



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

**Αριθμός Γνωμοδότησης 67/2022**

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**(Τμήμα Δ')**

**Συνεδρίαση της 7<sup>ης</sup> Ιουνίου 2022**

**Σύνθεση:**

**Προεδρεύων:** Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ, κωλυομένου του Προέδρου του Τμήματος Παναγιώτη Παναγιωτουνάκου, Αντιπρόεδρου ΝΣΚ.

**Μέλη:** Δημήτριος Αναστασόπουλος, Παναγιώτης Παππάς, Αικατερίνη Γαλάνη, Στέργιος Κίκας, Δημήτριος Κατωπόδης, Αναστασία Ζαφειριάδου, Νικόλαος Μουκαζής, Ευτυχία Κασομένου και Θεόδωρος Ράπτης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους. Το μέλος του Τμήματος Δημήτριος Αναστασόπουλος παρέστη με τη μέθοδο της τηλεδιάσκεψης μέσω της ψηφιακής πλατφόρμας «e:Presence.gov.gr – Διαδικτυακές Τηλεδιασκέψεις για τους φορείς του Ελληνικού Δημοσίου».

**Εισηγητής:** Νικόλαος Μουκαζής, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

**Αριθμός Ερωτήματος:** Το με αριθμό πρωτοκόλλου 3122.1-T11/34360/17-5-2022 έγγραφο του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής / Γενικής Γραμματείας Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων/ Διεύθυνσης Λιμενικών και Κτιριακών Υποδομών.

**Περίληψη Ερωτήματος:** Ερωτάται εάν δύναται για λόγους τεχνικούς, προστασίας του περιβάλλοντος, ασφάλειας των χρηστών του λιμένα, ασφάλειας της ναυσιπλοΐας και άρσης επικινδυνότητας να εκτελεστούν οι προσωρινές εργασίες στο Έργο Υποχρεωτικής Επένδυσης (ΥΕ 1) του Λιμένα Πειραιά με τίτλο «Επέκταση Επιβατικού Λιμένα (Νότια Ζώνη, Φάση Α')», και ειδικότερα: α) η άμεση πλήρωση προσφάτως

τοποθετημένων caissons (cII-14, cII-15), β) η ολοκλήρωση πλήρωσης όλων των caissons του έργου και γ) η ολοκλήρωση τμήματος κρηπιδότοιχου C1-C-B3, στο πλαίσιο εφαρμογής της με αριθμό 548/2022 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σε θετική δε περίπτωση να διευκρινιστεί το νομοθετικό πλαίσιο αδειοδότησης των εν λόγω εργασιών στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων του ν. 4404/2016 (Α' 126).

.....

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ') γνωμοδότησε ως εξής:

### **Ιστορικό**

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

1. Με την με αριθμό 548/2022 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ακυρώθηκε η με αριθμό πρωτ. 3122.1-Τ11/22673/28-3-2019 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, με την οποία χορηγήθηκε η άδεια κατασκευής του έργου της υποχρεωτικής επένδυσης (ΥΕ 1) του Λιμένα Πειραιά, με τίτλο «Επέκταση Επιβατικού Λιμένα (Νότια Ζώνη, Φάση Α')».

2. Το ανωτέρω έργο, σύμφωνα με την με αρ. πρωτ.5383/18-4-2022 επιστολή του εκτελούντος χρέη Διευθύνοντος Συμβούλου της ΟΛΠ Α.Ε., που απεστάλη στην ερωτώσα υπηρεσία κατά τη γνωστοποίηση της ως άνω απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, βρισκόταν σε πλήρη ανάπτυξη και εκτελούνταν όλες οι εργασίες που ήταν δυνατόν να εκτελεστούν, πλην αυτών της βυθοκόρησης και της απόρριψης των βυθοκορημάτων, σε αναμονή των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας επί ασκηθεισών αιτήσεων ακυρώσεως επί των οποίων εκδόθηκαν οι 547, 548 και 549/2022 αποφάσεις του ανωτέρω Δικαστηρίου.

Ειδικότερα, ενώ είχαν τοποθετηθεί στην οριστική τους θέση κυψελωτά κιβώτια (εφεξής caissons), δεν είχε ολοκληρωθεί σε όλα η πλήρωσή τους και είχαν ολοκληρωθεί εργασίες επιχωματώσεων για την κατασκευή έδρασης για την τοποθέτηση οκτώ

caissons. Σύμφωνα με την ίδια επιστολή, ζητείται, για λόγους κατεπείγοντος και διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος, να επιτραπεί: «1. Η πλήρωση με κοκκώδη υλικά των caissons που έχουν ήδη τοποθετηθεί στο έργο. 2. Η τοποθέτηση των οκτώ caissons για τα οποία έχει ήδη ολοκληρωθεί η εργασία κατασκευής της βάσης έδρασής τους και η πλήρωση αυτών με κοκκώδη υλικά».

**3.** Περαιτέρω στο εδάφιο β' της παραγράφου 27.8 του άρθρου 27 του ν. 4404/2016 (Α' 126) ορίζεται ότι ο Ανεξάρτητος Μηχανικός «θα επιβλέπει τις Πρώτες Υποχρεωτικές Επενδύσεις και τις Δεύτερες Επενδύσεις που θα αναληφθούν σύμφωνα με το άρθρο 7, ανεξάρτητα από τη χρονική στιγμή που ζητά ο ΟΛΠ να τις ολοκληρώσει, και στη διάρκεια της επίβλεψης θα δικαιούται να διεξάγει έρευνες και να ζητά τις πληροφορίες που κρίνει απαραίτητες», στο εδάφιο γ' της ίδιας διάταξης ότι «θα επιθεωρεί τα έργα και θα διασφαλίζει τη συμμόρφωση με ισχύοντα πρότυπα, νόμους και χρονοδιαγράμματα και θα προτείνει τις απαραίτητες αλλαγές και θα εκδίδει πιστοποιητικά ολοκλήρωσης» και στο εδάφιο δ' ότι «θα παρέχει τη συνδρομή του από κάθε άλλη τεχνική άποψη , όπως μπορεί να ζητούν ο ΟΛΠ και το Ελληνικό Δημόσιο» .

**4.** Σύμφωνα με την Τεχνική Έκθεση Ανεξάρτητου Μηχανικού, που περιήλθε σε γνώση της ερωτώσας υπηρεσίας δυνάμει του με αρ. πρωτ. PER – 0018.00 –Hill-AK-MMIP-001-LET-930/21-4-2022 εγγράφου της HILL INTERNATIONAL ,ως Συμβούλου Ανεξάρτητου Μηχανικού, «... καθώς η διακοπή εργασιών έλαβε χώρα χωρίς προετοιμασία και έγκαιρη ενημέρωση, αναγκαστικά λόγω της υποχρέωσης όλων των εμπλεκόμενων μερών να συμμορφωθούν άμεσα με τις προαναφερόμενες αποφάσεις του ΣΤΕ, δημιουργήθηκαν σημαντικές επισφάλειες και διακινδυνεύσεις τόσο για σημαντικά κατασκευαστικά στοιχεία του έργου όσο και για τον εν γένει θαλάσσιο χώρο κατασκευής της Υ.Ε.01.

Σημειώνεται δε ότι οι κίνδυνοι που έχουν δημιουργηθεί για περιβαλλοντικές επιπτώσεις στον θαλάσσιο χώρο της Υ.Ε.01 κρίνονται υψηλοί εάν ληφθεί υπόψιν η αδυναμία εκτίμησης από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη να προσδιορίσουν τον προβλεπόμενο χρόνο παύσης των εργασιών της Υ.Ε.01.

Τέλος σημειώνεται ότι τα παρακάτω δεδομένα στηρίζονται σε στοιχεία που έχει ο ΑΜ στην διάθεσή του από το Τμήμα Έργων του ΟΛΠ (ΑΤΚ εφεξής), τον Διαχειριστή του

Έργου και Μελετητή (PMD εφεξής), τον Ανάδοχο του Έργου καθώς και από καθημερινές επιτόπιες επιθεωρήσεις και ελέγχους των εκπροσώπων του ΑΜ».

**5.** Ειδικότερα, με την ως άνω Τεχνική Έκθεση προτείνονται οι κάτωθι προσωρινές εργασίες:

*«α. Άμεση πλήρωση πρόσφατα τοποθετημένων caissons (cII-14,cII-15). Στις 8 και 12 Μαρτίου του 2022 ο Ανάδοχος του έργου ολοκλήρωσε την πόντιση των κυψελωτών κιβωτίων (εφεξής caissons) CII-15 & CII-14 αντίστοιχα, στα πλαίσια κατασκευής του κρηπιδότοιχου του έργου της Υ.Ε.01 και συγκεκριμένα του τμήματος C2-C1, όπως φαίνεται στο Σκαρίφημα 1.*

*Λόγω της απροειδοποίητης προσωρινής διακοπής εργασιών , ο Ανάδοχος του έργου δεν ολοκλήρωσε την εργασία πλήρωσης των κυψελών των Caissons αυτών με κατάλληλα υλικά, ως προβλεπόταν, σύμφωνα με:*

*I. Την εγκεκριμένη μεθοδολογία κατασκευής του έργου η οποία ρητά αναφέρει την κατασκευαστική αλληλουχία εργασιών προκειμένου να ολοκληρωθεί άρτια η τοποθέτηση των caissons ούτως ώστε να επιτευχθούν οι απαιτήσεις της Μελέτης.*

*Η συγκεκριμένη αλληλουχία απαιτεί την κατά το δυνατόν άμεση πλήρωση των κυψελών του Caisson με αδρανή υλικά σε συνέχεια της ολοκλήρωσης της βύθισής του με θαλασσινό νερό στην επιθυμητή θέση.*

*II. Τα τεύχη υπολογισμών δράσεων και ελέγχων επάρκειας των Caissons της εγκεκριμένης Οριστικής Μελέτης, τα οποία εξετάζουν κάθε τυπική διατομή του κρηπιδότοιχου σε ολίσθηση και ανατροπή, υπολογίζοντας το συνολικό βάρος της κατασκευής (σκυρόδεμα Caisson και υλικό πλήρωσης).*

*III. Την πάγια τακτική στα έργα λιμενικών έργων, εξασφάλισης του φορτίου σχεδιασμού στην βάση έδρασης των Caissons άμεσα, ώστε να εκκινήσουν το συντομότερο δυνατό οι απαραίτητες καθιζήσεις/συνιζήσεις του υλικού βάσης έδρασης των Caissons.*

*IV. Την επιβεβλημένη εξασφάλιση από ενδεχόμενους ισχυρούς κυματισμούς λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι τα εν λόγω δύο Caissons βρίσκονται εκτεθειμένα σε ανέμους του Νότιου Τομέα, με χαρακτηριστικό ύψος κύματος ( $H_s$ ) από 2,9 έως και 5,1 μέτρα, σύμφωνα με την εγκεκριμένη μελέτη Κυματικής Διαταραχής.*

Για όλους τους ανωτέρω λόγους ο ΑΜ προτείνει στον ΟΛΠ να προχωρήσει στις απαιτούμενες ενέργειες προκειμένου να επιλυθούν άμεσα οι προαναφερόμενες εκκρεμότητες με την όσο το δυνατόν άμεση πλήρωση με κατάλληλα υλικά των ήδη τοποθετημένων Caissons CII-15 & CII-14, ώστε να διασφαλιστεί η επάρκειά τους έναντι ολίσθησης και ανατροπής (λαμβάνοντας υπόψη και τις δράσεις των κυματισμών) σύμφωνα με τα φορτία σχεδιασμού της εγκεκριμένης Οριστικής Μελέτης (εφεξής ΟΜ). Με τον τρόπο αυτό θα αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι προφανείς κίνδυνοι περιβαλλοντικών επιπτώσεων από πιθανές αστοχίες στα ήδη κατασκευασμένα αλλά ημιτελή τμήματα του κρηπιδοτόιχου του έργου της Υ.Ε.01.»

β. Ολοκλήρωση πλήρωσης όλων των caissons του έργου.

Στο έργο της Υ.Ε. 01 έχουν τοποθετηθεί μέχρι σήμερα 13 caissons , τύπου cI , 3 caissons , τύπου cII και 5 caissons, τύπου cIII, για λόγους δε αντίστοιχους προς τους παρατιθέμενους ανωτέρω και προκειμένου να αποφευχθούν περιβαλλοντικές επιπτώσεις στον θαλάσσιο χώρο του έργου της Υ.Ε. 01 απαιτείται όσο πιο σύντομη ολοκλήρωση της πλήρωσης με κατάλληλα υλικά των caissons που έχουν εν μέρει πληρωθεί και συγκεκριμένα των αναφερομένων αναλυτικά στην εν λόγω έκθεση 13 caissons.

«γ. Ολοκλήρωση τμήματος κρηπιδοτόιχου cI-c-B3.

Ο Ανάδοχος του έργου έχει ήδη κατασκευάσει την βάση έδρασης για την τοποθέτηση του Caisson CII-13, καθώς και τμήμα της βάσης έδρασης των Caissons CIII-6, CIII-7, CIII- 8, CIII-9, CIII-10, CIII-11, CIII-12, του τμήματος C1-C-B3 του κρηπιδοτόιχου, όπως φαίνεται στο Σκαρίφημα 1.

Η κρίσιμη εκκρεμότητα των ως άνω ημιτελών εργασιών, που αφορούν την αδυναμία τοποθέτησης του Caisson CII-13, την ολοκλήρωση της βάσης έδρασης των Caissons CIII- 6, CIII-7, CIII-8, CIII-9, CIII-10, CIII-11, CIII-12 και τέλος της αδυναμίας τοποθέτησης και πλήρωσης αυτών με κατάλληλα υλικά, δημιουργεί τους παρακάτω σημαντικούς κινδύνους:

1. Την περιβαλλοντική επιβάρυνση από την ανάγκη καθαρισμού της βάσης έδρασης από τις ανάντι ύφαλες επιχώσεις που έχουν ολοκληρωθεί έως το βάθος -5 μ από την Μέση Στάθμη Θάλασσας, όπως φαίνεται στην βυθομετρική αποτύπωση του Σκαριφήματος 2. Υπάρχει σημαντική πιθανότητα, συναρτήσει της διάρκειας παύσης των

εργασιών στο χώρο, το υλικό αυτό να παρασυρθεί από κυματισμούς και θαλάσσια ρεύματα και να καλύψει τον αύλακα έδρασης των Caisson, επιβάλλοντας τον καθαρισμό του σε μελλοντικό χρόνο.

II. Τους λειτουργικούς, περιβαλλοντικούς καθώς και τον κίνδυνο πρόκλησης ατυχήματος και διατάραξης της ασφαλούς ναυσιπλοΐας στον ευρύτερο θαλάσσιο χώρο του μώλου Δραπετσώνας. Στον εργοταξιακό θαλάσσιο χώρο του Αναδόχου, ο οποίος συνορεύει με Ναυπηγοεπισκευστική Ζώνη, αυξημένης θαλάσσιας κίνησης, βρίσκονται αυτή την στιγμή αποθηκευμένα εν πλω 13 Caissons όπως φαίνεται στο Σκαρίφημα 3. Όπως αποδείχτηκε από τα γεγονότα της 11.12.2021, (συν.4) η ασφαλής αποθήκευση μεγάλου πλήθους Caissons είναι αδύνατο να επιτευχθεί σε συνθήκες έντονων νοτίων ανέμων, ειδικά όταν αυτά βρίσκονται εν πλω, και ο κίνδυνος πρόκλησης θαλάσσιου ατυχήματος είναι ιδιαίτερα υψηλός, λαμβάνοντας υπόψη την αβεβαιότητα της διάρκειας του συνολικού χρονικού διαστήματος της διακοπής εργασιών. Η αποσυμφόρηση του χώρου αυτού με την απομάκρυνση και τοποθέτηση 8 Caissons στην τελική τους θέση, θα αυξήσει σημαντικά το επίπεδο ασφάλειας στον ευρύτερο θαλάσσιο χώρο αποθήκευσης των Caisson στον Νέο Μώλο Δραπετσώνας, διασφαλίζοντας την ομαλή λειτουργία του Λιμένα.

Για τους λόγους αυτούς συνίσταται ο ΟΛΠ να προχωρήσει στις απαραίτητες ενέργειες υποβάλλοντας τα σχετικά αιτήματα και γνωστοποιήσεις προς τους αρμόδιους Φορείς του Ελληνικού Δημοσίου προκειμένου το συντομότερο εφικτό να επιτευχθεί η τοποθέτηση του Caisson CII-13, η ολοκλήρωση της βάσης έδρασης των Caissons CIII-6, CIII-7, CIII-8, CIII-9, CIII-10, CIII-11, CIII-12 και η τοποθέτηση και πλήρωση αυτών με κατάλληλα υλικά με την έκδοση των απαραίτητων αδειών.»

Ενόψει των ανωτέρω υποβλήθηκε το υπό εξέταση ερώτημα.

## **Νομοθετικό Πλαίσιο**

6. Στις διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 4831/2021 (Α' 170) «Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) και κατάσταση των λειτουργών και των υπαλλήλων του και άλλες διατάξεις», υπό τον τίτλο «Γνωμοδοτική αρμοδιότητα ΝΣΚ», ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 8

Γνωμοδοτική αρμοδιότητα ΝΣΚ

1. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, με τα αρμόδια όργανά του, γνωμοδοτεί σύμφωνα με τις περ. α' και β' της παρ. 4 των άρθρων 7, 8, 9, 20 και την περ. δ' της παρ. 4 του άρθρου 21, σε ερωτήματα: α) της Βουλής των Ελλήνων και της Προεδρίας της Κυβέρνησης, β) της Διοίκησης, που υπογράφονται από Υπουργό, Αναπληρωτή Υπουργό, Υφυπουργό, καθώς επίσης και από Γενικό, Ειδικό ή Υπηρεσιακό Γραμματέα, εφόσον οι τελευταίοι είναι ειδικά εξουσιοδοτημένοι προς τούτο και μόνο για θέματα της αρμοδιότητάς τους...2. Τα ερωτήματα πρέπει να διαλαμβάνουν πλήρη εξιστόρηση των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης και σαφή προσδιορισμό των προβληματισμών της Υπηρεσίας, για την έννοια και το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, των οποίων ζητείται η ερμηνεία από το ΝΣΚ, προκειμένου η Διοίκηση να τις εφαρμόσει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της. Τα ερωτήματα συνοδεύονται από τα σχετικά με το ερώτημα, έγγραφα στοιχεία...».

7. Στο άρθρο 95 παρ. 5 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζεται ότι :«....Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις...»

8. Στο άρθρο 1 του ν. 3068/2002 (Α' 274) ορίζεται ότι :«Το Δημόσιο, οι Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων...»

9. Στο άρθρο 50 παρ.1, 4 και 5 του π.δ. 18/1989 (Α'8) ορίζονται τα εξής: «1. Η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακυρώσεως απαγγέλλει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργησή της έναντι όλων, είτε πρόκειται για κανονιστική είτε πρόκειται για ατομική πράξη.

4. Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Ο παραβάτης, εκτός από τη δίωξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση.

5. Οι αποφάσεις της Ολομελείας, ακυρωτικές και απορριπτικές, καθώς και των Τμημάτων, αποτελούν μεταξύ των διαδίκων δεδικασμένο που ισχύει και σε κάθε υπόθεση ή διαφορά ενώπιον δικαστικής ή άλλης αρχής, κατά την οποία προέχει το διοικητικής φύσεως ζήτημα που κρίθηκε από το Συμβούλιο. ».

10. Στο άρθρο 24 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζεται ότι: " 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..."

### **Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων**

Από τις προαναφερθείσες 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 του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα :

11. Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 8 του Οργανισμού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ν.4831/2021 – Α' 170), που αποτελεί το νομικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας του, προκύπτει ότι στις αρμοδιότητές του περιλαμβάνεται – μεταξύ άλλων - και η καθοδήγηση της Διοίκησης με νομικές γνωμοδοτήσεις επί υποβαλλομένων αρμοδίως ερωτημάτων, αναφορικά με την έννοια και το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, προκειμένου η Διοίκηση να τις εφαρμόσει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της (ΝΣΚ 139/2021,58/2020 κ.α.). Ειδικότερα, από το περιεχόμενο των κρίσιμων εν προκειμένω διατάξεων του άρθρου 8 παρ. 1 περ. β' και παρ. 2 του Οργανισμού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, αλλά και από όλο το πλέγμα των διατάξεων που διέπουν την οργάνωση και την λειτουργία του, προκύπτει σαφώς ότι στο πλαίσιο των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων του – με κυρίαρχη την νομική υποστήριξη του Κράτους (4 παρ.1) - ανήκει και η οριζόμενη στην περίπτωση β του άρθρου 8 του ως άνω νόμου καθοδήγηση των ενεργειών της Διοίκησης, υπό την μορφή νομικών γνωμοδοτήσεων, μετά από νομότυπη υποβολή ερωτημάτων υπογεγραμμένων από τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, Αναπληρωτή Υπουργό

κ.λπ, υπό τις προϋποθέσεις που θέτει η διάταξη της παραγράφου 6 του ιδίου ως άνω άρθρου. Για την νομότυπη δε υποβολή τους τα ερωτήματα πρέπει να διαλαμβάνουν πλήρη εξιστόρηση των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης και σαφή προσδιορισμό των προβληματισμών της ερωτώσας υπηρεσίας για την έννοια και το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, των οποίων ζητείται η ερμηνεία από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, προκειμένου η Διοίκηση να τις εφαρμόσει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της.

Εν προκειμένω, με το έγγραφο του ερωτήματος, ζητείται (κατά το δεύτερο σκέλος αυτού) η διευκρίνιση του νομοθετικού πλαισίου αδειοδότησης των επίμαχων εργασιών υλοποίησης του έργου της νότιας ζώνης του λιμένα Πειραιά στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων του ν. 4404/2016, με τον οποίο κυρώθηκε η από 24-6-2016 τροποποίηση και κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο της από 13-2-2002 Σύμβασης Παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ΟΛΠ Α.Ε. Με το εν λόγω, όμως, περιεχόμενο του εγγράφου του ερωτήματος, δεν υποβάλλεται αυτό νομότυπα, κατά το παραπάνω σκέλος του, καθόσον δεν υπάρχει σαφής προσδιορισμός των προβληματισμών της ερωτώσας υπηρεσίας για την έννοια και το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, των οποίων ζητείται η ερμηνεία από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ώστε η Διοίκηση στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και, αφού με την εκδοθησομένη γνωμοδότηση του ΝΣΚ εκλείψουν οι προβληματισμοί της σχετικά με την έννοια των διατάξεων αυτών, να τις εφαρμόσει με βάση το πραγματικό της κρινόμενης από αυτήν υπόθεσης (ΝΣΚ 43/2019). Συνεπώς, ενόψει της ουσιώδους αυτής έλλειψης, δεν πληρούνται οι απαιτούμενοι από την προπαρατεθείσα διάταξη του Οργανισμού του ΝΣΚ όροι ώστε να επιληφθεί αυτό επί του συγκεκριμένου σκέλους του ερωτήματος, το οποίο ως εκ τούτου υποβλήθηκε κατά τρόπο μη παραδεκτό.

**12.** Με τις διατάξεις του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος και των εκτελεστικών αυτού νόμων καθιερώνεται η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις , ως θεμελιώδης πτυχή και έκφραση της αρχής του κράτους δικαίου και ειδικότερη πτυχή του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και δίκαιης δίκης (ΝΣΚ 56/2021 Ολ).

**13.** Ειδικότερα , όπως παγίως έχει κριθεί, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων

95 παρ. 5 του Συντάγματος και 50 παρ. 1 και 4 του π.δ. 18/1989, η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Όταν η Διοίκηση συμμορφώνεται προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει υποχρέωση όχι μόνο να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη νομικώς τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε αλλά και να προβεί με θετικές ενέργειες στην αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που δημιουργήθηκε στο μεταξύ βάσει της ακυρωθείσας πράξης ή παράλειψης ή ως συνέπεια αυτής, ανακαλούσα ή τροποποιούσα τις εκδοθείσες εν τω μεταξύ πράξεις ή εκδίδουσα άλλες με αναδρομική ισχύ, για να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση στην οποία θα ευρίσκοντο αν εξαρχής δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη ή δεν είχε λάβει χώρα η ακυρωθείσα παράλειψη (Σ.τ.Ε. 677/2010 Ολομ., 2824/2018 7μ., 2156/2015, 3508/2014, 2898/2014, 1277/2014). Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων συμμόρφωσης της Διοίκησης προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελθείσας ακυρώσεως, ήτοι από τη φύση και το είδος της ακυρωθείσας πράξης ή τα νόμιμα στοιχεία που συγκροτούν την παράλειψη, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις πάνω στα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στο αιτιολογικό της απόφασής του, δημιουργώντας ως προς αυτά δεδικασμένο για τη συγκεκριμένη περίπτωση [ (ΣτΕ 593/2021, 2040/2013, 2228/2005, Ολ. ΣτΕ 1681/2002, 441/2001, ΣτΕ 642/2010, 748/2007, 2557/2006, 16/2006) βλ. και ΝΣΚ 56/2021 Ολ. σκ. 17-19, ΝΣΚ 248/2016 σκ.15 , Στ. Κτιστάκη στο συλλογικό έργο «Συμβούλιο της Επικρατείας – Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού και Δικονομικού Δικαίου» υπό την επιμέλεια Χ. Χρυσανθάκη, σελ. 701 -744].

**14.** Τούτο , διότι υποχρέωση συμμόρφωσης και δεδικασμένο διακρίνονται μεν αλλά ταυτόχρονα τελούν σε εσωτερική συνάφεια μεταξύ τους, με την έννοια ότι η έκταση της συμμόρφωσης αποτελεί συνάρτηση του συγκεκριμένου κριθέντος ζητήματος, με την απόφαση που εξοπλίζεται με ισχύ δεδικασμένου και προς την οποία πρέπει να συμμορφωθεί η Διοίκηση. Εξάλλου, η έννοια της συμμόρφωσης είναι ευρύτερη από αυτήν της εκτέλεσης, καθώς «συμμόρφωση» νοείται και μπορεί να προκύπτει από το όλο περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης, ιδίως τις αιτιολογίες της, ενώ η εκτέλεση αφορά το συγκεκριμένο διατακτικό της απόφασης. Η διάκριση αυτή έχει ιδιαίτερη

σημασία για την αποτελεσματική δικαστική προστασία του διοικούμενου στα πλαίσια της πλήρους συμμόρφωσης της Διοίκησης σε ακυρωτική απόφαση. (ΝΣΚ 56/2021 Ολομ.)

**15.** Περαιτέρω γίνεται δεκτό ότι όταν η Διοίκηση , μετά την ακύρωση παράνομης διοικητικής πράξης, εκδώσει νέα εκτελεστή πράξη επαναλαμβάνοντας την διοικητική ενέργεια που εκδηλώθηκε πλημμελώς, ο διοικούμενος που θίγεται από την νεότερη αυτή πράξη μπορεί να επιδιώξει εκ νέου την ακύρωσή της, λόγω παραβίασεως από τη Διοίκηση των κριθέντων με την ακυρωτική απόφαση και συγκεκριμένα προβάλλοντας παράβαση του δεδिकाσμένου ακυρωτικής αποφάσεως . Το δεδικασμένο δε από ακυρωτική απόφαση καλύπτει όχι μόνο την νομική ύπαρξη της διοικητικής πράξης , της οποίας είχε ζητηθεί η ακύρωση, αλλά καλύπτει και κάθε ζήτημα που κρίθηκε ότι συναρτάται με το συμπέρασμα που έγινε δεκτό , αποτελώντας αναγκαίο στήριγμά του [Στ. Κτιστάκη «Συμβούλιο της Επικρατείας, Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού και Δικονομικού Δικαίου »σελ. 726 ,πρακτικά Τριμ. Συμβ. 16/2010].

**16.** Κατά το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, το Κράτος υποχρεούται να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για τη διαφύλαξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής για τη λήψη προληπτικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος θεσπίστηκαν οι διατάξεις περί εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων του άρθρου 4 του ν. 1650/1986, οι οποίες στη συνέχεια αντικαταστάθηκαν από τις ήδη ισχύουσες περί περιβαλλοντικής αδειοδοτήσεως διατάξεις του ν. 4014/2011. Υπό το φως δε της ανωτέρω διατάξεως του ισχύοντος Συντάγματος έχει κριθεί, καθ' ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 4 του ν. 1650/1986, προς την οποία στοιχούν οι ρυθμίσεις του άρθρου 2 παρ. 10 ν. 4014/2011, ότι ως “έναρξη πραγματοποιήσεως” του έργου, της οποίας πρέπει να προηγείται η έγκριση περιβαλλοντικών όρων, θεωρείται όχι μόνο η υλική ενέργεια εκτελέσεώς του, αλλά και η έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη κατασκευής του (ΣτΕ 567/2022 ό.π. σε ΣτΕ 1718/2019, 400/2014, 464/2013, 1186/2006, 526/2003 Ολομ. κ.α.). Επιπροσθέτως, έχει κριθεί (ΣτΕ 164/2021) ότι η Οδηγία 2001/42/ΕΚ σκοπεί στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας και απαιτεί τη διενέργεια περιβαλλοντικής εκτίμησης στο υψηλότερο επίπεδο του “σχεδιασμού ή προγραμματισμού”, σε στάδιο δηλαδή προγενέστερο της

έναρξης υλοποίησης συγκεκριμένων έργων ή δραστηριοτήτων, πρό της οποίας ανακύπτει υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων βάσει της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ.

17. Περαιτέρω, μετά από τη συζήτηση που διεξήχθη μεταξύ των μελών του Τμήματος, σχετικά με την απάντηση που πρέπει να δοθεί στο τιθέμενο ερώτημα, διατυπώθηκαν δύο (2) γνώμες:

**Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας,** που απαρτίσθηκε από τους Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ., Παναγιώτη Παππά, Αικατερίνη Γαλάνη, Στέργιο Κίκα, Δημήτριο Κατωπόδη, Αναστασία Ζαφειριάδου, Νικόλαο Μουκαζή, Ευτυχία Κασομένου και Θεόδωρο Ράππη, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψηφοί εννέα -9), υπό τα ανωτέρω δεδομένα και λαμβανομένου υπόψη ότι, μετά την έκδοση της 548/2022 αποφάσεως της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, δυνάμει της οποίας ακυρώθηκε η 3122.1-Τ11/22673/28-3-2019 απόφαση του Γ.Γ. Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων του ΥΝΑΝΠ, με την οποία είχε χορηγηθεί η άδεια κατασκευής του επίμαχου έργου της υποχρεωτικής επένδυσης ΥΕ1 του Λιμένα Πειραιά, η Διοίκηση έχει υποχρέωση, στο πλαίσιο συμμορφώσεως προς την ανωτέρω ακυρωτική απόφαση, όχι μόνο να θεωρήσει ανίσχυρη και μη υφιστάμενη νομικώς την ακυρωθείσα διοικητική πράξη, αλλά και με θετικές ενέργειές της να προβεί στην αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που δημιουργήθηκε στο μεταξύ, ώστε να επανέλθουν τα πράγματα στη θέση που θα βρίσκονταν αν δεν είχε εκδοθεί η ως άνω διοικητική πράξη. Συνακόλουθα η Διοίκηση έχει υποχρέωση να προβεί στην άμεση διακοπή όλων των εργασιών που διενεργούνται και αποσκοπούν, αμέσως ή εμμέσως, στην κατασκευή του έργου της επέκτασης του επιβατηγού λιμένα (Νότια Ζώνη, Φάση Α'), καθώς και να απέχει από κάθε υλική ενέργεια που κατατείνει στην ολοκλήρωση και λειτουργία των έργων που συνδέονται με το επίμαχο αυτό εγχείρημά της. Τούτο διότι η συνέχιση των εργασιών, την υλοποίηση των οποίων προτείνει ο Ανεξάρτητος Μηχανικός του Έργου, με την προπαρατεθείσα τεχνική έκθεσή του, και οι οποίες κατατείνουν ουσιαστικά στην ολοκλήρωση βασικού μέρους του όλου έργου, σε κάθε περίπτωση παραβιάζει το δεδικασμένο που προκύπτει από τις κρίσεις πάνω στα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την προαναφερόμενη απόφασή της. Συγκεκριμένα, η συνέχιση των εργασιών και η

τυχόν λειτουργία των επιμέρους έργων με νεότερη εκτελεστή πράξη της Διοίκησης, ακόμη και αν πράγματι αποσκοπούν στην άρση της επικινδυνότητας, την προστασία του περιβάλλοντος και την ασφάλεια της ναυσιπλοΐας, δεν είναι νόμιμες, αφού προσκρούουν στην έλλειψη της απαιτούμενης στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης, την οποία διαπίστωσε η 548/2022 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας και βάσει αυτής (της έλλειψης) οδηγήθηκε στην ακύρωση της ως άνω αδείας εκτελέσεως του επίμαχου έργου. Ειδικότερα, με δεδομένο ότι η Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση αποσκοπεί στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας, απαιτείται η διενέργειά της σε στάδιο προγενέστερο της έναρξης υλοποίησης συγκεκριμένων έργων και κατ' ακολουθίαν πρέπει να προηγείται χρονικώς της αποφάσεως εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ) του έργου, προϋπόθεση η οποία δεν συντρέχει εν προκειμένω, αφού η με αρ. πρωτ.94701/5991/11-11-2020 “Απόφαση Ανανέωσης – Τροποποίησης της υπ' αριθμ. 104050/17-5-2006 απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων...” έχει προηγηθεί χρονικώς της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης. Οίκοθεν νοείται ότι οι αρμόδιες διοικητικές αρχές οφείλουν, κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων τους και στα πλαίσια αυτών, να λαμβάνουν όλα τα ενδεδειγμένα και αναγκαία μέτρα για την διασφάλιση της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας και την άρση της επικινδυνότητας, κατ' εφαρμογή των κειμένων διατάξεων [βλ. άρθρα 102 και 126 του εγκριθέντος, με την 19577/721/1952 απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας, Κανονισμού Λιμένα Πειραιά (ΦΕΚ 103 Β'/1952), όπως το άρθρο 102 αντικαταστάθηκε με τον Ειδικό Κανονισμό Λιμένα αρ. 189, που εγκρίθηκε με την 2121/15/23-7-2007 απόφαση Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας (ΦΕΚ 1359 Β'/2-8-2007)]. Συνεπώς δεν δύναται να εκτελεστούν οι αιτηθείσες από τον Ανεξάρτητο Μηχανικό προπεριγραφόμενες προσωρινές εργασίες, κατόπιν εκδόσεως νέας εκτελεστικής πράξεως (άδεια εκτελέσεως), η οποία, σε κάθε περίπτωση, θα ήταν ακυρωτέα εξαιτίας παραβάσεως του δεδικασμένου της 348/2022 ακυρωτικής αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας.

**Κατά την γνώμη του μειοψηφούντος Νομικού Συμβούλου του Κράτους** Δημητρίου Αναστασόπουλου (ψήφος μία -1), ενόψει του ότι με το τεθέν ερώτημα δεν προσδιορίζονται οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, που διέπουν την ασφάλεια της ναυσιπλοΐας, την προστασία του περιβάλλοντος και την άρση της επικινδυνότητας,

κρίνεται σκόπιμη η αναβολή της έκδοσης γνωμοδότησης και η αποστολή εγγράφου στην ερωτώσα υπηρεσία προκειμένου αυτή να συμπληρώσει, με διευκρινιστικό της έγγραφο, τις ελλείψεις αυτές, εκφράζουσα συγχρόνως και την άποψή της επί του ζητήματος της εκτέλεσης των προαναφερθεισών εργασιών τις οποίες προτείνει ο Ανεξάρτητος Μηχανικός.

### **Απάντηση**

**16.** Κατόπιν των ανωτέρω η απάντηση που προσήκει στο τεθέν ερώτημα, κατά την πλειοψηφία γνώμη του Δ' Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, είναι ότι δεν δύναται να εκτελεστούν οι προσωρινές εργασίες στο έργο Υποχρεωτικής Επένδυσης (ΥΕ1) του Λιμένα Πειραιά με τίτλο «Επέκταση Επιβατικού Λιμένα (Νότια Ζώνη, Φάση Α')», και ειδικότερα: α) η άμεση πλήρωση προσφάτως τοποθετημένων caissons (cII-14, cII-15), β) η ολοκλήρωση πλήρωσης όλων των caissons του έργου και γ) η ολοκλήρωση τμήματος κρηπιδότοιχου C1-C-B3, αφού η εκτέλεσή τους έρχεται σε αντίθεση προς το απορρέον από την 548/2022 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας δεδικασμένο και την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς αυτή. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, για τη διασφάλιση της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας και άρση της επικινδυνότητας εξαιτίας των ήδη εκτελεσθεισών εργασιών, η Διοίκηση οφείλει να προβεί, κατ' εφαρμογή των κειμένων διατάξεων, στην λήψη των αναγκαίων προς αποτροπή του κινδύνου μέτρων, ως τέτοιων νοουμένων εκείνων που δεν συνεχίζουν μεν την εκτέλεση των έργων, λαμβάνονται όμως κατά την τεχνική κρίση της Διοικήσεως αναγκαίως και ανεξάρτητα από τα έργα αυτά, για την προστασία της ανθρώπινης ζωής, της ναυσιπλοΐας και του περιβάλλοντος.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 22 Ιουνίου 2022**

**Ο Προεδρεύων**

**Ο Εισηγητής**

**Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης**

**Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.**

**Νικόλαος Μουκαζής**

**Νομικός Σύμβουλος του Κράτους**