

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 137 | 2004
Αριθμός Πρωτοκόλλου 6623/2003

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ Β΄

Συνεδρίαση 19^{ης} Φεβρουαρίου 2004

Σύνθεση

- Προεδρεύων :** Χρήστος Τσεκούρας , Αντιπρόεδρος
- Νομικοί Σύμβουλοι:** Θεμ. Αμπλιανίτης, Σπυρ. Σκουτέρης, Αλεξ. Τζεφεράκος, Βλ. Ασημακόπουλος, Σπυρ. Δελλαπόρτας, Φωκ. Γεωργακόπουλος, Κων. Καποτάς, Παν. Κιούσης, Η. Ψώνης, Χρυσάφ. Αυγερινού.
- Εισηγητής:** Κ. Καποτάς.
- Αριθ. Ερωτήματος:** 7610/Β0010/26.5.2003 έγγραφο Υπουργείου Οικονομικών, Γεν. Δ/σης Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληρ/των, Δ/σης Δημόσιας Περιουσίας Τμ. Β΄.
- Περίληψη Ερωτήματος:** Ερωτάται αν κατά τον επανακαθορισμό της οριογραμμής του αιγιαλού, που έγινε το έτος 1979 στην περιοχή Άγιος

Νικόλαος Βουλιαγμένης Αττικής, έπρεπε να εξαιρεθεί το κτίσμα από τον αιγιαλό, το οποίο είχε κτισθεί εκτός αυτού με νόμιμη οικοδομική άδεια, λαμβανομένου υπόψη ότι πρόκειται για επανακαθορισμό και όχι για αρχικό καθορισμό και συνεπώς, αν συντρέχουν λόγοι επανακαθορισμού του αιγιαλού στην περιοχή, λόγω σφάλματος.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους εγνωμοδότησεν ως εξής :

I. Με το υπ' αριθμ. πρωτ. 7610/Β0010/26.5.2003 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών, Γενικής Δ/σης Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων, Δ/σης Δημ. Περιουσίας, Τμ. Β' δίδεται το ακόλουθο πραγματικό :

«Το έτος 1934 έγινε καθορισμός των οριογραμμών αιγιαλού και παραλίας στην πιο πάνω περιοχή.

Το έτος 1971 εκδόθηκε οικοδομική άδεια για ανέγερση ξενοδοχειακού συγκροτήματος στην περιοχή αυτή εκτός της ζώνης του αιγιαλού, η οποία, όπως προαναφέραμε, είχε καθοριστεί το έτος 1934.

Το έτος 1979 έγινε επανακαθορισμός στην εν λόγω περιοχή λόγω διάβρωσης της ακτής και τμήμα του πιο πάνω συγκροτήματος περιελήφθη στον αιγιαλό.

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 1052/1970 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. «οικίαι και κτίσματα δεν δύναται να περιληφθούν εις χαρασσομένη το πρώτον ζώνην αιγιαλού, εφόσον ταύτα είχαν ανεγερθεί εκτός χειμερίου κύματος και έχει



χωρησει εν τω μεταξύ (μέχρι της χαράξεως) διάβρωσις της προ αυτών ακτής. Ταύτα δύναται να απαλλοτριωθούν μετά την χάραξιν του αιγιαλού».

Ακόμη, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 82/1970 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. «τα νομοτύπως καθορισθέντα όρια αιγιαλού και παραλίας δύνανται δια της ίδιας οδού να τροποποιηθούν εν όλω ή μέρει, εάν διαπιστωθεί ότι ο αρχικός καθορισμός ήτο εσφαλμένος».

Επί πλέον, σύμφωνα με την παράγραφο 9 του άρθρου 5 του ν.2971/2001 (ΦΕΚ 285, τ.Α'/19-12-2001). «Σε περίπτωση εσφαλμένου καθορισμού της οριογραμμής του αιγιαλού ή του παλαιού αιγιαλού ή της παραλίας επιτρέπεται ο επανακαθορισμός κατά τη διαδικασία του παρόντος άρθρου».

Με βάση τα παραπάνω ερωτάται :

«εάν η υπ' αριθμ. 1052/1970 γνωμοδότηση μπορούσε να έχει εφαρμογή και στην περίπτωση του θέματος αυτού και συγκεκριμένα εάν, κατά τον επανακαθορισμό που έγινε στην περιοχή το έτος 1979, έπρεπε να εξαιρεθεί το κτίσμα από τον αιγιαλό, το οποίο είχε κτιστεί εκτός αυτού με επανακαθορισμό και όχι με αρχικό καθορισμό, όπως προβλέπεται από την προαναφερόμενη γνωμοδότηση και συνεπώς αν συντρέχουν λόγοι επανακαθορισμού του αιγιαλού στην περιοχή λόγω σφάλματος.»

II. Στο Ν. 2971/2001 «Αιγιαλός Παραλία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 285) ορίζεται : «Άρθρο 1 : «Αιγιαλός» είναι η ζώνη της ξηράς, που βρέχεται από τη θάλασσα από τις μεγαλύτερες και συνήθειες αναβάσεις των κυμάτων της.

2.....

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

Άρθρο 3 : 1. Ο καθορισμός των ορίων του αιγιαλού, της παραλίας και του παλαιού αιγιαλού γίνεται από Επιτροπή, η οποία συγκροτείται σε επίπεδο νομού με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και αποτελείται ...2.....

Άρθρο 4 : 1. Η οριογραμμή του αιγιαλού χαράσσεται από την Επιτροπή του άρθρου 3 ως πολυγωνική γραμμή πλησιέστερη στην πραγματική φυσική γραμμή και απεικονίζεται στο σχετικό διάγραμμα με ερυθρό χρώμα. Οι οριογραμμές της παραλίας και του παλαιού αιγιαλού απεικονίζονται με κίτρινο και κυανούν χρώμα αντίστοιχα. Οι κορυφές των πολυγωνικών γραμμών έχουν ορθογώνιες συντεταγμένες εξαρτημένες από το τριγωνικό δίκτυο της χώρας. 2...

Άρθρο 5: 1...4. Δεν μπορούν να περιληφθούν οικίες ή κτίσματα εντός της ζώνης του αιγιαλού, του οποίου για πρώτη φορά χαράσσεται η οριογραμμή, εφόσον έχει γίνει διάβρωση της ακτής πριν από την χάραξη και τα κτίσματα είχαν ανεγερθεί πριν από τη διάβρωση και εκτός του τμήματος μέχρι του οποίου έφθανε άλλοτε η θάλασσα κατά τις μεγαλύτερες αλλά συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της. Τα κτίσματα αυτά δύνανται να απαλλοτριώνονται σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου αυτού. 5. Η έκθεση και το διάγραμμα επικυρώνονται, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού (Γ.Ε.Ν.), με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και δημοσιεύονται μαζί με την επικυρωτική αυτή απόφαση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.6.....7.....8.....9. Σε περίπτωση εσφαλμένου καθορισμού της οριογραμμής



του αιγιαλού ή του παλαιού αιγιαλού ή της παραλίας επιτρέπεται ο επανακαθορισμός κατά τη διαδικασία του παρόντος άρθρου. Η διαδικασία για τον επανακαθορισμό κινείται είτε αυτεπαγγέλτως από την Κτηματική Υπηρεσία είτε ύστερα από αίτηση κάθε ενδιαφερομένου και προσκόμιση στοιχείων που να αποδεικνύουν το σφάλμα του πρώτου καθορισμού. Ο επανακαθορισμός της παραλίας, εφόσον συνεπάγεται μείωση της ζώνης της παραλίας που είχε αρχικώς καθορισθεί επιτρέπεται μόνο αν δεν έχει συντελεσθεί η σχετική αναγκαστική απαλλοτρίωση. Η προηγούμενη παράγραφος έχει εφαρμογή και στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες τα όρια του αιγιαλού ή παραλίας έχουν καθορισθεί με βάση τον α.ν. 2344/1940».

III. Από τις προεκτεθείσες διατάξεις καταφαίνεται ότι η ιδιότητα του αιγιαλού προκύπτει εκ φυσικών φαινομένων (ΣτΕ 5107/1983, 4342/1986 ΝοΒ 37 σελ. 131, ΑΠ 546/1978 ΝοΒ 27 σελ. 389). Τον αιγιαλό δημιουργεί η φύση και όχι η βούληση της πολιτείας (ΣτΕ 2152/1977, Γν. Ν.Σ.Κ. 1052/1970), ο δε διοικητικός καθορισμός των ορίων και της εκτάσεως που θεσπίζεται από τον Ν. 2971/2001 (αλλά και τον προϊσχύσαντα ΑΝ 2344/1940), γίνεται για λόγους καθαρά διοικητικούς, δηλ. για να γνωρίζει η Διοίκηση ποια εδάφη πρέπει να μεταχειρίζεται ως «αιγιαλό» και να ασκεί επ' αυτών τις οικείες διοικητικές ενέργειες (βλ. Μπαλή Γεν. Αρχ. Παρ. 204, Τούση : Εμπράγματο Δίκαιο, παρ. 13, σελ. 41, Εφ. Αιγ. 94/1974 ΝοΒ 23 σελ. 361, Ε.Α. 1971/1972 ΝοΒ 20 σελ. 1454, Εφ. Αιγ. 103/1956 ΝοΒ 5 σελ. 23).

IV. Με την υπ' αριθμ. 1052/1970 Γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ., η οποία ερμήνευσε διατάξεις του προϊσχύσαντος περί αιγιαλού ΑΝ 2344/1940, μεταξύ

των οποίων και αυτή του άρθρου 8 (αντίστοιχο άρθρο 12 του ισχύοντος Ν. 2971/2001 περί Αιγιαλού), που όριζε ότι αν διαπιστωθεί, ότι, λόγω της συστάσεως του εδάφους, γίνεται διάβρωση του αιγιαλού ή της παραλίας από τη θάλασσα, επιτρέπεται η κατασκευή των αναγκαίων τεχνικών έργων, κατά τις διατάξεις περί δημοσίων έργων, στον αιγιαλό, την παραλία ή στη θάλασσα, για την αποτροπή της διαβρώσεως, έγινε δεκτό ότι «επί διαβρώσεως, ήτοι της φθοράς της ξηράς εκ της θαλάσσης και της εκ ταύτης επεκτάσεως της θαλάσσης προς την ξηράν, συνιστώσης φυσικόν γεγονός, εφ' όσον παρεμποδίζεται κατά μόνιμον και διαρκή τρόπο η ανάβασις του χειμερίου κύματος είτε εξ ανηγερμένης οικοδομής είτε δια μόνιμων και διαρκών έργων, κατ' ανάγκην επιδρώσης επί της αναβάσεως του μεγίστου χειμερίου κύματος και της οριογραμμής του αιγιαλού, δεν δύναται να χαραχθεί αυτή πέραν τούτων ώστε να περιλαμβάνη το πρώτον προσδιοριζόμενη και τα οικήματα τα κείμενα εκτός του άλλοτε ποτέ σημείου του αιγιαλού, εφόσον πρόκειται περί ιδιωτικών κτήσεων, και θα χαράσσεται, εφ' όσον δεν υφίσταται προηγούμενη χάραξις και προσδιορισμός του αιγιαλού, επί της γραμμής του μόνιμου και διαρκούς έργου του παρακωλύοντος την ανάβασις του χειμερίου κύματος, δοθέντος ότι η Επιτροπή οφείλει να καθορίσει τον αιγιαλό λαμβάνουσα υπ' όψιν την κατά τον χρόνον του καθορισμού υφισταμένην πραγματική κατάστασις. Συνεπώς δεν δύναται να περιληφθώσιν και οικίαι εντός της ζώνης του αιγιαλού ούτινος το πρώτον χαράσσεται η οριογραμμή και δεν είχε χαραχθή πρότερον ο αιγιαλος, εφόσον έχει χωρήσει διάβρωσις της ακτής προ της χαράξεως και προ της διαβρώσεως, αι οικίαι ή τα μόνιμα κατασκευάσματα είχαν ανεγερθεί εκτός του τμήματος μέχρις



ού έφθανεν το χειμέριον κύμα άλλοτε. Η συμπεριληψις της εδαφικής εκτάσεως δύναται να αποτελέσωσιν υστέρωσ κατά τας κοινοχρήστους ανάγκας αντικείμενον απαλλοτριώσεως δια την δημιουργίαν παραλίας κατά τας περι ταύτης διατάξεις του νόμου».

Η παραπάνω άποψη της γνωμοδότησης βρίσκει σήμερα νομοθετικό έρεισμα στην παράγραφο 4 του άρθρου 5 του Ν. 29/1/2001 περί αιγιαλού και παραλίας, στην οποία ορίζεται ότι δεν μπορούν να περιληφθούν οικίες ή κτίσματα εντός της ζώνης του αιγιαλού, του οποίου για πρώτη φορά χαράσσεται η οριογραμμή, εφόσον έχει γίνει διάβρωση της ακτής πριν από τη χάραξη και τα κτίσματα είχαν ανεγερθεί πριν από τη διάβρωση και εκτός του τμήματος μέχρι του οποίου έφθανε άλλοτε η θάλασσα κατά τις μεγαλύτερες αλλά συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της. Τα κτίσματα δύναται να απαλλοτριώνονται σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου αυτού.

V. Περαιτέρω, η από την ανωτέρω γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. δοθείσα λύση θα πρέπει, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, να ισχύσει και στην περίπτωση (μεταγενεστέρου) επανακαθορισμού του αιγιαλού.

Η Διοίκηση πρέπει να ενεργήσει επανακαθορισμό του αιγιαλού σε περίπτωση που έχει μεν γίνει διοικητικός, δια της Επιτροπής, καθορισμός των ορίων αυτού, αλλά εκ διαφόρων λόγων έχει επέλθει ουσιώδης μεταβολή των πραγματικών περιστατικών (και ειδικότερα εκ των μεγίστων αλλά συνήθων αναβάσεων των κυμάτων), που έλαβε υπόψη η Επιτροπή κατά τον αρχικό καθορισμό των τοιούτων ορίων. Ουσιώδης δε μεταβολή είναι δυνατόν να συντρέχει και στην περίπτωση διαδρομής μακρού χρόνου από του αρχικού

καθορισμού των ορίων (Βλ. Ε. Δωρή: Αιγιαλός και Παραλία, Ρυπανσις θαλασσίου Περιβάλλοντος, Τόμος Β' τεύχος Α' εκδ. 1'995, σελ. 48, ΣΤΕ 5107/1983).

Επομένως, σε περίπτωση επανακαθορισμού του αιγιαλού, για τους παραπάνω λόγους, και επαναχάραξης της οριογραμμής αυτού, δεν μπορούν να περιληφθούν οικίες ή κτίσματα εντός της ζώνης του αιγιαλού, εφόσον έχει γίνει διάβρωση της ακτής πριν από τη χάραξη και τα κτίσματα είχαν ανεγερθεί νομίμως πριν από τη διάβρωση και εκτός του τμήματος μέχρι του οποίου έφθανε άλλοτε η θάλασσα κατά τις μεγαλύτερες αλλά συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της. Τα κτίσματα αυτά, βεβαίως, δύνανται να απαλλοτριώνονται σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν. 2971/2001.

VI. Εξάλλου, σύμφωνα με την προαναφερθείσα διάταξη της παρ. 9 του άρθρου 5 του Ν. 2971/2001 (η οποία κατά την παραγρ. 10 του αυτού άρθρου εφαρμόζεται και όταν τα όρια του αιγιαλού έχουν καθοριστεί με βάση τον α.ν. 2344/1940), σε περίπτωση εσφαλμένου καθορισμού της οριογραμμής του αιγιαλού ή του παλαιού αιγιαλού ή της παραλίας επιτρέπεται ο επανακαθορισμός κατά τη διαδικασία του άρθρου αυτού. Η διαδικασία για τον επανακαθορισμό κινείται είτε αυτεπαγγέλτως από την Κτηματική Υπηρεσία είτε από αίτηση κάθε ενδιαφερόμενου και προσκόμιση στοιχείων που να αποδεικνύουν το σφάλμα του πρώτου καθορισμού.

Η δυνατότητα του επανακαθορισμού της οριογραμμής αιγιαλού, υπό τον προϊσχύσαντα περί αιγιαλού και παραλίας α.ν. 1540/1938, (στον οποίο δεν υπήρχε ευθεία διάταξη, αντίστοιχη της υπάρχουσας στο Ν. 2971/2001), σε



περίπτωση που εμφιλοχώρησε σφάλμα ή πλάνη περί τα πραγματικά γεγονότα, γινόταν δεκτή με βάση την εις το διοικητικό δίκαιο γενική αρχή της ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων, αλλά και της δυνατότητας ανατροπής του περιεχομένου αυτής εν όλω ή εν μέρει, επερχόμενης είτε με νέα αυτοτελή διοικητική πράξη, που στηρίζεται εις ίδια γεγονότα και σκέψεις αφορώσας αυτοτελώς στην κατάσταση της οποίας η ανατροπή θεωρείται ενδεικνυόμενη, είτε με νέα εντελώς πράξη, με αντίθετο προς την προηγούμενη περιεχόμενο, η οποία εκδίδεται με βάση νέα πραγματική κατάσταση ή ανανεωθείσα αίτηση του διοικουμένου (βλ. Ν.Σ.Κ. 82/1970).

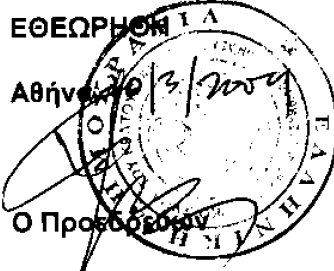
VII. Στην περίπτωση του ερωτήματος δίδεται ότι : «Ο καθορισμός των οριογραμμών αιγιαλού και παραλίας στην συγκεκριμένη περιοχή έγινε το έτος 1934. Το έτος 1971 εκδόθηκε οικοδομική άδεια για ανέγερση ξενοδοχειακού συγκροτήματος στην περιοχή αυτή εκτός της ζώνης του αιγιαλού, η οποία είχε καθοριστεί το έτος 1934. Το έτος 1979 έγινε επανακαθορισμός στην εν λόγω περιοχή λόγω διάβρωσης της ακτής και τμήμα του πιο πάνω συγκροτήματος περιελήφθη στον αιγιαλό».

Συνεπώς, με βάση όσα αναπτύχθηκαν αναλυτικώς ανωτέρω, και το πραγματικό του ερωτήματος, εφόσον διαπιστωθεί κατά την προσήκουσα διαδικασία ότι το ακίνητο, στο οποίο αναφέρεται το ερώτημα, βρισκόταν εκτός της οριογραμμής του αιγιαλού, όπως η φυσική κατάσταση αυτού (αιγιαλού) είχε διαμορφωθεί κατά το έτος εκδόσεως της οικείας οικοδομικής αδείας (1971), θα πρέπει η Διοίκηση να προβεί στην επανεκτίμηση της ορθότητας της χαράξεως της οριογραμμής του έτους 1979. Αν διαπιστωθεί ότι η επαναχάραξη αυτή

περιέλαβε κτίσμα, το οποίο μέχρι τη διάβρωση της ακτής από τη θάλασσα βρισκόταν εκτός της οριογραμμής του αιγιαλού και είχε ανεγερθεί νομίμως, η Διοίκηση μπορεί να επανέλθει και να προβεί στην ορθή επαναχάραξη της οριογραμμής.

Σημειώνεται ιδιαίτερος, ότι σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι συντρέχουν εν προκειμένω οι ανωτέρω προϋποθέσεις (διάβρωση ακτής, χρόνος ανέγερσης, φυσική κατάσταση αιγιαλού κατά το έτος 1971 κ.λ.π.) και κατά ταύτα, ενεφιλοχώρησε σφάλμα κατά τον επανακαθορισμό του αιγιαλού κατ' έτος 1979, ώστε να πρέπει να γίνει επαναχάραξη της οριογραμμής στην σωστή θέση. κρίνεται από την Επιτροπή του άρθρου 3 του Ν. 2971/2001, η οποία είναι αποκλειστικά αρμόδια να κρίνει τα πραγματικά στοιχεία ελευθέρως, όπως προβλέπεται στον νόμο αυτό, μη δεσμευόμενη από τις διαπιστώσεις της παρούσης γνωμοδότησης.

ΕΘΕΩΡΗΣΗ
Αθήνα 10/3/2021
Ο Πρόεδρος
ΧΡΗΣΤΟΣ ΤΣΕΚΟΥΡΑΣ



Ο Εισηγητής

Κωνσταντίνος Καποτάς
Νομικός Σύμβουλος

