



# Ειδικά μαθήματα εμβάθυνσης στο συνταγματικό και διοικητικό δίκαιο

Διοικητικό Δίκαιο

Πράξεις παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων

Αν. Καθηγήτρια Ευγ. Β. Πρεβεδούρου

Τμήμα Νομικής Σχολής Α.Π.Θ.



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ  
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΣΠΑ  
2007-2013  
πρόγραμμα για την ανάπτυξη  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ

# Άδειες Χρήσης

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό υπόκειται σε άδειες χρήσης Creative Commons.
- Για εκπαιδευτικό υλικό, όπως εικόνες, που υπόκειται σε άλλου τύπου άδειας χρήσης, η άδεια χρήσης αναφέρεται ρητώς.



# Χρηματοδότηση

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό έχει αναπτυχθεί στα πλαίσια του εκπαιδευτικού έργου του διδάσκοντα.
- Το έργο «Ανοικτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης» έχει χρηματοδοτήσει μόνο τη αναδιαμόρφωση του εκπαιδευτικού υλικού.
- Το έργο υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και από εθνικούς πόρους.



# Η προβληματική

- Η νομική φύση των πράξεων της Διοίκησης, με τις οποίες παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα επί κοινοχρήστων πραγμάτων, στις οποίες περιλαμβάνονται και εκείνες με τις οποίες παραχωρείται η συνολική διαχείριση και εκμετάλλευση αυτών, καθώς και των πράξεων με τις οποίες καθορίζεται χρηματικό ποσό ως αντάλλαγμα για την παραχώρηση τέτοιου δικαιώματος και, αφετέρου, το δικονομικό καθεστώς τους, δηλαδή τη φύση των διαφορών που απορρέουν από τις πράξεις αυτές.



# Η προηγούμενη νομολογιακή προσέγγιση

- ΣτΕ 3860/2002: Η προσβαλλόμενη πράξη του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρίας «ΕΤΑ ΑΕ» περί παραχωρήσεως, της επίδικης εκτάσεως στην παρεμβαίνουσα εταιρία «ΤΡΑΜ ΑΕ», εκδοθείσα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 13 παρ. 5 περ. γ του Ν. 2636/1998, το οποίο ορίζει ότι η εταιρία «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα ΑΕ» μπορεί να παραχωρεί τη χρήση των περιουσιακών της στοιχείων σε φορείς του δημόσιου τομέα, δεν είναι διοικητική, διότι αφορά την παραχώρηση κατά χρήση ακινήτου, την διαχείριση του οποίου έχει ΝΠΙΔ, σε άλλο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού επίσης δικαίου. Δεν καθιστά δε την πράξη αυτή διοικητική το γεγονός ότι το ακίνητο παραχωρείται για την εξυπηρέτηση του έργου του τροχιοδρόμου (τραμ), το οποίο είναι έργο υποστήριξης των ολυμπιακών εγκαταστάσεων, διότι η εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου μπορεί να επιτευχθεί και με μέσα του ιδιωτικού δικαίου. Επομένως, δεν προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης (άποψη πλειοψηφίας).
- ΣτΕ 1036/2004 (παραπεμπτική στην Ολομέλεια): Όπως προκύπτει από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος, δεν πρόκειται για την άσκηση δημοσίας εξουσίας εκ μέρους της εταιρίας «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Α.Ε.» με τη διατύπωση επιταγών ή απαγορεύσεων ή με την παροχή αδείας για ορισμένη ενέργεια, αλλά για άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, στα πλαίσια της συναλλακτικής της δράσης, που κατατείνει στη σύναψη σύμβασης μεταξύ ΝΠΙΔ. Δεν πρόκειται δηλαδή για πράξη διφυούς νομικού προσώπου κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτό δημοσίας εξουσίας και ως εκ τούτου δεν προκαλεί διοικητική αλλά ιδιωτική διαφορά υπαγομένη στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων, συμφώνως προς το άρθρο 94 παρ. 2 του Συντάγματος (άποψη πλειοψηφίας).



# Η νεότερη νομολογιακή προσέγγιση

- Η νεότερη νομολογιακή προσέγγιση συνοψίζεται στην θέση ότι οι πράξεις παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις.





ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

---

# Η απόφαση ΟλστΕ 891/2008

# Προσβαλλόμενη πράξη- αποσαφηνίσεις εννοιών

- Προσβαλλόμενη πράξη: πρόσκληση ενδιαφέροντος της ανώνυμης εταιρίας «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα ΑΕ» (ΕΤΑ ΑΕ) για την για την εκδήλωση ενδιαφέροντος με σκοπό την ανάπτυξη υπηρεσιών διαχείρισης (διαφήμισης-επικοινωνίας-ψυχαγωγίας-επισιτισμού) των οργανωμένων ακτών Αττικής του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού (ΕΟΤ).
- Κοινόχρηστα πράγματα: άρθρ. 967 ΑΚ και άρθρ. 1 και 5 του α.ν. 2344/1940 και άρθρ. 2 του ν. 2971/2001. Περιλαμβάνεται σε αυτά ο αιγιαλός και η παραλία. Ανήκουν στη δημόσια κτήση.
- Η διαχείριση των κοινόχρηστων πραγμάτων γίνεται κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας.
- Επί των κοινοχρήστων πραγμάτων είναι δυνατό να παραχωρούνται από τη διοίκηση ιδιαίτερα δικαιώματα προς φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εφόσον έχουν χαρακτήρα δημόσιου και όχι ιδιωτικού δικαίου και εξακολουθεί να εξυπηρετείται, ή τουλάχιστον δεν αναιρείται, η κοινή τους χρήση.





# Νομική φύση ΕΟΤ και έκδοση εκτελεστής πράξης

- Η πράξη, με την οποία, στα πλαίσια της διαχείρισης των κοινοχρήστων πραγμάτων, παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα επ' αυτών, ανήκει στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας.
- Κατ' ακολουθία, η εν λόγω κρατική αρμοδιότητα δεν είναι δυνατόν να ασκείται, υφ' οιανδήποτε νομική μορφή, από ΝΠΙΔ ή ιδιώτη.
- Εξάλλου, η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος.
- Τα αυτά ισχύουν και για τον ΕΟΤ (ΝΠΔΔ), ο οποίος, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του να διαχειρίζεται και να εκμεταλλεύεται την περιουσία του, στην οποία περιλαμβάνονται ακίνητα που έχουν χαρακτηριστεί ως δημόσια τουριστικά κτήματα, καθώς και κοινόχρηστα πράγματα, με παραχώρηση ή εκμίσθωση αυτής σε τρίτους, δεν διαχειρίζεται την ιδιωτική του περιουσία, αλλ' ενεργεί ως δημόσιο όργανο, που αποβλέπει στην οργάνωση και προαγωγή του τουρισμού στην Ελλάδα, δηλαδή σε γενικότερο δημόσιο σκοπό.



# (συνέχεια)

- Πράξεις της Διοίκησης, με τις οποίες παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα επί κοινοχρήστων πραγμάτων, στις οποίες περιλαμβάνονται και εκείνες με τις οποίες παραχωρείται η συνολική διαχείριση και εκμετάλλευση αυτών, καθώς και εκείνες, με τις οποίες καθορίζεται χρηματικό ποσό ως αντάλλαγμα για την παραχώρηση τέτοιου δικαιώματος, αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, διότι εκδίδονται κατ' ενάσκηση δημοσίας εξουσίας και αποβλέπουν σε δημόσιο σκοπό.
- Οι εν λόγω πράξεις υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ.



# Νομική φύση της «ΕΤΑ ΑΕ» (νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα) Άποψη πλειοψηφίας

- Διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου.
- Λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος και όχι ως σκοπό τη διοίκηση, διαχείριση και αξιοποίηση της περιουσίας του ΕΟΤ.
- Για την πραγματοποίηση του σκοπού της, η εν λόγω εταιρία μπορεί να ενεργεί οποιαδήποτε πράξη διαχείρισης ή διάθεσης των περιουσιακών αυτών στοιχείων.
- Ελέγχεται εξ ολοκλήρου από το Ελληνικό Δημόσιο.
- Η εταιρία αυτή, κατά την παραχώρηση ιδιαιτέρων 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, ΝΠΔΔ.
- Συνεπώς, η προσβαλλόμενη πράξη της «ΕΤΑ ΑΕ» είναι εκτελεστή και παραδεκτώς προσβάλλεται από τους αιτούντες.



# Άποψη μειοψηφίας

- Προσβολή πράξης ΝΠΙΔ, η οποία εντάσσεται σε διαδικασία που προηγείται της σύναψης σύμβασης γεννά ιδιωτική διαφορά, διότι:
  - α. Ακυρωτική δικαιοδοσία ΣτΕ (άρθρ. 95 παρ. 1 Σ.) και αρμοδιότητα ΤΔΔ επί διοικητικών συμβάσεων (άρθρ. 94 παρ. 1 και 3 Σ.)/ αρμοδιότητα πολιτικών δικαστηρίων για συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου.
  - β. Αποσπαστές πράξεις στο πεδίο των διοικητικών συμβάσεων αποκλειστικά



# (συνέχεια)

- γ. Προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό σύμβασης ως διοικητικής (σωρευτικώς συντρέχουσες):
1. Ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ
  2. Με τη σύναψη της σύμβασης επιδιώκεται η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος
  3. Ύπαρξη εξαιρετικών ρητρών που διασφαλίζουν στο Δημόσιο υπερέχουσα θέση



# (συνέχεια)

- δ. Νομολογία ΑΕΔ: για τον χαρακτηρισμό σύμβασης ως διοικητικής δεν ασκεί καμία καμία επιρροή το γεγονός ότι το ΝΠΙΔ που συνάπτει τη σύμβαση ανήκει στο Δημόσιο ή είναι δημόσια επιχείρηση (υπερίσχυση του οργανικού κριτηρίου).
- ε. Υποχρέωση εξέτασης των τριών κριτηρίων και αποκλεισμού του χαρακτηρισμού σύμβασης ως διοικητικής αν δεν συντρέχει κάποιο από αυτά.
- στ. Δεν ασκεί επιρροή στη φύση των μονομερών πράξεων το πρόσωπο του αιτούντος ως μετέχοντος στην εν λόγω διαδικασία κατάρτισης σύμβασης ή μη.
- ζ. Αντίστοιχη και η νομολογία του ΣτΕ.



# (συνέχεια)

- η. Δεν είναι νοητό οι πράξεις αυτές, εντασσόμενες στη διαδικασία για την κατάρτιση σύμβασης ιδιωτικού, σύμφωνα με την πάγια και ανεξάρτητη νομολογία του ΑΕΔ, δικαίου, διότι το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη δεν είναι το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ, όταν η νομιμότητά τους αμφισβητείται από διαγωνιζόμενους, να θεωρούνται πράξεις κινούμενες στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου, με συνέπεια οι προκαλούμενες από αυτές διαφορές να είναι ιδιωτικές, υπαγόμενες στα πολιτικά δικαστήρια, ενώ, όταν η νομιμότητά τους αμφισβητείται από τρίτα πρόσωπα, οι ίδιες πράξεις να αποκτούν χαρακτήρα πράξεων δημοσίου δικαίου, δηλαδή να μεταλλάσσονται σε διοικητικές πράξεις, υποκείμενες σε αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ. Κατά το Σύνταγμα, η διάκριση των διαφορών ως δημόσιων ή ιδιωτικών εξαρτάται «από τη φύση τους» και όχι από το πρόσωπο του αιτούντος δικαστική προστασία (ΑΕΔ 10/1993).
- θ. Η νομολογία του ΣτΕ δέχεται ότι η προκαλούμενη διαφορά από πράξη κρατικής αρχής περί καθορισμού αποζημίωσης για αυθαίρετη χρήση των κοινόχρηστων πραγμάτων του αιγιαλού και της παραλίας είναι διαφορά ιδιωτική.



# (συνέχεια)

- ι. Η διαχείριση επιχειρηματικών μονάδων, όπως είναι οι οι τουριστικές μονάδες των οργανωμένων ακτών της Α. και η ανάπτυξη των υπηρεσιών διαφήμισης, επικοινωνίας, ψυχαγωγίας και επισιτισμού, ανήκει στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, έστω και αν οι τουριστικές αυτές μονάδες σχετίζονται με τα κοινόχρηστα πράγματα του αιγιαλού και της παραλίας, πολύ δε περισσότερο αν σχετίζονται με απλώς δημόσια τουριστικά κτήματα. Δεν είναι νοητό η διαχείριση των εν λόγω τουριστικών μονάδων να εξομοιώνεται με την άσκηση αρμοδιοτήτων όπως η αστυνόμευση, η εθνική άμυνα ή η απονομή δικαιοσύνης. Κάτι τέτοιο ουδόλως προκύπτει από τα άρθρα 5 και 24 του Συντάγματος, ούτε συμβιβάζεται με τον ρόλο του συγχρόνου κράτους. Μόνον η χάραξη και άσκηση τουριστικής πολιτικής είναι πλέον νοητή σήμερα ως δημόσια δράση του ΕΟΤ. Όπως προκύπτει από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πρόσκλησης δεν πρόκειται για την άσκηση δημόσιας εξουσίας εκ μέρους της εταιρίας ΕΤΑ Α.Ε. με τη διατύπωση επιταγών ή απαγορεύσεων ή με την παροχής άδειας για ορισμένη ενέργεια, αλλά για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στα πλαίσια της, προβλεπόμενης από τον ειδικό Ν. 2636/1998, συναλλακτικής της δράσης που κατατείνει στη σύναψη ιδιωτικού χαρακτήρα σύμβασης μεταξύ ΝΠΙΔ.



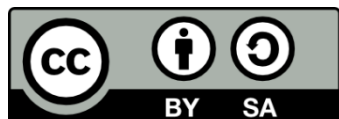




# Τέλος Ενότητας

Επεξεργασία: <Β. Τσιγαρίδας>

Θεσσαλονίκη, <29/10/2013>



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ, ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ  
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