



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

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 8/2005

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Γ' ΤΜΗΜΑ

Συνεδρίαση της 11^{ης} Ιανουαρίου 2005

Σύνθεση:

Πρόεδρος:

Γεώργιος Πουλάκος, Αντιπρόεδρος.

Μέλη:

Πασχάλης Κισσούδης, Νικόλαος Μαυρίκας,
Βλάσιος Ασημακόπουλος, Σωτήριος
Παπαγεωργακόπουλος, Ιωάννης Τρίαντος,
Πέτρος Τριανταφυλλίδης και Ανδρέας Χαρλαύτης,
Νομικοί Σύμβουλοι

Εισηγητής:

Νικόλαος Μαυρίκας, Νομικός Σύμβουλος.

Αριθμ. Ερωτ:

Υπ' αριθμ. 59246/18-11-2004 έγγραφο Δ/σης
Οικονομικών ΟΤΑ (Τμήμα Οικονομικής Δ/σης
ΟΤΑ) Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας
Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Περίληψη ερωτήματος:

Εάν Ιερά Μονή του Αγίου Όρους μπορεί να
καταστεί συμβαλλόμενο μέρος, κατ' άρθρο 35
Π.Δ/τος 410/1996 (Δ.Κ.Κ.), υπό την έννοια, ότι η
νομική της οντότητα προσιδιάζει προς εκείνη
Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επί του ως άνω ερωτήματος το Τμήμα εγνωμοδότησε, κατά πλειοψηφία, ως ακολούθως:

I. α. Από το άρθρο 35 παραγρ. 1 του ΔΚΚ (Π.Δ/μα 410/1995 – Α, 231), ως ισχύει, ορίζονται τα ακόλουθα:

«Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων, οι Τ.Ε.Δ.Κ., η Ε.Ν.Α.Ε., η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., τα Ν.Π.Δ.Δ., τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι οργανισμοί και φορείς, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982, μεμονωμένα ή από κοινού.

Στις προγραμματικές συμβάσεις που μετέχει 'το Δημόσιο, αυτό μπορεί να εκπροσωπείται και από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, στην οποία υλοποιείται η προγραμματική σύμβαση.

Στις προγραμματικές συμβάσεις επιτρέπεται και η συμμετοχή επιχειρήσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, των Περιφερειακών Ταμείων των επιμελητηρίων και των επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου, των συνεταιρισμών και των ενώσεων συνεταιρισμών και των εργοδοτικών και εργατοϋπαλληλικών ενώσεων.

Με απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων μπορεί να επιτρέπεται και η συμμετοχή τραπεζών και πιστωτικών ιδρυμάτων».

βι. Στο άρθρο 105 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται, ότι η Χερσόνησος του Άθω, η οποία αποτελεί την περιοχή του Αγίου Όρους, είναι αυτοδιοίκητο τμήμα του Ελληνικού Κράτους.

ii. Από τις παραγράφους 2 και 3 του ανωτέρω άρθρου προβλέπονται τα εξής :«2. Το Άγιο Όρος διοικείται, σύμφωνα με το καθεστώς του, από τις είκοσι Ιερές Μονές του.

« μεταξύ των οποίων είναι κατανεμημένη ολόκληρη η χερσόνησος του Άθω, το έδαφος
 » της οποίας είναι αναπαλλοτρίωτο.

« Η διοίκησή του ασκείται από αντιπροσώπους των Ιερών Μονών, οι οποίοι
 » αποτελούν την Ιερή Κοινότητα. Δεν επιτρέπεται καμία απολύτως μεταβολή στο
 » διοικητικό σύστημα ή στον αριθμό των Μονών του Αγίου Όρους, ούτε στην ιεραρχική
 » τάξη και τη θέση τους προς τα υποτελή τους εξαρτήματα. Απαγορεύεται να
 » εγκαταβιώνουν στο Άγιο Όρος ετερόδοξοι ή σχισματικοί.

« 3. Ο λεπτομερής καθορισμός των αγιορειτικών καθεστώτων και του τρόπου
 » της λειτουργίας τους γίνεται από τον Καταστατικό Χάρτη του Αγίου Όρους, τον
 » οποίο, με σύμπραξη του αντιπροσώπου του Κράτους, συντάσσουν και ψηφίζουν οι
 » είκοσι Ιερές Μονές και τον επικυρώνουν το Οικουμενικό Πατριαρχείο και η Βουλή
 » των Ελλήνων».

