



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**

**ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

**ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης 33/2023**

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Τμήμα Γ΄**

**Συνεδρίαση της 13<sup>ης</sup> Μαρτίου 2023**

**Σύνθεση:**

**Προεδρεύουσα:** Αφροδίτη Κουτούκη, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., κωλυομένης της Προέδρου του Τμήματος, Βασιλικής Πανταζή, Αντιπρόεδρου Ν.Σ.Κ

**Μέλη:** Δημήτριος Μακαρονίδης, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Αθηνά Αλεφάντη, Βασίλειος Κορκίζογλου, Μαρία Σπάσου, Μαρία – Λουΐζα Μπακαλάκου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγήτρια:** Χριστίνα Γιωτοπούλου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

**Αριθμός ερωτήματος:** Το με αριθμό πρωτοκόλλου ΥΠΕΝ/ΔΝΕΠ/136997/4346/23.12.2022 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών Υπηρεσιών και Νομοθετικού Έργου (Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου και Πρωτοβουλίας /Τμήμα Νομικών Θεμάτων και Κρίσεως Προσφυγών) του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

**Περίληψη Ερωτήματος:** Ερωτάται εάν η Διεύθυνση Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας ήταν, ενόψει της διάταξης του άρθρου 25 του ν.4122/2013, αρμόδια για την έκδοση της υπ'αριθμ. 2551/3.6.1998 οικοδομικής άδειας «ανεγέρσεως Εκκλησιαστικού Γηροκομείου μετά παρεκκλησίου Αγίου Παντελεήμονος στη Νάξο».

Η Νομική Σύμβουλος του Κράτους Αθηνά Αλεφάντη πρότεινε να αναβληθεί η συζήτηση προκειμένου να διευκρινιστεί από την ερωτώσα Υπηρεσία, ενόψει ποιών επικείμενων ενεργειών της Διοίκησης, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, ζητείται η έκδοση γνωμοδότησης, προκειμένου αυτή να εφαρμοστεί από τη Διοίκηση (άρθρο 8 παρ. 2, 3 ν. 4831/2021, «Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των λειτουργών και υπαλλήλων»). Η ως άνω πρόταση τέθηκε σε ψηφοφορία, και απορρίφθηκε με ψήφους πέντε έναντι τριών. Ειδικότερα, κατ'αυτής τάχθηκαν η Προεδρεύουσα του Τμήματος, και οι Δημήτριος Μακαρονίδης, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Βασίλειος Κορκίζογλου και Μαρία – Λουΐζα Μπακαλάκου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους, υπέρ αυτής δε τάχθηκαν οι Νομικές Σύμβουλοι του Κράτους Ευαγγελία Σκαλτσά και Μαρία Σπάσου.

Στη συνέχεια, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδότησε ως εξής:

### **Ιστορικό**

Από το έγγραφο του ερωτήματος, από τα έγγραφα που επισυνάπτονται σε αυτό και από αυτά που απεστάλησαν προς συμπλήρωση του πραγματικού του, προκύπτουν τα ακόλουθα:

1. Με το με αριθμό πρωτοκόλλου 696/17.5.2022 έγγραφο της Υπηρεσίας Δόμησης Δήμου Νάξου και Μικρών Κυκλάδων, (στο εξής ΥΔΟΜ Δήμου Νάξου και Μ.Κ), προς την ερωτώσα Υπηρεσία ζητήθηκαν οι απόψεις της για τυχόν ενέργειες στις οποίες έπρεπε η ΥΔΟΜ Νάξου και Μ.Κ να προβεί σχετικά με το ευρισκόμενο, σύμφωνα με το ανωτέρω έγγραφο, στο στάδιο της αποπεράτωσης, «Εκκλησιαστικό Γηροκομείο» μετά παρεκκλησίου «Αγίου Παντελεήμονος» στη Νάξο. Ειδικότερα, κατόπιν της από 22.1.1997 αίτησης της Ιεράς Μητρόπολης Παροναξίας χορηγήθηκε από τη Διεύθυνση Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας η με αριθμό 2551/3.6.1998 άδεια ανέγερσης «Εκκλησιαστικού Γηροκομείου μετά Παρεκκλησίου Αγίου Παντελεήμονος εις Νάξον», με ισχύ μέχρι την πλήρη ανέγερση. Όπως προκύπτει δε από το έγγραφο της ΥΔΟΜ Νάξου και Μ.Κ με αριθμό πρωτοκόλλου 54/19.1.2023, τα «οπλισμένα σκυροδέματα», δηλαδή ο φέρων οργανισμός του κτίσματος, ολοκληρώθηκαν το έτος 2001. Σε συνέχεια του αμέσως ανωτέρω εγγράφου, με το έγγραφο της ίδιας υπηρεσίας με αριθμό

πρωτοκόλλου 106/24.1.2023 απεστάλη διάγραμμα κάλυψης που συνοδεύει την 2551/1998 οικοδομική άδεια καθώς και φωτογραφία της κατασκευής, ενώ, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο έγγραφο αυτό από το διάγραμμα κάλυψης «.....προκύπτει ότι στο εν λόγω Γηροκομείο είναι προσαρτημένος και Ιερός Ναός, ο οποίος έχει κατασκευαστεί, όπως φαίνεται και στην φωτογραφία που σας στέλνουμε. Ο Ιερός Ναός με τα οικήματα που προβλέπει η εκδοθείσα είναι ένα ενιαίο αρχιτεκτονικό σύνολο». Από το διάγραμμα κάλυψης αλλά και τη φωτογραφία που συνοδεύουν το εν λόγω έγγραφο, προκύπτει ότι ως Ιερό Ναό η υπηρεσία υπολαμβάνει το παρεκκλήσιο του Αγίου Παντελεήμονος, το οποίο ανεγέρθηκε βάσει της ίδιας οικοδομικής άδειας με το Γηροκομείο. Επιπρόσθετα, στο έγγραφο της Ιεράς Μητρόπολης Παροναξίας με αριθμό πρωτοκόλλου 68/9.2.2023 αναφέρεται ότι το εν λόγω παρεκκλήσιο δεν έχει υπαχθεί στη διοίκηση και διαχείριση κανενός ενοριακού Ιερού Ναού, αλλά συνιστά Ιδρυματικό/ Προσκυνηματικό Ιερό Ναό που προορίζεται να ανταποκριθεί στις λατρευτικές και εν γένει θρησκευτικές ανάγκες των τροφίμων και του προσωπικού του Εκκλησιαστικού Γηροκομείου όταν αυτό λειτουργήσει, σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 5 του Κανονισμού της Εκκλησίας της Ελλάδος υπ'αριθμ. 8/1979 (ΦΕΚ Α1/5.1.1980) Περί Ιερών Ναών και Ενοριών.

Περαιτέρω, στο προαναφερόμενο έγγραφο της ΥΔΟΜ Νάξου και Μ.Κ με αριθμό πρωτοκόλλου 696/2022 επισυνάπτονται: α) η από 8.2.2022 (αριθμ. πρωτ. ΥΔΟΜ Δήμου Νάξου και Μ.Κ 152/11.2.2022) αίτηση του δικηγόρου Ι.Ν – Σ. Στην αίτηση αυτή αναφέρεται ότι η με αριθμό 2551/3.6.1998 άδεια ανέγερσης του παραπάνω ακινήτου, η οποία χορηγήθηκε από τη Διεύθυνση Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας, μετά την κατάργηση του ΟΔΕΠ, το έτος 1988 (άρθ. 3 ν. 1811/1988) εκδόθηκε από αναρμόδιο όργανο, σύμφωνα και με τις 692/1993 και 1794/1994 αποφάσεις του ΣτΕ, με τις οποίες κρίθηκε ότι σχετικές οικοδομικές άδειες έπρεπε να έχουν εκδοθεί από τις Πολεοδομικές Υπηρεσίες του (τότε) ΥΠΕΧΩΔΕ. Ιστορείται επίσης στην αίτηση ότι, σύμφωνα με τη γνωμοδότηση του ΝΣΚ με αριθμό 148/2012, μετά την κατάργηση του ΟΔΕΠ η σχετική αρμοδιότητα για χορήγηση άδειας δόμησης περιήλθε στις αρμόδιες πολεοδομικές αρχές, λόγω της ανυπαρξίας καθορισμού στο ν. 1811/1988 του οργάνου στο οποίο

μεταφέρθηκε η αρμοδιότητα αυτή του καταργηθέντος ΟΔΕΠ, έτσι ώστε όλα τα εκκλησιαστικά κτίσματα, τα οποία ανοικοδομήθηκαν με άδεια της Ναοδομίας από το 1988 και μετά να θεωρούνται αυθαίρετα, συνεπώς και το ακίνητο του ερωτήματος, δεδομένης μάλιστα της αποδοχής της Γνωμοδότησης από τον τότε αναπληρωτή Υπουργό Περιβάλλοντος, δυνάμει της 16/8.10.2012 εγκυκλίου του. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, ζητείται με την αίτηση η ενημέρωση του αιτούντος με βάση ποια οικοδομική άδεια εκτελέστηκαν και εκτελούνται οικοδομικές εργασίες για την ανέγερση του εν λόγω Γηροκομείου.

**β)** Το από 21.4.2022 έγγραφο της Νομικής Υπηρεσίας του Δήμου Νάξου και Μ.Κ προς την ΥΔΟΜ του Δήμου Νάξου και Μ.Κ., σε απάντηση του με αριθμό πρωτοκόλλου 152/11.2.2022 εγγράφου αναζήτησης διευκρινίσεων της τελευταίας Υπηρεσίας. Στο ανωτέρω έγγραφο της Νομικής Υπηρεσίας του Δήμου Νάξου και Μ.Κ εκφράζεται η άποψη ότι σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 25 του ν.4122/2013, ο νομοθέτης διαφοροποιήθηκε ως προς την ερμηνεία των διατάξεων του ν. 1811/1988 τόσο από τη νομολογία του ΣΤΕ όσο και από τις παραδοχές της προαναφερόμενης γνωμοδότησης 148/2012 του ΝΣΚ, και διατήρησε τις αρμοδιότητες της Εκκλησίας της Ελλάδας ως προς τη χορήγηση οικοδομικών αδειών για τα αναφερόμενα στο άρθρο 47 παρ. 2 του ν. 590/1977 εκκλησιαστικά κτήρια, από την κατάργηση του ΟΔΕΠ, το έτος 1988, μέχρι σήμερα.

2. Η ερωτώσα Υπηρεσία διαβίβασε το προαναφερόμενο, με αριθμό πρωτοκόλλου 696/17.5.2022 έγγραφο της ΥΔΟΜ του Δήμου Νάξου και Μ.Κ (με τα συνημμένα του) προς την Δ/ση Αρχιτεκτονικής, Οικοδομικών Κανονισμών και Αδειοδοτήσεων του Υπουργείου, (στο εξής ΔΑΟΚΑ), η οποία απάντησε προς την ΥΔΟΜ του Δήμου Νάξου και Μ.Κ με το με αριθμό πρωτοκόλλου ΥΠΕΝ/ΔΑΟΚΑ/58083/2032/1.7.2022 έγγραφό της. Στο έγγραφο αυτό η ΔΑΟΚΑ εκφράζει την άποψη ότι, λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 25ν. 4122/2013, δεν γεννάται ζήτημα για διοικητικές πράξεις που έχουν εκδοθεί από τη Διεύθυνση Ναοδομίας στο διάστημα από την κατάργηση του ΟΔΕΠ μέχρι την έναρξη εφαρμογής του παραπάνω άρθρου (19.2.2013), ενώ, σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με τη διατύπωση του συγκεκριμένου άρθρου ο έλεγχος των κατασκευών γίνεται με βάση τις ισχύουσες διατάξεις και δεν ασκείται από την Εκκλησία της Ελλάδας. Περαιτέρω, στο ίδιο έγγραφο της

ΔΑΟΚΑ, όσον αφορά στις ενέργειες της ΥΔΟΜ του Δήμου Νάξου και Μ.Κ, γίνεται μνεία των άρθρων 31 και 32 του ν. 4495/2017, με τα οποία ρυθμίζεται η αρμοδιότητα έκδοσης ή αναθεώρησης οικοδομικής άδειας ανέγερσης Εκκλησιαστικού Γηροκομείου και η αρμοδιότητα έκδοσης οικοδομικών αδειών για την ανέγερση Ιερών Ναών σε εκκλησιαστικά ακίνητα, αντίστοιχα.

3. Ακολούθησε το έγγραφο της ΔΑΟΚΑ προς την ερωτώσα Υπηρεσία με αριθμό πρωτοκόλλου ΥΠΕΝ/ΔΑΟΚΑ/77378/2705/14.9.2022 με το οποίο ζητείται η νομική άποψη της. Στο έγγραφο αυτό επισυνάπτονται: **α)** το με αριθμό πρωτοκόλλου 133/59/20.7.2022 έγγραφο της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας με το οποίο εκφράζεται η ταύτιση της με την προαναφερόμενη άποψη της ΔΑΟΚΑ και επισημαίνεται ότι η 2551/3.6.1998 οικοδομική άδεια δεν έχει ακυρωθεί ή ανακληθεί και **β)** το από 21.7.2022 μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του δικηγόρου Ι.Ν – Σ (με αριθμό πρωτοκόλλου ΥΠΕΝ/ΔΑΟΚΑ/77378/2705/25.7.2022), με το οποίο αυτός επαναλαμβάνει το περιεχόμενο της προαναφερόμενης από 8.2.2022 αίτησής του, με το οποίο εκφράζεται η σαφώς διαφοροποιούμενη από τις απόψεις της ΔΑΟΚΑ άποψη του, εμμένει δε, στο αίτημα που διατύπωσε με την ανωτέρω αίτηση, ήτοι να του παρασχεθεί διευκρίνηση με ποια οικοδομική άδεια εκτελέστηκαν και εκτελούνται εργασίες για την ανέγερση του Γηροκομείου.

Κατόπιν των ανωτέρω υποβλήθηκε το εξεταζόμενο ερώτημα, αρμοδίως σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 11 Τμήμα Β' περ. εε του Οργανισμού του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (π.δ 132/2017, Α' 160).

### **Νομοθετικό πλαίσιο**

4. Στα άρθρα 1 παρ. 3, 4, 36 παρ. 1, 6, 46 παρ. 5 και 47 παρ. 2 του ν. 590/1977 «Καταστατικός Χάρτης της Εκκλησίας της Ελλάδος» (Α'146) προβλέπονται τα ακόλουθα:

*Άρθρο 1: «...3. Η Εκκλησία της Ελλάδος περιλαμβάνει τας Μητροπόλεις της Αυτοκεφάλου Εκκλησίας της Ελλάδος...και τας Μητροπόλεις των Νέων Χωρών...*

*4. Κατά τας νομικάς αυτών σχέσεις η Εκκλησία της Ελλάδος, αι Μητροπόλεις, αι ενορίες μετά των Ενοριακών αυτών Ναών, αι Μοναί, η Αποστολική*

*Διακονεία, ο ΟΔΕΠ, το ΤΑΚΕ, το Διορθόδοξον Κέντρον της Εκκλησίας της Ελλάδος, είναι Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.*

*Το Εκκλησιαστικόν Ορφανοτροφείον Βουλιαγμένης ως και τα λοιπά Εκκλησιαστικά καθιδρύματα της Αρχιεπισκοπής Αθηνών και των Μητροπόλεων τα λειτουργούντα μέχρι της ισχύος του παρόντος και κεκτημένα νομικήν προσωπικότητα είναι Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, λειτουργούν δε επί τη βάσει των υφισταμένων μέχρι σήμερον οργανισμών αυτών...».*

*[Όπως το άρθρο αυτό ίσχυε κατά τον χρόνο τόσο της έκδοσης της 2551/3.6.1998 οικοδομικής άδειας, όσο και της έναρξης ισχύος της κρίσιμης διάταξης του άρθρου 25 ν. 4122/2013. Σύμφωνα με τον προϊσχύσαντα Καταστατικό Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδος, (νδ 126/1969), όλα τα Εκκλησιαστικά Ιδρύματα είχαν χαρακτηριστεί ως ν.π.δ.δ.]*

*Άρθρο 36 : «1. Η Ενορία, μετά του ενοριακού ναού ως βασική μονάς οργανώσεως του εκκλησιαστικού βίου λογίζεται κατά εις το άρθρον 1 παρ. 4 του παρόντος ειδικώτερον οριζόμενα ως Νομικόν Πρόσωπον Δημοσίου Δικαίου. ...4.Κέντρον της εν γένει εκκλησιαστικής ζωής της ενορίας, είναι ο ενοριακός ναός καθοριζόμενος δι'αποφάσεως του οικείου Μητροπολιτικού Συμβουλίου... 6.Τα της ιδρύσεως, των πόρων, της διοικήσεως, της διαχειρίσεως, και της εν γένει λειτουργίας των ιερών ναών (ενοριακών και μη), τα της εκτελέσεως εκκλησιαστικών έργων, τα της ανεγέρσεως ιερών ναών και των κτισμάτων αυτών...καθορισθήσονται δια κανονιστικών αποφάσεων της Δ.Ι.Σ, εγκρινομένων υπό την Ι.Σ.Ι και δημοσιευομένων δια της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, καθ' ο μέρος δεν ρυθμίζονται δια του παρόντος. Δί'ομοίων αποφάσεων καθορισθήσονται και τα της λειτουργίας των εν γένει ενοριών».*

*Άρθρο 46 : «...5. Ο Οργανισμός Διοικήσεως και Διαχειρίσεως της Εκκλησιαστικής Περιουσίας «ΟΔΔΕΠ» φέρει εφεξής την επωνυμίαν «Οργανισμός Διοικήσεως της Εκκλησιαστικής Περιουσίας» (ΟΔΕΠ)...».*

*Άρθρο 47 : «...2. Δια την ανέγερσιν ή επισκευήν των Μητροπολιτικών μεγάρων, Ιερών Μονών και Ιερών Ναών, μετά των κτισμάτων αυτών, την σχετικήν άδειαν χορηγεί ο ΟΔΕΠ, δια της εγκρίσεως της σχετικής μελέτης υπό της αρμοδίας Τεχνικής Υπηρεσίας αυτού, μετά γνωμοδότησιν της παρ'αυτώ Επιτροπής Έργων «και της κατά τόπο αρμοδίας Επιτροπής Πολεοδομικού και*

*Αρχιτεκτονικού Ελέγχου του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων»».*

[όπως η παράγραφος αυτή, ήδη καταργηθείσα με το άρθρο 53 παρ. 2 του ν. 4178/2013 και από την έναρξη ισχύος του, την 18.7.2013, διαμορφώθηκε με την παρ. 7 του άρθρου 29 του ν.1577/1985, Α΄210].

5. Στο ν. 1811/1988 «περί κυρώσεως της σύμβασης παραχώρησης στο Δημόσιο της δασικής και αγροτολιβαδικής περιουσίας των ιερών μονών της Εκκλησίας της Ελλάδος που συμβάλλονται στη σύμβαση αυτή» (Α΄231), ορίζονται τα εξής:

*Άρθρο 1ο «Άρθρο 3. 1.Μετά την παραχώρηση στο Δημόσιο της αγροτολιβαδικής και δασικής μοναστηριακής περιουσίας των Μονών, που συμβάλλονται στη σύμβαση αυτή, ο Ο.Δ.Ε.Π. καταργείται ... 2....Τη ρευστοποιητέα αστική και απομένουσα στις Μονές που συμβάλλονται στη Σύμβαση αυτή αγροτολιβαδική και δασική περιουσία, θα διοικεί και θα διαχειρίζεται η Εκκλησία της Ελλάδος, η οποία και νομιμοποιείται ενεργητικά και παθητικά ως προς την περιουσία αυτή, υπεισερχομένη στα δικαιώματα και υποχρεώσεις του καταργούμενου Ο.Δ.Ε.Π. Η ανήκουσα κατά κυριότητα, νομή και κατοχή στον καταργούμενο Ο.Δ.Ε.Π. ακίνητη και κινητή περιουσία περιέρχεται αυτοδικαίως στην κυριότητα, νομή και κατοχή της Εκκλησίας της Ελλάδος... Με κανονιστικές αποφάσεις της Διαρκούς Ιεράς Συνόδου που θα δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζεται και ρυθμίζεται ο τρόπος διοίκησης, διαχείρισης και αξιοποίησης της άνω περιουσίας, εφαρμοζομένου κατά τα λοιπά του άρθρου 46 του ν. 590/1987».*

6. Κατ'επίκληση των εξουσιοδοτικών διατάξεων των άρθρων 1 παρ. 4, και 36 παρ. 6 του Καταστατικού Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδας, εκδόθηκαν, μεταξύ άλλων, οι ακόλουθοι, ενδιαφέροντες εν προκειμένω, Κανονισμοί της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας, στους οποίους προβλέπονται τα ακόλουθα:

**Κανονισμός 8 της 28.9.79/5.1.1980** (περί Ιερών Ναών και Ενοριών, Α΄1/5.1.1980)

*Άρθρο 1. «1.Ιεροί Ναοί. Οι Ναοί της Ορθοδόξου Εκκλησίας της Ελλάδος διακρίνονται εις: α) Ενοριακούς εις ους υπάγονται τα Παρεκκλήσια και Εξωκλήσια τούτων, β) Προσκυνηματικούς ή επικουρούντας κοινωφελείς*

σκοπούς και Ιδρύματα της Εκκλησίας, γ) Ιδιόκτητους και δ) Ναούς Κοιμητηρίων...».

Άρθρο 2. «Οι Ενοριακοί Ιεροί Ναοί λογίζονται Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου κατά τα εις το άρθρον 1 παρ. 4 του ν. 590/1977 οριζόμενα...»

Άρθρο 3 «Ενορίαί

1. Η Ενορία μετά του Ενοριακού Ναού, ως βασική μονάς οργανώσεως του Εκκλησιαστικού βίου, έχει ωρισμένην τοπικήν περιφέρειαν, περιλαμβάνουσαν τους κατοικούντας εν αυτή Ορθοδόξους Χριστιανούς...».

Άρθρο 13 «Ιδιόκτητοι και Προσκυνηματικοί Ιεροί Ναοί

1. Ιδιόκτητοι Ι. Ναοί ανεγείρονται κατόπιν αδείας του οικείου Μητροπολίτου επί τη βάσει αρχιτεκτονικών σχεδίων κατά τα περί ανεγέρσεως ενοριακών ναών ισχύοντα... 5. α) Οι Ναοί των Φιλανθρωπικών, Εκπαιδευτικών, Δημοσίων και Δημοτικών Ιδρυμάτων, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου ..... θεωρούνται νομίμως ανεγερθέντες, εφόσον ετηρήθη η διαδικασία της παραγρ. 1 του παρόντος άρθρου, λειτουργούσιν δε τη κανονική αδεία του οικείου Μητροπολίτου προς εξυπηρέτησιν μόνον των αναγκών του προσωπικού και των τροφίμων ή των μελών αυτών... ..».

[Στην ίδια διαίρεση των ναών είχε προβεί το άρθρο 1 του α.ν. 2200/1940, καθώς και ο Κανονισμός 2 της 18/20 Απριλίου 1969, ο οποίος εκδόθηκε κατ'έξουσιοδότηση του άρθρου 32 παρ. 2 του προϊσχύσαντος Καταστατικού Χάρτη της Ελλάδας, νδ/τος 126/1969].

**Κανονισμός 14/1982** (περί ΟΔΕΠ, Α'11)

Άρθρο 2. «Σκοποί του ΟΔΕΠ είναι:

... 4. Η χορήγησις αδειών δια την ανέγερσιν ή επισκευήν των Μητροπολιτικών Μεγάρων, Ιερών Μονών και Ιερών Ναών, μετά των κτισμάτων αυτών υπό τας προϋποθέσεις της παρ. 2 του άρθρου 47 του Ν. 590/1977».

**Κανονισμός 66/1993** (Α'47)

Άρθρο 1 «(Γραφείο Ναοδομίας)

1. Η προβλεπόμενη δια του άρθρου 47 παρ. 2 του ν. 590/1977 αρμοδιότης της Τεχνικής Υπηρεσίας της Εκκλησίας από της καταργήσεως του Ο.Δ.Ε.Π δια του ν. 1811/1988, έχει περιέλθει και ασκείται από του εντεταγμένου και λειτουργούντος παρά τη Ιερά Συνόδω Γραφείου Ναοδομίας».



7. Στα άρθρα 22 και 27 του **ΓΟΚ** (ν. 1577/1985, Α'210), ο οποίος ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο έκδοσης της άδειας του ερωτήματος, ορίζονται, μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

Άρθρο 22: «Για την εκτέλεση οποιασδήποτε εργασίας δόμησης εντός ή εκτός οικισμού απαιτείται οικοδομική άδεια της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας.....».

Άρθρο 27: «1. Αρμόδια αρχή για την εφαρμογή του παρόντος νόμου είναι η κατά τόπους πολεοδομική υπηρεσία.....».

8. Στο άρθρο 2 του π.δ της 8/13.7.1993 περί του τρόπου έκδοσης οικοδομικών αδειών και ελέγχου των ανεγειρομένων οικοδομών ορίζεται ότι « Αρμόδια όργανα για τη χορήγηση των οικοδομικών αδειών είναι οι Πολεοδομικές Υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ ή οι αρμόδιες Υπηρεσίες των Δήμων ή Κοινοτήτων, στις οποίες μεταβιβάζονται οι σχετικές αρμοδιότητες κατά τις κείμενες διατάξεις».

9. Στο άρθρο 25 του ν. 4122/2013 (Α'42) προβλέπονται τα εξής:

Άρθρο 25: «Ρύθμιση θεμάτων του ν. [1811/1988](#) και του ν. [590/1977](#)

Κατά την έννοια του άρθρου 3 παρ. 2 εδάφιο 2 της κυρωθείσας με το άρθρο πρώτο του ν. [1811/1988](#) (Α` 231) Σύμβασης μεταξύ Εκκλησίας της Ελλάδος και Ελληνικού Δημοσίου και μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, η Εκκλησία της Ελλάδος υπεισήλθε στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του Ο.Δ.Ε.Π. κατά το [άρθρο 47](#) παρ. 2 του ν. [590/1977](#) (Α` 146). Σε κάθε περίπτωση ο έλεγχος των κατασκευών ασκείται κατά τις γενικώς ισχύουσες διατάξεις».

10. Ήδη, με τη ρύθμιση του άρθρου 32 του ν.4495/2017 «Έλεγχος και Προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις» (Α'167), προβλέπεται ότι η οικεία ΥΔΟΜ είναι αρμόδια για την έκδοση οικοδομικής άδειας τόσο για την ανέγερση ακινήτων των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων του ν.590/1977 και των προσκτισμάτων τους, όσο και για κάθε οικοδομική εργασία η οποία αφορά στα ανωτέρω ακίνητα.

11. Στο άρθρο 21 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999, Α'45)

ορίζεται ότι

«1. Αρμόδιο για την Ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι

εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της.

2.....».

**12.** Στο άρθρο μόνο παρ. 1 του α.ν. 261/1968 «Περί χρόνου ανακλήσεως παράνομων διοικητικών πράξεων» (Α'12) ορίζονται τα εξής:

*«Ατομικαί διοικητικαί πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου.*

*Επιφυλασσομένων των ειδικώς, άλλως οριζουσών, διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας, χρόνος, ήσσαν της 5ετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά τα άνω ανακλητέων πράξεων, εν ουδεμιά περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς ανάκλησιν, ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιοδήποτε δικαιώματος».*

### **Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων**

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και του όλου νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται και την υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας από την ερωτώσα Υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

**13.** Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του Καταστατικού Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδας, (ν.590/1977), όπως αυτή ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο της έκδοσης της 2551/1998 οικοδομικής άδειας και της έναρξης ισχύος του ν. 4122/2013, σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 2 του Κανονισμού της Εκκλησίας της Ελλάδας 8/1979, τα Εκκλησιαστικά Νομικά Πρόσωπα διακρίνονται σε ν.π.δ.δ και ν.π.ι.δ. Στα ν.π.δ.δ. κατατάσσονται όλα τα αναφερόμενα στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 4 του άρθρου 1 νομικά πρόσωπα (:η Εκκλησία της Ελλάδος, οι Ιερές Μητροπόλεις, οι Ενορίες, οι Ιερές Μονές κλπ), καθώς και α) οι Ενοριακοί Ναοί και β) όλα τα Εκκλησιαστικά Ιδρύματα. Στα ν.π.ι.δ κατατάσσονται αυτά τα οποία περιοριστικά αναφέρονται στο εδάφιο β' της παρ. 4 του άρθρου 1 του Καταστατικού Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδας.

**14.** Την ανωτέρω διάκριση, καθό μέρος αφορά στο εξεταζόμενο ερώτημα, ακολουθεί και η διαίρεση των Ιερών Ναών, σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 13 του, κατ'εξουσιοδότηση του ν.590/1977, Κανονισμού της Εκκλησίας της

Ελλάδος 8/1979, διαίρεση όμοια με αυτή του προϊσχύσαντος Κανονισμού 2/1969, σε Ενοριακούς και σε Προσκυνηματικούς. Οι μεν Ενοριακοί Ναοί αποτελούν ν.π.δ.δ και κέντρο του εκκλησιαστικού βίου μαζί με το ν.π.δ.δ της Ενορίας, οι δε Προσκυνηματικοί Ιεροί Ναοί επικουρούν ν.π.δ.δ. ή ν.π.ι.δ, (μεταξύ των οποίων και τα Εκκλησιαστικά Ιδρύματα, όπως αυτό προκύπτει από τη γενικότητα της διατύπωσης της παρ. 5<sup>α</sup> του άρθρου 13 του εν λόγω Κανονισμού), στην εκπλήρωση των εκπαιδευτικών/φιλανθρωπικών σκοπών τους, εξυπηρετώντας αποκλειστικά τις (λατρευτικές) ανάγκες περιορισμένου αριθμού προσώπων, δηλαδή των μελών, του προσωπικού και των τροφίμων των νομικών προσώπων αυτών.

**15.** Με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 47 του ν. 590/1977 αποδόθηκε στον ΟΔΕΠ η αρμοδιότητα της έκδοσης άδειας ανέγερσης (και επισκευής) αποκλειστικά των κτηρίων που αναφέρονται στη διάταξη αυτή, ήτοι των Μητροπολιτικών Μεγάρων, των Ιερών Μονών και των Ιερών Ναών, με τα κτίσματα αυτών. Από τη γενική αναφορά της διάταξης σε Ιερούς Ναούς συνάγεται ότι στον ΟΔΕΠ, (άρα και στη Ναοδομία της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας, μετά την κατάργησή του, σύμφωνα με τον Κανονισμό 66/1993 της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας), ανήκε η αρμοδιότητα ανέγερσης όλων των Ιερών Ναών, συνεπώς και των Προσκυνηματικών Ιερών Ναών που επικουρούν όλα τα προαναφερόμενα νομικά πρόσωπα. Η δε διάταξη της παρ. 5<sup>α</sup> του άρθρου 13 του Κανονισμού 8 της 28.9.1979/5.1.1980 της Εκκλησίας της Ελλάδας, σύμφωνα με την οποία οι Προσκυνηματικοί Ναοί που επικουρούν τους σκοπούς των αναφερομένων στο άρθρο αυτό νομικών προσώπων, ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου, (άρα και των Εκκλησιαστικών Ιδρυμάτων, κατά τα προαναφερόμενα), ανεγείρονται με άδεια του αρμόδιου Μητροπολίτη, αναφέρεται στην συναίνεση του Μητροπολίτη για την ανέγερση του Ιερού Ναού, και όχι σε έκδοση άδειας δόμησης (βλ. και την χρήση στην ίδια διάταξη του όρου «κανονική άδεια», ο οποίος αναφέρεται στην άδεια, συναίνεση που εκδίδεται από τον αρμόδιο Μητροπολίτη, κατ'εφαρμογή των κανόνων του κανονικού δικαίου, για τη λειτουργία των Προσκυνηματικών Ναών). Κατ'ακολουθία, μετά την κατάργηση του ΟΔΕΠ, και σύμφωνα με τον Κανονισμό 66/1993, στο γραφείο Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας περιήλθε η αρμοδιότητα

έκδοσης άδειας ανέγερσης, επισκευής και ελέγχου της κατασκευής αποκλειστικά των ανωτέρω κτηρίων (Μητροπολιτικών Μεγάρων, Ιερών Μονών και Ιερών Ναών με τα κτίσματα αυτών).

**16.** Ωστόσο, με αποφάσεις του ΣΤΕ και με γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους κρίθηκε ότι μετά την κατάργηση του Ο.Δ.Ε.Π, που επήλθε με τη διάταξη του άρθρου 3 ν. 1811/1988 και λόγω της απουσίας από τον νόμο αυτό διατάξεων στις οποίες να εμπεριέχεται ειδική ρύθμιση αναφορικά με τη μετάθεση ή ανάθεση σε άλλο όργανο των, καθαρώς διοικητικών, προαναφερομένων αρμοδιοτήτων του, οι οποίες είχαν απονεμηθεί σε αυτόν ρητά με το άρθρο 47 παρ. 2 του Καταστατικού Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδος, οι εν λόγω αρμοδιότητες ανήκουν στις κατά τις γενικές διατάξεις αρμόδιες πολεοδομικές υπηρεσίες και στα αρμόδια ελεγκτικά όργανα και όχι στο Γραφείο Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας. Συναφώς δε, κρίθηκε ότι άδειες ανέγερσης Ιερού Ναού, οι οποίες είχαν εκδοθεί, κατά τα ανωτέρω, από το Γραφείο Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας, είχαν εκδοθεί από όργανο καθύλην αναρμόδιο (ΣΤΕ 1794/1994, 692/1993, ΝΣΚ 148/2012 όπου αναφορά και σε ΣΤΕ 3237/2000).

**17.** Οι προαναφερόμενες αποφάσεις του ΣΤΕ καθώς και η γνωμοδότηση του ΝΣΚ, ενόψει μάλιστα της εφαρμογής των ν. 4030/2011 και ν. 4067/2012, κατά τις διατάξεις των οποίων κατέστη σαφές ότι για κάθε εκτέλεση οικοδομικών εργασιών εκδίδεται άδεια από την αρμόδια ΥΔΟΜ, κλόνισαν την πεποίθηση που επικρατούσε στη διοικητική πρακτική σχετικά με την ύπαρξη αρμοδιότητας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας (μέσω του Γραφείου Ναοδομίας αυτής), κατά το άρθρο 47 παρ. 2 του ν. 590/1977, ως διαδόχου του καταργηθέντος ΟΔΕΠ. Ως εκ τούτου, κρίθηκε σκόπιμη η διευκρίνιση του ζητήματος (βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 4122/2013, στο άρθρο 25). Έτσι, με τη μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη του άρθρου 25 του ν. 4122/2013 προβλέφθηκε η περιέλευση στην Εκκλησία της Ελλάδος, δια του Γραφείου Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της, ως καθολικής διαδόχου του ΟΔΕΠ των ανωτέρω, διοικητικής φύσης, αρμοδιοτήτων αυτού, και αποκλειστικά για το χρονικό διάστημα από την κατάργησή του, με τη διάταξη

του άρθρου 3 του ν. 1811/1988, έως την δημοσίευση του νόμου 4122/2013 (19.2.2013).

Από την ευθεία παραπομπή του άρθρου 25 ν. 4122/2013, στην παρ. 2 του άρθρου 47 του ν. 590/1977, καθίσταται σαφής η βούληση του νομοθέτη να «απονεμίει» στην Εκκλησία της Ελλάδος, για το προαναφερόμενο χρονικό διάστημα, τις σχετικές διοικητικής φύσης αρμοδιότητες του καταργηθέντος ΟΔΕΠ περί έκδοσης αδειών ανέγερσης και επισκευής αυστηρά και μόνο των εκεί αναφερομένων κτηρίων (Μητροπολιτικών Μεγάρων, Ιερών Μονών και Ιερών Ναών, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται και οι Προσυνηματικοί – σκ. 15 – με τα κτίσματα αυτών). Άλλωστε, με την εν λόγω διάταξη εισάγεται εξαιρετικό δίκαιο και είναι, ως εκ τούτου, στενά ερμηνευτέα.

**18.** Περαιτέρω, ενώ τόσο στη νομοθετική διάταξη του άρθρου 47 παρ. 2 ν. 590/1977, όσο και στους προαναφερόμενους κανονισμούς 14/1982 (Περί ΟΔΕΠ) και 96/1993, υπό το καθεστώς των οποίων εκδόθηκε η οικοδομική άδεια, γίνεται λόγος για *κτίσματα* των Μητροπολιτικών Μεγάρων, Ιερών Μονών και Ιερών Ναών («..μετά των κτισμάτων αυτών»), δεν εμπεριέχεται στις διατάξεις αυτές ο ορισμός της έννοιας του *κτίσματος του Ιερού Ναού*. Σε μελέτες σχετικά με την αρχιτεκτονική των Ναών (Παλαιοχριστιανικών, Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών) απαντάται ο ορισμός του κτίσματος του Ναού. Σύμφωνα με τον εκεί διδόμενο ορισμό, κτίσμα του ναού, χαρακτηριζόμενο και ως «πρόσκτισμα», αποτελεί το επιπλέον κτίσμα ή χώρος, ο οποίος προστίθεται στον Ναό, προσκολλάται σε αυτόν ή απέχει ελάχιστα από αυτόν και εξυπηρετεί κατεξοχήν λειτουργικές ή και απλές χρηστικές ανάγκες του, χωρίς όμως να αποκλείεται το πρόσθετο κτίσμα να προσλάβει και κοινωνικό χαρακτήρα, με την έννοια της συγκέντρωσης εκεί των πιστών, μετά τη θεία λειτουργία ή τις ακολουθίες και τα μυστήρια προς τον σκοπό της μεταξύ τους επικοινωνίας. Έτσι, σύμφωνα με τη θεωρία, ως «πρόσκτισμα» έχουν χαρακτηριστεί το περίστωο, δηλ. ο ημιυπαίθριος μεταβατικός χώρος που οδηγεί από τον υπαίθριο στον κλειστό χώρο του Ναού και αντίστροφα, ο νάρθηκας, ο οποίος χρησίμευε ως γυναικονίτης, αλλά και για την τέλεση ακολουθιών και μυστηρίων, ή και λιτανειών, ενώ περιορισμένοι χώροι αυτού (του νάρθηκα) εξυπηρετούν βοηθητικές λειτουργίες του Ναού, όπως γραφεία ιερέων, σκευοφυλάκια, αποθήκες, ενώ

μεγάλη κατηγορία προσκτισμάτων αποτελούν τα κωδωνοστάσια. (σε ΑΙΜΟΣ, Εταιρεία Μελέτης της Μεσαιωνικής Αρχιτεκτονικής των Βαλκανίων και της Προστασίας της. Κύκλος Σεμιναρίων: Μεσαιωνική Αρχιτεκτονική και Λειτουργία. Σεμινάριο 2<sup>ο</sup>. Προσκτίσματα των Παλαιοχριστιανικών, Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Ναών, UNIVERSITY STUDIO PRESS, Θεσσαλονίκη, 2008).

Στον μεταγενέστερο της εκδοθείσας οικοδομικής άδειας, αλλά προγενέστερο του ν. 4122/2013, Κανονισμό της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδος 211/2010 (Α'135) απαντάται ο όρος «πρόσκτισμα», όρος, ο οποίος λόγω της ευθείας παραπομπής στην οποία προβαίνει το νομοθέτημα αυτό στη διατύπωση του άρθρου 47 παρ. 2 ν. 590/1977, δεν μπορεί παρά να θεωρηθεί ότι εννοιολογικά ταυτίζεται με την έννοια του *κτίσματος* των ανωτέρω εκκλησιαστικών κτηρίων. Επιπλέον, στο εν λόγω νομοθέτημα δίδεται και ο ορισμός της έννοιας του «*προσκτίσματος*», σύμφωνα με τον οποίο «*προσκτίσματα*» θεωρούνται τα «*εντός του ιδίου ή ομόρου ακινήτου οικοδομήματα, τα οποία εξυπηρετούν α) την κυρίαν χρήσιν του Ι. Ναού (ως λ.χ. αποθήκαι, χώροι υγιεινής, χώροι ηλεκτρομηχανολογικών εγκαταστάσεων, στεγασμένοι χώροι σταθμεύσεως, γραφεία, κωδωνοστάσια), ή β) τους σκοπούς του νομικού προσώπου της Ενορίας, ήτοι Κέντρα Ενοριακής Διακονίας (λ.χ. πρεσβυτέριον, χώροι κατηχήσεως, μαγειρείων και εστιάσεως, αθλήσεως, κατασκηνώσεων, εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων, βιβλιοθήκη)*». Σημειώνεται ότι και στα μεταγενέστερα του ν. 4122/2013 νομοθετήματα, ήτοι τον Κανονισμό 247/2013 (Α'258), της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδος, και την παρ. 2<sup>α</sup> του άρθρου 2 ν. 4030/2011, όπως η παράγραφος αυτή προστέθηκε με το άρθρο 53 ν. 4178/2013, απαντάται παρόμοια έννοια του «*προσκτίσματος*», αφού κατά τα ανωτέρω νομοθετήματα, ως «*πρόσκτισμα*» «*νοείται παν οικοδόμημα, το οποίο αποτελεί ενιαίον μετά του Ι. Ναού αρχιτεκτονικόν σύνολον και η χρήσις του εξυπηρετεί τον Ιερόν Ναόν (ως λ.χ. αποθήκαι, χώροι υγιεινής, χώροι Η/Μ εγκαταστάσεων, στεγασμένοι χώροι σταθμεύσεως, γραφεία, κωδωνοστάσια, πρεσβυτέριον, χώροι κατηχήσεως, μαγειρείων και εστιάσεως, αθλήσεως, εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων, πνευματικό κέντρο, βιβλιοθήκη)...*».

**19.** Από τη διατύπωση των προαναφερομένων νομοθετημάτων, σε συνδυασμό με τη νομολογία του ΣτΕ (ΣτΕ 1327/2021,) προκύπτει ότι προκειμένου να χαρακτηριστεί ορισμένο κτίσμα ως «πρόσκτισμα» Ιερού Ναού δεν τάσσεται ως προϋπόθεση η άμεση εξυπηρέτηση του οικοδομήματος του Ναού ή η επαφή ή η άμεση γεινίαση του κτίσματος με τον Ναό, αλλά απαιτείται: α) το κτίσμα να αποτελεί ενιαίο αρχιτεκτονικό σύνολο με τον Ιερό Ναό και β) να εξυπηρετεί το έργο του. Συνεπώς, τόσο από τις σχετικές μελέτες όσο και από τα νομοθετικά κείμενα συνάγεται ο επικουρικός ρόλος του «προσκτίσματος» σε σχέση με το κύριο έργο που επιτελεί ο Ναός. Ως έργο δε, του Ναού νοείται τόσο αυτό το οποίο συνδέεται με την επιτέλεση της θείας λατρείας και την εξυπηρέτηση των χριστιανικών αναγκών του θρησκευτικού πληρώματος, όσο και αυτό το οποίο τείνει στη θεραπεία των φιλανθρωπικών σκοπών του Ναού, ο οποίος μαζί με το νομικό πρόσωπο της Ενορίας, αποτελεί, κατά τα προαναφερόμενα, τη βασική μονάδα οργάνωσης του εκκλησιαστικού βίου, υπό τη σκέπη του οποίου αφενός ασκείται η θρησκευτική ελευθερία, μία από τις εκδηλώσεις της οποίας αποτελεί και η επιτέλεση της θείας λατρείας, αφετέρου επιτελείται η τέλεση του φιλανθρωπικού έργου της Εκκλησίας (βλ. ΣτΕ 1327/2021, όπου σύμφωνα με το πραγματικό που τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου, το κτήριο το οποίο κρίθηκε ότι αποτελεί «πρόσκτισμα» του Ναού επρόκειτο περί κτηρίου κοινωνικού χαρακτήρα – κτήριο συσσιτίων για τους απόρους – το οποίο είχε ενταχθεί λειτουργικά σε ενιαίο οικοδομικό σύμπλεγμα με προϋφιστάμενα λοιπά κτίσματα, ξενώνα, εκκλησιαστικό ραδιοφωνικό σταθμό κλπ, προς εξυπηρέτηση του φιλανθρωπικού έργου του Ι. Ναού).

Συνεπώς, ο χαρακτηρισμός κτίσματος ως «προσκτίσματος» Μητροπολιτικού Μεγάρου, Ιεράς Μονής ή ειδικώς εν προκειμένω, Ιερού Ναού, αποτελεί ζήτημα πραγματικό, με την έννοια της διαπίστωσης, κάθε φορά, εάν το κτίσμα συγκεντρώνει τις ανωτέρω προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό του ως «προσκτίσματος».

**20.** Κατόπιν των ανωτέρω επί του εξεταζόμενου ερωτήματος σχηματίστηκαν δυο γνώμες.

**21.** Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, η οποία σχηματίστηκε από τους Δημήτριο Μακαρονίδη, Ευαγγελία Σκαλτσά, Αθηνά Αλεφάντη, Βασίλειο

Κορκίζογλου και Μαρία Σπάσου, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους, με την οποία συντάχθηκε και η εισηγήτρια, σύμφωνα με το, αναφερόμενο στο Ιστορικό, έγγραφο της Ιεράς Μητρόπολης Παροναξίας, το Παρεκκλήσιο του Αγίου Παντελεήμονος αποτελεί Ιδρυματικό/Προσκυνηματικό Ιερό Ναό, ο οποίος προορίζεται για την εξυπηρέτηση των θρησκευτικών αναγκών των τροφίμων και του προσωπικού του Εκκλησιαστικού Ιδρύματος «Εκκλησιαστικό Γηροκομείο Νάξου», όταν αυτό λειτουργήσει. Συνεπώς, η αρμοδιότητα έκδοσης άδειας ανέγερσης του Παρεκκλησίου αυτού ανήκε στον ΟΔΕΠ, έτσι ώστε η Ναοδομία της Εκκλησίας της Ελλάδας, μετά την κατάργησή του, υπεισήλθε στην άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, σύμφωνα με τη μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη του άρθρου 25 ν. 4122/2013. Η αρμοδιότητα ανέγερσης του Εκκλησιαστικού Γηροκομείου, αντιθέτως, ουδέποτε ανήκε στον Ο.Δ.Ε.Π, κατά συνέπεια ουδέποτε περιήλθε στη Ναοδομία της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας η αρμοδιότητα αυτή. Από τη ρητή διατύπωση της παρ. 2 του άρθρου 47 του ν. 590/1977 δεν μπορεί να συναχθεί το αντίθετο, παρά μόνον υπό την (λανθασμένη) παραδοχή ότι το Εκκλησιαστικό Γηροκομείο αποτελεί κτίσμα, ήτοι «πρόσκτημα» του Παρεκκλησίου του Αγίου Παντελεήμονος.

Ειδικότερα, οι κτηριακές εγκαταστάσεις του Γηροκομείου δεν αποτελούν «πρόσκτημα» του Ιερού Ναού, εν προκειμένω του Παρεκκλησίου του Αγίου Παντελεήμονος, περίπτωση κατά την οποία και μόνον θα θεμελιωνόταν η σχετική αρμοδιότητα του ΟΔΕΠ, και, ακολούθως, της Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας, σύμφωνα με την παραπάνω μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη. Τούτο διότι ελλείπει η προϋπόθεση του επικουρικού ρόλου που πρέπει να έχει το «πρόσκτημα» σε σχέση με το έργο του Ναού (είτε λατρευτικού, είτε φιλανθρωπικού, κατά τα παραπάνω), καθόσον, εν προκειμένω, το κυρίως (φιλανθρωπικό) έργο (φιλοξενία των γερόντων που έχουν προς τούτο ανάγκη) επιτελείται από το Εκκλησιαστικό Γηροκομείο, στην εξυπηρέτηση του οποίου, αναφορικά με τις λατρευτικές ανάγκες των τροφίμων και του προσωπικού του, έχει τεθεί το Παρεκκλήσιο του Αγίου Παντελεήμονος (Ιερός Προσκυνηματικός Ναός), και όχι το αντίθετο. Συνεπώς, όσον αφορά στο κτηριακό συγκρότημα του Γηροκομείου, δεν καταλείπεται πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 25 ν. 4122/2013,



δεδομένου ότι σκοπός του νομοθέτη δεν ήταν να αποδώσει με αυτήν στη Ναοδομία της Ι.Σ της Εκκλησίας της Ελλάδας αρμοδιότητες ευρύτερες από αυτές που είχαν αποδοθεί στον Ο.Δ.Ε.Π με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 47 ν. 590/1977 (σκ. 17).

**22.** Μειοψήφησαν η Προεδρεύουσα του Τμήματος Αφροδίτη Κουτούκη, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ και οι Κωνσταντίνα Χριστοπούλου και Μαρία – Λουΐζα Μπακαλάκου, Νομικές Σύμβουλοι του Κράτους, οι οποίες υποστήριξαν ότι η Διεύθυνση Ναοδομίας, ως διάδοχος του ΟΔΕΠ, ήταν αρμόδια για την έκδοση της ενιαίας οικοδομικής άδειας. Τούτο διότι κατά την αδιάσπικτη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 47 παρ. 2 του ν. 590/1977, ο ΟΔΕΠ χορηγούσε τις άδειες δόμησης στους Ιερούς Ναούς «μετά των κτισμάτων αυτών», χωρίς καμία περαιτέρω διάκριση περί του εάν πρόκειται για κτίσματα - εκκλησιαστικά ιδρύματα (φιλανθρωπικά, εκπαιδευτικά κλπ) ναών προσκυνηματικού/ιδρυματικού χαρακτήρα ή κτίσματα προορισμένα στην εξυπηρέτηση του (Ενοριακού) Ιερού Ναού. Εξάλλου, και ο εκδοθείς Κανονισμός 8/1980, υπό το νομοθετικό καθεστώς του οποίου εκδόθηκε η επίδικη άδεια δόμησης του 1998, επίσης δεν εισάγει καμία διάκριση, παραπέμποντας, μάλιστα, με τη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 5α αυτού για την ανέγερση ναών φιλανθρωπικών κλπ εκκλησιαστικών ιδρυμάτων, όπως στην περίπτωση του ερωτήματος, στη διαδικασία που τηρείται για την ανέγερση των Ενοριακών Ναών (ήτοι σε ενιαία άδεια δόμησης του ΟΔΕΠ). Άλλωστε, η έννοια του «προσκτίσματος», όπως ερμηνεύτηκε από τη νομολογία, εισήχθη το πρώτον με το ν. 4030/2011 και τους μεταγενέστερους Κανονισμούς, ήτοι σε χρόνο μεταγενέστερο του κρίσιμου χρόνου έκδοσης της οικοδομικής άδειας του 1998.

**23.** Σύμφωνα με την ανωτέρω πλειοψηφήσασα γνώμη, η Διεύθυνση Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας δεν ήταν αρμόδια για την έκδοση της υπ' αριθμ. 2551/3.6.1998 ενιαίας οικοδομικής άδειας «ανεγέρσεως Εκκλησιαστικού Γηροκομείου μετά παρεκκλησίου Αγίου Παντελεήμονος στη Νάξο», κατά το μέρος της που αυτή αφορά στις κτηριακές εγκαταστάσεις του Γηροκομείου, ούτε κατ'εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 25 ν.4122/2013, αλλά η αρμοδιότητά της περιορίζεται στην έκδοση της άδειας για την ανέγερση του Παρεκκλησίου του Αγίου Παντελεήμονος. Αρμόδια για

την έκδοση οικοδομικής άδειας για την ανέγερση του Εκκλησιαστικού Γηροκομείου ήταν, σύμφωνα με το άρθρο 22 του ΓΟΚ (ν. 1577/1985), ο οποίος ίσχυε κατά τον χρόνο έκδοσής της άδειας του ερωτήματος, η κατά τόπο αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία (ΥΔΟΜ Νάξου).

**24.** Η ανωτέρω οικοδομική άδεια, η οποία εκδόθηκε από αναρμόδιο όργανο δεν είναι ανυπόσταση, περίπτωση, η οποία θα συνέτρεχε μόνο εάν αυτή είχε εκδοθεί από όργανο που δεν είχε νόμιμη υπόσταση (νόσφιση εξουσίας), ή από όργανο που ανήκε σε άλλη εξουσία (υπέρβαση καθηκόντων) ή κατά παράβαση της κατά κλάδον αρμοδιότητας (περίπτωση κατά την οποία το ελάττωμα της πράξης που εκδόθηκε κατά παράβαση της κατά κλάδον αρμοδιότητας είναι προφανές κατά την κοινή αντίληψη) (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ, Σάκκουλα).

Συνεπώς, η 2551/1998 οικοδομική άδεια, η οποία αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, ως εκδοθείσα από την Εκκλησία της Ελλάδος κατ'εφαρμογή των κανόνων του πολιτειακού και όχι του κανονικού δικαίου, (ΣτΕ 944/2020), καλύπτεται από το τεκμήριο νομιμότητας (κύριο χαρακτηριστικό των διοικητικών πράξεων) και παράγει όλα τα αποτελέσματά της, με το δεδομένο ότι αυτή δεν έχει ανακληθεί ή ακυρωθεί δικαστικά (σύμφωνα με το αναφερόμενο στο Ιστορικό έγγραφο της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδος 133/59/20.7.2022).

**25.** Αναφορικά με το ενδεχόμενο ανάκλησης της οικοδομικής άδειας, επισημαίνεται ότι η διοίκηση έχει, κατά πάγια νομολογία, διακριτική ευχέρεια και όχι υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες ή πλημμελείς ευμενείς διοικητικές πράξεις, εκτός αν προκύπτει σχετική υποχρέωση ανάκλησης από ρητή διάταξη νόμου (ΣτΕ 3824/2008, ΝΣΚ 122/2012), ή εάν σαφώς προκύπτει από τον σκοπό και το περιεχόμενο των σχετικών διατάξεων του νόμου (πρβλ. ΣτΕ 952/1988).

**26.** Παρά ταύτα, μετά την πάροδο του κατά περίπτωση εύλογου χρόνου, (χρόνος μικρότερος της πενταετίας από την έκδοση της πράξης θεωρείται πάντοτε εύλογος), δεν επιτρέπεται εν γένει η ανάκληση των παράνομων ευμενών πράξεων (:ενδεικτικά ΣτΕ 351/2020, 90/2017), εκτός εάν α) το διοικητικό όργανο παρασύρθηκε στην έκδοση της πράξης από απατηλή ενέργεια του διοικούμενου που ωφελείται από την πράξη ή β) υπάρχουν λόγοι

δημόσιου συμφέροντος ή η πράξη προσκρούει στη δημόσια τάξη ή γ) η ανάκληση γίνεται για λόγους συμμόρφωσης προς το περιεχόμενο απόφασης του ΣτΕ ή διοικητικού δικαστηρίου (Ολομ. ΣτΕ 2403/1997, ΣτΕ 1837/2017, 2725/2019, 2708/2019, 65/2020, ΟΛΝΣΚ 248/2016, ΝΣΚ 163/2015).

**27.** Κατ'ακολουθία όσων προεκτέθηκαν, και με το δεδομένο ότι από την έκδοση της οικοδομικής άδειας έχει παρέλθει χρόνος πολύ μεγαλύτερος του ευλόγου, (25 χρόνια), το αρμόδιο εν προκειμένω όργανο (ΥΔΟΜ Δήμου Νάξου και Μ.Κ.), πρέπει, προκειμένου να προβεί τυχόν στην ανάκληση αυτής, να εκδώσει αιτιολογημένη πράξη στην οποία θα προσδιορίζεται σαφώς η αποδιδόμενη σε αυτήν νομική πλημμέλεια, αλλά και θα εξηγείται επαρκώς η συνδρομή των υπό α), β) και γ) ανωτέρω περιπτώσεων, (βλ και ΝΣΚ 226/2018).

#### **Απάντηση :**

Κατόπιν των ανωτέρω, στο ερώτημα που υποβλήθηκε το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδοτεί κατά πλειοψηφία ως εξής:

**28.** Η Διεύθυνση Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδας δεν ήταν αρμόδια για την έκδοση της υπ'αριθμ. 2551/3.6.1998 ενιαίας οικοδομικής άδειας «ανεγέρσεως Εκκλησιαστικού Γηροκομείου μετά παρεκκλησίου Αγίου Παντελεήμονος στη Νάξο», αλλά σε αυτήν ανήκε η αρμοδιότητα της έκδοσης άδειας μόνο για την ανέγερση του Παρεκκλησίου του Αγίου Παντελεήμονος.

**29.** Ενόψει όμως της παρόδου είκοσι πέντε χρόνων από την έκδοση της 2551/3.6.1998 οικοδομικής άδειας (ήτοι χρόνου πολύ μεγαλύτερου του ευλόγου), η ανάκληση αυτής είναι δυνατή, με αιτιολογημένη πράξη της διοίκησης, μόνο κατ'επίκληση απατηλής ενέργειας εξαιτίας της οποίας παρασύρθηκε η Δ/ση Ναοδομίας της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας και εξέδωσε την οικοδομική άδεια, ή λόγων δημόσιου συμφέροντος ή αντίθεσης στη δημόσια τάξη ή υποχρέωσης συμμόρφωσης με ακυρωτική απόφαση του

ΣΤΕ ή άλλου διοικητικού Δικαστηρίου.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 29.3.2023**

**Η Προεδρεύουσα  
Αφροδίτη Κουτούκη  
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ**

**Η Εισηγήτρια  
Χριστίνα Π. Γιωτοπούλου  
Πάρεδρος ΝΣΚ**