

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ : 157/2000
ΑΡΙΘΜ. ΠΡΩΤ.:

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ Γ'

Συνεδρίαση της 2/3/2000

Σύνθεσις : Προεδρεύων : Χρήστος Τσεκούρας, Αντιπρόεδρος
Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι : Θ.Αμπλιανίτης, Γρ.Κρόμπας, Β.Κοντόλαιμος,
Κ.Καποτάς, Δ.Παπαδόπουλος, Π.Κιούσης.

Εισηγητής : Θεμιστοκλής Αμπλιανίτης, Νομικός Σύμβουλος
του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος : 1081559/8816/A0010/30.9.99 Υπ.Οικον. Γ.Δ/νσι
Δημ.Περ.& Εθν.Κληρ/των , Δ/νσι Δημ.Περιουσίας-Τμ.Α'.

Περίληψις ερωτήματος : Εν όψει των διατάξεων του άρθρ. 6 ν. 2690/99
(Κωδ.Διοικ.Διαδικασίας) περί προηγουμένης ακροάσεως του ενδιαφερομένου
επί ενεργείας ή μέτρων των Διοικητικών Αρχών έναντι αυτού (συγκεκριμένου
προσώπου) (παρ. 1,2) πλην των εις τον νόμον εξαιρέσεων (παρ. 3) ερωτάται:
I) Αν πρέπει να τηρήται ο κανών αυτός. 1) Κατά την λήψη μέτρων προστασίας
δημοσίων κτημάτων όπως, έκδοσι Πρωτοκόλλων Καθορισμού Αποζημιώσεως
Αυθαιρέτου Χρήσεως, ΠΚΑ (άρθρο 115 Δ/τος 11/12 Νοεμβρίου 1929), 2)
έκδοσι Πρωτοκόλλων Διοικητικής Αποβολής, ΠΔΑ (άρθρο 2 ΑΝ 263/1968) 3)
κατά τον καθορισμόν Αιγιαλού-παραλίας και Παλαιού Αιγιαλού (άρθρα 2,3
Ν.2344/1940) και 4) εις περίπτωσι εκδόσεως πρωτοκόλλων κατεδαφίσεως
κατ' άρθρο 24 παρ.3 Ν.2344/1940).

II. Σε καταφατική περίπτωση, ποίον το, από της ακροάσεως του
ενδιαφερομένου, εύλογον χρονικόν διάστημα καθ'ο ημπορεί να ληφθεί το
διοικητικόν μέτρον (παρ. 2 του άρθρου 6 του Ν. 2690/1999).

Επί του τεθέντος ερωτήματος το ΝΣΚ εγνωμοδότησεν ως
ακολούθως:

I.Α) Εις το άρθρον 6 του Ν.2690/1999 Κύρωσι του Κώδικα
Διοικ.Διαδικασίας (Α.45) ορίζεται: «Προηγούμενη ακρόαση του
ενδιαφερομένου.

1. Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα.

2. Η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης, προσδιορίζει δε το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Η κλήση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη. Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας καθώς και ηλήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου.

3. Αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, είναι, κατ'εξαιρέση, δυνατή η χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί η διοικητική αρχή, μέσα σε χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νεά ρύθμιση. Αν η πιο πάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει.

4. Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής. Τέλος, κατ'άρθρο 33 : «Καταργούμενες διατάξεις-
«1.Από την έναρξη της ισχύος του Κώδικα, αν σε αυτόν δεν ορίζεται διαφορετικά καταργείται κάθε γενική διάταξη η οποία αναφέρεται σε θέμα ρυθμιζόμενο από αυτόν».

Β.Ι. Με τις διατάξεις του άρθρου 115 του από 11/12.11.1929 Π.Δ/τος «περί διοικήσεως δημοσίων κτημάτων», όπως αντικατεστάθη με το άρθρο 5 του ν.5895/1933 και συμπληρώθηκε με το άρθρο 20 αν 2540/1938, άρθρο 10 αν 1919/1939 και 5 ΑΝ 263/1968 ορίζεται ότι: «εις βάρος των οπωσδήποτε άνευ συμβατικής σχέσεως καρπούμενων ή ποιουμένων χρήσιν

δημοσίων κτημάτων....βεβαιούται αποζημίωσις δι'ο χρονικών διάστημα επιήσαντο χρήσιν. Η αποζημίωσις ορίζεται....κατά την κρίσιν αγαθού ανδρός δια πρωτοκόλλου, όπερ....κοινοποιείται δια δημοσίου οργάνου εις τον κατά τα άνω καρπούμενο ή χρησιμοποιούντα το ακίνητον, όστις θεωρείται αποδεχθείς την καθορισθείσαν αποζημίωσιν, αν εντός προθεσμίας εντός μηνός από της κοινοποιήσεως του πρωτοκόλλου, δεν ασκήσει ανακοπή, ενώπιον του Ειρηνοδικείου ή Μονομελούς Πρωτοδικείου αναλόγως ποσού. Τα εν λόγω Δικαστήρια δικάζουν, εκ των ενόντων και ακυρώνουν ή επικυρώνουν το πρωτόκολλο ή περιορίζουν την αποζημίωση κατά δε της αποφάσεως του Πρωτοδικείου δεν χωρεί, ένδικον μέσον (βλ. σχετ. ΟΛΑΠ 5/1985 ΝοΒ 33.1174 ΑΠ 1413/99 ΟΛ.). Δί'αρθρ. 115Α (προσθεθέντος δια της παρ. 1 αρθρ. 7 ν. 719/77) προβλέπεται η εξώδικος λύσις της διαφοράς εκ του ΠΚΑ και δη ότι «1.Επιφυλασσομένων των διατάξεων του προηγούμενου άρθρου ο καθ'ου εξεδόθη το καθορίζον την αποζημίωσιν πρωτόκολλον, αμφισβητών την ορθότητα αυτού, δύναται, να προτείνη την εξώδικον λύσιν της διαφοράς μεταξύ αυτού και του Οικονομικού Εφόρου.

2. Η πρότασις υποβάλλεται ενώπιον του κατά τόπον αρμοδίου Οικονομικού Εφόρου δι'ιδιαιτέρας αιτήσεως και εντός της δια την ανακοπής προβλεπομένης προθεσμίας.

Εντός της προθεσμίας ταύτης ο αιτούμενος την εξώδικον λύσιν της διαφοράς υποχρεούται να προσκομίση τα προς υποστήριξιν της αιτήσεώς του αποδεικτικά στοιχεία και αναπτύξη τους ισχυρισμούς του»

1α. Εξ άλλου, η διαφορά που δημιουργείται από τον καθορισμόν της άνω αποζημιώσεως για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος φέρει τον χαρακτήρα ιδιωτικής διαφοράς και υπάγεται στα πολιτικά δικαστήρια ((βλ. ΑΕΔ 10/1993 Ελλ.Δνη 35.300, ΑΕΔ 6/1989 ΝοΒ 37,1105, ΣΤΕ 1303/97 Ολομ. ΔΔ9.1393-4), επιλύεται οριστικώς και αμετακλήτως και από την απόφαση που εκδίδεται δημιουργείται τίτλος διοικητικής εκτελέσεως (βλ.Δωρή, Τα Δημόσια Κτήματα σ.316, ΕφΘ. 463/94 Αρμ.ΜΗ.1182., ΝΥΔ 124/1989).

2. Σύμφωνα με το άρθρον 2 παρ.1 εδ.α του ΑΝ 263/1968 «κατά του αυτογνωμόνως επιλαμβανομένου οιοδήποτε δημοσίου κτήματος συντάσσεται παρά του αρμοδίου Οικονομικού Εφόρου πρωτόκολλον διοικητικής αποβολής κοινοποιούμενον προς τον καθ'ου απευθύνεται....», κατά την παρ. 3 εδ.α ως άνω άρθρου « κατά του πρωτοκόλλου διοικητικής

αποβολής επιτρέπεται άσκησης ανακοπής ενώπιον του αρμοδίου Ειρηνοδίκου εντός ανατρεπτικής προθεσμίας 30 ημερών από της κοινοποιήσεως μη παρεκτεινομένης», κατά τα εδάφια ζ, θ και ΚΑ ως άνω παραγράφου 3 ορίζεται «κατά της αποφάσεως του Ειρηνοδίκου επιτρέπεται έφεσις ενώπιον του Προέδρου Πρωτοδικών δικάζοντος κατά την ειδικήν διαδικασίαν της Πολιτικής Δικονομίας (634 Π.Δ)...», «κατά της αποφάσεως του Προέδρου Πρωτοδικών ουδέν ένδικον μέσον χωρεί», «η κατά την διαδικασίαν του παρόντος άρθρου εκδιδομένη απόφασις δεν παρακωλύει την επιδίωξιν των εκατέρωθεν δικαιωμάτων κατά την τακτικήν διαδικασίαν, των ισχυουσών διατάξεων μηδόλως θιγομένων υπό των διατάξεων του άρθρου αυτού».

Γ. Εις τον ν. 2344/1940 «περί αιγιαλού και παραλίας» (ΦΕΚ 154 Α') ορίζεται στο άρθρο 1 ότι «ο αιγιαλός, ήτοι η περιστοιχούσα την θάλασσαν χερσαία ζώνη, η βρεχομένη από τας μεγίστας πλην συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων, είναι κτήμα κοινόχρηστον, ανήκει ως τοιούτον εις το Δημόσιον και προστατεύεται και διαχειρίζεται υπ' αυτού», στο άρθρο 2 ότι «1. Ο καθορισμός της οριογραμμής του αιγιαλού γίνεται υπό της κατά το άρθρον 10 του Α.Ν. 1540 έτους 1938 Επιτροπής . . . 2. (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 20 παρ. 1 του Ν. 719/77, φ. 301) Ο κατά την προηγουμένην παράγραφον καθορισμός γίνεται επί τοπογραφικού και υψομετρικού διαγράμματος . . .», 3. Εις περίπτωσιν, καθ'ην ένεκα προσχώσεων ή άλλων αιτίων είναι εμφανές, ότι, καθ'όν χρόνον ενεργείται ο καθορισμός, ο αιγιαλός είναι διάφορος του εις το παρελθόν τοιούτου 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, στο άρθρο 3 παρ. 1 ότι «η έκθεσις της κατά το προηγούμενον άρθρον Επιτροπής μετά του διαγράμματος επικυρούμενα υπό του Υπουργού των Οικονομικών (ήδη υπό του οικείου Νομάρχου) κατόπιν συμφώνου γνωμοδοτήσεως του Γ.Ε.Ν. συντάσσονται εις τριπλούν . . .» και στο άρθρο 4 ότι «1. Τμήματα ιδιωτικών τυχόν κτημάτων, χαρακτηρισθέντα υπό της κατά το άρθρον 3 Επιτροπής ως μη τοιαύτα, αλλ' ως ανήκοντα εις τον αιγιαλόν, θεωρούνται ως κηρυχθέντα απαλλοτριωτέα αναγκαστικώς υπέρ του Δημοσίου ίνα περιληφθώσιν εις τον αιγιαλόν, άμα τη δημοσιεύσει δια της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως της εκθέσεως της Επιτροπής μετά του διαγράμματος . . . 2. Εις τους κυρίους των κτημάτων τούτων και εις τους

αξιούντας οιαδήποτε δίκαια επ' αυτών παρέχεται εξαμήνος προθεσμία από της . . . δημοσιεύσεως της εκθέσεως, εντός της οποίας οφείλουσι ν' αναγγείλωσιν εις τον Υπουργόν των Οικονομικών τας αξιώσεις των, υποβάλλοντες και τους τίτλους, εφ' ων στηρίζουσι τα αξιούμενα δικαιώματά των. 3. Ως προς τον καθορισμόν τιμής μονάδος αποζημιώσεως και την περαιτέρω διαδικασίαν απαλλοτριώσεως εφαρμόζονται αι διατάξεις του α.ν. 1731/1939 "περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων" (ήδη ν.δ. 797/1971). Μετά τον προσωρινόν καθορισμόν του τιμήματος το Δημόσιον καταθέτει το καθορισθέν τίμημα εις το Ταμείον Παρακαταθηκών και Δανείων, περίληψις δε της πράξεως καταθέσεως δημοσιεύεται δια της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως. 4. Παρερχομένης απράκτου της κατά την παρ. 2 εξαμήνου προθεσμίας τυχόν εμπράγματα δικαιώματα οιαδήποτε ή αξιώσεις περί αποζημιώσεως μη αναγγελθείσαι εις το Υπουργείον των Οικονομικών αποσβέννυνται. 5. . . . 6. Μετά την πάροδον απράκτου της κατά την παρ. 2 εξαμήνου προθεσμίας ή, εν περιπτώσει εμπροθέσμου αναγγελίας αξιώσεων ιδιωτών περί αποζημιώσεως, μετά την κατά την παρ. 3 του παρόντος άρθρου κατάθεσιν εις το Ταμείον Παρακαταθηκών και Δανείων της καθορισθείσης αποζημιώσεως, ο αιγιαλός θεωρείται καθορισθείς οριστικώς και η απόδειξις τούτου δια τε την Διοίκησιν και τα Δικαστήρια γίνεται μόνον δια της κατά τα άρθρα 2 και 3 εκθέσεως συν τω διαγράμματι».

Ο ίδιος ως άνω Α.Ν 2344/1940 ορίζει, στο άρθρο 5, ότι «1.(όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 23 παρ. 5 του Ν. 1337/1983, φ.33) όπου ο αιγιαλός δεν μπορεί λόγω της φύσεως της συνεχόμενης ξηράς να εξυπηρετήσει το σκοπό που αναφέρεται στο άρθρο 7 του νόμου αυτού, επιτρέπεται η διαπλάτυνσή του με την πρόσθεση λωρίδας γης που δεν επιτρέπεται να οικοδομηθεί από την παρακείμενη ξηρά...2. Η...προσαυξάνουσα τον αιγιαλόν λωρίς γης καλείται «παραλία» και, στο άρθρο 6, ότι «1.Η οριογραμμή της...παραλίας καθορίζεται υπό της κατά το άρθρον 2 Επιτροπής και χαράσσεται επί του αυτού κατά το άρθρο 2 διαγράμματος...2. (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 13 του Ν. 1078/1980) Η... δημιουργία παραλίας γίνεται δι'αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών, (ήδη του οικείου Νομάρχου) επικυρώσης, κατόπιν συμφώνου γνωμοδοτήσεως του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού, την έκθεσιν της Επιτροπής μετά του διαγράμματος...3. Τα επί των ακινήτων εμπράγματα δικαιώματα ιδιωτώναποζημιούνται υπό του Δημοσίου κατά τας εκάστοτε κειμένας

διατάξεις περί αποζημιώσεως απαλλοτριουμένων ακινήτων λόγω δημοσίας ανάγκης ή κοινής ωφελείας...». «Από της δημοσιεύσεως της κατά την παρ.2 του παρόντος άρθρου αποφάσεως περί δημιουργίας της παραλίας οι κύριοι των υπύ ταύτης καταλαμβανομένων κτημάτων θεωρούνται ότι έλαβον γνώσιν τούτου και οφείλουσιν επί διετίαν να μη προβώσιν εις έργα ανοικοδομήσεως, δενδροφυτεύσεως και άλλα καθιστώντα επιζήμιον εις το Δημόσιον την απαλλοτριώσιν.

2. Στο άρθρο 24 του Α.Ν 2344/1940 «Περί αιγιαλού και παραλίας» (ΦΕΚ Α 154/40), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παραγ. 3 του ΑΝ 263/1968 και συμπληρώθηκε με το Ν.Δ 393/1974 ορίζεται:

«Κατασκευή και τροποποιήσις έργων προς εκμετάλλευσιν αιγιαλού, παραλίας και λοιπών χώρων, μόνον κατόπιν αδείας Υπηρεσίας σχεδίου πόλεων».

1. Οπου εκ των διατάξεων του παρόντος νόμου προβλέπεται εκποίησης ή παραχώρησις προς εκμετάλλευσιν του αιγιαλού, της παραλίας και λοιπών χώρων δια της εκτελέσεως οικοδομικών έργων πάσης μορφής και χρήσεως, η κατασκευή ή τροποποίησης των έργων τούτων συγχωρείται μόνον κατόπιν αδείας της Υπηρεσίας σχεδίου πόλεων του Υπουργείου Συγκοινωνίας, εκδιδομένης συμφώνως προς τας κειμένας διατάξεις «περί σχεδίων πόλεων κ.λ.π» και μετά σύμφωνον γνώμην του Γ.Ε.Ν.

2. Ο άνευ αδείας ή καθ'υπέρβασιν ταύτης ή και ο δυνάμει αδείας κατά παράβασιν των διατάξεων του παρόντος νόμου εκδιδομένης επιφέρων επί του αιγιαλού ή της παραλίας, ή λοιπών χωρών οιανδήποτε μεταβολήντιμωρείται,.....

3. Τα άνευ αδείας ανεγερθέντα, ανεξαρτήτως χρόνου ανεγέρσεως, ή ανεγερθησόμενα πάσης φύσεως κτίσματα και εν γένει κατασκευάσματα επί του αιγιαλού ή παραλίας κατεδαφίζονται ανεξαρτήτως αν ταύτα κατοικούνται ή άλλως πως χρησιμοποιούνται.

Προς τούτο ο αρμόδιος Οικον.Έφορος συντάσσει πρωτόκολλον κατεδαφίσεως, όπερ κοινοποιεί επί αποδείξει εις τον αυθαιρέτως ανεγείραντα, ίνα ούτος εντός προθεσμίας δέκα πέντε (15) ημερών προέλθη εις την κατεδάφισιν των κτισμάτων και άρσιν των πάσης φύσεως κατασκευασμάτων εκ του χώρου του αιγιαλού ή παραλίας.

Παρερχομένης απράκτου της ως άνω προθεσμίας η κατεδάφισις ενεργείται υπό ουνεργείων των αρμοδίων Πολεοδομικών

Υπηρεσιών του Υπουργείου Δημοσίων Έργων, κατόπιν σχετικού εγγράφου του Οικον.Εφόρου. Περί της κατεδαφίσεως των αυθαιρέτων κτισμάτων συντάσσεται πρακτικόν υπογραφόμενον υπό του επικεφαλής του συνεργείου και του συνοδεύοντος αυτού αστυνομικού οργάνου. Η δαπάνη κατεδαφίσεως καταλογίζεται εις βάρος των αυθαιρέτως ανεγειρόντων και εισπράττεται ως δημόσιον έσοδον, συμφώνως προς τας διατάξεις του νόμου περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων. Αίτησις προσωρινής ρυθμίσεως της διακατοχής ή αίτησις αναστολής εκτελέσεως της κατεδαφίσεως ενώπιον οιοδήποτε διοικητικού ή πολιτικού Δικαστηρίου ή Αρχής δεν επιτρέπεται».

Δ. Τέλος, το άρθρον 24 του Συντάγματος το μεν επιβάλλει εις το Κράτος την υποχρέωσιν προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, το δε επιτάσσει την υπ'αυτού χωροταξικήν οργάνωσιν της Χώρας με βάσι, πλην άλλων, το δημόσιον συμφέρον, τας αρχάς προστασίας των παρακτίων και θαλασσίων οικοσυστημάτων, της διαφυλάξεως του αναγκαίου φυσικού κεφαλαίου κα. Πάσα δε κατασκευή ή εγκατάστασις εις τας ακτάς, μόνιμος ή προσωρινή, γενομένη υπό τας ανωτέρω και ετέρες νόμιμες κριθείσες προϋποθέσεις, συγχωρείται μόνον δια λόγους δημοσίου συμφέροντος, δεόντως τεκμηριωμένου, και ουδέποτε χάριν ιδιωτικών συμφερόντων (ενδ.ΣτΕ 3146/1998).

II-1. Ο αιγιαλός ανήκει στην φυσική δημοσία κτήσι, δεν δημιουργείται με πράξι της Πολιτείας αλλά προκύπτει από φυσικά και μόνον φαινόμενα (ΣτΕ 491/1937, 3814/1977, ΑΠ 546/1978 ΝΒ 27.389), είναι δημόσιον κτήμα (Δ.Κ) (άρθρ.1 ΑΝ 2344/40, 967, 968 ΔΚ) είναι πράγμα κοινόχρηστον εκτός συναλλαγής επί σχέσει δημοσίου δικαίου προς την Πολιτείαν, (και ιδιωτικού έναντι του ατόμου), εφ'ου, όμως, δύναται δια πράξεως της δημοσίας αρχής να παραχωρηθούν ιδιωτικά δικαιώματα, περιορίζοντα την κοινήν χρήσιν, όχι, όμως, μέχρις αναιρέσεως αυτής (Γ.Μπαλής Γ.Αρχ.παρ. 206 ΣΕ 2432/82, 4807/84) υπάγεται δε εις την αρμοδιότητα, νυν της Γ.Δ/νσεως Φ.& Δ.Περ.του Υπ.Οικονομικών. Ως προς την διαδικασίαν παραχωρήσεως παρέμεινεν εν ισχύϊ η συναφής ειδική ρύθμισις, ήτις δεν κατηργήθη ουδ'εθίγη δια του Ν. 973/1979 (Γν. 1193/1984, Γν.ΝΣΚ 12/1990).

2. Από τις παρατεθείσες ως άνω διατάξεις του ΑΝ 2344/1940 συνάγεται ότι, η διαδικασία καθορισμού ορίων αιγιαλού, παραλίας και παλαιού αιγιαλού ολοκληρώνεται με την δημοσίευση της αποφάσεως, με την οποία

επικυρώνεται η έκθεση της επιτροπής καθορισμού των οριογραμμών, μαζί με το διάγραμμα που την συνοδεύει. Η απόφασις δε αυτή, εν όψει των συνεπειών τις οποίες επιφέρει κατά νόμον για τις εκτάσεις, τις οποίες αφορά, πρέπει να διατυπώνεται με σαφήνεια και ακρίβεια, ώστε να μην υπάρχει αμφιβολία ως προς το αντικείμενο της ρυθμίσεως (ΣτΕ 3143/1992 ΔΔ.5.316 επ), ως πρόκειται, αφού, εις την εν αρχή απόφασι του Ν/ρχου, αλλά και την συνδημοσιευομένη έκθεσι της Επιτροπής σαφώς γίνεται λόγος, στο κείμενο αυτών περί παλαιού αιγιαλού και καθορισμού του.

Από τις αυτές ως άνω διατάξεις, και κυρίως εκείνες των άρθρων 4 και 6 του ΑΝ 2344/1940, προκύπτει ότι, οι πράξεις, με τις οποίες καθορίζονται τα όρια αιγιαλού και παραλίας, συνεπάγονται την κήρυξη, ως αναγκαστικώς απαλλοτριωτέων, ιδιωτικών ακινήτων κειμένων εντός των υπ'αυτών καθοριζομένων ορίων (ΣτΕ 1413, 1414/1994 Γνμ, ΝΥΔ 337/1986 ΣΠΝΔ 909/1986). Η πράξις, όμως, του διοικητικού καθορισμού των ορίων της παραλίας, αποτελούσης πράγμα κοινής χρήσεως και ανηκούσης κατά νομικήν επιταγήν στο Δημόσιο (967, 968 ΑΚ, 5 α.ν 2344/1940, ΑΠ 776/1977 ΝοΒ 27.561), δεν επιφέρει στέρησι της ιδιοκτησίας ιδιωτών επί των τυχόν συμπεριληφθέντων εντός των καθορισθέντων ορίων ακινήτων και μεταγωγήν της κυριότητος τούτων στο Δημόσιο, η οποία επέρχεται μόνον από και δια της καταβολής ή παρακαταθέσεως της δικαστικώς καθορισθείσης αποζημιώσεως, δηλαδή από και δια της νομίμου συντελέσεως της απαλλοτριώσεως, μετά τήρησιν της προβλεπόμενης απαλλοτριωτικής διαδικασίας κατ' άρθρο 17 Σ/1975, προς τις επιταγές του οποίου είναι σύμφωνος η ρύθμισις του (άρθρο 6 παρ. 3 του α.ν 2344/1940), (ΑΠ 855/1972 ΝοΒ 21.319, ΕφΝαυπλίου 601/1995 ΝοΒ 44.465, Γνμ ΝΥΔ 337/1986 ΣΠΝΔ 909/1986) και Φ.Δωρή :Αιγιαλός και Παραλία, 1995, σελ. 59-60).

III.1. Διά των ρυθμίσεων του Ν. 2690/99 άρθρ. 6 καθιερούται και νομοθετικώς, η κατά το Σύνταγμα προβλεπόμενη αρχή της προηγουμένης ακροάσεως, πλην της δικαστικής (άρθρ. 20 παρ. 1) και στην διοικητική διαδικασία (άρθρ. 20 παρ. 2, «...ισχύει και δια πάσαν διοικητικήν ενέργειαν ή μέτρον...»).

Αντιθέτως, δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόασις των προσώπων, των οποίων δικαιώματα ή συμφέροντα θίγονται απευθείας από τυπικό νόμο. Τούτο, διότι, κατά την νομοθετική διαδικασία α) τηρούνται συνθήκες δημοσιότητας και δημοσίου (εκ μέρους κυρίως, της αντιπολιτεύσεως) ελέγχου.

β) ο νόμος εφαρμόζεται σε όλα τα πρόσωπα τα οποία αφορά, γ) η δ'ενδεχομένη τήρησης της άνω αρχής θα συνεπήγγο υπερβολικήν επιμήκυνσιν του χρόνου της νομοθετικής διαδικασίας.

Για την ταυτότητα των δύο τελευταίων νομικών λόγων εξαιρούνται από της αρχής του άρθρου 20 παρ.2 Σ. και του νόμου και οι κανονιστικές πράξεις της διοικήσεως, ώστε το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής είναι μόνον «πάσα διοικητική ενέργεια ή μέτρον» με ατομικό χαρακτήρα (με την εύλογη εξαίρεση, όμως, των «γενικών ατομικών πράξεων»).

2. Δια του άρθρου 20 παρ. 2 Σ. θεμελιώνεται ατομικόν δικαίωμα του ιδιώτη στο οποίο αντιστοιχεί υποχρέωσις της διοικήσεως ως θεμελιώδης κανών της διοικητικής διαδικασίας, ήδη καθιερωθείς και δια νόμου.

Προϋπόθεσις είναι ότι, η διοικητική ενέργεια ή το διοικητικό μέτρο είναι επιβαρυντικόν-θετική βλάβη, για τα υπάρχοντα δικαιώματα ή συμφέροντα του ιδιώτη.

Η «ακρόασις», δεν χρειάζεται να λάβει πράγματι χώραν, αλλά, η προστασία του νόμου έγκειται στην παροχήν ευκαιρίας στον ενδιαφερόμενο να αναπτύξει γραπτώς ή προφορικώς τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του (πρβλ.άρθρο 20 παρ. 1Σ).

3. Δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως έχει μόνον ο «ενδιαφερόμενος», ο φορεύς, δηλαδή, των δικαιωμάτων ή συμφερόντων εις βάρος των οποίων «λαμβάνεται» (και όχι απλώς αντανακλά) μιá διοικητική ενέργεια ή μέτρο και όχι δηλαδή προκειμένου περί του κοινού ή γενικού συμφέροντος. Ως συμφέροντα κατά την έννοιαν του νόμου και του άρθρου 20 παρ. 2 Σ (όπως άλλωστε και εις παρ. 1) πρέπει να νοηθούν μόνον τα έννομα συμφέροντα, εκείνα δηλαδή που δεν προσκρούουν προς τον νόμον και, επιπλέον, αναγνωρίζονται από αυτόν όπως δε προσδιορίζονται ειδικώτερον εις το άρθρον 902 ΑΚ (ίδετε Γνωμ.ΝΣΚ 620/1999) , δεν είναι δηλαδή απλώς απώτερα οικονομικά συμφέροντα ή δυσμενείς αντανακλάσεις διοικητικών μέτρων στην υποκειμενική κατάστασις ιδιώτη (ίδετε και Π.Δαγτόγλου Γεν.Δ.Δ 1997 παρ.παρ. 615-634 επ.).

4. Επί της ευβελείας των διατάξεων του άρθρ.6 ν.2690/99, ήτοι αν αυτή καταλαμβάνει, πλην των καθ'αυτό εκτελεστών Διοικητικών πράξεων και τις πράξεις ιδιωτικής διαχειρίσεως, θα πρέπει να γίνη δεκτόν ότι, ως εκ της φύσεως των τελευταίων, η εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως θα πρέπει να

αποκλεισθή αφού αυτές δημιουργούν ιδιωτικές διαφορές και δεν παραλλάσσουν εκ του λόγου ότι, εκδηλούνται δ'ενεργειών οργάνων της διοικήσεως με την τήρησι ειδικής διαδικασίας (ούτω ΠΚΑ άρθρ. 115 ΝΔ/τος 1929 –ΑΕΔ 6/1989, 10/1993 ενθ'ανωιτ)

5. Η αρχή της προηγουμένης ακροάσεως του ενδιαφερομένου δεν έχει απόλυτη ισχύ. Δεν τηρείται, κατ'εξαιρέσιν, στις περιπτώσεις , καθ'ας κατά ρητήν πρόβλεψιν του νόμου, η άμεσος λήψις του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία α) για την αποτροπήν κινδύνου, ή β) λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος.

Παρόμοιες περιπτώσεις εξαιρέσεως, ήτοι μη εφαρμογής του άρθρ. 20 παρ. 2 Σ. έχουν κριθή, από την ν/γία του ΣΤΕ , πριν την ισχύ των κρίσιμων δ/ξεων, κυρίως, στην περίπτωση της διοικητικής δράσεως της προκυπτούσης κατά δεσμίαν εξουσίαν, εξ αντικειμενικών λόγων και ανεξαρτήτως υποκειμενικής συμπεριφοράς των εις ους αφορά, ως λ.χ α) επί κηρύξεως αυτ/των ως αζητήτων κατ'άρθρ. 1 ν.322/1976, ΣΤΕ 5479/96 ΔΔ 11.488.9, β) επί καθορισμού αιγιαλού και παραλίας κατ'άρθρ. 1 επ. ΑΝ 2344/1940 (ΣΤΕ 3143/92 ΔΔ 5.316-7, γ) εκδόσεως πράξεως κατεδαφίσεως αυθαιρέτου σε δασικήν έκτασι –ΣΤΕ 2877/89 ΔΔ 2.797, 2177/1993, 685/94, προς δε, δ) όταν, πρόκειται περί μέτρου προσωρινού χαρακτήρος, λαμβανομένου, χάριν του δημοσίου και κοινωνικού συμφέροντος, οίον συνιστά η εξασφάλισις εισπράξεως και δη εγκαίρου των δημοσίων εσόδων και των εισφορών του ΙΚΑ, η δε πρόσκλησις αυτή των ενδιαφερομένων θα καθίστα την λήψιν του μέτρου αδύνατον ή περιττήν ή θα ήτο δυνατόν να οδηγήσει εις ματαιώσιν του διασφαλιστικού του δημοσίου συμφέροντος σκοπού, εις τον οποίον αποβλέπει, ως επί λήψεως του μέτρου της απαγορεύσεως εξόδου οφειλέτου του Δημοσίου (άρθρ. 27 ν. 1882/1990, ΣΤΕ 4779/95 ΔΔ.8.122 και 4674/1998 Ολομ. σελ. 9,10).

IV. Εκ των παρατεθεισών υπό Β και Γ διατάξεων (περί προστασίας δημοσίων κτημάτων και αιγιαλού-παραλίας) εν αναφορά προς τις κρίσιμες του άρθρ.6 ν. 2690/99 προκύπτει ότι, ο κανών της προηγουμένης ακροάσεως:

1) Οπωσδήποτε δεν έχει εφαρμογήν στην περίπτωση του ΠΚΑ κατ'άρθρ. 115 ΝΔ 11/12.11.1929, α) ελλείπει των όρων του νόμου, και δη ως εκ της φύσεως αυτού, ως πράξεως ιδιωτικής διαχειρίσεως αφορώντος

εις καθορισμόν αποζημιώσεως χρήσεως δημοσίου πράγματος (ίδτε ανωτ. υπό I B1 και III 4).

β) εν πάση περιπτώσει εφόσον προβλέπεται ήδη ειδική διαδικασία συμβιβασμού (άρθρ. 115 Α. ΝΔ 11/12.11.1929)

2) Ισχύει, κατ'αρχήν, στην περίπτωση του ΠΔΑ κατ'άρθρ.2 , ΑΝ 263/1968, αφού τούτο εκρίθη ως εκτελεστή διοικ.πράξις η καθ'ου ανακοπή συνιστά παράλληλον προσφυγήν υπό την δικαιοδοσίαν του Ειρηνοδικείου (ΑΕΔ 7/87, 4/89 Επιθ.ΔΤ Δημ.5.21 και 6.231 επομ. επί ΠΔΑ του άρθρ.61 παρ. 1 ΝΔ 86/69 περί Δασ.Κ).

3) Δεν τηρείται στην περίπτωσιν των εν αρχή διατάξεων των άρθρ. 2, 3 & 9 του Α.Ν 2344/1940 και δη 1) στην περίπτωση του καθορισμού αιγιαλού παραλίας και παλαιού αιγιαλού , το μεν λόγω του χαρακτήρος της πράξεως ως γενικής ατομικής, αποκλείοντος την εφαρμογήν του άρθρ. 6 παρ. 2, ως εκ της συγγενείας της προς την κανονιστικήν ΔΠ (ΣΤΕ 3333/1983, 1733/1986), αλλά και της κατά νόμον διαδικασίας της δημοσιεύσεως της οικείας πράξεως στην ΕτΚ.

4) Το πρωτόκολλο κατεδαφίσεως (αυθαιρέτων) της παρ. 3 του άρθρ. 24 ν. 2344/1940 επί αιγιαλού και παραλίας, αποτελεί εκτελεστήν διοικητικήν πράξι δυναμένην να προσβληθή επί ακυρώσει, (ΣΤΕ 3161/93, 288/93, 156/1984, 3367/77) μη υποκείμενον όμως εις ένστασι από τον διοικούμενο, διότι, σκοπός του νομοθέτου είναι να προστατεύση κατά τρόπον άμεσο και αποτελεσματικό τον αιγιαλό και την παραλία (ΣΤΕ 3161/93, 288/93, 738/89).

4α) Εντούτοις, όταν πρόκειται να κατεδαφιστούν κτίσματα στον αιγιαλό τον μη εισέτι καθορισθέντα διοικητικώς, εφόσον η ιδιότητά του δεν δημιουργείται από τη σχετική πράξη της Πολιτείας, αλλά προκύπτει από φυσικά φαινόμενα, οφείλει, η Διοίκησης, να προβεί σε παρεμπόπτουσα και αιτιολογημένη, με συγκεκριμένα στοιχεία, κρίση για τη συνδρομή των πραγματικών φαινομένων που προσδιορίζουν τα όρια του αιγιαλού (ΣΤΕ 2130/1965, 2152/1977, 3784/1981, 156/1984).

4β) Όμως, ο προηγούμενος καθορισμός των ορίων του αιγιαλού δεν αποτελεί προϋπόθεσι για την στοιχειοθέτησι της αξιοπίνου πράξεως αυθαίρετου επεμβάσεως σ'αυτόν κατά τις άνω δ/ξεις του άρθρ. 24 (ΑΠ 707/1980 Ν.Β29.167).

4γ) Προκειμένου περί παραλίας, προϋπόθεσις εκδόσεως πρωτ. Κατεδαφίσεως είναι ο προηγούμενος νόμιμος καθορισμός της με πράξι της Πολιτείας, ως προεξετέθη (ΣΕ.1191/1983), Συντέλεισι της οικείας απαλλ/σεως είναι αναγκαία για την μεταγωγή της κυριότητος στο Δημόσιο (Δωρή Αιγ.Παραλία 1995 σελ. 165 Γν ΝΥΔ 337/86, 909/86 (Συν)..

5) Επί του κρισίμου ερωτήματος διεμορφώθησαν δύο γνώμες:

Α) Κατά την γνώμην της μειοψηφίας, εκ των Αντ/δρου ΝΣΚ Χρ.Τσεκούρα και των Νομ.Συμβούλων κκ Θεμ.Αμπλιανίτη και Κ.Καποτά (ψηφοί τρεις (3), ο κανών του άρθρ. 6 παρ. 2 Ν.2690/99 δεν τηρείται επί εκδόσεως πρωτ.κατεδαφίσεως κατ'άρθρ. 24 παρ. 3 ΑΝ 2344/1940: α) κυρίως, λόγω της φύσεως του μέτρου, αφυρώντος εις την άμεσον και αποτελεσματική προστασίαν της δημοσίου δικαίου δημοσίας κτήσεως-κοινόχρηστος αιγιαλός-παραλία, αφού και κατά νόμον αποκλείεται αίτησις αναστολής προς δε β) προβλέπεται κοινοποίησις αυτού επί αποδείξει προς τον ενδιαφερόμενον (επέχουσα θέσιιν ειδοποιήσεως) ίνα εντός 15 ημερών προέλθη εις κατεδάφισιν και άρσιν .

Β) Κατά την γνώμην της πλειοψηφίας εκ των Νομ.Συμβούλων Γρ.Κρόμπα, Β.Κοντόλαιμου, Δ.Παπαδόπουλου, Π.Κιούση (ψηφοί τέσσερις (4) ο κανών πρέπει να τηρείται εις πάσαν περίπτωσιν λόγω της φύσεως του μέτρου ως κατ'εξοχήν δυσμενούς και της αποφαστικής συνεπειας αυτού το οποίον, ούτω, εμπίπτει πλήρως εις το πεδίον εφαρμογής του νόμου.

6) Τέλος, οίκοθεν νοείται ότι, και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ισχύει ο κανών (κατ'αρχήν) είναι δυνατή η εξαίρεσις απ'αυτού κατά συνδρομήν των όρων του νόμου (παρ. 3 εδ. α άρθρ. 6).

V. Εύλογος χρόνος της διοικητικής δράσεως κατ'άρθρ. 6 παρ. 2 εν τέλει, δεν ορίζεται εις τον νόμον . Οπωσδήποτε, η διοικητική δράσις θα πρέπει να λαμβάνη χώραν, αμελλητί, αφ'ης εξ αντικειμένου εκτιμηθούν τα υπό του ενδιαφερομένου προσκομιζόμενα στοιχεία, χωρίς να είναι δυνατός ούτε νοητός ο προσδιορισμός γενικώς, συγκεκριμένου εν τούτω χρόνου. Ο τελευταίος κριθήσεται κατά περίπτωσι .

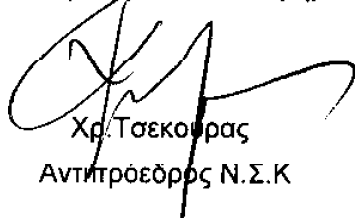
VI. Κατά ταύτα και εν όψει των προεκτεθέντων εις τα τεθέντα ερωτήματα προσήκουν απαντήσεις ότι:

1) Ο κανών του άρθρ. 6 παρ. παρ.1, 2 Ν. 2690/99 α) δεν τηρείται 1) επί εκδόσεως ΠΚΑ (άρθρ. 115 ΝΔ 11/12.11.1929) και 2) καθορισμού αιγιαλού-παραλίας και παλαιού αιγιαλού (άρθρ. 2-3, 9 ΑΝ

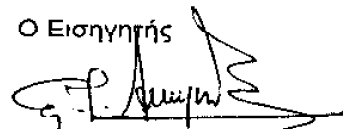
2344/1940) β) τηρείται 1) επί εκδόσεως ΠΔΑ (άρθρ. 2 ΑΝ 263/68 και 2) επί εκδόσεως πρωτ.κατεδαφίσεως του άρθρ. 24 παρ. 3ΑΝ 2344/1940 (κατά πλειοψηφίαν) . Οίκοθεν νοείται ότι, και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ισχύει ο κανών (κατ'αρχήν) είναι δυνατή η εξαίρεσις απ'αυτού κατά συνδρομήν των όρων του νόμου (παρ. 3 εδ.α άρθρ. 6).

II. Εύλογος χρόνος της διοικητικής δράσεως, κατ'άρθρ. 6 παρ. 2 εν τέλει του νόμου, δεν ορίζεται εις τον νόμον. Η διοικητική δράσις θα πρέπει να λαμβάνη χώραν, αμελλητί αφ'ης εξ αντικειμένου εκτιμηθούν τα υπό του ενδιαφερομένου προσκομιζόμενα στοιχεία, χωρίς να είναι δυνατός ούτε νοητός ο προσδιορισμός, γενικώς, συγκεκριμένου χρόνου. Ο τελευταίος κριθήσεται κατά περίπτωσι.

Εθεωρήθη
Αθήνα 20.3.2000
Ο Προεδρεύων του Τμήματος


Χρ. Τσακούρας
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ

Ο Εισηγητής



Θεμιστοκλής Αμπλιανίτης
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους