



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης 146/2021
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(ΤΜΗΜΑ Α΄)

Συνεδρίαση της 11^{ης} Οκτωβρίου 2021

Σύνθεση:

Πρόεδρος : Στυλιανή Χαριτάκη, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Αντώνιος Τατσόπουλος, Αδαμαντία Καπετανάκη, Ελένη Πασαμιχάλη, Χριστίνα Διβάνη, Βασίλειος Καραγεώργος, Ευσταθία Τσαούση, Ιωάννα Λεμπέση, Νικόλαος Μουκαζής, Παρασκευάς Χρυσοστομίδης, Φωτεινή Δεδούση και Κωνσταντίνος Γεωργιάδης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Παρασκευάς Χρυσοστομίδης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών-Γενικής Γραμματείας Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας-Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας & Κοινωφελών Περιουσιών-Διεύθυνσης Κοινωφελών Περιουσιών-Τμήμα Α΄, με αριθμό Α.Π. 37332 ΕΞ 2021/ΥΠΟΙΚ/ 29.03.2021, όπως συμπληρώθηκε με το με αριθμό Α.Π. 113366 ΕΞ 2021/ΥΠΟΙΚ/16.09.2021 έγγραφο της ίδιας Υπηρεσίας.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται: Εάν, σε περίπτωση απευθείας εκποίησης προς την ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Α... ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» δύο (2) διαχειριζομένων από την Κτηματική Υπηρεσία Ρεθύμνου δημοσίων κτημάτων (το ένα κατά τμήμα), με βάση το άρθρο 13 του ν. 4377/1929, ο υπολογισμός του καταβλητέου τιμήματος θα πρέπει να περιλαμβάνει και τα κτίσματα που αναγέρθηκαν ή μόνο την αξία των γηπέδων.

Επί του ως άνω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α΄ Τμήμα) γνωμοδότησε ως ακολούθως:

I. Ιστορικό

1. Η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Α... ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ Α.Ε.», ιδιοκτήτρια του ξενοδοχείου «C...», που βρίσκεται σε οικισμό του Δήμου Ρεθύμνου, ζήτησε, με τις από 18.9.2017 και 13.10.2017 αιτήσεις της προς το Υπουργείο Οικονομικών, την απευθείας εκποίηση τμήματος του με αριθμό ΒΚ ... έκτασης 14.949,70 τ.μ., καθώς και του με αριθμό ΒΚ ... έκτασης 633 τ.μ., σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 του ν. 4377/1929.

2. Με τη με αριθμό 1813/11.03.1985 απόφαση του Νομάρχη Ρεθύμνου έγινε ο καθορισμός των ορίων αιγιαλού, παραλίας και παλαιού αιγιαλού στη θέση ... του οικισμού ... του Δήμου Ρεθύμνου. Κατά της απόφασης αυτής, της από 12.3.1984 έκθεσης της Επιτροπής Καθορισμού Ορίων Αιγιαλού Νομού Ρεθύμνου, καθώς και του από τον Οκτώβριο του 1974 τοπογραφικού διαγράμματος ασκήθηκε αίτηση ακύρωσης (μεταξύ άλλων και από τη δικαιοπάροχο της αιτούσας), που έγινε μερικά δεκτή με τη με αριθμό 1752/19.4.1988 απόφαση του ΣτΕ (Τμ. Δ΄), η οποία ακύρωσε τη με αριθμό 1813/11.03.1985 απόφαση κατά το μέρος που ορίζεται με αυτήν οριογραμμή παλαιού αιγιαλού και η υπόθεση αναπέμφθηκε στη Διοίκηση προκειμένου να εφαρμόσει ορθά τις σχετικές διατάξεις του α.ν. 2344/1940 «Περί αιγιαλού και παραλίας»¹.

3. Επί των παραπάνω εκτάσεων η εταιρεία με την επωνυμία «D... Α.Ε.», της οποίας η αιτούσα ανώνυμη εταιρεία είναι καθολική διάδοχος, λόγω διάσπασης της πρώτης Α.Ε., είχε αναγείρει, μετά από την έκδοση της με αριθμό 323/04.07.1988 οικοδομικής άδειας, κτίσματα, που απεικονίζονται στο συνημμένο στις αιτήσεις τοπογραφικό διάγραμμα του τοπογράφου - μηχανικού Γ...Φ....

4. Με τη με αριθμό 1115004/8209/Β0010/28.11.1997 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών περί «Επανακαθορισμού των ορίων παλαιού αιγιαλού στη θέση ...

¹ Το Δικαστήριο έκρινε ότι η οικεία Επιτροπή του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 2444/1940, εσφαλμένως, ερμηνεύοντας το νόμο, θεώρησε ότι η γνώμη του Γ.Ε.Ν. ως προς την ύπαρξη παλαιού αιγιαλού ήταν υποχρεωτική για αυτήν, αν και είχε αντίθετη γνώμη.

του Δήμου Ρεθύμνης» (1079/12.12.1997 τεύχος Τέταρτο) επικυρώθηκε η από 11.8.1988 Έκθεση της Επιτροπής καθορισμού των ορίων αιγιαλού και παραλίας, καθώς και το συνοδευτικό από 20.9.1985 τοπογραφικό διάγραμμα, επί του οποίου καθορίστηκαν «με κυανή γραμμή» τα όρια του παλαιού αιγιαλού στη θέση ... του Δήμου Ρεθύμνου. Μετά από αυτά καταγράφηκαν τα με αριθμό ΒΚ ... και ... ως δημόσια κτήματα ανήκοντα στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Η απόφαση αυτή περί καθορισμού των ορίων του παλαιού αιγιαλού δεν προσβλήθηκε από την αιτούσα ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

5. Ακολούθως, η Κτηματική Υπηρεσία Ρεθύμνου, από την οποία το Υπουργείο Οικονομικών-Δ/ση Δημόσιας Περιουσίας ζήτησε με το από 01.11.2017 έγγραφο την αποστολή των σχετικών δικαιολογητικών για την εξαγορά, παρέπεμψε την υπόθεση στην Επιτροπή του άρθρου 101 του με αριθμό 284/1988 π.δ/τος προκειμένου να εκτιμηθεί η αξία των υπό εκποίηση ακινήτων, οπότε και προέκυψε ο προβληματισμός της, εάν θα συνυπολογισθεί και η αξία των υφιστάμενων κτισμάτων επί των ανωτέρω δημοσίων κτημάτων. Κατόπιν αυτών η ανωτέρω Κτηματική Υπηρεσία ζήτησε από το Υπουργείο Οικονομικών την έκδοση σχετικής γνωμοδότησης.

6. Στην ερωτώσα Υπηρεσία υπάρχει προβληματισμός σχετικά με την ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 96 του π.δ. 11/12 Νοεμβρίου 1929 «Περί διοικήσεως δημοσίων κτημάτων»², που αφορά εκποιήσεις δημοσίων κτημάτων για την ίδρυση και λειτουργία (ή αξιόλογη επέκταση υφισταμένων) βιομηχανιών ή βιοτεχνιών, διάταξη την οποία υπολαμβάνει ως εφαρμοστέα και στη περίπτωση του παρόντος ερωτήματος. Ειδικότερα, εκτίθεται ότι σε ερμηνεία της τελευταίας διάταξης έχει εκδοθεί η με αριθμό 113/1997 γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία γνωμοδότησε, κατά πλειοψηφία, ότι για την εξαγορά του δημοσίου κτήματος υπολογίζεται μόνον το τίμημα που αντιστοιχεί στο έδαφος και όχι το τίμημα που αντιστοιχεί στα τυχόν ανεγερθέντα κτίσματα επί του δημοσίου αυτού κτήματος από αυτόν που ζητεί την εκποίηση, ενώ, αντίθετα, κατά την άποψη της μειοψηφίας της Ολομέλειας, την οποία ο Υπουργός των Οικονομικών έκανε αποδεκτή³, ως επωφελέστερη για το Δημόσιο, για την εξαγορά

² Η παραπάνω διάταξη έχει παρόμοια διατύπωση με αυτήν του άρθρου 13 του ν. 4377/1929, με βάση την οποία ζητείται η εξαγορά των ακινήτων.

³ Με βάση τις διατάξεις του π.δ. 282/1996, που ίσχυε μέχρι την 9.9.2003 (τότε ισχύων Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους - Α' 199/1996) ήταν δυνατή και η αποδοχή

δημοσίου κτήματος υπολογίζεται ως τίμημα τόσο αυτό που αντιστοιχεί στο έδαφος, όσο και αυτό που αντιστοιχεί στα τυχόν ανεγερθέντα κτίσματα επί του δημοσίου κτήματος από αυτόν που ζητεί την εκποίηση. Περαιτέρω, αναφέρεται ότι το Α΄ Τμήμα του Ν.Σ.Κ. με το με αριθμό 4326/2015 πρακτικό (επί της τηρητέας πορείας στην από 16.7.2014 εξώδικη αίτηση της ομόρρυθμης εταιρείας «ΑΦΟΙ ...» για την εξαγορά δημοσίου κτήματος)⁴ ακολούθησε την άποψη της πλειοψηφίας. Το πρακτικό αυτό αποδέχθηκε ο Υπουργός των Οικονομικών, αν και είχε τη διακριτική ευχέρεια να μην αποδεχθεί το περιεχόμενό του ή να το τροποποιήσει προς όφελος του Δημοσίου. Τέλος, εκτίθεται ότι, στο με αριθμό 226-3977/ΕΡ115907.19/22.10.2019 έγγραφο του Γραφείου Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου Οικονομικών προς το Υπουργείο Οικονομικών με θέμα τηρητέα πορεία για τον καθορισμό τιμήματος επί εκποιήσεων δημοσίων κτημάτων, αναφέρεται ότι η Διοίκηση οφείλει να ακολουθεί την ερμηνεία που έγινε αποδεκτή με τη με αριθμό 113/1997 γνωμοδότηση της Ολομέλειας του ΝΣΚ (γνώμη μειοψηφίας), δηλαδή ότι το αντικείμενο της εκποίησης θα είναι η αποτίμηση του εδάφους με συνυπολογισμό των τυχόν κατασκευών και κτισμάτων που έχουν ανεγερθεί, ενώ ειδικά ως προς το με αριθμό 4326/2015 πρακτικό του Α΄ Τμήματος του ΝΣΚ, και μέχρι την τυχόν τροποποίησή του από τον Υπουργό Οικονομικών, η Διοίκηση υποχρεούται να εκδώσει τη σχετική διοικητική πράξη σύμφωνα με την απόφαση αποδοχής αυτού.

7. Κατόπιν των παραπάνω, η ερωτώσα Υπηρεσία έκρινε, ότι, εξαιτίας της υιοθέτησης από τη Διοίκηση αντικρουόμενων θέσεων και ενόψει της παρέλευσης μεγάλου χρονικού διαστήματος, στο οποίο επήλθε μεταβολή του Οργανισμού του ΝΣΚ (σχετικά με την αποδοχή των γνωμοδοτήσεων), πρέπει να υποβληθεί εκ νέου το ερώτημα σχετικά με την ορθή ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 96 του από 11/12.11.1929 π.δ/τος. Στο από 16.09.2021 συμπληρωματικό έγγραφο του ερωτήματος, η ερωτώσα Υπηρεσία διευκρινίζει ότι το ενδιαφέρον της για την απάντηση είναι ευρύτερο της περίπτωσης επ' αφορμή της οποίας υπεβλήθη το ερώτημα, καθώς το ζήτημα του συνυπολογισμού ή μη της αξίας των κτισμάτων κατά τη παραχώρηση δημοσίων κτημάτων σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις αφορά και σε αιτήματα διαφόρων άλλων ξενοδοχείων και σε άλλα νησιά της χώρας.

της άποψης της μειοψηφίας, εάν ήταν επωφελέστερη για το Δημόσιο (άρθρο 35 παρ. 1, ν.δ. 2-6/10-7-1944 «Περί Κώδικος Νόμων περί δικών του Δημοσίου» Α΄139, π.δ.282/1996).

4 Αφορούσε αίτηση βιοτεχνικής επιχείρησης για εξαγορά κτήματος στην κτηματική περιφέρεια Τρικάλων, σύμφωνα με το άρθρο 96 του από 11/12 Νοεμβρίου 1929 Δ/τος.

8. Τέλος, η ερωτώσα Υπηρεσία ανέφερε, σε απάντηση των με αριθμό 226-2280/ΕΡ. 1651/18.05.2021 και 226-3786/ΕΡ.1651/19.08.2021 εγγράφων του Γραφείου Ν.Σ.Κ. στο Υπουργείο Οικονομικών ότι τα με ΑΒΚ ... και ... δημόσια κτήματα Ρεθύμνου εντάσσονται κατά το μεγαλύτερο μέρος τους εντός των προστατευομένων περιοχών Natura 2000⁵, καθώς και ότι αυτά δεν έχουν μεταγραφεί στη μερίδα της ΕΤΑΔ Α.Ε., ενώ διαβίβασε και τα ΑΒΚ των παραπάνω κτημάτων, από τα οποία προκύπτει ότι το ΑΒΚ ... δημόσιο κτήριο, που αποτελεί παλαιό αιγιαλό, έχει συνολικό εμβαδόν 67.413 τ.μ.

II. Νομοθετικό πλαίσιο

9. Στα άρθρα 1 και 2 του ν. 2344/1940 «Περί Αιγιαλού και Παραλίας» ορίζονται ότι:

«Άρθρο 1

Ο αιγιαλός, ήτοι η περιστοιχούσα την θάλασσαν χερσαία ζώνη, η βρεχομένη από τας μεγίστας πλην συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων, είναι κτήριο κοινόχρηστον, ανήκει ως τοιούτον εις το Δημόσιον και προστατεύεται και διαχειρίζεται υπ' αυτού.

Άρθρο 2

1. Ο καθορισμός της οριογραμμής του αιγιαλού γίνεται υπό της κατά το άρθρον 10

⁵ Η υπαγωγή εκτάσεων στη ζώνη «natura 2000», στην οποία έχει ενταχθεί το 27,7 % της χερσαίας έκτασης της Ελλάδος δεν συνεπάγεται, σε περίπτωση έλλειψης ρητής αντίθετης διάταξης, την αδυναμία μεταβίβασης, αλλά ότι εντάσσονται (ν. 1650/1986, 3937/2011, ν. 4685/2020, π.δ/μα 59/2018) σε ζώνες ειδικής προστασίας της βιοποικιλότητας (ζώνη απόλυτης προστασίας της φύσης, ζώνη προστασίας της φύσης, ζώνη διατήρησης οικοτόπων και ειδών και ζώνη βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων). Στις ζώνες αυτές είναι δυνατόν να συνυπάρχει το προστατευτέο αντικείμενο μαζί με ανθρωπογενείς δραστηριότητες, δηλαδή με προβλέψεις για χρήσεις γης που επιλέγονται και εξειδικεύονται κατά περίπτωση. Απαραίτητη προϋπόθεση για την παραχώρηση είναι το επιτρεπτό της παραπάνω χρήσης στην περιοχή, δηλαδή να επιτρέπεται η χρήση «ξενοδοχείου-τουριστικής εγκατάστασης», καθώς και να είναι δυνατή από πολεοδομικής άποψης η κατάτμηση του με αριθμό ΒΚ 342 τεμαχίου. Όπως προκύπτει από το με αριθμό ΥΔ. 113366 ΕΞ 2021/16-09-2021 έγγραφο της ερωτώσας Υπηρεσίας τα ακίνητα των οποίων ζητείται η παραχώρηση, είναι εντός ζώνης «natura 2000» κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, εντός της οποίας επιτρέπονται οι χρήσεις «Τουρισμός Αναψυχή Α», ενώ είναι επιτρεπτή η κατάτμηση με ελάχιστο όριο αρτιότητας και κατάτμησης γηπέδων τα 10.000 τ.μ., ενώ, κατ' εξαίρεση θεωρούνται ως άρτια και οικοδομήσιμα τα 4.000 τ.μ., εφόσον τα γήπεδα αυτά κατά τη δημοσίευση του από 24-5-1085 π.δ/τος θεωρούνται ως άρτια και οικοδομήσιμα, σύμφωνα με τις οικείες πολεοδομικές διατάξεις (βλ. το με αριθμό ΥΔ. 4177/10-08-2018 έγγραφο της Δ/σης Τεχνικών Υπηρεσιών & Πολεοδομίας του Δήμου Ρεθύμνου προς την αιτούσα, που συμπεριλαμβάνεται στο φάκελο της υπόθεσης).

του αναγκαστικού νόμου 1540 έτους 1938 επιτροπής,...2...

3. Εις περίπτωσιν, καθ' ην ένεκα προσχώσεων ή άλλων αιτίων είναι εμφανές ότι, καθ' ον χρόνον ενεργείται ο καθορισμός, ο αιγιαλός είναι διάφορος του εις το παρελθόν τοιούτου, εκ μαρτυρικών δε καταθέσεων μαρτύρων εξεταζομένων ενόρκως υπό της Επιτροπής, ή εκ διαφόρων άλλων ενδείξεων, δύναται να καθορισθή η παλαιά θέσις του αιγιαλού, η υφισταμένη μέχρι μεν του έτους 1884, εάν υφίστανται κατοχαί ιδιωτών, και πρότερον δε, εάν δεν υφίστανται τοιαύται, η Επιτροπή προβαίνει εις τον καθορισμόν του παλαιού αιγιαλού, χαρασσομένης επί του διαγράμματος κυανής γραμμής.»

10. Στα άρθρα 1 και 2 του ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, Παραλία κλπ.», όπως ισχύει σήμερα, ορίζονται ότι:

Άρθρο 1 Ορισμοί

«1. «Αιγιαλός» είναι η ζώνη ξηράς που βρέχεται από τη θάλασσα κατά τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της...2. «Παραλία» είναι η ζώνη της ξηράς η οποία προστίθεται στον αιγιαλό, σύμφωνα με τα άρθρα 3 έως 10, προς εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα και αντίστροφα, καθώς και για τη διατήρηση και προστασία των ακτών από τη διάβρωση και γενικότερα την προστασία του αιγιαλού... 3. «Παλιός αιγιαλός» είναι η ζώνη ξηράς η οποία προκύπτει από τη μετακίνηση της ακτογραμμής προς τη θάλασσα, οφείλεται σε φυσικές προσχώσεις ή νόμιμα τεχνικά έργα και προσδιορίζεται από τη νέα γραμμή αιγιαλού και το όριο του παλαιότερα υφιστάμενου αιγιαλού. 4...»

Άρθρο 2 Κυριότητα αιγιαλού, παραλίας, όχθης, παρόχθιας ζώνης κλπ.

1. Ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη, η παρόχθια ζώνη, το υδάτινο στοιχείο, ο πυθμένας και το υπέδαφος του βυθού της θάλασσας, λιμνοθάλασσας, λίμνης και της κοίτης πλεύσιμου ποταμού είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο έχει υποχρέωση να τα προστατεύει και να τα διαχειρίζεται, σύμφωνα με τις αρχές της αειφορίας και του χωροταξικού σχεδιασμού.2...

5. Ο παλιός αιγιαλός και η παλαιά όχθη των μεγάλων λιμνών και των πλεύσιμων ποταμών, που καθορίζονται ή επανακαθορίζονται, σύμφωνα με τα άρθρα 3, 5, 6 και 7Α, ανήκουν στη δημόσια κτήση, είναι ανεπίδεκτα κτήσης ιδιωτικών δικαιωμάτων και καταγράφονται ως πράγματα κοινόχρηστα, που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου. Με την παρούσα δεν θίγονται ήδη κτηθέντα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και ισχύουσες συμβάσεις παραχώρησης.

11. Πριν την τροποποίηση του παραπάνω άρθρου ως άνω με το άρθρο 24 του ν. 4607/2019, που ορίζει στο άρθρο 42 παρ. 11 (Μεταβατικές Διατάξεις), ότι «11. Η ισχύς της παρ. 5 του άρθρου 2 του ν. 2971/2001, που αντικαθίσταται με το άρθρο 24 του σχεδίου νόμου, αρχίζει από την έναρξη ισχύος του παρόντος», η παράγραφος 5 όριζε ότι : «5. Ο παλαιός αιγιαλός και η παλαιά όχθη ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και καταγράφονται ως δημόσια κτήματα.»

12. Στα άρθρα 13 και 14 του από 23 Μαρτίου 1929 ν.δ/τος «Περί Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού», που κυρώθηκε με το ν. 4377 της 13/16.8.1929 «Κύρωση ΝΔ 23/3/1929 περί Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού» (Α΄285), όπως ισχύουν μετά τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 1 του ν. 2412/1996 (Α΄ 123) ορίζονται ότι:

«Άρθρο 13.

Προς ίδρυσιν νέων και αξίαν λόγου επέκτασιν υπαρχουσών ξενοδοχειακών επιχειρήσεων προς εξυπηρέτησιν του σκοπού του τουρισμού, χαρακτηριζομένου ως δημοσίας ωφελείας, επιτρέπεται η αναγκαστική απαλλοτρίωσις κτημάτων ανηκόντων εις δήμους ή κοινότητας ή εις νομικά ή φυσικά πρόσωπα. ... Δημόσια κτήματα δύνανται να παραχωρηθώσι προτάσει του Διοικητικού Συμβουλίου του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού και μετ' αποφασιν του Υπουργικού Συμβουλίου προς τον αυτόν σκοπόν άνευ δημοπρασίας. Το τίμημα αυτών καθορίζεται υπό του Υπουργικού Συμβουλίου, κατόπιν ητιολογημένης γνωματεύσεως επιτροπής, αποτελούμενης εκ του οικείου νομάρχου, ως προέδρου, και του προέδρου Πρωτοδικών, νομομηχανικού, του αρχαιότερου οικονομικού εφόρου και του νομογεωπόνου της περιφερείας, εις ην κείται το ακίνητον. ...

Άρθρο 14

Ο υποβάλλων αίτησιν απαλλοτριώσεως ή παραχωρήσεως οφείλει να συνυποβάλη λεπτομερές σχέδιον των μελετωμένων έργων, δί' ο ζητείται η απαλλοτρίωσις, και αναλυτικόν προϋπολογισμόν της δια ταύτα απαιτηθησομένης δαπάνης, υποχρεούται δε να κάμη έναρξιν των περιών εις εκάστην περίπτωσιν πρόκειται εργασιών και να αποπερατώση τούτας εντός προθεσμιών οριζομένων εν τη περί απαλλοτριώσεως ή παραχωρήσεως αποφάσει του Υπουργικού Συμβουλίου. Δια την τήρησιν των υπ' αυτού αναλαμβανομένων υποχρεώσεων ο αιτών την απαλλοτρίωσιν καταβάλλει εγγύησιν...»

13. Στα άρθρα 4, 66 και 96 του π.δ/τος της 11/12.11.1929 «περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων» ορίζονται ότι:

«Άρθρο 4 - Αναλογική εφαρμογή διατάξεων που αφορούν δημόσια περιουσία

Πάσαι αι διατάξεις αι αφορώσαι την δημόσιαν περιουσίαν ως και αι διατάξεις περί Δημοσίου Λογιστικού και περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων εφαρμόζονται και επί της περιουσίας της Δ.Δ.Κ., εφόσον δεν τροποποιούνται υπό του παρόντος.

Άρθρο 66 - Εκποίησης δια δημοπρασίας

1. Η δημοπρασία εκποίησης ακινήτων ενεργείται μετά προηγουμένη καταμέτρηση και εκτίμησιν του εκποιητέου κτήματος ...2. Προκειμένου να εκποιηθή ακίνητον, περιελθόν εις το Δημόσιον ή την Δ.Δ.Κ. δια κατακυρώσεως ενεργηθείσης συνεπεία πλειστηριασμού, αντί πρωτοκόλλου ή της εκθέσεως δύναται να χρησιμοποιηθή το πρόγραμμα πλειστηριασμού εν ώ περιγράφεται το εκποιηθέν ακίνητον. 3...5. Το πρωτόκολλον ή η έκθεσις υποβάλλεται προς έγκρισιν εις την Δ.Δ.Κ. υπό του αρμοδίου Οικονομικού Εφόρου μετά της γνώμης του, σημειουμένης επί της οικείας αυτού στήλης, περί της αποδοχής ή μη της γενομένης εκτιμήσεως και εγκρίνεται η απορρίπτεται δι' αποφάσεως του Γεν. Γραμματέως, εν η καθορίζεται και ο ελάχιστος όρος προσφοράς. 6...

Άρθρο 96 – Περίπτωση ιδρύσεως, λειτουργίας κλπ βιομηχανιών

Προς ίδρυσιν, λειτουργίαν ή αξιόλογον επέκτασιν υφιστάμενων βιομηχανιών ή βιοτεχνιών επιτρέπεται μετά προηγούμενην σύμφωνον γνώμη του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας η απ' ευθείας και άνευ δημοπρασίας εκποίησης γηπέδων της Δ.Δ.Κ. δι' αποφάσεως της Δ. Επιτροπής, εις ην συμμετέχει εις των Επιθεωρητών του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, εγκρινομένης υπό του Υπουργού των Οικονομικών. Το τίμημα δύναται και ενταύθα να διαιρεθή εις δέκα ίσας ετησίας δόσεις.»

14. Στα άρθρα 53 και 55 του Εισ. Ν.Α.Κ. ορίζονται ότι:

«Άρθρο 53

Εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα οι ειδικοί νόμοι που υπάρχουν κατά την εισαγωγή του σχετικά με την διοίκηση και προστασία γενικά των δημοσίων ή εκκλησιαστικών ή μοναστηριακών κτημάτων.

Άρθρο 55

Το δικαίωμα κυριότητας, που υπάρχει κατά την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα, διέπεται στο εξής ως προς την έκταση, το περιεχόμενο, τη δυνατότητα μεταβίβασης, την προστασία και την απόσβεση του από τις διατάξεις του Κώδικα...»

15. Στα άρθρα 953, 954, 967, 971, 1057, 1063, 1101, 1102 και 1103 του ΑΚ ορίζονται ότι:

«Άρθρο 953 Συστατικό

Συστατικό μέρος πράγματος, που δεν μπορεί να αποχωριστεί από το κύριο πράγμα χωρίς βλάβη αυτού του ίδιου ή του κύριου πράγματος ή χωρίς αλλοίωση της ουσίας ή του προορισμού τους δεν μπορεί να είναι χωριστά αντικείμενο κυριότητας ή άλλου εμπράγματος δικαιώματος.

Άρθρο 954

Συστατικά του ακινήτου με την έννοια του προηγούμενου άρθρου είναι και 1. τα πράγματα που έχουν συνδεθεί στερεά με το έδαφος, ιδίως οικοδομήματα, 2...

Άρθρο 967 Κοινόχρηστα

Πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους.

Άρθρο 971

Τα πράγματα εκτός συναλλαγής αποβάλλουν την ιδιότητά τους αυτή από τότε που έπαψε ο προορισμός τους για την κοινή χρήση ή για δημόσιο, δημοτικό, κοινοτικό ή θρησκευτικό σκοπό.

Άρθρο 1057 Κτήση με ένωση

Αν κινητό ενωθεί με ακίνητο έτσι, ώστε να γίνει συστατικό του, η κυριότητα του ακινήτου εκτείνεται και στο κινητό.

Άρθρο 1063 Αποζημίωση για απόσβεση κυριότητας

Εκείνος που έχασε την κυριότητά του ή άλλο εμπράγματο δικαίωμα εξαιτίας της ένωσης, της ανάμιξης, της επεξεργασίας, ή της μετάπλασης, έχει απαίτηση εναντίον εκείνου που ωφελήθηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό, με επιφύλαξη του τυχόν δικαιώματός του για αποζημίωση από αδικοπραξία ή για απόδοση δαπανών ή για αφαίρεση κατασκευάσματος. Αξίωση για επαναφορά της προηγούμενης κατάστασης αποκλείεται.

Άρθρο 1101 Αξίωση αναγκαίων δαπανών καλόπιστου νομέα

Ο καλόπιστος νομέας έχει δικαίωμα να απαιτήσει από τον κύριο αποζημίωση για δαπάνες που έγιναν στο πράγμα, προκειμένου να διατηρηθεί κατάλληλο για τακτική εκμετάλλευση (αναγκαίες δαπάνες), καθώς και για την πληρωμή βαρών του πράγματος. Για συνηθισμένες όμως δαπάνες συντήρησης του πράγματος δεν έχει δικαίωμα αποζημίωσης, εφόσον του έμειναν τα ωφελήματα του πράγματος.

Άρθρο 1102 Αξίωση αναγκαίων δαπανών κακόπιστου νομέα

Ο κακόπιστος νομέας, και από την επίδοση της αγωγής κάθε νομέας, έχει δικαίωμα αποζημίωσης για τις αναγκαίες δαπάνες ή για τις δαπάνες εξαιτίας βαρών

του πράγματος, μόνον κατά τις διατάξεις για τη διοίκηση αλλοτρίων.

Άρθρο 1103 Επωφελείς δαπάνες

Για δαπάνες από τις οποίες αυξήθηκε η αξία του πράγματος (επωφελείς δαπάνες), έχει δικαίωμα αποζημίωσης μόνο ο καλόπιστος νομέας για το πριν από την επίδοση της αγωγής διάστημα και μόνο εφόσον σώζεται η αύξηση της αξίας κατά το χρόνο της απόδοσης του πράγματος.»

III. Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις παραπάνω διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους και την υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας από την ερωτώσα Υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

16. Ο αιγιαλός, ως κτήμα κοινόχρηστο, ανήκει στο Δημόσιο, τόσο κατά τις διατάξεις του προϊσχύσαντος 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), όσο και κατά τη διάταξη του άρθρου 1 του α.ν. 2344/1940, που προπαρατέθηκε, καθώς και τις διατάξεις των άρθρων 967 και 968 ΑΚ⁶. Η κυριότητα στην οποία ο ΑΚ υπάγει τα δημόσια κτήματα είναι η κυριότητα του αστικού δικαίου, η οποία εξακολουθεί να υπάρχει και όταν αυτά (δημόσια κτήματα) παύσουν, κατά τη διάταξη του άρθρου 971 ΑΚ, να υπηρετούν την κοινή χρήση, παύσουν, δηλαδή, τα κοινής χρήσης πράγματα να είναι εκτός συναλλαγής⁷. Ο αιγιαλός, έστω και αν απωλέσει το χαρακτήρα του, δυνάμει φυσικών φαινομένων (π.χ. προσχώσεων) και καταστεί παλαιός αιγιαλός, εξακολουθεί ex lege να ανήκει στην κυριότητα του Δημοσίου και, συνεπώς, δεν συντρέχει ανάγκη μετά από την αλλαγή αυτή να αναζητηθεί άλλος τρόπος κτήσης ή διατήρησης της κυριότητας του Δημοσίου, όπως με χρησικτησία⁸. Εν όψει της φύσης του τμήματος αυτού της ξηράς ως ανεπίδεκτου κτήσης ιδιωτικών δικαιωμάτων, όταν καταλαμβάνονταν από τις αναβάσεις των χειμέριων κυμάτων, μετά την επέκταση των ορίων της ακτογραμμής προς τη θάλασσα τούτο καθίσταται τμήμα της δημόσιας κτήσης⁹. Επομένως, στην περίπτωση που απόλλεται ο χαρακτήρας του παλαιού αιγιαλού ως κοινόχρηστου, αλλά και εκτός συναλλαγής, αυτός αποβάλλει την πρότερη ιδιότητα του κοινόχρηστου κτήματος και καθίσταται απλόν δημόσιο κτήμα, μεθιστάμενο στην ιδιωτική κτήση, δυνάμενο να είναι

⁶ ΑΠ 1512/2004

⁷ ΑΠ 116, 1150/2018, Ολομ. ΑΠ 24/2000 κ.α.

⁸ ΑΠ 116, 1150/2018, 598/2016, 104/2013, Ολομ. ΑΠ 24/2000, Ολομ. ΑΠ 75/1987 κ.α.

⁹ ΣΤΕ 1159/2009, 2482/2017, 3398/2014, 4908/2013 κ.α.

δεκτικό κτήσης ιδιωτικών δικαιωμάτων ¹⁰.

Μετά την τροποποίηση του άρθρου 2 του ν. 2971/2001 με το άρθρο 24 παρ. 5 του ν. 4607/2019 ορίσθηκε ότι ο αιγιαλός, που ανήκει στη δημόσια κτήση και μετά που καταστεί παλαιός αιγιαλός (εφόσον ο καθορισμός ή επανακαθορισμός γίνεται σύμφωνα με τα άρθρα 3, 5, 6 και 7Α του ν. 2971/2001) εξακολουθεί να ανήκει στη δημόσια κτήση, είναι ανεπίδεκτος κτήσης ιδιωτικών δικαιωμάτων και καταγράφεται ως πράγμα κοινόχρηστο.

Επομένως καθορισμοί ή επανακαθορισμοί παλαιών αιγιαλών που έγιναν με βάση τις διατάξεις του ν. 2344/1940 και του ν. 2971/2001 καταγράφονται ως δημόσια κτήματα ανήκοντα στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και ως εκ τούτου μπορούν αυτά να αποτελέσουν αντικείμενο παραχώρησης ιδιωτικών δικαιωμάτων, ενώ, αντίθετα, εφόσον ο καθορισμός ή επανακαθορισμός των παλαιών αιγιαλών έγινε μετά την ισχύ του ν. 4607/2019 (24.4.2019) καταγράφονται ως δημόσια κτήματα ανήκοντα, όμως, στη δημόσια κτήση και είναι ανεπίδεκτα κτήσης ιδιωτικών δικαιωμάτων.

17. Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 53 και 55 του Εισ. Ν. του Α.Κ. προκύπτει, ότι εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την εισαγωγή των διατάξεων του Α.Κ. ¹¹ οι ειδικές διατάξεις περί διοίκησης και προστασίας των δημοσίων κτημάτων, καθώς και ότι οι διατάξεις του ΑΚ εφαρμόζονται, εφόσον δεν αντιβαίνουν σ' αυτές, ενώ η κτήση κυριότητας ή άλλου εμπραγμάτου δικαιώματος, που έλαβε χώρα πριν από την εισαγωγή του ΑΚ, κρίνεται κατά το δίκαιο που ίσχυε, δηλαδή, κατά το χρόνο κατά τον οποίο έγιναν τα πραγματικά περιστατικά, που απαιτούνται για την κτήση αυτών, της έκτασης, του περιεχομένου και της προστασία τους διεπομένων εφεξής από τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα ¹².

18. Με το από 11/12 Νοεμβρίου 1929 π.δ/μα «περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων», που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 2 του ν. 4266/1929, προβλέπεται ως κανόνας η δια δημοπρασίας, κατ' αρχήν, εκποίηση των δημοσίων κτημάτων (άρθρο 65).

19. Κατ' εξαίρεση του παραπάνω κανόνα επιτρέπεται, με απόφαση του Υπουργικού

¹⁰ ΣΤΕ 846/2020, ΑΠ 104/2013, ΕφΘεσ. 304/2010 Αρμ. 2011.771 = ΤΝΠ Ισοκράτης, ,ΕφΠειρ 12/2004 ΠειρΝομ 2004.30).

¹¹ Έναρξη ισχύος από 23.2.1946

¹² ΑΠ 24/2020, 1226/2019, 293/2018, 52, 710/2014 κ.α.

Συμβουλίου ¹³, η άνευ δημοπρασίας εκποίηση δημοσίων κτημάτων για κατασκευή ή αξιόλογη επέκταση ξενοδοχειακών μονάδων στην περίπτωση των άρθρων 13 και 14 του ν. 4377/1929, που διατηρήθηκε σε ισχύ και μετά την εισαγωγή του ΑΚ ¹⁴ με την τήρηση των όρων και διαδικασιών που προβλέπονται σ' αυτά ¹⁵, εφαρμοζομένων κατά τα λοιπά των διατάξεων του από 11/12 Νοεμβρίου 1929 π.δ/τος ¹⁶. Η άνευ δημοπρασίας εκποίηση ακινήτων του Δημοσίου, ανηκόντων στην ιδιωτική του περιουσία κατά τις διατάξεις αυτές αποτελεί εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής, προσβλητή με αίτηση ακύρωσης, διότι εκδίδεται κατ' εφαρμογή διάταξης νόμου, η οποία αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού του τουρισμού ¹⁷.

20. Εξαίρεση, επίσης, από τον παραπάνω κανόνα συνιστά και η διάταξη του άρθρου 96 του από 11/12 Νοεμβρίου 1929 π.δ/τος «περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων», που αφορά τη δυνατότητα απευθείας και άνευ δημοπρασίας εκποίηση δημοσίων «γηπέδων» με σκοπό την ίδρυση και λειτουργία ή αξιόλογη επέκταση υφιστάμενων βιομηχανιών ή βιοτεχνιών. Η παραπάνω διάταξη, όμως, δεν είναι εφαρμοστέα στην προκειμένη περίπτωση, όπως υπολαμβάνεται στο ερώτημα, επειδή αυτή αφορά βιομηχανίες και βιοτεχνίες ¹⁸, στην έννοια των οποίων δεν μπορούν να υπαχθούν οι ξενοδοχειακές επιχειρήσεις ¹⁹. Αντίθετα εφαρμοστέα είναι,

¹³ Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 4 του ν. 2412 /1996 «Μεταφορά Αρμοδιοτήτων από το Υπουργικό Συμβούλιο» (Α' 123): «1 (...), 2(...), 3 (...), 4. Οι υπό των άρθρων 13 και 14 του ν. 4377/1929 προβλεπόμενες αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου αντικαθίστανται από κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Ανάπτυξης.»

¹⁴ πρβλ. ΣτΕ 325/2019, 590/2009 κ.α.

¹⁵ ΑΠ 192/2013, 534/1988, πρβλ. ΣτΕ 1408/1911, Γνωμ ΝΣΚ 82/2012

¹⁶ ΑΠ 192/2013, Γνωμ. ΝΣΚ 128/2012

¹⁷ ΣτΕ 590/2009, ΣτΕ 3789/2004, πρβλ. 3334/2005, 3143/2004

¹⁸ Στο άρθρο 17 του ν. 3982/2011 «Απλοποίηση αδειοδότησης τεχν. Επαγγελματικών & μεταποιητικών δραστηριοτήτων» ορίζεται ότι: «Για το σκοπό της αδειοδότησης των μεταποιητικών και των συναφών προς αυτές δραστηριοτήτων, εφαρμόζονται οι παρακάτω Ορισμοί: 1. Βιομηχανία - Βιοτεχνία είναι η τεχνοοικονομική μονάδα που με μηχανικά, χημικά ή άλλα μέσα διαφοροποιεί τη μορφή ή την ιδιότητα πρώτων υλών ή προϊόντων, προκειμένου αυτά να καταστούν κατάλληλα για τη χρήση για την οποία προορίζονται.»

¹⁹ Οι ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, που δραστηριοποιούνται στον τομέα του τουρισμού, συμπεριλαμβάνονται στην έννοια των τουριστικών επιχειρήσεων, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 4276/2014 «Απλούστευση διαδικασιών λειτουργίας τουριστικών επιχειρήσεων/ Φορολ. Περιουσίας κλπ» και είναι τα τουριστικά καταλύματα, που διακρίνονται σε: α. Κύρια

υπό τον όρο συνδρομής των απαιτούμενων προϋποθέσεων, η προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 13 επ. του ν. 4377/1929²⁰, κατ' επίκληση, άλλωστε, της οποίας έγιναν οι αιτήσεις εξαγοράς²¹. Άλλωστε, ούτε στις αιτήσεις, ούτε στο ερώτημα γίνεται επίκληση άλλων διατάξεων για την εξαγορά, οι οποίες να παραπέμπουν στο άρθρο 96 του από 11/12 Νοεμβρίου 1929 π.δ/τος «περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων», Συνεπώς, κατ' ορθή εκτίμηση του ερωτήματος, αυτό αφορά στην ερμηνεία των άρθρων 13 και 14 του ν. 4377/1929.

21. Κατά την πλειοψηφήσασα γνώμη που απαρτίστηκε από τους: Στυλιανή Χαριτάκη, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ και Πρόεδρο του Τμήματος, Αδαμαντία Καπετανάκη, Ελένη Πασαμιχάλη, Χριστίνα Διβάνη, Βασίλειο Καραγεώργο, Ευσταθία Τσαούση, Ιωάννα Λεμπέση, Νικόλαο Μουκαζή, Παρασκευά Χρυσοστομίδα και Κωνσταντίνο Γεωργιάδη, Νομικούς Σύμβουλους του Κράτους, **(ψηφοί 10)**, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 13 και 14 του ν. 4377/1929, για να είναι δυνατή η, κατ' εξαίρεση, άνευ δημοπρασίας απευθείας εκποίηση δημοσίου κτήματος πρέπει να συντρέχουν, σωρευτικά, οι εξής προϋποθέσεις: α) Να πρόκειται για ίδρυση επί του παραχωρουμένου ακινήτου νέας ξενοδοχειακής μονάδας ή αξιόλογη επέκταση υπάρχουσας τέτοιας επιχείρησης. β) Τόσο η επιχείρηση όσο και η επέκταση²² πρέπει να εξυπηρετούν τους σκοπούς του τουρισμού και γ) Να τηρηθεί η υπό των διατάξεων αυτών οριζόμενη διαδικασία (συνυποβολή σχετικής μελέτης, αναλυτικός προϋπολογισμός κ.ο.κ.).²³ Η συνδρομή των παραπάνω προϋποθέσεων εμπίπτει στην ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, η οποία, πάντως, λόγω άσκησης διακριτικής εξουσίας (η παραχώρηση είναι δυνητική), απαιτείται να είναι αιτιολογημένη²⁴. Η

ξενοδοχειακά καταλύματα. αα Ξενοδοχεία: Τα ξενοδοχεία είναι εγκαταστάσεις διαμονής που διαθέτουν χώρους διανυκτέρευσης σε δωμάτια ή σε διαμερίσματα εντός ή δύο ή περισσότερων χώρων με λουτρό, κοινόχρηστους χώρους υποδοχής, παραμονής των πελατών και αίθουσα παροχής τουλάχιστον πρωινού γεύματος. ββ. (...) β. Μη κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα:...

²⁰ Γνωμ. ΝΣΚ 218/1993

²¹ Βλ. τις από 18.09.2017, 13.10.2017 αιτήσεις εξαγοράς και το από 05.05.2020 υπόμνημα της εαιτούσας προς το Υπουργείο Οικονομικών.

²² Ως επέκταση νοείται όχι μόνο η ανέγερση νέων κτιριακών εγκαταστάσεων, αλλά και η απόκτηση και άλλων χώρων χρήσιμων για την καλύτερη λειτουργία της ξενοδοχειακής επιχείρησης (βλ. ΣτΕ 325/2019, 2352/1995, 2786/1972 κ.α.).

²³ Γνωμ. ΝΣΚ 218/1993

²⁴ ΣτΕ 2011/1982, Γνωμ. ΝΣΚ 174/2005, 602/1998, 218/1993

διάταξη, επομένως, δεν διακρίνει, εάν κατά την εξυπηρέτηση του σκοπού του τουρισμού, προκρίνεται ως προτακτέα η αξιολογη επέκταση ήδη υπάρχουσας ξενοδοχειακής επιχείρησης ή η ανάπτυξη νέας. Είναι προφανές ότι ο νομοθέτης, αναγνωρίζοντας τη συμβολή του τουρισμού στην εθνική οικονομία και στην εν γένει ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, αποβλέπει σε σημαντικές επενδύσεις στον τουρισμό, και ως τέτοιες προσδιορίζει την κατασκευή νέας ξενοδοχειακής μονάδας ή την αξιολογη επέκταση υφιστάμενης. Εν τούτοις, η απόφαση της Διοίκησης (που ούτως ή άλλως δεν υποχρεούται σε αποδοχή σχετικών αιτημάτων) για τη κατ' εξαίρεση παραχώρηση δημοσίου κτήματος σε ιδιώτες) δεν είναι αυτόματη, αλλά αποτελεί προϊόν σύνθετων εκτιμήσεων με στάθμιση και αξιολόγηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Η σχετική επιλογή της Διοίκησης εξαρτάται, απολύτως, από τον βαθμό εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, που είναι ο σκοπός της προαγωγής του τουρισμού.

22. Η διάταξη του άρθρου 13 του ν. 4377/1929, λόγω της εξαιρετικότητάς της είναι στενώς ερμηνευτέα ²⁵. Από τη γραμματική της ερμηνεία ²⁶ προκύπτει ότι αυτή αναφέρεται σε εκποίηση δημοσίων κτημάτων για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος του τουρισμού, χωρίς να διακρίνει αν θα υπολογισθεί η συνολική αξία των ακινήτων, δηλαδή, μαζί με τα κτίσματα που, τυχόν, αναγέρθηκαν επ' αυτών, καθώς και ότι ο νομοθέτης δεν συνέδεσε την εκποίηση ούτε την εξάρτησε με την σε προηγούμενο χρόνο ανέγερση κτισμάτων από ξενοδοχειακή επιχείρηση ή και από παρακείμενη ξενοδοχειακή επιχείρηση, η οποία με καλή ή κακή πίστη επεκτάθηκε επί του δημοσίου κτήματος. Περαιτέρω, εάν σκοπός του νομοθέτη ήταν η εκποίηση δημοσίων κτημάτων σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, χωρίς τον συνυπολογισμό της αξίας των κτισμάτων θα το όριζε ρητά ²⁷, όπως έπραξε σε πολλές περιπτώσεις

²⁵ Γνωμ. ΝΣΚ 218/1993

²⁶ Εξαιρετικές νομοθετικές ρυθμίσεις επιτάσσεται να ερμηνεύονται στενά και για αυτές επιβάλλεται κυρίως η γραμματική ερμηνεία (πρβλ. Γνωμ. ΝΣΚ 20/2020, 91/2020, 116/2019) με σκοπό να αποκλείεται κάθε ερμηνευτική ελευθεριότητα, ενώ δεν είναι επιτρεπτή η συναγωγή συμπεράσματος (διασταλτικά) από τη σιωπή του νόμου. Η στενή ερμηνεία δεν σημαίνει ότι αυτή συνεπάγεται αναγκαστικά τον αποκλεισμό όλων των λοιπών ερμηνευτικών μεθόδων. Το εξαιρετικό δίκαιο μπορεί να είναι δεκτικό διασταλτικής ερμηνείας και ανάλογης εφαρμογής, αλλά μόνο όταν: α) επιβάλλει τούτο ο επιδιωκόμενος σκοπός και β) είναι στενή η συγγένεια του θέματος του οποίου ζητείται η λύση (Γνωμ. ΝΣΚ 89/2015).

²⁷ Πρβλ. ΑΠ 1888/2009 «...Από τον συνδυασμό των προαναφερθεισών διατάξεων (4 παρ. 6 του α.ν. 263/1968, 1057 και 954 του Α.Κ.) προκύπτει ότι ο νομοθέτης ρυθμίζει κατά όμοιο

αυθαιρέτων καταπατήσεων, στις οποίες με εξαιρετικές διατάξεις ρύθμισε την εκποίηση τους στα συγκεκριμένα πρόσωπα που τις κατείχαν παρανόμως, πριν την έναρξη ισχύος των διατάξεων αυτών ή σε ορισμένη χρονολογία στο παρελθόν, αποβλέποντας και στην αποφυγή δημιουργίας κοινωνικών προβλημάτων εξαιτίας της μακροχρόνιας κατοχής και της δημιουργίας επί των κτημάτων αυτών πραγματικών καταστάσεων ²⁸.

τρόπο αφενός μεν τον καθορισμό αποζημίωσης χρήσης για αυθαίρετη χρήση, αφετέρου δε τον τρόπο υπολογισμού της αξίας για την απευθείας εκποίηση στον αυθαίρετο κάτοχο τόσο των ανταλλάξιμων ακινήτων όσο και των δημοσίων κτημάτων. Εφόσον δε και στις δύο περιπτώσεις ο κύριος του ακινήτου (Δημόσιο) αποκτά κατά πρωτότυπο τρόπο την κυριότητα των κινητών που ενώθηκαν με το ακίνητό του, προκειμένου δε περί ανοικοδομήσεως, την κυριότητα του οικοδομήματος που έχει συνδεθεί σταθερά με το έδαφος, καθίσταται σαφές ότι κατά τον προσδιορισμό της αποζημίωσης αυθαίρετης χρήσης, τόσο δημοσίου κτήματος όσο και ανταλλάξιμου, επί του οποίου έχει ανεγερθεί οικοδόμημα από τρίτο, λαμβάνεται υπόψη η αξία του ακινήτου, όπως διαμορφώνεται μαζί με το οικοδόμημα. Και ναι μεν στις ανωτέρω διατάξεις των Ν. 357/1976 και 263/1968 ρυθμίζεται ο τρόπος υπολογισμού της αξίας κατά την εκποίηση των ανταλλάξιμων δημοσίων κτημάτων προς τον αυθαίρετο κάτοχο και ορίζεται ότι το τίμημα καθορίζεται και επί της αξίας του εδάφους μόνο και όχι και επί του ανεγερθέντος οικοδομήματος από τον τελευταίο, δεν συμβαίνει όμως το ίδιο στην περίπτωση της αυθαίρετης κατοχής από τρίτο του ανταλλάξιμου ή δημοσίου κτήματος, αφού ο τρίτος αποδίδει την ωφέλεια που χωρίς νόμιμη αιτία αποκομίζει από την κάρπωση και χρήση του πράγματος, ενιαίου, δηλαδή του εδάφους και του ανεγερθέντος από αυτόν οικοδομήματος..»

²⁸ 1) Με το άρθρο 1 του ν. 719/1977 «Τροπ. νομοθεσίας περί Δημοσίων Κτημάτων κ.λ.π», που τροποποίησε το άρθρο 4 του α.ν. 263/1968 "περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων περί δημοσίων κτημάτων", ορίστηκε με την παράγραφο 6 ότι η εκποίηση δημοσίων κτημάτων στους αυθαίρετως κατέχοντες προς της 1ης Ιανουαρίου 1967, που έχουν τις προϋποθέσεις που τάσσονται από το νόμο, γίνεται χωρίς να υπολογισθούν εις την αξία του αστικού ή αγροτικού ακινήτου «αι υπό του κατόχου γενόμεναι δαπάναι αξιοποιησεώς του.»

2) Με το άρθρο 3 του καταργηθέντος (με το άρθρο 37 παρ. 1 του ν. 4061/2012) και περιοδικώς, πριν την κατάργησή του, τιθέμενου σε ισχύ ν. 666/1977 «Κυρώσεις ανωμάτων δικ.-παραχωρήσεις γεωργικές κ.λ.π.», που αφορά παραχωρήσεις αυθαίρετως κατεχόμενες κοινόχρηστες εκτάσεις, σύμφωνα με το οποίο επιτρέπεται η παραχώρηση στους κατά κύριο επάγγελμα γεωργούς κοινοχρήστων εκτάσεων, στην τρέχουσα αξία των γαιών «εφ' όσον εγένοντο αυθαίρετως υπό αυτών συστηματικά φυτεία δι' αμπέλων, ελαιών ή οπωροφόρων δένδρων, έχουσαι ηλικίαν κατά την έναρξιν της ισχύος του παρόντος ουχί μικρότεραν των οκτώ ετών και υφίστανται ως τοιαύται κατά τον χρόνον της εκδικάσεως της σχετικής περί παραχωρήσεως αιτήσεως» ή «εις τους ανεγείραντας αυθαίρετως προς αυτοστέγασιν μόνιμον

23. Σύμφωνα με τη νομολογία, κατά την ουσιαστική έννοια των διατάξεων του ως άνω άρθρου 13 του ν. 4377/1929, εν όψει και της αρχής της ισότητας, της αρχής της ουδετερότητας της διοίκησης, της αρχής της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας, σε περίπτωση κατά την οποία υποβληθεί σχετικό αίτημα παραχώρησης δημόσιου κτήματος, η Διοίκηση πρέπει να καλεί τις τυχόν όμορες ξενοδοχειακές επιχειρήσεις να εκδηλώσουν σχετικό ενδιαφέρον, με την υποβολή των προβλεπόμενων στοιχείων, και εφόσον εκδηλωθεί προσηκόντως τέτοιο ενδιαφέρον, να διαμορφώνει την απόφασή της για τη διάθεση του ακινήτου κατόπιν έρευνας και κρίσης με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού του τουρισμού ²⁹. Επομένως, η σχετική διάταξη δεν έχει ταχθεί υπέρ ορισμένου προσώπου (παραχωρησιούχου), αλλά υπέρ ορισμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή, είναι δυνατή η παραχώρηση δημοσίου κτήματος και σε τρίτο ενδιαφερόμενο ή σε ξενοδοχειακή επιχείρηση άλλη απ' αυτήν που τυχόν έχει αναγείρει κτίσματα επ' αυτού, εφόσον, κατά την ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, με την παραχώρηση αυτή εξυπηρετείται κατά τρόπο αρτιότερο ο σκοπός του δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή η ανάπτυξη του τουρισμού. Στην περίπτωση δε, που ήθελε γίνει δεκτή η αίτηση άλλου ενδιαφερόμενου, επειδή εξυπηρετείται πληρέστερα ο σκοπός του τουρισμού, δεν θα μπορούσε να μεταβιβασθεί σ' αυτόν η αιτούμενη έκταση χωρίς την αξία των κτισμάτων, που τρίτος έχει αναγείρει επί του δημοσίου κτήματος. Ο τελευταίος, που επιλήφθηκε και κατέλαβε δημόσιο κτήμα δεν αποκτά κανένα δικαίωμα επ' αυτού, θα μπορούσε δε μόνο, υπό προϋποθέσεις, να αξιώσει τις δαπάνες στις οποίες έχει προβεί ως καλόπιστος ή κακόπιστος νομέας, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1101 και 1102, του Α.Κ., αντίστοιχα.

24. Περαιτέρω, δε μπορεί να γίνει λόγος για αναλογική εφαρμογή ή να αντληθεί επιχείρημα από τις διατάξεις περί εκποίησης δημοσίων κτημάτων σε αυθαιρέτως

κτίσμα σημαντικής αξίας επί γαιών των κατά την προηγούμενη παράγραφον κατηγοριών κειμένων οπωσδήποτε εντός εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων πόλεων ή χωρίων, εκτάσεως μη δυναμένης να υπερβή μετά του επ' αυτής κτίσματος το ελάχιστον εμβαδόν ενός αρτίου οικοπέδου...»

3) Με το άρθρο 26 παρ. 1 του ν. 1539/1938 «Περί Προστασίας Δημοσίων Κτημάτων» ορίσθηκε ότι όσοι νέμονται ή κατέχουν δημόσιο κτήμα επί 5 τουλάχιστον έτη προ της δημοσίευσης του παρόντος μπορούν να ζητήσουν την εξαγορά, εφ' όσον πληρούν και τις λοιπές προϋποθέσεις που τίθενται έναντι τιμήματος από το οποίο «εκπίπτει η γενομένη υπό του κατόχου αξιοποίησης τούτου...»

²⁹ ΣΤΕ 3789/2003

κατέχοντες, ως προς τους οποίους, μάλιστα, ρητά προβλέπεται η μη λήψη υπόψη, κατά τον υπολογισμό της αξίας εκποίησης, των κτημάτων των ανεγερθέντων από αυτούς, με την αιτιολογία ότι στην περίπτωση του άρθρου 13 του ν. 4377/1929 ή της παρεμφερούς, αλλά πάντως διαφορετικής κατά σκοπό και διατύπωση, διάταξης του άρθρου 96 του από 11/12 Νοεμβρίου 1929 π.δ/τος «περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων»³⁰ ο μη υπολογισμός των κτισμάτων «θα εδικαιολογείτο καλλίτερον»³¹, επειδή ούτε οι καταστάσεις είναι συγκρίσιμες, ούτε οι διατάξεις αυτές, όπως προαναφέρθηκε, απευθύνονται σε κατόχους δημοσίων κτημάτων επί των οποίων αναγέρθηκαν τουριστικές εγκαταστάσεις ή επεκτάθηκαν ήδη υπάρχουσες σε όμορες εκτάσεις ή αναγέρθηκαν βιομηχανικές ή βιοτεχνικές εγκαταστάσεις ή επεκτάθηκαν τέτοιες εγκαταστάσεις, δηλαδή σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα εκ των προτέρων καθορισμένα και προσδιορισμένα.

25. Από το πνεύμα και τον σκοπό των διατάξεων των άρθρων 13 και 14 του ν.4377/1929, όπως ερμηνεύτηκαν παραπάνω, δεν προκύπτει ούτε ότι ο νομοθέτης απέκλεισε - εκ των προτέρων και γενικώς για τον προσδιορισμό της αξίας υπό εκχώρηση δημόσιου κτήματος - τον συνυπολογισμό της αξίας των επ' αυτού υφισταμένων κτισμάτων, ούτε ότι επιφυλάσσει ιδιαίτερη μεταχείριση στη περίπτωση που η σχετική παραχώρηση θα γίνει σε πρόσωπο που μη νομίμως κατέχει το υπό παραχώρηση δημόσιο κτήμα ή/και έχει προβεί σε κατασκευή αυθαιρέτων κτισμάτων επ' αυτού. Αντιθέτως, ο έντονα αναπτυξιακός σκοπός της τουριστικής επένδυσης που εξυπηρετούν οι ανωτέρω διατάξεις, αλλά και η ανάγκη αιτιολογημένης κρίσης της Διοίκησης για την κατ' εξαίρεση απευθείας παραχώρηση δημόσιου κτήματος συνηγορούν, σε κάθε περίπτωση εξέτασης σχετικού αιτήματος, υπέρ του συνυπολογισμού και της αξίας των κτισμάτων και όχι μόνο του εδάφους, ενώ μια ερμηνευτική προσέγγιση υπέρ της ευνοϊκότερης μεταχείρισης στις περιπτώσεις συνδρομής παρανομίας ή/και αυθαιρεσίας εκ μέρους των αιτούντων, δηλαδή με προσδιορισμό μόνο της αξίας της εδαφικής έκτασης δεν μπορεί να θεωρηθεί ως συνταγματικώς ανεκτή.

26. Σύμφωνα με το άρθρο 1057 ΑΚ αν κινητό ενωθεί με ακίνητο, έτσι ώστε να γίνει συστατικό του, η κυριότητα του ακινήτου εκτείνεται και στο κινητό, συστατικά δε του

³⁰ Στην διάταξη αυτή γίνεται λόγος για εκποίηση «γηπέδων», που ανήκουν στο Δημόσιο, δηλαδή σε ασκεπή ακίνητα, έννοια, οπωσδήποτε διαφορετική από την εξεταζόμενη που αναφέρεται σε «δημόσια κτήματα» εν γένει.

³¹ Γνμδ. ΝΣΚ 113/1997 άποψη πλειοψη.

ακινήτου σύμφωνα με το άρθρο 954 ίδιου Κώδικα είναι και τα πράγματα που έχουν συνδεθεί σταθερά με το έδαφος, ιδίως οικοδομήματα, συστατικά δε του οικοδομήματος είναι όλα τα κινητά που χρησιμοποιήθηκαν για την ανέγερση ή συναρμόστηκαν με αυτά. Εφόσον δε και ο κύριος του ακινήτου (Δημόσιο) αποκτά κατά πρωτότυπο τρόπο την κυριότητα των κινητών που ενώθηκαν με το ακίνητό του, προκειμένου δε περί ανοικοδόμησης, την κυριότητα του οικοδομήματος που έχει συνδεθεί σταθερά με το έδαφος³², καθίσταται σαφές ότι κατά τον προσδιορισμό της αξίας του δημοσίου κτήματος, επί του οποίου έχει ανεγερθεί οικοδόμημα από τρίτο, λαμβάνεται υπόψη η αξία του όλου ακινήτου, όπως, δηλαδή, διαμορφώνεται μαζί με το οικοδόμημα, εκτός αν οι προαναφερθείσες διατάξεις του ΑΚ αντιβαίνουν στις εφαρμοστέες, κατά προτεραιότητα, διατάξεις των άρθρων 13 και 14 του ν. 4377/1929. Εξάλλου, ουδεμία επιρροή ασκεί το γεγονός ότι η ανέγερση αυτού (οικοδομήματος) έγινε με αποκλειστική δαπάνη του καλόπιστου ή κακόπιστου νομέα, ο οποίος διατηρεί το ανάλογο δικαίωμα αποζημίωσης³³, εφόσον πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις.

27. Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 1101-1103 ΑΚ προκύπτει ότι ο νομέας του ακινήτου δύναται να ζητήσει από τον κύριο αποζημίωση για τις δαπάνες που ενήργησε επί του πράγματος αναλόγως αν ήταν καλής ή κακής πίστης. Σύμφωνα με το άρθρο 1098 του ΑΚ καλής πίστης νομέας είναι εκείνος ο οποίος κατά την κτήση της φυσικής εξουσίας επί του πράγματος πίστευε δικαιολογημένα ότι δικαιούται να νέμεται ή να κατέχει το πράγμα, χωρίς να προσβάλλει την επ' αυτού κυριότητα τρίτου και η καλή πίστη εξακολούθησε να υπάρχει κατά το χρόνο που έγινε η δαπάνη³⁴. Αντίθετα κακής πίστης είναι ο νομέας, ο οποίος κατά την κτήση της φυσικής εξουσίας γνώριζε ή μεταγενέστερα έμαθε ότι δεν δικαιούται να νέμεται ή να κατέχει το πράγμα (ΑΚ 1098, 1037, 2042). Εάν μεν είναι καλόπιστος δικαιούται τόσο τις αναγκαίες δαπάνες που έγιναν προς διατήρηση του καταλλήλου για εκμετάλλευση σύμφωνα με τον προορισμό του (και για την πληρωμή των βαρών του πράγματος), όσο και για τις επωφελείς με τις οποίες επήλθε αύξηση της αξίας του, εφόσον αυτή σώζεται κατά το χρόνο απόδοσής του. Η ανέγερση οικοδομήματος ή κτίσματος δε μπορεί να θεωρηθεί ως αναγκαία δαπάνη αν το

³² Γνωμ. ΝΣΚ 1745/2005

³³ ΑΠ 1888/2009 κ.α., ΜΠρΗρ 107/2019

³⁴ ΑΠ 1531/2003, Γεωργιάδη Σταθόπουλου, Αστ. Κώδ. εκδ. 1985, τ. VI σελ. 602,603

ακίνητο δεν έχει ως αναγκαίο ή μοναδικό προορισμό την ανοικοδόμηση.

Περαιτέρω, οι δαπάνες οι οποίες οφείλονται στον κακόπιστο κατά την έννοια του άρθρου 1098 ΑΚ νομέα, ήτοι σε εκείνον ο οποίος κατά την κατάληψη του πράγματος γνώριζε ή από βαριά αμέλεια αγνοούσε ότι δεν δικαιούται να το νέμεται³⁵ είναι, κατ' άρθρο 1102 ΑΚ, οι αναγκαίες δαπάνες δηλαδή οι δαπάνες οι οποίες απαιτούνται προκειμένου να διατηρηθεί το πράγμα κατάλληλο για τακτική εκμετάλλευση (ΑΚ 1101 εδ. α'), καθώς επίσης και οι δαπάνες εξαιτίας βαρών του πράγματος, μόνον κατά τις διατάξεις για τη διοίκηση αλλότριων.

Εξάλλου, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 1057 και 1063 Α.Κ. με εκείνες των άρθρων 1102, 1103 του ίδιου Κώδικα συνάγεται ότι όταν πρόκειται για επωφελείς δαπάνες, όπως είναι και εκείνη που συνίσταται στην ανέγερση από τον νομέα σε οικόπεδο άλλου οικοδομής με δικά του υλικά, έχει δικαίωμα ο τελευταίος αφού έχασε την κυριότητα των υλικών αυτών ανεξαρτήτως του αν είναι καλής ή κακής πίστης να απαιτήσει, κατά τις διατάξεις του αδικαιολογήτου πλουτισμού (904 ΑΚ), μόνο μέσω του άρθρου 1063 ΑΚ από τον κύριο του οικοπέδου την απόδοση της ωφελείας που απέκτησε από τη μετάθεση προς αυτόν της κυριότητας των υλικών που χρησιμοποιήθηκαν και ειδικότερα την αξία τους εφόσον με αυτά αυξήθηκε η αξία του ακινήτου³⁶. Δεν δικαιούται όμως να ζητήσει και την απόδοση σ' αυτόν της ωφέλειας που προέρχεται από την εργασία που καταβλήθηκε, είτε από τον ίδιο, είτε από εργατοτεχνίτες, εργολάβο, μηχανικό και τρίτους που αυτός προσέλαβε προς ανέγερση της οικοδομής, διότι η διάταξη του άρθρου 1063 Α.Κ. αναφέρεται μόνο για απαίτηση από την απώλεια της κυριότητας κινητού πράγματος, λόγω της ένωσής του με ξένο ακίνητο και όχι για δαπάνες³⁷. Επιφυλάσσει, δηλαδή το άρθρο 1063 ΑΚ στον νομέα κινητού ή ακινήτου πράγματος το δικαίωμα να απαιτήσει αποζημίωση για την όλη δαπάνη ανέγερσης της οικοδομής στο ξένο ακίνητο όταν πρόκειται για ακίνητο με τους όρους όμως και τις προϋποθέσεις του άρθρου 1103 ΑΚ, ήτοι να πρόκειται για καλόπιστο νομέα, η δαπάνη να είναι επωφελής, δηλαδή να επήλθε από αυτήν αύξηση της αξίας του πράγματος και η

³⁵ ΑΠ 1223/1993 ΕλλΔνη 36.174, Εφίωαν 19/2005 Αρμ 2005. 1736

³⁶ ΑΠ 944/2013, ΟΛΑΠ 1220/1975 ΝοΒ 24.184, Εφίωαν 19/2005 Αρμ 2005.1736, ΕφΑθ 4529/2003

³⁷ βλ. ΟΛ.ΑΠ 1910/1975 ΝοΒ 24.184, ΑΠ 80/1998 ΕλλΔ/νη 39.847, ΑΠ 962/1988 ΕλλΔ/νη 30.752, ΑΠ 702/1980 ΝοΒ 2024, ΑΠ 674/1980 ΝοΒ 28. 2011, Εφ.Αθ, 8749/2004 Ελλ.Δ/νη 46.840, Εφ.Αθ.4529/2003 Ελλ.Δ/νη 47.91, Εφ. Δωδ. 394/2009 κ.α.

αύξηση αυτή να σώζεται κατά το χρόνο της απόδοσης του πράγματος. Η καλή ή κακή πίστη είναι έννοια νομική και ελέγχεται από τον ΑΠ, η υπαγωγή όμως των πραγματικών περιστατικών στο νομικό κανόνα γίνεται από τη Διοίκηση.

28. Στην προκειμένη περίπτωση το με αριθμό ΒΚ ... είναι δημόσιο κτήμα, όπως και το ΒΚ ..., που έχει καταγραφεί ως δημόσιο κτήμα μετά τον επανακαθορισμό των ορίων του παλαιού αιγιαλού με τη με αριθμό 1115004/8209/Β0010/28.11.1997 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Ο επανακαθορισμός έγινε μετά την έκδοση της με αριθμό απόφασης 1752/1988 του ΣΤΕ ³⁸, που εκδόθηκε στις 13.11.1987 και δημοσιεύθηκε στις 19.4.1988, η οποία έκανε μερικά δεκτή την αίτηση ακύρωσης (της εταιρείας από την οποία προήλθε κατόπιν διάσπασης η αιτούσα), ακύρωσε τη με αριθμό 1813/11.03.1985 απόφαση του Νομάρχη Ρεθύμνου, κατά το μέρος που ορίζεται με αυτήν οριογραμμή παλαιού αιγιαλού και ανέπεμψε στη Διοίκηση προκειμένου να εφαρμόσει ορθά τις σχετικές διατάξεις του α.ν. 2344/1940 «Περί αιγιαλού και παραλίας». Η έκδοση της με αριθμό 323/04.07.1988 οικοδομικής άδειας έγινε μετά την έκδοση και δημοσίευση της παραπάνω απόφασης, με την οποία η χάραξη του παλαιού αιγιαλού κατέστη και πάλι εκκρεμής και αναπέμφθηκε η υπόθεση στη Διοίκηση για νέα κρίση. Συνεπώς, κατά το χρόνο έκδοσης της οικοδομικής άδειας ο δικαιούχος της αιτούσας γνώριζε ότι η υπόθεση του καθορισμού παλαιού αιγιαλού στην περιοχή είχε καταστεί πάλι εκκρεμής και ήταν λίαν πιθανός ο χαρακτηρισμός του ζητούμενου τμήματος του με αριθμό ΒΚ ... δημόσιου κτήματος ως παλαιού αιγιαλού, εφόσον η υπόθεση ακυρώθηκε για τυπικό λόγο και η υπόθεση αναπέμφθηκε στη Διοίκηση για νέα νόμιμη κρίση.

³⁸ Στην παραπάνω απόφαση αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι: «...Επειδή προβάλλεται ότι ο καθορισμός των ορίων του αιγιαλού έγινε κατά πλάνη περί τα πράγματα, όπως προκύπτει από το γεγονός ότι τα όρια τοποθετήθηκαν στο μέσον περίπου δύο ιδιοκτητών εκτάσεων, στις οποίες λειτουργούν από πολλά χρόνια με νόμιμες άδειες κάμπιγκς. Αλλά στο μεν τοπογραφικό διάγραμμα δεν σημειώνονται κατασκευές και μάλιστα μόνιμου χαρακτήρα στο τμήμα κάμπιγκς που τοποθετείται μέσα στη ζώνη αιγιαλού (σημειώνεται μόνο στο ένα από αυτά κατασκευή χαρακτηριζόμενη ως "σκιάδα καλ.- προφανώς καλαμένα), ενώ, εξάλλου, σε ορισμένα έγγραφα (βλ. έγγραφο Φ. 187.2/164/79/1-3-1979 του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού (Γ.Ε.Ν.) προς τον Οικονομικό Έφορο Ρεθύμνου και όμοιο Φ. 187.2/606/80/24-9-1980 προς το Υπουργείο Οικονομικών), αναφέρεται ότι ιδιοκτήτες των επιχειρήσεων αυτών έχουν επεκτείνει τα όριά τους με καταπατήσεις. Με τα δεδομένα αυτά δεν αποδεικνύεται πλάνη την οποία επικαλούνται οι αιτούντες και επομένως ο σχετικός λόγος πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος...»

29. Από το διδόμενο από την ερωτώσα Υπηρεσία συνοπτικό πραγματικό δεν προκύπτει αν η αιτούσα κατέθεσε σχέδιο ανάπτυξης, το οποίο πληροί τις προϋποθέσεις που τίθενται από τα άρθρα 13 και 14 του ν. 4377/1929, ούτε το είδος των ήδη υπαρχόντων κτισμάτων στα υπό εκποίηση δημόσια κτήματα, το εμβαδόν αυτών, καθώς και η κατάσταση στην οποία βρίσκονται, ζήτημα, πάντως που δεν επηρεάζει την απάντηση επί του νομικού ζητήματος. Σε κάθε περίπτωση, η παραχώρηση ή μη των δημοσίων κτημάτων ανήκει στην διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, η οποία πρέπει αιτιολογημένα να κρίνει αν εξυπηρετείται με το συγκεκριμένο επενδυτικό σχέδιο ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που επιτρέπει την κατ' εξαίρεση απευθείας παραχώρηση στη συγκεκριμένη περίπτωση. Στην περίπτωση που η Διοίκηση κρίνει ότι συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, καθώς και ότι δεν υπάρχουν οποιασδήποτε φύσης απαγορεύσεις ή/και κωλύματα (ενδεικτικά: πολεοδομικές απαγορεύσεις ως προς τη κατάτμηση ή τις χρήσεις γης, απαγορεύσεις εκ της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, της αρχαιολογικής κ.ο.κ.) για την αιτηθείσα παραχώρηση των συγκεκριμένων τμημάτων των διαχειριζομένων από την Κτηματική Υπηρεσία Ρεθύμνου δημοσίων κτημάτων, ο υπολογισμός του καταβλητέου τιμήματος των παραπάνω ακινήτων θα πρέπει περιλαμβάνει και την αξία των κτισμάτων και εν γένει επί αυτών κατασκευών, ανεξαρτήτως από το εάν αναγέρθηκαν ή/και κατασκευάσθηκαν από την δικαιοπάροχο της αιτούσας και από το εάν μπορεί ή όχι η αιτούσα να προβάλει νομίμως και επιτυχώς έναντι του Ελληνικού Δημοσίου σχετικές αξιώσεις αποζημίωσης.

30. Κατά την γνώμη της μειοψηφίας, η οποία απαρτίστηκε από τους Αντώνιο Τατσόπουλο και Φωτεινή Δεδούση, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (**ψηφοί 2**), από τη συνδυασμένη ερμηνεία των άρθρων 13 και 14 του ν. 4377/1929 συνάγεται ότι η χωρίς δημοπρασία απ' ευθείας παραχώρηση δημοσίου κτήματος σε ξενοδοχειακή επιχείρηση προς «αξία λόγου» επέκταση υφισταμένων εγκαταστάσεων της σε παρακείμενο ακίνητο τελεί υπό την προϋπόθεση ότι η επέκταση ως έργο, μελετάται, προϋπολογίζεται και διέπεται από προθεσμίες έναρξης και αποπεράτωσης οι οποίες, μάλιστα, περιλαμβάνονται, στη απόφαση περί παραχώρησης. Ενόψει του περιεχομένου των παραπάνω διατάξεων έχει, άλλωστε, κριθεί ότι με βάση την αρχή της ισότητας, την αρχή της ουδετερότητας της διοίκησης, την αρχή της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας, σε περίπτωση υποβολής αιτήματος παραχώρησης με βάση τις διατάξεις αυτές, η Διοίκηση οφείλει να καλεί τις τυχόν όμορες ξενοδοχειακές επιχειρήσεις να εκδηλώσουν σχετικό

ενδιαφέρον, με την υποβολή των προβλεπόμενων στο άρθρο 14 στοιχείων, και εφόσον εκδηλωθεί προσηκόντως τέτοιο ενδιαφέρον, να διαμορφώνει την απόφασή της για τη διάθεση ή μη του ακινήτου κατόπιν έρευνας και κρίσης με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού του τουρισμού (ΣτΕ 3789/2003). Κατά συνέπεια, επειδή το συντρέχον ιστορικό δεν εμπίπτει στο πραγματικό του κανόνα του άρθρου 13 του ν. 4377/1929 οι από 18.9.2017 και 13.10.2017 αιτήσεις παραχώρησης της ξενοδοχειακής επιχείρησης «Α... ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» στερούνται νομικού ερείσματος. Ειδικότερα, βρίσκεται εκτός του ρυθμιστικού πεδίου και του σκοπού των διατάξεων των άρθρων 13 και 14 του ν. 4377/1929 περίπτωση αιτήματος ξενοδοχειακής επιχείρησης για απ' ευθείας εκποίηση σε αυτήν όμορου δημοσίου κτήματος στο οποίο έχουν ανεγερθεί κτίσματα ή εν γένει ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις κατόπιν αυθαίρετης κατάληψης αυτού. Εξάλλου, ζητήματα χορήγησης άδειας ανοικοδόμησης από Υπηρεσίες οι οποίες δεν έχουν αρμοδιότητα για τη διάγνωση της ύπαρξης δικαιωμάτων του Δημοσίου επί του ακινήτου για το οποίο φέρονται να χορήγησαν άδεια ή/και δεν ερεύνησαν το ιδιοκτησιακό ζήτημα, δεν ασκούν επιρροή καθώς δεν μπορούν να θέσουν εκποδών τις απαιτήσεις των προαναφερομένων διατάξεων. Ούτε, άλλωστε, μπορεί να θεμελιωθεί περίπτωση καλής πίστης εκ μέρους της αιτούσας επιχείρησης σε έκδοση τέτοιας άδειας, μεταξύ άλλων, διότι, σύμφωνα με το διδόμενο ιστορικό, εκκρεμούσε κατά την έκδοσή της ο επανακαθορισμός του παλαιού αιγιαλού. Εξάλλου, τέτοιες περιστάσεις ουδόλως αποτελούν κριτήρια για την εφαρμογή των κρίσιμων άρθρων 13 και 14 του ν. 4377/1929. Αντιθέτως, ενόψει του ότι το μεγαλύτερο τμήμα της έκτασης του δημοσίου κτήματος με ΑΒΚ ... συνιστά παλαιό αιγιαλό, ενώ και τα δύο δημόσια κτήματα, στα οποία αφορά το αίτημα περί απ' ευθείας εκποίησης, βρίσκονται, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, εντός περιοχής NATURA 2000, ακόμη και εάν ήταν δυνατή τέτοια εκποίηση, θα ανέκυπτε ανάγκη εξέτασης από τις αρμόδιες Υπηρεσίες εάν οι κατασκευές οι οποίες έχουν ανεγερθεί επ' αυτών από τον αυθαίρετο κάτοχο είναι συμβατές με την χρήση «Τουρισμός- Αναψυχή Α'» στην οποία δίδεται ότι εμπίπτουν τα επίμαχα τμήματα, όπως και εάν με τις ήδη υφιστάμενες εξαντλείται η δυνατότητα κατασκευών ή θα ετίθετο ζήτημα και περαιτέρω κατασκευών, εννοείται συμβατών με την ανωτέρω χρήση. Σε κάθε περίπτωση και υπό οιαδήποτε εκδοχή, ο τρόπος υπολογισμού του καταβλητέου τιμήματος θα έπρεπε να περιλαμβάνει την αξία των κτισμάτων που ανεγέρθηκαν στα υπόψη δημόσια κτήματα αλλά και συνεκτίμηση του οφέλους το

οποίο αποκόμισε ο αυθαίρετος κάτοχος εκμεταλλεόμενος δημόσια περιουσία επί μακρό χρόνο προς ίδιον οικονομικό όφελος.

V. Απαντήσεις

31. Ενόψει των προεκτεθέντων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α΄ Τμήμα) στο ερώτημα που τέθηκε γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ότι σε περίπτωση απευθείας εκποίησης προς την αιτούσα ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Α... ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» των, κατ' επίκληση του άρθρου 13 ν. 4377/1929, αιτηθέντων και διαχειριζομένων από την Κτηματική Υπηρεσία Ρεθύμνου δημοσίων κτημάτων ο υπολογισμός του καταβλητέου τιμήματος θα πρέπει να περιλαμβάνει και την αξία όλων των επ' αυτών κτισμάτων και κατασκευών.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 26-10-2021

Η Πρόεδρος του Α΄ Τμήματος

Στυλιανή Χαριτάκη

Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Ο Εισηγητής

Παρασκευάς Χρυσοστομίδης

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους