

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒ.ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησεως 187 / 2003

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

Τμήμα Α'

Συνεδρίαση της 14ης Μαΐου 2003

Σύνθεση :

Προεδρεύων: Κ. Βολτής, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι: Δημ. Λάκκας, Ηλίας Παπαδόπουλος, Θ.Ρεντζεπέρης, Ν. Κατσιμπας, Χ. Παλαιολόγου, Δ.Αναστασόπουλος, Δημ. Παπαδόπουλος, Χρ. Παπαδόπουλος.

Εισηγητής: Κων/νος Χαραλαμπίδης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αρ. Ερωτήματος : 608 / 11.2.2003 της Δ/σης Νομοθετικού Έργου του Υπουργείου Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.

Περίληψη Ερωτήματος: Εάν είναι δυνατή ή όχι η παραχώρηση της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας περιοχών που τελούν υπό καθεστώς ειδικής προστασίας και διαχείρισης (μη υπαγομένων στην αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών) και από ποία εκάστοτε Αρχή.

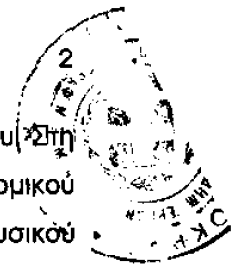
Σχετικά με το παραπάνω Ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδότησε ως ακολούθως:

I. Ενόψει της διάταξης του άρθρ. 13 του Ν. 2971/01 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» η Εφορεία Εναλίων Αρχαιοτήτων του Υπουργείου Πολιτισμού έθεσε το ερώτημα αν το Π.Δ. 161/84 εξακολουθεί να ισχύει ή έχει

καταργηθεί στο σύνολό του από τις διατάξεις του άρθρου 13 του άνω νόμου. Στη συνέχεια εκδόθηκε το υπ' αρ. 2213/02 γνωμοδοτικό έγγραφο του Νομικού Συμβούλου του ΥΠΠΟ, σύμφωνα με το οποίο οι τόποι ιδιαίτερου φυσικού κάλλους εξακολουθούν να μην υπάγονται στην αρμοδιότητα του εν λόγω Υπουργείου, εκτός από εκείνους οι οποίοι με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις επανέκαμψαν στην αρμοδιότητά του, όπως τούτο συνέβη με τον τόπο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους των δήμων Ύδρας και Μυκόνου, και, συνεπώς, η αληθής έννοια της παρ. 2 του άρθρ. 13 του Ν. 2971/2001 είναι ότι το Υπουργείο Πολιτισμού έχει αρμοδιότητα μόνο για τους τόπους ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, που επανέκαμψαν στην αρμοδιότητά του με νεότερες του έτους 1984 νομοθετικές ρυθμίσεις. Αυτονόητο δε είναι ότι, οι τόποι αυτοί (επανακάμψαντες στο ΥΠΠΟ) μπορεί ν' αφορούν και παραλία ή αιγιαλό.

Στη συνέχεια και μετά από σχετική αλληλογραφία μεταξύ υπηρεσιών του ΥΠΕΧΩΔΕ και του ΥΠΠΟ, η ερωτώσα υπηρεσία εδήλωσε ότι «συμφωνεί, κατ' αρχήν με τ' αναφερόμενα στην πιο πάνω γνωμοδότηση, ότι δηλαδή οι τόποι ιδιαίτερου φυσικού κάλλους παραμένουν στην αρμοδιότητα του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ., διατηρεί, όμως, σοβαρές επιφυλάξεις ως προς την ερμηνεία της παρ. 2 του άρθρου 13 του Ν. 2971/2001, δεδομένου ότι, τούτο συνεπάγεται αρμοδιότητα του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ., στα θέματα παραχώρησης και διαχείρισης αιγιαλού και παραλίας στους εν λόγω τόπους (οι οποίοι δεν επανέκαμψαν στην αρμοδιότητα του ΥΠΠΟ), χωρίς να εξουσιοδοτείται ρητά προς τούτο». Κατόπιν αυτών, και λόγω της σοβαρότητας του θέματος, ζητήθηκε η σχετική γνωμοδότηση.

II.α. Στο άρθρ. 13 Ν. 2971/01 ορίζεται: «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 Οικονομικών, έναντι ανταλλάγματος κατά τις διατάξεις για την εκμίσθωση δημόσιων κτημάτων, πλην του αιγιαλού και παραλίας κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων, προστατευμένων περιοχών, ευπαθών οικοσυστημάτων και ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και πολιτιστικού ενδιαφέροντος, τη διαχείριση των οποίων έχει η αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου 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.....

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. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.»

Εξάλλου σύμφωνα με το άρθρο 2 του ίδιου νόμου ο αιγιαλός και η παραλία είναι πράγματα κοινόχρηστα και ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, το οποίο τα προστατεύει και τα διαχειρίζεται. Ο κύριος προορισμός τους είναι η ελεύθερη και απόλυτη πρόσβαση προς αυτά. «Κατ' εξαίρεση ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη μπορούν να χρησιμεύσουν για κοινωφελείς περιβαλλοντικούς και πολιτιστικούς σκοπούς και για απλή χρήση της παραγράφου 1 του άρθρου 13, καθώς επίσης και για την εξυπηρέτηση υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος».

Ομοίως στο άρθρο 9 παρ. 1 περ. ι' του νόμου ορίζεται ως στοιχείο για τον καθορισμό του αιγιαλού και της παραλίας και η ύπαρξη ευπαθών οικοσυστημάτων και προστατευόμενων περιοχών. Τέλος, στο άρθρο 15 προβλέπεται, ότι οποιαδήποτε παραχώρηση υπόκειται σε μονομερή ανάκληση από το Δημόσιο για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εθνικής άμυνας, συγκοινωνιακούς δημοσίας τάξης και ασφάλειας ή δημόσιας υγείας και προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος.

β. Στο άρθρ. 1 Π.Δ. 161/84 ορίζεται: «Στο Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος υπάγονται ... και οι ακόλουθες αρμοδιότητες που μεταφέρονται από το Υπουργείο Πολιτισμού και Επιστημών:

α. Ο χαρακτηρισμός τόπων που παρουσιάζουν ιδιαίτερο φυσικό κάλλος (παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 1469/50). Ο χαρακτηρισμός αυτός γίνεται με απόφαση του Υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, μετά από γνώμη της Επιτροπής Ενασκήσεως Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (Ε.Ε.Α.Ε.) της οικείας Περιφερειακής Δ/σεως Οικισμού του Υπουργείου.

β. Η έγκριση για ανέγερση οικοδομημάτων σε τόπους που χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους (εξαιρουμένων των ιστορικών και αρχαιολογικών), (παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν. 1469/50).

γ. Η προστασία των τόπων που χαρακτηρίζονται ή έχουν ήδη χαρακτηριστεί από το Υπουργείο Πολιτισμού και Επιστημών ως ιστορικοί, καθώς και η έγκριση για εκτέλεση οποιουδήποτε έργου σ' αυτούς τους τόπους (άρθρο 5 του Ν. 1469/50). Οι όροι και περιορισμοί δόμησης στους ιστορικούς τόπους ορίζονται από τον Υπουργό Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, μετά από προηγούμενη γνωμοδότηση του Υπουργείου Πολιτισμού και Επιστημών, που διατυπώνεται μέσα σε προθεσμία δύο μηνών από την υποβολή του σχετικού ερωτήματος. Μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής νομίμως ορίζονται οι όροι και περιορισμοί δόμησης χωρίς τη γνωμοδότηση του Υπουργείου Πολιτισμού και Επιστημών...»

γ. Με τα άρθρα 18 επ. του Ν. 1650/86 «Για την προστασία του περιβάλλοντος» προσδιορίστηκαν οι περιοχές και τα στοιχεία της φύσης και του τοπίου που μπορεί να τεθούν υπό καθεστώς ειδικής προστασίας, οι κατηγορίες, τα κριτήρια και ο τρόπος χαρακτηρισμού αυτών, οι κατά περίπτωση αναγκαίοι προστατευτικοί όροι, απαγορεύσεις και περιορισμοί καθώς και ο τρόπος και οι φορείς ανάπτυξης και διαχείρισής τους. Στο άρθρο 31 του νόμου αυτού ορίζονται τα εξής: «9. Από την έναρξη της ισχύος του νόμου αυτού, ό,τι έχει κηρυχθεί και προστατεύεται ως «εθνικός δρυμός», «αισθητικό δάσος» και ως «διατηρητέο μνημείο της φύσης» ... ή ως «τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους» σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 1469/1950, εντάσσεται με Π. Δ/γμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Γεωργίας, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και του κατά περίπτωση Υπουργού, στις κατηγορίες του άρθρου 18 παρ. 3, σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 19. Με το ίδιο ή με όμοιο Π. Δ/γμα καθορίζονται ή υιοθετούνται οι αναγκαίοι για την προστασία του γενικοί όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις καθώς και οι λοιπές ρυθμίσεις που προβλέπονται στο άρθρο 21 παρ. 2 10. Εωσότου εκδοθεί το Π. Δ/γμα της προηγούμενης παρ. 9 και οι οικείοι κανονισμοί λειτουργίας και διαχείρισης που προβλέπονται στο άρθρο 18 παρ. 5, τα αντικείμενα προστασίας της παρ. 9 εξακολουθούν να διέπονται από τις προστατευτικές διατάξεις του άρθρου 6 του Ν.Δ. 991/1971 ή του Ν. 1469/1950 κατά περίπτωση».



Στο άρθρ. 32 παρ. 1 του ίδιου νόμου ορίζεται, τέλος, ότι από της έναρξης της ισχύος του καταργείται κάθε διάταξη που αντιβαίνει στις διατάξεις του ή ανάγεται σε θέματα που ρυθμίζονται ειδικά από το νόμο αυτό....

δ. Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 2γ και δ, 10 παρ. 1 έως 6, 12 παρ. 4, 13 έως 16 και 75 (κατά το οποίο «κάθε διάταξη νόμου αντίθετη προς τις διατάξεις του παρόντος νόμου καταργείται») του **N. 3028/02** «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (ΦΕΚ Α'153) προκύπτει ότι ο Υπουργός Πολιτισμού είναι αποκλειστικά αρμόδιος για την κήρυξη, οριοθέτηση, προστασία και κάθε μορφής διαχείριση μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων όχι δε και τόπων «ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους». Ο τελευταίος όρος δεν περιέχεται στο νόμο αυτόν.

ε. Τέλος στο άρθρ. 4 **N. 1577/85** (Γ.Ο.Κ.), όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρ. 3 **N. 2831/2000** ορίζεται ότι «με Π.Δ., που εκδίδονται κατά την προβλεπόμενη αυτόθι διαδικασία, μπορεί να χαρακτηρίζονται: α) β) χώροι, τοπία ή ζώνες ιδιαίτερου κάλλους και φυσικοί σχηματισμοί που συνοδεύουν ή περιβάλλουν ακίνητα και στοιχεία αρχιτεκτονικής κληρονομιάς ως χώροι, τόποι ή ζώνες προστασίας των παραδοσιακών συνόλων, όπως και αυτοτελείς φυσικοί σχηματισμοί ανθρωπογενούς χαρακτήρα, εντός ή εκτός οικισμών, ως περιοχές που έχουν ανάγκη από ιδιαίτερη προστασία, και να θεσπίζονται ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης και να καθορίζονται χρήσεις, κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του νόμου αυτού και από κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη....»

III. Από το συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων συνάγονται, κατά την ομόφωνη επί τούτων γνώμη του Τμήματος και σε σχέση με τα ζητήματα που τίθενται από το εν αρχή ερώτημα, τα ακόλουθα:

α) Με τις διατάξεις των νόμων 1650/86, 2831/00, 3028/02 καθιερώνεται, ύστερα από σχετική πράξη χαρακτηρισμού, ειδικό και αυστηρό νομικό καθεστώς προστασίας, ανάδειξης, διαχείρισης κλπ χώρων, περιοχών, τοπίων, ζωνών και συνόλων, που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον από απόψεως φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, οι οποίοι και τελούν, κατ' αρχήν, υπό την ευθύνη και την εποπτεία των υπηρεσιών των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργείων. Για τις περιοχές αυτές απαιτείται σε κάθε περίπτωση η επιβολή γενικών περιορισμών ή ειδικών μέτρων προς αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως ή υποβαθμίσεώς τους (ΣτΕ 2881/00 κ.α.).

β) Ο αιγιαλός και η παραλία που τυχόν καταλαμβάνεται από τις ως άνω περιοχές ως αναπόσπαστο στοιχείο του εκάστοτε προστατευτέου αντικειμένου χώρου, τοπίου ή συνόλου, υπόκειται στο οικείο νομικό καθεστώς προστασίας και διαχείρισης, το οποίο, μάλιστα, κατισχύει, ως ειδικό, οιασδήποτε άλλης σχετικής ρύθμισης, κάθε δε επέμβαση επ' αυτών πρέπει να είναι συμβατή και με τον προορισμό, τη φυσιογνωμία, το χαρακτήρα κλπ του οικείου προστατευτικού καθεστώτος (βλ. ενδεικτικά: επί παραλιακών παραδοσιακών οικισμών και επεμβάσεων επί του ευπαθούς οικοσυστήματος της ακτογραμμής αυτών ΣΤΕ 3476/01, 637/98 κ.α.· ως προς τον καθορισμό και τη συναφή απαλλοτρίωση παραλίας προς δημιουργία κοινοχρήστου χώρου σε περιοχή πέριξ μνημείου Γνωμ. Ν.Σ.Κ. (Δ' Τμ.) 273/99· ως προς τις επιτρεπτές επεμβάσεις σε περιοχές προστασίας της φύσης ΣΤΕ 1318-1321/01 κ.α.).

γ) Μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 1650/86 οι διατάξεις των παραγράφων 1α και 2 του άρθρου 1 Ν. 1469/50 πρέπει να θεωρούνται σιωπηρά καταργημένες, τόποι, όμως, «ιδιαίτερου φυσικού κάλλους» που έχουν υπαχθεί στην προστασία του Υπουργού Πολιτισμού με ειδικές κανονιστικές ρυθμίσεις, όπως οι περιοχές των δήμων Ύδρας και Μυκόνου, εξακολουθούν να διέπονται από το ειδικό αυτό προστατευτικό καθεστώς (γνμδ. έγγραφο Νομ. Συμβούλου του ΥΠΠΟ 2213/02) μέχρις ότου τυχόν εκδοθούν νεότερες πράξεις, όπως οι προβλεπόμενες από τις παραγράφους 9 και 10 του προμνησθέντος άρθρου 31 Ν. 1650/86.

δ) Το Π.Δ. 161/84, που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρ. 12 Ν. 400/76 «περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων», περιέχει διατάξεις περί κατανομής αρμοδιοτήτων, οι οποίες καταργούνται μόνο στο βαθμό που οι αρμοδιότητες αυτές έχουν με διατάξεις μεταγενέστερων νόμων ανατεθεί ρητά σε άλλα διοικητικά όργανα.

Περαιτέρω κατά την άποψη της πλειοψηφίας, που απαρτίστηκε από τον Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ. Κ. Βολτή και τους Νομικούς Συμβούλους Η. Παπαδόπουλο, Θ. Ρεντζεπέρη, Χ. Παλαιολόγου και Δ. Αναστασόπουλο καθώς και τον Εισηγητή (γνώμη άνευ ψήφου) Κ. Χαραλαμπίδη, η αληθής έννοια της παρ. 2 του άρθρου 13 Ν. 2971/01, είναι ότι η παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας, όπως αυτή προσδιορίζεται κατά το περιεχόμενό της στη διάταξη της παρ. 1 του αυτού άρθρου και όπως αντιδιαστέλλεται από την κύρια χρήση τους και τη χρήση τους για κοινωφελείς περιβαλλοντικούς και πολιτιστικούς



σκοπούς καθώς επίσης και για την εξυπηρέτηση υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος, είναι αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών και δεν ασκείται αυτή επί αιγιαλού ή (και) παραλίας χώρων ή περιοχών που έχουν νόμιμα υπαχθεί σε ειδικό καθεστώς για την προστασία του φυσικού, οικιστικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος και τη διαχείρισή τους έχει άλλη αρμόδια υπηρεσία. Και ναι μεν ο νόμος αναφέρεται σε υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού, αλλά ο νομοθέτης εκφράστηκε εδώ στενότερα, αφού ενόψει του αναφερόμενου ρητά καθεστώτος ειδικής προστασίας η διαχείριση μπορεί να ανήκει και σε άλλους φορείς. Η ερμηνεία αυτή εξειδικεύεται και στο άρθρο 2 της ΚΥΑ 1047427/4612/2002 των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 5 του ερμηνευομένου άρθρου 13 και αφορά στην άσκηση του δικαιώματος παραχώρησης της απλής χρήσης από τους ΟΤΑ Α' βαθμού. Στο άρθρο αυτό της ΚΥΑ διαλαμβάνεται, ότι «εξαιρείται η παραχώρηση του δικαιώματος της απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων, προστατευομένων περιοχών, ευπαθών οικοσυστημάτων και ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και πολιτιστικού ενδιαφέροντος τη διαχείριση των οποίων έχει η αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού ή κηρυγμένων Τουριστικών Δημοσίων Κτημάτων (Τ.Δ.Κ.) ή γενικά χώρων των οποίων η διαχείριση ασκείται από άλλους, πλην του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, φορείς. Εξαιρείται ρητά η παραχώρηση του δικαιώματος της απλής χρήσης αιγιαλού και παραλίας που βρίσκεται έμπροσθεν ακινήτων που ανήκουν κατά κυριότητα ή κατά διοίκηση και διαχείριση στην εταιρεία «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Α.Ε.». Εξαιρείται επίσης η παραχώρηση του δικαιώματος της απλής χρήσης παραλιακών περιοχών στις οποίες ο κοινόχρηστος χαρακτήρας τους έχει ανασταλεί για λόγους εθνικής άμυνας και ασφάλειας και παραλιακών περιοχών για τις οποίες έχει παραχωρηθεί αποκλειστική χρήση για λόγους εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης ή προστασίας αρχαίων».

Κατά συνέπεια στις περιπτώσεις αυτές δεν νοείται παραχώρηση απλής χρήσης με την έννοια του άρθρου 13 του Ν. 2971/2001 και κατ' εφαρμογή του νόμου αυτού.

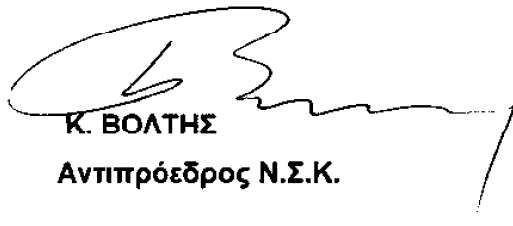
Κατά τη γνώμη των Νομικών Συμβούλων Δ. Λάκκα, Ν. Κατσιμπα, Δ. Παπαδόπουλου και Χρ. Παπαδόπουλου, η αληθής έννοια της επίμαχης διάταξης είναι ότι η παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού ή (και) παραλίας έναντι

ανταλλάγματος επιτρέπεται και σε περιοχές που τελούν υπό ειδικό νομικό καθεστώς προστασίας, μόνο που στις περιπτώσεις αυτές τη σχετική απόφαση δεν εκδίδει ο Υπουργός Οικονομικών αλλά ο Υπουργός (ή οι Υπουργοί) – και όχι μόνον ο του Πολιτισμού – στον οποίο υπάγονται οι (συν) αρμόδιες για την προστασία και διαχείριση του χώρου υπηρεσίες, θέτοντας, ενδεχομένως, επί παραχωρήσεως, και συναφείς προς την προστασία αυτή όρους και προϋποθέσεις.

Θεωρήθηκε

Αθήνα 20.5.2003

Ο ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ



Κ. ΒΟΥΛΑΣ
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

