

ΣΤΕ 2794/2012 [Νόμιμη προκήρυξη της ΕΤΑ ΑΕ για την ανάπτυξη υπηρεσιών διαχείρισης οργανωμένων ακτών του ΕΟΤ]

Περίληψη

-Το Σύνταγμα δεν επιβάλλει ορισμένη νομική μορφή του δημοσίου φορέως που ασκεί τη διοίκηση και διαχείριση των τουριστικών μονάδων των οργανωμένων ακτών. Αρμόδιος φορέας μπορεί συνεπώς να ορισθεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή και ιδιωτικού δικαίου, όπως η Ε.Τ.Α. Α.Ε., η οποία μάλιστα ανήκε κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως και εξακολουθεί να ανήκει αποκλειστικώς στο Ελληνικό Δημόσιο.

-Αντικείμενο της επίδικης προσκλήσεως είναι η εκδήλωση ενδιαφέροντος για την «ανάδειξη και διαχείριση» πέντε οργανωμένων ακτών της Αττικής. Περιλαμβάνει το έργο αφενός την «αναβάθμιση των υφισταμένων εγκαταστάσεων και υπηρεσιών» και αφετέρου την «ανάπτυξη νέων υπηρεσιών και δραστηριοτήτων». Όπως περιγράφονται στην προσβαλλόμενη πράξη, τόσο οι πρώτες (λειτουργία ιατρείου, καθαριότητα περιβάλλοντος χώρου κ.λπ.) όσο και οι δεύτερες (οργάνωση της παραλίας κ.λπ.), οι οποίες πρόκειται άλλωστε να εξειδικευθούν σε επόμενα στάδια της διαδικασίας επιλογής αναδόχου, είναι κατ' αρχήν συμβατές με τον χαρακτήρα των ακτών ως τουριστικών μονάδων, που περιλαμβάνουν και κοινόχρηστα δημόσια πράγματα, και ως ευπαθών τμημάτων του φυσικού περιβάλλοντος, εφ' όσον δεν προκύπτει ότι αναιρείται η κοινή χρήση του αιγιαλού και της παραλίας σύμφωνα με τον προορισμό τους, συνεπάγονται δε ήπιες παρεμβάσεις στην ακτή. Είναι, συνεπώς, απορριπτέος ο περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως. Απορριπτέος, προεχόντως ως όλως αορίστως προβαλλόμενος, είναι και ο λόγος ακυρώσεως ότι, κατά παράβαση του Συντάγματος, με την προσβαλλόμενη πράξη και την «ρητώς επιδιωκόμενη ένταση της καταναλώσεως στις ακτές» επέρχεται αναγκαίως «επιδείνωση του βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος [συνισταμένη στην] επιβάρυνση και εντεύθεν αλλοίωση καθεστώτος χρήσεων γης στον οικισμό [των αιτούντων]».

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Ηλ. Μάζος

Δικηγόροι: Θ. Ξυθάλη-Κερκύρα, Αν. Ζαφειριάδου

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της από 8.2.2001

- προσκήσεως της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Ε.Τ.Α. Α.Ε.» για την εκδήλωση ενδιαφέροντος με σκοπό την ανάπτυξη υπηρεσιών διαχείρισης (διαφήμισης-επικοινωνίας-ψυχαγωγίας-επισιτισμού) πέντε οργανωμένων ακτών του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού (Ε.Ο.Τ.) και συγκεκριμένα των Ακτών Αλίμου, Α' Βούλας, Β' Βούλας, Βουλιαγμένης και Βάρκιζας.
3. Επειδή, με την απόφαση 1037/2004 του Δ' Τμήματος του Δικαστηρίου παρεπέμφθη προς επίλυση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου το ζήτημα που ανέκυψε σχετικά με την δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας να εκδικάσει την επίδικη υπόθεση. Ακολούθως, με την απόφαση 892/2008 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας εκρίθη ότι κατά την παραχώρηση ιδιαιτέρων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων, τα οποία περιλαμβάνονται στην δημόσια περιουσία του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού (Ε.Ο.Τ.) - όπως οι οργανωμένες ακτές- και των οποίων η διαχείριση έχει περιέλθει κατά το νόμο στην Ε.Τ.Α. Α.Ε., η εταιρεία αυτή ασκεί, κατά τον χρόνο που εξακολουθεί να υπάγεται στον έλεγχο του Δημοσίου, δημόσια εξουσία και αποτελεί, κατά τούτο, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, είναι δε αδιάφορο το γεγονός ότι η εν λόγω δράση αποτελεί μέρος της επιχειρηματικής δραστηριότητας της εταιρείας και αποβλέπει και σε επίτευξη κέρδους. Συνεπώς, οι σχετικώς εκδιδόμενες πράξεις της εταιρείας, είτε αναφέρονται αποκλειστικά σε κοινόχρηστα πράγματα είτε σε πράγματα στα οποία περιλαμβάνονται και κοινόχρηστα, συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις υπαγόμενες στην ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ανεξαρτήτως του κατά πόσον εντάσσονται σε διαδικασία καταρτίσεως συμβάσεως, εφ' όσον, πάντως, στην τελευταία αυτή περίπτωση οι αιτούντες ενεργούν ως τρίτοι ως προς την διαδικασία παραχωρήσεως. Εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη πράξη, η οποία εξεδόθη κατά τον χρόνο που η Ε.Τ.Α. Α.Ε. παρέμενε (και εξακολουθεί να παραμένει, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου) υπό τον έλεγχο του Δημοσίου, εντάσσεται σε διαδικασία καταρτίσεως συμβάσεως περί παραχωρήσεως σε ιδιώτες της διαχείρισης και εκμετάλλευσης επιχειρηματικών μονάδων του Ε.Ο.Τ., που αποτελούνται από οργανωμένες ακτές, εκτάσεις δηλαδή, στις οποίες περιλαμβάνονται και κοινόχρηστα πράγματα. Έγινε, κατόπιν τούτων, δεκτό από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου ότι η ένδικη πρόσκληση εκδηλώσεως ενδιαφέροντος της Ε.Τ.Α. Α.Ε. είναι εκτελεστή πράξη και προσβάλλεται παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως από τους αιτούντες, οι οποίοι, ως προς την ανωτέρω σύμβαση, έχουν την ιδιότητα των τρίτων. Μετά ταύτα η υπόθεση παρεπέμφθη στο Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας προς περαιτέρω εκδίκαση.
4. Επειδή, παραδεκτώς χωρεί η συζήτηση της υποθέσεως παρά την απουσία των αιτούντων και της εκ των παρεμβαινόντων εταιρείας με την επωνυμία «Α. ... - Διαφημιστική Εταιρία», εφ' όσον προκύπτει (βλ. υφιστάμενα στο φάκελο από 5.3.2009 και από 26.1.2009, αντιστοίχως, αποδεικτικά επιδόσεως) νόμιμη

- κοινοποίηση αντιγράφων της υπ' αριθμ. 892/2008 αποφάσεως της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας και της από 15.12.2008 πράξεως της Αναπληρώτριας Προέδρου του Δ' Τμήματος του Δικαστηρίου, περί ορισμού δικασίμου και εισηγητού, στους δικηγόρους που υπογράφουν τα δικόγραφα της αιτήσεως και της ανωτέρω παρεμβάσεως και είχαν παραστεί ως πληρεξούσιοι των αιτούντων και της εν λόγω παρεμβαίνουσας εταιρείας, αντιστοίχως, κατά τις προηγούμενες συζητήσεις της υποθέσεως ενώπιον του Τμήματος και της Ολομελείας του Δικαστηρίου.
5. Επειδή, λογίζεται ως υπόμνημα η παρέμβαση της Ε.Τ.Α. Α.Ε., που είναι κύριος διάδικος. Εξ άλλου, παραδεκτώς παρεμβαίνει υπέρ του κύρους της προσβαλλομένης πράξεως η ανώνυμη εταιρεία «Α. ... - Διαφημιστική Εταιρία» στην οποία, στη συνέχεια της προσβαλλομένης προσκλήσεως, εκμισθώθηκαν οι χώροι και παραχωρήθηκε το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως της ακτής Βουλιαγμένης. Παραδεκτώς, επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 2 περιπτ. β' του κωδ. π.δ/τος 18/1989 (Α' 8), παρεμβαίνει στην δίκη προς απόρριψη της κρινόμενης αιτήσεως χωρίς να καταθέσει δικόγραφο παρεμβάσεως ο Υπουργός Πολιτισμού και Τουρισμού, ο οποίος ασκεί, κατά το νόμο (άρθρα 17 παρ. 4 του ν. 2636/1998 και 9 παρ. 11 του ν. 2837/2000 σε συνδυασμό με το π.δ. 122/2004, Α' 85, το άρθρο 2 παρ. 1 περ. δ' του ν. 3270/2004, Α' 187, και το π.δ. 186/2009, Α' 213), εποπτεία στην εταιρεία «Ε.Τ.Α. Α.Ε.».
 6. Επειδή, εκ των αιτούντων, οι οποίοι είχαν νομιμοποιήσει την δικηγόρο που υπογράφει το δικόγραφο της αιτήσεως κατά την πρώτη συζήτηση ενώπιον του Τμήματος, οι 1ος και 2ος είναι κάτοικοι Βουλιαγμένης, όπως προκύπτει από τα στοιχεία που προσκομίζουν. Ασκούν δε με έννομο συμφέρον και παραδεκτώς κατά τα λοιπά την κρινόμενη αίτηση κατά της προσβαλλομένης πράξεως, με την οποία, τους ισχυρισμούς τους, προκαλείται βλάβη στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον της περιοχής. Έννομο συμφέρον για την άσκηση της αιτήσεως έχει επίσης, εν όψει των καταστατικών του σκοπών, και ο αιτών Σύλλογος με την επωνυμία "Προστασία Περιβάλλοντος Βουλιαγμένης".
 7. Επειδή, τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 967 του Αστικού Κώδικα, 1 και 5 του αν. ν. 2344/1940 (Α' 154) και 2 του ν. 2971/2001 (Α' 285), περιλαμβάνονται ο αιγιαλός και η παραλία, ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους. Με το δε άρθρο 970 του Αστικού Κώδικα τίθεται βασικός κανόνας του δημοσίου δικαίου κατά τον οποίο η, επί τη βάση των κατ' ιδίαν διατάξεων, παραχώρηση από την διοικητική αρχή σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιαιτέρων δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα είναι νόμιμη μόνον εάν και εφ' όσον, και μετά την παραχώρηση των εν λόγω δικαιωμάτων, εξακολουθεί να εξυπηρετείται ή τουλάχιστον να μην αναιρείται η κατά τον προορισμό του πράγματος κοινή χρήση αυτού (ΣτΕ Ολομ. 394/1963, 1377/1971, 2799/1972, 61/1974,

1467/1990, 891-895/2008, ΣτΕ 2696/1980, 2188/1982, 4807/1984, 386/1989, 1708/1995, 2685/2010). Ο κανόνας αυτός, του κατ' αρχήν επιτρεπτού της παραχωρήσεως ιδιαιτέρων δικαιωμάτων σε κοινόχρηστα πράγματα, υπό την προϋπόθεση όμως ότι εξυπηρετείται ή, τουλάχιστον, δεν αναιρείται η κοινή χρήση του πράγματος σύμφωνα με τον προορισμό του, επαναλαμβάνεται, προκειμένου περί του αιγιαλού και της παραλίας, και στην σχετική ειδική διοικητική νομοθεσία (βλ. μεταξύ άλλων αν. ν. 2344/1940 και ήδη άρθρο 13 παρ. 1 του ν. 2971/2001 που προβλέπει την παραχώρηση της «απλής χρήσης» του αιγιαλού, εκείνης δηλαδή της χρήσεως από την οποία «δεν παραβιάζεται ο προορισμός [του αιγιαλού και της παραλίας] ως κοινόχρηστων πραγμάτων και δεν επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία τους και τα βιοτικά στοιχεία τους»). Εξ άλλου, κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος, οι ακτές, ως ευπαθή τμήματα του φυσικού περιβάλλοντος, είναι δεκτικές μόνον ηπίας διαχειρίσεως.

8. Επειδή, με τον αν. ν. 1565/1950 (Α' 255), ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1624/1951 (Α' 7), όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με τον νόμο αυτό, συνεστήθη ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού (Ε.Ο.Τ.), ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, κύριος σκοπός του οποίου είναι «η οργάνωση, ανάπτυξη και προώθηση του τουρισμού στην Ελλάδα με την αξιοποίηση όλων των υφιστάμενων δυνατοτήτων της χώρας» (βλ. ήδη άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 2160/1993, Α' 118). Προς εκπλήρωση του σκοπού του, ο Ε.Ο.Τ. κατασκευάζει και εκμεταλλεύεται κάθε κατηγορίας τουριστικές εγκαταστάσεις και άλλες εγκαταστάσεις τουριστικής υποδομής (άρθρα 2 παρ. 1 του αν. ν. 1624/1951 και 1 του ν.δ/τος 4109/1960, Α' 153, ήδη άρθρο 1 παρ. 3 περ. στ' του ν. 2160/1993). Με το δε άρθρο 2 του ανωτέρω ν.δ/τος 4109/1960 ορίσθηκε ότι για την εκπλήρωση των κατά το νόμο σκοπών του και την εκμετάλλευση εν γένει της περιουσίας του, ο Ε.Ο.Τ. «ενεργεί: είτε δι' αναδόχων (μισθωτών, επικαρπωτών ή εργολάβων) κατά τα ειδικότερον διά κανονισμού ορισθησόμενα, είτε δι' αυτεπιστασίας (δι' αποκεντρωμένων ή μη μονάδων εκμεταλλεύσεως), είτε μέσω αυτοτελών επιχειρηματικών μονάδων, υφισταμένων ή επί τούτω συνιστώμενων μετά νομικών ή φυσικών προσώπων κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου και συμφώνως προς τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, καθορίζων ελευθέρως τας απαιτούμενος προς τούτο ενεργείας». Διατάξεις για την εκμίσθωση, κατ' αρχήν μετά από πλειοδοτικό διαγωνισμό, των πάσης φύσεως εγκαταστάσεων που ανήκουν στον Ε.Ο.Τ. ή τελούν υπό την διοίκηση και διαχείριση του, περιέλαβε ήδη ο οικείος Κανονισμός διενεργείας μισθώσεων, εκμισθώσεων κ.λπ. (β.δ. της 25.9/5.10.1957, Α' 199, άρθρα 13 επ.), ενώ ορίσθηκαν περαιτέρω, με τον «Κανονισμό απ' ευθείας υπό του Ε.Ο.Τ. εκμεταλλεύσεως τουριστικών εγκαταστάσεων και μέσων τουριστικής εξυπηρετήσεως ...» (απόφαση Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως 32782/10.5.1968, Β' 243), τα εξής: «Η απ' ευθείας υπό του Ε.Ο.Τ. εκμετάλλευσις τουριστικών μονάδων, ήτοι

- συγκροτημάτων, εγκαταστάσεων Ιαματικών Πηγών, Ξενοδοχείων, Τουριστικών Περιπτέρων, Ακτών, Μαρίνων, Σταθμών Θαλαμηγών, Σπηλαίων, Τουριστικών Καταστημάτων και εγκαταστάσεων εν γένει και μέσω του τουριστικής εξυπηρετήσεως πάσης φύσεως, εκ των ανηκόντων εις την ιδιοκτησίαν του ή τελούντων υπό την διοίκησιν και διαχειρίσιν αυτού ή μισθίων ή υφ' οιανδήποτε άλλην νομικήν μορφήν τελούντων υπό την εκμετάλλευσιν αυτού, ως και των υπ' αυτού αυτοτελώς ή τη συμπράξει ετέρων νομικών ή φυσικών προσώπων διοργανουμένων τουριστικών εκδηλώσεων, ή εκδηλώσεων πάσης φύσεως σκοπούσα την εξασφάλισιν λειτουργίας ικανοποιούσης εις τον ανώτατον βαθμόν τας συγχρόνους τουριστικές απαιτήσεις, διεξάγεται κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας διεπομένης, όσον αφορά την εσωτερικήν λειτουργίαν από τας διατάξεις του παρόντος Κανονισμού» (άρθρο 1).
9. Επειδή, εξ άλλου, ο νόμος (άρθρο 12α παρ. 1, 2 του ν.δ/τος 180/1946, Α' 324, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 2 του αν. ν. 827/1948, Α' 258, και άρθρο 21 παρ. 1 του ν. 1624/1951) προέβλεπε ότι δύνανται να χαρακτηρισθούν ως «Τουριστικά Δημόσια Κτήματα» ακίνητα ανήκοντα στο Δημόσιο, μεταξύ των οποίων και κτίσματα, τμήματα αιγιαλών ή ακαλύπτων χώρων κ.λπ., χρήσιμα για την ανάπτυξη του τουρισμού, δύναται δε η διοίκηση και διαχείριση αυτών να ανατεθεί στον Ε.Ο.Τ. Ακολούθως, με το άρθρο 9 παρ. 1 του ν.δ/τος 4109/1960 ορίσθησαν τα ακόλουθα: «Άπασα η ακίνητος περιουσία του Δημοσίου, πλην των αιγιαλών, η τελούσα υπό την διοίκησιν και διαχειρίσιν του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού και χρησιμοποιούμενη διά τουριστικούς σκοπούς ..., [περιέρχεται] δυνάμει του παρόντος ν.δ/τος εις την πλήρη κυριότητα του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού, [προστιθεμένη] εις την λοιπήν περιουσίαν αυτού». Σύμφωνα δε με το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 2819/2000 (Α' 84), οι ως άνω διατάξεις του άρθρου 9 παρ. 1 του ν.δ/τος 4109/1960 ισχύουν «χωρίς καμία άλλη διατύπωση», για όλα τα ακίνητα που ανήκουν στο Δημόσιο, τα οποία μέχρι την δημοσίευσή του ν. 2636/1998 είχαν χαρακτηριστεί ως «Τουριστικά Δημόσια Κτήματα» και η διοίκηση και διαχείριση τους είχε ανατεθεί στον Ε.Ο.Τ. κατά τα προβλεπόμενα στις προαναφερθείσες διατάξεις. Η διοίκηση και διαχείριση των ακινήτων αυτών ανετέθη στην εταιρεία «Ε.Τ.Α. Α.Ε.».
10. Επειδή, με το άρθρο 12 παρ. 1 του ν. 2636/1998 (Α' 198) συνεστήθη ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία "Α. Ε. Α. Π. Ε.Ο.Τ." η οποία μετονομάσθηκε αρχικώς σε "Ε.Τ.Α. ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ" με την παράγραφο 4 εδαφ. α' του άρθρου 9 του ν. 2837/2000 (Α' 178) και εν συνεχεία με το άρθρο 2 παρ. 1 περ. δ' του ν. 3270/2004 σε "ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ Α.Ε. (Ε.Τ.Α. Α.Ε.). Σύμφωνα δε με τις επόμενες παραγράφους του ίδιου άρθρου 12, «2. Η εταιρία λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και διέπεται από τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920, όπως αυτός κάθε φορά ισχύει, πλην αν ορίζεται διαφορετικά στον παρόντα νόμο. 3

[όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 9 παρ. 5 του ν. 2837/2000]. Η διάρκεια της εταιρίας είναι ενενήντα εννέα (99) έτη από την έναρξη ισχύος του παρόντος. ...». Στο άρθρο 13 του νόμου, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 9 του ν. 2837/2000, ορίζονται τα εξής: «1α) Σκοπός της εταιρίας είναι η διοίκηση, η διασφάλιση και η αξιοποίηση της περιουσίας και των επιχειρηματικών μονάδων του Ε.Ο.Τ. β) Η εταιρία έχει αυτοδικαίως, από την έναρξη ισχύος της παρούσας διάταξης, τη διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση της περιουσίας και των επιχειρηματικών μονάδων του Ε.Ο.Τ., όπως προσδιορίζονται στο παρόν άρθρο, δικαιούμενη να ενεργεί κάθε πράξη διαχείρισεως και διαθέσεως για δικό της λογαριασμό και στο όνομα της. γ) ... 2. Ως περιουσία του Ε.Ο.Τ. κατά την έννοια του παρόντος νοούνται τα εξής περιουσιακά στοιχεία αυτού: ... 3. Ως επιχειρηματικές μονάδες του Ε.Ο.Τ. νοούνται οι τουριστικές μονάδες αυτού και ιδίως οι ξενοδοχειακές μονάδες και οι μονάδες των ιαματικών πηγών, των επιχειρήσεων Καζίνο Πάρνηθας και Κέρκυρας, των τουριστικών περιπτέρων, των ακτών, των τουριστικών λιμένων, καταφυγίων και αγκυροβολίων τουριστικών σκαφών, ..., των τουριστικών καταστημάτων και εγκαταστάσεων εν γένει και μέσων τουριστικής εξυπηρέτησης κάθε φύσης, οι οποίες ανήκουν κατά κυριότητα στον Ε.Ο.Τ. ή τελούν υπό τη διοίκηση και διαχείριση αυτού ή έχουν μισθωθεί από αυτόν ή βρίσκονται στην εκμετάλλευση του με οποιαδήποτε άλλη νομική μορφή. 4. ... 5. Για την επίτευξη του σκοπού της, η εταιρία μπορεί να ασκεί οποιαδήποτε πράξη ή δραστηριότητα και ιδίως: ... β. Να διαθέτει τα περιουσιακά στοιχεία και τις επιχειρηματικές μονάδες με πώληση ή ανταλλαγή αυτών ... και να αποκτά κινητά και ακίνητα, καθώς και επιχειρήσεις με αγορά, ανταλλαγή ή απαλλοτρίωση, στο όνομα της. γ. Να εκμισθώνει τα περιουσιακά στοιχεία ή τις επιχειρηματικές μονάδες ή να παραχωρεί τη χρήση αυτών σε Ο.Τ.Α. ή άλλους φορείς του δημόσιου τομέα ή να μεταβιβάζει άλλο ενοχικό ή εμπράγματο δικαίωμα επ' αυτών. δ. Να μισθώνει ή να αποδέχεται την παραχώρηση χρήσης κινητών ή ακινήτων στο όνομα της. ... 6. Οι αρμόδιες υπηρεσίες του Ε.Ο.Τ. έχουν την υποχρέωση, να αποστείλουν, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών από την έναρξη ισχύος της παρούσας διάταξης, στην εταιρία Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Α.Ε., αναλυτική κατάσταση της κινητής και ακίνητης περιουσίας του Ε.Ο.Τ., καθώς και των υφιστάμενων επιχειρηματικών του μονάδων». Εξ άλλου, με την παράγραφο 4 του άρθρου 9 του ν. 2837/2000 ορίσθηκε ότι το σύνολο των μετοχών της εταιρίας περιέρχεται στο Ελληνικό Δημόσιο ατελώς και χωρίς αντάλλαγμα και ότι η συμμετοχή του Ελληνικού Δημοσίου στην εταιρεία δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να είναι κατώτερη από το 51% του μετοχικού κεφαλαίου [ποσοστό, που με το άρθρο 39 παρ. 4 του ν. 3105/2003 (Α' 29) περιορίσθηκε σε 34% σε περίπτωση εισαγωγής των μετοχών της εταιρείας προς διαπραγμάτευση στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών ή σε οποιοδήποτε διεθνές αναγνωρισμένο Χρηματιστήριο Αξιών. Όπως, όμως,

προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, το σύνολο των μετοχών της εταιρείας εξακολουθεί να ανήκει στο Ελληνικό Δημόσιο].

Περαιτέρω, ο νόμος προβλέπει ότι όργανα διοίκησης της εταιρείας είναι το Διοικητικό Συμβούλιο που εκλέγεται από τη Γενική Συνέλευση των μετόχων και ο Διευθύνων Σύμβουλος (άρθρα 15 ν. 2636/1998, 9 παρ. 7 ν. 2837/2000). Το Ελληνικό Δημόσιο εκπροσωπείται στην γενική συνέλευση της εταιρείας από τους αρμόδιους υπουργούς ή από πρόσωπο εξουσιοδοτημένο από αυτούς (άρθρα 14 παρ. 3 ν. 2636/1998, 9 παρ. 7 ν. 2838/2000). Προβλέπονται, επίσης, τα σχετικά με την κατάρτιση (με υπουργική απόφαση), τροποποίηση και κωδικοποίηση του καταστατικού της εταιρείας, με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης που εγκρίνεται από τον εποπτεύοντα την εταιρεία Υπουργό Ανάπτυξης και ήδη τον Υπουργό Πολιτισμού και Τουρισμού (άρθρα 17 ν. 2636/1998, 9 παρ. 11 ν. 2837/2000 σε συνδυασμό με το π.δ. 122/2004, το ν. 3270/2004 και το π.δ. 186/2009). Μεταξύ των πόρων της εταιρείας είναι και «τα έσοδα από τη διοίκηση, διαχείριση και αξιοποίηση της περιουσίας και των επιχειρηματικών μονάδων που εκμεταλλεύεται» (άρθρα 16 παρ. 1 περ. α' ν. 2636/1998, 9 παρ. 10 ν. 2837/2000). Η εταιρεία απολαμβάνει των προνομίων του Ε.Ο.Τ. και οι απαιτήσεις της κατά τρίτων βεβαιώνονται και εισπράττονται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (άρθρο 19 ν. 2636/1998). Τέλος, προβλέπεται η κατάρτιση κανονισμών σχετικών με τους όρους και τις διαδικασίες αναθέσεως μελετών και εκτελέσεως έργων και εργασιών, προμηθειών, αγορών, ανταλλαγών και πωλήσεων κινητών και ακινήτων πραγμάτων καθώς και μισθώσεων, εκμισθώσεων και γενικά παραχωρήσεως της χρήσεως και κάθε άλλου εμπραγμάτου ή ενοχικού δικαιώματος σε περιουσιακά στοιχεία του Ε.Ο.Τ. ή της εταιρείας (άρθρα 18 και 20 ν. 2636/1998), με την απόφαση δε 14/21.12.2000 του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας, που εγκρίθηκε με την απόφαση Τ.1436/9.3.2001 του Υπουργού Ανάπτυξης (Β' 290), καταρτίσθηκε ο «Κανονισμός διενέργειας μισθώσεων, εκμισθώσεων κ.λπ. της Ε.... Α.Ε.».

11. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ο Ε.Ο.Τ., στα πλαίσια της κατά νόμο αποστολής του (συνισταμένης στην οργάνωση, ανάπτυξη και προώθηση του τουρισμού στην Ελλάδα), έθεσε σε λειτουργία, από πεντηκονταετίας περίπου, τις τουριστικές μονάδες των ανωτέρω οργανωμένων ακτών της Αττικής. Περιλαμβάνουν οι οργανωμένες ακτές κοινόχρηστα πράγματα (αιγιαλό και παραλία) που τελούσαν υπό την διοίκηση και διαχείριση του Ε.Ο.Τ., αλλά και άλλες εκτάσεις που ανήκουν στον Οργανισμό, είτε ως τουριστικά δημόσια κτήματα που περιήλθαν στην κυριότητα του δυνάμει διατάξεως νόμου (όπως το μνημονευόμενο στην ένατη σκέψη, άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 2819/2000) είτε με αγορά ή με απαλλοτριώσεις υπέρ του Οργανισμού. Σύμφωνα δε με τα προαναφερθέντα, οι σχετικές με τον Ε.Ο.Τ. νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις προέβλεπαν ότι η

εκμετάλλευση των επιχειρηματικών μονάδων του Οργανισμού διεξάγεται κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Με τους νόμους 2636/1998 και 2837/2000 η διοίκηση και διαχείριση των επιχειρηματικών μονάδων του Ε.Ο.Τ. (στις οποίες περιλαμβάνονται, κατά ρητή διάταξη του νόμου, και οι «ακτές», νοουμένων προφανώς των οργανωμένων ακτών, κατά τα ανωτέρω) ανετέθη στην Ε.Τ.Α. Α.Ε. Ακολούθως, κατ' επίκληση των εθνικών και κοινοτικών διατάξεων περί δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών (π.δ. 346/1998, Α' 230, οδηγία 92/50/ΕΟΚ, ΕΕ Ι 209), το Διοικητικό Συμβούλιο της Ε.Τ.Α. Α.Ε. εξέδωσε την προσβαλλομένη από 8.2.2001 πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για η σύναψη, με την διαδικασία της διαπραγμάτευσης, σύμβασης με αντικείμενο την «ανάδειξη και διαχείριση» πέντε «Οργανωμένων Ακτών» του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού. Πρόκειται για τις ακτές Αλίμου, Α' Βούλας, Β' Βούλας, Βουλιαγμένης και Βάρκιζας, ειδικότερα δε, κατά τα αναφερόμενα στην προσβαλλόμενη πράξη, «τα επιχειρηματικά σχήματα σε συνεργασία με την Εταιρία [Ε.Τ.Α.]: · Θα διαμορφώσουν, θα αναδείξουν την ταυτότητα των ακτών και θα τις προβάλλουν (και μέσω των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης). · Θα αναλάβουν τη διαχείριση των υπηρεσιών και δραστηριοτήτων μέσα στις ακτές. · Θα αναβαθμίσουν τις υπάρχουσες δραστηριότητες και θα αναπτύξουν νέες. · Θα επιδιώξουν να αυξήσουν την κατανάλωση και να διαφοροποιήσουν το προϊόν δίνοντας έμφαση στην επιμήκυνση της ενεργής περιόδου και του χρόνου λειτουργίας. · Θα δημιουργήσουν νέες υπηρεσίες εστίασης και ψυχαγωγίας. · Θα βελτιώσουν τις ήδη υπάρχουσες πηγές εσόδων και θα αναπτύξουν νέες. Ποσοστό από το όφελος που θα προκύψει θα αποδοθεί στους όμορους Δήμους». Στο κεφάλαιο της προσβαλλομένης «Κατηγορία και περιγραφή υπηρεσιών» γίνεται διάκριση μεταξύ «αναβάθμισης των υφισταμένων εγκαταστάσεων και υπηρεσιών» και «ανάπτυξης νέων υπηρεσιών και δραστηριοτήτων». Ειδικότερα, ορίζονται αφ' ενός τα εξής: «Τα Επιχειρηματικά Σχήματα σε συνεργασία με την Εταιρία θα αναβαθμίσουν τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις και υπηρεσίες όπως: · Η αναβάθμιση των εγκαταστάσεων όπως Είσοδος - Αποδυτήρια, WC. - Περίφραξη κ.λπ. Σύμφωνα με τα σχέδια και τις προδιαγραφές της Εταιρίας · Η ναυαγοσωστική κάλυψη ώστε να τηρεί πλήρως τις απαιτούμενες από το νόμο προδιαγραφές. · Η καθαριότητα και συντήρηση της άμμου, του περιβάλλοντος χώρου - της φύτευσης και των εγκαταστάσεων. · Η τήρηση της τάξης και η φύλαξη του χώρου των ακτών. · Η λειτουργία πλήρως εξοπλισμένου Ιατρείου για πρώτες βοήθειες. · Ο εκσυγχρονισμός των γηπέδων και η ανάπτυξη της λειτουργίας τους». Αφ' ετέρου δε διαλαμβάνονται τα ακόλουθα: «Τα Επιχειρηματικά Σχήματα σε συνεργασία με την Ε.Τ.Α. Α.Ε. καλούνται να αναπτύξουν νέες υπηρεσίες και δραστηριότητες στις ακτές που συγχρόνως θα αποτελούν και πηγές εσόδων όπως: · Η οργάνωση της παραλίας με ομπρέλες και ξαπλώστρες. · Η οργάνωση εκδηλώσεων, συναυλιών, πάρτι και ήβερβηία σε συνεργασία με ραδιοφωνικούς και τηλεοπτικούς σταθμούς. · Η δημιουργία

και λειτουργία beach bar κοντά στη θάλασσα. · Η οργάνωση αθλητικών εκδηλώσεων. · Η οργάνωση τμημάτων γυμναστικής. · Η οργάνωση φύλαξης παιδιών και νηπίων. · Η οργάνωση λοιπών δραστηριοτήτων που θα προτείνουν τα Επιχειρηματικά Σχήματα και θα συμβάλλουν στον εκσυγχρονισμό και αναβάθμιση της λειτουργίας των ακτών. · Οργάνωση σημείων πώλησης γρήγορου φαγητού - αναψυκτικών κ.λπ.». Περαιτέρω, κατά τα αναφερόμενα στην προσβαλλόμενη πράξη, «Η Ε.Τ.Α. Α.Ε. μαζί με τα Επιχειρηματικά Σχήματα θα μπορούν να εξειδικεύσουν το χαρακτήρα κάθε μονάδας έτσι ώστε να επιτυγχάνεται κατανομή των ομάδων πληθυσμού (Target Groups) με σκοπό να εξασφαλισθεί καλύτερη κάλυψη των αντίστοιχων αναγκών για παραθαλάσσια ψυχαγωγία. Τονίζεται πως η Εταιρία αποβλέπει στις δυνατότητες των Επιχειρηματικών Σχημάτων να προβάλλουν τις ακτές μέσω των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (Ραδιόφωνο - Τηλεόραση -Περιοδικός Τύπος) και να ενημερώνουν το κοινό για τις δραστηριότητες που αναπτύσσονται εκεί. ... Τα Επιχειρηματικά Σχήματα καλούνται να αναπτύξουν μαζί με την Εταιρία τις δυνατότητες διαφήμισης που προσφέρουν οι χώροι και η λειτουργία των μονάδων στα πλαίσια της αισθητικής και του αρχιτεκτονικού ύφους των ακτών (εισιτήρια, διαφημιστικές πινακίδες κ.λπ., πρωϊνές εκπομπές ραδιοφώνου και τηλεόρασης). Τα Επιχειρηματικά Σχήματα θα προβάλλονται μέσω της αναδοχής και θα συμμετέχουν στις εισπράξεις από τη διαφήμιση και τις νέες πηγές εσόδων (υπηρεσίες, δραστηριότητες και εκδηλώσεις), που θα αναπτυχθούν αλλά και από ορισμένες από τις ήδη υπάρχουσες στην αναβάθμιση των οποίων θα έχουν ήδη συμβάλει. Η Εταιρία θα εγκρίνει το στρατηγικό και επιχειρηματικό σχέδιο των Επιχειρηματικών Σχημάτων και θα αναλάβει τη διαμόρφωση του απαραίτητου πλαισίου για την εξασφάλιση της ομαλής εξέλιξης των διαδικασιών αναβάθμισης, ανάδειξης και διαχείρισης των λειτουργιών των ακτών. Ο τρόπος διαχείρισης του συνόλου και των επί μέρους υπηρεσιών ... θα [αποφασισθεί] ύστερα από διαπραγματεύσεις με το ανάδοχο σχήμα».

12. Επειδή, το Σύνταγμα δεν επιβάλλει ορισμένη νομική μορφή του δημοσίου φορέως που ασκεί την διοίκηση και διαχείριση των τουριστικών μονάδων των οργανωμένων ακτών. Δύναται, ως εκ τούτου, αρμόδιος φορέας να ορισθεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή και ιδιωτικού δικαίου, όπως η Ε.Τ.Α. Α.Ε., η οποία μάλιστα ανήκε κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως και εξακολουθεί να ανήκει αποκλειστικώς στο Ελληνικό Δημόσιο (υπ' αριθμ. 6287/20.12.2010 έγγραφο του Διευθύνοντος Συμβούλου της εταιρείας προς το Δικαστήριο). Εξ άλλου, δεν προσκρούει στο Σύνταγμα η άσκηση της διοίκησης και διαχείρισης των εν λόγω τουριστικών μονάδων κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και κατά τρόπο επικερδή για το Κράτος, εφ' όσον εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και τηρούνται οι δημοσίου δικαίου δεσμεύσεις που απορρέουν από τον χαρακτήρα του αιγιαλού και της παραλίας ως κοινοχρήστων δημοσίων πραγμάτων (οι

- οποίες δεσμεύσεις ισχύουν και επί αιγιαλού και παραλίας που έχουν χαρακτηριστεί ως τουριστικά κτήματα, ΣτΕ 2685/2010, 2799/1972) αλλά και από τον χαρακτήρα των ακτών ως ευπαθών οικοσυστημάτων δεκτικών ηπίας μόνον διαχειρίσεως. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, α) πρέπει να εξυπηρετείται και πάντως να μην αναιρείται η κατά τον προορισμό τους κοινή χρήση του αιγιαλού και της παραλίας, β) έργα και άλλες επεμβάσεις στην ζώνη του αιγιαλού και της παραλίας επιτρέπονται μόνον στις περιπτώσεις και υπό τους όρους που τάσσει η σχετική ειδική διοικητική νομοθεσία, γ) οι προβλεπόμενες στις οργανωμένες ακτές χρήσεις και δραστηριότητες πρέπει αφ' ενός να είναι συμβατές με την αποστολή τους ως τουριστικών μονάδων προοριζομένων για την αναψυχή, την ψυχαγωγία και την παροχή συναφών υπηρεσιών αφ' ετέρου να μην επιδεινώνουν την λειτουργία των ακτών ως τμημάτων του φυσικού περιβάλλοντος, και δ) πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα ώστε μεταξύ των οργανωμένων ακτών να μεσολαβεί ικανός, κατά τις περιστάσεις, ελεύθερος χώρος ακτής για την εξυπηρέτηση του κοινού. Υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, η διοίκηση και διαχείριση των οργανωμένων ακτών δύναται να ασκείται από τον ίδιο τον δημόσιο φορέα (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου) με αυτεπιστασία, είτε να παραχωρηθεί σε τρίτον έναντι ανταλλάγματος, εφ' όσον στην τελευταία αυτή περίπτωση διασφαλίζεται ο έλεγχος από τον δημόσιο φορέα.
13. Επειδή, όπως ήδη αναφέρθηκε, αντικείμενο της επίδικης προσκλήσεως είναι η εκδήλωση ενδιαφέροντος για την «ανάδειξη και διαχείριση» των ανωτέρω πέντε οργανωμένων ακτών της Αττικής. Περιλαμβάνει το έργο αφ' ενός την «αναβάθμιση των υφισταμένων εγκαταστάσεων και υπηρεσιών» και αφ' ετέρου την «ανάπτυξη νέων υπηρεσιών και δραστηριοτήτων». Όπως περιγράφονται στην προσβαλλόμενη πράξη (βλ. ανωτέρω σκέψη 11), τόσο οι πρώτες (λειτουργία ιατρείου, καθαριότητα περιβάλλοντος χώρου κ.λπ.) όσο και οι δεύτερες (οργάνωση της παραλίας κ.λπ.), οι οποίες πρόκειται άλλωστε να εξειδικευθούν σε επόμενα στάδια της διαδικασίας επιλογής αναδόχου, είναι κατ' αρχήν συμβατές με τον χαρακτήρα των ακτών ως τουριστικών μονάδων, που περιλαμβάνουν και κοινόχρηστα δημόσια πράγματα, και ως ευπαθών τμημάτων του φυσικού περιβάλλοντος, εφ' όσον δεν προκύπτει ότι αναιρείται η κοινή χρήση του αιγιαλού και της παραλίας σύμφωνα με τον προορισμό τους, συνεπάγονται δε ήπιες παρεμβάσεις στην ακτή. Είναι, συνεπώς, κατά τα διαλαμβανόμενα στην προηγούμενη σκέψη, απορριπτέος ο περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως, ενώ απορριπτέος, προεχόντως ως όλως αορίστως προβαλλόμενος, είναι και ο λόγος ακυρώσεως ότι, κατά παράβαση του Συντάγματος, με την προσβαλλόμενη πράξη και την «ρητώς επιδιωκόμενη ένταση της καταναλώσεως στις ακτές» επέρχεται αναγκαίως «επιδείνωση του βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος [συνισταμένη στην] επιβάρυνση και εντεύθεν αλλοίωση καθεστώτος χρήσεων γης στον οικισμό [των αιτούντων]».
14. Επειδή, κατόπιν τούτων, πρέπει να απορριφθεί η κρινόμενη αίτηση και να

γίνουν αντιστοίχως δεκτές οι ασκηθείσες παρεμβάσεις.