



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ : 466/2007
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Τμήμα Β'

Συνεδρίαση της 11ης Δεκεμβρίου 2007

ΣΥΝΘΕΣΗ :

Προεδρεύων : Αλέξανδρος Τζεφεράκος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.,
κωλυομένου του Προέδρου.

Μέλη : Νικόλαος Κατσιμπας, Σπυρίδων Δελλαπόρτας, Ανδρέας
Φυτράκης, Πέτρος Τριανταφυλλίδης, Ηλίας Ψώνης, Χρυσάφουλα Αυγερινού,
Βασιλική Δούσκα, , Νομικοί Σύμβουλοι.

Εισηγήτρια : Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος : Δ.Υ.5239/Β0010/26-07-2007 της Διευθύνσεως
Δημόσιας Περιουσίας - Τμήμα Β' της Γενικής Διευθύνσεως Δημόσιας
Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων.

Περίληψη ερωτήματος : Εάν η ρύθμιση της διατάξεως του τρίτου εδαφίου
της παρ. 3 του άρθρου 13 του Ν. 2971/2001, κατά την οποία εάν στον ίδιο
αιγιαλό υπάρχουν περισσότερες της μιας παραχωρήσεις για την εκμίσθωση
ομπρελών και καθισμάτων πρέπει μεταξύ των διάφορων χώρων του αιγιαλού
που έχουν παραχωρηθεί να υφίσταται ενδιάμεση απόσταση ελεύθερης ζώνης
τουλάχιστον εκατό (100) μέτρων μήκους, τυχάνει εφαρμογής στην
περίπτωση παραχωρήσεως του ως άνω δικαιώματος στους Ο.Τ.Α. και στις
αμιγείς δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις.



Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο τους Κράτους (Β' Τμήμα) γνωμοδότησε ομοφώνως ως εξής :

I. Με τον Ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (Α'285/19.12.2001), όπως ισχύει μετά την αντικατάσταση του πρώτου εδαφίου της παρ.2 του άρθρου 13 αυτού με την παρ.2 του άρθρου 10 του Ν.3207/2003 (Α'302/24.12.2003), ορίζονται τα εξής:

« Άρθρο 13. Παραχώρηση απλής χρήσης αιγιαλού, παραλίας.

1. Απλή χρήση του αιγιαλού και της παραλίας είναι κάθε χρήση, εφόσον από αυτή δεν παραβιάζεται ο προορισμός τους ως κοινόχρηστων πραγμάτων και δεν επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία τους και τα βιοτικά στοιχεία τους.

2. Η παραχώρηση της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας γίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών έναντι ανταλλάγματος, κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημόσιων κτημάτων. Σε ό,τι αφορά αιγιαλό και παραλία που περιβάλλει ή εντός του οποίου βρίσκονται αρχαιολογικοί χώροι, μνημεία και ιστορικοί τόποι, απαραίτητη προϋπόθεση για την παραχώρηση της απλής χρήσης του αποτελεί η σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Πολιτισμού. Σε Ο.Τ.Α., φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων, οργανισμούς κοινής ωφέλειας και Ν.Π.Δ.Δ. η παραχώρηση δύναται να γίνει και απευθείας με ή χωρίς αντάλλαγμα. Σε ιδιωτικό φορέα διαχείρισης η παραχώρηση γίνεται πάντοτε με αντάλλαγμα.

3. Είναι δυνατή η παραχώρηση, με τη διαδικασία και τους όρους του πρώτου εδαφίου της προηγούμενης παραγράφου, της απλής χρήσης αιγιαλού για την άσκηση δραστηριοτήτων, που εξυπηρετούν τους λουόμενους ή την αναψυχή του κοινού (όπως εκμίσθωση θαλάσσιων μέσων αναψυχής, καθισμάτων, ομπρελών, λειτουργία τροχηλάτου αναψυκτηρίου κ.λπ.). Αν παραχωρηθεί η χρήση αιγιαλού για την εκμίσθωση καθισμάτων και ομπρελών, η έκταση αιγιαλού κάθε παραχώρησης δεν δύναται να υπερβαίνει τα πεντακόσια (500) τετραγωνικά μέτρα. Εάν στον ίδιο αιγιαλό υπάρχουν περισσότερες παραχωρήσεις για την εκμίσθωση ομπρελών και καθισμάτων, πρέπει μεταξύ των διάφορων χώρων του αιγιαλού που έχουν παραχωρηθεί να

επιβάλλεται ενδιάμεση απόσταση ελεύθερης ζώνης τουλάχιστον εκατό (100) μέτρων μήκους. Οι διατάξεις του προηγούμενου εδαφίου δεν εφαρμόζονται εάν πρόκειται να παραχωρηθεί αιγιαλός για να εκμισθωθούν καθίσματα και ομπρέλες από εκείνους που έχουν γειτονικά καταστήματα και μόνο για το χώρο εμπρός από τα καταστήματά τους.

4.

5. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών επιτρέπεται η απευθείας παραχώρηση με ή χωρίς αντάλλαγμα της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας σε δήμους και κοινότητες για την άσκηση των δραστηριοτήτων της παραγράφου 2. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

Άρθρο 15. Γενικές ρυθμίσεις για τις παραχωρήσεις

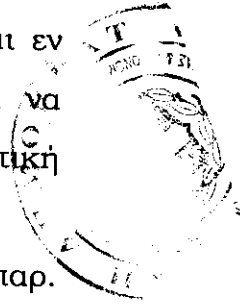
5. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 6 του άρθρου 14 και άλλων ειδικών διατάξεων ο παραχωρησιούχος δεν επιτρέπεται να μεταβιβάσει ολικά ή μερικά το δικαίωμά του σε άλλον ή να συνάψει οποιαδήποτε σχέση γι' αυτό, με ή χωρίς αντάλλαγμα, που να αφορά την έκταση, που παραχωρήθηκε ή τις εγκαταστάσεις και γενικά τα έργα πάνω σε αυτή, χωρίς έγκριση του Υπουργού Οικονομικών, σε περίπτωση δε που ο παραχωρησιούχος είναι Ο.Τ.Α. και του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η απαγόρευση αυτή δεν καταλαμβάνει τη μεταβίβαση δικαιώματος Ο.Τ.Α. σε αμιγή επιχείρηση του ιδίου Ο.Τ.Α.....».

Περαιτέρω κατ' επίκληση μεταξύ άλλων και των ανωτέρω άρθρων 13 και 15 του Ν. 2971/2001 εκδόθηκε η με αριθμ. 1047427/4612/ Β0010/3-6-2002 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών - Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών (η ισχύς της οποίας παρατάθηκε με την με αριθμ. 1022334/1588/Β0010/2-3-2007 κοινή απόφαση των ιδίων υπουργών για χρονικό διάστημα δύο (2) ετών από την υπογραφή της τελευταίας), με την οποία παραχωρήθηκε απευθείας και με αντάλλαγμα στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού το δικαίωμα της απλής χρήσεως των αιγιαλών και παραλίων που βρίσκονται στα όρια της διοικητικής τους

περιφέρειας για το χρονικό διάστημα από 1-6-2002 έως 31-5-2005 και εν συνεχεία έως 2-3-2009 και ορίσθηκε ότι το δικαίωμα αυτό μπορεί να μεταβιβασθεί από κάθε Ο.Τ.Α. σε δική του αμιγή δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση για το ίδιο χρονικό διάστημα (άρθρο 1).

II. Από τη γραμματική και τελεολογική ερμηνεία της διατάξεως της παρ. 3 του άρθρου 13 του Ν. 2971/2001, θεωρούμενης σε συνδυασμό προς τις λοιπές διατάξεις του ίδιου νόμου και ιδιαίτερα προς αυτές της παρ. 1 του άρθρου 13 και του άρθρου 15, που επιγράφεται υπό τον τίτλο «Γενικές ρυθμίσεις για τις παραχωρήσεις» και υπό το πρίσμα πάντοτε των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος και των άρθρων 967 και 970 του Α.Κ. προκύπτουν τα εξής:

ι. Ο αιγιαλός, δηλαδή η κερσαία ζώνη, η οποία βρέχεται από τη μέγιστη αλλά συνήθη ανάβαση των κυμάτων της θάλασσας, αποτελεί, κατά ρητή επιταγή του νόμου, κοινόχρηστο πράγμα, που ανήκει στο Δημόσιο και τελεί υπό την προστασία και τη διαχείριση του (ΑΠ 590/1981 ΝοΒ 30,22, 546/1978 ΝοΒ 27.389, ΣτΕ 2122/1999,2896/1980). Υπό το ισχύον δίκαιο ουδέποτε κωρεί εκποίηση ή κατ' άλλον τρόπο απόκτηση της κυριότητας επί του αιγιαλού. Μόνο παραχώρηση της χρήσεως του αιγιαλού δύναται να λάβει χώρα υπό τους περιορισμούς των συνδυαζόμενων άρθρων 970 του ΑΚ, 13 και 15 του Ν. 2971/2001, κατά τις οποίες επιτρέπεται η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα, χωρίς να μεταβάλλεται ο χαρακτήρας τους ως κοινοχρήστων, στο πλαίσιο διαχειρίσεως πράγματος περιλαμβανόμενου στη δημόσια κτήση, έχοντας ως προορισμό την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού (ΣτΕ 4314/2005, 1436,1523/2002, επίσης 2199, 3741/2004) και προστατευτέου ως αποτελούντος ευαίσθητο οικοσύστημα (ΣτΕ 978/2005,3476/ 2001,2539/2000 κ.ά.). Εκ τούτου έπεται ότι η παραχώρηση αυτή αποκλείεται όταν διενεργείται κατά τρόπο που αναιρεί εν όλω ή εν μέρει την κοινή χρήση του πράγματος ή συντελείται υπό όρους που δεν εξασφαλίζουν την υπό του κοινού ακώλυτη χρήση του (ΣτΕ 4807/1984,2188/1982,2799/1972) ή όταν δι αυτής επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία και τα βιολογικά στοιχεία του.



Ειδικότερα για τον αιγιαλό η παραχώρηση ιδιαιτέρων δικαιωμάτων γίνεται κατά κανόνα με προσωποπαγείς πράξεις της αρμόδιας αρχής κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας (ΣτΕ 2122/ 1999, 1708/1995, ΑΠ 1331/1980 ΝοΒ 29,668), υπό τον περιορισμό να μη βλάπτεται το φυσικό περιβάλλον, να μην περιορίζεται η έκταση της θαλάσσιας λωρίδας, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τους λουόμενους και να μην παρεμποδίζεται η από το ευρύ κοινό απόλαυση της θάλασσας, που αποτελεί αγαθό κοινό σε όλους.

ii. Το άρθρο 13 του Ν. 2971/2001 προβλέπει, κατ' αρχήν γενικώς, τη δυνατότητα παραχώρησης της απλής χρήσεως αιγιαλού προς φυσικά και νομικά πρόσωπα, η οποία γίνεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, προς μεν του ιδιώτες πάντοτε έναντι ανταλλάγματος και με τη διαδικασία που αναφέρεται στις διατάξεις για την εκμίσθωση δημοσίων κτημάτων δηλ. με δημοπρασία, προς δε τους Ο.Τ.Α. και τα λοιπά αναφερόμενα νομικά πρόσωπα και απ' ευθείας με ή χωρίς αντάλλαγμα (παρ.2). Περαιτέρω δε (στην παρ. 3) προβλέπει τη δυνατότητα της παραχώρησης στα ίδια ως άνω πρόσωπα και με την ίδια διαδικασία της απλής χρήσεως αιγιαλού για την άσκηση δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουόμενους ή την αναψυχή κοινού και υπό τους αναφερόμενους στη ίδια παράγραφο περιορισμούς αφενός ως προς το εύρος της παραχωρούμενης εκτάσεως του αιγιαλού για την εκμίσθωση καθισμάτων και ομπρελών και αφετέρου ως προς την απόσταση της ελεύθερης ζώνης μεταξύ των τμημάτων του ίδιου αιγιαλού στην περίπτωση που υπάρχουν σ' αυτόν περισσότερες της μιας παραχωρήσεις για τον ίδιο ως άνω σκοπό ενώ περαιτέρω κατ' εξαίρεση προβλέπει ότι δεν απαιτείται να υπάρχει, ελεύθερη ζώνη μεταξύ των τμημάτων του ίδιου αιγιαλού όταν η παραχώρηση της χρήσεως αυτού για εκμίσθωση καθισμάτων και ομπρελών γίνεται προς εκείνους που έχουν γειτονικά καταστήματα και μόνο για το χώρο εμπρός από τα καταστήματά τους (παρ. 3 εδάφιο τέταρτο). Το ίδιο άρθρο 13, κατ' εξαίρεση του κανόνα της διαδικασίας της δημοπρασίας, προβλέπει (στην παρ. 5) τη δυνατότητα της απ' ευθείας παραχώρησης της απλής χρήσεως αιγιαλού και της παραλίας σε δήμους και κοινότητες για την άσκηση των δραστηριοτήτων της παραγράφου 2, ορίζοντας

συγχρόνως ότι προς τούτο απαιτείται η έκδοση κοινής αποφάσεως των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με την οποία θα καθορίζονται και οι όροι, οι προϋποθέσεις, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια (Σημειωτέον ότι με την ως άνω διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 13 η παραπομπή γίνεται από παραδρομή στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου, δεδομένου ότι με την εν λόγω παράγραφο ρυθμίζεται η διαδικασία για την παραχώρηση της απλής χρήσεως του αιγιαλού ενώ οι επιτρεπόμενες στον παραχωρούμενο χώρο του αιγιαλού δραστηριότητες ορίζονται από την παρ. 3 του ίδιου άρθρου).

Τέλος το άρθρο 15 του ίδιου ως άνω Ν. 2971/2001 προβλέπει (στην παρ. 5) και με την οριζόμενη σ' αυτή επιφύλαξη της παραγράφου 6 του άρθρου 14 και άλλων ειδικών διατάξεων, ότι ο παραχωρησιούχος απαγορεύεται να μεταβιβάσει ολικά ή μερικά το δικαίωμά του σε άλλον ή να συνάψει οποιαδήποτε σχέση γι' αυτό, με ή χωρίς αντάλλαγμα, που να αφορά την έκταση, που παραχωρήθηκε ή τις εγκαταστάσεις και γενικά τα έργα πάνω σε αυτή, χωρίς την έγκριση του Υπουργού Οικονομικών, σε περίπτωση δε που ο παραχωρησιούχος είναι Ο.Τ.Α. και του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, χωρίς ωστόσο η απαγόρευση αυτή να καταλαμβάνει τη μεταβίβαση δικαιώματος Ο.Τ.Α. σε αμιγή επιχείρηση του ίδιου Ο.Τ.Α.

iii. Η κατά τις ως άνω διατάξεις παραχώρηση του δικαιώματος της απλής χρήσεως του αιγιαλού προς τους δήμους και τις κοινότητες και τις αμιγείς δημοτικές και κοινοτικές αυτών επιχειρήσεις, πέραν του ότι γίνεται υπό την ρητά οριζόμενη στις διατάξεις αυτές προϋπόθεση της ασκήσεως στο παραχωρούμενο τμήμα του αιγιαλού δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουόμενους ή την αναψυχή του κοινού και αναφέρονται ενδεικτικά ως τέτοιες δραστηριότητες η εκμίσθωση θαλάσσιων μέσων αναψυχής, καθισμάτων, ομπρελών, λειτουργία τροχήλατου αναψυκτηρίου κ.λπ., τελεί πάντοτε υπό τους περιορισμούς των ρητών δεσμευτικών ρυθμίσεων του ίδιου νόμου, ήτοι και υπό τον θεσπιζόμενο υπό του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 3 του άρθρου 13 περιορισμό, ο οποίος ετέθη, προς το σκοπό της αποφυγής του

αδιαχώρητου και της καταστρατηγήσεως του κοινόχρηστου χαρακτήρα του αιγιαλού (πρβλ. εισηγ. έκθ. στο σχέδιο νόμου «Αιγιαλός παραλία και άλλες διατάξεις» στο άρθρο 13), προκειμένου δηλ. δια της ασκήσεως του εκ της παραχωρήσεως ταύτης προκύπτοντος δικαιώματος να μη καθίσταται ανέφικτος, η εκπλήρωση υπό του αιγιαλού του κατά νόμο προορισμού του, ο οποίος κείται πέραν παντός ιδιωτικού ατομικού δικαιώματος ή ιδιωτικού ατομικού συμφέροντος (Γνμ/ση ΝΣΚ 489/2002). Υπό τον ως άνω περιορισμό τελεί και η ήδη διενεργηθείσα προς τους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού παραχώρηση του δικαιώματος της απλής χρήσεως των αιγιαλών, που βρίσκονται στα όρια της διοικητικής τους περιφέρειας, δυνάμει της 1047427/4612/ Β0010/3-6-2007 κοινής υπουργικής αποφάσεως, η οποία, υπολαμβάνουσα προδήλως ισχυρή και δεσμευτική τη ρύθμιση της παρ. 3 του άρθρου 13, κατ' επίκληση του οποίου εκδόθηκε, δεν εισάγει διαφορετική επί του θέματος ρύθμιση.

III. Κατ' ακολουθία τούτων στο υπό εξέταση ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι, υπό την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου 13 του Ν. 2971/2001, στο πεδίο εφαρμογής της θεσπιζόμενης με το τρίτο εδάφιο της ίδιας παραγράφου ρυθμίσεως εμπίπτουν και οι Ο.Τ.Α. καθώς και οι αμιγείς δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις προς τις οποίες συμφώνως προς το άρθρο 15 παρ. 5 του ιδίου νόμου ήθελε παραχωρηθεί εκ μέρους του οικείου Ο.Τ.Α. το δικαίωμα χρήσεως αιγιαλού για την εκμίσθωση καθισμάτων και ομπρελών, ήτοι ότι, μεταξύ των περισσότερων της μιας παραχωρήσεων πρέπει να υφίσταται ενδιάμεση απόσταση ελεύθερης ζώνης τουλάχιστον εκατό (100) μέτρων μήκους.

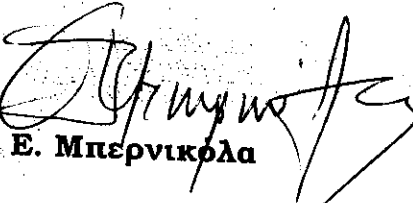
ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 19.12.2007

Ο Προεδρεύων του Τμήματος

Αλέξανδρος Τζεφεράκος
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Εισηγήτρια



Ε. Μπερνικόλα

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.