γ. Τα θέματα της διοικητικής λειτουργίας του Αγίου Όρους ρυθμίζονται από τον Καταστατικό Χάρτη του, ο οποίος έχει κυρωθεί με το Ν.Δ. της 10/16-9-1926.

ii. Μεταξύ των λοιπών ρυθμίσεων του Καταστατικού Χάρτη διαλαμβάνονται και οι εξής:

- Οι είκοσι Ιερές Μονές είναι αυτοδιοίκητες και διοικούνται σύμφωνα με εσωτερικό τους κανονισμό (άρθρο 9).
- Η Ιερά Επιστοασία (διοικητική υποδιάρθρωση λειτουργίας των Μονών σε πέντε τετράδες) αντιπροσωπεύει την εκτελεστική εξουσία της Ιεράς Κοινότητας, «εκπληρούσα συγχρόνως και καθήκοντα δημαρχιακά» (άρθρο 40).
- Καταρτίζουν ίδιο προϋπολογισμό και απολογισμό που εγκρίνονται από όργανό τους (άρθρα 87 – 89).
- Οι Ηγούμενοι και οι οικείες Επιτροπές ενεργούν διοικητικές και διαχειριστικές πράξεις, σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό εκάστης Μονής (άρθρο 90).
- Τηρούν μεταξύ άλλων τα εξής βιβλία: κτηματολόγιο, ημερολόγιο διαχειριστικών πράξεων και καθολικό εσόδων και εξόδων (άρθρο 97).

iii. Με τις διατάξεις του άρθρου 31 του Ν. 2738/1999, παρέχονται στις μοναστηριακές αρχές του Αγίου Όρους, ληξιαρχικές αρμοδιότητες, όπως η σύνταξη ληξιαρχικών πράξεων θανάτου αποβιούντων μοναχών ή λαϊκών.

iv. Επισημειώνεται, ότι κατά τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 4 του Ν. 590/1977 (Α, 146) «Περί του καταστατικού χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδος (ο οποίος, όμως, δεν καταλαμβάνει τις μονές του Αγίου Όρους), η Εκκλησία της Ελλάδας, οι μητροπόλεις, οι ενορίες και ενοριακοί ναοί, οι μονές, η Αποστολική Διακονία, ο ΟΔΕΠ, το ΤΑΚΕ, το Διορθόδοξο Κέντρο της Εκκλησίας της Ελλάδας, είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ό,τι αφορά τις έννομες σχέσεις τους.

II. αι. Παρά το γεγονός, ότι, τόσο στον Καταστατικό Χάρτη του Αγίου Όρους, όσο και στον προμνημονευθέντα κυρωτικό νόμο (ν.δ. 10/16-9-1926) δεν υφίσταται σχετική πρόβλεψη, εν τούτοις, είχε, στο παρελθόν, υποστηριχθεί η γνώμη, ότι οι Μονές του Αγίου Όρους έχουν νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου και ασκούν, κυριαρχικώς, διοικητική εξουσία, τόσο από πλευράς λειτουργίας των ιδίων, όσο και των εξαρτημάτων τους (σκήτες, κελιά, ησυχαστήρια, καθίσματα).

ii. Η ανωτέρω αντίληψη επιστηρίζετο στην εκχώρηση αρμοδιοτήτων, κατά τις προμνημονευθείσες διατάξεις του Κ.Χ.Α.Ο., οι οποίες ανήκουν στο χώρο ασκήσεως δημόσιας εξουσίας, όπως π.χ. η επίλυση ιδιωτικών διαφορών, η εκδίκαση αξιόποινων πράξεων (πταισμάτων) η κατάρτιση δημοσίων εγγράφων κ.α. (βλ. Σ. Σολιώτης, Θ 1937, 65 (69), Μ. Στασινοπούλου: Η αστική ευθύνη του Κράτους, 1950, σελ. 416, του ίδιου: Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων, 1951, σελ. 78, Μ. Κονιδάρη – Σ. Τρωϊάννου: Εκκλησιαστική Νομοθεσία 1984, σελ. 851 επ., Σ. Τρωϊάννου: Παραδόσεις εκκλησιαστικού δικαίου, 2^η έκδοση, 1984, σελ. 478). Τον χαρακτήρα των μονών του Αγίου Όρους ως ν.π.δ.δ. αποδεχόταν, εμμέσως, και η παλαιότερη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αφού θεωρούσε, καταρχήν, ως παραδεκτή την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά πράξεων των οργάνων του Αγίου Όρους (πρβλ. π.χ. ΣτΕ 1093/1936, 611/1988).

β. Εξάλλου, σύμφωνα με το σκεπτικό της υπ' αριθμ. 863/1987 γνωμοδότησης Ν.Υ.Δ και κατ' επίκληση της προμνημονευθείσας διάταξης του άρθρου 40 του Καταστατικού Χάρτη, η οποία προβλέπει, ότι η Ιερά Επιστολή εκτελεί και δημαρχιακά καθήκοντα, έγινε δεκτό, ότι θεμελιώνεται νομική προσωπικότητα αντίστοιχη προς εκείνη δήμου και εντεύθεν οι επενδύσεις της Ιερής Κοινότητας του Αγίου Όρους (προμήθεια σκαφών διακίνησης) υπάγονται στις σχετικές προστατευτικές διατάξεις του άρθρου 9 του αναπτυξιακού νόμου 1262/1982.

γ. Επηκολούθησε η υπ' αριθμ. 2629/1988 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας (NoB 1989 σελ. 818), η οποία κατόπιν προσβολής πράξεως επιλογής στο αξίωμα ηγουμένου ή προϊσταμένου μονής, εδέχθη, ότι οι Ιερές Μονές του Αγίου Όρους δεν αποτελούν διοικητικές αρχές, ούτε έχουν οργανωθεί ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Συνακόλουθα έκρινε, ότι η επιλογή στο αξίωμα του ηγουμένου δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη υποκείμενη σε αίτηση ακυρώσεως. Στην ίδια απόφαση δεν καθορίζεται, επακριβώς, η νομική φύση των ανωτέρω Ιερών Μονών.

III. αι. Σύμφωνα με την προεκτεθείσα παράγραφο 1 του άρθρου 35 του Δ.Κ.Κ. συμβαλλόμενοι, στο πλαίσιο προγραμματικών συμβάσεων, για την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης, πέραν του Δημοσίου είναι, μεταξύ άλλων, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και φορείς του δημοσίου τομέα, κατ' άρθρο 1 παρ. 6 του Ν. 1256/1982. Εξάλλου, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ δεν χαρακτηρίζονται, ρητώς, στον Δ.Κ.Κ. ως ν.π.δ.δ. Η ιδιότητά τους ως SUI GENERIS ν.π.δ.δ., έχει παγιωθεί νομολογιακώς (βλ. πορίσματα Νομολογίας ΣτΕ 1959 σελ. 121, 122 και 135).

β. Το Σύνταγμα (άρθρο 102) εγγυάται την ύπαρξη των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και τη διαίρεση ολόκληρης της επικράτειας μεταξύ τους, με εξαίρεση το Άγιο Όρος (Χερσόνησος του Άθω).

γ. Το σκεπτικό της προαναφερθείσης αποφάσεως της Ολομελείας του ΣτΕ (2629/1988) φαίνεται να έχει υπαγορευθεί από την ανάγκη πληρέστερης διασφάλισης του αυτοδιοίκητου των Μονών του Αγίου Όρους σε υποθέσεις καθαρώς πνευματικής φύσης και ζητήματα εσωτερικής διοίκησης. Στο μέτρο, όμως, που Αυτές ασκούν, ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δημόσια εξουσία, θα πρέπει να χαρακτηρισθούν ως ν.π.δ.δ. πρόκειται, δηλαδή για «διφυή» νομικά πρόσωπα (για τα νομικά αυτά πρόσωπα βλ. εκτενώς, ενδεικτικά, ΣτΕ 191/1931, 210/1943, 559/1959, 865/1970, 2080/1987, 108, 2403/1991, Ι. Αναστόπουλου: Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις, 1987, σελ. 64 επ., Α. Τάχου: Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 5η έκδοση, 1996, σελ. 498 επ., Π.Δ. Δαγτόγλου: Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, 2^η έκδοση, 1994, σελ. 340 επ., Ι. Σαρμά: Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 2^η έκδοση, 1994, σελ. 169 επ. με εκτενείς παραπομπές, ιδίως, στη νομολογία του ΣτΕ).

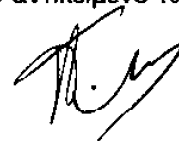
ii. Ανεξαρτήτως, όμως, της παραδοχής του ανωτέρω «διφυούς χαρακτήρα», η προμνημονευθείσα κρίση της Ολομέλειας του ΣτΕ δεν συνεπάγεται έλλειψη νομικής προσωπικότητας για τις Ιερές Μονές του Αγίου Όρους, ούτε λειτουργεί αποσπασματικά της ικανότητας δικαίου Αυτών, ενόψει όχι μόνον του άρθρου 105 παρ. 1 έως 3 του Συντάγματος, αλλά και την προδιαληφθεισών διατάξεων του Κ.Χ.Α.Ο., με, προέχουσας βαρύτητας, εκείνη, του άρθρου 40, σύμφωνα με την οποία η Ιερά Επιστοασία (συμμετέχουν ανά πέντε τετράδες, σε ετήσια βάση διοίκησης, όλες οι Μονές) ασκεί, ρητώς, δημαρχιακά καθήκοντα.

iii. Περαιτέρω, η διάταξη του άρθρου 35 του Δ.Κ.Κ. δεν φέρει, αναγκάτως, χαρακτηριστικά εξαιρετικού δικαίου, ώστε να αποκλείεται η ανάλογη εφαρμογή ή η διασταλτική της ερμηνεία, ενόψει αφενός μεν του ευρέος αντικειμένου (μελέτη, εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης καθώς και παροχή υπηρεσιών κάθε είδους), αφετέρου δε, του μεγάλου αριθμού κατηγοριών συμβαλλομένων φορέων.

iv. Εξάλλου, η μη ένταξη του Αγίου Όρους στην διοικητική διαίρεση της Χώρας σε Πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, ναι, μεν συμπορεύεται, με τη ρητή συνταγματική πρόβλεψη του αυτοδιοίκητου χαρακτήρα της Χερσονήσου του Άθω, δεν μπορεί, όμως, να λειτουργήσει αποσπασματικά της δυνατότητας που έχει το σύνολο των ΟΤΑ προς κατάρτιση συμβάσεων, κατ' εφαρμογή του άρθρου 35 του Π.Δ/τος 410/1996.

IV. Κατά την πλειοψηφούσα γνώμη του τμήματος (Αντιπρόεδρος: Γ. Πουλάκος και Νομικοί Σύμβουλοι: Πασχ. Κισσούδης, Νικ. Μαυρίκας, Σωτ. Παπαγεωργακόπουλος, Ιωαν. Τριάντος, Π. Τριανταφυλλίδης και Ανδρ. Χαρλαύτης), και σύμφωνα με τις προηγηθείσες σκέψεις, οι Ιερές Μονές του Αγίου Όρους έχουν νομική προσωπικότητα ανάλογη προς εκείνη των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και ως εκ τούτου δύνανται να καταστούν συμβαλλόμενα μέρη, κατ' άρθρο 35 Δ.Κ.Κ. (Π.Δ/μα 410/1996).

V. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας (Νομικός Σύμβουλος Βλ. Ασημακόπουλος) η διάταξη του άρθρου 35 του Δ.Κ.Κ. συνιστά εξαιρετικό δίκαιο, το οποίο αναφέρεται, αποκλειστικώς, στους, κατά το άρθρο 102 του Συντάγματος, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, στους οποίους δεν μπορεί να νοηθεί, ούτε κατά διασταλτική ερμηνεία, ότι εντάσσονται οι Ιερές Μονές του Αγίου Όρους. Πέραν τούτου η αποστολή των ίδιων Μονών δεν συνυφαίνεται με το αντικείμενο των προειρημένων συμβάσεων.



VI. Ανακεφαλαιωτικά, το τμήμα εγνωμοδότησε κατά πλειοψηφία (ψήφοι επτά έναντι μιας), ότι οι Ιερές Μονές του Αγίου Όρους διαθέτουν νομική προσωπικότητα ανάλογη προς εκείνη των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ως εκ τούτου, δύνανται να καταστούν συμβαλλόμενα μέρη, κατ' άρθρο 35 Π.Δ/τος 410/1996 (Δ.Κ.Κ.).

ΘΕΩΡΕΙΤΑΙ

Αθήνα... 18/1/2005



Προεδρεύων

Γεώργιος Πουλάκος

Αντιπρόεδρος

Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Ο Εισηγητής

Νικόλαος Μαυρίκας

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους