

# Γεώργιος Β. Νιώτης

(ΑΜ: 7115Μ092)

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Το Νομικό Καθεστώς της Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου»**

Επιβλέπων:

Βλάσιος Ι. Παπαγρηγορίου

Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ»



Αθήνα, Νοέμβριος 2016

**Γεώργιος Β. Νιώτης**

**«Το Νομικό Καθεστώς  
της Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου»**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ»



**Αθήνα, Νοέμβριος 2016**

## **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

Συντομογραφίες.....	4
Πρόλογος.....	7

### **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ**

#### **ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

##### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**

###### **Ιστορική Αναδρομή**

A. Η Δημόσια Περιουσία στους Ρωμαϊκούς Χρόνους .....	13
B. Η Δημόσια Περιουσία στη Βυζαντινή Περίοδο .....	14
Γ. Η Δημόσια Περιουσία κατά την Τουρκοκρατία .....	14
Δ. Η Δημόσια Περιουσία στη Νεότερη Ιστορία .....	16

##### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**

###### **Εννοιολογικά Στοιχεία**

A. Η Έννοια του Κράτους και της Επικράτειας .....	18
B. Η Έννοια της Ακίνητης Περιουσίας .....	19
α) Το Ακίνητο Πράγμα .....	19
β) Η Περιουσία .....	20
γ) Η Έννοια της Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου .....	21
Γ. Ο Διαχωρισμός της Δημόσιας Διοίκησης και του Δημοσίου Τομέα .....	21

##### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**

###### **Διάκριση της δημόσιας και της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου**

A. Εισαγωγικά Στοιχεία .....	24
B. Οργανικό και Λειτουργικό Κριτήριο της Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου.....	25
Γ. Χαρακτηριστικά της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας .....	27
α) Ανεπίδεκτη Ιδιωτικών Εμπράγματων Δικαιωμάτων .....	27
β) Μη Υποκείμενη σε Χρησικτησία και Παραγραφή .....	28
γ) Μη Υποκείμενη σε Αναγκαστική Απαλλοτρίωση .....	29
δ) Αναπαλλοτρίωτη και Μη Υποκείμενη Ιδιωτικών Συναλλαγών .....	30
ε) Ακατάσχετη .....	31
στ) Διοίκηση μόνον από Φορείς του Δημοσίου .....	32
ζ) Ανεπίδεκτη Εκμετάλλευσης .....	34

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

### Το Δικαίωμα της Κυριότητας επί της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας

A. Η Συνταγματική Προστασία της Ιδιοκτησίας .....	35
B. Η Φύση του Δικαιώματος της Κυριότητας επί της Δημόσιας Περιουσίας .....	36
Γ. Η Θέση της Νομολογίας .....	38

## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

### Ο Κατά τον Αστικό Κώδικα Διαχωρισμός της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας

A. Εισαγωγικά .....	41
B. Τα Κοινά σε Όλους Πράγματα .....	42
Γ. Διάκριση των Εκτός Συναλλαγής Ακινήτων–Καθιέρωση και Αποκαθιέρωση .....	43

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ:

### Τα Κοινόχρηστα και Εξυπηρετούντα Δημοσιολογικούς Σκοπούς Κτήματα – Τα Ακίνητα με Ιδιαίτερο Νομικό Καθεστώς

A. Τα Κοινόχρηστα Κτήματα του Δημοσίου .....	45
B. Οι Κατηγορίες Κοινόχρηστων Ακινήτων .....	47
α) Η Ποτάμια Κτήση (Τα ύδατα, οι ποταμοί, οι λίμνες, τα ιαματικά ύδατα) .....	47
β) Η Θαλάσσια Κτήση (Ο αιγιαλός, η παραλία, οι ακτές, η ζώνη λιμένος).....	50
γ) Η Χερσαία Κτήση (Οι οδοί, οι πλατείες, τα δημόσια δάση, άλση και κήποι) .....	52
Γ. Τα Εξυπηρετούντα Δημοσιολογικούς Σκοπούς Ακίνητα .....	54
α) Μέσα Παροχικής Διοίκησης .....	56
β) Μέσα Εσωτερικής και Εξωτερικής Ασφάλειας .....	56
γ) Μέσα Στεγάσεως και Λειτουργίας των Δημόσιων Υπηρεσιών .....	56
Δ. Ακίνητα με Ιδιαίτερο Νομικό Καθεστώς .....	57
α) Τα Εξυπηρετούντα Θρησκευτικούς Σκοπούς Ακίνητα.....	57
β) Τα Μνημεία Πολιτιστικής Κληρονομιάς .....	58
γ) Οι Αμυντικές Περιοχές και τα Ναυτικά Οχυρά .....	58
E. Ιδιαίτερα Δικαιώματα επί της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας.....	59

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ:

### Η Προστασία της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας – Αποφάσεις Νομολογίας

A. Η Προστασία του Δικαιώματος της Προσωπικότητας .....	61
---	----

B. Η Προστασία της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας .....	62
Γ. Νομολογιακή Προσέγγιση .....	64

**ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ**  
**Η ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**  
**Εννοιολογική Προσέγγιση**

A. Γενικά Στοιχεία .....	67
B. Η «Αποκρατικοποίηση» .....	68
Γ. Ο Προσδιορισμός της Έννοιας της Ιδιωτικής Περιουσίας .....	69

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**  
**Χαρακτηριστικά της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου**

A. Διαφορές της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και των Ιδιωτών .....	70
B. Τρόπος Απόκτησης Ιδιωτικής Περιουσίας .....	72
Γ. Η Προστασία της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου .....	73

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**  
**Τρόποι και Φορείς Αξιοποίησης**

A. Εισαγωγικά Στοιχεία .....	74
B. Τρόποι Αξιοποίησης .....	75
α) Εκποίηση .....	75
β) Μίσθωση .....	76
γ) Δικαίωμα Επιφανείας .....	77
Γ. Φορείς Αξιοποίησης .....	79
α) Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ) .....	79
β) Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε. (ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε.) .....	81
γ) Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας .....	82
δ) Υπηρεσία Αξιοποίησης της Ακίνητης Περιουσίας των Ενόπλων Δυνάμεων (ΥΠ.Α.Α.Π.Ε.Δ.) .....	83
Δ. Η Νομολογία των Αποκρατικοποιήσεων .....	83
Επίλογος – Συμπεράσματα .....	87
Βιβλιογραφία .....	90

## **ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ**

Α.Ε.	Ανώνυμη Εταιρεία
Α.Ε.Δ.	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Α.Κ.	Αστικός Κώδικας
Α.Ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ανατ.	ανατύπωση
Α.Π.	Άρειος Πάγος
άρ.	άρθρο
Αρμ.	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
ΑρχΝ.	Αρχείο Νομολογίας (περιοδικό)
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
Βλ.	Βλέπε
Γνωμ.	Γνωμοδότηση
ΔιΔικ.	Διοικητική Δίκη
Δ.Ε.Α.Α.	Διυπουργική Επιτροπή Αναδιρθώσεων και Αποκρατικοποιήσεων
ΔΕΕ	Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών (περιοδικό)
Δ.Ε.Κ.Ο.	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
Δ.Ο.Υ.	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
εδ.	Εδάφιο
Ε.Δ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕΕΕυρΔ.	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
ΕιρΛευκ.	Ειρηνοδικείο Λευκάδας
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα
εκδ.	εκδόσεις
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη (περιοδικό)
Ε.Ο.Τ.	Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού
επ.	επόμενα
Ε.Σ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Τ.Α. Α.Ε.	Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Α.Ε.
ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε.	Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε.
ΕφΑθ.	Εφετείο Αθηνών
ΕφΑΔ	Εφαρμογές Αστικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕφΚρητ.	Εφετείο Κρήτης

κ.ά.	και άλλα
κ.λπ.	και τα λοιπά
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
λ.χ.	λόγου χάρη
Μ.Π.Δ.Σ.	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Μ.Τ.Α.	Μετοχικό Ταμείο Αεροπορίας
Μ.Τ.Ν.	Μετοχικό Ταμείο Ναυτικού
Μ.Τ.Σ.	Μετοχικό Ταμείο Στρατού
μ.Χ.	μετά Χριστόν
Ν.	Νόμος
ν.	Νόμος
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝοΒ.	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ν.Σ.Κ.	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ο.Κ.Α.	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
Ο.Λ.Θ. Α.Ε.	Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης Α.Ε.
Ολόμ.	Ολομέλεια
ό.π.π.	όπως πιο πάνω
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός/οί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ε.	Πρακτικό Επεξεργασίας
Ποιν.	Ποινικό
ΠρωτΑρτ.	Πρωτοδικείο Άρτας
π.χ.	παραδείγματος χάριν
Σ.ΑΜ.	Συμβούλιο Άμυνας
σελ.	σελίδα
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
Συντ.	Συντάγματος
Τ.Α.Α.	Ταμείο Αεροπορικής Άμυνας
Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.	Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
Τ.Ε.Σ.	Ταμείο Εθνικού Στόλου
Τ.ΕΘ.Α.	Ταμείο Εθνικής Άμυνας

τ.μ.	τετραγωνικά μέτρα
ΤΝΠ	Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών
ΤοΣ.	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΥΠ.Α.Α.Π.Ε.Δ.	Υπηρεσία Αξιοποίησης της Ακίνητης Περιουσίας των Ενόπλων Δυνάμεων
υπ' αριθ.	υπ' αριθμόν
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
χλμ	χιλιόμετρα
ΧρΙΔ	Χρονικά Ιδιωτικού Δικαίου (περιοδικό)



## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η δημόσια κτήση είναι τόσο παλιά όσο και η ένταξη των ανθρώπων σε οργανωμένες κοινωνίες. Στον ελλαδικό χώρο συγκεκριμένα, παρατηρείται ότι η δημόσια ακίνητη περιουσία αποτελούνταν από τα κτίσματα και τους χώρους που προορίζονταν για την προστασία της πόλης και τη λατρεία των θεών. Η διάκριση αυτή συνεχίστηκε και κατά τους ρωμαϊκούς χρόνους, εμπλουτίστηκε δε με την τριχοτόμηση των ακινήτων σε κοινόχρηστα, μη επιδεχόμενα συναλλαγής και ιδιωτικά, που μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο εκμετάλλευσης. Κατά τη βυζαντινή περίοδο, ακολουθείται η διάκριση των γαιών που ανήκουν στην αυτοκρατορία, ως γαίες του αυτοκράτορα και δημόσιες γαίες. Επί οθωμανικής κατοχής, τα δημόσια ακίνητα έφεραν τη βασική διάκριση σε ιδιωτικές και κοινόχρηστες γαίες, αλλά κατηγοριοποιούνταν ακόμη περαιτέρω. Στη νεότερη ιστορία του ελληνικού κράτους και πριν από την καθιέρωση του Αστικού Κώδικα, ο διαχωρισμός των ακινήτων του Δημοσίου σε δημόσια και ιδιωτικά αποτελούσε μία διάκριση στα πρότυπα των δυτικών εννόμων τάξεων και κυρίως της Γαλλίας, όπου η περιουσία του κράτους αποτελείται από τα «*domaine public*» και τα «*domaine privé*». Ο διαχωρισμός αυτός δεν αποτυπώθηκε στο πρώτο νομοθέτημα της 21<sup>ης</sup>/06-10<sup>ης</sup>/07/1837 «περί διακρίσεως κτημάτων», όπου δημόσια και ιδιωτικά κτήματα αντιμετωπίζονταν με τον ίδιο τρόπο.

Προκειμένου να υπάρχει δημόσια περιουσία, πρέπει να υπάρχει κράτος αυθύπαρκτο και οργανωμένο σε συγκεκριμένο εδαφικό χώρο, όπου η κυρίαρχη δύναμη ασκεί «διά της βίας» την εξουσία της. Ο εδαφικός αυτός χώρος διαιρείται σε αυτοτελή κομμάτια γης, το καθένα από τα οποία υπάγεται σε διαφορετικό νομικό καθεστώς. Ο καθορισμός του γίνεται με πρωτοβουλία της νομοθετικής εξουσίας. Το σύνολο των ακινήτων που ανήκουν στο κράτος αποτελούν την ακίνητή του περιουσία. Δημιουργείται, όμως, το ερώτημα, ποιες είναι εκείνες οι νομικές οντότητες που συνθέτουν το κράτος; Η απάντηση δεν είναι εύκολη, ούτε μονόπλευρη. Άλλες υπηρεσίες θεωρείται ότι ανήκουν σε αυτό από δημοσιονομική έποψη, άλλες από έποψη διοικητικού δικαίου και άλλες από νομοθετικά κείμενα. Από την άλλη, μπορεί μία υπηρεσία της δημόσιας διοίκησης να ανήκει στον ιδιωτικό τομέα, αλλά να επιτελεί δημόσιο λειτούργημα και, για το λόγο αυτόν η περιουσία της να υπάγεται στη δημόσια κτήση. Λαμβάνοντας υπόψιν και την πολυπλοκότητα των έννομων σχέσεων στη σύγχρονη εποχή, μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι η έννοια της δημόσιας διοίκησης είναι δυναμική και μεταβάλλεται συνεχώς,

εξαρτώμενη από τη βούληση του νομοθέτη, επηρεάζοντας ταυτόχρονα και αυτό που ονομάζεται κρατικός τομέας και Δημόσιο.

Επόμενο βήμα αποτελεί η διάκριση της ακίνητης περιουσίας εκείνου που αποδεχόμαστε ως Δημόσιο, σε δημόσια και ιδιωτική. Ο διαχωρισμός τους αποτελεί το σημαντικότερο στοιχείο για την οριοθέτηση του νομικού καθεστώτος της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου. Η διάκριση αυτή σημαίνει διαφορετική αντιμετώπιση σε τομείς όπως η προστασία των ακινήτων, ο τρόπος αξιοποίησής τους και η υπαγωγή των διαφορών από τη διαχείρισή τους σε διαφορετική δικαιοδοσία δικαστηρίων. Όμως ούτε σε αυτό το κομμάτι υπάρχει εύκολος δρόμος. Η θεωρία διχάζεται ως προς το ποια ακίνητα πρέπει να συγκαταλεχθούν στην δημόσια ακίνητη περιουσία και ποια στην ιδιωτική. Προκειμένου να τεθεί κάποιο αντικειμενικό κριτήριο για να γίνει ο διαχωρισμός, προτείνεται η υιοθέτηση είτε του οργανικού είτε του λειτουργικού κριτηρίου. Το μεν πρώτο ρίχνει το βάρος στη νομική φύση του φορέα που έχει υπό την κυριότητά του το ακίνητο, το δε δεύτερο στη δραστηριότητα και στο σκοπό τον οποίο το ακίνητο εξυπηρετεί. Η αφοσίωση αποκλειστικά σε ένα από τα δύο κριτήρια ίσως οδηγήσει σε αδιέξοδα. Πάντως, η αφιέρωση ενός ακινήτου σε δημόσιο σκοπό θα μπορούσε να αποτελέσει τεκμήριο υπαγωγής στην κυριότητα του Δημοσίου και, ως εκ τούτου, ένα επιπλέον επιχείρημα υπέρ του οργανικού κριτηρίου.

Εν συνεχεία, παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά της δημόσιας ακίνητης περιουσίας που την κάνουν να διαφέρει, όχι μόνον σε αντιδιαστολή με την ιδιωτική ακίνητη περιουσία του Δημοσίου, αλλά και με κάθε άλλο νομικό καθεστώς ιδιοκτησίας. Χαρακτηρίζεται, λοιπόν, ως:

- α) ανεπίδεκτη ιδιωτικών εμπράγματων δικαιωμάτων,
- β) μη υποκείμενη σε χρησικτησία και παραγραφή,
- γ) μη υποκείμενη σε αναγκαστική απαλλοτρίωση,
- δ) αναπαλλοτρίωτη και μη υποκείμενη ιδιωτικών συναλλαγών
- ε) ακατάσχετη
- στ) διοικείται μόνον από φορείς του Δημοσίου
- ζ) ανεπίδεκτη εκμετάλλευσης.

Τα στοιχεία αυτά ισχύουν «κατ' αρχήν». Οι εξαιρέσεις, κυρίως σε θέματα διοίκησης και εκμετάλλευσης είναι πολλές και σημαντικές.

Επιπρόσθετα, μελετάται το ζήτημα του είδους της κυριότητας του Δημοσίου επί των ακινήτων του και αν αυτή προστατεύεται ως ιδιοκτησία, όπως προστατεύεται εκείνη των ιδιωτών, δυνάμει της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 17. Το δεύτερο ερώτημα αποτελεί απότοκο της εξήγησης του πρώτου. Η θεωρία παρουσιάζεται διηρημένη και στο ζήτημα αυτό. Κατά μία πρώτη άποψη, το κράτος δεν έχει την

κυριότητα των ακινήτων του με τη μορφή του αστικού δικαίου, καθώς η δημόσια εξουσία που ασκεί σε κάθε πτυχή της δράσης του δεν επιτρέπει κάτι τέτοιο. Συνεπώς, αν προστατεύεται από το Σύνταγμα, θα έπρεπε να προστατευτεί από τον ίδιο του τον εαυτό. Άρα ο συλλογισμός αυτός καταλήγει σε άτοπο. Άλλωστε, διαθέτει δικές του προνομιακές μεθόδους προστασίας σε σύγκριση με τους ιδιώτες. Στο ίδιο συμπέρασμα, αλλά με διαφορετική συλλογιστική, καταλήγει και η επόμενη άποψη. Συγκεκριμένα υποστηρίζεται ότι, ακόμη και να υπάρχει κυριότητα επί των ακινήτων που του ανήκουν, αυτή είναι μία κυριότητα διοικητικής μορφής, χωρίς περιουσιακό χαρακτήρα, από την οποία προκύπτουν αρμοδιότητες και όχι δικαιώματα. Από την άλλη πλευρά, υπάρχει και η αντίθετη άποψη που υποστηρίζει ότι, τουλάχιστον η ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, πρέπει να τύχει της Συνταγματικής προστασίας. Προς τεκμηρίωση της θέσης της, δίνεται έμφαση στον προορισμό της περιουσίας του Δημοσίου για δημόσιο σκοπό και στο ότι το τεθειμένο δίκαιο μόνον ένα είδος κυριότητας αναγνωρίζει, αυτήν του αστικού δικαίου, που προστατεύεται συνταγματικά σε κάθε περίπτωση. Τέλος, ακόμη και η νομολογία φαίνεται να μην έχει σταθερή κρίση επί του θέματος. Διαφαίνεται, πάντως, μία τάση προς υιοθέτηση της μετριοπαθούς κυριότητας αστικού δικαίου για τα ακίνητα του Δημοσίου που ανήκουν στην ιδιωτική του περιουσία.

Στο δεύτερο μέρος της παρούσας έρευνας εξετάζεται η δημόσια ακίνητη περιουσία, η οποία δεν αντιμετωπίζεται με τον ίδιο νομικό τρόπο. Ο διαχωρισμός της ρυθμίζεται στο άρ. 966 Α.Κ., που αναγνωρίζει τα ακίνητα της δημόσιας περιουσίας ως «πράγματα εκτός συναλλαγής» (*res extra commercium*). Για να συγκαταλεχθεί ένα ακίνητο στα εκτός συναλλαγής πράγματα, απαιτείται να γίνει η «καθιέρωσή» του, ενώ, αντίστοιχα, η απώλεια της ιδιότητας αυτής ονομάζεται «αποκαθιέρωση». Τα εν λόγω πράγματα αποτελούνται από τρεις κατηγορίες.

Η πρώτη αφορά στα κοινά σε όλους πράγματα, που κατά νομικό πλάσμα και μόνο θεωρούνται πράγματα, όπως ο ατμοσφαιρικός αέρας και η ανοικτή θάλασσα.

Η δεύτερη και πιο ευρεία κατηγορία περιλαμβάνει τα «κοινόχρηστα» ακίνητα. Ως κοινή χρήση νοείται η χρησιμοποίηση των χώρων αυτών από αόριστο αριθμό ατόμων, είτε βρίσκονται εντός είτε εκτός αστικού ιστού. Αυτά παρουσιάζουν χαρακτηριστικά με διφυή νομικό περιεχόμενο. Από τη μία συνδέονται με τη διοίκηση με σχέση εξουσιαστικής μορφής, εμφανιζόμενης ως *suī generis* κυριότητα και υπαγόμενης στο διοικητικό δίκαιο, ανήκοντας κατά τεκμήριο στο Δημόσιο, βάσει του άρ. 968 Α.Κ.. Από την άλλη συνδέονται με το άτομο με σχέση ιδιωτικού δικαίου, ως απόρροια του δικαιώματος της προσωπικότητάς του. Τα κοινόχρηστα ακίνητα περιλαμβάνουν:

- α) την ποτάμια κτήση, που αποτελείται από τα ύδατα, τους ποταμούς, τις λίμνες και τα ιαματικά ύδατα,
- β) τη θαλάσσια κτήση, στην οποία ανήκουν ο αιγιαλός, η παραλία, οι ακτές και οι ζώνες λιμένος και
- γ) τη χερσαία δημόσια κτήση, που αποτελείται από τις οδούς, τις πλατείες, τα δημόσια δάση, τα δημόσια άλση και τους δημόσιους κήπους.

Η τρίτη κατηγορία αφορά στα ακίνητα που εξυπηρετούν δημοσιολογικούς σκοπούς και, συνήθως, είναι ιδιόχρηστα. Τα εν λόγω ακίνητα αποτελούν μέσο υλοποίησης σκοπού δημόσιας ωφέλειας και η κοινή χρήση τους, εφόσον επιτρέπεται, είναι περιορισμένη. Μετά την ισχύ του Α.Κ. έχουν πραγματοποιηθεί αρκετές νομοθετικές παρεμβάσεις, ώστε η διάκριση που περιλαμβάνεται σε αυτόν να μην ανταποκρίνεται πλήρως στην πραγματικότητα. Συνεπώς, ορθότερο ήταν να διακριθούν ως:

- α) μέσα παροχικής διοίκησης, που στεγάζουν υπηρεσίες που προσφέρουν όφελος στο κοινωνικό σύνολο,
- β) μέσα εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, που αφορούν σε στέγαση εγκαταστάσεων των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και
- γ) στα μέσα στεγάσεως και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, όπως είναι τα κτίρια των υπουργείων και των Δ.Ο.Υ..

Τα μνημεία πολιτιστικής κληρονομιάς αποτελούν ειδική κατηγορία ακινήτων εκτός συναλλαγής. Τα εξυπηρετούντα θρησκευτικούς σκοπούς ακίνητα υπάγονται, επίσης, σε ιδιαίτερο νομικό καθεστώς και, παρά την αφιέρωσή τους τις περισσότερες φορές στην κοινή χρήση, δε θεωρούνται δημόσια περιουσία.

Εν συνεχεία, εξετάζονται οι παραχωρήσεις ιδιαίτερων ιδιωτικών δικαιωμάτων πάνω στα κοινόχρηστα και στα εξυπηρετούντα δημόσιους σκοπούς ακίνητα. Η διοίκηση δύναται να παραχωρεί ιδιωτικά δικαιώματα εκμετάλλευσης υπό προϋποθέσεις, οι οποίες, στην πραγματικότητα δεν πληρούνται στις περισσότερες των περιπτώσεων.

Η δημόσια περιουσία τυγχάνει προνομιακής μεταχείρισης όσον αφορά στα μέσα προστασίας της. Εκτός από τα δικαιώματα του κυρίου του αστικού δικαίου, όταν προσβάλλεται η κυριότητα δημόσιου ακινήτου, διαθέτει στη δικονομική «φαρέτρα» της και άλλα ένδικα βοηθήματα, όπως το πρωτόκολλο καθορισμού αποζημίωσης, το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής και το πρωτόκολλο κατεδάφισης κτισμάτων επί αιγιαλού και παραλίας.

Από νομολογιακή έποψη, πάγια θέση αποτελεί ότι οι διαφορές που προκύπτουν από τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, σε αντιδιαστολή με την

ιδιωτική, είναι φύσει διοικητικές διαφορές και υπάγονται στα διοικητικά δικαστήρια. Σε ότι αφορά την αναγνώριση χώρου ως κοινόχρηστου, καθώς και την ακυρότητα μεταβίβασής του, αρμόδια δικαστήρια είναι τα πολιτικά. Η φύση της διαφοράς που προκύπτει από το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής δίχασε τη νομολογία. Η λύση δόθηκε από το Α.Ε.Δ., υπέρ της δικαιοδοσίας των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων, υπάγοντάς την σε διαφορά ιδιωτικού δικαίου.

Στο τελευταίο μέρος του παρόντος πονήματος εξετάζεται το νομικό καθεστώς της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου. Η δύσκολη οικονομική συγκυρία έχει συμβάλλει καθοριστικά ώστε η εκμετάλλευσή της να θεωρείται υπέρτατος κρατικός σκοπός. Η αποκρατικοποίηση δημόσιων υπηρεσιών είναι ευρέως διαδεδομένη, δεν αποτελεί, όμως, κολυμβήθρα του Σιλβάμ για την δημόσια φύση τους, καθώς συνεχίζουν να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, έστω και έμμεσα. Άλλωστε, σημαντικές είναι οι διαφορές στον τομέα της διαχείρισής της, σε αντιδιαστολή με τους ιδιώτες, καθώς η δημόσια υπηρεσία, με όποια νομική μορφή και αν παρουσιάζεται, δεν διαθέτει το δικαίωμα της πλήρους ελευθερίας και της κατά βούληση διάθεσης της περιουσίας, που πηγάζει από το απόλυτο δικαίωμα κυριότητας.

Ο μεγαλύτερος αριθμός ακινήτων του Δημοσίου που υπάγεται στην ιδιωτική περιουσία του προήλθε από την ίδρυσή του ως αυτόνομο και ανεξάρτητο κράτος, προσαρτώντας εδάφη δυνάμει του «δικαιώματος πολέμου». Τα αδέσποτα και τα εγκαταλελειμμένα ακίνητα έχουν, επίσης, περιέλθει στη δημόσια περιουσία. Τα πρώτα με τη βούληση του πρώην κυρίου τους, τα δεύτερα λόγω εγκατάλειψης από τον κύριό τους και κατάληψής τους από το Δημόσιο επί δεκαετίας, χωρίς όχληση. Έτερος τρόπος κτήσης αποτελεί η κληρονομική διαδοχή του Δημοσίου ως έκτης τάξης κληρονόμος.

Οι τρόποι προστασίας της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου δεν διαφέρουν από εκείνη της δημόσιας. Διαφέρουν, όμως, οι μέθοδοι εκμετάλλευσής τους. Η εκποίηση, η μίσθωση και η παραχώρηση δικαιώματος επιφανείας είναι οι κύριες μέθοδοι αξιοποίησης της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου. Ο νόμος θέτει τις προϋποθέσεις, κάτω από τις οποίες επιλέγεται η καθεμία από τις μεθόδους αυτές, περιορίζοντας την απολυτότητα του δικαιώματος κυριότητας ακόμη και στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Οι κυριότεροι φορείς αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας είναι το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε.. Σημειωτέον ότι, παρόλο που είναι ιδιωτικού δικαίου υπηρεσίες, έχει αναγνωριστεί από τη νομολογία ότι επιτελούν δημόσιο σκοπό, σε ορισμένες, τουλάχιστον, διαχειριστικές τους πράξεις. Άλλες υπηρεσίες που

σχετίζονται με την αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου είναι η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας και η Υπηρεσία Αξιοποίησης της Ακίνητης Περιουσίας των Ενόπλων Δυνάμεων.

Στη συνέχεια, εξετάζεται αρχικά η δικαιοδοσία των δικαστηρίων όσον αφορά στις διαφορές που προκύπτουν από τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου. Κατόπιν, ερευνάται νομολογιακά η συνταγματικότητα των αποκρατικοποιήσεων των δημόσιων υπηρεσιών και της δημόσιας περιουσίας κατ' επέκταση. Το καίριο ερώτημα που προκύπτει είναι εάν θεωρείται συνταγματικά επιτρεπτή η μετατροπή μίας υπηρεσίας δημοσίου δικαίου σε άλλης μορφής δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ακόμη και όταν υπάγεται στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας ως έκφραση κυριαρχίας. Επίσης, ζήτημα συνταγματικότητας ενδέχεται να προκύπτει από το εάν περιορίζεται η συνέχιση του επιδιωκόμενου σκοπού κοινής ωφέλειας της υπηρεσίας που άλλαξε νομική μορφή.

Τέλος, παρουσιάζεται μία σύντομη ανασκόπηση των όσων αναπτύχθηκαν και παραθέτονται τα συμπεράσματα που προκύπτουν και οι προτάσεις που θα μπορούσαν να βελτιώσουν το υπάρχον νομικό πλαίσιο.

Κλείνοντας, θα ήθελα να αναφέρω ότι παρούσα μελέτη συντάσσεται στο πλαίσιο του μαθήματος *«Πολεοδομία και Δίκαιο Περιβάλλοντος»*, που διδάχτηκε με εξαιρετικό τρόπο από τον Καθηγητή κο Βλάσιο Παπαγρηγορίου, κατά το ακαδημαϊκό έτος 2015-2016 στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, στην κατεύθυνση: *«Νομικός Πολιτισμός: Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο»*.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Καθηγητή κο Βλάσιο Παπαγρηγορίου για την καθοδήγηση και την πολύτιμη συνδρομή του, ώστε να ολοκληρωθεί η παρούσα μελέτη. Ακόμη, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες σε όλους τους διδάσκοντες του Μεταπτυχιακού Προγράμματος για την προσήλωση που επέδειξαν κατά τη διδασκαλία των μαθημάτων και, κυρίως, στα λοιπά μέλη της επιτροπής κρίσεως, την Καθηγήτρια κα Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρομάχη και τον Λέκτορα κο Κουρνούτο Παναγιώτη.

Γεώργιος Β. Νιώτης

Αθήνα, Νοέμβριος 2016

**ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ****ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ****ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ****Ιστορική Αναδρομή*****A. Η Δημόσια Περιουσία στους Ρωμαϊκούς Χρόνους***

Ήδη από τα πρώτα χρόνια που ο άνθρωπος ζούσε σε κοινωνίες και ανέπτυξε τις μεθόδους καλλιέργειας και παραγωγής, άρχισε να εμφανίζεται η έννοια της ιδιοκτησίας. Μάλιστα, κατά την Κλασική εποχή, τα χρόνια που ήκμαζε η Αρχαία Αθήνα και τον χρυσό αιώνα του Περικλή υπήρχαν ενδείξεις διαχωρισμού δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας και της διαφορετικής τους αντιμετώπισης. Οι ναοί που ήταν αφιερωμένοι στους θεούς του Ολύμπου ήταν χώροι που μπορούσε να χρησιμοποιήσει κάθε Αθηναίος πολίτης, ανήκοντας στην Πόλη και τα τείχη για την προστασία της χτίζονταν με μέριμνα της πολιτείας και αποτελούσαν κομμάτι της ιδιοκτησίας της.

Η συνέχεια του διαχωρισμού αυτού δόθηκε κατά την κυριαρχία της Ρωμαϊκής αυτοκρατορίας και της ανάπτυξης του ρωμαϊκού δικαίου. Βασική διάκριση των πραγμάτων αποτελούσε εκείνη των εντός και εκτός συναλλαγής (*res extra patrimonium* ή *commercium*). Τα εκτός συναλλαγής πράγματα είχαν προέλευση θρησκευτική. Υποδιαιρούνταν δε σε ιερά, σε καθαγιασμένα και σε πράγματα με θρησκευτικό χαρακτήρα. Στην πρώτη κατηγορία υπάγονταν ακίνητα όπως ναοί και βωμοί, αφιερωμένοι στη λατρεία των θεών. Στη δεύτερη κατηγορία άνηκαν οι πύλες και τα τείχη των πόλεων τα οποία, λόγω των συνεχών πολέμων, βρίσκονταν υπό την προστασία των θεών. Στην τρίτη κατηγορία άνηκαν κυρίως οι τάφοι. Επιπροσθέτως, αναγνωρίζονταν και τα κοινά σε όλους πράγματα «*res omnium communes*», σε εκτεταμένη μορφή συγκριτικά με τα σημερινά ανεπίδεκτα εξουσίασης πράγματα (όπως παρακάτω θα αναπτυχθεί), καθώς περιελάμβανε, πέραν του αέρα και της ανοικτής θάλασσας, τον αιγιαλό και τους ποταμούς (1).

Όσον αφορά στη διάκριση της περιουσίας του κράτους μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής, πρωτεύον κριτήριο αποτελούσε ο ειδικός νομικός δεσμός των ακινήτων αυτών με το κράτος. Η σύνδεση μπορούσε να υπάρχει είτε ως κοινή κυριότητα του κράτους, που διαχωρίζει τα κοινόχρηστα με τα κοινά σε όλους ακίνητα, καθώς στα τελευταία δεν υφίσταται κυριότητα του κράτους, είτε ως διοικητική κυριότητα, που

---

(1) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 16 επ..

συνδέεται με τον προορισμό των ακινήτων και αφορά στην κοινή χρήση και την άμεση εξυπηρέτηση, μέσω αυτών, των δημόσιων σκοπών (2).

Τα δημόσια ακίνητα απολάμβαναν διαφόρων προνομίων κατά τους Ρωμαϊκούς χρόνους. Συγκεκριμένα, θεωρούνταν ακατάσχετα, μη δεκτικά ιδιωτικής εξουσίας και αναγκαστικής απαλλοτριώσης και μη δεκτικά χρησικτησίας. Η παραχώρησή τους, βέβαια, με μορφή αποκλειστικού δικαιώματος χρήσης για την εκμετάλλευσή τους από ιδιώτη υφίσταται από τότε. Η χρήση του κοινού πράγματος καθ' υπέρβαση των σύνηθων ορίων συνεπάγεται ιδιαίτερο δικαίωμα με ανάλογο αντίτιμο. Άλλωστε, από τη Ρωμαϊκή εποχή παρουσιάζεται η θέσπιση διοδίων για πρόσβαση σε δημόσια πράγματα, προκειμένου να χρηματοδοτηθούν τα δημόσια έργα της Ρωμαϊκής αυτοκρατορίας, όπως και η επιβολή τέλους για τη σύνδεση των ιδιωτικών αποχετεύσεων με τους δημόσιους υπονόμους (3).

### ***B. Η Δημόσια Περιουσία στη Βυζαντινή Περίοδο***

Η Βυζαντινή περίοδος για τον ελλαδικό χώρο αποτελεί τη χρονική συνέχεια της Ρωμαϊκής περιόδου. Κατά συνέπεια, το ρωμαϊκό δίκαιο έχει επηρεάσει τις ρυθμίσεις στις έννομες σχέσεις της Βυζαντινής αυτοκρατορίας, χωρίς να εμποδίσει ωστόσο την περαιτέρω μετεξέλιξή του. Κατά τα πρώιμα βυζαντινά χρόνια, τα ακίνητα που ανήκουν στη δημόσια περιουσία, που ονομάζονται και «αυτοκρατορικές γαίες», διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: στην αυτοκρατορική περιουσία και στις κτήσεις του θρόνου, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων γαιών, που παραδίδονταν από αυτοκράτορα σε αυτοκράτορα. Η τελευταία κατηγορία της ακίνητης ιδιοκτησίας αυξανόταν με τις δημεύσεις περιουσιών όσων καταδικάζονταν για εγκλήματα που επέφεραν τέτοια ποινή, ενώ ο αυτοκράτορας είχε δικαίωμα μείωσής της με παραχώρηση μέσω δωρεών σε ανθρώπους που είχαν προσφέρει τις υπηρεσίες τους στην αυτοκρατορία, αλλά και κατ' αρέσκειαν. Αυτή η διάκριση διατηρήθηκε, με ένα μικρής διάρκειας διάλειμμα που η προσωπική περιουσία του αυτοκράτορα μετατράπηκε σε κρατική, μέχρι και την ύστερη βυζαντινή περίοδο (4).

### ***Γ. Η Δημόσια Περιουσία κατά την Τουρκοκρατία***

Η κατάλυση της Βυζαντινής αυτοκρατορίας από τους Οθωμανούς επέφερε και τη μεταβολή του εφαρμοστέου δικαίου στον ελλαδικό χώρο, που αποτελούσαν

---

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

(4) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 35.



τμήμα της αυτοκρατορίας. Ως λογική συνέπεια, το οθωμανικό δίκαιο επικράτησε του βυζαντινορωμαϊκού και στον τομέα της έγγειαυς ιδιοκτησίας, που ενστερνίζεται ότι η γη ανήκει στο Σουλτάνο, ως εκπρόσωπος του Αλλάχ στη γη. Το γεγονός αυτό εξηγεί και τη μεγάλη ακίνητη περιουσία που περιήλθε στο ελληνικό κράτος μετά την απελευθέρωσή του, ως καθολικός διάδοχος και κληρονόμος του Οθωμανικού.

Η ακίνητη περιουσία του οθωμανικού κράτους διακρινόταν σε δημόσιες γαίες (ή γαίες του στέμματος), σε αφιερωμένες γαίες, σε ιδιωτικές γαίες (ή μούλκια), σε κοινόχρηστες ή κοινοτικές γαίες και σε νεκρές γαίες. Οι δημόσιες γαίες παρουσιάζουν ομοιότητα με τη σημερινή ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, καθώς παραχωρούνταν για εκμετάλλευση από το Σουλτάνο σε ιδιώτες, οι οποίοι αποκτούσαν, εκτός από δικαίωμα χρήσης, δικαίωμα «διηνεκούς εξουσίασης», υπό την προϋπόθεση της διατήρησης της υπόστασης του πράγματος. Σε αυτές άνηκαν και τα «μη γνήσια βακούφια» που ήταν δεκτικά παραχώρησης και συνεισέφεραν σημαντικά στα έσοδα υπέρ του «ευαγούς σκοπού». Οι αφιερωμένες γαίες περιλαμβάνουν τα βακούφια και τα κτήματα που άνηκαν στην περιουσία της ορθόδοξης εκκλησίας και των μοναστηριών. Οι ιδιωτικές γαίες διακρίνονταν σε περιορισμένης και πλήρους κυριότητας. Οι κοινόχρηστες γαίες προορίζονταν για τη βόσκηση των ζώων και για ελεύθερη υλοτομεία των κατοίκων των χωριών. Θεωρούνταν κτήματα εκτός συναλλαγής και δεν ήταν δεκτικές πώλησης, ούτε δικαίωματος κληρονομίας ή χρησικτησίας. Οι νεκρές γαίες («μεβάτ») περιλαμβάνουν τα βουνά, τα ορεινά και τα αδέσποτα δάση, που κανείς δεν κατείχε και άνηκαν στο Δημόσιο (5).

Ειδικά ιδιοκτησιακά καθεστάτα ακίνητης περιουσίας εφαρμόστηκαν σε διάφορες περιοχές που προσαρτήθηκαν μεταγενέστερα στο ελληνικό κράτος. Στην Κρήτη, που κατά την περίοδο της Αυτόνομης Κρητικής Πολιτείας ίσχυε ο Κρητικός Αστικός Κώδικας, τα κτήματα διακρίνονταν σε δημόσια και ανήκοντα στην περιουσία του Κράτους, με τα τελευταία να αποτελούν την ιδιωτική του περιουσία, ενώ οι δασικές εκτάσεις δεν αποτελούσαν δημόσια κτήματα. Στη Σάμο εφαρμόστηκε, αντίστοιχα, ο Σαμιακός Αστικός Κώδικας, ενώ στα Δωδεκάνησα είχε ήδη καταρτιστεί κτηματολόγιο για την έγγειαυς ιδιοκτησία. Ο Κτηματολογικός Κανονισμός Δωδεκανήσου παρέμεινε σε ισχύ και μετά την ένταξή των περιοχών αυτών στην Ελλάδα (6).

---

(5) Γεωργιάδης Α., Η κυριότητα του Δημοσίου επί των αδέσποτων ακινήτων στις νήσους των Κυκλάδων, ΧρΙΔ Ε/2005, σελ. 857.

(6) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 38-39.

#### *Δ. Η Δημόσια Περιουσία στη Νεότερη Ιστορία*

Στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος κατά τα πρώτα χρόνια ίδρυσής του εφαρμόζονταν οι «πολιτικοί νόμοι των βυζαντινών ημών αυτοκρατόρων», σύμφωνα με Διάταγμα της Αντιβασιλείας της 23/02-07/03 του 1835. Η εφαρμογή του τερματίστηκε με την έναρξη της ισχύος του Αστικού Κώδικα, με το Νομοθετικό Διάταγμα της 7<sup>ης</sup>/10<sup>ης</sup> Μαΐου 1946. Στην ουσία, όμως, υπήρχε μία συνδυασμένη εφαρμογή του ρωμαϊκού και του βυζαντινού δικαίου, διότι διατηρήθηκε ο διαχωρισμός που το ρωμαϊκό δίκαιο υιοθετούσε για τα πράγματα, με ταυτόχρονη απόπειρα να τεθεί σε ισχύ διοικητική νομοθεσία για τα κοινόχρηστα ακίνητα και να καθορίζει τους τρόπους οργάνωσης και προστασίας τους.

Ο διαχωρισμός της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου σε δημόσια και ιδιωτική αποτελούσε ηθελημένη διάκριση, στα πρότυπα των δυτικών έννομων τάξεων, ιδίως της Γαλλίας όπου η δημόσια περιουσία διακρινόταν σε «*domaine public*» και «*domaine privé*». Η επιθυμία αυτή είχε αποτυπωθεί, με ελάχιστες εξαιρέσεις, στις αποφάσεις των δικαστηρίων. Ενδεικτική η υπ' αριθμ. 229/1912 απόφαση του Α.Π., σύμφωνα με την οποία οι δημοτικές οδοί ανήκουν στην κοινόχρηστη περιουσία του κράτους και, αντίστοιχα, η υπ' αριθμ. 703/1900 απόφαση του Πρωτοδικείου Ηλείας, όπου αναφέρεται ότι η κατάσχεση ακινήτου που ανήκει σε Δήμο είναι έγκυρη αν το ακίνητο συγκαταλέγεται στην ιδιωτική του περιουσία. Το Εφετείο Πατρών αναγνώρισε με την υπ' αριθμ. 724/1905 απόφασή του το δικαίωμα κάθε πολίτη να έχει ακώλυτη πρόσβαση στους κοινόχρηστους χώρους, δικαίωμα που σήμερα προστατεύεται από τον Α.Κ. ως προσβολή προσωπικότητας (7).

Τομή στις νομοθετικές ρυθμίσεις του ελληνικού κράτους αποτελεί ο νόμος της 21<sup>ης</sup>/06-10<sup>ης</sup>/07/1837 (ΦΕΚ 25) «ΠΕΡΙ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΣ ΚΤΗΜΑΤΩΝ», που διατηρήθηκε σε ισχύ μέχρι και το 1946. Ο εν λόγω νόμος περιλαμβάνει στον όρο κτήματα και τα κινητά πράγματα και δεν προχωρά σε διαχωρισμό τους με βάση τον προορισμό τους, αλλά αντιμετωπίζει ομοιόμορφα τα δημόσια και τα ιδιωτικά ακίνητα. Προσδιορίζει, επίσης, ποια κτήματα ανήκουν στην κυριότητα του Δημοσίου.

Πριν την έναρξη της λειτουργίας του Σ.τ.Ε. (1929) δεν υπήρχε διάκριση μεταξύ πράξεων δημόσιας και ιδιωτικής διαχείρισης του Δημοσίου. Τα δικαστήρια αντιμετώπιζαν με τρόπο ενιαίο τις επιδικίες που προέκυπταν, είτε αυτές αφορούσαν το κράτος ως *fiscus* στις ιδιωτικού περιεχομένου περιουσιακές του σχέσεις, είτε ως

---

(7) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 43-50.

εξουσιαστικής μορφής (imperium) συναλλαγές (8). Η νομολογιακή αντιμετώπιση όσον αφορά στην ακίνητη περιουσία του Δημοσίου την εποχή εκείνη, αν και αρχικά διχάστηκε ιδίως για τη δυνατότητα χρησικτησίας επί των δημοσίων κτημάτων και λαμβάνοντας υπόψιν τον ρωμαϊκής προέλευσης διαχωρισμό των εκτός συναλλαγής πραγμάτων και τον προορισμό αυτών, αλλά και υπό την επιρροή του σύγχρονου Γαλλικού διοικητικού δικαίου, αποδέχτηκε εν τέλει, με τη συνδρομή του άρ. 21 του Ν.Δ. της 22<sup>ης</sup>/04-16<sup>ης</sup>/05/1926, τη θέση ότι το σύνολο της περιουσίας του Δημοσίου είναι ανεπίδεκτο χρησικτησίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπ' αριθ. 37/1901 απόφαση του Α.Π., σύμφωνα με την οποία οι πλατείες και οι οδοί των πόλεων έχουν προορισμό την κοινή χρήση και, κατά συνέπεια είναι χώροι αναπαλλοτρίωτοι, απαράγραπτοι και ανεπίδεκτοι διεκδικήσεως (9).

Τελευταίο σταθμό στην ιστορική αναδρομή αποτελεί η ίδρυση του φορέα «Αεροπορική Άμυνα» (10). Ο φορέας αυτός συστάθηκε ως Ν.Π.Δ.Δ. και του ανατέθηκε η διαχείριση ολόκληρης της κρατικής ακίνητης περιουσίας. Η στρατιωτική του αποστολή φανερώνει τη σύνδεση της δημόσιας περιουσίας με την άσκηση της κρατικής κυριαρχίας (11). Τέσσερα χρόνια αργότερα μετονομάστηκε σε «Διοίκηση Δημοσίων Κτημάτων» και υπαγόταν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομικών, ενώ το 1935 εντάχθηκε ως «Διεύθυνση Δημοσίων Κτημάτων» στο Υπουργείο Οικονομικών, χάνοντας τη νομική του αυτοτέλεια.

Συμπερασματικά, η ιστορική εξέλιξη της ελληνικής έννομης παράδοσης είναι προσανατολισμένη στις έννομες τάξεις του δυτικού κόσμου, από τις οποίες αντλεί τα βασικά χαρακτηριστικά της. Ωστόσο, η μακρόχρονη διάρκεια της οθωμανικής κυριαρχίας και η επικράτηση του οθωμανικού δικαίου κατά την περίοδο αυτήν, δεν μπορούσε να μην επηρεάσει τις νομοθετικές πρωτοβουλίες, που προσαρμόζονταν στις πραγματικές καταστάσεις της εποχής εκείνης, επιρροές που επιφέρουν μέχρι και σήμερα έννομες συνέπειες.

---

(8) Παπαχατζής Γ., Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου Α' και Β', Έκδοση 7η, 1991 (ανατ. 1996), σελ. 985.

(9) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 51 επ.

(10) Ν.Δ. της 26<sup>ης</sup>/31<sup>ης</sup> Αυγούστου 1925 (ΦΕΚ 228/Α/31/08/1925) «Περί συστάσεως Αεροπορικής Αμύνης».

(11) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 57.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**

### **Εννοιολογικά Στοιχεία**

#### ***A. Η Έννοια του Κράτους και της Επικράτειας***

Κατά την κλασική νομική θεωρία, «Κράτος είναι το νομικό πρόσωπο με αυτοδύναμη εξουσία, στο οποίο έχει οργανωθεί λαός, μόνιμα εγκατεστημένος σε ορισμένη χώρα» (12). Η κρατική εξουσία διαθέτει σε ορισμένο εδαφικό πεδίο την αποκλειστικότητα του νομικού καταναγκασμού, στο οποίο εκτείνονται τα όρια της κυριαρχίας της και συμπίπτει με την εδαφική επικράτεια του Κράτους. Αντλεί τη δύναμή της από τον εαυτό της και δεν ανέχεται άλλη δύναμη ή αρχή υπέρτερη από την ίδια (13). Η κρατική κυριαρχία είναι η αποκλειστική «αρμοδιότητα της αρμοδιότητας» (Kompetenz – kompetenz) (14), χωρίς να καθορίζεται από κάποιον εξωτερικό παράγοντα. Η κυριαρχία αυτή, βέβαια, ασκείται ως imperium επί προσώπων και όχι ως dominium επί πραγμάτων (15).

«Επικράτεια (ή χώρα) είναι η γεωγραφική έκταση μέσα στα όρια της οποίας το κράτος ασκεί την εξουσία του» (16). Στο εσωτερικό της επικράτειας υπάρχει η χερσαία περιοχή του Κράτους, συμπεριλαμβανομένων των ποταμών, λιμνών και λοιπών εσωτερικών υδάτων. Στην επικράτεια περιλαμβάνονται, επίσης, η αιγιαλίτιδα ζώνη, η υφαλοκρηπίδα και το υπέδαφος του Κράτους. Μέσα στην επικράτεια εκτείνονται αυθύπαρκτα τμήματα εδάφους, που μπορεί να ανήκουν είτε στο Δημόσιο, είτε σε νομικά πρόσωπα, είτε σε φυσικά πρόσωπα. Με αυτόν τον τρόπο υπάρχει η σύνδεση των ακινήτων με την έννοια της κρατικής κυριαρχίας, η οποία σε περιόδους εθνικών εξάρσεων καθίσταται ιδιαίτερος σημαντική (17). Η εδαφική κυριαρχία του Κράτους λαμβάνεται ως τεκμήριο και εμπλουτίζεται πλέον και με

---

(12) Παντελής Α., Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου-Βασικές Έννοιες, Συνταγματική Ιστορία, Οργάνωση του Κράτους, Έκδοση 2<sup>η</sup>, εκδ. Α.Α.Λιβάνη, 2007, σελ. 23.

(13) Μανιτάκης Α., Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο Θεμελιώδεις έννοιες, Τόμος Ι, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ. 218.

(14) Μανιτάκης Α., Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο Θεμελιώδεις έννοιες ό.π.π., σελ. 217.

(15) Πάσχος Γ., Κράτος Δικαίου και Πολιτική-Πολιτειολογικές θεωρίες 1900-1940, εκδ. Ο Πολίτης, Αθήνα, 1991, σελ. 68.

(16) Παντελής Α., Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου... , ό.π.π., σελ. 32.

(17) Σπυριδάκης Ι., Εμπράγματο δίκαιο, Τόμος Α', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ. 119.

οικονομικό περιεχόμενο, καθώς συνεπάγεται μόνιμη κυριαρχία πάνω στους πλουτοπαραγωγικούς του πόρους (18).

### ***B. Η Έννοια της Ακίνητης Περιουσίας***

#### ***α) Το Ακίνητο Πράγμα***

Σύμφωνα με το άρ. 948 Α.Κ.: «*Ακίνητα πράγματα είναι το έδαφος και τα συστατικά του μέρη*». Τα ακίνητα (ή άλλως κτήματα) παρουσιάζουν αυτοτέλεια μεταξύ τους, ως τμήματα του συνεχόμενου εδάφους, ενώ τα «*συστατικά μέρη*» δεν αποτελούν αυτοτελή ακίνητα, αλλά συνδέονται άρρηκτα με το έδαφός τους. Τα ακίνητα θεωρούνται *πράγματα αναντικατάστατα και διαιρετά*, δηλαδή μπορούν να καταταμηθούν σε περισσότερα ομοειδή και αυτοτελή τμήματα, χωρίς ουσιαστική μείωση της αξίας τους.

Τα ακίνητα μπορούν να διαιρεθούν ανάλογα με το κριτήριο που θα επιλεγεί, σε διάφορες κατηγορίες. Μία πρώτη σημαντική διάκριση αποτελεί ο διαχωρισμός τους ανάλογα με τη χρήση γης που πρόκειται να εξυπηρετήσουν, δηλαδή τους τρόπους λειτουργικής χρησιμοποίησής τους. Μπορούν με τον τρόπο αυτόν να καταταμηθούν ανάλογα με τον τομέα δραστηριότητας (π.χ. σε οικιστικά, γεωργικά, τουριστικά κ.λπ.). Οι βασικές κατηγορίες της διάκρισης αυτής είναι δύο: α) η χρήση για κατοικία και β) για οικονομική/επιχειρηματική δραστηριότητα (19). Σε αυτές θα μπορούσε να προστεθεί και μία τρίτη κατηγορία που σχετίζεται με τους χώρους που έχουν άμεση σχέση με το δημόσιο συμφέρον (20).

Ακόμη μία διάκριση πρακτικής σημασίας, βασιζόμενη στις αντιλήψεις των συναλλαγών, αποτελεί η κατηγοριοποίηση των ακινήτων σε αστικά, βιομηχανικά και αγροτικά. Τα αστικά αποτελούν τα κατοικημένα και κατοικήσιμα ακίνητα. Τα βιομηχανικά προορίζονται για κάθε είδους βιομηχανική εγκατάσταση. Τέλος, τα αγροτικά προορίζονται αποκλειστικά για αγροτική εκμετάλλευση. Στην περίπτωση που η χρήση ενός ακινήτου είναι μικτή, σημαίνοντα ρόλο παίζει ο κύριος προορισμός του (21).

---

(18) Ρούκουνας Εμμ., Διεθνές Δίκαιο, Τεύχος 2<sup>ο</sup>: Το Κράτος και το Έδαφος-Το δίκαιο της Θάλασσας, Έκδοση 2<sup>η</sup>, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2005.

(19) Παπαγρηγορίου Β. Ι., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Έκδοση 4<sup>η</sup>, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ.5-6.

(20) Αργύρης Θ., Οικονομική του χώρου, Αστική Οικονομική, Τόμος ΙΙ, εκδ. Αφοί Κυριακίδη Α.Ε., 2001, σελ. 107.

(21) Σπυριδάκης Ι., Εμπράγματο δίκαιο..., ό.π.π., σελ. 120.

Η έννοια του συστατικού μέρους του πράγματος δίνεται στο άρ. 953 Α.Κ. (22). Κατά κανόνα, συστατικό θεωρείται το πράγμα που ο αποχωρισμός του από το κύριο πράγμα επιφέρει βλάβη ή αλλοίωση είτε της ουσίας είτε του προορισμού του. Με το άρ. 954 Α.Κ. (23) προστίθενται από το νόμο συγκεκριμένα πράγματα ως συστατικά ακινήτου, ανεξαρτήτως των προϋποθέσεων του προηγούμενου άρθρου. Ό,τι θεωρείται συστατικό ακινήτου δεν αποτελεί αυθύπαρκτη οντότητα, αλλά είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με αυτό και ακολουθεί τη νομική τύχη του. Στον κανόνα αυτόν υπάρχουν εξαιρέσεις· για παράδειγμα, με το άρ. 1002 Α.Κ. είναι επιτρεπτή η χωριστή κυριότητα σε όροφο οικοδομής, ενώ ειδικές διατάξεις ισχύουν για τα ακίνητα όπου υπάρχουν μεταλλεία και ιαματικά λουτρά. Επιπλέον, το άρ. 949 Α.Κ. συμπεριλαμβάνει στην ακίνητη περιουσία την επικαρπία και τις πραγματικές δουλείες πάνω στο ακίνητο (24).

### **β) Η Περιουσία**

Ο όρος περιουσία συναντάται συχνά σε νομοθετικά κείμενα, αλλά δεν έχει πάντοτε το ίδιο περιεχόμενο. Εν ευρεία εννοία συμπεριλαμβάνεται το ενεργητικό και το παθητικό *«των δεκτικών χρηματικής αποτιμήσεως έννομων σχέσεων και πραγματικών καταστάσεων ενός προσώπου»*, ενώ εν στενή εννοία μόνον το ενεργητικό αυτών (25). Ως σύνολο, αποτελείται μόνον από πράγματα, αλλά δεν μπορεί να αποτελέσει ένα ενιαίο πράγμα δεκτικό εμπράγματος δικαιώματος, παρόλο που συχνά αντιμετωπίζεται ως οικονομική ενότητα.

Η περιουσία μπορεί, επίσης, να διακριθεί σε διάφορες κατηγορίες, ανάλογα με το κριτήριο που θα επιλεγεί (π.χ. κινητή ή ακίνητη, ιδιωτική ή δημόσια). Στο παρόν πόνημα ως περιουσία θεωρείται οποιοδήποτε ακίνητο, καθώς κάθε ακίνητο

---

(22) Άρ. 953 Α.Κ.: «Συστατικό: Συστατικό μέρος πράγματος, που δεν μπορεί να αποχωριστεί από το κύριο πράγμα χωρίς βλάβη αυτού του ίδιου ή του κύριου πράγματος ή χωρίς αλλοίωση της ουσίας ή του προορισμού τους δεν μπορεί να είναι χωριστά αντικείμενα κυριότητας ή άλλου εμπράγματος δικαιώματος».

(23) Άρ. 954 Α.Κ.: «Συστατικά του ακινήτου με την έννοια του προηγούμενου άρθρου είναι: 1. τα πράγματα που έχουν συνδεθεί σταθερά με το έδαφος, ιδίως οικοδομήματα. 2. τα προϊόντα του ακινήτου εφόσον συνέχονται με το έδαφος. 3. το νερό κάτω από το έδαφος και η πηγή. 4. οι σπόροι μόλις σπαρθούν και τα φυτά μόλις φυτευτούν.

Συστατικά του οικοδομήματος είναι όλα τα κινητά που χρησιμοποιήθηκαν για την ανέγερσή του ή συναρμόστηκαν σ' αυτό».

(24) Άρ. 949 Α.Κ.: «Όπου στο νόμο ή σε δικαιοπραξία γίνεται διάκριση ανάμεσα στην ακίνητη περιουσία ενός προσώπου, ως σύνολο, και στην κινητή περιουσία του, στα ακίνητα περιλαμβάνεται και η επικαρπία ακινήτου, καθώς και οι πραγματικές δουλείες πάνω σε ακίνητα, ενώ στα κινητά περιλαμβάνονται και όλες οι απαιτήσεις».

(25) Σπυριδάκης Ι., Εμπράγματο δίκαιο..., ό.π.π., σελ. 133-134.

μπορεί να λαγχάνει χρηματικής αποτίμησης, έστω και αν εκ του νόμου έχει εξαιρεθεί από τις συναλλαγές.

### **γ) Η Έννοια της Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου**

Ως ακίνητη περιουσία του Δημοσίου, σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτιθέμενα, θεωρούνται όλα τα ακίνητα της ελληνικής επικράτειας, που ανήκουν είτε στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, είτε σε επιχείρηση ή οργανισμό υπό δημόσιο έλεγχο, είτε σε νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ελεγχόμενο από την Πολιτεία. Υπό αρνητική οπτική, δημόσιο ακίνητο είναι εκείνο που δεν ανήκει σε κάποιον ιδιώτη. Προς χάριν ευκολίας, όταν μνημονεύεται ότι ένα ακίνητο ανήκει στο κράτος, θεωρείται ότι ανήκει σε ένα από τα παραπάνω όργανα. Επίσης, είναι πιθανόν το κράτος να κατέχει ακίνητα και εκτός της επικράτειας αυτού. Το νομικό καθεστώς των ακινήτων αυτών υπόκειται στο διεθνές δίκαιο και σε επιμέρους συμβάσεις μεταξύ των κρατών και δεν θα αποτελέσει αντικείμενο της παρούσας έρευνας.

### **Γ. Ο Διαχωρισμός της Δημόσιας Διοίκησης και του Δημόσιου Τομέα**

1. Η δημόσια διοίκηση δεν ταυτίζεται με το δημόσιο τομέα. Εμφανίζεται με πολλές μορφές, π.χ. ως όργανο επιβολής των κανόνων δικαίου ή φορέας σύνταξης κανονιστικών πράξεων. Η σπουδαιότερη λειτουργία της έγκειται στο ότι έχει υπό τη διαχείρισή της τη δημόσια δύναμη και την ισχύ, πολιτική και νομική, να εφαρμόζει τις αποφάσεις της με μέσα νόμιμου καταναγκασμού (26). Συνδέεται πάντα με κάποιο δημόσιο νομικό πρόσωπο, συμπεριλαμβανομένου και του ίδιου του κράτους (27). Είναι σύνηθες το φαινόμενο ένα όργανο της δημόσιας διοίκησης, πέραν της άσκησης δημόσιας εξουσίας, της «περιοριστικής» δηλαδή αρμοδιότητάς του, να διαθέτει «παροχικές» ή «ρυθμιστικές» αρμοδιότητες ή να δρα ως «συναλλασσόμενο» με κανόνες ιδιωτικού δικαίου (28). Ιδιάζουσα περίπτωση δημοσίου διοικητικού οργάνου αποτελούν οι «ανεξάρτητες αρχές» (29). Χαρακτηριστικό γνώρισμα όλων των υπηρεσιών του Δημοσίου είναι η προάσπιση του γενικού συμφέροντος (30). Η αρχή

(26) Παπαρηγορίου Βλ., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Έκδοση 4<sup>η</sup>, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 140-141.

(27) Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γλ., Φλογαϊτης Σπ., Διοικητικό Δίκαιο, Έκδοση 2<sup>η</sup>, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2010, σελ. 84.

(28) Τσάτσος Δ. Θ., Συνταγματικό δίκαιο, Έκδοση 2<sup>η</sup>, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 1994, σελ. 377 επ.

(29) Παπαρηγορίου Βλ., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό.π.π., σελ. 153.

του δημόσιου συμφέροντος αφορά στο συμφέρον του συνόλου της πολιτείας και κατ' επέκταση του λαού, διαφέρει δε τόσο από το ίδιο συμφέρον της υπηρεσίας, όσο και από εκείνο του Δημοσίου (31). Η δημόσια διοίκηση φροντίζει για το κοινωνικό σύνολο και το συμφέρον του και χρησιμοποιεί τον εξαναγκασμό, σε αντίθεση με την ιδιωτική που ενδιαφέρεται για το ατομικό συμφέρον (με εξαίρεση τα φιλανθρωπικά σωματεία και τα ιδρύματα κοινωφελών, ηθικών και κοινωνικών σκοπών) και χρησιμοποιεί τη συνδιαλλαγή (32). Ο δημόσιος τομέας διέπεται και από την αρχή της νομιμότητας, που την αναγκάζει να «υποτάσσεται στο νόμο» (33) και να προλαμβάνονται τυχόν αυθαιρεσίες της.

Για να αποδοθεί ο χαρακτηρισμός ως «δημόσια» σε μία υπηρεσία προϋπόθεση αποτελεί η βούληση του νομοθέτη, ενώ αυτόματα συνεπάγονται η άσκηση δημόσιας εξουσίας και η εξυπηρέτηση δημόσιας ανάγκης από αυτήν. Κύρια χαρακτηριστικά μίας υπηρεσίας του Δημοσίου είναι τα εξής: α) ιδρύεται, καταργείται ή παραχωρείται σε ιδιώτη με νόμο, β) προσαρμόζεται με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, γ) ο σκοπός της προσδιορίζει τις έννομες συνέπειες από τη λειτουργία της και δ) διακρίνεται από λειτουργική συνέχεια (34). Προκειμένου να βελτιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητα της διοίκησης, έχει διαχωριστεί σε οργανωτικές μονάδες. Αυτές είναι: α) τα όργανα (μονοπρόσωπα ή συλλογικά) του κράτους, β) οι Αρχές (μονοπρόσωπες ή συλλογικές) του κράτους ή των Ν.Π.Δ.Δ., γ) οι δημόσιες υπηρεσίες, δ) τα Ν.Π.Δ.Δ. και ε) οι δημόσιες επιχειρήσεις (35). Οι τρόποι να διοικηθεί μία δημόσια υπηρεσία είναι τρεις: α) άμεσα, δια των οργάνων της Πολιτείας και μέσω κρατικής χρηματοδότησης, β) δια της καθ' ύλην και κατά τόπον αυτοδιοίκησης και γ) διά της παραχώρησης (ή αναδοχής) σε ιδιώτη (36).

2. Ο προσδιορισμός του δημοσίου τομέα δεν είναι εύκολα διακριτός. Αποτελεί ένα δυναμικό σύνολο των νομικών προσώπων που τον απαρτίζουν και στα οποία εφαρμόζονται κατά περίπτωση ορισμένοι κοινοί κανόνες. Είναι δυναμικό, διότι

---

(30) Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Έκδοση 8<sup>η</sup>, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 132.

(31) Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή-Θεμελιώδεις Έννοιες, Έκδοση 2<sup>η</sup>, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 188.

(32) Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 11.

(33) Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου..., ό.π.π., σελ. 184.

(34) Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 132.

(35) Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 131.

(36) Στασινόπουλος Μ. Δ., Μαθήματα διοικητικού δικαίου, Αθήναι, 1957 (ανατύπωσης 1976), σελ. 170.



ένα νομικό πρόσωπο δύναται να εισέρχεται ή να εξέρχεται στον δημόσιο τομέα, χωρίς απαραίτητα να απωλέσει την ιδιότητά του ως Δημόσιο. Το τελευταίο φανερώνει ότι χαρακτηριστικό του δημόσιου νομικού προσώπου δεν αποτελεί απαραίτητα η ένταξή του στο δημόσιο τομέα (37).

Σύμφωνα με το νομοθετικό ορισμό του δημοσίου τομέα (38), περιλαμβάνονται σε αυτόν όλοι οι κρατικοί φορείς, ανεξαρτήτως αν διέπονται από καθεστώς δημοσίου, ιδιωτικού ή μεικτού δικαίου, ήτοι:

α. Τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες, που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό,

β. Τα κάθε είδους Ν.Π.Δ.Δ., εξαιρουμένων των Χρηματιστηρίων Αξιών, της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Επιτροπής Εποπτείας της Ιδιωτικής Ασφάλισης, είτε αυτά αποτελούν οργανισμούς κατά τόπον, είτε καθ' ύλην αυτοδιοίκησης,

γ. Τις κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς καθώς και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημόσιου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς,

δ. Τις τράπεζες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, είτε στο σύνολό τους είτε κατά πλειοψηφία και

ε. Τις κάθε είδους θυγατρικές εταιρείες των νομικών προσώπων που αναφέρονται στις περιπτώσεις β' και γ', εκτός από τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α..

Ο ορισμός αυτός του δημόσιου τομέα γίνεται με γνώμονα την οικονομοτεχνική σκοπιά και αντιδιαστέλλεται με τον «ιδιωτικό», αποβλέπει δε στην ενοποίηση και το συντονισμό της δημόσιας διοίκησης, τόσο κατά το οργανικό όσο και κατά το λειτουργικό κριτήριο (39).

Υπό ευρεία έννοια, στο Δημόσιο υπάγονται η κεντρική και αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, οι ανεξάρτητες αρχές, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου. Το εν στενή έννοια Δημόσιο περιλαμβάνει την κεντρική και αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση και τα νομικά

---

(37) Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σπ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 143.

(38) Άρ. 1 § 6 του Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ 65/Α/28-31/05/1982) «Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανώτατου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα, καθώς και για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις», όπως τροποποιήθηκε από το άρ. 51 § 1 του Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101/Α/31/07/1990) «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

(39) Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 388-389.

πρόσωπα δημοσίου δικαίου (40). Από δημοσιονομικής σκοπιάς, ο Ν. 3871/2010 περιλαμβάνει στο Δημόσιο τομέα τη Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις. Η Γενική Κυβέρνηση με τη σειρά της περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Ο.Τ.Α. και τους Ο.Κ.Α. (41).

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**

#### ***Διάκριση της δημόσιας και της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου***

##### ***A. Εισαγωγικά Στοιχεία***

Όλη η ακίνητη περιουσία που ανήκει σε υπηρεσία του Δημοσίου, ανεξαρτήτως διαχωρισμού της σε δημόσια και ιδιωτική, αποτελεί δημόσια περιουσία. Άλλωστε, για να λειτουργήσει το κράτος χρειάζεται υλικούς πόρους πάσης φύσεως, χωρίς τους οποίους οι σκοποί του κρατικού μηχανισμού δε θα μπορούσαν να υλοποιηθούν. Πηγές των πόρων αυτών μπορεί να αποτελεί το έδαφος, το υπέδαφος, τα διάφορα οικοσυστήματα, τα αρχαία μνημεία, οι εγκαταστάσεις του Δημοσίου αλλά και κάθε ακίνητο που θα μπορούσε να προσπορίσει χρηματικά οφέλη στο κράτος (42).

Η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί το συνδεδετικό κρίκο μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου. Η πρώτη κατηγορία καθαρά και άμεσα έχει τεθεί στη διάθεσή του, ενώ η δεύτερη έμμεσα, με την επωφελή αξιοποίησή της. Στην κατεύθυνση αυτήν η ολομέλεια του Σ.τ.Ε. στην υπ' αριθ. 238/1995 απόφασή της χαρακτηρίζει ως περιουσία ταγμένη στο δημόσιο σκοπό και την ιδιωτική περιουσία «*με πόρους από αυτήν*» (43). Από την άλλη, το ίδιο το δημόσιο συμφέρον αποτελεί και τη διαχωριστική γραμμή μεταξύ των ιδιωτικών και των δημόσιων αποφάσεων και προσδιορίζει ως προς μεν τις πρώτες τα όριά τους, προκειμένου να αποτραπεί η πλήρης ελευθερία βούλησης με γνώμονα το ταμειακό όφελος, ως προς δε τις τελευταίες το ουσιαστικό τους περιεχόμενο (44).

Η διάκριση, όμως, μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας έχει μεγάλη σημασία εξαιτίας των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της δημόσιας ακίνητης

(40) Σπυρόπουλος Φ., Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006, σελ. 380.

(41) Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Έκδοση 5<sup>η</sup>, εκδ. Σάκκουλα, 2014, σελ. 76.

(42) Καραμανώφ Μ., Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Βιώσιμο Κράτος και δημόσια κτήση, εκδ. Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιώσιμου Αναπτύξεως, 2010, σελ. 109.

(43) Ολομ.Σ.τ.Ε. 283/1995, Αρμ 1995, σελ. 683.

(44) Καραμανώφ Μ., Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων..., ό.π.π., σελ. 137.

περιουσίας, κυρίως όσον αφορά στα εκτός συναλλαγής ακίνητα. Σημαντικές διαφοροποιήσεις παρουσιάζονται και στην αντιμετώπισή τους ως προς την προστασία τους, αλλά και στις δυνατότητες και τον τρόπο αξιοποίησής τους. Η διμερής αυτή διάκριση υποστηρίζεται από τη θεωρία (45), καθώς αντικατοπτρίζει την πραγματική νομική κατάσταση της ακίνητης περιουσίας. Εκείνο που δυσχεραίνει το εγχείρημα της διάκρισης είναι στο πού πρέπει να τεθεί η διαχωριστική γραμμή μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής περιουσίας, ποια, δηλαδή, πρέπει να είναι τα αντικειμενικά κριτήρια που θα την οριοθετούν.

### ***B. Οργανικό και Λειτουργικό Κριτήριο της Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου***

Προκειμένου να γίνει ο διαχωρισμός της δημόσιας ακίνητης περιουσίας από την ιδιωτική, είναι χρήσιμο να προσδιοριστούν τα κριτήρια, σύμφωνα με τα οποία θα κατανεμηθεί η ακίνητη περιουσία. Για το σκοπό αυτόν, η διάκριση της νομικής μορφής της δημόσιας υπηρεσίας που κατέχει το ακίνητο μπορεί να αποτελέσει το κρίσιμο στοιχείο διάκρισης μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας. Αλλά και εάν ο σκοπός τον οποίο υπηρετεί, ο τομέας που δραστηριοποιείται και το αγαθό που παρέχει μία δημόσια υπηρεσία προορίζεται για την κάλυψη αναγκών του κοινωνικού συνόλου μπορεί να αποτελέσει κριτήριο για την ένταξη της περιουσίας της υπηρεσίας αυτής στο δημόσιο δίκαιο (46). Ποιο από τα δύο κριτήρια διαχωρίζει σαφέστερα τη δημόσια από την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου αποτελεί την κύρια διχογνωμία που ταλανίζει τόσο τη θεωρία, όσο και τη νομολογία. Το πρώτο αντιστοιχεί στην οργανική θεωρία, ενώ το δεύτερο στη λειτουργική ή ουσιαστική.

Σύμφωνα με την οργανική θεωρία, δημόσια υπηρεσία θεωρείται κάθε οργανωτικός σχηματισμός του κράτους και των άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, επιδιώκοντας την πραγματοποίηση των σκοπών τους, ασκώντας δημόσια εξουσία. Βασικό στοιχείο της έννοιας αυτής, είναι ότι η οργάνωση κι η λειτουργία των οργανωτικών αυτών σχηματισμών, διέπεται από τους ειδικούς κανόνες του Διοικητικού Δικαίου. Έτσι, στην κατηγορία των υπηρεσιών που έχουν δημόσιο χαρακτήρα ανήκουν τα υπουργεία, οι περιφέρειες, οι νομαρχίες, οι εφορίες, τα πανεπιστήμια, τα κρατικά νοσοκομεία κ.λπ. (47).

---

(45) Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Έκδοση 7<sup>η</sup>, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 647 επ., Γεωργιάδης Α., Εμπράγματο Δίκαιο, Έκδοση 2<sup>η</sup>, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 160.

(46) Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Έκδοση 14<sup>η</sup>, Τόμος Ι, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 16.

(47) Ibidem.

Σύμφωνα με τη λειτουργική θεωρία, δημόσια υπηρεσία αποτελεί η δραστηριότητα των δημοσίων νομικών προσώπων ή και ιδιωτών που δρουν κατά παραχώρηση, με σκοπό την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τους διοικούμενους, προκειμένου να ικανοποιήσουν ορισμένες βασικές τους ανάγκες, όπως καθορίζονται κάθε φορά από την έννομη τάξη (48), με κύριο εκφραστή το νομοθέτη (49). Οι δραστηριότητες αυτές δύνανται να υπάγονται στους κανόνες είτε του ιδιωτικού είτε του δημοσίου δικαίου και να ανήκουν αποκλειστικά ή εν μέρει στο κράτος (50).

Τίθεται, συνεπώς, το ζήτημα ποιο από τα δύο κριτήρια θα υιοθετηθεί, ώστε να προσδιοριστεί η έννοια της δημόσιας περιουσίας. Οι απόψεις διίστανται στη θεωρία, καθώς υποστηρίζονται και οι δύο εκδοχές. Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της λειτουργικής θεωρίας, η έμφαση πρέπει να δοθεί στο σκοπό που εξυπηρετεί η κάθε υπηρεσία, χωρίς να έχει σημασία αν αποτελεί υπηρεσία του Δημοσίου ή ιδιώτη υπό παραχώρηση, εστιάζοντας στην τελολογική ερμηνεία της δημόσιας υπηρεσίας (51). Άλλωστε, δεν πρέπει να εξαρτάται από το φορέα κυριότητας η ένταξη ή όχι ενός πράγματος στη δημόσια περιουσία (52).

Από την άλλη πλευρά, οι οπαδοί της οργανικής θεωρίας εστιάζουν στο υποκείμενο της κυριότητας του πράγματος, ανεξαρτήτως επιδιωκόμενου σκοπού. Για παράδειγμα, ένα περιουσιακό αντικείμενο που ανήκει σε Ν.Π.Ι.Δ., δεν δύναται να αποτελέσει δημόσιο περιουσιακό στοιχείο, ακόμη και αν εξυπηρετεί δημόσιο σκοπό ή έχει παραχωρηθεί σε δημόσια υπηρεσία προς εξυπηρέτηση των αναγκών της (53).

Η σύγχρονη εποχή χαρακτηρίζεται από πολύπλοκη πραγματικότητα, στην οποία δραστηριοποιούνται μεικτά σχήματα που δυσχεραίνουν την απόλυτη ταύτιση των δεδομένων με τη μία ή την άλλη πλευρά. Πάντως, η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων καταδεικνύει την επιλογή του οργανικού κριτηρίου. Δέχεται, δηλαδή, ότι η κυριότητα ενός ακινήτου από το νομικό πρόσωπο του κράτους, Ο.Τ.Α. ή δημόσιο νομικό πρόσωπο, αποτελεί προϋπόθεση ώστε το ακίνητο να ενταχθεί στη δημόσια κτήση. Επιπλέον, αν το ακίνητο εξυπηρετεί δημόσιο σκοπό ή είναι

---

(48) Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 20.

(49) Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σπ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 36.

(50) Στασινόπουλος Μ., Τα κοινόχρηστα και τα δημόσια πράγματα κατά τον Αστικόν Κώδικα, εκδ. Ι. Ν. Ζαχαρόπουλου, 1950, σελ. 42.

(51) Ibidem.

(52) Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 650.

(53) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 189.

προορισμένο για κοινή χρήση, αποτελεί τεκμήριο ότι υπάγεται στην κυριότητα του Δημοσίου (54).

### ***Γ. Χαρακτηριστικά της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας***

Η ακίνητη περιουσία του Δημοσίου αποβλέπει άμεσα ή έμμεσα στην εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου. Ως εκ τούτου, διαφέρει από την κοινή ακίνητη ιδιοκτησία και χρήζει μεγαλύτερης προσοχής και προστασίας. Για το λόγο αυτόν, ο νομοθέτης θεσπίζει διαχρονικά κανόνες δικαίου, που κινούνται στο πλαίσιο αυτό. Διαφορές, όμως, παρουσιάζονται και μεταξύ των ακινήτων του Δημοσίου. Η προνομιακή αντιμετώπιση των ακινήτων του Δημοσίου που παρέχουν άμεσο κοινωνικό όφελος με οποιονδήποτε τρόπο, προσδίδει στα ακίνητα αυτά ορισμένα χαρακτηριστικά, τα οποία δεν παρουσιάζονται στα ιδιωτικής χρήσης ακίνητα που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο. Βέβαια, σε ορισμένες περιπτώσεις τα προνόμια αυτά υποχωρούν, αλλά η ιδιότητα του ακινήτου ως δημόσιο και η κοινωφελής χρήση του δεν απόλλεται, αλλά απλώς περιορίζεται. Τα χαρακτηριστικά της δημόσιας ακίνητης περιουσίας αναλύονται ως εξής:

#### ***α) Ανεπίδεκτη Ιδιωτικών Εμπράγματων Δικαιωμάτων***

Η δημόσια ακίνητη περιουσία ανήκει στο κράτος και μόνον αυτό. Εμπράγματα δικαιώματα από ιδιώτη κατ' αρχήν δεν επιτρέπονται. Η προστασία της κοινής χρήσης και της εξυπηρέτησης δημοσιολογικού σκοπού αποτελεί στοιχείο της ίδιας της φύσης, το ανεμπόδιστο της οποίας πρέπει να εξασφαλίζεται. Στην αντίθετη πλευρά, η απολυτότητα του δικαιώματος της κυριότητας του ιδιωτικού δικαίου δεν συνάδει με την ιδιότητα του κοινόχρηστου ακινήτου, καθώς αποτελούν έννοιες αλληλοσυγκρουόμενες (55). Ιδιαίτερα δικαιώματα μπορούν να αποκτηθούν επί των ακινήτων της δημόσιας περιουσίας, υπό τις ειδικές προϋποθέσεις του νόμου, χωρίς να αλλοιώνεται το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους. Ο αποδέκτης των δικαιωμάτων αυτών σε καμία περίπτωση δεν δύναται να καταστεί κύριος ή κάτοχος τους και δεν προστατεύεται από τις αγωγές της νομής, γιατί δεν είναι δυνατή η απόκτηση δικαιώματος νομής ή οιονεί νομής επί ακινήτων κοινής χρήσης (56).

---

(54) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 156, σχετικές αποφάσεις: Ολομ.Σ.τ.Ε. 2913/1968, Σ.τ.Ε. 2696/1980, Σ.τ.Ε. 742/1983.

(55) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.- Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, Τόμος πέμπτος: Εμπράγματο δίκαιο, εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα, 1996, σελ. 102.

(56) ΕπΛευκ 64/1999, ΑρχΝ 2000, σελ. 707.

### **β) Μη Υποκείμενη σε Χρησικτησία και Παραγραφή**

Τα ακίνητα του Δημοσίου που είναι προορισμένα να εξυπηρετούν το κοινωνικό σύνολο και χαρακτηρίζονται ως εκτός συναλλαγής, έχουν το προνόμιο να μην υπόκεινται σε χρησικτησία. Το άρθρο 1054 Α.Κ. ορίζει: «Ανεπίδεκτα χρησικτησίας, τακτικής ή έκτακτης, είναι τα εκτός συναλλαγής πράγματα» (57). Σε αντίθεση με την ανωτέρω διάταξη, θεσπίστηκε ο Ν. 3127/2003 (58), που ουσιαστικά επιτρέπει τη χρησικτησία κατά των δημόσιων κτημάτων. Το άρ. 4 του προαναφερόμενου νόμου προβλέπει: «1. Σε ακίνητο που βρίσκεται μέσα σε σχέδιο πόλεως ή μέσα σε οικισμό που προϋφίσταται του έτους 1923 ή μέσα σε οικισμό κάτω των 2.000 κατοίκων, που έχει οριοθετηθεί, ο νομέας του θεωρείται κύριος έναντι του Δημοσίου εφόσον α) νέμεται, μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, αδιατάρακτος για δέκα (10) έτη το ακίνητο, με νόμιμο τίτλο από επαχθή αιτία, υπέρ του ιδίου ή του δικαιοπαρόχου του, που έχει καταρτισθεί και μεταγραφεί μετά την 23-2-1945, εκτός εάν κατά τη κτήση της νομής βρισκόταν σε κακή πίστη, ή β) νέμεται μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, το ακίνητο αδιαταράκτως για χρονικό διάστημα τριάντα ετών, εκτός εάν κατά τη κτήση της νομής βρισκόταν σε κακή πίστη. Στο χρόνο νομής που ορίζεται στις περιπτώσεις α' και β' προσμετράται και ο χρόνος νομής των δικαιοπαρόχων που διανύθηκε με τις ίδιες προϋποθέσεις. Σε κακή πίστη βρίσκεται ο νομέας, εφόσον δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 1042 του Α.Κ..

2. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται για ακίνητο εμβαδού μέχρι 2.000 τ.μ.. Για ενιαίο ακίνητο εμβαδού μεγαλύτερου των 2.000 τ.μ. οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται μόνο εφόσον στο ακίνητο υφίσταται κατά την 31-12-2002 κτίσμα που καλύπτει ποσοστό τουλάχιστον τριάντα τοις εκατό (30%) του ισχύοντος συντελεστή δόμησης στην περιοχή».

Το ζητούμενο είναι αν δύναται να εφαρμοστεί η ανωτέρω διάταξη στα κοινής χρήσης ακίνητα. Ο Άρειος Πάγος αποφάνθηκε ότι η διάταξη αυτή δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής επί ακινήτων της δημόσιας περιουσίας του Δημοσίου ή των Ο.Τ.Α., όπως είναι τα κοινόχρηστα, διότι αυτά ως εκτός συναλλαγής πράγματα είναι ανεπίδεκτα τακτικής ή έκτακτης χρησικτησίας, ερμηνεύοντας τις ανωτέρω διατάξεις σε συνδυασμό με τα άρθρα 966, 968 και 1054 του Α.Κ. (59). Για να εφαρμοσθεί το ανωτέρω άρθρο προϋπόθεση αποτελεί το εν λόγω ακίνητο να υπάγεται στην ιδιωτική

(57) ΕφΚρητ. 234/1997, ΑρχΝομ., σελ. 56 επ..

(58) Ν. 3127/2003 (ΦΕΚ 67/Α/19/03/2003) «Τροποποίηση και συμπλήρωση των Νόμων 2308/1995 και 2664/1998 για την κτηματογράφηση και το εθνικό κτηματολόγιο και άλλες διατάξεις».

(59) Α.Π. 75/1987, ΝοΒ 37, σελ. 84-85.

περιουσία του Δημοσίου ή του δήμου (60). Επιπροσθέτως, κατ' εξαίρεση αναγνωρίζεται η χρησικτησία επί κοινοχρήστων, εφόσον ασκήθηκαν εξ αμνημονεύτου χρόνου αποκλειστικά ιδιωτικά δικαιώματα και ο ιδιώτης νέμεται το ακίνητο καλόπιστα (61).

Αξίζει να σημειωθούν δύο νομοθετικές παρεμβάσεις που επιχείρησαν να ρυθμίσουν το ζήτημα της χρησικτησίας επί ακινήτων του Δημοσίου, οι οποίες κρίθηκαν ορθώς αντισυνταγματικές. Με το άρ. 5 του Ν. 3147/2003 (62) προβλέφθηκε δωρεάν παραχώρηση δημόσιων εποικιστικών εκτάσεων σε πρόσωπα που τις κατείχαν αυθαίρετα επί δεκαετία και τις καλλιεργούσαν. Η διάταξη αυτή κρίθηκε ως αντίθετη με τις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου και της ισότητας των πολιτών έναντι του νόμου προς το Σύνταγμα, καθώς δεν τέθηκαν όροι που να διασφαλίζουν την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (63). Την ίδια θέση είχε λάβει η ολομέλεια του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου στην υπ' αριθ. 1782/2009 απόφασή της, με την οποία κρίθηκαν, με την ίδια αιτιολογία, αντίθετες προς Σύνταγμα οι διατάξεις του άρθρου 28 του Ν. 1080/1980 (64), που προέβλεπαν την παραχώρηση χωρίς δημοπρασία καλλιεργούμενων και δενδροφυτεμένων δημοτικών και κοινοτικών εκτάσεων σε πρόσωπα που τις είχαν καταλάβει αυθαίρετα.

### **γ) Μη Υποκείμενη σε Αναγκαστική Απαλλοτρίωση**

Η αναγκαστική απαλλοτρίωση δεν αφορά στα δημόσια ακίνητα. Ο σκοπός της απαλλοτρίωσης, που είναι το γενικό συμφέρον, θα μπορούσε να ταυτιστεί με τον αντίστοιχο σκοπό του δημόσιου ακινήτου. Ο λόγος που τα ακίνητα εκτός συναλλαγής είναι αναπαλλοτρίωτα, όμως, δεν πηγάζει από τη χρήση τους. Ο Α.Κ. αποτελεί ένα μη αυξημένης ισχύος νομοθετικό κείμενο, το οποίο με μεταγενέστερο νόμο μπορεί να μεταβληθεί. Γι' αυτό πρέπει να ανατρέξουμε στις συνταγματικές ρυθμίσεις. Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας στο άρ. 17 αναφέρεται σε ατομικά δικαιώματα, δηλαδή στην ιδιωτική περιουσία και όχι στη κοινή σε όλους κτήση. Δεν νοείται το κράτος να προστατεύει την περιουσία του από τον ίδιο του τον

---

(60) Α.Π. 723/2014 και Α.Π. 1271/2011.

(61) Α.Π. 572/1957, ΝοΒ 7-8, σελ. 305-306.

(62) Ν. 3147/2003 (ΦΕΚ 135/Α/05/06/2003) «Ρύθμιση αγροτικής γης, επίλυση ζητημάτων αποκατασταθέντων και αποκαθιστάμενων κτηνοτρόφων και άλλες διατάξεις». Το άρ. 5 καταργήθηκε με το άρ. 7 § 1 του Ν. 4061/2012.

(63) Σ.τ.Ε. 142/2012, Ολομ.Σ.τ.Ε. 521/2014, Αρμ 2014, σελ. 1026.

(64) Ν. 1080/1980 (ΦΕΚ 246/Α/22/10/1980) «Περί τροποποίησης και συμπλήρωσης διατάξεων τινών της περί των προσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων».

εαυτό. Συνεπώς, ούτε η προστασία της ιδιοκτησίας, ούτε, περαιτέρω, η αναγκαστική απαλλοτρίωση αφορούν στη δημόσια περιουσία (65), καθώς δεν δύναται να αποτελέσει αντικείμενο ιδιωτικής περιουσίας.

Διαφορετική αντιμετώπιση υπάρχει όταν τα ακίνητα που εξυπηρετούσαν την κοινή χρήση «αποκαθιερωθούν», δηλαδή χάσουν την ιδιότητα του «κοινής χρήσης» ακινήτου. Σε αυτήν την περίπτωση είναι δυνατή η αναγκαστική απαλλοτρίωση, διότι έχουν πλέον περάσει στη σφαίρα της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και, ως εκ τούτου, υπόκεινται στις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου (66). Γίνεται, επιπλέον, δεκτό ότι το κράτος μπορεί να αποκτήσει ένα ακίνητο που ανήκει σε Ν.Π.Δ.Δ. χωρίς αναγκαστική απαλλοτρίωση, αρκεί να του αποδόσει τις δαπάνες που έχει το τελευταίο καταβάλει (67).

#### **δ) Αναπαλλοτρίωτη και Μη Υποκείμενη Ιδιωτικών Συναλλαγών**

Απαλλοτρίωση νοείται η μεταβίβαση κυριότητας περιουσιακών στοιχείων. Ως απόρροια της απαγόρευσης υπαγωγής σε εμπράγματα δικαιώματα, η δημόσια περιουσία δεν μπορεί, περαιτέρω, να καταστεί αντικείμενο ιδιωτικών συναλλαγών. Η εξουσία διάθεσης του δημόσιου ακινήτου εξαλείφεται ή περιορίζεται. Τα κοινόχρηστα ακίνητα τίθενται εκτός συναλλαγής για όσο διάστημα διαρκεί η ιδιότητά τους αυτή. Κατά συνέπεια, κάθε δικαιοπραξία με το ακίνητο αυτό είναι άκυρη, σύμφωνα με το άρθρο 174 Α.Κ. (68). Άλλωστε, λόγω του αναπαλλοτρίωτου της δημόσιας κτήσης, δεν νοείται πάνω στα δημόσια ακίνητα σύσταση υποθήκης.

Η κυριότητα των ακινήτων δημόσιας κτήσης δε δύναται να μεταβιβαστεί σε ιδιώτη, δυνάμει του άρ. 966 Α.Κ., αλλά και συναγόμενο από τη φύση των ακινήτων αυτών (69). Επιτρεπτή απαλλοτρίωση αποτελεί η μεταβίβαση των περιουσιακών στοιχείων ενός δημοσίου νομικού προσώπου σε ένα άλλο, στο οποίο έχει ανατεθεί η εκπλήρωση του δημοσίου σκοπού που τα στοιχεία αυτά εξυπηρετούν. Στην περίπτωση αυτήν, τα δημόσια ακίνητα αποτελούν παρακολουθήματα του σκοπού τους. Τυχόν κατάργηση δημοσίου νομικού προσώπου επιφέρει συνακόλουθη διά νόμου καθολική διαδοχή των περιουσιακών του στοιχείων, που συντελείται χωρίς

(65) Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 723-724, ΕφΚρητ. 212/1973, ΝοΒ 22, σελ. 75-76.

(66) Σ.τ.Ε. 4430/2011, Σ.τ.Ε. 3475/2002.

(67) Στασινόπουλος Δ. Μ., Αναγκαστική Απαλλοτρίωσις επί κοινόχρηστων και δημόσιων κτημάτων υπαγόμενων εις τα άρθρα 966-971 του Αστικού Κώδικος, ΕΔΔΔ 14/1970, σελ. 229.

(68) Άρ. 174 Α.Κ.: «Δικαιοπραξία απαγορευμένη: Δικαιοπραξία που αντιβαίνει σε απαγορευτική διάταξη του νόμου, αν δεν συνάγεται κάτι άλλο, είναι άκυρη».

(69) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.-Σταθόπουλο Μ., ό.π.π., σελ. 103.



άλλη διατύπωση ή προϋπόθεση εγκυρότητας και δεν πρόκειται για μεταβίβαση κατ' άρ. 1033 επ. Α.Κ. ή κληρονομική διαδοχή (70).

*ε) Ακατάσχετη*

Το άρθρο 4 § 1 του Ν. 3068/2002 (71) προβλέπει ότι επιτρέπεται η αναγκαστική εκτέλεση τελεσίδικων καταψηφιστικών αποφάσεων για να ικανοποιηθεί χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α., αλλά με κατάσχεση αποκλειστικά και μόνο της ιδιωτικής περιουσίας αυτών. Η κατάσχεση απαιτήσεων που πηγάζουν από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου ή απαιτήσεων, χρηματικού ή μη, ακινήτου, το οποίο έχει ταχθεί για την άμεση εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού δεν επιτρέπεται. Ο νομοθέτης έχει καταστήσει ως εκτός συναλλαγής ακίνητα του Δημοσίου, προκειμένου να διευκολύνεται το κράτος στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, αλλά και ως απόρροια του δικαιώματος της προσωπικότητας.

Η αποστέρηση της χρήσης αυτών θα διατάρασσε την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών του κράτους και θα προσέβαλλε τα άτομα που πλέον δεν θα είχαν πρόσβαση στην κοινή χρήση (72). Ακατάσχετα ακίνητα της δημόσιας περιουσίας συνιστούν ενδεικτικά, πέραν των κοινής χρήσης κτημάτων (πχ αιγιαλός, λίμνη κ.λπ.) τα κτήρια και οι εγκαταστάσεις ιδιοκτησίας Ο.Τ.Α. που στεγάζουν δημοτικές υπηρεσίες (73), διότι οι υπηρεσίες αυτές χρειάζονται στέγη, προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι πολίτες, αλλά και τα γυμναστήρια που έχουν παραχωρηθεί κατά χρήση σε αθλητικά σωματεία για τη διεξαγωγή αγώνων (74). Από την άλλη, εάν το ακίνητο δεν έχει ακόμη ενταχθεί στο δημόσιο σκοπό, αν και προορίζεται να τον υπηρετήσει και λόγω αυτού είχε αγοραστεί, η αποστέρησή του δεν διαταράσσει την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών ενός δημόσιου φορέα και δεν μπορεί να θεωρηθεί ακατάσχετο (75).

---

(70) ΜΠρΛευκ. 383/2003.

(71) Ν. 3068/2002 (ΦΕΚ 274/Α/14/11/2002) «Συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του Συμβούλου Επικρατείας και άλλες διατάξεις».

(72) Σταματόπουλος Σ., Το αντικείμενο της αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος του ελληνικού Δημοσίου, ΧρΙΔ Α/2001, σελ. 108 επ..

(73) Σταμάτης Κ., Αναγκαστική εκτέλεση αποφάσεως κατά του Δημοσίου, Ο.Τ.Α. και Ν.Π., ΝοΒ 51, σελ. 7.

(74) Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 112/2006.

(75) Τσούγκος Αι., Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σελ. 762.

### **στ) Διοίκηση μόνον από Φορείς του Δημοσίου**

Η διοίκηση της δημόσιας περιουσίας διέπεται από τις γενικές, αλλά και από ειδικές διατάξεις, οι οποίες είναι εναρμονισμένες με το σκοπό του ακινήτου. Ως διοίκηση δημόσιας περιουσίας εννοείται η διαχείριση των σχετιζόμενων με αυτήν υποθέσεων είτε με υλικές πράξεις π.χ. φύλαξη ή συντήρηση, καλλιέργεια, κατεδάφιση κτηρίου, είτε με νομικές ενέργειες, π.χ. σύναψη δικαιοπραξίας, δικαστική προστασία περιουσίας κ.λπ.. Κατά κανόνα, η διαχείριση των ιδιόχρηστων ακινήτων ανατίθεται στον εκάστοτε φορέα της δημόσιας υπηρεσίας στην εξυπηρέτηση της οποίας είναι προορισμένο το ακίνητο, ενώ των κοινοχρήστων στην υπηρεσία που ανήκουν κατά κυριότητα (76). Δεν αποκλείεται, όμως, ο νομοθέτης να αναθέσει αρμοδιότητες διοίκησης και διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας σε Ν.Π.Ι.Δ.. Ανεξαρτήτως νομικής υφής, τα όργανα που τη διαχειρίζονται μπορούν να αντλούν όλες τις νόμιμες και συνήθεις συνέπειες από το δικαίωμα κυριότητας, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αναιρείται η κοινή χρήση ή ο δημοσιολογικός σκοπός (77). Είναι δυνατόν οι ίδιες υπηρεσίες να διαχειρίζονται ταυτόχρονα και την ιδιωτική περιουσία ενός κρατικού φορέα (78).

Η ευχέρεια του νομοθέτη ή της κανονιστικής δρώσας διοίκησης να αναθέσει σε Ν.Π.Ι.Δ. τη διαχείριση της περιουσίας βρίσκεται σε έξαρση στις μέρες μας, όπου με την ίδρυση δημόσιων επιχειρήσεων ή οργανισμών επιδιώκεται η επωφελέστερη αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας. Έτσι, με τους Ν. 2636/1998 (79) και 2837/2000 (80) ανατέθηκε η διαχείριση κοινόχρηστων χώρων, όπως αιγιαλού και παραλίας, που ανήκουν κατά κυριότητα στον Ε.Ο.Τ., στην ανώνυμη εταιρεία ΕΤ.Α. Α.Ε. (νυν ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε.). Η εν λόγω ευχέρεια έγκειται στο ότι το Σύνταγμα δεν επιβάλλει τη νομική μορφή της υπηρεσίας που θα διαχειρίζεται τη δημόσια περιουσία.

Η εξέλιξη αυτή προκάλεσε τον εύλογο προβληματισμό ως προς το κατά πόσο είναι επιτρεπτή η ανάθεση τέτοιας σημασίας αρμοδιοτήτων σε μία Α.Ε.. Άλλωστε, η διαχείριση κοινόχρηστων πραγμάτων, όπως ο αιγιαλός και η παραλία, ως ανήκουσα στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας είναι δυνατή μόνο με την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης και όχι με την κατάρτιση σύμβασης. Το Σ.τ.Ε. έκρινε συμβατή με το Σύνταγμα τόσο την ανάθεση σε Ν.Π.Ι.Δ. της διαχείρισης των τουριστικών μονάδων των οργανωμένων ακτών, όσο και την άσκηση της διαχείρισης αυτής κατά

(76) Α.Π. 293/2014, ΔΕΕ 2014, σελ. 272.

(77) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.-Σταθόπουλο Μ., ό.π.π., σελ. 156.

(78) Βελεγράκης Μ, Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 315.

(79) Ν. 2636/1998 (ΦΕΚ 198/Α/27/08/1998) «Σύσταση εταιριών για την οργάνωση καλλιτεχνικών εκδηλώσεων και για τη διαχείριση της περιουσίας του Ε.Ο.Τ., σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Τουρισμού και τροποποιήσεις της νομοθεσίας για τον τουρισμό».

(80) Ν. 2837/2000 (ΦΕΚ 178/Α/03/08/2000) «Ρύθμιση θεμάτων ανταγωνισμού ρυθμιστικής αρχής ενέργειας τουρισμού και άλλες διατάξεις».

τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και κατά τρόπο επικερδή για το κράτος, υπό την προϋπόθεση ότι εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και τηρούνται οι δημοσίου δικαίου δεσμεύσεις που απορρέουν από το χαρακτήρα του αιγιαλού και της παραλίας ως κοινοχρήστων δημοσίων πραγμάτων, αλλά και από το χαρακτήρα των ακτών ως ευπαθών οικοσυστημάτων δεκτικών ήπιας διαχείρισης (81).

Η απόφαση αυτή δεν είναι ευρέως αποδεκτή, καθώς υποστηρίζεται με ισχυρά επιχειρήματα και η αντίθετη άποψη. Η διαχείριση της δημόσιας περιουσίας από ιδιωτική εταιρεία ενέχει τον κίνδυνο της παράβλεψης του δημοσίου συμφέροντος, προς υλοποίηση των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου, που έχουν ως κορωνίδα των κριτηρίων τους το μέγιστο δυνατό οικονομικό όφελος. Ένα δημόσιο αγαθό δεν πρέπει να αξιολογείται με γνώμονα το ταμειακό συμφέρον. Οι πτυχές των αρχών που πρέπει να διέπουν τα δημόσια ακίνητα δεν πρέπει να περιορίζονται με την αποτίμηση τους σε χρήμα. Προέχει η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος όπως εξειδικεύεται με τους επί μέρους δημοσίους σκοπούς και εκείνο είναι που πρέπει να καθορίζει τα όρια της μεταστροφής της δημόσιας δράσης σε ιδιωτική (82).

Σε κάθε περίπτωση, κάθε πράξη της ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. που αφορά σε παραχώρηση δικαιωμάτων σε κοινόχρηστους χώρους συνιστά πράξη άσκησης δημόσιας εξουσίας προκειμένου να επιτευχθεί ο δημόσιος σκοπός της τουριστικής ανάπτυξης της χώρας, για την εκπλήρωση του οποίου έχουν διατεθεί οι εν λόγω κοινόχρηστοι χώροι και δεν δύναται να χαρακτηριστεί πράξη διαχείρισης ιδιωτικής περιουσίας. Σύμφωνα με την απόφαση 891/2008 της ολομέλειας του Σ.τ.Ε.: *«η εταιρεία αυτή, κατά την παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων, τα οποία περιλαμβάνονται στη δημόσια περιουσία του Ε.Ο.Τ. και των οποίων η διαχείριση έχει ήδη περιέλθει σε αυτή, ασκεί δημόσια εξουσία και αποτελεί, κατά τούτο, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, είναι δε αδιάφορο το γεγονός ότι η εν λόγω δράση αποτελεί μέρος της επιχειρηματικής της δραστηριότητας και αποβλέπει και σε επίτευξη κέρδους. Συνεπώς, οι σχετικώς εκδιδόμενες πράξεις της εν λόγω εταιρείας, είτε αναφέρονται αποκλειστικά σε κοινόχρηστα πράγματα είτε περιλαμβάνουν και μη κοινόχρηστα, συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις»*. Οι σχετικές πράξεις διαχείρισης και, ειδικότερα, παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων, είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, υπαγόμενες, άνευ ετέρου, στον ακυρωτικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου, προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε προσπάθεια εκποίησης ή καταπάτησης ή παραχώρησης δημόσιας περιουσίας, κατά παράβαση των κανόνων που τη διέπουν και του δημοσίου συμφέροντος.

Με την υπ' αριθ. 1016/2008 το Σ.τ.Ε. κράτησε την ίδια στάση στην

---

(81) Σ.τ.Ε. 2793/2012, Αρμ 2013, σελ. 351.

(82) Καραμανάφ Μ., Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων..., ό.π.π., σελ. 137.

περίπτωση της εταιρείας «Οργανισμός Λιμένα Θεσσαλονίκης Α.Ε.». Η Ο.Λ.Θ. Α.Ε. έχει αναλάβει, κατόπιν σχετικής πρόβλεψης του άρθρου 17 του Ν. 2892/2001 και δυνάμει της από 27/06/2001 συναφθείσας σύμβασης, κατά παραχώρηση τη χρήση και εκμετάλλευση των γηπέδων, κτηρίων και άλλων εγκαταστάσεων της χερσαίας λιμενικής ζώνης του Λιμένα Θεσσαλονίκης. Το Σ.τ.Ε. έκρινε ότι είναι θεμιτή η διαχείριση της έχουσας κοινόχρηστο χαρακτήρα χερσαίας ζώνης λιμένα από Ν.Π.Ι.Δ., όπως εν προκειμένω η ανώνυμη εταιρεία Ο.Λ.Θ. Α.Ε., η οποία, κατά την έκδοση πράξεων διαχείρισης, ενεργεί ως δημόσιο όργανο που αποβλέπει στην εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενου στην εύρυθμη διεξαγωγή των θαλασσιών συγκοινωνιών και μεταφορών και στην εν γένει εξυπηρέτηση του εμπορίου. Είναι δε αδιάφορο το γεγονός ότι η εν λόγω δράση αποτελεί μέρος της επιχειρηματικής της δραστηριότητας και αποβλέπει και σε επίτευξη κέρδους.

#### **ζ) *Ανεπίδεκτη Εκμετάλλευσης***

Τα δημόσια ακίνητα κατ' αρχήν δεν επιδέχονται εμπορικής εκμετάλλευσης. Ο σκοπός τους δεν είναι η προσπόριση οικονομικού οφέλους αλλά η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος για το οποίο έχουν αφιερωθεί και της κοινής χρήσης. Η αξίωση οικονομικής εκμετάλλευσης είναι ασυμβίβαστη με τον κοινόχρηστο χαρακτήρα (83). Βέβαια, οι εξαιρέσεις δεν λείπουν, όπως διαφαίνεται στις αποφάσεις του Σ.τ.Ε. που προαναφέρθηκαν στο στοιχείο (στ) για τη διοίκηση των δημοσίων ακινήτων από φορείς του Δημοσίου. Με τη χορήγηση ειδικών αδειών εκμετάλλευσης σε ιδιώτες, το Δημόσιο προσπαθεί να επιτύχει οικονομικό όφελος, περιορίζοντας ταυτόχρονα το δικαίωμα κοινής χρήσης και ελευθερίας κίνησης των πολιτών, χωρίς, όμως, να το εξαλείφει. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι παραχωρήσεις ειδικών αδειών για χρήση πεζόδρομων και πλατειών. Πέραν αυτών, η διοίκηση δύναται να καρπωθεί τα έσοδα από συλλογή προϊόντων που προέρχονται από το κοινόχρηστο ακίνητο (π.χ. συλλογή καρπών από δέντρα που βρίσκονται σε αυτό).

---

(83) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.-Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ – Κατ' άρθρο ερμηνεία, ό.π.π., σελ. 107.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ**

### **Το Δικαίωμα της Κυριότητας επί της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας**

#### **A. Η Συνταγματική Προστασία της Ιδιοκτησίας**

Το άρ. 17 § 1 (84) του Συντάγματος αποτελεί την καθοριστική διάταξη προστασίας της ιδιοκτησίας και της περιουσίας γενικότερα. Αρχικά, η συνταγματική αυτή προστασία αφορούσε στα εμπράγματα περιουσιακά δικαιώματα και δεν κάλυπτε τα ενοχικά (85), όπως φανέρωνε και η νομολογία (86). Ωστόσο, παρατηρείται προσαρμογή της νομολογίας των δύο μεγάλων δικαστηρίων (87) προς εναρμόνιση με το Διεθνές Δίκαιο. Σύμφωνα με το τελευταίο, η προστασία της περιουσίας ρυθμίζεται στο άρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. (88). Η έννοιά της είναι ανεξάρτητη από την επίσημη έννοια που προσδίδεται από τα κράτη (89), υποδεικνύοντας την τάση ενιαίας ρύθμισης αυτής σε διεθνικό επίπεδο. Η ερμηνεία που δίνεται είναι ευρεία, χωρίς να περιορίζεται στην κυριότητα υλικών ή άυλων αγαθών, αλλά αφορά και στα έσοδα και τις απαιτήσεις, για τις οποίες υπάρχει τουλάχιστον μία «εύλογη» ή «θεμιτή» προσδοκία (90), προστατεύοντας με αυτόν τον τρόπο και τα ενοχικά δικαιώματα.

Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας μπορεί να διακριθεί σε καθ' ύλην και λειτουργική. Το καθ' ύλην περιεχόμενο της ιδιοκτησίας περιλαμβάνει τις κατ' είδος ιδιοκτησιακές μορφές (εμπράγματα και ενοχικές) και χαρακτηρίζεται από

---

(84) Άρ. 17 § 1 του Συντάγματος: «1. Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος».

(85) Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά δικαιώματα Τόμος Β', Έκδοση 2η, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σελ. 1025.

(86) Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις: Ολομ.Σ.τ.Ε. 1094/87, Σ.τ.Ε. 2705/91(Δ' τμ.) και Α.Π. 444/1969.

(87) Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις: Α.Π. 86/1998 και Ολομ.Σ.τ.Ε. 542/1999.

(88) Ε.Σ.Δ.Α.: «Άρθρον 1. -Προστασία της ιδιοκτησίας. Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός κράτους όπως θέση εν ισχύ νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων». Κυρώθηκε με το Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256/Α/20-09-1974) «Περί κυρώσεως της εν Ρώμη την 4<sup>η</sup> Νοεμβρίου 1950 υπογραφείσης συμβάσεως «διά την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών» ως και του πρόσθετου εις αυτήν Πρωτοκόλλου των Παρισίων της 20<sup>ης</sup> Μαρτίου 1952».

(89) Ε.Δ.Δ.Α. Yuriy Lobanov κατά Ρωσίας, 15578/03.

(90) Ε.Δ.Δ.Α. Van der Musselle κατά Βελγίου, 8919/80, Pressos Compania Naviera S.A. κ.ά. κατά Βελγίου, 17849/1991, Ουζούνης κατά Ελλάδος, 49144/1999.

μεταβλητότητα. Το λειτουργικό περιεχόμενο συνίσταται στο εξουσιαστικό στοιχείο της περιουσίας και χαρακτηρίζεται από ελαστικότητα και όχι μεταβλητότητα (91).

Επιπροσθέτως, στο άρ. 18 § 1 και 2 του Συντ. δίδεται η εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίζει τα ζητήματα σχετικά με «...την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου» και «...την ιδιοκτησία, την εκμετάλλευση και διαχείριση των λιμνοθαλασσών και των μεγάλων λιμνών, καθώς και τα σχετικά με τη διάθεση γενικά των εκτάσεων που προκύπτουν από αποξήρανσή τους».

### ***B. Η Φύση του Δικαιώματος της Κυριότητας επί της Δημόσιας Περιουσίας***

Ένα ακόμη αμφιλεγόμενο ζήτημα στον τομέα της νομικής φύσης της δημόσιας περιουσίας αποτελεί το κατά πόσον η συνταγματική διάταξη για την προστασία της ιδιοκτησίας επεκτείνεται στην ιδιωτική και τη δημόσια περιουσία του Δημοσίου. Παρά το γεγονός ότι η ακίνητη περιουσία του Δημοσίου υπάγεται στην εξουσία της διοίκησης, το είδος της έννομης σχέσης που τη συνδέει δεν είναι σαφές. Ακόμη και οι αποφάσεις από τα δύο μεγάλα δικαστήρια της χώρας όσον αφορά στο συγκεκριμένο ζήτημα δεν συμπλέουν.

Έχουν αναπτυχθεί διάφορες θεωρίες, σύμφωνα με τις οποίες η συνταγματική προστασία του άρ. 17 δεν μπορεί (και δεν επιτρέπεται) να περιλαμβάνει τη δημόσια ιδιοκτησία. Σύμφωνα με την πρώτη και πιο διαδεδομένη, την υποκειμενική θεωρία, το προστατευτικό δικαίωμα του ατόμου όσον αφορά στις ατομικές ελευθερίες στρέφεται απέναντι στο κράτος. Συνεπώς, το κράτος δε μπορεί να είναι ταυτόχρονα φορέας δημόσιας εξουσίας και υποκείμενο συνταγματικού δικαιώματος. Άλλωστε, το κράτος έχει διαφορετικούς τρόπους προστασίας από τα ίδια του τα όργανα, όπως ο ιεραρχικός έλεγχος και η διοικητική εποπτεία (92), ενώ στο κομμάτι της διαχείρισής της η ελευθερία κάρπωσης και διάθεσης είναι ανύπαρκτη ή περιορισμένη, σε αντίθεση με το απόλυτο δικαίωμα της κυριότητας του αστικού δικαίου. Κατ' αρχήν, λοιπόν, η ακίνητη περιουσία του Δημοσίου δεν απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας (93), με την επιφύλαξη των περιπτώσεων που «η δράση δημόσιων

(91) Κασιμάτης Γ., Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνσις αυτής, ΕΔΔΔ 1970, σελ. 208.

(92) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 281.

(93) Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γλ., Φλογαίτης Σπ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 358-359. Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα, Διοικήσεις-Διαχειρίσεις-Διάθεσις-Εκποίησις-Προστασία, εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα, 1980, σελ. 415 επ..

νομικών προσώπων αποτελεί εκδήλωση της συνταγματικά προστατευόμενης ελευθερίας των φυσικών προσώπων» (94).

Σύμφωνα με την αντικειμενική θεωρία, η ακίνητη περιουσία του Δημοσίου δεν έχει περιουσιακό χαρακτήρα, αλλά αποτελεί μέσο άσκησης δημόσιας εξουσίας. Αυτό συνεπάγεται ότι δεν μπορεί να υπόκειται σε κυριότητα, αλλά ακόμη και αν αποκτήσει περιουσιακό χαρακτήρα, το εμπράγματο δικαίωμα της κυριότητας θα αναχθεί σε διοικητικής φύσεως σχέση, ως «διοικητική κυριότητα» (95). Η σχέση του Δημοσίου με τη δημόσια κτήση αποτελεί ένα ιδιότυπο *sui generis* καθεστώς (96), από το οποίο απορρέουν αρμοδιότητες και όχι περιουσιακά δικαιώματα. Εκείνο που στην ουσία δεν αναγνωρίζεται από τους υποστηρικτές της θεωρίας αυτής είναι ότι η σχέση Δημοσίου και δημόσιας κτήσης είναι σχέση κυριότητας. Σε κάθε περίπτωση, η διάταξη του Συντ. δεν τυγχάνει εφαρμογής.

Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται ότι το κράτος δύναται, υπό προϋποθέσεις, να εμπίπτει στα υποκείμενα συνταγματικής προστασίας της περιουσίας του, καθώς αντικείμενο αυτής είναι η ιδιοκτησία όχι μόνον ως δικαίωμα, αλλά και ως θεσμός (97). Για να τεκμηριωθεί αυτή η θέση, δίνεται έμφαση στον προορισμό της δημόσιας ακίνητης περιουσίας προς εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού και θεμελιώνεται με την επίκληση άλλων άρθρων του Συντ., όπως στο άρ. 1 § 2 για τη λαϊκή κυριαρχία, στο άρ. 4 § 1 και 5 για την αρχή της ισότητας γενικά και στα δημόσια βάρη ειδικότερα, στο άρ. 25 § 1 για την εγγυητική λειτουργία του κράτους όσον αφορά στην προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων και στο άρ. 106 § 2, που αφορά στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της εθνικής οικονομίας από την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία (98). Προς επίρρωση της ανωτέρω θέσης, γίνεται επίκληση στο γεγονός ότι από το δίκαιο καμία εναλλακτική μορφή κυριότητας πέραν της αστικής δεν αναγνωρίζεται (99). Άρα τεκμαίρεται ότι

---

(94) Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σπ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 359.

(95) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 274.

(96) Στασινόπουλος Δ. Μ., Αναγκαστική Απαλλοτριώσις..., ό.π.π., σελ. 227.

(97) Κασιμάτης Γ., Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνση αυτής, ΕΔΔΔ, 1974, σελ. 209-210, Τσάτσος Θ., Η αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου, των δήμων και των κοινοτήτων σε Μελέται Συνταγματικού Δικαίου, 1957, σελ. 215 επ..

(98) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 274.

(99) Κυριακόπουλος Η., Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον-Γενικόν Μέρος, Τόμος Γ', Έκδοση 4η, 1962, σελ. 376-377, Μπαλής Γ. Α., Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, Έκδοση 8η, εκδ. Σάκκουλας, 1961, σελ. 535, Παπαστερίου Δ., Εμπράγματο Δίκαιο, Τόμος Ι: Εμπράγματη σχέση-Πράγμα-Κατοχή-Νομή, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 63.

προστατεύεται από τη συνταγματική διάταξη ως ατομική ιδιοκτησία ό,τι αποτελεί κυριότητα.

### *Γ. Η Θέση της Νομολογίας*

Όπως προαναφέρθηκε, η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων διχάζεται ως προς τη φύση της σχέσης της διοίκησης με την δημόσια και ιδιωτική ακίνητη περιουσία της, αλλά και ως προς το ποιο κριτήριο θα επιλεγεί ώστε να καθοριστεί η δικαιοδοσία των αντίστοιχων δικαστηρίων. Η επιλογή του οργανικού κριτηρίου απλουστεύει τα πράγματα, καθώς αρκείται στο να διερευνήσει αν η συγκεκριμένη πράξη προέρχεται από διοικητικό όργανο, ενώ ταυτόχρονα περιορίζεται η αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων. Από την άλλη, το λειτουργικό κριτήριο απαιτεί σημαντικές αξιολογήσεις, καθώς ερευνάται η άσκηση εκδήλωσης ή όχι κυριαρχικής βούλησης, με τη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων να επεκτείνεται σε κάθε δράση με στοιχεία κυριαρχικής βούλησης (100).

Ο Α.Π. με την υπ' αριθ. 168/1967 (101) απόφασή του, έκρινε αντισυνταγματική ως προς το άρ. 17 του Συντάγματος τη διάταξη του άρ. 23 § 4 του Π.Δ. 25/28 Νοεμβρίου 1929, που όριζε ότι κάθε κατηγορίας οδοί ιδιοκτησίας του Δημοσίου μπορούν να παραχωρούνται δωρεάν. Τονίζεται ότι οι οδοί αποτελούν κοινόχρηστα ακίνητα, υπαγόμενα στη δημόσια περιουσία του εκάστοτε κρατικού φορέα. Επίσης, με την υπ' αριθ. 1/1982 (102) απόφαση, το ίδιο δικαστήριο σε ολομέλεια έκρινε ως προστατευόμενη από το Σύνταγμα την ιδιωτική περιουσία του Οργανισμού Διοικήσεως και Διαχειρίσεως της Εκκλησιαστικής περιουσίας. Στην υπ' αριθ. 1487/1985 (103) απόφαση, με αφορμή την απαλλοτρίωση πλατείας, ο Α.Π. διαχωρίζει την δημόσια από την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, εκ των οποίων η δεύτερη προστατεύεται συνταγματικά γι' αυτό και είναι δεκτική απαλλοτρίωσης με τους όρους που το Σύνταγμα ορίζει, ενώ η πρώτη όχι.

Σε αντίθεση με τις ανωτέρω αποφάσεις, με τις Α.Π. 590/1981 (104) και 262/1987 (105) αποφάσεις, έκρινε ότι οι δημοτικοί δρόμοι ανήκουν κατά κυριότητα στον οικείο δήμο, που θεμελιώνει στο δικαίωμα της κυριότητας εμπράγματα αγωγή

(100) Σκουρής Β., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Έκδοση 2η, εκδ. Σάκκουλα, 1996, σελ. 159.

(101) Α.Π. (Ποιν) 168/1967, ΝοΒ 15, σελ. 884-885.

(102) Α.Π. 1/1982, ΝοΒ 30, σελ. 1240-1241.

(103) Α.Π. 1487/1985, ΝοΒ 34, σελ. 1238 επ..

(104) Α.Π. 590/1981, ΝοΒ 30, σελ. 225 επ..

(105) Α.Π. 262/1987, ΝοΒ 36, σελ. 23 επ..



σύμφωνα με τις διατάξεις για την προστασία της κυριότητας του Α.Κ., κατά εκείνου που προσβάλλει την κοινοχρησία. Τέλος, η απόφαση του Α.Π. υπ' αριθ. 572/2001 χαρακτηρίζει την κυριότητα του Δημοσίου ως εμπράγματο δικαίωμα κατά γενική αρχή. Διαφαίνεται, λοιπόν, μία μεταστροφή της νομολογίας του Α.Π. προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης της αστικού δικαίου κυριότητας στα ακίνητα του Δημοσίου.

Το Σ.τ.Ε. ήδη από το 1929 φαίνεται να απορρίπτει την ύπαρξη αστικού δικαίου κυριότητας επί της δημόσιας ακίνητης περιουσίας. Με την υπ' αριθ. 41/1929, η ολομέλεια του δικαστηρίου απέρριψε την αίτηση ακύρωσης που άσκησε η Μονή Βατοπεδίου, για το λόγο ότι ο τότε Υπουργός Γεωργίας αρνήθηκε να υπογράψει σύμβαση παραχώρησης κατοχής της λιμνοθάλασσας Βιστωνίδας, όπως προέβλεπε το Ν.Δ. της 8<sup>ης</sup> Απριλίου 1924. Συγκεκριμένα, θεώρησε ότι η λιμνοθάλασσα, ως ανήκουσα στη δημόσια περιουσία, δεν υπάγεται στο αστικό δίκαιο ώστε να επηρεάζεται από τυχόν παρεχόμενο αντάλλαγμα, αλλά στο διοικητικό δίκαιο, που είναι ταγμένο στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος και ό,τι αυτό υπαγορεύει (106). Επίσης, με την υπ' αριθ. 3453/1985 απόφαση, η ολομέλεια έκρινε ότι «ο αιγιαλός είναι πράγμα κοινής χρήσεως, ανεπίδεκτο ιδιωτικής χρήσεως» (107).

Επί της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, η νομολογία του Σ.τ.Ε. παρουσιάζει μεταστροφή. Αρχικά, δεν αναγνωριζόταν η ύπαρξη αστικού δικαίου κυριότητάς του. Σύμφωνα με την απόφαση της ολομέλειας υπ' αριθ. 211/1929, ακόμη και αν οι πράξεις διαχείρισης της ιδιωτικής περιουσίας επιφέρουν αστικού δικαίου συμβάσεις, η αμφισβήτηση αυτών υπάγεται στην αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων. Στη συνέχεια, με τις αποφάσεις 3734 και 3740/1987 (108) φαίνεται να γίνεται αποδεκτή η ύπαρξη κυριότητας αστικού δικαίου στα ιδιωτικής φύσης ακίνητα του Δημοσίου.

Το Α.Ε.Δ., με την υπ' αριθ. 12/1992 απόφασή του λαμβάνει θέση επί του διλήμματος, επικυρώνοντας την ύπαρξη του εμπράγματος δικαιώματος κυριότητας και, κατά συνέπεια, την αστική της φύση, επί της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου. Σύμφωνα με την απόφαση αυτήν, «δεν επιδρά στη φύση της (διοικητικής) πράξεως

---

(106) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 241.

(107) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 245.

(108) Σ.τ.Ε. 3734-3740/1987, ΝοΒ 38, σελ. 741 επ..

το γεγονός ότι μετά την έκδοσή της το Δημόσιο θα χρησιμοποιήσει τις πιο πάνω εκτάσεις για δημόσιο σκοπό» (109).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, διαφαίνεται μία γενικότερη τάση στη νομολογία να αναγνωρίζει την αστικού δικαίου κυριότητα στη δημόσια ακίνητη περιουσία. Η προσέγγιση αυτή πρέπει να προβληματίσει, δεδομένης και της γενικότερης τάσης ιδιωτικοποίησης «των πάντων». Επιπλέον, η επικράτηση του οργανικού κριτηρίου, ενώ αρχικά ήταν εμφανής, στην πορεία μετριάστηκε και εμπλουτίστηκε ορθά και με λειτουργικό περιεχόμενο (110). Σε κάθε περίπτωση, η δημόσια ακίνητη περιουσία πρέπει να προστατεύεται λόγω της κοινωνικής της χρησιμότητας και των αντικτύπων που αυτή επιφέρει στο κοινωνικό σύνολο, διότι εξυπηρετεί κάτι υπέρτερο από την κοινή αστική περιουσία και αυτό πρέπει να εξακολουθήσει να εξυπηρετεί.

---

(109) Α.Ε.Δ. 12/1992, ΕλλΔνη 34, σελ. 297 επ..

(110) Σκουρής Β., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 163.

**ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ**  
**Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**

***Ο Κατά τον Αστικό Κώδικα Διαχωρισμός της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας***

***A. Εισαγωγικά***

Στην ακίνητη περιουσία του Δημοσίου, με την ευρεία έννοια, περιλαμβάνονται όσα ακίνητα εξυπηρετούν, άμεσα ή έμμεσα, τη δημόσια διοίκηση, είτε διά της χρήσης τους είτε προς εκπλήρωση των σκοπών της (111). Περαιτέρω διακρίνεται, όπως είδαμε, σε ακίνητα που εξυπηρετούν άμεσα το δημόσιο συμφέρον μέσω της κοινής χρήσης ή της υλοποίησης δημοσιολογικού σκοπού, τα οποία αποτελούν την δημόσια περιουσία και έμμεσα μέσω της κάρπωσης και διάθεσης αυτών με οικονομικά οφέλη, τα οποία αποτελούν την ιδιωτική περιουσία.

Ο βασικός διαχωρισμός της δημόσιας ακίνητης περιουσίας γίνεται από τον Αστικό Κώδικα και συγκεκριμένα από το άρ. 966 Α.Κ. (112) με τίτλο: «*Πράγματα εκτός συναλλαγής*» (res extra commercium), τα οποία κατηγοριοποιούνται ως κοινά σε όλους, κοινόχρηστα και προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημόσιων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών. Επιπλέον, ο νομοθέτης εξειδικεύει περαιτέρω με το άρ. 967 Α.Κ. (113) τα κοινόχρηστα πράγματα, απαριθμώντας τα ενδεικτικά. Περαιτέρω, επιχειρείται ένας διαχωρισμός των «κοινών σε όλους» πραγμάτων από τις άλλες δύο κατηγορίες, καθώς, από νομικής άποψης, αποτελούν μία ιδιαίτερος ιδιάζουσας μορφής πράγματα.

Τέλος, τα ακίνητα εκτός συναλλαγής διαφέρουν από εκείνα της απαγορευμένης συναλλαγής. Τα τελευταία αποτελούν ακίνητα που με νομοθετική ρύθμιση απαγορεύονται ή περιορίζεται η δυνατότητα άσκησης εμπράγματων συναλλαγών, αλλά δεν καθίστανται ανεπίδεκτα ιδιωτικών δικαιωμάτων (114). Τα

---

(111) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 347.

(112) Άρ. 966 Α.Κ.: «Πράγματα εκτός συναλλαγής: Πράγματα εκτός συναλλαγής είναι τα κοινά σε όλους, τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημόσιων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών».

(113) Άρ. 967 Α.Κ.: «Κοινόχρηστα: Πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και ανένα ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους».

(114) Γεωργιάδης Α., Εμπράγματο Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 148, Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.- Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, ό.π.π., σελ. 96.

αρχαιολογικά μνημεία αποτελούν ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της κατηγορίας αυτής (115).

### ***B. Τα Κοινά σε Όλους Πράγματα***

Πριν τεθεί σε ισχύ ο Α.Κ., «κοινά τοις πάσι» και, φυσικά, εκτός συναλλαγής πράγματα θεωρούνταν ο αέρας, η θάλασσα, ο αιγιαλός και το τρεχούμενο νερό. Μετά τον Α.Κ., τα δύο τελευταία αναφέρονται ως κοινόχρηστα στο άρ. 967 Α.Κ., συνεπώς ως «κοινά σε όλους» παρέμειναν ο ατμοσφαιρικός αέρας και η θάλασσα. Ως ατμοσφαιρικός αέρας νοείται αυτός που βρίσκεται σε ελεύθερη κατάσταση, από τον οποίο εξαιρείται ο κενός χώρος πάνω από το έδαφος που ανήκει στον κύριο του ακινήτου, κατ' άρθρο 1001 Α.Κ. και όχι αυτός που περιορίζεται σε ορισμένο χώρο, διότι τότε κατά πλάσμα δικαίου είναι πράγμα (116). Ως θάλασσα νοείται το ανοιχτό μέρος της και λαμβάνεται υπόψη ως ολόκληρη, εκτός από εκείνο που καταλαμβάνεται από την αιγιαλίτιδα ζώνη. Σαν στοιχεία κρατικής κυριαρχίας, τα «κοινά σε όλους» πράγματα δε θα μπορούσαν να θεωρηθούν όχι μόνον ακίνητα, αλλά ούτε πράγματα, ωστόσο τους αποδίδεται η ιδιότητα του πράγματος κατά νομικό πλάσμα (117). Άλλωστε, εκ της φύσεώς τους, τα κοινά τοις πάσι πράγματα δεν είναι δεκτικά συναλλαγής, καθώς δεν υπάρχει δυνατότητα φυσικής εξουσίασής τους, αλλά αποτελούν μία ιδιόμορφη κατηγορία (118).

Τα «κοινά σε όλους» πράγματα συνδέονται με την διοίκηση με κυριαρχικής φύσης σχέση και όχι με το δικαίωμα της κυριότητας. Σε ατομικό επίπεδο, αποτελούν αγαθά αναγκαία για την υγιεινή διαβίωση και στοιχεία του ζωτικού χώρου του ανθρώπου (119). Σύμφωνα με τα ανωτέρω, η προστασία πάνω σε αυτά βασίζεται στο ευρύτερο δικαίωμα της προσωπικότητας (άρ. 2 § 1 και 5 § 1 Συντ. και άρ. 57, 59, 914, 932 Α.Κ.) και όχι στην προστασία εμπράγματος δικαιώματος (120).

Απώλεια της ιδιότητας του «κοινού τοις πάσι» πράγματος δεν νοείται και αυτό διότι, για να απωλεσθεί η συγκεκριμένη ιδιότητα θα πρέπει να υπάρξει

---

(115) Ν. 3028/2002 (ΦΕΚ 153/Α/28/06/2002) «Για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς».

(116) Παπαστερίου Δ., Εμπράγματο Δίκαιο..., ό.π.π., σελ. 205.

(117) Καράκωστας Ιωάν. Κ., Περιβάλλον & δίκαιο: δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, Έκδοση 3η, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 274.

(118) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 347.

(119) Παπαγρηγορίου Β. Ι., Πολεοδομία..., ό.π.π., σελ. 132.

(120) Γεωργιάδης Α., Εμπράγματο Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 149.

μεταβολή στο καθεστώς της κυριότητας αυτού. Όμως, μη δυνάμενα να γίνουν αντικείμενο συναλλαγής εκ της φύσεώς τους, συνεπάγεται ότι εσαεί θα παραμείνει η ιδιότητα της κοινοκτημοσύνης, γεγονός που είναι επιθυμητό, διότι διασφαλίζει το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της προσωπικότητας. Άλλωστε, αυτό αποδεικνύει και η μη συμπερίληψή τους στο άρ. 971 Α.Κ., που αναφέρεται στον τρόπο απώλειας της ιδιότητας πράγματος εκτός συναλλαγής.

### ***Γ. Διάκριση των Εκτός Συναλλαγής Ακινήτων – Καθιέρωση και Αποκαθιέρωση***

Πέραν των «κοινών σε όλους» πραγμάτων, που δεν αποτελούν καν πράγματα (121), ο Α.Κ. διακρίνει δύο ακόμη κατηγορίες πραγμάτων και, κατ' επέκταση, ακινήτων: τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημοσιολογικών γενικά σκοπών. Σε αντίθεση με τα «κοινά σε όλους», κατ' αρχήν όλα τα ακίνητα, ανεξαρτήτως του κυρίου τους, είναι δεκτικά εμπράγματων σχέσεων και δύνανται να αποτελέσουν αντικείμενο ιδιωτικής συναλλαγής, εφ' όσον υπάρχει η δυνατότητα φυσικής εξουσίασης. Συνεπώς, η αιτία της «νομικής ανικανότητας» που δύναται να βαραίνει κάποιο ακίνητο μπορεί να είναι η κοινοκτημοσύνη, το δημόσιο συμφέρον ή η εξυπηρέτηση θρησκευτικών ή άλλων δημοσιολογικών σκοπών (122).

Προκειμένου να αποκτήσει ένα ακίνητο την ιδιότητα του εκτός συναλλαγής πράγματος, απαιτείται η λεγόμενη «καθιέρωση». Ο καθορισμός ενός ακινήτου ως δημόσιο είναι κατά λογική ανάγκη νομικό θέμα, είτε είναι φυσικό (π.χ. λίμνη) είτε ανθρώπινο δημιούργημα (π.χ. οδός). Και στις δύο περιπτώσεις απαιτείται ο «χαρακτηρισμός» του με νομοθετική ρύθμιση ή με διοικητική πράξη ερειζόμενη στο νόμο, που αποτελεί το πρώτο στάδιο της «καθιέρωσης». Ειδικά για την τεχνητή δημόσια περιουσία, απαιτείται και η διάθεσή του στην κοινή χρήση ή το δημόσιο σκοπό (123), ως δεύτερο στάδιο αυτής. Υποστηρίζεται και η άποψη ότι ορισμένα ακίνητα από τη φύση τους αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα, ώστε ο σχετικός «χαρακτηρισμός» να περιττεύει (124).

Καθιέρωση μπορεί να προέλθει και με ιδιωτική βούληση του ιδιοκτήτη του ακινήτου (125), υπό την προϋπόθεση της τήρησης του τύπου που ενδέχεται να

(121) Μπαλής Γ. Α., Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, ό.π.π., σελ. 475 και 527.

(122) Γεωργιάδης Α., Εμπράγματο Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 148.

(123) Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 671.

(124) Λασκαρίδης Εμ. σε Γεωργιάδη Α, Σύντομη Ερμηνεία του Αστικού Κώδικα, Τόμος II Άρθρα 947-2035, εκδ. Δίκαιο και Οικονομία Π.Ν.Σάκκουλας, 2013, σελ. 46.

(125) Α.Π. 190/1993, ΝοΒ 42, σελ. 654 επ..

προβλέπεται, όπως με νομότυπη δικαιοπραξία (διαθήκη ή δωρεά υπό τρόπο) ή με παραίτηση από την κυριότητα, περιβεβλημένη με συμβολαιογραφικό τύπο και μεταγραφή (126). Και εδώ υφίσταται η αντίθετη άποψη, ότι η ιδιωτική βούληση μόνη, ως τρόπος «καθιέρωσης» του κοινόχρηστου πράγματος δεν αρκεί. Η εκδήλωση της ιδιωτικής βούλησης αποδεικνύει την απαραίτητη συναίνεση για τη μετατροπή ακινήτου σε κοινόχρηστο. Απαιτείται να ακολουθήσει και μονομερής κρατική πράξη, ρητή ή σιωπηρή (127). Η νομολογία δείχνει να τάσσεται υπέρ της πρώτης άποψης (128). Επιπροσθέτως, ένα ακίνητο μπορεί να καταστεί «res extra commercium», εφόσον έχει αφεθεί στην κοινή χρήση αρκετό καιρό, ώστε κατά την αντίληψη της παρούσας γενεάς να θεωρείται ως τέτοιο (129).

Μετά την προσχώρησή του στην κατηγορία αυτήν, το ακίνητο υπόκειται πλήρως στην εξουσίαση του κράτους. Κατά κανόνα, τα εν λόγω ακίνητα αποτελούν κομμάτι της υπό στενή έννοια δημόσιας περιουσίας, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν δύναται να αποκτηθούν πάνω σε αυτά ιδιωτικά δικαιώματα, όμοια με εκείνα που παρουσιάζονται στην ιδιωτική περιουσία του (130).

Η απώλεια της ιδιότητας του εκτός συναλλαγής ακινήτου επέρχεται, σύμφωνα με το άρ. 971 Α.Κ. (131), εφόσον αυτό έπαυε να είναι κοινόχρηστο ή να εξυπηρετεί δημοσιολογικούς σκοπούς. Οι λόγοι της απώλειας μπορεί να είναι φυσικοί ή νομικοί. Για παράδειγμα, η καταστροφή του ακινήτου (π.χ. αποξήρανση ποταμού) συνεπάγεται και την κατάργησή του ως δημόσιο ακίνητο. Επιπλέον, αν ο λόγος απώλειας είναι νομικός, η απώλεια επέρχεται με την «αποκαθιέρωση», ήτοι με «αποχαρακτηρισμό» με νόμο ή με διοικητική πράξη του ιδιαίτερου νομικού καθεστώτος που διέπει ένα ακίνητο και με την συνακόλουθη «αποδιάθεση» από την κοινή χρήση (132). Κατά συνέπεια, η κυριότητα επανέρχεται στην πρότερη κατάσταση, υπό τους όρους της τήρησης της βούλησης του δωρητή ή διαθέτη, σύμφωνα με το άρ. 109 του Συντ., εάν το ακίνητο άνηκε σε ιδιώτη. Εάν ανήκει στο

---

(126) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 354 επ., Λασκαρίδης Εμ. σε Γεωργιάδη Α, Σύνομη Ερμηνεία του Αστικού Κώδικα, ό.π.π., σελ. 46.

(127) Δαγτόγλου Π., ό.π.π., σελ. 673-674.

(128) Εφ.Αθ. 9407/1987, Ολομ.Σ.τ.Ε. 1279/1948.

(129) Ενδεικτικά αναφέρεται: Α.Π. 1151/2010.

(130) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 354.

(131) Άρ. 971 Α.Κ.: «Τα πράγματα εκτός συναλλαγής αποβάλλουν την ιδιότητά τους αυτή από τότε που έπαυε ο προορισμός τους για την κοινή χρήση ή για δημόσιο, δημοτικό, κοινοτικό ή θρησκευτικό σκοπό».

(132) Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 675.

Δημόσιο, μετά την άρση του κοινόχρηστου χαρακτήρα, το ακίνητο περιέρχεται στην ιδιωτική του κτήση.

Περιορισμοί στην «αποκαθέρωση» έχουν αποφασιστεί με δικαστικές αποφάσεις, δυνάμει του άρ. 24 § 1 εδ. (α) και (β) και § 2 του Συντάγματος (133), που καθιερώνουν τις αρχές του «περιβαλλοντικού κεκτημένου» και της ειδικότερης μορφής αρχή του «πολεοδομικού κεκτημένου». Σύμφωνα με τις αρχές αυτές, μεταβολές σε νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με το περιβάλλον δεν επιτρέπονται, αν δεν διατηρούν τουλάχιστον την υφιστάμενη ισορροπία περιβαλλοντικής προστασίας, ενώ είναι θεμιτές αν κινούνται προς τη βελτίωση των όρων διαβίωσης των πολιτών (134). Αξίζει να σημειωθεί ότι το Σ.τ.Ε. ακολουθεί μία σταθερή μέχρι πρόσφατα νομολογία στο θέμα αυτό (135). Η βελτίωση των όρων διαβίωσης σε μία πόλη και η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αυτής συνεπάγεται ότι μείωση υφιστάμενων κοινόχρηστων χώρων κάθε είδους (πλατείες, άλση κ.λπ.) δεν είναι επιτρεπτή, καθώς αντίκειται στο Σύνταγμα.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ:**

### ***Τα Κοινόχρηστα και Εξυπηρετούντα Δημοσιολογικούς Σκοπούς Κτήματα – Τα Ακίνητα με Ιδιαίτερο Νομικό Καθεστώς***

#### ***A. Τα Κοινόχρηστα Κτήματα του Δημοσίου***

Μία κατηγορία των πραγμάτων εκτός συναλλαγής αποτελούν τα κοινόχρηστα (ή κοινής χρήσης) ακίνητα. Τα εν λόγω ακίνητα διατίθενται προς άμεση διάθεση στο κοινό και χρήση αυτών από αόριστο αριθμό ανθρώπων (136). Χαρακτηριστικό στοιχείο που τα διακρίνει από τα υπόλοιπα αποτελεί το δικαίωμα χρησιμοποίησης των χώρων αυτών σύμφωνα με το σκοπό για τον οποίο προορίζονται από έναν κύκλο ανθρώπων αόριστο και όχι απεριόριστο (π.χ. έναν κύκλο ανθρώπων μπορεί να

---

(133) Άρθρο 24 § 1 (α), (β) και 2: «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», «2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης».

(134) Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία..., ό.π.π., σελ. 192.

(135) Ενδεικτικά αναφέρονται οι αποφάσεις: Σ.τ.Ε. 88/2016, Σ.τ.Ε. 10/1988, Σ.τ.Ε. 534/1993.

(136) Α.Π. 1046/2003, Χρ.Ιδ., Δ/2004, σελ. 45-46.

αποτελούν οι κάτοικοι ενός χωριού) (137). Τα κοινόχρηστα ακίνητα, ιδιαίτερα μέσα σε οικισμούς, αποτελούν προϋπόθεση για τη δημιουργία και την εκδήλωση της κοινωνικότητας του ανθρώπου και παράγοντα της ποιότητας ζωής τους (138).

Με την «καθιέρωση» ενός ακινήτου ως κοινής χρήσης δημιουργείται μία διττή σχέση: αυτή της πολιτείας με το ακίνητο και του ατόμου με αυτό. Η σχέση της πολιτείας με το ακίνητο έγκειται στο ότι υπάγεται στην αρμοδιότητα της πολιτείας η ρύθμιση και η εξασφάλιση της κοινής χρήσης, με το χαρακτήρα άσκησης δημόσιας εξουσίας και όχι ως δημόσιας κυριότητας (139). Υφίσταται, λοιπόν, σχέση δημοσίου δικαίου, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με την οποία η δημόσια διοίκηση έχει εξουσία διαχείρισης του ακινήτου και μπορεί να παρεμβαίνει ποικιλοτρόπως για να εξασφαλίσει την ελεύθερη χρήση του (140).

Το άτομο δύναται να χρησιμοποιεί το ακίνητο κοινής χρήσης δυνάμει του δικαιώματος της προσωπικότητας. Συνδέεται με το ακίνητο με σχέση ιδιωτικού δικαίου, χωρίς να δημιουργείται άμεση εξουσίαση επί αυτού. Το δικαίωμα χρήσης δεν μεταβιβάζεται, δεν παραγράφεται και δεν αποσβέννεται με παραίτηση ή αχρησία για όσο χρόνο διαρκεί η ιδιότητα κοινής χρήσης, ενώ σε περίπτωση παραβίασης, μπορεί να προσφύγει είτε με αγωγή εναντίον ιδιώτη, είτε με αίτηση ακύρωσης εναντίον του Δημοσίου και να ζητήσει την αποκατάσταση της κοινής χρήσης (141).

Τα κοινόχρηστα ακίνητα ανήκουν στο Δημόσιο, εφόσον δεν ανήκουν σε δήμο ή κοινότητα ή ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά (142). Η εξουσίαση αυτή δεν ταυτίζεται με την κυριότητα ιδιωτικού δικαίου, αλλά αποτελεί ένας είδος δημόσιας κτήσης, μία *sui generis* κυριότητα, υπαγόμενης στο διοικητικό δίκαιο (143), όπως αναπτύχθηκε στο προηγούμενο μέρος, χωρίς αυτή η θέση να είναι απόλυτα αποδεκτή. Βέβαια, δεν αποκλείεται να ανήκουν και σε ιδιώτες, αν το προβλέπει ο νόμος (π.χ. σε Ν.Π.Ι.Δ.). Η άσκηση του δικαιώματος της κυριότητας πρέπει να γίνεται αφενός με γνώμονα τη διατήρηση της κοινής χρήσης και την κατά το δυνατόν

---

(137) Παπαρηγορίου Β., Πολεοδομία..., ό.π.π.,σελ. 131.

(138) Παπαρηγορίου Β., Πολεοδομία..., ό.π.π., σελ. 130.

(139) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 357.

(140) Παπαρηγορίου Β., Πολεοδομία..., ό.π.π., σελ. 133.

(141) Μπαλής Γ. Α., Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, ό.π.π., σελ. 535-536 και Γεωργιάδης Α., Εμπράγατο Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 153-154.

(142) Αρ. 968 Α.Κ.: «Τα κοινόχρηστα πράγματα, εφόσον δεν ανήκουν σε δήμο ή κοινότητα, ή ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, ανήκουν στο δημόσιο».

(143) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 357-358.



διευκόλυνση αυτής και αφετέρου την προσεκτική και λελογισμένη χρήση τους, ώστε να αποφεύγονται αλλοιώσεις και ανεπανόρθωτες βλάβες (144). Σε περίπτωση σύγκρουσης της χρήσης, η διοίκηση δύναται και υποχρεούται να προβεί σε ρύθμιση σύμμετρης χρήσης, προκειμένου να προστατευτεί και το προς χρήση ακίνητο και η ιδιότητα της κοινής χρήσης, αλλά και το δικαίωμα της προσωπικότητας. Στην περίπτωση αυτή, δίδεται στη διοίκηση η εξουσία περιορισμού του δικαιώματος της χρήσης (145).

### ***B. Οι Κατηγορίες Κοινόχρηστων Ακινήτων***

Στο άρ. 967 Α.Κ. γίνεται μία ενδεικτική απαρίθμηση των πραγμάτων κοινής χρήσης. Αναφέρονται, λοιπόν, ως κοινής χρήσης πράγματα τα ύδατα, οι οδοί, οι πλατείες, οι αιγιαλοί, τα λιμάνια, οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους. Περαιτέρω, κοινόχρηστα πράγματα θεωρούνται και τα πεζοδρόμια, οι σιδηροδρομικές γραμμές, οι κήποι και τα άλση, η παραλία, οι ακτές, οι ζώνες λιμένος, τα μνημεία και οι αρχαιολογικού ενδιαφέροντος χώροι, τα δάση και εν γένει οι δασικές εκτάσεις, οι κηρυχθείσες ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους περιοχές. Είναι χαρακτηριστικό ότι ως κοινόχρηστα πράγματα αναφέρονται μόνον ακίνητα, διότι η φύση της κοινής χρήσης μόνο για ακίνητα είναι νοητή (146). Άλλωστε, ακόμη και στην απαρίθμηση του άρ. 967 Α.Κ. μόνο σε ακίνητα γίνεται αναφορά.

Τα κοινόχρηστα ακίνητα διακρίνονται σε τρεις ευρείες κατηγορίες: α) την ποτάμια κτήση, που περιλαμβάνει τα κοινόχρηστα ύδατα, β) την θαλάσσια κτήση, στην οποία ανήκουν ο αιγιαλός, η παραλία, οι ακτές, τα λιμάνια και οι όρμοι και γ) τη χερσαία δημόσια κτήση, που αποτελείται από τις οδούς και τις πλατείες. Στην τελευταία αυτή κατηγορία μπορεί να προστεθεί η δασική κτήση, δηλαδή τα δάση, τα άλση και οι κοινόχρηστοι κήποι.

#### **α) Η Ποτάμια Κτήση (Τα ύδατα, οι ποταμοί, οι λίμνες, τα ιαματικά ύδατα)**

1. Ως ύδατα χαρακτηρίζονται μόνον τα ελευθέρως και αενάως ρέοντα, που σχηματίζουν ποτάμι στην επιφάνεια του εδάφους, συμπεριλαμβανομένης και της

---

(144) Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία..., ό.π.π., σελ. 138.

(145) Μπαλής Γ. Α., Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, ό.π.π., σελ. 536.

(146) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α. - Σταθόπουλο Μ., ό.π.π., σελ. 112.

κοίτης αυτών, διότι δεν νοείται ροή ύδατος χωρίς αυτήν (147). Αυτό αποτελεί και το νομικό ορισμό του ποταμού, του οποίου τα ύδατα έχουν ελεύθερη και συνεχή ροή, χωρίς να είναι όμβριο, χείμαρρος ή αποτέλεσμα τεχνικού έργου, τα οποία δεν αποτελούν κοινόχρηστο πράγμα. Ενώ οι ποταμοί ανεξαρτήτως μεγέθους ανήκουν στο Δημόσιο ή στο δήμο, στην επικράτεια του οποίου πηγάζουν και ρέουν, οι όχθες και τα παραποτάμια κτήματά τους δεν αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο. Συγκεκριμένα, οι όχθες και τα παραποτάμια κτήματα των μη πλεύσιμων ποταμών υπάγονται στο ιδιωτικό δίκαιο και ανήκουν στους εκάστοτε κυρίους τους, ενώ των πλεύσιμων υπάγονται στο ίδιο νομικό καθεστώς με τους ποταμούς. Κρίσιμο χαρακτηριστικό για να θεωρηθεί κάποιος ποταμός ως πλεύσιμος είναι η δυνατότητα ναυσιπλοΐας (148).

Το νησί που σχηματίζεται σε μη πλεύσιμο ποταμό ανήκει στους κυρίους των παραποτάμιων κτημάτων, όπως ορίζει η διάταξη 1071 Α.Κ. (149). Εξαίρεση αποτελεί η δημιουργία νησιού ως αποτέλεσμα εκτέλεσης τεχνικών έργων, που ανήκει στο Δημόσιο (150). Στο Δημόσιο ανήκουν, επίσης, τα νησιά πλεύσιμων ποταμών.

Η εγκαταλειφθείσα κοίτη ποταμού, πλεύσιμου και μη, ανήκει επίσης στο Δημόσιο, αν και αρχικά η νομολογία, βασισμένη στο άρ. 1072 Α.Κ. (151), θεωρούσε ότι η εγκαταλειφθείσα κοίτη μη πλεύσιμου ποταμού περνάει αυτοδικαίως με προσκύρωση στα παραποτάμια κτήματα και περιέρχεται στην κυριότητα των ιδιοκτητών τους, αδιαφόρως αν προήλθε από φυσικά ή τεχνικά αίτια (152), ενώ το Ν.Σ.Κ. θεωρούσε ότι η από τεχνικά αίτια εγκαταλειφθείσα κοίτη πρέπει να περιέρχεται στην κυριότητα του Δημοσίου (153). Ο Ν. 116/1975 αποσαφηνίζει τη διχογνωμία που είχε προκύψει και όρισε ρητά ότι η εγκαταλειφθείσα κοίτη μη

---

(147) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 361.

(148) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 366-367.

(149) Άρ. 1071 Α.Κ.: «Νησί σε ποταμό: Το νησί που πρόβαλε σε ποταμό μη πλεύσιμο ανήκει στους κύριους των παραποτάμιων κτημάτων. Σε καθέναν από αυτούς ανήκει το τμήμα, που περιλαμβάνεται μεταξύ νοητής γραμμής κατά μήκος και στη μέση του ποταμού και γραμμών που σύρονται κάθετα προς αυτήν από την άκρη της πλευράς του κάθε κτήματος».

(150) Ν. 116/1975 (ΦΕΚ 172/Α/20-08-1975) «Περί της κυριότητος του Δημοσίου επί της συνεπεία τεχνικών έργων, αναφαινόμενης νήσου ή αποκαλυπτόμενης κοίτης ποταμού μη πλεύσιμου».

(151) Άρ. 1072 Α.Κ.: «Κοίτη ποταμού που εγκαταλείφθηκε: Η κοίτη ποταμού μη πλεύσιμου που εγκαταλείφθηκε ανήκει στους κυρίους των παραποτάμιων κτημάτων. Η διάταξη του προηγούμενου άρθρου εφαρμόζεται αναλόγως. Οι κύριοι του εδάφους της νέας κοίτης έχουν δικαίωμα μέσα σε ένα έτος να αποκαταστήσουν το ρεύμα στην προηγούμενη κοίτη».

(152) ΠρωτΑρτ. 88/1968, ΝοΒ 16, σελ. 1187, Α.Π. 403/1972, ΝοΒ 20, σελ. 1158, Α.Π. 229/1973, ΝοΒ 21, σελ. 1074, Α.Π. 1052/1974 ΝοΒ 23, σελ. 625-626.

(153) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 372-374.

πλεύσιμου ποταμού ανήκει στο Δημόσιο, όταν αποτελεί συνέπεια εκτέλεσης τεχνικών έργων. Σε περίπτωση πρόσχωσης, δηλαδή ανεπαίσθητης και βαθμιαίας προσθήκης εδάφους από τον ποταμό σε παραποτάμιο κτήμα, το προστεθέν έδαφος περιέχεται αυτοδικαίως στην κυριότητα του ιδιοκτήτη του παραποτάμιου κτήματος (154).

Η κοινή χρήση των υδάτων δεν είναι απεριόριστη. Η διοίκηση δύναται να περιορίσει τη χρήση, προκειμένου να προστατευτεί το γενικότερο δημόσιο συμφέρον, ενώ με κανονιστικές πράξεις μπορούν να τεθούν όροι και ειδικά κριτήρια χρήσης αυτών (155), όπως ρυθμίσεις στη ροή υδάτων και έγκριση περιβαλλοντικών όρων (156).

2. Στο άρ. 967 Α.Κ. αναφέρονται ως πράγμα κοινής χρήσης «*οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους*». Λίμνη θεωρείται η συγκέντρωση ύδατος που σχηματίζεται στις εκβολές των ποταμών και αποτελούν την προέκταση (και το τέρμα) αυτών (157). Στο Δημόσιο ανήκουν, επίσης, και οι προερχόμενες από τεχνικά έργα λίμνες που εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό (158), όπως η λίμνη του Μαραθώνα. Δεν θεωρείται λίμνη η συγκέντρωση ύδατος σε ακίνητο από αναβλύζουσα πηγή, η οποία συνήθως είναι περιορισμένης έκτασης και χρησιμότητας και ανήκει στον κύριο του ακινήτου, όπως και οι τεχνητές λίμνες που δεν εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό.

3. Ιαματικά ύδατα ονομάζονται εκείνα που έχουν θεραπευτικές ιδιότητες και δημιουργούν πηγές που προέρχονται μέσα από πετρώματα. Η ιδιότητα της πηγής ως ιαματική δίδεται με Προεδρικό Διάταγμα (159). Η κυριότητά τους είναι ανεξάρτητη του κυρίου του εδάφους που κείνται και ανήκουν στο Δημόσιο, εφόσον ήταν ανεκμετάλλευτες μέχρι την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1920 (160). Από διαφορετικό νομικό καθεστώς διέπονται τα λουτρά που σχηματίζονται από τα ιαματικά ύδατα, στα οποία ο κοινός νομοθέτης έχει ευχέρεια διάθεσης της εκμετάλλευσής τους.

---

(154) Γεωργιάδης Α., Εμπράγατο Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 160.

(155) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 364.

(156) Καρακώστας Ιωάν. Κ., Περιβάλλον & δίκαιο..., ό.π.π., σελ. 198.

(157) Μπαλής Γ. Α., Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, ό.π.π., σελ. 533.

(158) Ibidem.

(159) Μπαλής Γ. Α., Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, ό.π.π., σελ. 535.

(160) Άρ. 2 Ν. 2188/1920 (ΦΕΚ 132/Α/17-06-1920) «Περί Ιαματικών Πηγών».

## β) Η Θαλάσσια Κτήση (Ο αιγιαλός, η παραλία, οι ακτές, η ζώνη λιμένος)

1. Στην § 1 του άρ. 1 του Ν. 2971/2001 (161) ο αιγιαλός ορίζεται ως: «η ζώνη ξηράς που βρέχεται από τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της». Το προς ξηρά όριο του αιγιαλού ονομάζεται «οριογραμμή», ενώ το προς θάλασσα «ακτογραμμή». Από τον αιγιαλό πρέπει να διακρίνεται η αιγιαλίτιδα ζώνη, που δεν αποτελεί ακίνητο κοινής χρήσης, αλλά κοινό σε όλους τμήμα της θάλασσας που βρέχει τις ακτές μίας χώρας και επάνω στο οποίο η χώρα αυτή ασκεί κυριαρχία. Σύμφωνα με την § 5 του ίδιου νόμου, διαχωρίζεται ο παλαιός αιγιαλός με το νέο. Ο διαχωρισμός αυτός είναι σημαντικός, διότι ουσιαστικά αποτελεί το όριο μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού αιγιαλού.

Η οριοθέτηση του αιγιαλού αποτελεί πράξη διαπιστωτική και δεν αρκεί για να προσδώσει την ιδιότητα ως αιγιαλού. Αυτό δικαιολογείται από το γεγονός ότι, αν αρκούσε μία απλή πράξη της διοίκησης να την προσδώσει, με την ίδια πράξη ο κύριος του τμήματος αυτού θα έχανε την κυριότητά του (162). Η χάραξη της έκτασης του αιγιαλού καθορίζεται από αρμόδια Επιτροπή και διακρίνεται σε αυτεπάγγελτη και υποχρεωτική. Ο προσδιορισμός του είναι απαραίτητος προκειμένου, εν συνεχεία, να καθοριστεί ο παλαιός αιγιαλός. Εφόσον υπάρχουν αποκλίσεις, τα νέα όρια του αιγιαλού αποτελούν κοινόχρηστη γη (άρ. 2 § 1 Ν. 2971/2001), αδόμητη που διέπεται από τις διατάξεις προστασίας των δημόσιων κτήματων, με συνέπεια να δύναται η διοίκηση να προβεί σε *ex lege* αναγκαστική απαλλοτρίωση, αν στο μέρος που χαρακτηρίστηκε ως αιγιαλός υφίσταται εμπράγματο δικαίωμα κυριότητας ιδιώτη (163). Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, δύναται να απαγορευτεί ή να περιοριστεί ο κοινόχρηστος χαρακτήρας και το αδόμητο του αιγιαλού, π.χ. λόγω θεμάτων εθνικής άμυνας ή προστασίας αρχαιοτήτων. Πάντως, ο τελικός καθορισμός της έκτασης του αιγιαλού ανήκει στην κρίση του δικαστηρίου. Ο διοικητικός καθορισμός δεν μπορεί να καταστήσει νομικά τμήμα του εδάφους ως αιγιαλό, που εσφαλμένα περιελήφθη στο διάγραμμα ως τέτοιος και δεν δεσμεύει το δικαστήριο στην απόφασή του (164).

Η εκμετάλλευση του αιγιαλού επιτρέπεται δυνάμει του θεσπισμένου δικαίου, με συνδυασμό διατάξεων (πχ άρ. 15 Ν. 2971/2001 και 970 Α.Κ.), υπό την

(161) Ν. 2971/2001 (ΦΕΚ 285/Α/19/12/2001) «Αιγιαλός, Παραλία και άλλες διατάξεις».

(162) Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία..., ό.π.π., σελ. 146.

(163) Σπυριδάκης Ι., Αιγιαλός και παραλία: (ν. 2971/2001, όπως ισχύει και μετά το ν. 4321/2015): συστηματική και κατά άρθρο ερμηνεία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2015, σελ. 43 επ.

(164) Βαθρακοκούλης Β., Αναλυτική Ερμηνεία- Νομολογία Αστικού Κώδικα, Τόμος Β', Γ' έκδοση, Αθήνα, 1994, σελ. 1354.

προϋπόθεση να μην παραβιάζεται ο προορισμός τους ως κοινής χρήσης ακίνητο. Οι επιλογές παραχώρησης περιλαμβάνουν την απλή χρήση, την εκτέλεση έργων και την παραχώρηση νησίδων και αβαθών θαλάσσιων εκτάσεων (165). Ο αιγιαλός είναι μία ευαίσθητη περιοχή, ιδιαίτερος σημαντική για την χώρα μας και παρόλο που έγκειται στην ευχέρεια του κράτους η εκμετάλλευσή του, πρέπει να τίθενται αυστηρές δικλείδες ασφαλείας, ώστε να προστατεύεται, πέραν της κοινής χρήσης, το οικοσύστημα και το ευρύτερο περιβάλλον στην υπό εκμετάλλευση περιοχή. Το διακύβευμα είναι μεγάλο και δεν πρέπει να στοχεύεται το μέγιστο κέρδος, χωρίς τη διασφάλιση του γενικού συμφέροντος.

2. Ως παραλία ορίζεται: *«η ζώνη ξηράς που προστίθεται στον αιγιαλό, καθορίζεται δε σε πλάτος μέχρι και πενήντα μέτρα από την οριογραμμή του αιγιαλού, προς εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα και αντίστροφα»* (166). Η ζώνη παραλίας καθορίζεται με πράξη (διαπιστωτική) της αρμόδιας διοικητικής αρχής, ενώ καθοριστικό στοιχείο για τον καθορισμό του πλάτους της αποτελεί η εξυπηρέτηση του σκοπού της, όπως τίθεται από το νόμο, ήτοι την σύνδεση ξηράς και θάλασσας (167). Για τη χάραξή της, την προστασία της, τα υπάρχοντα ιδιωτικά εμπράγματα δικαιώματα σε χώρο που έχει χαρακτηριστεί ως παραλία και τις προϋποθέσεις και δυνατότητες παραχώρησης ισχύουν, *mutatis mutandis*, ότι και για τον αιγιαλό. Για εμπράγματα δικαιώματα Ν.Π.Δ.Δ. πάνω σε χώρο που χαρακτηρίστηκε ως παραλία, προβλέπεται η «χωρίς αντάλλαγμα» παραχώρησή τους στο Δημόσιο (άρ. 7 § 2 (α) Ν. 2971/2001).

3. Η ακτή αποτελεί το τελευταίο προς τη θάλασσα κομμάτι της ξηράς. Επί της ακτής καθορίζεται ο αιγιαλός και εξ αυτής η παραλία. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Σ.τ.Ε., οι ακτές, λόγω του ότι αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα, πρέπει να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς ήπιας διαχείρισης και ανάπτυξης (168), ενώ με την υπ' αριθ. 2506/2002 απόφασή του: *«...το καθεστώς των ακτών αποτελεί συνήθως αντικείμενο ειδικού νόμου, τούτου όμως ελλείποντος δύναται να συναχθεί αβίαστα από την προσήκουσα στις ακτές προστασία του άρθρου 24 του Συντάγματος...»*. Η χώρα μας διαθέτει περίπου 150.000 χλμ μήκος ακτών, γι' αυτό και είναι ιδιαίτερος σημαντικό κομμάτι δημόσιας κτήσης.

---

(165) Σπυριδάκης Ι., Αιγιαλός και παραλία..., ό.π.π., σελ. 83.

(166) Άρ. 1 § 2 Ν. 2971/2001.

(167) Σπυριδάκης Ι., Αιγιαλός και παραλία..., ό.π.π., σελ. 66.

(168) Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία..., ό.π.π., σελ. 149.

4. Ως λιμένας ορίζεται το κάθε τμήμα του αιγιαλού, του οποίου η μορφολογία, η διαμόρφωση, τα τεχνικά έργα και οι εγκαταστάσεις ευνοούν την προσόρμηση και την παραμονή πλοίων (169). Για την ύπαρξη λιμένος προαπαιτούμενο είναι η φυσική επαφή και η λειτουργική ενότητα της θαλάσσιας ζώνης με τμήμα εδάφους. Η ζώνη λιμένος αποτελεί έννοια ευρύτερη του λιμένα από νομικής και φυσικής απόψεως και περιλαμβάνει τη συνεχόμενη ή διακεκομμένη έκταση της ξηράς (αιγιαλός και παραλία) και της θάλασσας (αιγιαλίτιδα ζώνη) με έκταση ανοικτής θάλασσας έως 500 μέτρα από τις ακτές (170). Το νομικό τους καθεστώς, όμως, διαφέρει από εκείνο του αιγιαλού και της παραλίας. Οι χερσαίες εκτάσεις της ζώνης λιμένος ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο. Η χρήση και η εκμετάλλευση αυτών προορίζεται για την εκτέλεση λιμενικών έργων που είναι απαραίτητα για την εξυπηρέτηση της εμπορικής, της ναυτικής και της επιβατικής κίνησης, ενώ με νόμο δύναται να τροποποιηθεί η χρήση τους (π.χ. να χαρακτηριστεί μέρος του χερσαίου τμήματος του λιμένα ως τουριστικό ακίνητο, με παράλληλο αποχαρακτηρισμό του ως ζώνη λιμένος) (171).

Στην κατηγορία αυτήν περιλαμβάνονται και οι όρμοι, οι οποίοι αποτελούν τμήμα της ακρογιαλιάς που περικλείεται μεταξύ δύο ακρωτηρίων και απέχουν 20 τουλάχιστον μέτρα και το πολύ 20 μίλια μεταξύ τους (172). Η κύρια διαφορά τους από τους λιμένες είναι το ότι αποτελούν δημιούργημα της φύσης. Επίσης, δεν διαθέτουν τεχνικό εξοπλισμό και εγκαταστάσεις και είναι κατάλληλοι για αγκυροβόληση πλοίων (173).

#### **γ) Η Χερσαία Κτήση (Οι οδοί, οι πλατείες, τα δημόσια δάση, άλση και κήποι)**

1. Οι δημόσιες οδοί αποτελούν κοινόχρηστες εκτάσεις «*μετά των υπέρ αυτάς και υπ' αυτάς χώρων*» (174), με κύριο σκοπό την εξυπηρέτηση της κυκλοφορίας. Διακρίνονται από τις ιδιωτικές, που δεν αποτελούν κοινόχρηστο πράγμα. Υποδιαιρούνται σε εθνικές, επαρχιακές, δημοτικές ή κοινοτικές και αγροτικές. Η διάκρισή τους έχει σημασία για το ποιος φορέας είναι κύριος αυτών και υπεύθυνος

---

(169) Στασινόπουλος Μ. Δ., Τα κοινόχρηστα και τα δημόσια πράγματα κατά τον Αστικόν Κώδικα, ό.π.π., σελ. 23.

(170) Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία..., ό.π.π., σελ. 150.

(171) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.- Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, ό.π.π., σελ. 147.

(172) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.- Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, ό.π.π., σελ. 148.

(173) Καράκωστας Ιωάν. Κ., Περιβάλλον & δίκαιο..., ό.π.π., σελ. 277.

(174) Α.Π. 316/1956, ΝοΒ 4, σελ. 955.

για τη συντήρησή τους (175). Τμήμα των οδών αποτελούν και τα πεζοδρόμια, τα οποία υπάγονται στο ίδιο νομικό καθεστώς με τις οδούς. Επίσης και οι πεζόδρομοι αποτελούν πράγμα εκτός συναλλαγής με χαρακτηριστικά δημοσίας οδού, προορισμένοι κατά κύριο λόγο για την εξυπηρέτηση των πεζών.

Περιορισμοί της χρήσης των οδών δύναται να τεθούν από τη διοίκηση με κανονιστικές πράξεις, προκειμένου να ρυθμίσουν την ακώλυτη κοινή χρήση για όλους, όπως για παράδειγμα με τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, ή να απαγορεύσουν για λόγους ασφαλείας την πρόσβαση σε αυτές. Επίσης, είναι δυνατόν να επιβληθεί καταβολή ειδικής εισφοράς για την αυξημένη χρήση που παραχωρείται σε ορισμένα πρόσωπα, βάσει ειδικών αδειών των αρμόδιων διοικητικών οργάνων (176). Πέραν των ανωτέρω, κοινόχρηστα θεωρούνται και οι γέφυρες, οι σιδηροδρομικές γραμμές και οι υπόγειες διαβάσεις, καθώς προσομοιάζουν με τα χαρακτηριστικά των οδών και σε πολλές περιπτώσεις αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι αυτών.

2. Οι πλατείες αποτελούν διαπλατυνόμενες προεκτάσεις ή συνέχειες των δημοσίων οδών. Η κυριότητά τους ανήκει στον εκάστοτε δήμο και νομικά η «καθιέρωσή» τους ως κοινόχρηστοι χώροι ξεκινά με την έγκριση του σχεδίου πόλεως. Εκτός από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρ. 246 § 2 και 5 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (177), όπου απαριθμούνται περιοριστικά οι επιτρεπόμενες κατασκευές, οι πλατείες είναι χώροι αδόμητοι. Κατά τα λοιπά, ισχύουν *mutatis mutandis* όσα αναφέρθηκαν στις οδούς, καθώς ουσιαστικά αποτελούν συνέχειά τους.

3. Η ερμηνευτική δήλωση στο άρ. 24 § 2 του Συντάγματος ορίζει ότι: *«Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά»*. Άλσος ονομάζεται το μικρό δάσος, φυσικό ή τεχνητό, που βρίσκεται μέσα ή κοντά σε πόλη. Δημόσιος κήπος αποτελεί ο τεχνητός χώρος πρασίνου μέσα σε πολεοδομικό συγκρότημα. Και τα τρία αυτά στοιχεία φέρουν το χαρακτηριστικό της κοινοχρησίας και η κυριότητά

(175) Μπαλής Γ. Α., Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, ό.π.π., σελ. 529-530.

(176) Στασινόπουλος Μ. Δ., Τα κοινόχρηστα και τα δημόσια πράγματα κατά τον Αστικόν Κώδικα, ό.π.π., σελ. 32.

(177) Π.Δ. 14/1999 (ΦΕΚ 580/Δ/14/07/1999).

τους ανήκει στο Δημόσιο, με εξαίρεση τον δημόσιο κήπο, που δεν είναι απαραίτητως κοινόχρηστος (π.χ. βοτανικός κήπος ενός πανεπιστημίου) (178). Η νομική τους αντιμετώπιση προσομοιάζει, τουλάχιστον όσον αφορά σε εκείνα που βρίσκονται εντός αστιακού ιστού, με αυτήν της πλατείας.

Πέραν των δημοσίων, υπάρχουν και ιδιωτικά δάση που υπόκεινται σε εκτεταμένους περιορισμούς, απαγορεύοντας τη μεταβολή του προορισμού τους και επιβάλλοντας την αναδάσωση τους στην περίπτωση αποψίλωσης (179), ώστε εμμέσως να εξασφαλίζεται η κοινή ωφέλεια (180). Η ουσία της ιδιοκτησίας των δασών, η χρησιμότητά τους και η προστασία τους κατοχυρώνεται με τα άρ. 24 § 1 και 117 § 3 και 4 του Συντάγματος. Η διατήρηση του δασικού οικοσυστήματος και της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας τους αποτελεί επιτακτική ανάγκη. Γι' αυτό το λόγο οι περιορισμοί στη χρήση τους έχουν ευρύτερο περιεχόμενο και επικρατούν συγκριτικά με τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας του άρ. 17 του Συντ. (181). Όμως, παρέχεται η ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη να επιτρέψει τη μεταβολή της μορφής των δασικών εκτάσεων σε εξαιρετικές περιπτώσεις, υπό την προϋπόθεση ότι, αφενός συντρέχει επιτακτικό δημόσιο συμφέρον ή ζωτικές ανάγκες της εθνικής οικονομίας και αφετέρου, η μετατροπή του αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση των αναγκών αυτών (182).

### ***Γ. Τα Εξυπηρετούντα Δημοσιολογικούς Σκοπούς Ακίνητα***

Τα ακίνητα που εξυπηρετούν δημοσιολογικούς σκοπούς ή ιδιόχρηστα δεν διαφέρουν στα βασικά χαρακτηριστικά τους από τα κοινόχρηστα. Ανήκουν και εκείνα στο Δημόσιο και εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον, αλλά με τρόπο διαφορετικό από αυτά. Είναι και αυτά δεκτικά φυσικής εξουσίας και εμπράγματων δικαιωμάτων, όχι, όμως, χωρίς περιορισμό: αυτός έγκειται στο ότι πρέπει να εξυπηρετούν το σκοπό τους, είτε ανήκουν στο Δημόσιο είτε σε ιδιώτη (183). Όμως, ο προορισμός τους δεν είναι η κοινή χρήση, αλλά η υποβοήθηση του σκοπού που είναι ταγμένα να υπηρετήσουν. Ακόμη, δεν είναι άμεσα διαθέσιμα για χρήση από το

---

(178) Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος, 4η Έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, 2013, σελ. 512.

(179) Άρ. 24 § 1 και 117 § 3 και 4 του Συντ.

(180) Καρακώστας Ιωάν. Κ., Περιβάλλον & δίκαιο..., ό.π.π., σελ. 279.

(181) Βολτής Κ., Δάση δημόσια και χρησικτησία, ΝοΒ 45, σελ. 167.

(182) Χριστοφιλόπουλος Δ. Γ., Πολιτιστικό Περιβάλλον – Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 5.

(183) Μπαλής Γ. Α., Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, ό.π.π., σελ. 540.



κοινωνικό σύνολο, αλλά κατά κόρον αποτελούν μέσο υλοποίησης σκοπού δημόσιας ωφέλειας και η κοινή χρήση τους, εφόσον επιτρέπεται, είναι περιορισμένη, συνήθως εξαρτώμενη από κάποιου είδους έγκριση (π.χ. άδεια ή σύμβαση). Επιπλέον, τα εν λόγω ακίνητα είναι πάντα τεχνητά δημιουργήματα, προσαρμοσμένα στην εξυπηρέτηση του σκοπού τους. Διαφαίνεται, λοιπόν, ότι αποτελούν ακίνητα με έντονο βαθμό ρύθμισης της χρήσης τους, ο οποίος συγκεκριμενοποιείται από το σκοπό της δημόσιας υπηρεσίας που ανήκουν (184).

Η έννοια του δημοσιολογικού σκοπού δεν ταυτίζεται με αυτήν της «κοινής ωφέλειας», η οποία είναι ευρύτερη και περιλαμβάνει πράγματα κοινωφελών ιδρυμάτων ιδιωτικού χαρακτήρα. Είναι ο σκοπός που η πολιτεία επιδιώκει, μέσω των δημόσιων υπηρεσιών και διά των μέσων του δημοσίου δικαίου, θεσπίζεται δε διά νόμου. Ο σκοπός αυτός πρέπει να συνδέεται άμεσα με το ακίνητο κα ταυτίζεται με εκείνον της δημόσιας υπηρεσίας. Η έννοια της «εξυπηρέτησης» πρέπει να προέρχεται από τη φύση των ακινήτων αυτών και παραμένουν εκτός συναλλαγής για όσο διάστημα παραμένει η εν λόγω ιδιότητα του ακινήτου (185).

Η «καθιέρωσή» τους προέρχεται, βάσει της § 1 του άρ. 2 του Ν.Δ. της 17/07-16/08/1923 (186) από τα σχέδια της πόλης, κώμης ή συνοικισμού, με τα οποία συγκεκριμένοι χώροι προορίζονται για ανέγερση κτιρίων εξυπηρέτησης δημόσιων και θρησκευτικών σκοπών, με αποκλειστικό κριτήριο τις πολεοδομικές ανάγκες. Μόνον το πολεοδομικό σχέδιο δεν αποτελεί κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης του ακινήτου, στο οποίο πρόκειται να στεγαστεί το ιδιόχρηστο ακίνητο· απαιτείται και η συνδρομή της συγκεκριμένης δημόσιας ωφέλειας, με την έκδοση σχετικής πράξης (187).

Η διάκριση του Α.Κ. για τα ιδιόχρηστα πράγματα σε εξυπηρετούντα δημόσιους, δημοτικούς, κοινοτικούς ή θρησκευτικούς σκοπούς δεν ανταποκρίνεται στο σημερινό πραγματικό διαχωρισμό των εν λόγω ακινήτων. Άλλωστε, οι δημοτικοί και κοινοτικοί σκοποί δεν υφίστανται, εντασσόμενοι στο συνολικό δημόσιο γενικά σκοπό (188). Με νεώτερους νόμους και με τη συνδρομή της νομολογίας, τα

---

(184) Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 667.

(185) Στασινόπουλος Μ. Δ., Τα κοινόχρηστα και τα δημόσια πράγματα κατά τον Αστικόν Κώδικα, ό.π.π., σελ. 37 επ.

(186) Ν.Δ. της 17/07-16/08/1923 (ΦΕΚ 228/Α/16/08/1923) «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών».

(187) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.- Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, ό.π.π., σελ. 126.

(188) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.- Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, ό.π.π., σελ. 123.

ιδιόχρηστα για δημόσιους σκοπούς ακίνητα μπορούν να χωριστούν σε τρεις κύριες κατηγορίες: α) στα μέσα παροχικής διοίκησης, β) στα μέσα εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και γ) στα μέσα στεγάσεως και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών (189).

#### **α) Μέσα Παροχικής Διοίκησης**

Τα ακίνητα που εντάσσονται στην παροχική διοίκηση αποτελούν την μεγαλύτερη σε αριθμό και ποικιλότητα κατηγορία εξυπηρετούντων δημόσιο σκοπό ακίνητα. Σε αυτά ανήκουν τα ακίνητα που εξυπηρετούν ενδεικτικά τους τομείς της υγείας (π.χ. νοσοκομεία, κέντρα υγείας, εξωτερικά ιατρεία, χώρους συλλογής απορριμμάτων), της παιδείας (π.χ. πανεπιστήμια, σχολεία, κέντρα ερευνών), της τέχνης (π.χ. θέατρα, ωδεία, πινακοθήκες, μουσεία), της φυσικής αγωγής (π.χ. γυμναστήρια, γήπεδα, στάδια, κολυμβητήρια), των συγκοινωνιών (π.χ. σιδηρόδρομοι) κ.λπ. (190). Η αναγκαιότητα των ακινήτων αυτών για το κοινωνικό σύνολο είναι εμφανής και ο σκοπός που καθένα εξυπηρετεί καθορίζεται και περιορίζεται στο είδος της υπηρεσίας που παρέχεται.

#### **β) Μέσα Εσωτερικής και Εξωτερικής Ασφάλειας**

Στην κατηγορία αυτή ανήκουν όλοι οι χώροι και οι εγκαταστάσεις που ανήκουν στις ένοπλες δυνάμεις, όπως στρατόπεδα, αεροδρόμια, στρατιωτικά νοσοκομεία και στα σώματα ασφαλείας, όπως, χώροι που στεγάζονται αστυνομικά ή λιμενικά τμήματα ή πυροσβεστικοί σταθμοί. Η κυριότητα των ακινήτων αυτών υπάγεται απευθείας στο κράτος, λόγω της σπουδαιότητας που απορρέει από τον ευαίσθητο τομέα της κρατικής κυριαρχίας, της οποίας η πιο σημαντική έκφανση αφορά στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας. Αν, όμως, τα ακίνητα αυτά «αποκαθιερωθούν», γίνονται εκ νέου δεκτικά απαλλοτρίωσης και εκποίησης σε ιδιώτες.

#### **γ) Μέσα Στεγάσεως και Λειτουργίας των Δημόσιων Υπηρεσιών**

Στην κατηγορία αυτή ανήκουν όλα τα κτίρια και τα γήπεδα που τίθενται στη χρήση των δημόσιων υπηρεσιών, προκειμένου να υλοποιήσουν το έργο τους. Εδώ μπορεί να περιλαμβάνονται τα κτίρια οικονομικών υπηρεσιών του κράτους, υπουργείων, γήπεδα όπου εξυπηρετούν τη στάθμευση οχημάτων δημόσιας υπηρεσίας

---

(189) Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 666.

(190) Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 668.

κ.λπ.. Το νομικό καθεστώς των ακινήτων αυτών δεν είναι απόλυτα ξεκάθαρο, καθώς υπάρχει αμφισβήτηση για το αν μπορούν ορισμένα από αυτά, που δεν διακατέχονται από το στοιχείο του «προορισμού» τους να εξυπηρετήσουν το συγκεκριμένο σκοπό, αλλά από το τυχαίο γεγονός εξυπηρέτησης μίας δημόσιας υπηρεσίας για ορισμένο μόνο χρονικό διάστημα.

Σύμφωνα με μία πρώτη άποψη, τα κτίρια που στεγάζουν δημόσιες υπηρεσίες δεν πρέπει να υπαχθούν στη δημόσια κτήση, δεδομένου ότι ο προορισμός αυτών δεν έγκειται στο να αποτελέσουν μέσον υλοποίησης του σκοπού της δημόσιας υπηρεσίας, αλλά επικρατεί το στοιχείο της «τυχαίας» εξυπηρέτησης αυτού (191). Για παράδειγμα, η μίσθωση ενός ιδιωτικού κτιρίου για στέγαση δημόσιας υπηρεσίας δε μπορεί από μόνη της να το καταστήσει ως εκτός συναλλαγής ακίνητο.

Ως αντίλογος στην ανωτέρω θέση, προβάλλεται η δεύτερη άποψη με κύριο επιχείρημα ότι ένα ακίνητο διατηρεί την ιδιότητά του ως εκτός συναλλαγής για όσο διάστημα εξυπηρετεί το σκοπό της δημόσιας υπηρεσίας. Αν απωλέσει την ιδιότητά του αυτή, επιστρέφει στο πρότερο καθεστώς και καθίσταται δεκτικό κάθε εμπράγματης δικαιοπραξίας. Επιπλέον, είναι επιτρεπτή η δικαιοπραξία ιδιωτικής φύσης σε ακίνητο που εξυπηρετεί δημόσιο σκοπό, αρκεί να μην αναιρείται ο σκοπός αυτός (192). Συνεπώς, σύμφωνα με τη δεύτερη και πιο πειστική άποψη, τα ακίνητα που στεγάζουν δημόσια υπηρεσία ανήκουν στη δημόσια κτήση.

#### ***Δ. Ακίνητα με Ιδιαίτερο Νομικό Καθεστώς***

##### **α) Τα Εξυπηρετούντα Θρησκευτικούς Σκοπούς Ακίνητα**

Τα ακίνητα που είναι προορισμένα να εξυπηρετήσουν θρησκευτικούς σκοπούς αποτελούν ειδικής χρήσης και αντιμετώπισης κτήματα, ενώ ο Α.Κ. τα περιλαμβάνει στα *res extra commercium* πράγματα, θέση την οποία αποδέχεται παγίως και η νομολογία (193). Κύριο γνώρισμά τους είναι ότι έχουν αφιερωθεί στην άσκηση της θείας λατρείας και υπόκεινται σε ιδιαίτερο νομικό καθεστώς (194). Κατά συνέπεια, ο σκοπός τους δε μπορεί να θεωρηθεί δημόσιος και να ταυτίζεται με το σκοπό δημόσιας υπηρεσίας. Επίσης, διαφέρουν από τα κοινόχρηστα ακίνητα διότι η κοινή χρήση δεν είναι ο κανόνας για τη χρησιμοποίησή του, αν και τις περισσότερες

---

(191) Στασινόπουλος Μ. Δ., Τα κοινόχρηστα και τα δημόσια πράγματα κατά τον Αστικόν Κώδικα, ό.π.π., σελ. 50 επ..

(192) Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 669.

(193) ΕιρΚον. 11/2005, ΑρχΝ. 2007, με σχολιασμό Κ.Παπαγεωργίου, σελ. 340 επ..

(194) Α.Π. 195/1980, ΝοΒ 28, σελ. 1479.

φορές η πρόσβαση είναι ελεύθερη σε όλους. Πολλές φορές και η μεταξύ τους αντιμετώπιση είναι διαφορετική, εξυπηρετούν, όμως, πάντα το δικαίωμα στην ακώλυτη άσκηση της θείας λατρείας (195). Συνεπώς, ορθότερο είναι τα ακίνητα που εξυπηρετούν θρησκευτικούς σκοπούς να μην συγκαταλέγονται στη δημόσια ακίνητη περιουσία.

Στην κατηγορία αυτήν υπάγονται οι κάθε είδους ναοί, οι ιερές μονές και τα μετόχια τους, οι τόποι κοινής λατρείας και τα κοιμητήρια, τα οποία, παρά το ότι υπάγονται στη διοικητική αρμοδιότητα των δήμων, εξυπηρετούν πρωτίστως θρησκευτικούς σκοπούς και δευτερευόντως δημοτικούς (196).

### **β) Τα Μνημεία Πολιτιστικής Κληρονομιάς**

Στην αποκλειστική και αδιάκοπη κυριότητα του Δημοσίου ανήκουν όλα τα αρχαία ακίνητα μνημεία που χρονολογούνται έως και το 1453 μ.Χ., αλλά και τα μεταγενέστερα που προέκυψαν από αρχαιολογική έρευνα (197). Για να χαρακτηριστεί ένα μνημείο ως ακίνητο πρέπει να συνδέεται με σταθερό και διαρκή τρόπο με το έδαφος, ώστε να μπορεί να χαρακτηριστεί ως συστατικό αυτού (198). Το άρθρο 21 § 1 του Ν. 3028/2002 χαρακτηρίζει τα ακίνητα μνημεία ως πράγματα εκτός συναλλαγής «κατά την έννοια του άρθρου 966 του Α.Κ.», χωρίς να διευκρινίζεται αν υπάγονται στα κοινής χρήσης ή στα εξυπηρετούντα δημοσιολογικούς σκοπούς πράγματα. Βέβαια, παρουσιάζει ομοιότητες και με τις δύο κατηγορίες.

Οι πολίτες έχουν το δικαίωμα πρόσβασης στα αρχαία μνημεία, η κοινή χρήση των οποίων θα μπορούσε να αποτελέσει και τον προορισμό τους. Τούτο ίσως να έρχεται σε αντίθεση με τον ευπαθή χαρακτήρα τους, αλλά στο δικαίωμα χρήσης περιλαμβάνεται και η προστασία αυτών. Ταυτόχρονα, όμως, εξυπηρετούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος, που συνίσταται στη διατήρηση της ιστορικής μνήμης των γενεών (199). Η νομολογία υποστηρίζει την πρώτη άποψη (200), ενώ η θεωρία τη

---

(195) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α. - Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, ό.π.π., σελ. 128.

(196) Στασινόπουλος Μ. Δ., Τα κοινόχρηστα και τα δημόσια πράγματα κατά τον Αστικόν Κώδικα, ό.π.π., σελ. 59.

(197) Άρθρο 7 § 1 και 2 του Ν. 3028/2002.

(198) Καρύμπαλη-Τσίπτσιου Γ., Νομικό καθεστώς μνημείων: συλλέκτες, αρχαιοπώλες, έμποροι νεότερων μνημείων, εκδ. Σάκκουλας, 2009, σελ. 38.

(199) Καρύμπαλη-Τσίπτσιου Γ., Νομικό καθεστώς μνημείων..., ό.π.π., σελ. 49 επ..

(200) Καρακώστας Ιωάν. Κ., Περιβάλλον & δίκαιο..., ό.π.π., σελ. 319.

δεύτερη (201). Σε κάθε περίπτωση η διχογνωμία αυτή δεν έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς ο σκοπός που ο νόμος επιδιώκει, να τεθούν δηλαδή στα εν λόγω ακίνητα περιορισμοί ή απαγορεύσεις ως προς την απόκτηση εμπράγματων δικαιωμάτων, φαίνεται να έχει συντελεστεί.

### **γ) Οι Αμυντικές Περιοχές και τα Ναυτικά Οχυρά**

Ιδιαίτερο νομικό καθεστώς για τις αμυντικές περιοχές και τα ναυτικά οχυρά καθορίζεται με τον Α.Ν. 376/1936 (202). Αυτά, για θέματα εθνικής ασφάλειας, υπόκεινται σε απαγορεύσεις πρόσβασης σε διακεκριμένες ζώνες, που χαρακτηρίζονται ως απαγορευμένες. Σύμφωνα με το άρ. 11 § 1 του ίδιου Α.Ν., το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ακινήτων των απαγορευμένων ζωνών, αν δεν έχουν περιέλθει στο δημόσιο ή δεν έχουν απαλλοτριωθεί αναγκαστικά υπέρ της στρατιωτικής ή ναυτικής αρχής ή επιταχθεί, εξακολουθεί να υφίσταται υπέρ του ιδιώτη κυρίου του εν λόγω ακινήτου, υπό τους περιορισμούς που τίθενται από την αρμόδια στρατιωτική ή ναυτική αρχή. Οι περιορισμοί αυτοί μπορεί να αφορούν ακόμη και σε περιορισμό των απολύτων δικαιωμάτων της κυριότητας (π.χ. νομή ή πρόσβαση του κυρίου στο ακίνητο). Στα ακίνητα αυτά περιλαμβάνονται κυρίως οι εκτάσεις που βρίσκονται στα σύνορα της επικράτειας, οι ναύσταθμοι και οι ναυτικοί φάροι.

Η συνταγματικότητα της διάταξης είναι αμφίβολη, δεδομένου ότι περιορίζεται το δικαίωμα της ιδιοκτησίας με ένα είδος «οιονεί» απαλλοτρίωσης χωρίς καταβολή αποζημίωσης (203). Πέραν των ανωτέρω, απαγορεύεται η απόκτηση με δικαιοπραξία εν ζωή ενοχικών και εμπράγματων δικαιωμάτων επί των ακινήτων της απαγορευμένης ζώνης (204).

### ***Ε. Ιδιαίτερα δικαιώματα επί της δημόσιας ακίνητης περιουσίας***

Στα ακίνητα της δημόσιας περιουσίας είναι δυνατόν να παραχωρηθούν ειδικά ιδιωτικά δικαιώματα με νόμο ή με πράξη της αρμόδιας διοικητικής αρχής, όπως προβλέπεται στο άρ. 970 Α.Κ.. Τα δικαιώματα αυτά μπορεί να αφορούν τη φύλαξη και τη συντήρηση των ακινήτων, με γνώμονα την καλύτερη αξιοποίησή του για το

---

(201) Γώγος Κ., Πρόσβαση και χρήση μνημείων, ΕΔΔΔ 1/2005, σελ. 15 επ..

(202) Α.Ν. 376/1936 (ΦΕΚ 546/Α/14-18/12/1936) «Περί μέτρων ασφαλείας οχυρών θέσεων».

(203) Ιατράκης Γ., Δικαιοπραξίες επί ακινήτων σε παραμεθόριες & αμυντικές περιοχές, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2009, σελ. 141.

(204) Ιατράκης Γ., Δικαιοπραξίες επί ακινήτων..., ό.π.π., σελ. 143.

γενικό συμφέρον, αλλά και την οικονομική εκμετάλλευση του κοινόχρηστου ακινήτου από ιδιώτη, με ειδική προς το σκοπό αυτόν συναφθείσα σύμβαση μεταξύ του τελευταίου και της αρμόδιας αρχής. Η κάθε είδους παραχώρηση και κτήση ιδιαίτερου δικαιώματος πάνω σε κοινόχρηστο ή ιδιόχρηστο πράγμα δεν πρέπει να εμποδίζει ή να αναιρεί την κοινή χρήση και το σκοπό του, αντίστοιχα (205).

Υπάρχουν πληθώρα νόμων και διοικητικών πράξεων που παραχωρούν δικαιώματα επί κοινόχρηστων χώρων σε ιδιώτες. Για παράδειγμα, το άρ. 13 του Ν. 2971/2001 επιτρέπει την παραχώρηση ιδιωτικών δικαιωμάτων επί αιγιαλού, αρκεί να μην αναιρείται η δημόσια χρήση, ενώ με το άρ. 24 του ίδιου νόμου, προβλέπονται οι προϋποθέσεις παραχώρησης χρήσης της ζώνης λιμένα. Το άρ. 13 § 5 του Α.Ν. 1540/1938 επιτρέπει στους εκμεταλλευόμενους ξενοδοχεία ή κέντρα αναψυχής την παραχώρηση δικαιώματος χρήσης του αιγιαλού ή πήξης αποβαθρών ή εξεδρών μέσα στη θάλασσα. Ακόμη, το άρ. 1 του Α.Ν. 445/1937 (206) και το άρ. 1 του Α.Ν. 446/1937 (207) καθιστούν αρμόδια την αστυνομική αρχή για έκδοση διοικητικών αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας θεάτρων και κινηματογράφων σε κοινόχρηστους χώρους, αρκεί να μην αναιρείται ο χαρακτήρας του χώρου (208). Άλλες συνήθεις μορφές παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων εντός οικιστικών ζωνών είναι η τοποθέτηση τραπεζοκαθισμάτων σε πεζοδρόμια και πλατείες, κατόπιν άδειας των οικείων Ο.Τ.Α., εκδιδόμενης βάσει του άρ. 13 του Β.Δ. της 24<sup>ης</sup>/09-20<sup>ης</sup>/10/1958 (όπως αντικαταστάθηκε με το άρ. 3 του Ν. 1080) και η εγκατάσταση περιπτέρων. Τέλος, με την § 3 του άρ. 3 του Α.Ν. 582/1968 (209) ρυθμίζεται η παραχώρηση του ειδικού δικαιώματος ταφής στα κοιμητήρια, η οποία αποτελεί διοικητική πράξη παραχώρησης κοινόχρηστου πράγματος (210).

Προκειμένου να προσδιοριστεί η θεμιτή έκταση των δικαιωμάτων ιδιαίτερης χρήσης επί κοινόχρηστων χώρων, γίνεται επίκληση στο άρ. 24 του Συντάγματος που αφορά στην προστασία του περιβάλλοντος. Τίθενται, λοιπόν, νομολογιακά, οι εξής προϋποθέσεις: α) να γίνεται κατ' εξαίρεση η παραχώρηση ιδιαίτερης χρήσης και να είναι συμβατή με την κοινή χρήση, β) να μην παρακωλύει την κοινή χρήση, γ) να μην

---

(205) Καράκωστας Ιωάν. Κ., Περιβάλλον & δίκαιο..., ό.π.π., σελ. 288 επ..

(206) Α.Ν. 445/1937 (ΦΕΚ 22/Α/25/01/1937) «Περί τροποποίησης, συμπλήρωσης και κωδικοποίησης των περί κινηματογράφων διατάξεων».

(207) Α.Ν. 446/1937 (ΦΕΚ 23/Α/25/01/1937) «Περί θεάτρων».

(208) Σ.τ.Ε. 2189/1982.

(209) Α.Ν. 582/1968 (ΦΕΚ 225/Α/28/09/1968) «Περί δημοτικών και κοινοτικών κοιμητηρίων».

(210) Α.Π. 1331/1980.

επέρχονται μόνιμες ή μη εγκαταστάσεις επί του εδάφους και δ) να περιορίζεται στο ελάχιστο ποσοστό επί της συνολικής έκτασης του κοινόχρηστου χώρου (211).

Δυστυχώς, όμως, εκείνο που στην πράξη παρατηρείται είναι ότι η πλειοψηφία των παραχωρήσεων δεν στοχεύουν στην βελτίωση των όρων της κοινής χρήσης, αλλά στο πρόσκαιρο οικονομικό όφελος της αρμόδιας αρχής, σε συνδυασμό με την ικανοποίηση ιδιωτικών συμφερόντων, τα οποία έχουν την ικανότητα να επιβάλλονται με «υπόγειο» τρόπο επί του γενικού συμφέροντος (212). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο αιγιαλός, που ενώ θα έπρεπε να είναι ελεύθερα προσβάσιμος, χάριν του τουρισμού καταπατούνται τμήματά του διά της κατάληψης ή της περιφράξης, δυνάμει του άρ. 13 του Ν. 2971/2001, με προφανή παρά ταύτα περιφρόνηση του νόμου και της ιδιότητας του αιγιαλού ως κοινόχρηστος (213). Ως εκ τούτου, πρέπουσα θα ήταν η αυστηροποίηση των όρων παραχώρησης και ο πρότερος έλεγχος συνταγματικότητας των σχετικών πράξεων, ώστε να κινούνται με γνώμονα την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και την υπεράσπιση όχι του ταμειακού, αλλά του δημοσίου συμφέροντος.

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ:**

#### ***Η Προστασία της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας – Αποφάσεις Νομολογίας***

##### ***A. Η Προστασία του Δικαιώματος της Προσωπικότητας***

Η προστασία του δικαιώματος της κοινής χρήσης και απόλαυσης των ακινήτων που προορίζονται για το σκοπό αυτόν βασίζεται στο άρ. 57 του Α.Κ., ως ιδιόρρυθμο δικαίωμα εκ της προσωπικότητας του ατόμου, το οποίο έχει αξίωση μη διατάραξης αυτού. Με την «καθίερωση» του ακινήτου ως κοινόχρηστου δημιουργείται άμεση εξουσία επί αυτού, η οποία προστατεύεται μόνο σε περίπτωση παρακώλυσης ή αποβολής από τη χρήση (214).

Το δικαίωμα της προσωπικότητας, ακόμη και ως απόρροια του δικαιώματος κοινής χρήσης, είναι δικαίωμα απολύτως προσωπικό και αυτοτελές και δεν δύναται να ανήκει σε περισσότερους. Επίσης, είναι δικαίωμα απόλυτο, ως στρεφόμενο κατά κάθε αντίστοιχου προσβολέα και δημιουργείται ιδίως στην περίπτωση που κάποιος

---

(211) Δεκλερής Μ., Το δίκαιο της Βιώσιμης Ανάπτυξης – Γενικές Αρχές, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, σελ. 630 επ..

(212) Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία..., ό.π.π., σελ. 125.

(213) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 396.

(214) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 397 επ., Α.Π. 743/1963, ΝοΒ 12, σελ. 514.

παρεμποδίζεται από άλλον στη χρήση κοινόχρηστου πράγματος. Σύμφωνα με τα ανωτέρω, ο Α.Π. στην υπ' αριθ. 1745/2005 απόφασή του αναίρεσε την απόφαση με αριθμό 113/2004 του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Βόλου, που είχε κάνει δεκτή την αγωγή δήμου, για παρεμπόδιση χρήσης δημοτικού δρόμου, εκπροσωπώντας τους δημότες του.

Οι αξιώσεις από την προσβολή του δικαιώματος της προσωπικότητας, όπως ορίζονται από τον Α.Κ., είναι οι εξής: α) αξίωση άρσης της προσβολής, β) αξίωση για παράλειψη της προσβολής στο μέλλον, γ) αξίωση για αποζημίωση και δ) αξίωση για ικανοποίηση ηθικής βλάβης. Ως μέσα προστασίας μπορούν να χρησιμοποιηθούν: α) η αναγνωριστική αγωγή, β) η αυτοδύναμη προστασία, υπό τις προϋποθέσεις του άρ. 282 Α.Κ. και γ) η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων κατά τα άρθρα 682 επ. του ΚπολΔ (215).

### ***Β. Η Προστασία της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας***

Το Δημόσιο, ως κύριος πάνω στα κοινόχρηστα ακίνητα, έχει δικαίωμα να εγείρει τις αγωγές της κυριότητας και της νομής όταν προσβάλλεται η κυριότητα ή η νομή του ακινήτου (άρ. Α.Κ. 1094 επ. και 987 επ., αντίστοιχα) (216). Αντιμετωπίζεται με τον τρόπο αυτόν ως αστικού δικαίου κύριος και δύναται να προστατεύσει την περιουσία του με τις διατάξεις του Α.Κ..

Επιπροσθέτως, με το άρ. 115 του Π.Δ. 11/12 Νοεμβρίου 1929, όπως αυτό έχει τροποποιηθεί και ισχύει (217), θεσπίστηκε το πρωτόκολλο καθορισμού αποζημίωσης κατά εκείνου που κατέχει αυθαίρετα (δηλαδή χωρίς σύμβαση ή παραχώρηση ή με άκυρη σύμβαση ή παραχώρηση) δημόσια κτήματα. Η αρμοδιότητα του ορισμού της αποζημίωσης έχει ανατεθεί στους προϊσταμένους των κατά τύπον Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών, ο δε δικαστής έχει δικαίωμα να το τροποποιήσει. Το εν λόγω πρωτόκολλο αποζημίωσης κοινοποιείται στον καταπατητή από την αρμόδια δημόσια υπηρεσία. Δεν προβλέπει, όμως, την αποβολή αυτού (218).

Η αποβολή από το δημόσιο κτήμα προβλέπεται στο άρ. 2 του Α.Ν. 263/1968. Σύμφωνα με αυτό, εκδίδεται κατά του «αυτογνωμόνος επιλαμβανομένου οιοσδήποτε

---

(215) Καράκωστας Ιωάν. Κ., Περιβάλλον & δίκαιο..., ό.π.π., σελ. 299.

(216) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.- Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, ό.π.π., σελ. 164, Λασκαρίδης Εμ. σε Γεωργιάδη Α., Σύντομη Ερμηνεία του Αστικού Κώδικα, ό.π.π., σελ. 50, Α.Π. 1206/1981, ΝοΒ 30, σελ. 804.

(217) Το άρ. αυτό αντικαταστάθηκε με το άρ. 5 του Ν. 5895/1933, τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρ. 10 του Ν. 1919/1939, το άρ. 2 του Α.Ν. 1925/1951 και το άρ. 5 §4 του Α.Ν. 263/1968.

(218) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 304.



δημόσιου κτήματος» σχετικό πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής, από τον αρμόδιο οικονομικό έφορο και προκειμένου για δημοτικά κτήματα, μετά από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου (219) και κοινοποιείται στον καθ' ού η αποβολή. Η διοικητική αποβολή εκτελείται είτε από δικαστικό επιμελητή, είτε από αστυνομικά όργανα (220). Το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής μπορεί να φέρει στοιχεία διοικητικής πράξης, αλλά κινείται στο πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου, δημιουργώντας δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων (221). Η προθεσμία ανακοπής κατά του πρωτοκόλλου είναι τριάντα ημέρες από την επίδοση και ασκείται ενώπιον του Ειρηνοδικείου, του οποίου η απόφαση εφεσιβάλλεται ενώπιον του Μονομελούς Πρωτοδικείου. Η απόφαση αυτού δεν προσβάλλεται με αίτηση αναίρεσης (222).

Προκειμένου για κτίσματα και κατασκευάσματα στον αιγιαλό και την παραλία, η § 2 του άρ. 27 του Ν. 2971/2001 προβλέπει την κατεδάφισή τους, ανεξαρτήτως χρόνου ανέγερσης και τρόπου χρήσης. Τη μόνη εξαίρεση αποτελούν τα κτίσματα και κατασκευάσματα που τελούν υπό την προστασία του Υπουργείου Πολιτισμού. Το πρωτόκολλο κατεδάφισης συντάσσεται από τον προϊστάμενο της αρμόδιας κτηματικής υπηρεσίας και κοινοποιείται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΔιοικΔ, σε εκείνον που ανέγειρε το κτίσμα, ο οποίος, εντός τριάντα ημερών από την κοινοποίηση, οφείλει να κατεδαφίσει τα κτίσματα και κάθε είδους κατασκευάσματα. Σε περίπτωση που δεν προβεί στη συγκεκριμένη ενέργεια, η τεχνική υπηρεσία της αρμόδιας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης προχωρά στην κατεδάφισή του, ενώ τα έξοδα βαρύνουν τον καθ' ού και εισπράττονται ως δημόσιο έσοδο (223).

Η προστασία της διαχείρισης της δημόσιας ιδιοκτησίας κατοχυρώνεται με ειδικές διατάξεις που προσδιορίζουν τον τρόπο διάθεσης και τον τρόπο διαχείρισης. Οι εν λόγω διατάξεις αποτελούν εξαιρετικό δίκαιο και είναι δημόσιας τάξης. Βέβαια, ο νομοθέτης έχει υποχρέωση να προβλέψει την περαιτέρω προστασία της έναντι των

---

(219) Άρ. 178 § 4 του Ν. 3463/2006 «Η ακίνητη περιουσία των Δήμων και των Κοινοτήτων προστατεύεται, σύμφωνα με τις διατάξεις της νομοθεσίας, περί της προστασίας της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου, όπως κάθε φορά ισχύουν. Επί διοικητικής αποβολής αποφαινεται το δημοτικό ή κοινοτικό Συμβούλιο, ενώ το σχετικό πρωτόκολλο εκδίδει ο Δήμαρχος ή ο Πρόεδρος της Κοινότητας».

(220) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 305.

(221) Α.Ε.Δ. 85/1991 ΔιΔικ 1992, σελ. 523.

(222) Α.Π. 387/2013.

(223) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 308.

ιδιωτών, η οποία συντελείται με τις διατάξεις του αστικού, αλλά και του ποινικού δικαίου (224).

### ***Γ. Νομολογιακή Προσέγγιση***

Κατά πάγια νομολογία, το Σ.τ.Ε. θεωρεί ότι οι διαφορές που προκύπτουν από τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, αντιδιαστέλλοντάς την με την ιδιωτική, είναι φύσει διοικητικές διαφορές και υπάγονται στα διοικητικά δικαστήρια. Προς επίρρωση της ανωτέρω αναφερόμενης θέσης και σε συνέχεια της αναφερόμενης στο Μέρος «Α» απόφασης υπ' αριθ. 891/2008, έκρινε στην υπ' αριθ. 1676/2012 απόφασή του ότι: *«τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 967 του Αστικού Κώδικα (Α.Κ.) και 2 του ν. 2971/2001, περιλαμβάνονται ο αιγιαλός και η παραλία, ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους, η διαχείρισή τους δε αντιδιαστέλλεται προς τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και αποτελεί άσκηση δημοσίας εξουσίας. Εν όψει αυτών, η εκ μέρους των αιτούντων αμφισβήτηση της νομιμότητας των προσβαλλομένων πράξεων, με το εκτιθέμενο στη προηγούμενη σκέψη περιεχόμενο, γεννά διοικητική διαφορά, η οποία, εφόσον δεν έχει υπαχθεί στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας»* (225).

Η δικαιοδοσία των δικαστηρίων επί της δημόσιας κτήσης έχει γίνει αντικείμενο διχογνωμίας. Λόγω της ιδιόμορφης φύσης της ιδιοκτησίας του Δημοσίου, η νομολογία τείνει να υπαγάγει τις διαφορές σχετικά με την προστασία της δημόσιας περιουσίας στα πολιτικά δικαστήρια, εξομοιώνοντας την με την αστικού δικαίου ιδιοκτησία. Από την άλλη, λόγω του διοικητικού χαρακτήρα των πράξεων διαχείρισής της δημόσιας περιουσίας, οι διαφορές που επέρχονται από αμφισβήτηση των πράξεων αυτών αποτελούν, κατά πάγια νομολογία του Σ.τ.Ε., διοικητικές διαφορές. Έτι περισσότερο, εξαιτίας του ότι η διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας περιέχει διοικητικές πράξεις, η νομολογία έτεινε να τις θεωρεί και εκείνες τις διαφορές διοικητικές.

Ξεκινώντας με το θέμα της δικαιοδοσίας για την αναγνώριση χώρου ως κοινόχρηστου, καθώς και την ακυρότητα μεταβίβασής του, αρμόδια δικαστήρια είναι

---

(224) Βολτής Κ., Δάση δημόσια και χρησικτησία, ό.π.π., σελ. 163.

(225) Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις: Σ.τ.Ε. 1521/2011, Σ.τ.Ε. 2478/2001, Ολομ.Σ.τ.Ε. 1176/2008, που κινούνται στο ίδιο πλαίσιο.

τα πολιτικά δικαστήρια (226). Προς επίρρωση της ανωτέρω θέσης, ο Α.Π., με την υπ' αριθ. 1346/1979 απόφασή του έκρινε ότι «...*Η αναγνώρισις πράγματός τινος ως κοινοχρήστου και η ενταύθα ακυρότης της μεταβιβάσεώς του, αποτελεί διαφοράν ιδιωτικού δικαίου, υπαγομένην κατά τα άρθρ. 1 και 2 ΚΠολΔ εις την δικαιοδοσίαν των Πολιτικών Δικαστηρίων...».*

Τα πολιτικά δικαστήρια είναι αρμόδια και στην περίπτωση της προσβολής της κυριότητας και της νομής κοινόχρηστου χώρου. Αυτό συνάγεται αβίαστα, καθώς οι αγωγές της κυριότητας και της νομής αποτελούν ένδικα βοηθήματα του αστικού δικαίου και μόνον αυτά τα δικαστήρια θα μπορούσαν να έχουν αρμοδιότητα. Με σειρά αποφάσεων (227), τα πολιτικά δικαστήρια δέχονται την κυριότητα του Δημοσίου επί των κοινόχρηστων χώρων και την ενεργητική νομιμοποίησή τους για την προστασία της.

Όσον αφορά στις παραχωρητήριες πράξεις από τη διοίκηση για εκχώρηση ειδικών ιδιωτικών δικαιωμάτων εκμετάλλευσης στους κοινόχρηστους χώρους, αποτελούν πράξεις ατομικές, μονομερείς διοικητικές (228). Συνεπώς, υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Σ.τ.Ε., τόσο από εκείνον που αφορά η σχετική άδεια, όσο και από κάθε τρίτον που περιορίζεται το δικαίωμα χρήσης του κοινόχρηστου πράγματος από τη σχετική άδεια (229).

Αμφισβήτηση προκάλεσε η φύση της διαφοράς που προκύπτει μετά από προσβολή του πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής. Το Σ.τ.Ε., θεωρώντας το πράξη διοικητικού χαρακτήρα και συγκεκριμένα εκτελεστή διοικητική πράξη, το κατέτασσε στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (230), δυνάμει του άρ. 1 § 1 του Ν. 1406/1983 (231). Στην ίδια νομολογιακή κατεύθυνση κινούνταν τα διοικητικά δικαστήρια. Το Α.Ε.Δ., όμως, έλαβε διαφορετική απόφαση. Με την υπ' αριθ. 12/1992 απόφαση, όπως ήδη είδαμε στο Μέρος «Α», κρίθηκε ότι «*η πράξη διοικητικής αποβολής αυθαιρέτως κατέχοντος κρατικό ακίνητο, που προορίζεται για τη στέγαση αστών προσφύγων, καθώς και η κατεδάφιση του κτίσματος που κατέχεται*

---

(226) Βαθρακοκοίλης Β., Αναλυτική Ερμηνεία- Νομολογία Αστικού Κώδικα, ό.π.π., σελ. 1350.

(227) Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις: Α.Π. 590/1981, ΝοΒ 30, σελ. 221, Α.Π. 227/1972, ΝοΒ 20, σελ. 910, Επ.Λευκ. 64/1999, Αρχ.Ν. 2000, σελ. 707.

(228) Α.Π. 1331/1980.

(229) Βαθρακοκοίλης Β., Αναλυτική Ερμηνεία- Νομολογία Αστικού Κώδικα, ό.π.π., σελ. 1360.

(230) Σ.τ.Ε. 386/1989.

(231) Ν. 1406/1983 (ΦΕΚ 182/Α/14/12/1983) «Ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, συγκρότηση γρηνικής επιτροπείας της επικράτειας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και ρύθμιση μερικών άλλων θεμάτων».

*αυθαιρέτως, εκδίδεται προς προστασία της κυριότητας του Δημοσίου, θίγει δε αντιστοίχως τη νομή και κατοχή του αυθαιρέτως εγκατεστημένου που αποβάλλεται».* Συνεπώς η ανωτέρω πράξη δημιουργεί δικαιοδοσία των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων, αφού δεν συγκαταλέγεται στις εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Το Σ.τ.Ε. ευθυγραμμίστηκε με την απόφαση του Α.Ε.Δ. και με την υπ' αριθ. 1303/1997 απόφαση της ολομέλειας, το δικαστήριο δέχτηκε ότι οι πράξεις της διοίκησης που καταλογίζουν αποζημίωση λόγω κατάληψης κοινόχρηστου κτήματος δημιουργούν διαφορές ιδιωτικού δικαίου, θεωρώντας ότι η αποζημίωση έχει ανταλλακτικό χαρακτήρα. Έκτοτε, όσον αφορά στο πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής, τα πορίσματα των διοικητικών και των πολιτικών δικαστηρίων συμπλέουν (232).

---

(232) Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις: Ολομ.Σ.τ.Ε. 3409/2001, Σ.τ.Ε. 413/2004, Α.Π. 572/2003, Α.Π. 1345/2004.

**ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ**  
**Η ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**  
**Εννοιολογική Προσέγγιση**

**Α. Γενικά Στοιχεία**

Το ζήτημα της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου έχει καταστεί στην εποχή μας πιο επίκαιρο από ποτέ. Η δύσκολη οικονομική συγκυρία, η οικονομική ασφυξία του κράτους και η εγχώρια δημοσιονομική προσαρμογή στους κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν καταστήσει την περιουσία του Δημοσίου εν γένει ως «σανίδα σωτηρίας», προκειμένου να εξέλθει η Ελλάδα από το τέλμα της οικονομικής κατάρρευσης. Ως μία από τις κύριες πηγές που θα δώσουν ώθηση στην εθνική οικονομία θεωρείται η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου, ενώ οι έννοιες της «αποκρατικοποίησης» και της «ιδιωτικοποίησης» ακούγονται καθημερινά στις συζητήσεις δημοσίων προσώπων, αλλά και καθημερινών ανθρώπων που αναζητούν με τη σειρά τους διέξοδο από τα ατομικά τους οικονομικά αδιέξοδα. Βέβαια, οι προτάσεις που ακούγονται από αρμόδιους και μη είναι συχνά ακραίες και κυμαίνονται από την αναβίωση αυτοκρατορικών δυνάμεων του παρελθόντος με ταυτόχρονο περιορισμό του κράτους, μέχρι και την πλήρη κατάργηση του κράτους πρόνοιας και την άφεση των αρμοδιοτήτων του στην αγορά (233).

Τα ακίνητα αποτελούν για το κράτος το πλέον προσοδοφόρο κομμάτι της ιδιωτικής του περιουσίας. Για να θεωρηθεί ότι ένα ακίνητο ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, λαμβάνεται υπόψιν ο βαθμός σύνδεσης με το δημόσιο σκοπό που εξυπηρετεί. Θα μπορούσε, δηλαδή, ένα ακίνητο να εξυπηρετεί εμμέσως έναν κοινωνικό σκοπό και ως εκ τούτου η διαχείρισή του να επιτρέπει ενέργειες από τη διοίκηση που ταυτίζονται με εκείνες του ιδιώτη κυρίου του ακινήτου (π.χ. εξουσία διάθεσης), αλλά και να είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την εξυπηρέτηση του κοινού σκοπού, ώστε η απόσπασή του από τη δημόσια κτήση να μην είναι επιτρεπτή.

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται η τάση από το νομοθέτη να καταφεύγει σε δημιουργία υπηρεσιών μορφής ιδιωτικού δικαίου, προκειμένου να οργανώσει την κρατική δραστηριότητα, φαινόμενο που ονομάζεται «ιδιωτικοποίηση της κρατικής

---

(233) Καραμανώφ Μ., Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων..., ό.π.π., 2010, σελ. 16.

εξουσίας» (234). Η διακριτική ευχέρεια που έχει παραχωρηθεί στο νομοθέτη όσον αφορά στις αποκρατικοποιήσεις είναι ευρύτατη και η εισροή των κρατικών υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα έχει καταστεί σύνηθες φαινόμενο. Αλλά και από την οπτική της ανταγωνιστικής ιδιωτικής επιχείρησης, η συμμετοχή των κρατικών επιχειρήσεων με το «μανδύα» του ιδιώτη που εξισώνονται με αυτόν στις συναλλαγές, φέρει την πιθανότητα νόθευσης του ελεύθερου ανταγωνισμού στο βαθμό που το Δημόσιο αποτελεί έναν οικονομικά προνομιακό ανταγωνιστή, ο οποίος μπορεί να αποκτήσει δεσπόζουσα θέση στο κομμάτι της αγοράς που συμμετέχει (235). Η εξέλιξη αυτή θα συνιστούσε παραβίαση του άρ. 5 του Συντ., προσβάλλοντας την οικονομική ελευθερία των ιδιωτών (236).

### ***B. Η «Αποκρατικοποίηση»***

Ως «αποκρατικοποίηση» και «ιδιωτικοποίηση» νοείται η αποχώρηση των υπηρεσιών και των επιχειρήσεων του Δημοσίου από τον έλεγχό του. Με τον τρόπο αυτόν δεν ανατίθεται στον ιδιώτη απλώς η υλοποίηση μίας διοικητικής πράξης, δηλαδή η εκπλήρωση μίας απόφασης προς εκπλήρωση του δημόσιου σκοπού, αλλά η εξουσία να αναλάβει ο ίδιος την απόφαση για τον τρόπο εκπλήρωσής του. Μπορεί να συντελεστεί σταδιακά ή εφάπαξ και να πάρει ενδεικτικά τη μορφή πώλησης του συνόλου ή μέρους της επιχείρησης ή των μετοχών της κ.λπ. (237). Οι φορείς που ιδιωτικοποιούνται δεν παύουν να παρέχουν τη δημόσια υπηρεσία, συνεπεία της αρχής της συνέχειας λειτουργίας του δημοσίου φορέα, ενώ διέπονται και από τις αρχές της ισότητας, της αμεροληψίας και της διαφάνειας, που πρέπει να διέπουν όλον το δημόσιο τομέα (238). Στην ελληνική νομοθεσία προτιμάται ο όρος «αποκρατικοποίηση». Οι αποκρατικοποιήσεις περιορίζονται από τα όρια που καθορίζονται από το Σύνταγμα, απαγορεύοντας τις σε περιπτώσεις που ο φορέας

---

(234) Γιαννακόπουλος Κ., Η θεσμική θεώρηση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων, το Σ 2003, σελ. 1011 επ..

(235) Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά δικαιώματα Β', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1991, σελ. 1297 επ., Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3η αναθεωρημένη έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ. 177 επ..

(236) Δελλής Γ. Ι., Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Α', (Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική δημόσια ρύθμιση» των κοινωφελών δραστηριοτήτων), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008, σελ. 85.

(237) Άρ. 4 Ν. 3049/2002 (ΦΕΚ 212/Α/10/09/2002) «Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων των Δημοσίου και άλλες διατάξεις».

(238) Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 396-397.

ασκεί «αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ως έκφραση κυριαρχίας» (239).

### ***Γ. Ο Προσδιορισμός της Έννοιας της Ιδιωτικής Περιουσίας***

Στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου ανήκουν τα ακίνητα που μόνο έμμεσα και κυρίως μέσω της οικονομικής τους εκμετάλλευσης εξυπηρετούν κάποιο δημόσιο σκοπό (240). Κατά κανόνα, πάντως, όλα τα δημόσια κτήματα που δεν περιλαμβάνονται στο άρ. 966 Α.Κ. ή σε έτερους νόμους που τα καθιστούν εκτός συναλλαγής, περιλαμβάνονται στην ιδιωτική περιουσία του Κράτους. Τα εν λόγω ακίνητα υπάγονται στο κοινό ιδιωτικό δίκαιο, ενώ δεν αποκλείεται κατά περίπτωση να ισχύουν μικρότερες ή μεγαλύτερες αποκλίσεις, οι οποίες συμπληρώνονται από διατάξεις του δημοσίου δικαίου, ιδίως όσον αφορά στη διαχείριση, διάθεση και προστασία τους (241).

Για τη διάκριση των πράξεων ιδιωτικής διαχείρισης έχουν προταθεί κατά καιρούς ποικίλα κριτήρια, όπως το είδος του συμφέροντος, του ενεργούντος οργάνου, του εφαρμοζόμενου νόμου, της δημόσιας υπηρεσίας, του δικαστηρίου που έχει δικαιοδοσία, του χαρακτήρα της περιουσίας ή η ισοτιμία των μερών που σχετίζονται με την συγκεκριμένη έννομη σχέση. Αυτά τα κριτήρια ανταποκρίνονται μεν στο τι συνήθως συμβαίνει, αλλά δεν μπορεί να αποτελέσει μεμονωμένα έκαστο το βασικό κριτήριο καταταγής της συναλλαγής στην ιδιωτικού δικαίου σφαίρα. Ορθότερο θα ήταν να διαπιστωθεί ο βαθμός της εκδήλωσης εξουσίας στην πράξη που διενεργείται (242).

Στις συναλλαγές που αφορούν στη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας, το Δημόσιο εξομοιώνεται με ιδιώτη, χωρίς, όμως, αυτό να συνεπάγεται και την ποιοτική εξίσωσή τους. Κατά τη διαχείριση αυτής το κράτος απολαμβάνει προνομιακή μεταχείριση, κατ' εξαίρεση των διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου (243). Θα ήταν, άλλωστε ασυμβίβαστο με το νομικό μας σύστημα να αντιμετωπίζεται το Δημόσιο ως

---

(239) Ολομ.Σ.τ.Ε. 1934/1998, Σ.τ.Ε. 2166/2002.

(240) Καϊδατζής Α., Ιδιοκτησιακά δικαιώματα των δημόσιων νομικών προσώπων, ΤοΣ 1/2002, σελ. 38, Σταματόπουλος Σ., Το αντικείμενο της αναγκαστικής εκτέλεσης..., ό.π.π., σελ. 110.

(241) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 401.

(242) Παπαχατζής Γ., Σύστημα του ισχύοντος..., ό.π.π., σελ. 986 επ..

(243) Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος, ό.π.π., σελ. 508.

ιδιώτης, ακόμη και αν δρα αποκλειστικά με τρόπο που συνάδει με ιδιώτη (244). Στις περιπτώσεις ιδιωτικής διαχείρισης το κράτος λειτουργεί ως *fiscus*, ασκώντας συναλλακτική δραστηριότητα στον ιδιωτικό τομέα και αποβλέποντας σε ταμειακά οφέλη από τη διαχείριση της περιουσίας του. Κράτος και *fiscus* αποτελούν το ίδιο νομικό πρόσωπο, αλλά δύο διαφορετικές εκφάνσεις του, που στην πρώτη περίπτωση παρουσιάζεται ως «ένστολο» και στη δεύτερη ως ιδιώτης (245). Βέβαια, είναι αδύνατον ο οικονομικός μηχανισμός ενός κράτους να αποσπαστεί πλήρως από τους υπόλοιπους κρατικούς μηχανισμούς του, όπως και από τα λοιπά όργανα του κράτους, όπως και οι οικονομικές του ενέργειες δεν γίνεται να αποσπαστούν από τις άλλες του αποστολές (246).

Οι νομικές συνέπειες που επέρχονται από την διαχείριση της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου είναι σημαντικές. Οι ιδιωτικής φύσης πράξεις δεν ανήκουν στη διοικητική λειτουργία του κράτους. Αυτό συνεπάγεται τη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων έναντι των διοικητικών. Επίσης, προβάλλονται απαραδέκτως με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Σ.τ.Ε., ακόμη και αν έχουν εκδοθεί υπό οποιαδήποτε νομική μορφή από όργανα της δημόσιας διοίκησης (247).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**

### ***Χαρακτηριστικά της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου***

#### ***A. Διαφορές της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και των Ιδιωτών***

«*Η ιδιοκτησία είναι ένα κομμάτι ελευθερίας*» (248). Στον κόσμο της ιδιωτικής δράσεως το άτομο δικαιούται, μέσα στα ευρύτατα νομικά πλαίσια που καθορίζει το ιδιωτικό δίκαιο, να ιεραρχήσει εκείνα τα κριτήρια των αποφάσεών του, να θέσει λ.χ. το οικονομικό του όφελος, το συμφέρον του, υπεράνω της υγείας του, της οικογένειάς του ή των συνανθρώπων του. Σε επίπεδο επιχειρήσεων, μάλιστα, το

---

(244) Σκουρής Β., «*Η επίδραση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου στη διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου. Ιδιαίτερα στις δημόσιες συμβάσεις και τις ιδιωτικοποιήσεις*», ΕΕΕυρΔ 2/1999, σελ. 285.

(245) Φλογαίτης Σπ, *Η διοικητική σύμβαση, Έννοια και φύση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, σελ. 228-229.

(246) Πουλιαντζάς Ν., *Το Κράτος Η Εξουσία Ο Σοσιαλισμός, Έκδοση Γ'*, εκδ. Θεμέλιο, 1991, σελ. 246.

(247) Παπαχατζής Γ., *Σύστημα του ισχύοντος...*, ό.π.π., σελ. 993 επ..

(248) Καϊδατζής Α., *Ιδιοκτησιακά δικαιώματα...*, ό.π.π., σελ. 29.



κέρδος όχι μόνο δύναται αλλά και οφείλει να είναι το βασικό κριτήριο κατά τη λήψη των αποφάσεών τους (249). Αυτή η καθολικότητα ελευθερίας δεν επικρατεί στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, που διέπεται πρωτίστως από κανόνες και όχι από την εξουσία ελεύθερης διαχείρισης.

Η βασική διάκριση της περιουσίας του Δημοσίου έναντι της ιδιωτικής περιουσίας του αστικού δικαίου είναι ότι η πρώτη εξυπηρετεί πάντα, έστω και έμμεσα, το δημόσιο συμφέρον. Για τη δημόσια περιουσία αυτό είναι αδιαμφισβήτητο, όπως αναλύθηκε στο προηγούμενο μέρος. Για την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου η εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος έγκειται στην αποκομιδή εσόδων από την επωφελή αξιοποίησή της, που καταλήγουν στα κρατικά ταμεία και ωφελούν το κοινωνικό σύνολο μέσω της χρηματοδότησης πολλαπλών δημοσίων σκοπών. Η περιουσία των ιδιωτών από την άλλη, επιδιώκει να επιτύχει το ατομικό ή συνολικό όφελος περιορισμένης ομάδας ατόμων, που κυρίως αφορά στην επίτευξη του μέγιστου δυνατού κέρδους.

Δεύτερη σημαντική διαφορά αποτελεί η «ένταση» της βούλησης στον τομέα συμμετοχής στις συναλλαγές. Η κυριότητα του αστικού δικαίου συνεπάγεται το απόλυτο δικαίωμα στον κύριο να επιλέγει καθ' αρεσκείαν τον τρόπο με τον οποίο θα διαχειριστεί το ακίνητό του. Δύναται, λοιπόν, ανά πάσα στιγμή να το διαθέσει, να το εκμεταλλευτεί ή να το χρησιμοποιήσει με όποιον τρόπο εκείνος επιθυμεί, με τους περιορισμούς, ίσως, που ο Α.Κ. ή άλλοι ειδικοί νόμοι επιβάλλουν (250). Στην περίπτωση της αντίστοιχης περιουσίας του Δημοσίου η συναλλακτική βούληση περιορίζεται από το πλαίσιο που η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει. Η νομοθετική εξουσιοδότηση, οι κανονιστικές πράξεις και οι καταστατικές δεσμεύσεις καθορίζουν το αν, το πότε και το πώς μπορεί η διοίκηση να αποκτήσει, ή να αξιοποιήσει κάποιο στοιχείο της ακίνητης περιουσίας της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η νομοθεσία για τα δημόσια κτήματα, στην οποία προβλέπονται ειδικοί, προνομιακοί όροι για το Δημόσιο, όσον αφορά στην εκμίσθωση και την εκποίηση των ιδιωτικών του ακινήτων (251).

---

(249) Καραμανώφ Μ., Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων..., ό.π.π., σελ. 136.

(250) Ενδεικτικά παραδείγματα περιορισμού της κυριότητας αποτελούν τα άρ. 1003 και 1004 Α.Κ., ο Ν. 4067/2012 (ΦΕΚ 79/Α/09/04/2012) «Νέος Οικοδομικός Κανονισμός».

(251) Καϊδατζής Α., Ιδιοκτησιακά δικαιώματα..., ό.π.π., σελ. 46.

### ***B. Τρόπος Απόκτησης Ιδιωτικής Περιουσίας***

Με την ίδρυση του Ελληνικού κράτους και την απελευθέρωσή του, το Δημόσιο απέκτησε τις λεγόμενες «εθνικές γαίες» μετά από διαδοχή του τουρκικού Δημοσίου. Με τα πρωτόκολλα του Λονδίνου της 3<sup>ης</sup> Μαρτίου 1830 και της 4<sup>ης</sup>/16<sup>ης</sup> Ιουνίου 1830 κυρώθηκε η ανεξαρτησία της Ελλάδος και η εδαφική της κυριαρχία επί των εδαφών που βρίσκονται νότια της γραμμής που ενώνει τους ποταμούς Αχελώου και Σπερχειού. Η διαδοχή συντελέστηκε με δήμευση ως «δικαίωμα πολέμου». Εν συνεχεία, προστέθηκαν σε αυτές και οι εθνικές θεσσαλικές γαίες και οι γαίες των νέων χωρών, τα βακουφικά ακίνητα (που επί τουρκικής κυριαρχίας εθεωρείτο θείο πράγμα) καθώς και κάθε άλλη ακίνητη περιουσία προέκυπτε από εκείνους που αποχώρησαν στο εξωτερικό, κατά τη διάρκεια των δύο παγκοσμίων πολέμων ή και μετά των τέλος αυτών. Ως απόρροια της συνθήκης της Λωζάνης, περιήλθαν στο ελληνικό κράτος και τα ανταλλάξιμα ακίνητα, που αποτελούσαν μουσουλμανικής ιδιοκτησίας ακίνητα μετά την ολοκλήρωση της ανταλλαγής των πληθυσμών. Τα ανωτέρω αναφερόμενα ακίνητα αποτελούν την πρώτη κατηγορία ακινήτων που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Η ακίνητη αυτή περιουσία του κράτους ελαττώθηκε σημαντικά με την εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης, έναντι ευτελούς τιμήματος, σε ιδιώτες (252).

Άλλη μία κατηγορία ακινήτων που κατέχει το Δημόσιο είναι τα «αδέσποτα» ακίνητα. Για να χαρακτηριστεί ένα ακίνητο ως «αδέσποτο» απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η βούληση του κυρίου του για παραίτηση από την κυριότητα αυτού. Λόγω του ότι αποτελεί δικαιοπραξία που προκαλεί κατάργηση εμπράγματος δικαιώματος επί ακινήτου, η πράξη της δήλωσης παραίτησης πρέπει να υποβληθεί σε μεταγραφή με τον τύπο συμβολαιογραφικού εγγράφου (253). Μετά τη μεταγραφή, το ακίνητο περιέρχεται στην περιουσία του Δημοσίου πρωτότυπα, σύμφωνα με το άρ. 972 Α.Κ., βαρυνόμενο με τα προϋπάρχοντα εμπράγματα δικαιώματα.

Τα «αδέσποτα» ακίνητα αντιπαραβάλλονται με τα «εγκαταλελειμμένα» (254). Τα τελευταία αποτελούν ακίνητα που έχουν εγκαταλειφθεί από τους κυρίους τους και δεν διαχειρίζονται από αυτούς ή από αντιπροσώπους αυτών, αλλά από το Δημόσιο, σύμφωνα με τη διοίκηση αλλοτρίων. Περαιτέρω προϋποθέσεις για να αποκτηθεί η κυριότητα από το Δημόσιο με τον τρόπο αυτόν είναι η κατάληψή του με σχετικό

(252) Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα..., ό.π.π., σελ. 401.

(253) Παππάς Σ. σε Γεωργιάδη Α.- Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, ό.π.π., σελ. 194.

(254) Γεωργιάδης Α., Η κυριότητα του Δημοσίου..., ό.π.π., σελ. 859.

πρωτόκολλο καταλήψεως και η πάροδος δέκα ετών από την κατάληψη (255), κατά τη διάρκεια των οποίων ο πραγματικός κύριος να μην έχει εκδηλώσει βούληση να το αναζητήσει (256). Η μεταγραφή του πρωτοκόλλου στο οικείο Υποθηκοφυλακείο διασφαλίζει την απαιτούμενη δημοσιότητα, ώστε ο κύριος να προβεί, εφόσον επιθυμεί, σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες κατάπτωσης της εν λόγω πράξης.

Τέλος, το Δημόσιο μπορεί να αποκτήσει κάποιο ακίνητο και να το συμπεριλάβει στην ιδιωτική του περιουσία, ως κληρονόμος έκτης τάξης, σύμφωνα με τη διάταξη 1824 του Α.Κ.. Με τον τρόπο αυτόν αποκλείεται η περίπτωση αδέσποτης κληρονομίας. Προϋποθέσεις αποτελούν είτε να μην υπάρχει κληρονόμος των πέντε προηγούμενων τάξεων, είτε αυτός να έχει εκπέσει της κληρονομίας και να έχει προηγηθεί δικαστική βεβαίωση ανυπαρξίας κληρονόμου (από τις πέντε πρώτες τάξεις ή εκ διαθήκης) (257). Επιπλέον, σύμφωνα με το άρ. 1848 § 2 Α.Κ. «*το Δημόσιο δεν μπορεί να αποποιηθεί κληρονομία που του έχει επαχθεί εξ αδιαθέτου*», ενώ σύμφωνα με την § 1 του άρ. 118 του ΕισΝΑΚ το Δημόσιο έχει πάντα το ευεργέτημα της απογραφής, χωρίς να έχει υποχρέωση σχετικής δήλωσης και χωρίς να υπόκειται σε έκπτωση από το δικαίωμα αυτό.

### ***Γ. Η Προστασία της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου***

Οι τρόποι προστασίας της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου δεν διαφέρουν από εκείνους της δημόσιας ακίνητης περιουσίας. Άλλωστε ο Ν. 1539/938 περί προστασίας των δημοσίων κτημάτων εφαρμόζεται χωρίς διαφορά και στην ιδιωτική περιουσία του κράτους (258). Συνεπώς, πέραν των αγωγών για την προστασία της κυριότητας και της νομής, μπορεί να χρησιμοποιηθεί το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής και το πρωτόκολλο αποζημίωσης, όπως αναπτύχθηκαν στο Μέρος «Β» της παρούσας εργασίας. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας δεν εκλείπει παντελώς από τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας και, ως εκ τούτου, η αυξημένη προστατευτική και η προνομιακή δικονομική μεταχείριση αποτελεί απόρροια του χαρακτηριστικού αυτού.

---

(255) Άρ. 34 του Α.Ν. 1539/1938 «Περί προστασίας των δημοσίων κτημάτων».

(256) Α.Π. 1628/2002.

(257) Σπυριδάκης Ι. Σ., Κληρονομικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 263-264.

(258) Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, ό.π.π., σελ. 270.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**

### **Τρόποι και Φορείς Αξιοποίησης**

#### **A. Εισαγωγικά Στοιχεία**

Το κομμάτι της αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου είναι πιο επίκαιρο από ποτέ. Με επιχείρημα τη συνεχιζόμενη δυσχερή οικονομική συγκυρία που περνάει η Ελλάδα, αναζητώνται πηγές που θα δώσουν ώθηση στην οικονομία. Η κυριότερη, ίσως, από αυτές τις πηγές είναι η ακίνητη περιουσία που το Δημόσιο κατέχει. Οι προσπάθειες αποκρατικοποίησης της δημόσιας περιουσίας είχαν ξεκινήσει από τις αρχές τις δεκαετίας του '90, αλλά ο Ν. 2000/1991 (259) δεν περιελάμβανε την ακίνητη περιουσία, παρά μόνον ιδιωτικοποιήσεις επιχειρήσεων. Ο προαναφερόμενος νόμος αντικαταστάθηκε με το Ν. 3049/2002, στον οποίο εισάγεται ο θεσμός της «Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων» (Δ.Ε.Α.Α.).

Στο κομμάτι της αξιοποίησης της περιουσίας του το Κράτος ενεργεί ως *fiscus*, αποσκοπώντας στο να αποκομίσει ταμειακό όφελος και να θέσει τις βάσεις για επενδυτικές δραστηριότητες, ενισχύοντας την εθνική οικονομία και απομειώνοντας το δημόσιο χρέος. Επίσης, στα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Στρατηγικής, εξέχουσα θέση κατέχει η εκμετάλλευση των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου.

Επισημαίνεται ότι τα τελευταία χρόνια γίνεται μία προσπάθεια δημιουργίας φορέων, ώστε η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου να πραγματοποιείται μέσω ενός συγκεντρωτικού συστήματος. Ο στόχος είναι να καταστεί εφικτή η καταγραφή του συνόλου των ακινήτων που ανήκουν στο Δημόσιο και δύνανται να αξιοποιηθούν, αλλά και να διαχειρίζονται ομοιόμορφα από την ίδια κεντρική αρχή. Το προηγούμενο καθεστώς χαρακτηριζόταν από πολυδιάσπαρτους και αμεθόδευτους τρόπους αξιοποίησης, οι οποίοι καθορίζονταν και εφαρμόζονταν από τον εκάστοτε φορέα-κύριο του ακινήτου προς εκμετάλλευση.

---

(259) Ν. 2000/1991 (ΦΕΚ Α' 206//24/12/1991) «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις».

## *B. Τρόποι Αξιοποίησης*

### **α) Εκποίηση**

Η εκποίηση ακινήτων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου αποτελεί έναν από τους τρόπους που φανερώνουν τη δράση του Δημοσίου ως *fiscus*. Με την έννοια της εκποίησης προσδιορίζονται όλα τα εμπράγματα δικαιώματα που μπορεί να παραχωρηθούν. Σε εκποίηση δεν μπορεί να προβεί οποιοσδήποτε φορέας, αλλά μόνον οι φορείς που είναι εξουσιοδοτημένοι με ρητή νομοθετική πρόβλεψη. Αυτό άλλωστε, αποτελεί και έναν από τους περιορισμούς διάθεσης της δημόσιας περιουσίας από τον φορέα που είναι κύριος της. Κατ' εξοχήν φορέας εκποιήσεων αποτελεί η ΕΤ.Α.Δ. ΑΕ, επιφορτισμένη με την αξιοποίηση των ακινήτων προς όφελος της οικονομικής ανάπτυξης, σύμφωνα με τον σχετικό Κανονισμό (260).

Κύριος τρόπος εκποίησης αποτελεί η σύμβαση μεταβίβασης κυριότητας ή άλλου εμπράγματος δικαιώματος έναντι ανταλλάγματος. Δεν αποκλείονται, όμως, και ειδικοί τύποι συμβάσεων, όπως μεταβίβαση έναντι ανταλλάγματος με ταυτόχρονη μίσθωση του ίδιου ακινήτου ή με συμφωνία επισκευής αυτού ή κατασκευής σε αυτό κτιρίου και μίσθωσή του ή σύμβαση ανταλλαγής. Η διαδικασία εκποίησης πραγματοποιείται είτε με δημόσιο πλειοδοτικό διαγωνισμό, ανοικτό ή κλειστό, είτε με απευθείας ανάθεση, αναλόγως της αξίας του ακινήτου που προσδιορίζεται από την αντικειμενική αξία αυτού.

Όσον αφορά στα ακίνητα που ανήκουν στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού, σύμφωνα με το άρ. 186 του Ν. 3463/2006 (261) (όπως τροποποιήθηκε με την § 3 του άρ. 12 του Ν. 4018/2011), επιτρέπεται η εκποίησή τους μόνον προς όφελος του Δήμου, *«με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου που λαμβάνεται με πλειοψηφία των 2/3 του συνολικού αριθμού των μελών του»*. Η διαδικασία που ακολουθείται είναι η δημοπρασία, ενώ ο καθορισμός του τιμήματος καθορίζεται από συσταθείσα για το σκοπό αυτόν επιτροπή. Τα ίδια ισχύουν, *mutatis mutandis*, για τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες εκποίησης ακινήτων που ανήκουν στις Περιφέρειες.

---

(260) Ο Κανονισμός της αξιοποίησης ακινήτων της ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. είναι διαθέσιμος στην ιστοσελίδα: [http://www.etasa.gr/webtop/modules/\\_repository/documents/kanonismos\\_misthwsewn\\_new.pdf](http://www.etasa.gr/webtop/modules/_repository/documents/kanonismos_misthwsewn_new.pdf) (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης: 31/10/2016).

(261) Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114/Α/08/06/2006) «Κύρωση του κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», όπως έχει τροποποιηθεί με το Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α/07/06/2010) «Νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης – Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ».

## β) Μίσθωση

Κατ' εξοχήν αρμόδιο φορέα και στην περίπτωση της εκμίσθωσης ακινήτων αποτελεί η ΕΤ.Α.Δ. ΑΕ. Η διαδικασία που ακολουθείται είναι ο δημόσιος, ανοικτός ή κλειστός, διαγωνισμός. Η εκμίσθωση ακινήτων του Δημοσίου χωρίς διαγωνισμό είναι δυνατή μόνο στις εξής περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις:

α) όταν η ετήσια πρόσδοος από το εκμισθωμένο ακίνητο δεν υπερβαίνει το ποσό των οκτώ χιλιάδων ευρώ,

β) όταν πρόκειται για εκμίσθωση ακινήτων προς Ο.Τ.Α. και γενικώς προς Ν.Π.Δ.Δ., όπως και σε Οργανισμούς και Ιδρύματα Κοινής Ωφελείας ιδιωτικού δικαίου που εκπληρώνουν κοινωφελείς σκοπούς, για την ικανοποίηση των στεγαστικών ή άλλων σχετικών προς εκπλήρωση των σκοπών τους λειτουργικών αναγκών,

γ) όταν πρόκειται για εκμίσθωση ακινήτων που προορίζονται για εντελώς καθορισμένη ειδική εποχιακή χρήση, που σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να διαρκέσει περισσότερο από έξι μήνες και εφόσον συντρέχει επείγουσα αιτιολογημένη ανάγκη,

δ) όταν πρόκειται για εκμίσθωση με σκοπό την απόκτηση ή διατήρηση της νομής ακινήτου από τον κύριο, οπότε η εκμίσθωση συνομολογείται για χρονικό διάστημα μέχρι ένα έτος και

ε) κατ' εφαρμογή ειδικής διάταξης νόμου με την οποία επιτρέπεται η χωρίς διαγωνισμό εκμίσθωση ακινήτου του Δημοσίου.

Τα ακίνητα των Ο.Τ.Α. α' βαθμού εκμισθώνονται κατόπιν δημοπρασίας και, κατ' εξαίρεση, με απευθείας ανάθεση, εφόσον η δημοπρασία δεν φέρει αποτέλεσμα μετά και τη δεύτερη διενέργεια αυτής. Οι όροι της δημοπρασίας καθορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο, όπως και το μίσθωμα. Επίσης, χωρίς δημοπρασία μπορούν να εκμισθώνονται χώροι όπως θέατρα και κινηματοθέατρα ή άλλοι χώροι για επιστημονικούς και καλλιτεχνικούς σκοπούς, για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Τέλος, προβλέπεται η απευθείας εκμίσθωση ακινήτων στο Δημόσιο, σε άλλους Ο.Τ.Α., σε επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., σε Ν.Π.Δ.Δ. και σε Οργανισμούς και Επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, καθώς και σε συνεταιρισμούς για την ικανοποίηση των αναγκών τους (262).

Η εκμίσθωση ακινήτων των Περιφερειών γίνεται με δημοπρασία, διενεργούμενη από την Οικονομική Επιτροπή τους, ενώ κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται η εκμίσθωση χωρίς δημοπρασία:

α) όταν τα ετήσια έσοδα του υπό εκμίσθωση ακινήτου δεν υπερβαίνουν το ποσό των 1.467,35 ευρώ και

β) όταν πρόκειται για την εκμίσθωση ακινήτων των Περιφερειών στο Δημόσιο, σε άλλες Περιφέρειες, σε Ο.Τ.Α. α' βαθμού, σε επιχειρήσεις των Περιφερειών και των Ο.Τ.Α. α' βαθμού, σε Ν.Π.Δ.Δ., σε οργανισμούς και επιχειρήσεις κοινής ωφελείας και σε συνεταιρισμούς για την ικανοποίηση των αναγκών τους (263).

Σε περίπτωση που ανακύψουν διαφορές από την αμφισβήτηση της νομιμότητας πράξεων της διοίκησης σχετικά με τη σύμβαση μίσθωσης ιδιωτικού δικαίου, είναι ιδιωτικές διαφορές υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, κατά το άρθρο 94 § 3 του Συντάγματος. Αυτό διότι οι συμβάσεις μίσθωσης γίνονται στα πλαίσια εκμετάλλευσης της ακίνητης περιουσίας των δημόσιων νομικών προσώπων, με κριτήρια κατά βάση ιδιωτικοοικονομικά και με σκοπό το κέρδος, ανεξαρτήτως εάν προηγήθηκε της σύναψής τους ορισμένη διοικητική διαδικασία (264).

### γ) Δικαίωμα Επιφανείας

Το δικαίωμα επιφανείας αποτελεί έναν θεσμό που είχε καταργηθεί, αλλά θεσπίστηκε εκ νέου με το Ν. 3986/2011 (265) και αφορά μόνον στα δημόσια ακίνητα. Ως εμπράγματο δικαίωμα επιφανείας ορίζεται το δικαίωμα φυσικού ή νομικού προσώπου («επιφανειούχος») να κατασκευάζει κτίσμα σε έδαφος κτήματος που είναι, κατά το χρόνο σύστασης του δικαιώματος, δημόσιο και να ασκεί στο κτίσμα αυτό ή σε κτίσμα ήδη κατασκευασμένο σε τέτοιο κτήμα τις εξουσίες, που

---

(263) Π.Δ. 242/1996 (ΦΕΚ 179/Α/07/08/1996) «Καθορισμός προϋποθέσεων, τρόπου και διαδικασίας για την εκμίσθωση, την δωρεά, την παραχώρηση της χρήσης, την εκποίηση, τη μίσθωση και την αγορά ακινήτων και κινητών πραγμάτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων».

(264) Ολομ.Σ.τ.Ε. 3195/1990.

(265) Αρ. 19 του Ν. 3986/2011 (ΦΕΚ Α' 152//01/07/2011) «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4092/2012 (ΦΕΚ 220/Α/08/11/2012).

παρέχει το δικαίωμα της κυριότητας (266). Ως δημόσιο κτήμα για την εφαρμογή των ρυθμίσεων για το δικαίωμα επιφάνειας νοούνται τα ακίνητα οποιασδήποτε φύσης που ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο, σε Ν.Π.Δ.Δ., σε εταιρίες και δημόσιες επιχειρήσεις, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., σε δημόσιους οργανισμούς με μορφή Ν.Π.Ι.Δ. ή και σε εταιρίες που αποκτούν τα ακίνητα των παραπάνω φορέων με σκοπό την εκμετάλλευσή τους, ενώ με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών μπορεί να επεκτείνεται η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων και σε ακίνητα κληροδοτημάτων. Κτίσμα θεωρείται κάθε συστατικό του δημοσίου κτήματος και ιδίως: οικοδόμημα, κατασκευή, εγκατάσταση, κτήριο, δεξαμενή, υπόστεγο, σταθμός αυτοκινήτων (πάρκινγκ), γέφυρα, σήραγγα, αγωγός, αεροδρόμιο, οδικό, σιδηροδρομικό ή λιμενικό έργο, αθλητική, ψυχαγωγική τουριστική εγκατάσταση, καθώς και κάθε κατασκευή επί του εδάφους, ενώ το κτίσμα μπορεί να είναι και υπόγειο.

Το αντάλλαγμα για το δικαίωμα επιφάνειας μπορεί να έχει δύο μορφές: είτε το τίμημα να καταβάλλεται από τον επιφανειούχο ως ενιαία παροχή, εφάπαξ ή τμηματικά, είτε με τη μορφή του «εδαφονόμιου», ήτοι περιοδικού ανταλλάγματος που ομοιάζει με μίσθωμα και καταβάλλεται καθ' όλη τη διάρκεια του δικαιώματος. Επιτρεπτός είναι και ο συνδυασμός των δύο αυτών τρόπων. Η διάρκεια της επιφάνειας είναι από το νόμο ορισμένη και δε μπορεί να είναι μικρότερη των πέντε ετών ή να υπερβαίνει τα ενενήντα εννέα έτη.

Επί του ακινήτου που παρέχεται το εμπράγματο δικαίωμα της επιφάνειας, ο επιφανειούχος μπορεί να δράσει ποικιλοτρόπως, όπως να ανεγείρει κτίσματα, να τα συντηρεί και να τα ασφαλίζει. Έχει, επίσης τη δυνατότητα να μεταβιβάσει το δικαίωμά του, να συστήσει βάρη πάνω στο κτίσμα του ακινήτου ή να απαιτήσει αποζημίωση για τα περιερχόμενα στον κύριο κατά τη λήξη του δικαιώματος κτίσματα. Από την άλλη πλευρά, ο κύριος έχει το δικαίωμα καταβολής ποινικής ρήτρας, αν ο επιφανειούχος δεν συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις του, της απαγόρευσης παραίτησης του επιφανειούχου από το δικαίωμα, σύμφωνα με την § 3 του άρ. 22 του Ν. 3986/2011 ή και διατήρηση των δικαιωμάτων τρίτων που βαρύνουν την επιφάνεια μετά τη λήξη ή την απόσβεση του δικαιώματος.

Η χρησιμότητα του δικαιώματος επιφάνειας για το Δημόσιο είναι εμφανής. Δίνεται η δυνατότητα της εκμετάλλευσης της ιδιωτικής του περιουσίας από

---

(266) Περάκης Ε., Η μερική (επαν)εισαγωγή του εμπραγμάτου δικαιώματος της επιφάνειας (Ν. 3986/2011), ΕφΑΔ 8-9/2012, σελ. 652 επ..



ιδιωτικούς φορείς, χωρίς να απολέσει την κυριότητά του. Στα αρνητικά μπορεί να συγκαταλεχθεί ότι αποτελεί ένα δικαίωμα του αστικού δικαίου που δεν λαμβάνει υπόψιν το δημόσιο δίκαιο, παρά το γεγονός ότι τα δημόσια κτήματα διέπονται και από το τελευταίο (267).

### **Γ. Φορείς Αξιοποίησης**

#### **α) Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ)**

Κατ' εφαρμογή του Μ.Π.Δ.Σ. των ετών 2012-2015, τέθηκαν σε ισχύ οι διατάξεις του Ν.3986/2011, με τις οποίες ιδρύεται το «Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου» (Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ). Ο αποκλειστικός σκοπός του έγκειται στην αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των δημόσιων επιχειρήσεων, τα οποία μεταβιβάζονται στην κυριότητα αυτού με πράξη της Δ.Ε.Α.Α. (268).

Οι αποφάσεις της Δ.Ε.Α.Α. έχουν χαρακτήρα ατομικών διοικητικών πράξεων και προσβάλλονται με αίτηση ακύρωσης, ενώπιον του Σ.τ.Ε. (269), παρά το γεγονός ότι αφορούν ιδιωτικού δικαίου έννομες σχέσεις. Η δικαιοδοσία του Σ.τ.Ε. θεμελιώνεται στο δημόσιο δίκαιο χαρακτήρα της Δ.Ε.Α.Α. και στην ειδική διαδικασία έκδοσης απόφασης για τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2012-2015, τα οποία δεν δύναται να αναμεταβιβασθούν στον προηγούμενο κύριο ή δικαιούχο (270). Αντίθετα, οι αποφάσεις της Δ.Ε.Α.Α. δεν συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, κατά το μέρος που προβλέπουν σύναψη σύμβασης μεταξύ του ελληνικού Δημοσίου και του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., δυνάμει της οποίας το Ταμείο καθίσταται απλώς νόμιμος αντιπρόσωπος του Δημοσίου στη Γενική Συνέλευση των μετόχων των ανωνύμων εταιρειών, των οποίων το μετοχικό μερίδιο του Δημοσίου περιέρχεται στο Ταμείο άνευ ανταλλάγματος.

Στοιχεία της περιουσίας του Δημοσίου που δύναται να μεταβιβαστούν στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. αποτελούν ενδεικτικά πάσης φύσεως εμπράγματα δικαιώματα, δικαιώματα διαχείρισης και εκμετάλλευσης ακινήτων αλλά και συντήρησης και εκμετάλλευσης υποδομών. Η μεταβίβασή τους δεν προϋποθέτει αντάλλαγμα. Τα

(267) Περάκης Ε., Η μερική (επαν)εισαγωγή..., ό.π.π., σελ. 665.

(268) Άρ. 1, § 1, Ν. 3986/2011.

(269) Σ.τ.Ε. 1415/2013, ΝοΒ 61 με σχολιασμό Κ. Σαμαρτζή, σελ. 2543 επ..

(270) Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις: Σ.τ.Ε. 1902/2014, Σ.τ.Ε. 1904/2014 και Σ.τ.Ε. 1906/2014.

έσοδα που προκύπτουν από την αξιοποίηση μεταφέρονται σε ειδικό λογαριασμό που προορίζεται για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους.

Αρμοδιότητα του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. αποτελεί και η εκ μέρους του σύναψη ως εντολοδόχου του Δημοσίου των προβλεπόμενων στο Ν. 3581/2007 (271) συμβάσεων, με τις οποίες προβλέπεται η εκποίηση ακινήτων του Δημοσίου με ταυτόχρονη εκμίσθωση του εκποιούμενου ακινήτου ή υποχρέωση του αγοραστή προς ανέγερση ή συντήρηση υφιστάμενου κτιρίου, το οποίο θα μισθώσει το Δημόσιο. Μπορεί, επίσης, να συμφωνηθεί το δικαίωμα αγοράς από το Δημόσιο του μεταβιβαζόμενου εμπράγματος δικαιώματος μετά τη συμβατική λήξη της ως άνω σύμβασης μίσθωσης, με τίμημα αγοράς προσδιοριζόμενο με τη συναπτόμενη σύμβαση ή άνευ τιμήματος. Ακόμη, δύναται να συμφωνηθεί το δικαίωμα πρώτης προτίμησης του Δημοσίου για την αγορά του εμπραγμάτου δικαιώματος σε περίπτωση εκποίησης από τον εκάστοτε κύριο. Μάλιστα, εφόσον συμφωνηθούν τέτοιοι όροι δεσμεύουν τους ειδικούς και καθολικούς ή οιονεί καθολικούς διαδόχους του αγοραστή.

Από νομικής άποψης, το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. λειτουργεί με μορφή Ανώνυμης Εταιρείας και υπόκειται στους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Ο σκοπός του, όμως, είναι δημόσιος, βρίσκεται υπό την εποπτεία του κράτους (272), δεν απαιτείται αντάλλαγμα για τα περιουσιακά στοιχεία που του μεταβιβάζονται, ενώ το μετοχικό του κεφάλαιο καλύπτεται εξ ολοκλήρου από το Δημόσιο (273). Αυτός ο διφυής χαρακτήρας του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., ήτοι από τη μία η ρητή σύστασή του ως ανώνυμη εταιρεία και από την άλλη ο καθολικός έλεγχός του από το κράτος, τα μέλη αποτελούν επιλογή του Υπουργού Οικονομικών (274), η προνομιακή του μεταχείριση και η εξυπηρέτηση «...σκοπών υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος...», όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ιδρυτικού του νόμου (275), συνεπάγεται ότι η μονόπλευρη αντιμετώπισή του ως Α.Ε. δεν ανταποκρίνεται

---

(271) Ν. 3581/2007 (ΦΕΚ 140/Α/28/06/2007) «Πώληση και ταυτόχρονη μίσθωση ακινήτων του Δημοσίου, μακροχρόνιες και χρηματοδοτικές μισθώσεις του Δημοσίου και άλλες διατάξεις».

(272) Αρ. 1, § 3, Ν. 3986/2011.

(273) Αρ. 2, § 1, Ν. 3986/2011.

(274) Αρ. 3, § 1, Ν. 3986/2011.

(275) Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου: «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-mesostra-eis.pdf> (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης: 12/11/2016).

στην πραγματική κατάσταση. Αν συνυπολογιστούν τα προνόμια του Δημοσίου που του έχουν παραχωρηθεί, όπως φορολογικά και δικονομικά (276) και η αλληλεγγύως και εις ολόκληρον ευθύνη του Δημοσίου για τις υποχρεώσεις του (277), γίνεται σαφές ότι φέρει οντότητα διοικητικού οργάνου, σύμφωνα και με την ερμηνεία της θεσμικής θεωρίας (278). Τη θέση αυτή ασπάζεται και το Σ.τ.Ε., καθώς στην υπ' αριθ. 1415/2013 απόφασή του αναγνώρισε ότι ο σκοπός του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. αφορά: «...προδήλως την εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος».

Αξίζει να αναφερθεί ότι πληθώρα αιτήσεων ακύρωσης έχουν ασκηθεί ενώπιον του Σ.τ.Ε. κατά αποφάσεων της Δ.Ε.Α.Α. που αφορούν στη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων. Η πλειοψηφία των αποφάσεων απορρίφθηκε από το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, με την αιτιολόγηση της έλλειψης έννομου συμφέροντος των αιτούντων, οι οποίοι, ως επί το πλείστον, ήταν εργαζόμενοι και συνδικαλιστικές οργανώσεις των προς μεταβίβαση επιχειρήσεων του Δημοσίου (279). Με την υπ' αριθ. 2185/2014 απόφασή της, η ολομέλεια του Σ.τ.Ε. έκρινε ότι δεν έχουν έννομο συμφέρον οι κάτοικοι γειτονικών με το πρώην αεροδρόμιο στο Ελληνικό ακινήτων, να προσβάλλουν πράξη της Δ.Ε.Α.Α., σύμφωνα με την οποία μεταβιβάστηκαν στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. οι μετοχές του ελληνικού Δημοσίου, καθόσον η μεταβίβαση των μετοχών ουδεμία επιρροή ασκεί στο περιβάλλον και ουδεμία επέμβαση συνεπάγεται επί του «Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά».

### **β) Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε. (ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε.)**

Η ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. θεσπίστηκε με το Ν. 4002/2011 (280) και αποτελεί τον κατ' εξοχήν αρμόδιο φορέα σε θέματα διαχείρισης, ανάπτυξης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου. Εποπτεύεται από το Υπουργείο Οικονομικών και από το Υπουργείο Τουρισμού για τα ακίνητα που άνηκαν στον Ε.Ο.Τ. και ελέγχεται πλήρως από το κράτος, καθώς ανήκει σε ποσοστό 100% στο ελληνικό Δημόσιο. Η ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. διαχειρίζεται ένα χαρτοφυλάκιο ακινήτων το οποίο περιλαμβάνει

(276) Άρ. 2, § 13, Ν. 3986/2011.

(277) Άρ. 7, § 5δ, Ν. 4038/2012 (ΦΕΚ 14/Α/02/02/2012) «Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015».

(278) Γιαννακόπουλος Κ., Η θεσμική θεώρηση..., ό.π., σελ. 1011 επ.

(279) Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις: Ολομ.Σ.τ.Ε. 1909/2014, 2179/2014, 2180/2014, 2181/2014, 2182/2014 και 2184/2014.

(280) Ν. 4002/2011 σε συνδυασμό με την ΚΥΑ υπ' αριθ. Δ6Α 1162069 ΕΞ 2011 (ΦΕΚ 2779/Β/2/12/2011).

71.000 περίπου τίτλους ακινήτων της ιδιωτικής περιουσίας του ελληνικού Δημοσίου, 277 τουριστικά ακίνητα ανά την Ελλάδα, με σημαντική ποικιλία όπως τα πρώην Ξενοδοχεία Ξενία, Μαρίνες, Κάμπινγκ, Γκολφ, Χιονοδρομικά Κέντρα, Μουσεία, Σπήλαια, Τουριστικά Περίπτερα, Ιαματικές Πηγές αλλά και σημαντικού μεγέθους και προοπτικών εκτάσεις προς τουριστική αξιοποίηση, καθώς και 12 Ολυμπιακά Ακίνητα (281).

Τρόπος αξιοποίησης της εταιρείας αποτελεί η διεξαγωγή ηλεκτρονικών δημοπρασιών, αλλά και η ηλεκτρονική προώθηση των ακινήτων προς πώληση ή μίσθωση. Στόχος είναι η δυνατότητα παροχής διαδικτυακά όσο περισσότερων πληροφοριών αφορούν στα ακίνητα, ώστε να υλοποιείται η ολοκλήρωση της εκποίησης με απλές και μη χρονοβόρες και κοστοβόρες διαδικασίες, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την απαιτούμενη και πολυπόθητη διαφάνεια. Επιπροσθέτως, η ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. συνεργάζεται με το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. σε συναλλαγές που αφορούν στην ιδιωτικοποίηση ακινήτων.

### γ) Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας

Η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας αποτελεί μία νεοσύστατη υπηρεσία (282) που σκοπό έχει να: *«εποπτεύει, συντονίζει και ελέγχει την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής από τις συναρμόδιες υπηρεσίες και νομικά πρόσωπα για τη διοίκηση, διαχείριση, αξιοποίηση και προστασία της δημόσιας περιουσίας, της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και της κοινωφελούς περιουσίας και κατευθύνει, παρακολουθεί, συντονίζει και ελέγχει τη λειτουργία και το έργο των υπηρεσιών και των συλλογικών οργάνων και επιτροπών, που υπάγονται σε αυτήν, με σκοπό την καλύτερη διαχείριση και αξιοποίηση της δημόσιας και κοινωφελούς περιουσίας»*.

Δεν αποτελεί καθ' εαυτή υπηρεσία αξιοποίησης, αλλά την πηγή της συγκέντρωσης όλων των αρμοδιοτήτων καταγραφής και ελέγχου αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου. Στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας υπάγεται η Γενική Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων

---

(281) Στοιχεία διαθέσιμα στην ιστοσελίδα: <http://www.etasa.gr/page.aspx?itemID=SPG183> (ημ/νία τελευταίας πρόσβασης: 12/11/2016).

(282) Αρ. 20 του Ν. 3965/2011 (ΦΕΚ 113/Α/18/05/2011) «Αναμόρφωση πλαισίου λειτουργίας Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους, Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, σύσταση Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας και άλλες διατάξεις».

και σε περιφερειακό επίπεδο οι κτηματικές υπηρεσίες. Επίσης, υπάγεται και το Κεντρικό Συμβούλιο Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας, με έργο την παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας για την αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας και την παροχή εισηγήσεων και γνωμοδοτήσεων (283).

#### **δ) Υπηρεσία Αξιοποίησης της Ακίνητης Περιουσίας των Ενόπλων Δυνάμεων (ΥΠ.Α.Α.Π.Ε.Δ.)**

Με το άρ. 9 του Ν. 4407/2016 (284) συστάθηκε η ΥΠ.Α.Α.Π.Ε.Δ., υπαγόμενη στον Υπουργό Εθνικής Άμυνας, με σκοπό την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Ενόπλων Δυνάμεων. Η εν λόγω υπηρεσία θα επιλέγει μεταξύ των ακινήτων που κατέχουν τα Ταμεία των Ενόπλων Δυνάμεων (τα τρία μετοχικά ταμεία Μ.Τ.Σ., Μ.Τ.Ν., Μ.Τ.Α. και τα Τ.Ε.Σ., Τ.ΕΘ.Α. και Τ.Α.Α.), με την προϋπόθεση να μη χρησιμοποιούνται για στρατιωτικούς σκοπούς και θα προχωρεί στην αξιοποίησή τους, προβαίνοντας σε ηλεκτρονικό δημόσιο πλειοδοτικό διαγωνισμό. Τα αποτελέσματα του διαγωνισμού ελέγχονται από το Συμβούλιο Άμυνας (Σ.Α.Μ.) και το τελευταίο προτείνει στα διοικητικά συμβούλια των μετοχικών ταμείων ή εντέλλει τις διοικήσεις των υπολοίπων ταμείων τη σύναψη σύμβασης με τον πλειοδότη.

Σημείο αναφοράς αποτελεί το γεγονός ότι η κυριότητα των ακινήτων αυτών δεν μεταβάλλεται, δηλαδή κύριος παραμένει το εκάστοτε Ταμείο, ενώ στις μεθόδους αξιοποίησης δεν περιλαμβάνεται η πώληση, αλλά αποκλειστικά η εκμίσθωση αυτών. Επιπλέον, τα έσοδα από την αξιοποίησή τους κατά κύριο λόγο αποδίδονται στα ίδια τα Ταμεία, ενώ προβλέπεται και το ενδεχόμενο ενίσχυσης του προϋπολογισμού του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης από μέρος αυτών.

#### ***Δ. Η Νομολογία των Αποκρατικοποιήσεων***

Η νομολογία παγίως κάνει δεκτή την διάκριση της διαχείρισης της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου από εκείνη της δημόσιας περιουσίας, καθώς η τελευταία συνιστά άσκηση εξουσίας. Η διαχείριση, λοιπόν της δημόσιας περιουσίας γεννά διοικητικού δικαίου διαφορές, που υπάγονται στον ακυρωτικό έλεγχο του Σ.τ.Ε.. Αντίθετα, οι διαφορές που προκύπτουν από τη διαχείριση της ιδιωτικής ακίνητης

---

(283) Άρ. 16 του Ν. 3986/2011.

(284) Ν. 4407/2016 (ΦΕΚ 134/Α/27/07/2016) «Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και άλλες διατάξεις».

περιουσίας αποτελούν ιδιωτικές διαφορές, υπαγόμενες στα πολιτικά δικαστήρια. Σύμφωνα με την υπ' αριθ. 3776/2012 απόφαση της ολομέλειας του Σ.τ.Ε. «...οι πράξεις του Υπουργού των Οικονομικών, που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των ως άνω διατάξεων, κατόπιν αποδοχής ή απορρίψεως, κατά περίπτωση, της σχετικής γνωμοδοτήσεως του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου Δημοσίων Κτημάτων και Ανταλλάξιμης Περιουσίας, δεν γεννούν διοικητικές διαφορές, αλλά ιδιωτικές διαφορές, υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, διότι εκδίδονται στα πλαίσια διαφοράς με αντικείμενο την ύπαρξη και αναγνώριση εμπράγματων δικαιωμάτων και όχι κατ' ενάσκηση δημοσίας εξουσίας και προς άμεση θεραπεία συγκεκριμένου δημοσίου σκοπού... Δεν ασκεί δε επιρροή στη φύση της διαφοράς ο κοινόχρηστος, ενδεχομένως, χαρακτήρας ορισμένων από τις εκτάσεις, τις οποίες αφορά η προσβαλλόμενη πράξη... και δεν αφορούν την παραχώρηση ιδιαιτέρων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων ή τη διαχείριση αυτών, οπότε θα εγεννάτο διοικητική διαφορά» (285).

Επίσης, ο Α.Π. στην υπ' αριθ. 192/2013 απόφασή του αναγνωρίζει τη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων για τις άνευ δημοπρασίας εκποιήσεις ακινήτων, ως εξής: «...η άνευ δημοπρασίας εκποίηση ακινήτων του Δημοσίου, ανηκόντων στην ιδιωτική του περιουσία κατά τις διατάξεις αυτές, συνιστά πράξη αναγόμενη σε διαχείριση ιδιωτικής περιουσίας, δηλαδή πράξη που δεν εκδίδεται εξουσιαστικώς από τη διοίκηση με σκοπό τη θεραπεία δημοσίου συμφέροντος, αλλά με κριτήρια διαχείρισης της περιουσίας του Δημοσίου και αποσκοπεί στη μεταβίβαση εμπραγμάτων δικαιωμάτων...».

Όσον αφορά στο θέμα της Συνταγματικότητας των μεταβιβάσεων περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου σε υπηρεσία υπό μορφή Ν.Π.Ι.Δ., ώστε να υπαχθεί στη σφαίρα του ιδιωτικού τομέα, η νομολογία τις αποδέχεται μέχρι το σημείο που η δραστηριότητα του κρατικού φορέα αποτελεί έκφραση κυριαρχίας. Διακρίνει, δηλαδή, πρωτίστως το είδος της δραστηριότητας του φορέα προς αποκρατικοποίηση. Αν δραστηριοποιείται σε κυριαρχικό τομέα, όπως για παράδειγμα στη φύλαξη του κράτους και τη διαφύλαξη της έννομης τάξης, η ανάθεσή του σε ιδιώτες δεν επιτρέπεται, δυνάμει των άρ. 1 § 3 και 26 § 2 του Συντάγματος, που αφορούν στις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας και διάκρισης των εξουσιών, αντίστοιχα. Η υπ' αριθ. 1934/1998 απόφαση της ολομέλειας του Σ.τ.Ε. υπήρξε θεμελιώδης. Σύμφωνα με αυτήν κρίθηκε ότι: «...διατάξεις κατά το μέρος που

---

(285) Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις: Σ.τ.Ε. 899/2011 και 1448/2000.

προβλέπουν ευθέως ή επιτρέπουν την ανάθεση αστυνομικής φύσεως αρμοδιοτήτων σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αντίκεινται στις θεμελιώδεις διατάξεις του άρθ. 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων, αστυνομική εξουσία, ως η κατεξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας, ασκείται, διά της αστυνομικής αρχής, μόνο από το κράτος (και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που και αυτά είναι αποκεντρωμένες καθ' ύλην κρατικές υπηρεσίες) και όχι από ιδιώτες...». Με τον τρόπο αυτόν τέθηκε νομολογιακά συνταγματικό όριο στις ιδιωτικοποιήσεις. Δεν έχει, όμως, τεθεί νομολογιακή διάκριση για το ποιες δραστηριότητες κρίνονται ότι ανήκουν στην κυριαρχική σφαίρα του κράτους και ποιες στη συναλλακτική και ιδιωτικοοικονομική του δράση.

Για την αποκρατικοποίηση Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (Δ.Ε.Κ.Ο.), το Σ.τ.Ε. έκρινε ότι είναι επιτρεπτές. Στα Πρακτικά Επεξεργασίας (Π.Ε.) υπ' αριθ. 158 και 159/1992 (286) κρίθηκε ότι: «Από τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 του Συντάγματος, συνάγεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως είναι ιδίως η ύδρευση, η ενέργεια και οι επικοινωνίες, ασκούν πράγματι δημόσια υπηρεσία. Διότι, ασχέτως του ιδιωτικού προσωπείου των, οι επιχειρήσεις αυτές επιδιώκουν τον δημόσιο σκοπό της διασφάλισης στο κοινωνικό σύνολο εκείνων των ζωτικών αγαθών, χωρίς τα οποία δεν υφίσταται οι ομαλοί όροι για την κατά τα σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προωπικότητας και δραστηριότητας του, που εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, και τις δημόσιες αυτές επιχειρήσεις ισχύει η αρχή της συνεχούς λειτουργίας, που διέπει τη Δημόσια Διοίκηση. Τη θεμελιώδη αυτή αρχή της συνεχούς λειτουργίας, που διέπει τη Δημόσια Διοίκηση ουδείς, εντός ή εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων, επιτρέπεται να διαταράζει, διότι αυτή τελεί υπό την εγγύηση του κράτους και οφείλει να την πραγματώνει αυτοδυνάμως οσάκις απειλείται. Ως εκ τούτου, οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας, ασχέτως του νομικού των ενδύματος, τελούν πάντοτε υπό την εξάρτηση και εποπτεία του κράτους, από την οποία δεν δύναται να εξέλθουν». Μένοντας σε αυτήν τη σκέψη θα μπορούσαμε να κινηθούμε προς την αντισυνταγματικότητα των σχετικών νομοθετικών διατάξεων. Στην αμέσως επόμενη σκέψη, όμως, το Σ.τ.Ε. έκρινε ότι: «Από τις συνταγματικές, όμως, αυτές διατάξεις, ιδίως δε από εκείνη της παρ. 3 του άρθρ. 106, συνάγεται ότι ο νομοθέτης δεν δεσμεύεται με τον ίδιο τρόπο καθ' όσον αφορά τη νομική μορφή των εν

λόγω δημοσίων επιχειρήσεων, οι οποίες, επομένως, επιτρέπεται να λειτουργούν είτε κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, είτε κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ανήκουσες στην τελευταία αυτή περίπτωση είτε αποκλειστικώς στο Κράτος, είτε εν μέρει σε αυτό, είτε, τέλος σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου εξυπηρετούντα τον δημόσιο σκοπό με τη μέθοδο της παραχωρήσεως. Λόγω, όμως, του κατά τα ανωτέρω δημοσίου σκοπού τους, οι επιχειρήσεις αυτές θα πρέπει πάντοτε να λειτουργούν υπό τη νομική εγγύηση και εποπτεία του Κράτους, ούτως ώστε να παρέχουν συνεχώς προς το κοινωνικό σύνολο καλής ποιότητας αγαθά και υπηρεσίες».

Σε συνέχεια των ανωτέρω, το Σ.τ.Ε. έκρινε με την υπ' αριθ. 1511/2002 απόφαση ότι: «...παρέχεται ευχέρεια στο νομοθέτη και την βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησεως κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, μετά από εκτίμηση ως προς τον προσφορότερο τρόπο οργανώσεως και λειτουργίας τους για την χάριν του δημοσίου συμφέροντος, καλύτερη εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου υπ' αυτών σκοπού κοινής ωφελείας, να επιλέγει την νομική μορφή του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, εφόσον κρίνεται η πλέον κατάλληλη προς τούτο. Η ευχέρεια δε αυτή του νομοθέτου ή της κανονιστικώς δρώσης διοικήσεως ασκείται, κατά περίπτωση, είτε με την ίδρυση δημοσίας επιχειρήσεως ή οργανισμού με την μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου είτε με την μετατροπή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Εξ άλλου, τόσο η επιλογή της νομικής μορφής της δημοσίας επιχειρήσεως ως νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, όσο και η επιλογή της διαδικασίας μετατροπής της σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου συνιστούν εκτίμηση του νομοθέτου – ή, κατά περίπτωση, της κανονιστικώς δρώσης διοικήσεως, η οποία εκφεύγει του ελέγχου του ακυρωτικού δικαστού εφόσον δεν παρίσταται καταδήλως αυθαίρετη και απολύτως απρόσφορη υφ' οιαδήποτε λογική εκδοχή, προς επίτευξη του επιδιωκόμενου με τη νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση σκοπού» (287).

Από τα ανωτέρω συνάγεται ο δεύτερος περιορισμός στη νομοθετική διακριτική ευχέρεια των αποκρατικοποιήσεων, η συνέχιση δηλαδή, του επιδιωκόμενου σκοπού κοινής ωφέλειας, με επωφελέστερο τρόπο για το κοινωνικό σύνολο. Η αρχή της συνέχειας της δημόσιας διοίκησης, που ορίζει ότι μία υπηρεσία πρέπει να συνεχίσει να επιτελεί το καθήκον που της έχει ανατεθεί, ανεξάρτητα από τη νομική της υφή, αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση της μετατροπής ενός δημόσιου φορέα σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου.

---

(287) Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις: Ολομ.Σ.τ.Ε. 3818/1997 και Σ.τ.Ε. 1999/2000, ΝοΒ 50, σελ. 446-447, που κινούνται στο ίδιο πλαίσιο.



## **ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η ακίνητη περιουσία του Δημοσίου αποτελεί σημαντική πλουτοπαραγωγική πηγή για τη χώρα μας, σε μία περίοδο, μάλιστα, που η αξιοποίησή της είναι πιο επίκαιρη από ποτέ. Ιστορικά, έχει μία μακρόχρονη πορεία και παρέμεινε, με τις όποιες αλλοιώσεις λόγω των κυριαρχικών μεταβολών, στην κρατική περιουσία. Ο διαχωρισμός της σε δημόσια και ιδιωτική αποτελούσε εξ αρχής πρόθεση της εκάστοτε κυρίαρχης εξουσίας, στα πρότυπα των δυτικών έννομων τάξεων, όμως στα πρώτα νομοθετήματα δεν διαφαινόταν μία τέτοια διάκριση.

Καθοριστικό στοιχείο στον εντοπισμό των διαφορών που χαρακτηρίζουν τη δημόσια και την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου αποτελεί ο νομικός φορέας στον οποίον ανήκει, λαμβανομένης υπόψιν της επικράτησης του οργανικού στοιχείου, έναντι του λειτουργικού, για μεγάλο χρονικό διάστημα στη νομολογία. Η έννοια του Δημοσίου και της δημόσιας υπηρεσίας στην Ελλάδα είναι έννοια δυναμική και συνεχώς μεταβαλλόμενη, καθώς ορίζεται με διαφορετικούς τρόπους στις διάφορες εκφάνσεις της έννομης τάξης. Η δημόσια ακίνητη περιουσία, πάντως, χαρακτηρίζεται από ιδιότητες που δεν αφορούν στην ιδιωτική του κτήση. Αυτά συνίστανται στο ότι είναι ανεπίδεκτη ιδιωτικών εμπράγματων δικαιωμάτων, μη υποκείμενη σε χρησικτησία και παραγραφή, μη υποκείμενη σε αναγκαστική απαλλοτρίωση, αναπαλλοτρίωτη και μη υποκείμενη ιδιωτικών συναλλαγών, ακατάσχετη, ανεπίδεκτη εκμετάλλευσης και διοικείται μόνον από φορείς του Δημοσίου. Βέβαια, υπό προϋποθέσεις συνταγματικών επιταγών, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να περιορίσει την απολυτότητα κάποιων από τα ανωτέρω χαρακτηριστικών.

Η προστασία της δημόσιας ακίνητης περιουσίας εξαρτάται από το είδος της σχέσης της με το φορέα όπου ανήκει. Και εδώ τα πράγματα δεν είναι ξεκάθαρα. Η θεωρία διχάζεται για το αν η σχέση αυτή αποτελεί κυριότητα αστικού δικαίου και, ως εκ τούτου συνταγματικά προστατευόμενη, ή αν αποτελεί μία *sui generis* κυριότητα και δεν υπόκειται στη συνταγματική προστασία. Η νομολογία, αν και αρχικά συμβάδιζε με τη δεύτερη άποψη, δείχνει να προσαρμόζεται στα δεδομένα της σύγχρονης κοινωνίας και παρουσιάζει την τάση αποδοχής της πρώτης εκδοχής.

Η δημόσια ακίνητη περιουσία προσδιορίζεται από τον Α.Κ. ως «εκτός συναλλαγής». Διαχωρίζεται δε στα «κοινά σε όλους» πράγματα, που δεν αποτελούν ακίνητα, αλλά οiwνεί πράγματα, στα «κοινόχρηστα» και στα εξυπηρετούντα δημόσιους, γενικούς και θρησκευτικούς, ειδικότερα, σκοπούς. Κοινό τους γνώρισμα είναι ότι επιτελούν με άμεσο τρόπο κάποιον δημόσιο σκοπό. Στα κοινόχρηστα

ακίνητα περιλαμβάνονται χώροι ιδιαίτερης σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως ο αιγιαλός και η παραλία, οι ποταμοί και οι λίμνες, οι δρόμοι, οι πλατείες και τα δάση. Πάνω σε αυτά η διοίκηση έχει εξουσιαστικό δικαίωμα για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, αλλά και δικαίωμα μιας *suī generis* κυριότητας. Από την άλλη μεριά, ο κάθε πολίτης δύναται να προσπορίσει τα οφέλη της κοινής χρήσης, δυνάμει του ιδιωτικού δικαιώματος της προσωπικότητάς του. Η χρησιμοποίηση από άριστο αριθμό ανθρώπων των κοινόχρηστων χώρων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση, ακόμη και στην περίπτωση παραχώρησης ειδικών δικαιωμάτων εκμετάλλευσης ή άλλου είδους, από τη διοίκηση σε συγκεκριμένο ιδιώτη. Η διατήρηση της φύσης του κοινόχρηστου χώρου, η απαγόρευση μόνιμων εγκαταστάσεων και ο περιορισμός στο ελάχιστο ποσοστό επί της συνολικής έκτασης του κοινόχρηστου χώρου αποτελούν τις υπόλοιπες, συνταγματικής βάσης, προϋποθέσεις. Στην πραγματικότητα, όμως, όλοι γινόμαστε μάρτυρες καθημερινά της καταπάτησης του εν λόγω δικαιώματος. Όχι μόνον δεν τηρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις, αλλά, πολλές φορές, δημιουργείται η εντύπωση μέσω των διαφόρων κατασκευών πάνω στους κοινόχρηστους χώρους, ότι αποτελούν ιδιωτική κτήση. Τα δάση αποτελούν ιδιαίζουσες μορφές κοινόχρηστους χώρους, υποκείμενα σε ειδικές διατάξεις προστασίας συνταγματικής επιταγής. Τα μνημεία πολιτιστικής κληρονομιάς αποτελούν, επίσης, κοινόχρηστους χώρους, ενταγμένους στα εκτός συναλλαγής πράγματα με ειδικό νόμο.

Στα εκτός συναλλαγής ακίνητα συγκαταλέγονται και εκείνα που εξυπηρετούν δημόσιους σκοπούς. Αν και η θεωρία διχάζεται ως προς το ότι αποτελούν όντως πράγματα που δεν επιδέχονται συναλλαγής, ο Α.Κ. τα αναφέρει ρητά. Διαχωρίζονται δε σε μέσα παροχικής διοίκησης, εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, μέσα στεγάσεως και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Ο διαχωρισμός αυτός ανταποκρίνεται ορθότερα στα σημερινά δεδομένα. Τα εξυπηρετούντα θρησκευτικούς σκοπούς ακίνητα, παρά το ότι προσομοιάζουν με τα κοινής χρήσης, δε θεωρούνται δημόσια περιουσία.

Η προστασία του δικαιώματος της προσωπικότητας είναι θεμελιώδους σημασίας όσον αφορά στα ακίνητα κοινής χρήσης. Αλλά και η προστασία της δημόσιας περιουσίας διασφαλίζεται με πιο προνομιακούς όρους από την περιουσία ενός ιδιώτη. Αυτό επιτυγχάνεται με τα πρωτόκολλα αποβολής, καθορισμού αποζημίωσης και κατεδάφισης αυθαίρετου κτίσματος από τον αιγιαλό και την παραλία. Συνάμα, συντρέχουν όλα τα ένδικα βοηθήματα προσβολής της κυριότητας και της νομής του αστικού δικαίου. Η τάση της νομολογίας σχετικά με την

προστασία της δημόσιας ακίνητης περιουσίας κινείται προς την αναγνώριση ιδιωτικού δικαίου διαφορών, ακόμη και για την αμφισβήτηση πράξεων διοικητικής φύσεως, αν αυτές ανάγονται στο συναλλακτικό τρόπο δράσης του Δημοσίου.

Η ιδιωτική ακίνητη περιουσία αντιδιαστέλλεται με τη δημόσια. Προέρχεται είτε ως συνέχεια των ακινήτων που άνηκαν στο οθωμανικό κράτος, είτε από αδέσποτα, εγκαταλελειμμένα ή κληρονομημένα ακίνητα. Αυτή μόνον έμμεσα εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον, συνήθως δε ταμειακά. Οι σύγχρονες οικονομικές δράσεις έχουν επιφέρει ραγδαίες αλλαγές στην οπτική της αντιμετώπισης της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, το οποίο, λειτουργώντας ως fiscus, προσπαθεί μέσω των αποκρατικοποιήσεων να καλύψει έστω και μέρος από το οικονομικό αδιέξοδο που βρίσκεται η χώρα. Για το λόγο αυτόν έχουν θεσπιστεί υπηρεσίες που ανήκουν στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου και διαχειρίζονται την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου με τους κανόνες της αγοράς, αλλά υπό την επίβλεψη του Δημοσίου και πάντα μέσα στα πλαίσια που έχει ορίσει ο νομοθέτης. Η νομολογία έχει υπαγάγει τις διαφορές από τη διαχείρισή της σε ιδιωτικού δικαίου διαφορές.

Συμπερασματικά, παρατηρείται η τάση της εκμετάλλευσης της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου, ανεξάρτητα εάν αυτή ανήκει στη δημόσια κτήση ή στην ιδιωτική του περιουσία. Το πρόσκαιρο οικονομικό όφελος, όμως, δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να εξισωθεί με το δημόσιο και γενικό συμφέρον, που αποτελεί κάτι υπέρτερο και χρήζει προστασίας, όχι μόνον από την πολιτεία, αλλά και από κάθε έναν από εμάς ατομικά. Στο βωμό του ταμειακού συμφέροντος δεν πρέπει να χαθεί ότι με κόπο και αγώνες έχει αποκτηθεί.

Κλείνοντας, αναφέρεται η ρήση του στρατηγού κατά τη διάρκεια του αγώνα για την απελευθέρωση του ελληνικού κράτους Ιωάννη Μακρυγιάννη, όπως αποτυπώθηκε στα «ΑΠΟΜΝΗΜΟΝΕΥΜΑΤΑ» του. Με αφορμή, λοιπόν, δύο αγάλματα που είχε βρει και όταν αντιλήφθηκε την πρόθεση των στρατιωτών του να τα πουλήσουν, είπε: *«Αυτά, και δέκα χιλιάδες τάλαρα να σας δώσουνε, να μην το καταδεχτείτε να βγουν από την πατρίδα μας. Γι' αυτά πολεμήσαμε».*

## ***BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ***

### ***A. Βιβλία - Μονογραφίες***

- Αργύρης Θ., Οικονομική του χώρου, Αστική Οικονομική, Τόμος ΙΙ, εκδ. Αφοί Κυριακίδη Α.Ε., 2001.
- Βαθρακοκοίλης Β., Αναλυτική Ερμηνεία- Νομολογία Αστικού Κώδικα, Τόμος Β', Γ' έκδοση, Αθήνα, 1994.
- Βελεγράκης Μ., Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.
- Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σπ., Διοικητικό Δίκαιο, Έκδοση 2η, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2010.
- Γεωργιάδης Α., Εμπράγματο Δίκαιο, Έκδοση 2η, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010.
- Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Έκδοση 7η, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
- Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά δικαιώματα Τόμος Β', Έκδοση 2η, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005.
- Δεκλερής Μ., Το δίκαιο της Βιώσιμου Αναπτύξεως – Γενικές Αρχές, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000.
- Δελλής Γ. Ι., Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Α', (Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική δημόσια ρύθμιση» των κοινωφελών δραστηριοτήτων), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008.
- Δωρής Ε., Τα δημόσια κτήματα, Διοικήσεις-Διαχειρίσεις-Διάθεσεις-Εκποίσεις-Προστασία, εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα, 1980.
- Ιατράκης Γ., Δικαιοπραξίες επί ακινήτων σε παραμεθόριες & αμυντικές περιοχές, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2009.
- Καρακώστας Ιωάν. Κ., Περιβάλλον & δίκαιο: δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, Έκδοση 3η, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
- Καραμανώφ Μ., Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Βιώσιμο Κράτος και δημόσια κτήση, εκδ. Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιώσιμου Αναπτύξεως, 2010.
- Καρύμπαλη-Τσίπτσιου Γ., Νομικό καθεστώς μνημείων: συλλέκτες, αρχαιοπώλες, έμποροι νεότερων μνημείων, εκδ. Σάκκουλας, 2009.
- Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος, 4η Έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, 2013.

- Κυριακόπουλος Η., Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον-Γενικόν Μέρος, Τόμος Γ', Έκδοση 4η, 1962.
- Λασκαρίδης Εμ. σε Γεωργιάδη Α, Σύντομη Ερμηνεία του Αστικού Κώδικα, Τόμος ΙΙ Άρθρα 947-2035, εκδ. Δίκαιο και Οικονομία Π.Ν.Σάκκουλας, 2013.
- Μανιτάκης Α., Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο Θεμελιώδεις έννοιες, Τόμος Ι, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004.
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή-Θεμελιώδεις Έννοιες, Έκδοση 2η, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
- Μπαλής Γ. Α., Γενικά αρχαί του αστικού δικαίου, Έκδοση 8η, εκδ. Σάκκουλας, 1961.
- Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Έκδοση 5η, εκδ. Σάκκουλα, 2014.
- Παντελής Α., Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου-Βασικές Έννοιες, Συνταγματική Ιστορία, Οργάνωση του Κράτους, Έκδοση 2η, εκδ. Α.Α.Λιβάνη, 2007.
- Παπαρηγορίου Βλ., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Έκδοση 4η, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2010.
- Παπαρηγορίου Β. Ι., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Έκδοση 4η, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011.
- Παπαστερίου Δ., Εμπράγατο Δίκαιο, Τόμος Ι: Εμπράγατη σχέση-Πράγμα-Κατοχή-Νομή, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 63.
- Παππός Σ. σε Γεωργιάδη Α.- Σταθόπουλο Μ., Αστικός Κώδιξ, Τόμος πέμπτος: Εμπράγατο δίκαιο, εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα, 1996.
- Παπαχατζής Γ., Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου Α' και Β', Έκδοση 7η, 1991 (ανατ. 1996).
- Πάσχος Γ., Κράτος Δικαίου και Πολιτική-Πολιτειολογικές θεωρίες 1900-1940, εκδ. Ο Πολίτης, Αθήνα, 1991.
- Πουλαντζάς Ν., Το Κράτος Η Εξουσία Ο Σοσιαλισμός, Έκδοση Γ', εκδ. Θεμέλιο, 1991.
- Ρούκουνας Εμμ., Διεθνές Δίκαιο, Τεύχος 2ο: Το Κράτος και το Έδαφος-Το δίκαιο της Θάλασσας, Έκδοση 2η, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2005.
- Σκουρής Β., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Έκδοση 2η, εκδ. Σάκκουλα, 1996.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Έκδοση 14η, Τόμος Ι, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.

- Σπυριδάκης Ι., Αιγιαλός και παραλία: (ν. 2971/2001, όπως ισχύει και μετά το ν. 4321/2015): συστηματική και κατά άρθρο ερμηνεία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2015.
- Σπυριδάκης Ι., Εμπράγματο δίκαιο, Τόμος Α' και Β', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.
- Σπυριδάκης Ι. Σ., Κληρονομικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002.
- Σπυρόπουλος Φ., Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.
- Στασινόπουλος Μ. Δ., Μαθήματα διοικητικού δικαίου, Αθήναι, 1957 (ανατύπωση 1976).
- Στασινόπουλος Μ., Τα κοινόχρηστα και τα δημόσια πράγματα κατά τον Αστικόν Κώδικα, εκδ. Ι. Ν. Ζαχαρόπουλου, 1950.
- Τσάτσος Δ. Θ., Συνταγματικό δίκαιο, Έκδοση 2η, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1994.
- Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Έκδοση 8η, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005.
- Φλογαίτης Σπ, Η διοικητική σύμβαση, Έννοια και φύση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991.
- Χριστοφιλόπουλος Δ. Γ., Πολιτιστικό Περιβάλλον – Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, 2002.
- Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3η αναθεωρημένη έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006.

### ***B. Άρθρα - Μελέτες***

- Βολτής Κ., Δάση δημόσια και χρησικτησία, ΝοΒ 45.
- Γεωργιάδης Α., Η κυριότητα του Δημοσίου επί των αδέσποτων ακινήτων στις νήσους των Κυκλάδων, ΧρΙΔ Ε/2005.
- Γώγος Κ., Πρόσβαση και χρήση μνημείων, ΕΔΔΔΔ 1/2005.
- Καϊδατζής Α., Ιδιοκτησιακά δικαιώματα των δημόσιων νομικών προσώπων: τρεις ερμηνευτικές εκδοχές για τη συνταγματική τους προστασία, ΤοΣ 1/2002.
- Κασιμάτης Γ., Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνσις αυτής, ΕΔΔΔ 1970.

- Περάκης Ε., Η μερική (επαν)εισαγωγή του εμπραγμάτου δικαιώματος της επιφάνειας (Ν. 3986/2011), ΕφΑΔ 8-9/2012.
- ΠρωτΑρτ. 88/1968, ΝοΒ 16.
- Σκουρής Β., «Η επίδραση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου στη διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου. Ιδιαίτερα στις δημόσιες συμβάσεις και τις ιδιωτικοποιήσεις», ΕΕΕυρΔ 2/1999.
- Σταμάτης Κ., Αναγκαστική εκτέλεση αποφάσεως κατά του Δημοσίου, Ο.Τ.Α. και Ν.Π.Δ.Δ., ΝοΒ 51.
- Σταματόπουλος Σ., Το αντικείμενο της αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος του ελληνικού Δημοσίου, ΧρΙΔ Α/2001.
- Στασινόπουλος Δ. Μ., Αναγκαστική Απαλλοτρίωσις επί κοινόχρηστων και δημόσιων κτημάτων υπαγόμενων εις τα άρθρα 966-971 του Αστικού Κώδικος, ΕΔΔΔ 14/1970.
- Τσάτσος Θ., Η αναγκαστική εκτέλεση κατά του Δημοσίου, των δήμων και των κοινοτήτων σε Μελέται Συνταγματικού Δικαίου, 1957.
- Τσούγκος Αι., Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015.

### ***Γ. Νομοθετικά Κείμενα***

- Σύνταγμα της Ελλάδος
- Α.Κ.
- Α.Ν. 376/1936 (ΦΕΚ 546/Α/14-18/12/1936)
- Α.Ν. 445/1937 (ΦΕΚ 22/Α/25/01/1937)
- Α.Ν. 446/1937 (ΦΕΚ 23/Α/25/01/1937)
- Α.Ν. 1539/1938 (ΦΕΚ 488/Α/29/12/1938)
- Α.Ν. 1919/1939 (ΦΕΚ 345/Α/29/08/1939)
- Α.Ν. 1925/1951 (ΦΕΚ 243/Α/31/08/1951)
- Α.Ν. 263/1968 (ΦΕΚ 12/Α/23/01/1968)
- Α.Ν. 582/1968 (ΦΕΚ 225/Α/28/09/1968)
- ΚΥΑ Δ6Α 1162069 ΕΞ 2011 (ΦΕΚ 2779/Β/ 2/12/2011)
- Ν.Δ. της 17/07-16/08/1923 (ΦΕΚ 228/Α/16/08/1923)
- Ν.Δ. της 26-31/08/1925 (ΦΕΚ 228/Α/31/08/1925)
- Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256/Α/20-09-1974)
- Ν. 2188/1920 (ΦΕΚ 132/Α/17-06-1920)

- Ν. 5895/1933 (ΦΕΚ 335/Α/31/10/1933)
- Ν. 116/1975 (ΦΕΚ 172/Α/20-08-1975)
- Ν. 1080/1980 (ΦΕΚ 246/Α/22/10/1980)
- Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ 65/Α/28-31/05/1982)
- Ν. 1406/1983 (ΦΕΚ 182/Α/14/12/1983)
- Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101/Α/31/07/1990)
- Ν. 2000/1991 (ΦΕΚ Α' 206//24/12/1991)
- Ν. 2636/1998 (ΦΕΚ 198/Α/27/08/1998)
- Ν. 2837/2000 (ΦΕΚ 178/Α/03/08/2000)
- Ν. 2892/2001 (ΦΕΚ 46/Α/09/03/2001)
- Ν. 2971/2001 (ΦΕΚ 285/Α/19/12/2001)
- Ν. 3028/2002 (ΦΕΚ 153/Α/28/06/2002)
- Ν. 3049/2002 (ΦΕΚ 212/Α/10/09/2002)
- Ν. 3068/2002 (ΦΕΚ 274/Α/14/11/2002)
- Ν. 3127/2003 (ΦΕΚ 67/Α/19/03/2003)
- Ν. 3147/2003 (ΦΕΚ 135/Α/05/06/2003)
- Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114/Α/08/06/2006)
- Ν. 3581/2007 (ΦΕΚ 140/Α/28/06/2007)
- Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α/07/06/2010)
- Ν. 3965/2011 (ΦΕΚ 113/Α/18/05/2011)
- Ν. 3986/2011(ΦΕΚ 152/Α/01/07/2011)
- Ν. 4002/2011 (ΦΕΚ 180/Α/22.08.2011)
- Ν. 4038/2012 (ΦΕΚ 14/Α/02/02/2012)
- Ν. 4061/2012 (ΦΕΚ 66/Α/22/03/2012)
- Ν. 4067/2012 (ΦΕΚ 79/Α/09/04/2012)
- Ν. 4092/2012 (ΦΕΚ 220/Α/08/11/2012)
- Ν. 4407/2016 (ΦΕΚ 134/Α/27/07/2016)
- Π.Δ. 11-12/11/1929 (ΦΕΚ 399/Α/12/11/1929)
- Π.Δ. 14/1999 (ΦΕΚ 580/Δ/14/07/1999)
- Π.Δ. 242/1996 (ΦΕΚ 179/Α/07/08/1996)

#### ***Δ. Νομολογία***

- Α.Ε.Δ. 85/1991 ΔιΔικ 1992
- Α.Ε.Δ. 12/1992, ΕλλΔνη 34



- Α.Π. 316/1956, ΝοΒ 4
- Α.Π. 572/1957, ΝοΒ 7-8
- Α.Π. 743/1963, ΝοΒ 12
- Α.Π. (Ποtv) 168/1967, ΝοΒ 15
- Α.Π. 444/1969, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 227/1972, ΝοΒ 20
- Α.Π. 403/1972, ΝοΒ 20
- Α.Π. 1346/1979, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 1331/1980, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 590/1981, ΝοΒ 30
- Α.Π. 1206/1981, ΝοΒ 30
- Α.Π. 1/1982, ΝοΒ 30
- Α.Π. 1487/1985, ΝοΒ 34
- Α.Π. 75/1987, ΝοΒ 37
- Α.Π. 262/1987, ΝοΒ 36
- Α.Π. 229/1973, ΝοΒ 21
- Α.Π. 190/1993, ΝοΒ 42
- Α.Π. 86/1998, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 572/2001, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 1628/2002, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 572/2003, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 1046/2003, ΧρΙδ., Δ/2004
- Α.Π. 1345/2004, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 1745/2005, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 1151/2010, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 1271/2011, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 192/2013, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 387/2013, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Α.Π. 293/2014, ΔΕΕ 2014
- Α.Π. 723/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 112/2006, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ε.Δ.Δ.Α. 8919/80, HUDOC
- Ε.Δ.Δ.Α. 17849/91, HUDOC
- Ε.Δ.Δ.Α. 49144/99, HUDOC

- Ε.Δ.Δ.Α. 15578/03, HUDOC
- ΕιρΚον. 11/2005, ΑρχΝ 2007, με σχολιασμό Κ.Παπαγεωργίου
- ΕιρΛευκ 64/1999, ΑρχΝ 2000
- Εφ.Αθ. 9407/1987, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΕφΚρητ. 212/1973, ΝοΒ 22
- ΕφΚρητ. 234/1997, ΑρχΝ 1998
- ΜΠρΛευκ. 383/2003, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 1279/1948, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 2913/1968, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 1094/1987, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 3195/1990, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 283/1995, Αρμ 1995
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 1303/1997, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 3818/1997, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 1934/1998, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 542/1999, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 3409/2001, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 891/2008, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 1016/2008, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 1176/2008, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 1782/2009, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 3776/2012, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 521/2014, Αρμ 2014
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 1909/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 2179/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 2180/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 2181/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 2182/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 2184/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Ολομ.Σ.τ.Ε. 2185/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Π.Ε. Σ.τ.Ε. 158/1992, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 2696/1980, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 2189/1982, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 742/1983, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

- Σ.τ.Ε. 3734-3740/1987, ΝοΒ 38
- Σ.τ.Ε. 10/1988, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 386/1989, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 2705/1991, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 159/1992, Αρχ.Νομ. 44
- Σ.τ.Ε. 534/1993, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 238/1995, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 1448/2000, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 1999/2000, ΝοΒ 50
- Σ.τ.Ε. 2478/2001, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 1511/2002, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 2166/2002, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 2506/2002, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 3475/2002, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 413/2004, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 899/2011, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 1521/2011, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 4430/2011, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 142/2012, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 1676/2012, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 2793/2012, Αρμ 2013
- Σ.τ.Ε. 1415/2013, ΝοΒ 61 με σχολιασμό Κ. Σαμαρτζή
- Σ.τ.Ε. 1902/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 1904/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 1906/2014, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- Σ.τ.Ε. 88/2016, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

### ***Ε. Διαδικτυακές Πηγές***

- [http://www.etasa.gr/webtop/modules/\\_repository/documents/kanonismos\\_misthws\\_ewn\\_new.pdf](http://www.etasa.gr/webtop/modules/_repository/documents/kanonismos_misthws_ewn_new.pdf)
- <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-mesostra-eis.pdf>
- <http://www.etasa.gr/page.aspx?itemID=SPG183>