος κοινή χρήση αυτού⁴ και να διέπεται από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που εξασφαλίζει τον έλεγχο της εκ μέρους του Δημοσίου (ΣΤΕ Ολ. 1129/2016). Ο αιγιαλός ανήκει κατά νομική επιταγή στο Δημόσιο⁵.

16. Σύμφωνα με το άρθρο 51 του ΕισΝΑΚ, η απόκτηση κυριότητας ή άλλου εμπραγμάτου δικαιώματος πριν από την εισαγωγή του ΑΚ κρίνεται κατά το δίκαιο που ίσχυε όταν έγιναν τα πραγματικά γεγονότα για την απόκτησή τους.

² με τον ο προΐσχύοντα Α.Ν. 2344/1940, «περί αιγιαλού και παραλίας» (Α' 154), τα θέματα προστασίας και αξιοποίησης του αιγιαλού και της παραλίας αποσυνδέθηκαν από τα αντίστοιχα των δημοσίων κτημάτων, όπου είχαν αρχικά ενταχθεί με το π.δ/γμα 11/12.11.1929 «περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων», και τους αν. ν. 1539 και 1540/1938 (Α' 488), υπό τις τότε κρατούσες αντιλήψεις, και αποτέλεσαν αντικείμενο αυτοτελούς ρύθμισης. Στο άρθρο 1 του εν λόγω α.ν. ορίστηκε ότι «[ο] αιγιαλός, ήτοι η περιστοιχούσα την θάλασσαν χερσαία ζώνη, η βρεχόμενη από τας μεγίστας πλην συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων, είναι κτήμα κοινόχρηστον, ανήκει ως τοιούτον εις το Δημόσιον και προστατεύεται και διαχειρίζεται υπ' αυτού».

³ Ευ. Δωρή, όπ. π. σ. 357.....ως δέον να ερμηνεύεται ορθά το στο άρθρο 968 του Αστικού Κώδικα μνημονευόμενο δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου, αναγνωριζόμενου επ' αυτών ιδιότυπου δικαιώματος της Πολιτείας, συναπτομένου προς την άσκηση της δημόσιας εξουσίας προς ρύθμιση της κοινής χρήσης

⁴ ΣτΕ Ολομ. 394/1963, 1377/1971, 2799/1972, 61/1974, 1467/1990, 891-895/2008, 2696/1980, 2188/1982, 4807/1984, 386/1989, 1708/1995, 2685/2010, 2793/2012

⁵ ΑΚ 968 και άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 2971/2001, αλλά και κατά τις διατάξεις του προΐσχύσαντος του ΑΚ δικαίου ν. 93 βασ. Ββ' ν. 96, 112 πανδ. 50, 16 και άρθρο 15 του νόμου "περί διακρίσεως κτημάτων" της 10-7-1837, ΑΠ 598/2016, ΣΤΕ 1999/2017<<..ανεπίδεκτου κτήσης ιδιωτικών δικαιωμάτων>>).

Στις νήσους των Κυθήρων και Αντικυθήρων, εφαρμόστηκε η ενετική αστική νομοθεσία των λεγόμενων <<θεσμίων>> ("Statuta"). Αυτά με περιεχόμενο τοπικά έθιμα και κανόνες του ρωμαϊκού δικαίου, συμπεριελήφθησαν κατά το έτος 1729 σε συλλογή, στην οποία μεταξύ άλλων περιλαμβάνεται Γενική Διάταξη της Ενετικής Συγκλήτου της 29.9.1655. Σύμφωνα με αυτή καθορίστηκαν ως άκυρες και ανύπαρκτες οι οποιεσδήποτε εν γένει συμβάσεις που αφορούσαν σε κοινόχρηστα πράγματα, τα οποία αποτελούν περιουσία του Δημοσίου, συμπεριλαμβανομένων άρα των συμβάσεων που είχαν εκδοθεί πριν από την έκδοση της υπόψη Γενικής Διάταξης. Όταν καταλύθηκε η ενετική κυριαρχία και οι νήσοι περιήλθαν υπό την προστασία της Αγγλίας, άρχισε να ισχύει ο Ιόνιος Αστικός Κώδικας, σύμφωνα με το άρθρο 423 του οποίου "όλαι αι εις βάρος του δημοσίου οδοί, οι ποταμοί, οι χείμαροι και αι όχθαι, αν δεν ανήκωσιν εις τους ιδιώτας, ή δεν απαλλοτριώθησαν εις αυτούς νομίμως, οι τόποι, όσους αφήνει η θάλασσα αποσυρομένη, οι λιμένες, οι κόλποι, οι αιγιαλοί, και εν γένει όλα εκείνα τα μέρη της επικρατείας, τα οποία δεν δύναται να γενώσιν ιδιοκτησία ιδιωτική, θεωρούνται ως ανήκοντα εις το δημόσιον". Μετά την ένωση των Επτανήσων, ο Ιόνιος Αστικός Κώδικας διατηρήθηκε σε ισχύ δυνάμει του νόμου ΠΝ/1866 και καταργήθηκε συγχρόνως με την εισαγωγή (23- 2-1946) του Αστικού Κώδικα. (το άρθρο 5 αρ.2 του ΕισΝΑΚ, ν.δ. της 7/10.5.1996, Γν. ΝΣΚ 336/2000, ΑΠ 1380/2014).

17. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του π.δ. 272/1985 η Επιτροπή αποφασίζει για ό,τι αφορά στη διοίκηση και διαχείριση της «Εγγώριας Περιουσίας των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων», που προσδιορίζεται από το άρθρο 84 του ν. 1416/1984.

Στην «Εγγώρια Περιουσία» δεν περιλήφθηκαν εξ' αρχής οι αιγιαλοί και οι παραλίες⁶, ενώ η διάταξη του άρθρου 16 παρ. 7α του ν. 2946/2001, ως ερμηνευτική του άρθρου 84 του ν. 1416/1984, δεν μπορούσε να διευρύνει τη διάταξη που ερμηνεύει, δηλαδή να εκχωρήσει για πρώτη φορά την κυριότητα του αιγιαλού και της παραλίας στην «Εγγώρια Περιουσία των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων», Τούτο διότι ο αιγιαλός και η παραλία, ως κοινόχρηστα πράγματα κείνται εκτός συναλλαγής, ανήκαν ανέκαθεν στη δημόσια κτήση, προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού και επιτρέπεται μόνο η παραχώρηση της διαχείρισης και ιδιαίτερης χρήσης τους, υπό τους συναφείς με την κοινοχρησία περιορισμούς.

⁶ Αλλά μόνο οι κοινόχρηστες δασικές ή χορτολιβαδικές εκτάσεις, Γν. ΝΣΚ 721/1991.

Στην έννοια του κοινοχρήστου πράγματος υπάγεται και το δημόσιο δάσος, το οποίο αναγνωρίζεται από το δίκαιο ως περιβαλλοντικό αγαθό, που εντάσσεται στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα και διατηρεί τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του ακόμα και μετά την καταστροφή ή αποψίλωσή του. ΣτΕ 805/2016, ΑΠ 1453/2010, 207/2010

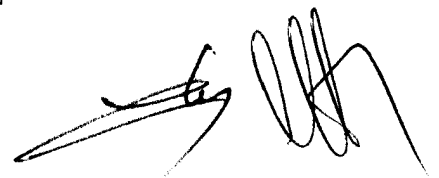
Περαιτέρω, με τις διατάξεις του μεταγενέστερου ν. 2971/2001⁷, ορίζεται ρητά ότι ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται, ενώ δεν προβλέφθηκε καμία εξαίρεση για τον αιγιαλό και την παραλία των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων (άρθρα 1,2, και 34 ν.2971/2001).

18.Επιπλέον, γίνεται δεκτό ότι η δημόσια κτήση, πλην ορισμένων εξαιρέσεων, δεν προστατεύεται από το άρθρο 17 του Συντάγματος⁸, παρά τελεί υπό τον προορισμό της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Όμως οι ακτές αποτελούν ευθέως αντικείμενο της επιβαλλομένης με το άρθρο 24 του Συντάγματος προστασίας⁹. Στον πυρήνα της εν λόγω προστασίας εντάσσεται, δίχως αμφιβολία, το διαμορφωμένο και διαρκώς εξελισσόμενο κανονιστικό πλαίσιο για τη διαχείριση του αιγιαλού και της παραλίας. Με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό. Ουσιώδες μέρος του φυσικού περιβάλλοντος, και δη ευπαθές, είναι ο αιγιαλός - τα οικοσυστήματα των ακτών, που, πρέπει, κατά την έννοια της πιο πάνω συνταγματικής επιταγής, να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς διαχείρισης και ανάπτυξης, εναρμονιζόμενο προς τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Εξάλλου, στη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 5 του ν. 3937/2011 (Α' 60) για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας, προβλέπεται ότι στην παράκτια ζώνη της χώρας, στην οποία περιλαμβάνονται «κατ' ελάχιστο ο αιγιαλός και η παραλία» επιτρέπονται μόνο ήπιες και χαμηλής έντασης χρήσεις, οι οποίες δεν θίγουν το φυσικό ανάγλυφο και δεν προκαλούν οικολογική επιβάρυνση. Σε συνάφεια με την προστασία αυτή, επιτάσσεται ο ορθολογικός χωροταξικός σχεδιασμός (άρθ 24 Σ, παρ. 2), ουσιώδες στοιχείο του οποίου είναι το οδικό δίκτυο. Τούτου έπεται ότι το οδικό δίκτυο υπόκειται σε συνολικό σχεδιασμό και διαχείριση τόσο σε επίπεδο εθνικών ή επαρχιακών οδών, όσο και σε επίπεδο μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου για δημοτικές ή κοινοτικές οδούς. Η κατά τα ανωτέρω συνταγματική επιταγή για συνολικό σχεδιασμό και διαχείριση του οδικού δικτύου ισχύει, κατά μείζονα λόγο, προκειμένου για μικρά νησιά, τα οποία αποτελούν σημαντικό στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος ως ευπαθή ή ευαίσθητα οικοσυστήματα, εφόσον μάλιστα χαρακτηρίζονται από την ενότητα και τη λιτή συμμετρία του τοπίου τους και τη στενή αλληλεξάρτηση των ανθρωπογενών συστημάτων (δημογραφικού, πολιτιστικού,

⁷ Κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 2971/2001 τη θέσπιση αυτού επέβαλε η ανάγκη «... να δημιουργηθεί ένα σύγχρονο και ολοκληρωμένο πλαίσιο που θα ορίζει τους κανόνες και την πολιτική που πρέπει να ακολουθείται και να διέπει τις κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες στον παράκτιο χώρο, ώστε τον αιγιαλό μαζί με την παραλία και την ευρύτερη ζώνη των ακτών να τον απολαμβάνει το κοινωνικό σύνολο χωρίς να τον καταστρέφει και, το βασικότερο, κάθε γενιά να τον κληροδοτεί στην επόμενη χωρίς να του έχει μειώσει τις δυνατότητες και τον προορισμό του».

⁸ Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά δικαιώματα Β', εκδ. 1991, σ. 904

⁹ ΣτΕ 645/2015, 2713/2013, 4542/2009, 2506/2002, 3346/1999



κοινωνικοοικονομικού κ.λπ.) και του φυσικού περιβάλλοντος, με συνέπεια να είναι ιδιαίτερα ευάλωτα σε εξωγενείς παρεμβάσεις¹⁰. Σε κάθε περίπτωση, τα κριτήρια σχεδιασμού και διαχείρισης του οδικού δικτύου επιβάλλεται να είναι σαφή, εξειδικευμένα και να συνδέονται με την προστασία των γεωσυστημάτων του φυσικού χώρου, τα οποία αποτελούν στοιχείο της εθνικής φυσικής κληρονομιάς¹¹.

19. Μέριμνα για την προστασία του αιγιαλού και των ακτών λαμβάνεται και σε υπερεθνικό επίπεδο, με τη διεθνή σύμβαση για την προστασία του θαλασσίου περιβάλλοντος και των παρακτίων περιοχών της Μεσογείου, δηλ. τη διεθνή σύμβαση της Βαρκελώνης¹², η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 855/1978 ενώ σε αυτήν έχουν προσχωρήσει και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, δυνάμει της υπ' αριθμ. 77/585/ΕΟΚ απόφασης του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και αποτελεί μέρος του ενωσιακού δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 3 στοιχείο ε' της σύμβασης της Βαρκελώνης, τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να προάγουν την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών, λαμβάνοντας υπόψη την προστασία των περιοχών οικολογικού και αισθητικού ενδιαφέροντος και τη λελογισμένη χρήση των φυσικών πόρων.

Περαιτέρω, στο πρωτόκολλο που υπογράφηκε στη Μαδρίτη την 21.1.2008, με ισχύ από 4.3. 2011 για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της παραπάνω διεθνούς σύμβασης και στο οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση προσχώρησε με τη με αριθμό 2009/89/ΕΚ απόφαση του Συμβουλίου, ορίζονται μεταξύ άλλων, ως στόχοι της διαχείρισης των ακτών, η διατήρηση της ακεραιότητας των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, καθώς και της γεωμορφολογίας των παράκτιων ζωνών, η επίτευξη συνοχής μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών πρωτοβουλιών και μεταξύ όλων των αποφάσεων που λαμβάνονται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, οι οποίες επηρεάζουν τη χρήση των παράκτιων ζωνών. Επίσης, ορίζεται ότι πρέπει να αποτρέπονται οι ζημιές στο παράκτιο περιβάλλον και, όταν ανακύπτουν, λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα αποκατάστασης. Τέλος, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει ότι μεταξύ των στόχων της Ένωσης περιλαμβάνεται η επίτευξη ισόρροπης και αειφόρου ανάπτυξης (έβδομη παράγραφος του προοιμίου και άρθρο Β, ήδη άρθρο 2 με την νέα αρίθμηση¹³).

¹⁰ ΣΤΕ 962/2018, 878/2012

¹¹ ΣΤΕ 2486/2006, 2487/2006 Ολομ., 665/2018 7μ., 878/2012, 395/2014

¹² ΣΤΕ 3977/ 2010, 2752/2013, απόφαση του ΔΕΚ της 7.10.2004 Επιτροπή κατά Γαλλίας C - 239/03, Επιτροπή κατά Ελλάδας C -504/14

¹³ Οι στόχοι και οι αρχές της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης (ΟΛΠΖ ή ICZM), αποτελούν κοινοτικό κεκτημένο. Η Οδηγία 2008/56/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που αφορούσε το πλαίσιο πολιτικής για το θαλάσσιο περιβάλλον, αναγνωρίζει τις εκτεταμένες πιέσεις που ασκούνται στους φυσικούς πόρους των παράκτιων περιοχών και του θαλάσσιου χώρου αλλά και τη σημασία της διατήρησης των θαλάσσιων οικοσυστημάτων καθώς και την αξία τους ως πόροι

20. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 2971/2001 καθιερώνεται γενική ρήτρα περί ευθύνης του Κράτους για την προστασία του αιγιαλού. Ειδικότερα, κατά δέσμια αρμοδιότητα, επιβάλλεται η έκδοση πρωτοκόλλου κατεδάφισης και άρσεως των εργασιών στον αιγιαλό εφόσον δεν έχει τηρηθεί η διαδικασία του άρθρου 12 ή του άρθρου 14 του ν. 2971/2001, αναλόγως της φύσης του έργου¹⁴. Αρμόδιο όργανο για την έκδοση πράξης με την οποία διατάσσεται η κατεδάφιση αυθαιρέτων κατασκευών στον αιγιαλό και την παραλία είναι ο Προϊστάμενος της κατά τόπο Κτηματικής Υπηρεσίας¹⁵, σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις σε σχέση με τις γενικές διατάξεις περί αυθαιρέτων κατασκευών, που αποσκοπούν στην άμεση και αποτελεσματική προστασία του αιγιαλού και του θαλάσσιου χώρου και επιβάλλουν την αποκατάσταση της μορφής τους, που έχει αλλοιωθεί με την χωρίς άδεια ανέγερση πάσης φύσης τεχνικού έργου, κτίσματος ή κατασκευάσματος. Περαιτέρω, προβλέπεται η έκδοση πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής από τον κύριο της έκτασης ακόμα και αν τη διαχείριση και εκμετάλλευση του δημοσίου κτήματος έχει κατά παραχώρηση τρίτος (Εφ. Πειρ. 318/2016) και πρωτοκόλλου αποζημίωσης αυθαίρετης χρήσης, το οποίο έχει κριθεί ότι δεν είναι ατομική διοικητική πράξη αλλά πράξη διαχείρισης της περιουσίας του δημοσίου ή νπδδ δεδομένου ότι δεν επιδιώκει την ικανοποίηση δημοσίου σκοπού ή τη θεμελίωση δημοσίου συμφέροντος, αλλά στηρίζεται σε διαχειριστικά κριτήρια¹⁶. Για να επιτευχθούν οι στόχοι του νόμου σχετικά με την προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων που κινδυνεύουν από την υπερεκμετάλλευση αλλά και τη διαφύλαξη της κοινόχρηστιάς τους, δεν μπορεί το Κράτος να απεμπολεί την αρμοδιότητα άσκησης εποπτείας επί του αιγιαλού, θέτοντας κατ' αυτόν τον τρόπο σε διακινδύνευση τα παράκτια οικοσυστήματα¹⁷.

21. Κατόπιν των παραπάνω, η άσκηση προληπτικού ελέγχου και εποπτείας και η προστασία των κοινόχρηστων χώρων του αιγιαλού, της παραλίας (συντελεσμένης) και του θαλασσίου χώρου, που λόγω της φύσης τους και της κατά προορισμό χρήσης τους, χρήζουν καθολικής, ιδιαίτερης και εξειδικευμένης προστασίας, ανήκουν στην αρμοδιότητα του Κράτους, το οποίο με τα αρμόδια όργανά του οφείλει να διασφαλίζει τις, απορρέουσες από το άρθρο 24 του Συντάγματος και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αρχές του υπέρτερου δημοσίου

οικονομικών δραστηριοτήτων.

¹⁴ ΣΤΕ 936/2016, 698/2016, 2199/2016, 3984/2015, 747/2014, 4468/2010, 3587/2007, 4951/2005, ανεξαρτήτως αν ο χώρος είναι ιδιωτικός ή κοινόχρηστος. ΣΤΕ. 1957/2007, 4222/2005, 3793/2004, 576/2000

¹⁵ Σ.τ.Ε. 585/2016, 2598/2005, 3253/2005, 576/2000, 288/1999, 3161/1993, 288/1993, 738/1989, 2924/1986, 3236/2985, 4457/1984, 3622/2014 7μ., 3354/2014 7μ

¹⁶ ΑΠ 1626/2010, ΑΠ 1002/2010, ΕΦ ΔΩΔ 5/2016, 77/2014, ΕφΛαρ 963/2006

¹⁷ ΣτΕ 2449/2017, 646/2015, 4777/2013, 2685/2010 επτ., 2799/1972 Ολομ.

συμφέροντος, της βιώσιμης ανάπτυξης και της φέρουσας ικανότητας του οικοσυστήματος. Επομένως, οι κατά τόπο αρμόδιες Κτηματικές Υπηρεσίες ασκούν όλες τις αρμοδιότητες που προβλέπουν οι ισχύουσες διατάξεις για την προστασία των κοινόχρηστων πραγμάτων του αιγιαλού και της παραλίας, οφείλοντας να μεριμνούν και να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για τη μη μεταβολή ή την αλλοίωση του αιγιαλού και της παραλίας και τη διατήρηση του κοινόχρηστου χαρακτήρα τους.

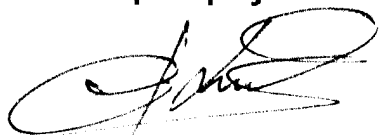
Απάντηση

22. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α΄) γνωμοδοτεί ομόφωνα ότι η προστασία των κοινόχρηστων χώρων του αιγιαλού, της παραλίας (συντελεσμένης), του θαλάσσιου χώρου και γενικά των παράκτιων οικοσυστημάτων των νήσων Κυθήρων και Αντικυθήρων ανήκει στην κατά τόπο αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών .

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

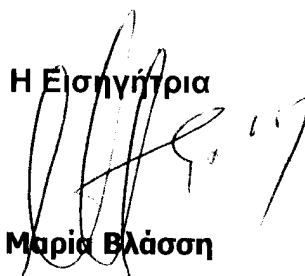
ΑΘΗΝΑ, 22-02-2019

Ο Πρόεδρος



Ανδρέας Χαρλαύτης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Η Εισηγήτρια



Μαρία Βλάσση
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ

