



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

Αριθμός Γνωμοδότησης 63/2020

(Ατομική)

Αριθμός ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμ.πρωτ. 571/4.6.2020 του ν.π.δ.δ. "Επιτροπή Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων".

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται το ιδιοκτησιακό καθεστώς του περιβάλλοντος χώρου του Ζαπτείου Μεγάρου, σύμφωνα με τις διατάξεις του α.ν. 1920/1939 και της από 30.11.1860 διαθήκης του Ε.Ζάππα.

Ιστορικό

Στο παραπάνω έγγραφο της Υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό :

1. Με την από 30.11.1860 διαθήκη του μεγάλου εθνικού ευεργέτη Ευαγγέλη Ζάππα, (42/31.8.1865) ορίζονταν μεταξύ άλλων τα εξής: "... όλη μου η περιουσία κινητή και ακίνητος ούσα ... εκτός των τετρακοσίων 400 μετοχών της ατμοπλοϊκής εταιρίας άτινα τας έχω αφιερωμένας δια τα έξοδα της τετραετούς εκθέσεως των Ολυμπίων, ...μετά τον θάνατόν μου τα αφήνω να τα νέμεται εωσότου ζήση ο εξάδελφός μου Κωνσταντίνος Ζάππας όστις εργάστηκε μετ' εμού πιστώς Χίλια πεντακόσια φλωρία να δώση εις την Επιτροπήν των Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων δια την διατήρησιν της ανά τετραετής εκθέσεως αυτών εν εκτάσει κατά τον Βασιλικόν κανονισμόν, την οποίαν του λοιπού θέλω την ονομάσει Επιτροπήν των κληροδοτημάτων ...β) Υποχρεούται να κτίση το κατάστημα των Ολυμπίων μετά του σταδίου αυτού αξιοπρεπές και ευρύχωρον ...δ) Από τα ρηθέντα κτήματά μου ουδέποτε θέλει δυνηθή κανένας επ' ουδενί λόγω να πωλήση, αλλάξη, ή άλλως πως μεταμορφώση έστω και μίαν πιθαμήν γης, μάλιστα αι επιτροπαί και προ πάντων η Ελληνική Κυβέρνησις, ...παρακαλούνται να προσέξουν αυστηρώς δια να μην καταπατώνται τα σύνορα αυτών παρά των γειτόνων...Ε) Μετά τον θάνατον του Κωνσταντίνου όλα αυτά τα κτήματα και εισοδήματα, με όλα τα χαρτία, ομολογίας, χάρτας και λοιπά είδη αγοράς αυτών...να τα λάβη η εν

Αθήναις Επιτροπή των κληροδοτημάτων, ήτις υποχρεούται δια παντός να διατηρήσῃ τοὺς δεσμούς αυτούς ... και με την αμετάβλητον αὐτήν υποχρέωσιν όπου, οἰέποτε φανή τις Ἑλλήν πράττων ἢ εφεύρων μέγα κατόρθωμα υπέρ της κοινῆς Ἑλληνικῆς πατρίδος το οποίον να επιδοκιμασθῇ παρ'όλου του ἔθνους και Κυβερνήσεως, τότε ...η Επιτροπή να φτιάσῃ ένα χρυσούν στέφανον δια να στέψῃ τον ἥρωα τούτον εν τω μέσω της γενικῆς συναθροίσεως προς τιμὴν αὐτοῦ και δόξαν του ἔθνους ολοκλήρου. ...όλοι οι συγγενεῖς μου χωρίς εξαίρεσιν διαδοχικῶς καθὼς και πας Ἑλλήν χωρίς εξαίρεσιν ἔχουν το δικαίωμα να επαγρυπνήσουν την εκτέλεσιν των διατάξεων της παρούσης διαθήκης μου, και τους εναντίους αὐτῆς να τους υποχρεώσουν δια νόμου προς αποζημίωσιν και αποκαταστάσεως των ειρημένων διατάξεων...".

2. Στη συνέχεια, τέθηκε σε ισχύ ο ν. ΤΟ' της 30.11-4/12/1869, στο άρθρο 1 του οποίου ορίστηκε ὅτι: "προς ανέγερσιν του Καταστήματος των Ολυμπίων μετὰ των παραρτημάτων και της περιοχῆς αὐτοῦ παραχωροῦνται δωρεάν αι Εθνικαὶ γαῖαι μη εξαιρουμένου και του εις το Δημόσιον ανήκοντος μέρους των κοινῶν μεταξύ αὐτοῦ και ιδιωτῶν αι κείμεναι εντός της εκτάσεως της οριζομένης προς Βορρὰν ἀπὸ τους ανακτορικοὺς κήπους, προς Ανατολὰς ἀπὸ την οδὸν του Ορφανοτροφείου των κορασίδων προς Μεσημβρίαν ἀπὸ τον Ιλισσὸν και τα ερείπια του Ολυμπίου Διὸς και προς Δυσμὰς ἀπὸ την Λεωφόρον Φαλήρου....".

3. Το ν.π.δ.δ. "Επιτροπὴ Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων" λειτουργεῖ με βάση τις διατάξεις του Α.Ν. 1920/1939 και ἔχει σκοπὸ τὴ διοίκηση και διαχείριση της καταληφθείσας εις το ἔθνος περιουσίας του Ευαγγ.Ζάππα, σκοπὸς δε αὐτῆς εἶναι ἡ διοίκηση και ἡ διαχείριση της περιουσίας που της ανήκει ἢ διαχειρίζεται ἀπὸ αὐτὴν σύμφωνα με τους κειμένους νόμους, τις διαθήκες και τις συστατικὲς πράξεις εν γένει. Επίσης, ἡ συντήρηση του Ζαππείου Μεγάρου και των κήπων αὐτοῦ, ἡ ἐμφύχωση της γεωργίας, της κτηνοτροφίας, της βιομηχανίας και των καλῶν τεχνῶν μέσω της ἀνά τετραετίας τελέσεως των "Ολυμπίων" δηλ. διαγωνισμῶν κατὰ τους οποίους πρέπει να ἐκτίθενται στο Ζαππειο Μέγαρο και τον χώρο γύρω ἀπὸ αὐτὸ τα προϊόντα της ἑλληνικῆς ἐνέργειας και παραγωγῆς, σύμφωνα με τις διατάξεις του εθνικοῦ ευεργέτη και δωρητῆ Ευάγγελου Ζάππα. Επίσης, ἡ ἐκθεση στο Ζαππειο Μέγαρο ἐκθέσεων προϊόντων προς διαφήμιση και προαγωγή της

ελληνικής παραγωγής και ενέργειας εν γένει (άρθρο 1 αναγκαστικού νόμου 1920/1939). Εξαιρετικά επιτρέπεται όπως από τις ανήκουσες στην Επιτροπή εκτάσεις ο παρά τον Ιλισσό κείμενος χώρος, όπου κείται ο Εθνικός Γυμναστικός Σύλλογος και το φυτώριο της Ε.Ο.Κ. χρησιμοποιείται εφεξής υπό του Εθνικού Γυμναστικού Συλλόγου αποκλειστικά για τις αγωνιστικές και γυμναστικές εγκαταστάσεις του και επέκταση αυτών και τέλεση σ' αυτές αγώνων και φιλάθλων εν γένει εορτών και επιδείξεων. Η τέλεση των αγώνων και φιλάθλων εορτών από τον Εθνικό Γυμναστικό Σύλλογο πρέπει να ενεργείται με την εποπτεία της Επιτροπής Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων 9 άρθρο 16 α.ν. 1920/1939).

4. Στην προκειμένη περίπτωση, στο Εθνικό Κτηματολόγιο, το ν.π.δ.δ. "Επιτροπή Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων" δήλωσε τα ιδιοκτησιακά του δικαιώματα κατά την κτηματολογική διαδικασία. Στα οικεία κτηματολογικά φύλλα που αφορούν τα γεωτεμάχια 050098080009 και 050098080011, αποδίδεται στο εν λόγω ν.π.δ.δ., "πλήρης κυριότητα 100%".

5. Στον περιβάλλοντα χώρο του Ζαπτείου Μεγάρου, λειτουργεί ως αναψυκτήριο, εστιατόριο και θερινός κινηματογράφος το κτιριακό συγκρότημα "Α....", το οποίο έχει εκμισθωθεί με το από 13.2.1998 και με αριθμό 1190/13.2.1998 μισθωτήριο συμβόλαιο του συμβολαιογράφου Αθηνών Σ. Μ., που τροποποιήθηκε με την 2726/10.4.2003 πράξη και η ισχύς του οποίου παρατάθηκε για ίσο χρονικό διάστημα από τότε που έληξε με την 4635/5.12.2008 πράξη τροποποίησης του ίδιου συμβολαιογράφου, μέχρι 13.2.2007, ενώ η συμβατική διάρκειά του έχει ήδη λήξει. Με την από 8.3.2018 αίτηση έχει ζητηθεί η υπαγωγή των αυθαίρετων κατασκευών του εν λόγω συγκροτήματος (που δεν καλύπτονται από τις 1355/1998 και 1531/2000 οικοδομικές άδειες) στις διατάξεις του ν.4495/2017, η εξέταση της οποίας ενώπιον των αρμοδίων αρχών και συλλογικών οργάνων του Υπουργείου Πολιτισμού και εν συνεχεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας εκκρεμεί.

6. Κατόπιν των ανωτέρω υποβλήθηκε το αναφερόμενο στην αρχή της παρούσας ερώτημα.

Κρίσιμες διατάξεις

7. Στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 109 Σ, ορίζονται τα εξής: "1. Δεν επιτρέπεται η μεταβολή του περιεχομένου ή των όρων διαθήκης, κωδικέλλου ή δωρεάς, ως προς τις διατάξεις τους υπέρ του Δημοσίου ή υπέρ κοινωφελούς σκοπού.2....".

8. Ο ν. ΤΟ΄ της 30.11.1869 (Α΄ 51/5.12.1869) ορίζει τα εξής:"Περί ανεγέρσεως καταστήματος των Ολυμπίων....Άρθρον 1.Προς ανέγερσιν του Καταστήματος των Ολυμπίων μετά των παραρτημάτων και της περιοχής αυτού παραχωρούνται δωρεάν αι Εθνικαί γαίαι μη εξαιρουμένου και του εις το Δημόσιον ανήκοντος μέρους των κοινών μεταξύ αυτού και ιδιωτών αι κείμεναι εντός της εκτάσεως της οριζομένης προς Βορράν από τους ανακτορικούς κήπους, προς Ανατολάς από την οδόν του Ορφανοτροφείου των κορασιδων προς Μεσημβρίαν από τον Ιλισσόν και τα ερείπια του Ολυμπίου Διός και προς Δυσμάς από την Λεωφόρον Φαλήρου....".

9. Με το άρθρο 10 του Ν.Δ. της 13/16.9.1926 (Α΄307) ορίστηκε ότι "Η Ζάππειος και επί των Ολυμπίων Επιτροπή είναι νομικόν πρόσωπον δημοσίου δικαίου, απολαμβάνουσα απασών των ατελειών και προνομίων ως αυτό το Δημόσιον...".

10. Στις διατάξεις των άρθρων 2 και 15 του ήδη ισχύοντα Οργανισμού του ν.π.δ.δ. "Επιτροπή Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων" Α.Ν. 1920/1939 "Περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και κωδικοποιήσεως των διατάξεων περί διοικήσεως της υπό του Ευαγγέλη Ζάππα καταληφθείσης εις το Έθνος περιουσίας" (Α΄326) ορίζονται τα εξής: "Άρθρον 2. Η Επιτροπή Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων αποτελεί νομικόν πρόσωπον δημοσίου δικαίου, σκοπός δε αυτής είναι η διοίκησης και διαχείρισις της περιουσίας της ανηκούσης εις ταύτην η διαχειριζομένης υπό ταύτης συμφώνως προς τους κειμένους νόμους, τας διαθήκας και τας εν γένει συστατικάς πράξεις. Επίσης η συντήρησις του Ζαππείου Μεγάρου και των κήπων αυτού, η εμψύχωσις της Γεωργίας, της Βιομηχανίας, της κτηνοτροφίας και των ωραίων τεχνών δια της ανά τετραετίαν τελέσεως των "Ολυμπίων" ήτοι διαγωνισμών καθ ους θέλουσι εκτίθεσθαι εν τω Ζαππείω Μεγάρω και τω περί αυτό χώρῳ τα προϊόντα της Ελληνικής ενεργείας και παραγωγής, συμφώνως προς τας διατάξεις της διαθήκης του Ευαγγέλη Ζάππα. Ομοίως η τέλεσις εν τω Ζαππείω Μεγάρῳ Εκθέσεων προϊόντων προς διαφήμισιν και προαγωγήν της Ελληνικής Παραγωγής και

ενεργείας εν γένει.´´´Αρθρον 15. 1. Αι εκτάσεις, αι ανήκουσαι εις την Επιτροπήν Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων, εκ παραχωρήσεως του Δημοσίου ή εξ αγοράς παρ´ αυτής, είναι αναπαλλοτρίωτοι, πάσα δε τυχόν απαλλοτρίωσις αυτών ή παραχώρησις δικαιώματος ή νομής επ´ αυτών είναι άκυρος.....´´.

Ερμηνεία διατάξεων

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

11. Η ιδιοκτησία των δημόσιων νομικών προσώπων έχει σκοπό την εξυπηρέτηση της δραστηριότητάς τους που ανάγεται στο δημόσιο συμφέρον και δεν αποτελεί την υλική βάση για την άσκηση των δικαιωμάτων από την ελευθερία των φυσικών προσώπων ούτε αποτελεί αποτέλεσμα της ελεύθερης δράσης τους. Κατά συνέπεια η περιουσία τους, με την οποία ασκείται ο ανατεθειμένος σ´ αυτά δημόσιος σκοπός, δεν εμπίπτει στην προστασία της διάταξης του άρθρου 17 Σ. Η νομολογία υιοθέτησε αυτή τη θέση και στην απόφαση 283/1995 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφέρεται ότι *´´ο κοινός νομοθέτης ιδρύοντας ν.π.δ.δ. είναι ελεύθερος να προβαίνει στην αναδιοργάνωσή τους ή την αναδιαρρύθμιση των πόρων τους, με το σκοπό της προσαρμογής τους μέσα στα γενικότερα πλαίσια της κρατικής οργάνωσης προς τις συνθήκες που επικρατούν κάθε φορά. Κατά την αναδιοργάνωση αυτή ή την αναδιαρρύθμιση των πόρων τους ο νομοθέτης καθόλου δεν εμποδίζεται να ρυθμίσει τα της τύχης της περιουσίας που έχει διατεθεί στα νομικά αυτά πρόσωπα όχι με την έννοια της ατομικής ιδιοκτησίας αλλά με το σκοπό να εξυπηρετούνται από αυτή ή με τους πόρους από αυτή οι κρατικοί σκοποί για την εξυπηρέτηση των οποίων έχουν συσταθεί ..´´(ΣΤΕ 880/52, 975/54). Με την απόφαση 17/2002 του Αρείου Πάγου επιχειρείται η διάκριση μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και των νομικών προσώπων. Ειδικότερα κρίθηκε ότι «η περιουσία των ΟΤΑ διακρίνεται: α. στα πράγματα (ενσώματα αντικείμενα) που έχουν ως προορισμό να εξυπηρετούν με τη χρήση τους δημοτικούς ή κοινοτικούς*

σκοπούς και β. στην ιδιωτική περιουσία, η οποία περιλαμβάνει τα περιουσιακά στοιχεία που έμμεσα μόνο, με την αξία ή τις προσόδους τους, παρέχουν στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οικονομικά μέσα για την αντιμετώπιση των αναγκών τους και τη λειτουργία τους. Τα πράγματα που ανήκουν στη δημόσια κτήση είναι εκτός συναλλαγής και δεν μπορούν να υποθηκευτούν ή ενεχυριασθούν ή κατασχεθούν από τους δανειστές...¹

12. Η δημόσια κτήση είναι αναπαλλοτρίωτη. Το κράτος δεν δύναται να μεταβίβασει σε άλλο πρόσωπο τα επί της δημοσίας κτήσεως δικαιώματα αυτού, όπως θα το εδικαιούτο επί της ιδιωτικής αυτού κτήσεως. Η μεταβίβαση μέρους της δημοσίας κτήσεως δύναται να συντελεσθεί όχι όπως συντελείται η μεταβίβαση της ιδιωτικής του κράτους (ως ιδιώτη) περιουσίας (βλ. ΑΚ 513), αλλά μόνον προς ν.π.δ.δ. και διά μεταβιβάσεως εκ μέρους του κράτους προς αυτό μέρους της δημοσίας εξουσίας και ως παρακολούθημα αυτής ²[βλ. Στασινοπούλου, Μαθημ. ΔημοσιονΔ, 1966, σ. 157]³, με την επιφύλαξη περιορισμών συνταγματικού επιπέδου (ΣτΕ 1154/2016).

13. Εξάλλου, διατάξεις οργανικού νόμου μπορούν ν' αντικαθίστανται ή να τροποποιούνται μόνο για να ολοκληρωθεί ο θεσμός που προβλέπει το Σύνταγμα και όχι για να υποβιβασθεί η εν μέρει να καταργηθεί.

¹ Στην ιδιωτική περιουσία των ΟΤΑ, περιλαμβάνονται όλες οι απαιτήσεις, άσχετα από την αιτία γέννησής τους, είτε δηλαδή ανάγεται στο ιδιωτικό είτε στο δημόσιο δίκαιο. Κατά την απόφαση ως ιδιωτική περιουσία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατά της οποίας και επιτρέπεται η κατάσχεση είναι το σύνολο των περιουσιακών στοιχείων των προσώπων αυτών, τα οποία εμμέσως παρέχουν, με την αξία ή τις προσόδους τους, στα πρόσωπα αυτά, τα οικονομικά μέσα για την αντιμετώπιση των αναγκών της λειτουργίας τους. Επίσης στην ιδιωτική περιουσία των ίδιων η οποία είναι δεκτική κατάσχεσης, ανήκουν, καταρχήν, και οι απαιτήσεις, εκτός αν αυτές πηγάζουν από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου ή αφορούν (χρηματικό ή μη) αντικείμενο, το οποίο έχει ταχθεί για την άμεση εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού, γιατί οι απαιτήσεις αυτές θεωρούνται δημόσια περιουσία, που έχει ως προορισμό της εξυπηρέτησης, με τη χρήση τους, δημόσιου σκοπού». Όπως αναφέρεται στην αρεοπαγίτική απόφαση η ιδιωτική περιουσία του κράτους και των άλλων δημοσίων οργανισμών διέπεται καταρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο, δηλαδή τους κανόνες που ισχύουν για ανάλογα περιουσιακά στοιχεία που ανήκουν σε ιδιώτες. Επομένως η ιδιωτική περιουσία απολαμβάνει της προστασίας του άρθρου 17 και υπόκειται τόσο στην αναγκαστική εκτέλεση όσο και στην αναγκαστική απαλλοτρίωση σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 17 (ΑΠ 21/2001, άρθρο 4 του ν. 3068/2002).

² Δ.Κόρσος, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4^η έκδ., 2013 σ.509, παρ. 101.

³ Τάχου, Ιδιοκτησία ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, σ.285 επ.

14. Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 109 Σ, η συνταγματική προστασία της περιουσίας που καταλείπεται υπέρ κοινωφελούς σκοπού¹ εκτείνεται αφ' ενός στον οριζόμενο με την διαθήκη ή τη δωρεά σκοπό αφ' ετέρου και στον τρόπο διοικήσεως του τυχόν συνιστωμένου ιδρύματος, ούτως ώστε να αποκλείονται επεμβάσεις εκ μέρους του Κράτους που μεταβάλλουν τον σκοπό ή τον τρόπο εκπληρώσεως του σκοπού, όπως αυτοί ορίσθηκαν από τους διαθέτες ή τους δωρητές (ΣτΕ 2059/1961, 1689/1962, 400/1986, 508/1987, 1718/ 1990 κ.α.). Εξ άλλου η συνταγματική αυτή προστασία δεν περιορίσθηκε μόνον στις μετά την ισχύ του Συντάγματος 1927 διατιθέμενες ή δωρούμενες περιουσίες αλλ' επεκτάθηκε και στις προ του Συντάγματος αυτού διατεθείσες ή δωρηθείσες (ΣτΕ 4/1991, 3636/1999 Ε' Τμ. (7μελές)).

15. Κατά τη διατύπωση που κυριαρχεί στη νομολογία, η θέληση των διαθετών και δωρητών κατοχυρώνεται εναντίον των πράξεων της Πολιτείας, ακόμη και αυτών που έχουν νομοθετικό περιεχόμενο, αφού σύμφωνα με αυτή δεν επιτρέπεται κατ' αρχήν η μεταβολή σκοπού, όχι μόνο με διατάγματα, αλλά ούτε και με νόμο (ιδίως ΟΛΑΠ 1241/1979 ΝοΒ 1980.709· ΕφΑθ 6824/2008). Από πλευράς έκτασης της αναγνωριζόμενης προστασίας γίνεται εξάλλου δεκτό ότι η βούληση του διαθέτη ή του δωρητή είναι κατοχυρωμένη νομικώς όχι μόνον ως προς τον κοινωφελή σκοπό στον οποίο αποβλέπει, αλλά και ως προς τον τρόπο που θα εκτελεσθεί αυτός, άρα και τους ορισμούς τους σχετικούς με τον τρόπο διαχείρισης της περιουσίας και της διοίκησης του ιδρύματος (ΑΠ 1547/2010 ΝΟΜΟΣ· ΑΠ 91/1980 ΝοΒ 1980.1439· ΕφΑθ 4659/2001 ΕλλΔνη 2002.496). Ανάλογη είναι και η νομολογία του ΣτΕ (ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 2807/2002 ΝοΒ 2003.768· ΣτΕ Ολ. 400/1986 ΝοΒ 1986.940 = ΤοΣ 1986.435· ΣτΕ 3921/2011 ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ 201/2004 ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ 4160/1998 ΕλλΔνη 2000.1077). Και η συμπλήρωση εξάλλου του οργανισμού του κοινωφελούς ιδρύματος προς κάλυψη τυχόν κενών χάριν της πληρότητας αυτού ή η τροποποίηση τυχόν επουσιωδών διατάξεων κοινωφελούς διαθήκης ή δωρεάς από τη Διοίκηση θα πρέπει να έχει πάντοτε

¹ Στο άρθρο 1(περ.3) ν.4182/2013 "Κώδικας Κοινωφελών Περιουσιών..." (Α'185), δίνεται η έννοια του κοινωφελούς σκοπού. Ειδικότερα ορίζεται ότι "Ορισμοί.1...2...3.«Κοινωφελής σκοπός»: κάθε εθνικός, θρησκευτικός, φιλανθρωπικός, εκπαιδευτικός, πολιτιστικός και γενικά επωφελής για την κοινωνία, εν όλω ή εν μέρει, σκοπός."

ως γνώμονα τη βούληση του διαθέτη ή δωρητή ως προς τον σκοπό του ιδρύματος και τον τρόπο της διοίκησής του (ΑΠ 1547/2010 ΝΟΜΟΣ· ΑΠ 91/1980 ΝοΒ 1980.1439· ΕφΑθ 4659/2001 ΕλλΔνη 2002.496). Ανάλογη είναι και η νομολογία του ΣτΕ (ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 2807/2002 ΝοΒ 2003.768· ΣτΕ Ολ. 400/1986 ΝοΒ 1986.940 = ΤοΣ 1986.435· ΣτΕ 3921/2011 ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ 201/2004 ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ 4160/1998 ΕλλΔνη 2000.1077).^{5, 6, 7.}

16. Οι αναγκαστικοί νόμοι είναι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας, ισόκυρες με τυπικό νόμο. Η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων και του Αρείου Πάγου είχε δεχθεί την ισχύ των αναγκαστικών νόμων άνευ ετέρου. Αντίθετα η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 1041/1949) έκανε διάκριση: Οι αναγκαστικοί νόμοι των ανωμάλων περιόδων διατηρούσαν την ισχύ τους, ενώ των ομαλών περιόδων όφειλαν να επικυρωθούν από τη Βουλή. Η Δ'...Η Δ' Αναθεωρητική Βουλή εξέδωσε το ΞΖ' Ψήφισμα του 1949, με το οποίο επικυρώθηκαν συλλήβδην όλοι οι αναγκαστικοί νόμοι του παρελθόντος.⁸ Εξ άλλου, ο οργανικός νόμος της λειτουργίας του υπόψη ν.π.δ.δ., ως Αναγκαστικός νόμος (ΑΝ 1920/1939) με τον οποίο προβλέπεται, μεταξύ άλλων, το αναπαλλοτριώτο της περιουσίας της Επιτροπής, έχει την ισχύ τυπικού νόμου, και κατισχύει κάθε αντίθετης διάταξης ή (ήσσονος τυπικής ισχύος) διοικητικής πράξης.

17. Ουσιώδες στοιχείο του ρυμοτομικού σχεδίου πόλης είναι ο καθορισμός της θέσης των δημοσίων, δημοτικών και κοινωφελών κτιρίων, ώστε αυτή να είναι η προσήκουσα ενόψει του σκοπού, τον οποίο εξυπηρετούν τα παραπάνω κτίρια και της σχέσης τους προς τα λοιπά στοιχεία του σχεδίου

⁵ Φ.Σπυρόπουλου-Ξ.Κοντιάδη-Χ.Ανθόπουλου-Γ.Γεραπετρίτη, Σύνταγμα, 2017, υπό άρθρο 109 Σ, παρ.3.2.1.).

⁶ Α.Γέροντα-Σ.Λύτρα-Π.Παυλόπουλου-Γλ.Σιούτη-Σ.Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, 3^η έκδ., 2015σ σ.410.

⁷ Η άσκηση εποπτείας από τη Διοίκηση δεν επιτρέπεται να μεταβάλλεται σε έλεγχο ουσιαστικό, ο οποίος θα έπληττε την κατοχυρωμένη από το άρθρο 109 του Συντάγματος διοικητική αυτοτέλεια των κοινωφελών ιδρυμάτων (ΣτΕ 2448/1999, 2243/1997, 5796/96 επτ., 58/74 Ολομ.).

⁸ Φ.Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, 2018, σ 120

πόλης (ΣτΕ 149/2014).^{9, 10} Στο σχέδιο πόλης, η οικοδομική γραμμή ορίζεται με κόκκινο χρώμα, η ρυμοτομική γραμμή, η οποία θέτει τα όρια μεταξύ των οικοδομήσιμων εκτάσεων και των κοινόχρηστων χώρων, ορίζεται με πράσινο χρώμα, πέραν δε αυτής εκτείνονται οι κοινόχρηστοι χώροι (οδοί, πλατείες κλπ).¹¹

18. Στον περιβάλλοντα χώρο του Ζαπτείου Μεγάρου, υφίστανται κτίσματα, για τα οποία έχει υποβληθεί αίτηση νομιμοποίησης κατά τις διατάξεις του ν.4495/2017. Το κτιριακό συγκρότημα "Α..." που βρίσκεται στον χώρο αυτό, εξυπηρετεί το κληροδότημα καταρχή με την άντληση εσόδων, έχει όμως και υποστηρικτικό χαρακτήρα στην δραστηριότητά του, εφόσον παρέχει στους εκθέτες και επισκέπτες του Ζαπτείου Μεγάρου χώρους σύντομης ανάπαυσης και αναψυχής.

19. Περαιτέρω, ο ανωτέρω περιβάλλων χώρος, απολαμβάνει της αυτής προστασίας με το κτίριο κοινωφελών σκοπών, εφόσον είναι απαραίτητο εδαφικό τμήμα για την ανάπτυξη, την επισκεψιμότητα και την εν γένει λειτουργικότητά του, και αποτελεί και αυτό μέρος του όλου ακινήτου που εντάσσεται κατά το σχέδιο πόλης στην κατηγορία κτιρίων κοινωφελών σκοπών, εφόσον, όπως έχει κριθεί, στην έννοια του χώρου (οικοπέδου) για την ανέγερση κοινωφελών κτιρίων υπάγεται όχι μόνο ο χώρος που καταλαμβάνεται από το κτίριο, αλλά και ο περιβάλλων χώρος που αποτελεί απαραίτητο συμπλήρωμα για την ομαλή λειτουργία του κτιρίου. Για την ανέγερση των κοινωφελών κτιρίων, η χωροθέτηση πρέπει να γίνεται με

⁹ Με το άρθρο 2 Ν.Δ. 17-7/16-8-1923 "Περί σχεδίων πόλεων" ορίζεται ότι "1. Τα κατά το προηγούμενον άρθρον σχέδια καθορίζουσιν αναλόγως των προβλεπομένων αναγκών, πλην των άλλων: α) Τας οδούς και πλατείας, τους κοινοχρήστους κήπους, πρασιές και άλση και εν γένει τους προς κοινωφελείς σκοπούς αναγκαιούντας κοινοχρήστους χώρους. β) Τα προς ανέγερσιν δημοσίων, δημοτικών και θρησκευτικών κτιρίων και τα προς εκτέλεσιν οινωδήποτε ετέρων κοινής ωφελείας έργων αναγκαιούντα οικοπέδα, και γ) Τους οικοδομήσιμους χώρους και εν γένει την χρησιμοποίησιν εκάστης θέσεως προς ωρισμένον κοινωνικόν σκοπόν. Δια Β.Δ/τος, εκδιδομένου προτάσει του επί της Συγκοινωνίας υπουργού, μετά γνώμην του συμβουλίου των δημοσίων έργων, δύνανται να ορίζωνται λεπτομερώς εν εκάστη περιπτώσει οι ανωτέρω (εδ. α') κοινωφελείς σκοποί και τα κοινής ωφελείας έργα (εδ. β').".

¹⁰ Το άρθρο 6 παρ. 1 του π.δ/τος της 3/22.4.1929, προέβλεπε ότι: "Τα σχέδια καθορίζουσιν δι' οριακών γραμμών τα όρια των μεταξύ των υπ' αυτών προβλεπομένων κοινοχρήστων (οδών, πλατειών, αλσών κλπ.) αλλά και οικοδομήσιμων (κοινώς οικοδομικών τετραγώνων) χώρων". Συνεπώς, κατά τον Γ.Ο.Κ. του 1929 ως οικοδομήσιμος χώρος των εντός σχεδίου πόλεως περιοχών νοείται το οικοδομικό τετράγωνο που περιβάλλεται από κοινοχρήστους χώρους και περικλείεται εντός ρυμοτομικών γραμμών. Αντίστοιχη είναι η έννοια του οικοδομήσιμου χώρου και κατά τις διατάξεις

¹¹ Βλ. Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας-library-tee.gr/digital/m745_tzikas.

πολεοδομικά κριτήρια, αλλά και με κριτήρια που ανάγονται στην εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού (Α.Π. 444/2011, ΝΟΜΟΣ, ΣΤΕ. 2549/1987).

20. Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν, ο περιβάλλων χώρος αυτός, εφόσον εμπίπτει στους τίτλους ιδιοκτησίας της Επιτροπής Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων, αποτελεί δημόσια κτήση (domaine public), και συνιστά αναγκαίο εξάρτημα ή παρακολούθημα της προστασίας του σκοπού της (βλ. Γνωμ. ΝΣΚ 172/1960, Ολομ., σκ.5). Με την ιδιότητα αυτή, αποτελεί πράγμα ακατάσχετο και αναπαλλοτρίωτο. Η δε μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, η οποία είναι δυνατή προκειμένου περί ν.π.δ.δ. άλλης φύσεως, και πάντοτε με την μεταβίβαση του φορέα άσκησης του επιδιωκόμενου σκοπού, δεν είναι νοητή προκειμένου περί ν.π.δ.δ. που αποτελεί κληροδοτήμα, δεδομένης της συνταγματικής προστασίας της βούλησης του διαθέτη, της οποίας (βούλησης) τα, δημόσιας κτήσης, περιουσιακά στοιχεία, αποτελούν τα υλικά μέσα πραγμάτωσης.

Κατόπιν των ανωτέρω, και επί του τεθέντος ερωτήματος, η γνώμη μου είναι η εξής:

Απάντηση

Ο περιβάλλων χώρος του Ζαπτείου Μεγάρου αποτελεί ιδιοκτησία του νπδδ "Επιτροπή Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων", και απολαμβάνει της αυτής συνταγματικής προστασίας όπως και το εν λόγω Μέγαρο κοινωφελούς σκοπού.

Αθήνα 4.6.2020

Η Γνωμοδοτούσα



Άννα Πρέβενά

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.