

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης 346/2000
Ε΄ ΤΜΗΜΑΤΟΣ

Συνεδρίαση της 20.6.2000

Σύνθεση:

Πρόεδρος	Γεώργιος Πουλάκος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.
Νομικοί Σύμβουλοι	Δ. Λάκκας, Η. Παπαδόπουλος, Κ. Μπακάλης, Κ. Παλαιολόγου, Β. Κοντόλαιμος, Φ. Τάτσης, Ν. Κανιούρας, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους
Εισηγητής	Β. Κοντόλαιμος, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους
Αριθ. Ερωτήματος	282428/21.4.2000 του Τμήματος 2, Δ/σης Θαλ. Αλιείας, Γενικής Δ/σης Αλιείας του Υπουργείου Γεωργίας
Περίληψη Ερωτήματος	Ερωτάται αν: "μπορεί να θεωρηθούν οι κατασκευές αλιευτικών καταφυγίων στην Ιερά Μονή Βατοπεδίου και στην Ιερά Μονή Σίμωνος Πέτρας του Αγίου Όρους σαν δημόσια έργα, τα οποία ορθώς έχουν ενταχθεί στο επιχειρησιακό πρόγραμμα "PESCA 1994-1999 για την Ελλάδα. Σε καταφατική περίπτωση αν τα εν λόγω έργα θα εκτελεστούν σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία περί δημοσίων έργων ή σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις που ισχύουν για την εκτέλεση έργων στο Άγιο Όρος. Τέλος και σε κάθε περίπτωση με ποια διαδικασία υλοποίησης και πληρωμής θα πρέπει να εκτελεστούν τα εν λόγω έργα δηλ. ποια θα είναι η Υπηρεσία υλοποίησης, επίβλεψης, πρότασης υπόλογου διαχειριστή, τρόπου ορισμού του κλπ.

Στο ανωτέρω ερώτημα το Ε΄ Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους
γνωμοδότησε ομόφωνα ως εξής:



Ιστορικό

Δυνάμει ενός πλέγματος κοινοτικών διατάξεων, που αφορούν το συντονισμό των παρεμβάσεων των διαφόρων διαρθρωτικών ταμείων μεταξύ τους καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ) και των άλλων υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων στην Κοινότητα, μπορούν να αναλαμβάνονται, με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κοινοτικές παρεμβάσεις προς τα Κράτη μέλη, συνιστάμενες σε ενισχύσεις προς αυτά από τα διαρθρωτικά ταμεία, από την ΕΤΕ και από τα λοιπά χρηματοδοτικά όργανα της Κοινότητας. Οι εν λόγω ενισχύσεις μπορούν να λαμβάνουν τη μορφή συγχρηματοδότησης επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Με την υπ' αριθ. 94/C 180/01 (ΕΕ, αριθ. C 180 της 1.7.1994) ανακοίνωσή της προς τα Κράτη μέλη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθόρισε τις προτεραιότητες για τα επιχειρησιακά προγράμματα στα πλαίσια μιας κοινοτικής πρωτοβουλίας σχετικά με την αναδιάρθρωση του τομέα αλιείας (PESCA).

Στα πλαίσια της ως άνω κοινοτικής πρωτοβουλίας η Ελληνική Κυβέρνηση παρουσίασε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την 31.10.1994, μια αίτηση συνδρομής για ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα που εκτόνησε και για την υλοποίηση του οποίου ζητήθηκε κοινοτική βοήθεια.

Επειδή το εν λόγω πρόγραμμα πληρούσε τις σχετικές προϋποθέσεις και όρους που τάσσονται από την κοινοτική νομοθεσία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το ενέκρινε με την υπ' αρ. Ε(94) 3938/27-12-1994 απόφασή της (άρθρ. 1).


Με το άρθρ. 5 της προρρηθείσης απόφασης η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όρισε ότι το (εγκριθέν) "επιχειρησιακό πρόγραμμα πρέπει να εκτελεστεί σύμφωνα με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και ιδίως εκείνες των άρθρων 6, 30, 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΚ και των κοινοτικών οδηγιών σχετικά με το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων έργων.

Η ως άνω απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τροποποιήθηκε με τις υπ' αριθ. Ε(96)3987 της 18.12.1996, Ε(97) 2767 της 29.9.1997, Ε(99) 572 της 10.3.1999, Ε(99)3731 της 15.11.1999 και Ε(2000)953 της 18.4.2000 όμοιες αποφάσεις αυτής.

Στο κατά τα ανωτέρω εγκριθέν επιχειρησιακό πρόγραμμα "PESCA 1994-1999 για την Ελλάδα" και συγκεκριμένα στον Άξονα Παρέμβασης Β' αυτού προβλέφθηκε η ένταξη στο πρόγραμμα έργων, που θα διευκόλυναν τη μετατροπή επιχειρήσεων, ώστε να ανταποκριθούν σε νέες οικονομικές παραγωγικές δραστηριότητες, την αναδιάρθρωση του τομέα "αλιεία" και την εκ νέου αξιοποίηση

εργαζομένων σ' αυτόν. Στο μέτρο 4 και στα πλαίσια του εν λόγω Άξονα εντάχθηκαν έργα διευθέτησης των αλιευτικών λιμένων για να δεχθούν τις νέες δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένων και των τουριστικών. Ως φορείς υπεύθυνοι για την υλοποίηση του μέτρου ορίζονται η Γενική Διεύθυνση Αλιείας του Υπ. Γεωργίας και οι Υπηρεσίες Αλιείας Νομ/κών Αυτ/σεων. Ως ωφελούμενοι από τα έργα του συγκεκριμένου Μέτρου θεωρούνται οι αλιείς πλοιοκτήτες τουριστικών σκαφών και οι κάτοικοι των περιοχών που θα εκτελεσθούν τα έργα. Σαν στόχοι του Μέτρου περιγράφονται ο ασφαλής ελλιμενισμός τόσο των τουριστικών σκαφών και των σκαφών αναψυχής με ταυτόχρονη ανάπτυξη της περιοχής, όσο και η καλύτερη εξυπηρέτηση των τοπικών αλιευτικών σκαφών. Τέλος η περιγραφή του Μέτρου 4 συνίσταται στη διευθέτηση των υπάρχοντων αλιευτικών καταφυγίων και στην εκτέλεση συμπληρωματικών έργων υποδομής αυτών, ώστε να καταστεί δυνατή η προσέγγιση και εξυπηρέτηση τουριστικών σκαφών και τέλος στην κατασκευή νέων αλιευτικών καταφυγίων για την εξυπηρέτηση αλιευτικών και τουριστικών σκαφών.

Με την υπ' αριθμ. 245113/21.10.1997 κ.υ.α των Υπουργών Γεωργίας, Οικονομικών και Εθνικής Οικονομίας με θέμα "έγκριση του Επιχειρησιακού Προγράμματος PESCO 94-99- μέτρα εφαρμογής του" εγκρίθηκε σε εθνικό επίπεδο, η εφαρμογή των αναφερομένων αναλυτικά στην παράγραφο ΙΙI αυτής εγκεκριμένων μέτρων του εν λόγω προγράμματος κατά τη χρονική περίοδο 1994-1999 και μέχρι την ολοκλήρωση των πληρωμών του προγράμματος. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στη παράγραφο ΙΙ της εν λόγω απόφασης ορίσθηκε το Υπουργείο Γεωργίας αρμόδιο τόσο για τη διαχείριση της εθνικής και κοινοτικής συμμετοχής για την υλοποίηση του προγράμματος, όσο και για την ένταξη, τη χρηματοδότηση και γενικά για τον έλεγχο υλοποίησης των επενδυτικών σχεδίων και ενεργειών στα πλαίσια αυτού. Στην παράγραφο δε ΙΙΙ ορίσθηκαν σαν δικαιούχοι υποβολής πρότασης τα νομικά πρόσωπα, οι συνεταιρισμοί, οι ΟΤΑ, οι οργανώσεις παραγωγών κλπ. Με τις παρ. 3 και 4 των Γενικών Διατάξεων της εν λόγω απόφασης οι ετήσιες δαπάνες για την εφαρμογή του Προγράμματος εντάχθηκαν στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και στον Τακτικό Προϋπολογισμό, καθορίσθηκαν δε διάφορες τεχνικοοικονομικές λεπτομέρειες λογιστικής διαχείρισης των σχετικών κονδυλίων. Τέλος με την παράγραφο 9 των εν λόγω Γενικών Διατάξεων εξουσιοδοτήθηκε ο Υπουργός Γεωργίας να καθορίζει με αποφάσεις του την εφαρμογή της για ενέργειες του μέτρου 4, να λαμβάνει κάθε μέτρο για τη σωστότερη και ταχύτερη υλοποίηση του προγράμματος και να λαμβάνει κάθε άλλο μέτρο στα πλαίσια εφαρμογής αυτού.



Με την υπ' αριθμ. 246674/27.1.1998 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας με θέμα "Εφαρμογή Μέτρου 4 Ε. Π. PESCA" Διευθέτηση των αλιευτικών λιμένων για να δεχθούν τις νέες δραστηριότητες συμπεριλαμβανομένων των τουριστικών" καθορίστηκαν σε εφαρμογή της προρρηθείσης κ.υ.α. οι επιλέξιμες περιοχές εφαρμογής του προγράμματος, οι επιλέξιμες δαπάνες, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά υποβολής, τα κριτήρια επιλογής και οι διαδικασίες ένταξης στο μέτρο 4 του άξονα Β του Προγράμματος.

Στην παρ. 4 του Κεφαλαίου "Διαδικασία ένταξης" της εν λόγω απόφασης αναφέρεται ότι "η υλοποίηση, παρακολούθηση σύμφωνα με το Τεχνικό Δελτίο και η πληρωμή των οριστικά ενταγμένων έργων ακολουθεί τη διαδικασία των δημοσίων έργων"

Με την υπ' αριθ. 269840/3.11.1998 κ.υ.α των Υπουργών Γεωργίας, Οικονομικών και Εθνικής Οικονομίας, τροποποιήθηκε η υπ' αριθμ. 245113/21.10.1997 προρρηθείσα κ.υ.α των ιδίων Υπουργών, ως προς το Μέτρο 4, όπου ορίστηκε σαν φορέας υλοποίησης τούτου το Υπουργείο Γεωργίας και δηλώθηκε πανηγυρικά ότι όσον αφορά το Μέτρο 4 τούτο πρόκειται για Δημόσιο Έργο.

Οι Ιερές Μονές Βατοπεδίου και Σίμωνος Πέτρας του Αγίου Όρους πρότειναν να ενταχθούν στο Μέτρο 4 του προγράμματος PESCA, η ανακατασκευή και βελτίωση των "αρσανάδων" (λιμενικών εγκαταστάσεων) τους.

Στο κεφάλαιο "Αρχική σύντομη περιγραφή σκοπιμότητας L/H:" των Τεχνικών Δελτίων που συντάχθηκαν για την εκτέλεση των ανωτέρω έργων αναφέρονται συγκεκριμένα τα εξής:

1. Για την ανακατασκευή του "αρσανά" της Ιεράς Μονής Βατοπεδίου

"Η Ιερά Μονή Βατοπεδίου αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες Μονές της Χερσονήσου του Άθω, δεχόμενη κατ' έτος περισσότερους από 30.000 επισκέπτες, ενώ εξυπηρετεί μεταφορικά εμπορικά την ευρύτερη περιοχή χωρίς ωστόσο οι λιμενικές εγκαταστάσεις της να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις ανάγκες αυτές εξαιτίας της κακής κατάστασης και του μικρού μήκους του υπάρχοντος μώλου. Με το προτεινόμενο έργο θα σταθεί δυνατή η προσέγγιση και εξυπηρέτηση των τοπικών σκαφών (επισκεπτικών - τουριστικών) και των μεταφερομένων επισκεπτών".

2. Για την ανακατασκευή του "αρσανα" της Ιεράς Μονής Σίμωνος Πέτρας.

"Η Ιερά Μονή Σίμωνος Πέτρας αποτελεί την είσοδο του Αγίου Όρους. Ο λιμένας της Δάφνης ευρισκόμενος δίπλα στον κύριο λιμένα του Αγίου Όρους είναι

δυνατόν να εξυπηρετήσει μεγάλο μέρος της επισκεπτικής κίνησης αποσυμφορώντας τον κύριο λιμένα, ενώ ο λιμένας του Πύργου ευρισκόμενος σήμερα εκτός λειτουργίας, είναι δυνατόν να εξυπηρετήσει τους επισκέπτες της Ιεράς Μονής, οι οποίοι ξεπερνούν τους 25.000. Πρόκειται δηλ. για σύνθετο έργο λιμενικών υποδομών το οποίο θα εξυπηρετήσει εκτός των άλλων και αυξημένες επισκέψεις".

Η οριστική μελέτη του έργου έχει εγκριθεί από το Κέντρο Διαφυλάξεως Αγιορείτικης Κληρονομιάς (ΚΔΑΚ) που έχει συσταθεί σαν ν.π.δ.δ. με το άρθρο 9 του ν. 1198/81, όπως προκύπτει από το υπ' αριθμ. 2357/24.12.1999 έγγραφο αυτού.

Η 7^η Επιτροπή Παρακολούθησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος PESCA επιφυλάχθηκε στην από 9.12.1999 απόφασή της να εγκρίνει τα εν λόγω τεχνικά δελτία, αναφέροντας στο δεύτερο εδάφιο του σημείου 3 της εν λόγω απόφασης ότι "Όσον αφορά τα τεχνικά δελτία των καταφυγίων Ι.Μ.Βατοπεδίου Αγ. Όρους και Ι.Μ. Σίμωνος Πέτρας Αγ. Όρους θα δοθεί άμεσα απάντηση με την γραπτή διαδικασία".

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με το υπ' αριθμ. 99320889/20.12.1999 έγγραφό της συμφώνησε με την ένταξη της ανακατασκευής των αλιευτικών καταφυγίων των ανωτέρω 2 Μονών στο Πρόγραμμα PESCA, υπό την προϋπόθεση ότι θα τηρηθεί η εθνική και η κοινοτική νομοθεσία ως προς τις διαδικασίες αδειοδοτήσεων, περιβαλλοντικών μελετών και σύνταξης τεχνικών μελετών, όπως περιγράφονται στην εγκύκλιο 37, η τήρηση της οποίας αποτελεί, κατ' αυτή, προϋπόθεση για τη συγχρηματοδότηση ενός έργου από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (Η εν λόγω εγκύκλιος έχει εκδοθεί το Σεπτέμβριο του 1995 από το ΥΠΕΧΩΔΕ, Γεν. Γραμματεία Δημοσίων Έργων και αφορά στην εκπόνηση μελετών δημοσίων έργων).

Με τις υπ' αριθ. 279382/28.12.1999 και 284835/29.12.1999 αποφάσεις του Υφυπουργού Γεωργίας εγκρίθηκε η διάθεση πιστώσεων για τα ανωτέρω έργα συνολικού ύψους 1.258.810.000 δρχ., (441.410.000 για την εκτέλεση του έργου "Ανακατασκευές - Βελτίωση λιμενικών εγκαταστάσεων Ιεράς Μονής Βατοπεδίου και 817.400.000 δρχ. για την εκτέλεση του έργου "Ανακατασκευή - Βελτίωση λιμενικών εγκαταστάσεων Ιεράς Μονής Σίμωνος Πέτρας"). Με τις αποφάσεις αυτές ορίστηκε ότι τα έργα, τα οποία περιελήφθησαν στη ΣΑΕ 086/2 όπως τροποποιήθηκε με τη ΣΑΕ 08/2 Τροπ. 3 του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και συγκεκριμένα στο Κωδικό 9686528, θα κατασκευαστούν με αυτεπιστασία των Ιερών Μονών, ότι η εποπτεία τους ανατίθεται στο ΚΔΑΚ και ότι η πληρωμή της δαπάνης των έργων θα γίνεται

μετά την προσκόμιση των σχετικών δικαιολογητικών από τον υπόλογο διαχειριστή, που θα προταθεί για το σκοπό αυτό από το Υπουργείο Μακεδονίας - Θράκης και το ΚΔΑΚ και θα οριστεί από την Οικονομική Υπηρεσία του Υπουργείου Γεωργίας.

Το Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε γνώρισε στο Υπουργείο Γεωργίας, Δ/ση Θαλάσσιας Αλιείας, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 107547/30.7.1999 έγγραφό του ότι για την υλοποίηση των ανωτέρω έργων κρίνεται σκόπιμη η τήρηση των σχετικών διατάξεων που προβλέπουν την διαδικασία προέγκρισης χωροθέτησης και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.

Η Γενική Δ/ση Αλιείας αναφέρει στο από 23.9.1992 υπηρεσιακό της σημείωμα προς τους Υφυπουργό Γεωργίας, κ. Βρεττό και τον Γενικό Γραμματέα και Πρόεδρο της Ε.Π. του Ε.Π. PESCA Δ. Τζουβάνο ότι, κατά την άποψή της, θα πρέπει να ακολουθηθεί για την υλοποίηση των εν λόγω έργων η διαδικασία που ακολουθείται για όλα τα δημόσια έργα, που εκτελούνται σε χώρους που αποτελούν δημόσια περιουσία, ενώ στο από 7.10.1999 ενημερωτικό της σημείωμα προς τους ιδίους, αναφέρει ότι η διαδικασία που έχει καθορισθεί με την υπ' αρ. 246674/27.7.1998 προρρηθείσα Υπ. Απόφαση δεν μπορεί να ακολουθηθεί στην προκείμενη περίπτωση σε ό,τι αφορά τη χρηματοδότηση των έργων σαν δημόσιο έργο από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και σε ό,τι αφορά τις διαδικασίες και τα δικαιολογητικά ένταξης και ότι είναι αμφίβολη η επιλεξιμότητα των εν λόγω έργων καθόσον δεν ανταποκρίνονται στην περιγραφή του Μέτρου 4 και δεν εξυπηρετούν τους στόχους του.

Σε ένα ανυπόγραφο και χωρίς ημερομηνία έγγραφο του φακέλλου με τίτλο "Διευκρινίσεις στο Ενημερωτικό Σημείωμα της 23.3.2000 της κ. Ε. Μουντούρη, Διευθύντριας θαλάσσιας αλιείας σχετικά με το θέμα: "αλιευτικά καταφύγια στην περιοχή Αγίου Όρους" το οποίο φαίνεται να έχει συνταχθεί μάλλον από τη Γεροντία της Ιεράς Μονής Σίμωνος Πέτρας, αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι:

"2. Τα έργα του Αγίου Όρους, αφορώντα στις Μονές του Αγίου Όρους που συνιστούν ΝΠΙΔ θεωρούνται δημόσια, εκτελούνται όμως στα πλαίσια του ειδικού καθεστώτος του Αγίου Όρους, όπως προβλέπεται από το άρθρο 105 του Συντάγματος και τον Καταστατικόν Χάρτην του Αγίου Όρους και από τον νόμον 1198/81 περί ΚΔΑΚ".

"3. Ο νόμος 1418/84 "Περί δημοσίων Έργων" δεν ισχύει στο Άγιον Όρος"

"4. Επί πλέον είναι δυνατόν να ορισθεί υπόλογος διαχειριστής το μοναστηριακό Διοικητικό Συμβούλιο (Γεροντία) της Ι.Μ. Σίμωνος Πέτρας ως

Ν.Π.Δ.Δ. για την πληρωμή των δαπανών των έργων, τα οποία έχουν ενταχθεί στο Π.Δ.Ε., ως φαίνεται από την υπ' αριθμ. 67849/21.10.91 απόφαση του ΥΠΕΘΟ/ Διεύθυνση Οικονομικής Διοίκησης, Τμήμα Α, σε παρόμοια περίπτωση".

Πράγματι με την παραπάνω απόφαση είχε διορισθεί σαν υπόλογος- διαχειριστής η Γεροντία της Ιεράς Μονής Σίμωνος Πέτρας για την εκτέλεση έργων Δημοσίων Επενδύσεων της ΣΑΕ 019/2 του τομέα "Διάφορα (έργα ΜΟΠ - Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα), συνιστάμενα σε κατασκευή υδροηλεκτρικής μονάδας και φωτοβολταϊκής εγκατάστασης στην Ι. Μονή Σίμωνος Πέτρας με απευθείας επιχορήγησή της από το ΥΠΕΘΟ στα πλαίσια του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

"5. Κατόπιν των ανωτέρω είναι εφικτή και νόμιμη η υλοποίηση των αποφάσεων του Υπουργείου Γεωργίας / Διεύθυνση θαλάσσιας αλιείας, σχετικά με την εκτέλεση των έργων ΕΠ ΠΕΣΑ "αλιευτικά καταφύγια στην περιοχή του Αγίου Όρους" με ανάθεση εκτελέσεως αυτών στις Ιερές Μονές δια της μεθόδου της απειπιστασίας, με ορισμό υπολόγου το Δ.Σ. αυτών και εποπτεία από την Τεχνική Υπηρεσία του ΚΔΑΚ".

Τέλος η Εφορεία Εναλίων Αρχαιοτήτων με το υπ' αριθ. 2157/23.5.2000 έγγραφό της ζητά να της κατατεθούν οι τεχνικές εκθέσεις και τα σχέδια των προγραμματιζόμενων έργων προκειμένου να προχωρήσει σε ενέργειες αρμοδιότητάς της και εντέλλεται τη Λιμενική Αρχή Ιερισσού και το Υπολιμεναρχείο Δάφνης να μην επιτρέψουν την εκτέλεση οιοδήποτε έργου στην περιοχή για το οποίο δεν θα υπάρχει η έγγραφη σύμφωνη γνώμη της Εφορείας Εναλίων Αρχαιοτήτων.

Νομοθετικό Πλαίσιο

Ο νόμος 1418/1984 "Δημόσια Έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων" (ΦΕΚ 23 τ.Α) ορίζει στην παράγραφο 1 του άρθρου 1 που έχει τον τίτλο "έννοια Δημοσίων Έργων" και που ανήκει στο Κεφάλαιο Α' με τον τίτλο "Γενικές Αρχές" ότι "Τα Δημόσια Έργα είναι έργα υποδομής της χώρας που καλύπτουν βασικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, συμβάλλουν στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνατοτήτων, στην αύξηση του εθνικού προϊόντος, στην ασφάλεια της χώρας και γενικά αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής του λαού"

Το ανωτέρω άρθρο επιβεβαιώνει ρητά το διπλό προσδιορισμό της έννοιας του δημόσιου έργου αναφερόμενο στο κοινωνικοαναπτυξιακό κριτήριο που είχε διαμορφωθεί από τη νομολογία, η οποία ως δημόσια έργα θεωρούσε τα εκτελούμενα για λογαριασμό του Δημοσίου ή των Ν.Π.Δ.Δ. για εξυπηρέτηση του δημόσιου

συμφέροντος και το τεχνικό κριτήριο, βάσει του οποίου σαν δημόσιο θεωρείται κάθε έργο που εκτελείται από φορείς του δημόσιου τομέα και συνδέεται με οποιονδήποτε τρόπο με το έδαφος, το υπέδαφος ή τον υποθαλάσσιο χώρο, όπως και τα πλωτά τμήματα των τεχνικών έργων. Ως έργο δημόσιο νοείται κάθε νέα κατασκευή ή επέκταση ή ανακαίνιση ή επισκευή και συντήρηση και κάθε ερευνητική εργασία που απαιτεί τεχνική γνώση και επέμβαση.

Στο άρθρο 4 του εν λόγω νόμου υπό τον τίτλο "Κατασκευή δημοσίων έργων" ορίζεται στην περ.1 ότι "τα δημόσια έργα κατασκευάζονται: α) από ειδικευμένες εργοληπτικές επιχειρήσεις, όπως ορίζεται στο νόμο αυτό ή β) από το φορέα κατασκευής του έργου με αυτεπιστασία μέσω κατάλληλης τεχνικής Υπηρεσίας και προσωπικού, που είτε υπάρχει, είτε κατά περίπτωση προσλαμβάνεται και αμείβεται απ' τις πιστώσεις του έργου".

Με το π.δ. 23/1993 "προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας για τα Δημόσια Έργα προς τις διατάξεις των οδηγιών 71/304, 71/305, 78/669, 89/440 και 89/665 της ΕΟΚ" προσαρμόσθηκε η Ελληνική νομοθεσία για τα Δημόσια Έργα και συγκεκριμένα ο ν. 1418/84, τα εκτελεστικά του προεδρικά διατάγματα καθώς και οι σχετικές κανονιστικές αποφάσεις, προς τις ανωτέρω οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι ανωτέρω οδηγίες είχαν σαν σκοπό την εναρμόνιση των νομοθεσιών των Κρατών μελών στις περιπτώσεις εκείνες κατασκευής δημοσίων έργων, τα οποία κατασκευάζονται από δικαιούχους εργοληπτικές επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα να υπογράφονται σχετικές συμβάσεις μεταξύ μιας αναθέτουσας αρχής και ενός εργολήπτη. Κατά συνέπεια η κοινοτική νομοθεσία δεν ευρίσκει έρεισμα εφαρμογής όταν το δημόσιο έργο κατασκευάζεται με αυτεπιστασία δηλ. από το φορέα κατασκευής του έργου τ.ε από την αρμόδια αρχή που έχει την ευθύνη παραγωγής και διοίκησης του έργου. Επίσης σύμφωνα με τις ανωτέρω οδηγίες και το άρθρο 10 του εν λόγω π.δ/τος οι σχετικές διατάξεις που αφορούν τις ανοικτές ή κλειστές διαδικασίες ή τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση ή με απ' ευθείας ανάθεση προκειμένου να συναφθεί σύμβαση δημοσίων έργων δεν εφαρμόζονται όταν η προϋπολογιζόμενη αξία των έργων εκτός Φ.Π.Α είναι κατώτερη των 5.000.000 ΕΝΜ.

Ας σημειωθεί εν προκειμένω ότι σύμφωνα με τη σχετική νομολογία δεν ταυτίζεται πάντοτε ο κύριος του έργου, για λογαριασμό του οποίου κατασκευάζεται το έργο, με τον κύριο του ακινήτου ή του εδάφους στο οποίο κατασκευάζεται το έργο (Εφ. Κρήτης 406/86 ΝΔΕ 19/1, 193/87 ΝΔΕ 19/4, Εφ. Αθ. 4708/1980). Βέβαια σε



ορισμένες περιπτώσεις ο φορέας κατασκευής ταυτίζεται με τον κύριο του έργου, σε άλλες όμως διαφοροποιείται (βλ. contra Παυλόπουλος ΝΔΕ 18/3).

Περαιτέρω με τον ν. 1198/1981 "περί ρυθμίσεως θεμάτων αναγομένων εις την εκτός του Άθω ακίνητον περιουσία των Ι. Μονών του Αγίου Όρους και άλλων τινών διατάξεων" (ΦΕΚ 238 τ.Α) συστήθηκε με το άρθρ. 9 αυτού Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία "Κέντρο Διαφυλάξεως της Αγιορείτικης Κληρονομιάς (ΚΔΑΚ)". Ο σκοπός του εν λόγω Κέντρου ορίσθηκε με τις διατάξεις του στοιχ. β' της παρ. 1 του άρθρου 9. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στις ανωτέρω διατάξεις,

"Το Κέντρον Διαφυλάξεως της Αγιορείτικης Κληρονομιάς σκοπεύει εις την τελικήν διαμόρφωσιν προγράμματος έργων υποδομής, συντηρήσεως και αναστηλώσεων του Αγίου Όρους και εκτέλεσιν αυτού εντός του αναγκαίου προς τούτο χρόνου και την υποβοήθησιν και αρωγήν του έργου της Ι. Κοινότητος και των Ι. Μονών του Αγίου Όρους δια την διαφύλαξιν της Κληρονομιάς αυτού".

Οι αρμοδιότητες του εν λόγω Κέντρου προσδιορίζονται στην παρ. 6 του άρθρ. 9 του ως άνω νόμου υπό τον ατυχή τίτλο "Αρμοδιότητες Διοικητικού Συμβουλίου" και είναι οι εξής:

"α)....

β) "Επιφυλασσομένων των Διατάξεων του άρθρου 105 του Συντάγματος, του Καταστατικού Χάρτου του Αγίου Όρους και του από 10/16.9.1926 Ν.Δ. περί κυρώσεως αυτού οι αρμοδιότητες των Υπουργείων Οικισμού - Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, Δημοσίων Έργων, Πολιτισμού και Επιστημών, και Γεωργίας, ασκούνται εφεξής και μέχρι της ολοκληρώσεως τού εις την παράγραφον Ιβ προγράμματος εντός της περιοχής του Αγίου Όρους, αποκλειστικώς υπό του δια του παρόντος νόμου συνιστωμένου Κέντρου (ΚΔΑΚ)

γ) Εις την αποκλειστικήν αρμοδιότητα του εν λόγω Κέντρου ανήκει η έγκρισις και ο έλεγχος πάσης μελέτης αφορώσης εκτέλεσιν έργου ή ετέρας συναφούς εργασίας εντός της ανωτέρω περιοχής.

δ) Το Κέντρο προγραμματίζει, συντονίζει, εποπτεύει, χρηματοδοτεί και εκτελεί τα πάσης φύσεως αναγκαία έργα εντός του Αγίου Όρους".

Με το π.δ. 1231/1981 "περί καταρτίσεως του Οργανισμού λειτουργίας του υπό του Νομ. 1198/81 συσταθέντος Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου υπό την επωνυμίαν "Κέντρον Διαφυλάξεως της Αγιορείτικης Κληρονομιάς (ΚΔΑΚ) (ΦΕΚ 305 τ.Α) καταρτίσθηκε ο Οργανισμός λειτουργίας του ως άνω Κέντρου. Με το άρθρο

9 αυτού προσδιορίστηκαν τα θέματα της Τεχνικής Υπηρεσίας του Κέντρου. Συγκεκριμένα το άρθρο 9 με τον τίτλο: "Τεχνική Υπηρεσία" ορίζει ως εξής:

"1. Εις την αρμοδιότητα της Τεχνικής Υπηρεσίας ανάγονται τα τεχνικά θέματα και ιδία τα θέματα τα αναφερόμενα εις την κατάρτισιν και εκτέλεσιν προγραμμάτων έργων υποδομής συντηρήσεως και αναστηλώσεων εις το Άγιον Όρος ως και η επί των θεμάτων τούτων υποβοήθησις, της Ιεράς Κοινότητος και των Ιερών Μονών του Αγίου Όρους.

Ωσαύτως, η Τεχνική Υπηρεσία καθίσταται αρμοδία δια παν θέμα ανατιθέμενον εις αυτήν δι' αποφάσεως του Διευθυντού.

2. Τας ανωτέρω αρμοδιότητας η Τεχνική Υπηρεσία ασκεί δια Γραφείων ως ακολούθως:

- α) Γραφείου Προγραμματισμού και Συντονισμού.
- β) Γραφείου Έργων Υποδομής
- γ) Γραφείου Έργων Αναστηλώσεως και Συντηρήσεως μνημείων".

Τέλος στο άρθρο 14 του ίδιου π.δ. προσδιορίζονται οι πόροι του ΚΔΑΚ για την εκπλήρωση των σκοπών του, οι οποίοι είναι:

"α) Η χρηματοδότησις αυτού εκ του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων,

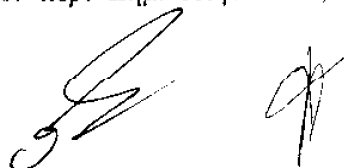
β) Η χρηματοδότησις αυτού από Οργανισμούς και Ιδρύματα κατά τα δια των οικείων συμφωνιών μεταξύ του ΚΔΑΚ και των Οργανισμών ή Ιδρυμάτων τούτων καθοριζόμενα

γ) Πάσης φύσεως δωρεαί προς το ΚΔΑΚ

δ) Έσοδα εξ εκδόσεων, εκθέσεων ή άλλων εκδηλώσεων, κατά τα εκάστοτε αρμοδίως οριζόμενα

ε) Έσοδα εξ ασκουμένων υπ' αυτού οιονδήποτε δραστηριοτήτων".

Όπως έχει κριθεί με α) την υπ' αριθ. 233/1986 ατομική γνωμοδότηση της Νομικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Βόρειας Ελλάδας β) την υπ' αριθμ. 960/1987 ατομική γνωμοδότηση της Νομικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Πολιτισμού και γ) την υπ' αριθμ. 675/1999 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. (Ε' Τμήματος), οι διατάξεις του άρθρ. 9 του ν. 1198/81 και αυτές του, εκδοθέντος κατ' εξουσιοδότησή του, π.δ. 1231/1996, με τις οποίες ρυθμίζονται τα του τρόπου προγραμματισμού, μελέτης, εγκρίσεως, ελέγχου, εποπτείας, χρηματοδοτήσεως και εκτελέσεως των πάσης φύσεως έργων και άλλων συναφών εργασιών στο Άγιο Όρος, προς φύλαξη της Ιεράς αυτού κληρονομίας, κατά παρέκκλιση των διατάξεων περί Δημ. Λογιστικού, Κρατικών



Προμηθειών, αναθέσεως μελετών, εκτελέσεων Δημ. Έργων, ως και πάσης άλλης σχετικής γενικής ή ειδικής διατάξεως, αφενός μεν δεν έχουν καταργηθεί μετά την ισχύ του ν. 1418/84, αφετέρου δε κατισχύουν των διατάξεων του κοινού δικαίου και ρυθμίζουν όλως εξαιρετικά την εκτέλεση των πάσης φύσεως αναγκαίων έργων εντός του Αγίου Όρους, με αποτέλεσμα οι αρμοδιότητες όλων των αρμοδίων Υπουργείων, οι αναγόμενες σε εκτέλεση έργων εντός του Αγίου Όρους να ασκούνται πλέον από το ΚΔΑΚ. Η δε εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του κοινού δικαίου είναι σαφώς επικουρική, όταν δηλ. το αγιορείτικο δίκαιο δεν περιέχει σχετική ρύθμιση (βλ. Λωρής "Το Δίκαιο του Αγίου Όρους", έκδοση 1994 σελ. 8). Συγκεκριμένα με την υπό το στοιχ. *β* ανωτέρω γνωμοδότηση κρίθηκε ότι όλες οι αρμοδιότητες του Υπουργείου Πολιτισμού ασκούνται αποκλειστικά από το ΚΔΑΚ. Με την υπό το στοιχ. *α* γνωμοδότηση κρίθηκε ότι οι διατάξεις του ν. 1198/81 και του π.δ. 1231/81 δεν καταργήθηκαν μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 1418/84.

διαγραφον τα μίς και ημίς α. σ. π. ε. Έγλος με την υπό το στοιχ. *γ* πρόσφατη γνωμοδότηση κρίθηκε ότι δεν απαιτείται άδεια του Υπουργού των Οικονομικών για την εκτέλεση έργων επί του αιγιαλού του Αγίου Όρους, αφού ο τελευταίος ανήκει στην κυριότητα των είκοσι Ιερών Μονών και δεν αποτελεί δημόσιο κτήμα που ανήκει στη Δημόσια Περιουσία, με συνέπεια να μην απαιτείται ούτε προηγούμενος καθορισμός της οριογραμμής αυτού σύμφωνα με τον ν. 2344/40 "περί αιγιαλού και παραλίας" (ΦΕΚ 154/τ.Α') ούτε καμμία άλλη προϋπόθεση, πλην της σύμφωνης γνώμης του ΓΕΝ που απαιτείται και για έργα επί παντός αιγιαλού, ανεξάρτητα του αν αυτός αποτελεί δημόσιο ή μη κτήμα (βλ. και ΝΣΚ 1019/76).

Με βάση όλα τα ανωτέρω το παρόν Τμήμα αποφαινεται ομόφωνα ότι:

1. Τα περί των το σχετικό ερώτημα έργα αποτελούν, όπως και όλα τα εκτελούμενα στο Άγιον Όρος πάσης φύσεως έργα, "**δημόσια**" έργα. έστω και αν εκτελούνται επί αιγιαλού, ο οποίος ναι μεν δεν θεωρείται υπό στενή έννοια δημόσιο κτήμα ως μη ανήκον στη Δημόσια Περιουσία, πλην όμως δεν παύει να αποτελεί έδαφος ανήκον σε ν.π.δ.δ όπως είναι οι 20 Ιερές Μονές του Αγίου Όρους και επί του οποίου εκτείνεται η Εθνική Κυριαρχία, με αποτέλεσμα τα εν λόγω έργα να μην στερούνται σε καμμία περίπτωση των χαρακτηριστικών του "δημόσιου" έργου. Ούτε εξάλλου η τυχόν απαιτούμενη άδεια από την Ιερά Κοινότητα για την προσέγγιση και ελλιμενισμό των πάσης φύσεως αλιευτικών και τουριστικών σκαφών είναι δυνατόν να αλλοιώσει τον ως άνω χαρακτήρα, αφού εξάλλου τέτοια άδεια απαιτείται από τις

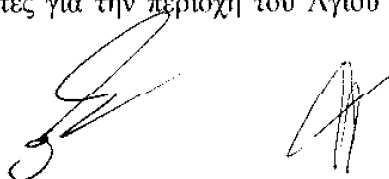
αρμόδιες λιμενικές αρχές και για τον ελλιμενισμό παντός πλοίου εντός οποιουδήποτε λιμένος.

Κατά συνέπεια ορθώς εντάχθηκαν τα συγκεκριμένα έργα στο Μέτρο 4 του Ε.Π. ΠΕΣΚΑ ως δημόσια έργα.

2. Η υλοποίηση των εν λόγω έργων, ανεξάρτητα του τρόπου εκτέλεσής τους - με αυτεπιστασία ή από ειδικευμένες εργοληπτικές επιχειρήσεις που θα επιλεγούν μετά από δημόσιο διαγωνισμό είτε κατ' εξαίρεση με απευθείας ανάθεση - θα πρέπει να γίνει σύμφωνα με την ακολουθούμενη διαδικασία των δημοσίων έργων, όπως όμως αυτή ισχύει βάσει των ειδικών διατάξεων για τα εκτελούμενα έργα στο Άγιον Όρος του ν. 1918/81 και π.δ. 1231/81, κατά παρέκκλιση δηλ. των διατάξεων του ν. 1418/84 και κάθε άλλης σχετικής διάταξης, η οποία μόνο επικουρικά μπορεί να εφαρμοσθεί, όταν δηλ. δεν προβλέπεται ειδική ρύθμιση από τις ως άνω ειδικές διατάξεις, με αποτέλεσμα να μη συγκρούεται με τις εν λόγω ειδικές διατάξεις ούτε η υπ' αριθ. 246674/27.1.98 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας ούτε η υπ' αριθμ. 99320889/20.12.1999 απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

3. Εφόσον η υλοποίηση των συγκεκριμένων έργων θα γίνει, κατά τα ανωτέρω, σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις του ν. 1198/81, τότε θα πρέπει η εκτέλεση των εν λόγω έργων να γίνει από το ΚΔΑΚ, ως φορέα κατασκευής, αφού δυν. των διατάξεων της περ. δ' της παρ. 6 του άρθρ. 9 του ν. 1198/81 το ως άνω Κέντρο εκτελεί τα κάθε είδους αναγκαία έργα εντός του Αγίου Όρους. Δεδομένου δε ότι μεταξύ των πόρων, που αναφέρονται στο άρθρ. 14 του π.δ. 1231/81, συγκαταλέγεται, μεταξύ άλλων, και η χρηματοδότησή του από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων, θα πρέπει, να μεταφερθούν στο εν λόγω Κέντρο όλες οι σχετικές πιστώσεις από τον ως άνω Προϋπολογισμό, στον οποίο εξ άλλου εγγράφεται και η κοινοτική συμμετοχή των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία συγχρηματοδοτούν τα συγκεκριμένα έργα.

3. Τέλος θα είναι σύννομη, κατά τα ανωτέρω, η άσκηση από το ΚΔΑΚ των αρμοδιοτήτων παντός άλλου Υπουργείου ή Αρχής, που ανάγονται στη μελέτη και εκτέλεση των συγκεκριμένων έργων και ειδικότερα στην παροχή όλων των απαιτούμενων κατά την κοινοτική και εθνική νομοθεσία αδειών και εγκρίσεων, αφού, όπως προκύπτει από τις διατάξεις του ν. 1198/81, για κάθε μελέτη που έχει τύχει της έγκρισης του ΚΔΑΚ, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, παρέλκει η αναγκαιότητα ύπαρξης εγκρίσεων, που από την κείμενη νομοθεσία προβλέπεται να χορηγούνται από τα Υπουργεία, των οποίων οι αρμοδιότητες για την περιοχή του Αγίου Όρους



έχουν "εκχωρηθεί" στο ΚΔΑΚ, όπως π.χ. προέγκριση χωροθέτησης, μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, έγκριση περιβαλλοντικών όρων κλπ.

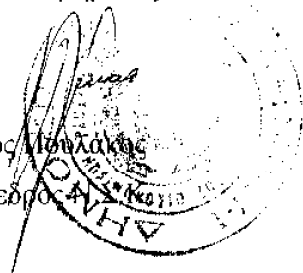
Θεωρήθηκε

Αθήνα, 22-6-2000

Ο Πρόεδρος του Ε' Τμήματος Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής

Γεώργιος Μουλάκης
Αντιπρόεδρος



Βασίλειος Κοντόλαμος
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

A large, stylized handwritten signature in black ink, positioned above the name Βασίλειος Κοντόλαμος.