Αριθμός 878/2016

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Δ΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 11 Φεβρουαρίου 2014, με την εξής σύνθεση: Δημοσθένης Π. Πετρούλιας, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Δ΄ Τμήματος, Ευθ. Αντωνόπουλος, Κ. Κουσούλης, Κ. Πισπιρίγκος, Ηλ. Μάζος, Σύμβουλοι, Μ. Σωτηροπούλου, Μ. Αθανασοπούλου, Πάρεδροι. Γραμματέας η Μ. Παπαδοπούλου, Γραμματέας του Δ΄ Τμήματος.

Για να δικάσει την από 3ης Ιουνίου 2013 αίτηση:

των: 1) [...], οι οποίοι δεν παρέστησαν, αλλά ο δικηγόρος που υπογράφει την αίτηση νομιμοποιήθηκε με συμβολαιογραφικό πληρεξούσιο, 4) [...], η οποία, με την από 7ης Οκτωβρίου 2013 έγγραφη δήλωση του πληρεξουσίου της δικηγόρου Δημητρίου Μπελαντή (Α.Μ. 13652), παραιτείται από το δικόγραφο της κρινόμενης αίτησης, 5) [...] οι οποίοι δεν παρέστησαν, αλλά ο δικηγόρος που υπογράφει την αίτηση νομιμοποιήθηκε με συμβολαιογραφικό πληρεξούσιο, 12) [...], η οποία, με την από 7ης Οκτωβρίου 2013 έγγραφη δήλωση του πληρεξουσίου της δικηγόρου Δημητρίου Μπελαντή, παραιτείται από το δικόγραφο της κρινόμενης αίτησης, 13) [...], οι οποίοι δεν παρέστησαν, αλλά ο δικηγόρος που υπογράφει την αίτηση νομιμοποιήθηκε με συμβολαιογραφικό πληρεξούσιο,

κατά των: 1) Υπουργού Οικονομικών, 2) Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και ήδη Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, οι οποίοι παρέστησαν με την Αναστασία Ζαφειριάδου, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, 3) Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ο οποίος παρέστη με τον Παναγιώτη Αθανασούλη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και 5) Υπουργού Τουρισμού, ο οποίος παρέστη με την Αναστασία Ζαφειριάδου, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους,

και κατά των παρεμβαινόντων: 1) ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «ΤΑΜΕΙΟ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ Α.Ε.», που εδρεύει στην Αθήνα [...], η οποία παρέστη με τον δικηγόρο Ιωάννη Κοϊμτζόγλου (Α.Μ. 2867 Δ.Σ. Θεσσαλονίκης), που τον διόρισε με πληρεξούσιο, 2) ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ Α.Ε.», που εδρεύει στην Αθήνα [...], η οποία παρέστη με τον δικηγόρο Ιωάννη Βαρότσο (Α.Μ. 3969), που τον διόρισε με πληρεξούσιο και 3) νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ» (Ε.Ο.Τ.), που εδρεύει στην Αθήνα [...], ο οποίος παρέστη με τη δικηγόρο Βασιλική Καμίτση (Α.Μ. 19175), που τη διόρισε με πληρεξούσιο.

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθεί η υπ’ αριθμ. 231/2.4.2013 απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων, καθ’ ο μέρος με την πράξη αυτή (παρ. 7 της προσβαλλομένης) μεταβιβάζεται και περιέρχεται χωρίς αντάλλαγμα στην ανώνυμη εταιρεία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.» κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή, ακίνητο, κείμενο στην περιοχή του τέως Δήμου Θερμοπυλών, καθώς και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Συμβούλου Ηλ. Μάζου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τους πληρεξουσίους των παρεμβαινόντων και τους αντιπροσώπους των Υπουργών, οι οποίοι ζήτησαν την απόρριψη της υπό κρίση αιτήσεως.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (υπ’ αριθμ. 1303103, 3631160/2013 ειδικά γραμμάτια παραβόλου, σειράς Α΄).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της 231/2.4.2913 αποφάσεως της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΦΕΚ Β΄ 754/2.4.2013), καθ’ ό μέρος με την πράξη αυτή (παρ. 7 της προσβαλλομένης) μεταβιβάζεται και περιέρχεται χωρίς αντάλλαγμα στην ανώνυμη εταιρεία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.» κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή, ακίνητο, κείμενο στην περιοχή του τέως Δήμου Θερμοπυλών, μετά των επ’ αυτού κτισμάτων και λοιπών εγκαταστάσεων, εμβαδού κατά τον τίτλο κτήσης 800.000 τ.μ. περίπου, κατά δε «νεώτερη και ακριβή καταμέτρηση» 785.398.000 τ.μ., «περιγραφόμενο», κατά τα αναφερόμενα στην προσβαλλόμενη πράξη, «ως κτήμα των Ιαματικών Πηγών Θερμοπυλών – Καλλιδρόμου».

3. Επειδή, η υπόθεση εισάγεται στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος με την από 26.7.2013 πράξη του Προέδρου του, λόγω σπουδαιότητας.

4. Επειδή, με την από 7.10.2013 δήλωση του υπογράφοντος το δικόγραφο δικηγόρου οι αιτούσες Β. Λέβα (4η) και Μ. Μιχαήλ – Αντωνίου (12η) παραιτήθηκαν από το δικόγραφο της κρινομένης αιτήσεως. Συνεπώς, ως προς τις αιτούσες αυτές η δίκη πρέπει να κηρυχθεί κατηργημένη κατ’ άρθρο 30 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989 (Α΄ 8).

5. Επειδή, η προσβαλλόμενη πράξη της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων, με την οποία μεταβιβάζεται στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.) η κυριότητα του προαναφερομένου ακινήτου, κατ’ εφαρμογήν των διατάξεων του ν. 3986/2011, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, υποκειμένη σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 1902-3/2014 Ολομ., 1415-6/2013 επταμ.).

6. Επειδή, οι λοιποί – πλην των αναφερομένων ανωτέρω στην σκέψη 4 – αιτούντες φέρονται, σύμφωνα με τα στοιχεία που προσκομίζονται, ως δημότες ή κάτοικοι, κατά περίπτωση, του Δήμου Λαμιέων, όπου και ευρίσκεται το επίμαχο ακίνητο, η κυριότητα του οποίου μεταβιβάζεται στο ΤΑΙΠΕΔ με την προσβαλλόμενη πράξη (βλ. άρθρο 1 παρ. 2 περιπτ. 46 υποπερ. Α στοιχ. 3 του ν. 3852/2010, Α΄ 87, σε συνδυασμό με το άρθρο 1 παρ. 1 περιπτ. 46 υποπερ. Α στοιχ. 11 του ν. 2539/1997, Α΄ 244, από τα οποία προκύπτει ότι ο Δήμος Λαμιέων περιλαμβάνει και την περιοχή των Θερμοπυλών) Έχουν, ως εκ τούτου, έννομο συμφέρον για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως και την προβολή λόγων ακυρώσεως, με τους οποίους αμφισβητείται το κύρος της προσβαλλομένης αποφάσεως, ως εκδοθείσης κατά παράβαση διατάξεων της συνταγματικής και της κοινής νομοθεσίας κατά το μέρος που μεταβιβάζονται στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. περιουσιακά στοιχεία (ιαματικές πηγές και υδροθεραπευτήριο), τα οποία, κατά την άποψη των αιτούντων, τυγχάνουν συνταγματικής προστασίας και αποτελούν κοινόχρηστα ή «ιδιόχρηστα», κατά περίπτωση, πράγματα μη εντασσόμενα στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και, ως εκ τούτου, μη δεκτικά μεταβιβάσεως στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. Παραδεκτώς δε ομοδικούν οι εν λόγω αιτούντες εφ’ όσον έχουν κοινό έννομο συμφέρον και προβάλλουν λόγους ακυρώσεως που ερείδονται επί της αυτής ιστορικής και νομικής αιτίας. Εξ άλλου, η κρινόμενη αίτηση ασκείται εμπροθέσμως (η προσβαλλόμενη απόφαση δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ, τεύχος Β΄ 754/2.4.2013, το οποίο, όμως, κυκλοφόρησε πράγματι στις 4.4.2013).

7. Επειδή, με έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς παρεμβαίνει υπέρ του κύρους της προσβαλλομένης αποφάσεως η ως άνω ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου» (Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.), στην οποία μεταβιβάζεται η επίμαχη έκταση. Παραδεκτώς παρεμβαίνει επίσης, προς απόρριψη της αιτήσεως, ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού (ΕΟΤ), φερόμενος ως κύριος του ακινήτου που μεταβιβάζεται (όπως αναλυτικότερα εκτίθεται κατωτέρω στην σκέψη 15), καθώς και η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Εταιρεία Ακινήτων του Δημοσίου» (Ε.Τ.Α.Δ. Α.Ε.), η οποία ασκεί κατά νόμο την διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση της περιουσίας και των επιχειρηματικών μονάδων του ΕΟΤ, συμπεριλαμβανομένων και των μονάδων των ιαματικών πηγών (άρθρο 13 παρ. 1 και 3 του ν. 2636/1998, Α΄ 198, και άρθρα 1 και 3 της Δ6Α 1162069 ΕΞ 2011/28.11.2011 κοινής υπουργικής αποφάσεως, ΦΕΚ Β΄ 2779/2.12.2011).

8. Επειδή, στο άρθρο 1 παράγραφοι 1 - 4 του ν. 3986/2011 («Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», Α΄ 152), όπως ο νόμος αυτός ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, μετά την συμπλήρωση ή τροποποίησή του με τις μεταγενέστερες διατάξεις των ν. 4038/2012 (Α΄ 14) και 4093/2012 (Α΄ 222), ορίζονται τα εξής: «1. Συνιστάται ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία “ΤΑΜΕΙΟ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ Α.Ε.” (Ταμείο). Το Ταμείο έχει αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ. ή των δημοσίων επιχειρήσεων των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., όπως ορίζεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 5, σύμφωνα με τις επικρατούσες συνθήκες της αγοράς και με εγγυήσεις πλήρους διαφάνειας, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι των εσόδων. Τα περιουσιακά στοιχεία μεταβιβάζονται στο Ταμείο, σύμφωνα με τις επόμενες διατάξεις. 2. Το προϊόν αξιοποίησης χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους της χώρας, σύμφωνα με όσα ορίζονται στην παράγραφο 17 του επόμενου άρθρου. 3. Το Ταμείο λειτουργεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, δεν υπάγεται στην κατηγορία των οργανισμών και επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και δεν εφαρμόζονται σε αυτό, καθώς και στις εταιρείες των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Ταμείο, οι διατάξεις που διέπουν εταιρείες που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα στο Δημόσιο, με εξαίρεση όσων ρητά ορίζονται στις διατάξεις του παρόντος Κεφαλαίου». Ορίζονται δε περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφοι 4, 5, 7 και 12 του νόμου, μεταξύ των άλλων, τα ακόλουθα: «4. Στο Ταμείο μεταβιβάζονται και περιέρχονται, χωρίς αντάλλαγμα: α) [κινητές αξίες] β) [περιουσιακής και άλλης φύσεως δικαιώματα] γ) Κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή, ακίνητα που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 -2015 του άρθρου 6Α του ν. 2362/1995, ή ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημόσιου, σε Ν.Π.Δ.Δ. ή σε δημόσιες επιχειρήσεις των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ. 5. .. [Τα] ακίνητα που αναφέρονται [στην περίπτωση] γ΄ της προηγούμενης παραγράφου μεταβιβάζονται και περιέρχονται στο Ταμείο, με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (Δ.Ε.Α.Α.) που προβλέπεται στο άρθρο 3 του ν. 3049/2002 (Α΄ 212). Με απόφαση της ίδιας Επιτροπής, μπορεί να μεταβιβάζονται και να περιέρχονται στο Ταμείο χωρίς αντάλλαγμα, για τους σκοπούς της παραγράφου 1 του προηγούμενου άρθρου, και άλλα περιουσιακά στοιχεία που υπάγονται σε μία από τις κατηγορίες περιουσιακών στοιχείων των περιπτώσεων της προηγούμενης παραγράφου. Τα ανωτέρω περιουσιακά στοιχεία περιέρχονται στο Ταμείο, κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή και το Δημόσιο απεκδύεται κάθε δικαιώματός του επί αυτών από τη δημοσίευση της απόφασης της Δ.Ε.Α.Α. στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Για την εφαρμογή των προηγούμενων εδαφίων και προκειμένου για τη μεταβίβαση στο Ταμείο της κυριότητας, νομής και κατοχής ακινήτων στη Δ.Ε.Α.Α. συμμετέχει αντί του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ο Υπουργός στη διαχειριστική αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται το ακίνητο που μεταβιβάζεται και περιέρχεται στο Ταμείο … 7. Το πράγμα ή δικαίωμα που μεταβιβάσθηκε ή παραχωρήθηκε στο Ταμείο, σύμφωνα με την παράγραφο 5 του παρόντος άρθρου, δεν μπορεί να αναμεταβιβαστεί στον προηγούμενο κύριο ή δικαιούχο, καθ’ οιονδήποτε τρόπο. Από τη μεταβίβαση του πράγματος ή την παραχώρηση του δικαιώματος στο Ταμείο, ο προηγούμενος κύριος ή δικαιούχος παραμένει στη διοίκηση και διαχείριση του πράγματος ή του δικαιώματος, ως εκ του νόμου εντολοδόχος του Ταμείου, χωρίς αμοιβή, υποχρεούται να το διατηρεί κατάλληλο για τον προορισμό του, σύμφωνα και με τις οδηγίες που δίνονται εγγράφως σε αυτόν από το Ταμείο και εξακολουθεί να βαρύνεται με τις δαπάνες που προκύπτουν από τη διοίκηση και διαχείριση του πράγματος ή του δικαιώματος … 12. Από τη δημοσίευση της απόφασης της Δ.Ε.Α.Α. που προβλέπεται στην παράγραφο 5, το περιουσιακό στοιχείο περιέρχεται στην κυριότητα, νομή και κατοχή του Ταμείου, ελεύθερο από κάθε δικαίωμα τρίτου. Για τυχόν δικαιώματά του επί του περιουσιακού στοιχείου που μεταβιβάζεται στο Ταμείο, ο τρίτος έχει αποκλειστικό δικαίωμα αποζημιώσεως, έναντι μόνον του Δημοσίου …». Τέλος, το άρθρο 5 παρ. 1 του νόμου προβλέπει την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων που μεταβιβάζονται στο Ταμείο με κάθε πρόσφορο τρόπο, και ιδίως με την πώληση, τη σύσταση εμπραγμάτων και ενοχικών δικαιωμάτων (όπως δικαιωμάτων οριζόντιας και κάθετης ιδιοκτησίας και επικαρπίας επί δικαιώματος οποιασδήποτε φύσης), την μεταβίβαση εμπραγμάτων και ενοχικών δικαιωμάτων οποιασδήποτε φύσης επί αυτών, την εκμίσθωση, την παραχώρηση της χρήσης ή της εκμετάλλευσής τους, την ανάθεση της διαχείρισής τους, την εισφορά τους σε ανώνυμες εταιρείες και στη συνέχεια πώληση των μετοχών που προκύπτουν, καθώς και την τιτλοποίηση απαιτήσεων, ανεξάρτητα από τον επιχειρηματικό ή μη χαρακτήρα τους.

9. Επειδή, στην αξιοποίηση των ακινήτων που παραχωρούνται στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. αναφέρεται ειδικώς το Κεφάλαιο Β΄ του ν. 3986/2011 (άρθρα 10 έως 17) με τίτλο «Πολεοδομική ωρίμανση και επενδυτική ταυτότητα δημοσίων ακινήτων και λοιπές ρυθμίσεις για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας». Σύμφωνα με το άρθρο 11 (Α.1), «η αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων διενεργείται εντός του πλαισίου που διαγράφει η εθνική δημοσιονομική, αναπτυξιακή και χωροταξική πολιτική και σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζονται στον παρόντα νόμο. Οι κατευθύνσεις της εθνικής χωροταξικής πολιτικής, όπως αυτές απορρέουν από τα υφιστάμενα χωροταξικά πλαίσια εθνικού επιπέδου, λαμβάνονται υπόψη και συνεκτιμώνται κατά τον καθορισμό του χωρικού προορισμού των δημοσίων ακινήτων σε συνδυασμό με τις ανάγκες της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της επένδυσης έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χωροταξικών επιλογών και των οικονομικών και δημοσιονομικών στόχων για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας». Δεν επιτρέπεται η αξιοποίηση ορισμένων κατηγοριών δημοσίων ακινήτων (εκείνων τα οποία εμπίπτουν στο σύνολό τους σε οικότοπους προτεραιότητας, σε περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης και προστασίας της φύσης κατά τα άρθρα 19 παρ. 1, 2 και 21 του ν. 1650/1986, σε πυρήνες εθνικών δρυμών, σε διατηρητέα μνημεία της φύσης, σε εθνικά πάρκα και σε υγρότοπους διεθνούς σημασίας, άρθρο 11 Α.2), ενώ ορίζεται περαιτέρω (άρθρο 11 Α.3) ότι η αξιοποίηση των ακινήτων, στα οποία περιλαμβάνονται χώροι που προστατεύονται από την κείμενη περιβαλλοντική και αρχαιολογική νομοθεσία λόγω του ειδικού χαρακτήρα τους (όπως ιδίως ζώνες προστασίας αρχαιολογικών χώρων, ιστορικοί τόποι, φυσικά πάρκα και περιοχές οικοανάπτυξης), πραγματοποιείται σύμφωνα με τους ειδικότερους όρους και περιορισμούς των οικείων νομοθετημάτων (ν. 998/1979, 1650/1986, 3028/2002). Περιορισμοί προβλέπονται, επίσης, ως προς την αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων που εμπίπτουν σε Ζώνες Ειδικής Προστασίας (Ζ.Ε.Π.) της ορνιθοπαγίδας της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ (άρθρο 11 Α.4). Εξ άλλου, με τα άρθρα 12 και 13 του νόμου εισάγεται διαδικασία «πολεοδομικής ωρίμανσης» των δημοσίων ακινήτων, η οποία αναπτύσσεται σε δύο στάδια, ως εξής: Το πρώτο στάδιο, όπως αυτό προβλέπεται στο άρθρο 12, περιλαμβάνει τον καθορισμό του «χωρικού προορισμού» του προς αξιοποίηση ακινήτου, ο οποίος συνιστά και τη βασική «επενδυτική ταυτότητά» του για κάθε μεταγενέστερη πράξη αξιοποίησης. Ο καθορισμός αυτός γίνεται με την κατάρτιση και έγκριση Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης για κάθε δημόσιο ακίνητο (ΕΣΧΑΔΑ). Με το σχέδιο αυτό γίνεται η οριοθέτηση του προς αξιοποίηση ακινήτου και η υπαγωγή του σε μία εκ των γενικών κατηγοριών χρήσεων γης και όρων δόμησης που ορίζονται στο άρθρο 11, μεταξύ των οποίων και η χρήση «τουρισμός – αναψυχή». Επιπλέον, εγκρίνονται οι ειδικότερες χρήσεις γης που επιτρέπονται στην έκταση του προς ανάπτυξη ακινήτου και οι τυχόν πρόσθετοι περιορισμοί που αποσκοπούν στον έλεγχο της έντασης κάθε χρήσης, οι ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης καθώς και ειδικές ζώνες προστασίας και ελέγχου γύρω από το οριοθετούμενο κατά περίπτωση ακίνητο, στις οποίες μπορεί να επιβάλλονται ειδικοί όροι και περιορισμοί στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και λειτουργιών. Η κατάρτιση του Ειδικού Σχεδίου αποτελεί προϊόν συστηματικής επιστημονικής τεκμηρίωσης αλλά και ευρείας δημοσιότητας, η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο της διαδικασίας στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης αυτού. Το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας πολεοδομικής ωρίμανσης των προς αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 13, αφορά στη χωροθέτηση του επενδυτικού σχεδίου, δηλαδή της συγκεκριμένης επενδυτικής πρότασης που θα προκύψει μετά τη διενέργεια σχετικού διαγωνισμού και την επιλογή αναδόχου (παραχωρησιούχου, μακροχρόνιου μισθωτή, αγοραστή κ.λπ.) που θα υλοποιήσει την επένδυση. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 13 εισάγεται ειδική διαδικασία χωροθέτησης του επενδυτικού σχεδίου, στην οποία ενσωματώνεται και η απαιτούμενη κατά περίπτωση έγκριση περιβαλλοντικών όρων των επιμέρους έργων και δραστηριοτήτων καθώς και των αναγκαίων έργων εξωτερικής υποδομής (δίκτυα κοινής ωφέλειας, οδοί προσπέλασης, κόμβοι κ.λπ.). Στην έγκριση χωροθέτησης του επενδυτικού σχεδίου ενσωματώνονται και άλλες, πλην της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, ειδικές χωροθετικές - περιβαλλοντικές άδειες και εγκρίσεις, όπως είναι οι απαιτούμενες από τη δασική και αρχαιολογική νομοθεσία εγκρίσεις, καθώς και, προκειμένου για τουριστικά καταλύματα και εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής, οι ειδικές εγκρίσεις για την τουριστική καταλληλότητα των οικοπέδων ή γηπέδων και οι εγκρίσεις σκοπιμότητας και σκοπιμότητας - χωροθέτησης των ειδικών τουριστικών υποδομών που προβλέπονται από την τουριστική νομοθεσία. Ρυθμίσεις για τα εντός σχεδίου δημόσια ακίνητα περιλαμβάνει το άρθρο 12 παρ. 5 του νόμου ενώ προβλέπονται, επίσης, ειδικές ρυθμίσεις για την παραχώρηση της χρήσης αιγιαλού, παραλίας, όχθης και παρόχθιας ζώνης και του δικαιώματος εκτελέσεως λιμενικών έργων, την έκδοση οικοδομικών αδειών και την αναγκαστική απαλλοτρίωση εμπραγμάτων δικαιωμάτων τρίτων ή ακινήτων για τις ανάγκες της αξιοποίησης περιουσιακού στοιχείου του Ταμείου ή για την πραγματοποίηση επενδυτικού σχεδίου (άρθρα 14, 14Α και 17Α). Τέλος, με το Κεφάλαιο Γ΄ του νόμου (άρθρα 18 έως 26) εισάγεται και ρυθμίζεται το εμπράγματο δικαίωμα της «επιφάνειας» επί των δημοσίων κτημάτων.

10. Επειδή, με το ν. 3986/2011 (άρθρο 2 παρ. 4 περ. γ΄) προβλέπεται η μεταβίβαση στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., μεταξύ άλλων, κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή, των ακινήτων που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015, καθώς και εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί των ακινήτων αυτών, αλλά και των ακινήτων εν γένει που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (καθώς επίσης και ακινήτων δημοσίων επιχειρήσεων, περί των οποίων δεν πρόκειται εν προκειμένω), στην οποία δεν περιλαμβάνονται ακίνητα, τα οποία έχουν τον χαρακτήρα κοινοχρήστων πραγμάτων (άρθρο 967 του Αστικού Κώδικα, βλ. και κατωτέρω σκέψη 13). Εξ άλλου, τα ανωτέρω ακίνητα καθώς και τα λοιπά μεταβιβαζόμενα, κατά τις διατάξεις του ν. 3986/2011, ακίνητα, δεν περιέρχονται στο ιδιαίτερο νομικό καθεστώς δημοσίου δικαίου του Κεφαλαίου Β΄ του ως άνω νόμου (βλ. σκέψη 9) διά μόνης της μεταβιβάσεώς τους στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. Και τούτο διότι για την υπαγωγή των εν λόγω ακινήτων στις ουσιαστικού περιεχομένου διατάξεις του ανωτέρω Κεφαλαίου, απαιτείται και η έκδοση των προβλεπομένων στο ίδιο Κεφάλαιο και υποκειμένων σε δικαστικό έλεγχο διοικητικών πράξεων, κατόπιν τηρήσεως ειδικών διοικητικών διαδικασιών (βλ. ΣτΕ 1415-6/2013 επταμ.).

11. Επειδή, το άρθρο 18 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει τα εξής: «Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και την διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπογείων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου». Εξ άλλου, το καθεστώς των ιαματικών πηγών ρυθμίσθηκε αρχικώς με το ν. 2188/1920 («περί ιαματικών πηγών», Α΄ 132), ο οποίος προέβλεψε την αναγνώριση (κήρυξη) των ιαματικών πηγών με βασιλικό διάταγμα εκδιδόμενο προτάσει του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας, ενεργούντος αυτεπαγγέλτως ή τη αιτήσει του ιδιοκτήτου (άρθρο 1). Ζητήματα κυριότητας ρύθμιζε το άρθρο 2 του νόμου, σύμφωνα με το οποίο οι ιαματικές πηγές που αποτελούσαν ήδη αντικείμενο εκμεταλλεύσεως μέχρι τη δημοσίευση του νόμου αυτού, ανήκουν κατά κυριότητα στον ιδιοκτήτη του εδάφους από το οποίο αναβλύζουν, της ενασκήσεως της κυριότητας περιοριζομένης κατά τα καθοριζόμενα στον εν λόγω νόμο· αντιθέτως, σύμφωνα με την ίδια διάταξη, ανήκουν στο Δημόσιο, και μάλιστα ανεξαρτήτως της κυριότητας του εδάφους από το οποίο αναβλύζουν, τόσο οι ιαματικές πηγές οι οποίες δεν είχαν γίνει αντικείμενο εκμεταλλεύσεως μέχρι την 1.1.1920 όσο και οι ιαματικές πηγές που αναβλύζουν το πρώτον από την έναρξη της ισχύος του ν. 2188/1920 και εφεξής. Το άρθρο 4 προέβλεπε ότι η διοίκηση, διαχείριση και εν γένει εκμετάλλευση των δημοσίων ιαματικών πηγών και των προς εξυπηρέτηση αυτών κτιρίων και λοιπών εξαρτημάτων και παραρτημάτων ανατίθεται στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας. Οι διατάξεις των άρθρων 7 – 10 προέβλεπαν και ρύθμιζαν την έκδοση αδείας από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας για τη λειτουργία ιαματικής πηγής (άρθρο 7), την εκμετάλλευση των πηγών είτε απ’ ευθείας από το Δημόσιο είτε διά παραχωρήσεως προς τρίτο με απόφαση του Υπουργού (άρθρο 8), την άσκηση εποπτείας από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας «επί πάσης εκμεταλλεύσεως» ιαματικής πηγής (άρθρο 9) καθώς και την επιβολή ειδικού τέλους στους χρήστες των ιαματικών πηγών (άρθρο 10). Σε εκτέλεση του ανωτέρω νόμου εκδόθηκαν, μεταξύ άλλων, α) το από 7/21.8.1920 βασιλικό διάταγμα «περί ανακηρύξεως μιας πηγής υδάτων μεταλλικών ή μη εις ιαματικήν πηγήν και αδείας εκμεταλλεύσεως αυτής» (Α΄ 180), β) το από 21/28.8.1920 βασιλικό διάταγμα «περί του τρόπου της ενεργείας δημοπρασίας προς ενοικίασιν των ιαματικών πηγών του Κράτους και περί υποχρεώσεων των αναδεικνυομένων ενοικιαστών» (Α΄ 194), και γ) το από 23.4/3.5.1923 βασιλικό διάταγμα «περί αδείας ανοίγματος και εκμεταλλεύσεως καταστημάτων ιαματικών πηγών, υδροθεραπείας φυσικής και παραπλήσιας θεραπείας» (Α΄ 112), το οποίο απαγόρευε την εκμετάλλευση των ιαματικών πηγών αν δεν λειτουργούσαν και τα αναγκαία προς τούτο υδροθεραπευτικά καταστήματα (άρθρα 1 – 2). Εν συνεχεία, ο ν. 4844/1930 («περί διατάξεων αφορωσών την εκμετάλλευσιν των ιαματικών πηγών», Α΄ 268) όρισε ότι με κέντρο εκάστη (δημόσια ή ιδιωτική) ιαματική πηγή και σε ακτίνα χιλίων μέτρων σχηματίζεται «προστατευτική περιοχή»· εντός της εν λόγω περιοχής υπόκειται σε περιορισμούς η εκτέλεση έργων δυναμένων να παραβλάψουν τις πηγές (άρθρο 1). Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 11 του ανωτέρω νόμου, «αι πέριξ των ιαματικών πηγών και εις απόστασιν 500 μέτρων απ’ αυτών γαίαι, ανήκουσαι εις το Δημόσιον ή μονάς, διατίθενται προς τον σκοπόν της εκμεταλλεύσεως των παρακειμένων δημοσίων ιαματικών πηγών, θεωρούμεναι ως αναπόσπαστον τμήμα αυτών και διοικούμεναι κατά τας σχετικάς διατάξεις του περί ιαματικών πηγών νόμ. 2188/1920». Το δε άρθρο 14 του νόμου προέβλεψε την επιβολή κατωτάτου ορίου λουτρικού δικαιώματος με υπουργική απόφαση. Διατάξεις σχετικές με τις συμβάσεις εκμεταλλεύσεως των δημοσίων ιαματικών πηγών και την ασκουμένη επί των πηγών εποπτεία περιέλαβε και ο α.ν. 828/1948 (Α΄ 258). Επηκολούθησε ο ν. 1624/1951 («περί κυρώσεως, τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του Α.Ν. 1565/50 “περί συστάσεως Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού», Α΄ 7), με τον οποίο περιήλθαν στον Ε.Ο.Τ. οι σχετικές με την εποπτεία των ιαματικών πηγών και την προαγωγή του ιαματικού τουρισμού αρμοδιότητες (άρθρα 2, 13 παρ. 1, περ. β΄, στ΄, η΄, 23). Στο δε άρθρο 6 παρ. 1 του α.ν. 1813/1951 (Α΄ 140) ορίσθηκαν εν συνεχεία τα εξής: «Επί των Δημοσίων Ιαματικών Πηγών, ων την Διοίκησιν και διαχείρισιν είχεν η τέως Γενική Γραμματεία Τουρισμού και αίτινες κατά το άρθρον 23 του Ν.1624/51 περιήλθον εις την κυριότητα του Ε.Ο.Τ., η εκμετάλλευσις τούτων υπό του Ε.Ο.Τ. ενεργείται είτε δι` αυτεπιστασίας, είτε δια παραχωρήσεως εις τρίτους. Η τοιαύτη παραχώρησις ενεργείται υποχρεωτικώς δια Δημοσίου Πλειοδοτικού διαγωνισμού, συμφώνως προς τους όρους της υπό του Δ.Σ. του Ε.Ο.Τ. εγκρινομένης διακηρύξεως. Αι σχετικαί συμβάσεις υπογράφονται υπό του Γενικού Γραμματέως του Ε.Ο.Τ». Ακολούθως, με το ν. 4086/1960 («περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών περί ιαματικών πηγών», Α΄ 112) οι ιαματικές πηγές διακρίθηκαν σε τουριστικής και τοπικής σημασίας, με διαφοροποιήσεις ως προς την εποπτεία (Ε.Ο.Τ. και Νομάρχης, αντιστοίχως) και το καθεστώς εκμετάλλευσης (από τον Ε.Ο.Τ. ως προς τις πρώτες και από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή τα νομαρχιακά ταμεία, κατά παραχώρηση από τον Ε.Ο.Τ., ως προς τις δεύτερες, άρθρα 1 και 2).

12. Επειδή, το καθεστώς των ιαματικών πηγών αλλά και των εν γένει ιαματικών φυσικών πόρων καθόρισε εκ νέου ο ήδη ισχύων ν. 3498/2006 («Ανάπτυξη ιαματικού τουρισμού κ.λπ.», Α΄ 230). Για τους σκοπούς του νόμου αυτού ως «ιαματική πηγή» ορίζεται η «φυσική ανάβλυση ή άντληση ιαματικού φυσικού πόρου με τεχνικό έργο, όπως από γεώτρηση, φρέαρ, τάφρο ή σήραγγα (φυσική ή τεχνητή) ή φυσική δημιουργία ιαματικού πηλού», ενώ ως «ιαματικοί φυσικοί πόροι θεωρούνται φυσικά νερά (ψυχρά ή θερμά), ατμοί, φυσικά αέρια ή πηλοί, που έχουν ιαματικές ιδιότητες, αναγνωρισμένες σύμφωνα με τις διατάξεις του [εν λόγω] νόμου» (άρθρο 1). Επιδιώκεται, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του σχετικού σχεδίου νόμου, η θέσπιση θεσμικού πλαισίου αξιοποίησης των ιαματικών φυσικών πόρων της χώρας προς τον σκοπό της ανάπτυξης του «ιαματικού τουρισμού» (ήτοι της «ειδικής μορφής παροχής τουριστικών υπηρεσιών σε περιοχές των οποίων κύριο χαρακτηριστικό αποτελεί η χρήση αναγνωρισμένων ιαματικών φυσικών πόρων σε ειδικές εγκαταστάσεις»), συναφώς δε ορίζονται ρητώς στο άρθρο 3 παρ. 4 του νόμου τα εξής: «Η διάθεση ιαματικών φυσικών πόρων για άλλες χρήσεις είναι δυνατή υπό την προϋπόθεση ότι καλύπτονται πλήρως οι ανάγκες ανάπτυξης του ιαματικού τουρισμού». Προβλέπεται η αναγνώριση με υπουργική απόφαση και η καταχώριση σε σχετικό μητρώο των φυσικών πόρων που έχουν ιαματικές ιδιότητες (άρθρα 4, 5 και 7), ενώ στην κυριότητα επί των ιαματικών φυσικών πόρων αναφέρεται ειδικώς το άρθρο 6 του νόμου, το οποίο διαλαμβάνει τα ακόλουθα: «1. Οι ιαματικοί φυσικοί πόροι, που αναγνωρίζονται μετά την ισχύ του νόμου αυτού, ανήκουν κατά κυριότητα στον Ε.Ο.Τ. ανεξαρτήτως της κυριότητας του εδάφους επί του οποίου εμφανίζονται, αντλούνται ή αξιοποιούνται με οποιονδήποτε τρόπο, εκτός αν αυτοί ευρίσκονται σε κοινόχρηστους χώρους αιγιαλού και παραλίας οι οποίοι ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, ενώ η χρήση και εκμετάλλευση ανήκει στον Ε.Ο.Τ. 2. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου η κυριότητα αναγνωρισμένων ιαματικών φυσικών πόρων που ανήκει στο Δημόσιο περιέρχεται αυτοδικαίως στον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού (Ε.Ο.Τ.). 3. Από το νόμο αυτόν δεν θίγονται ιδιωτικά δικαιώματα κυριότητας επί αναγνωρισμένων ιαματικών πηγών που υφίσταντο κατά την 1.1.1920 σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 2188/1920. Το δικαίωμα κυριότητας ιδιωτών επί ιαματικών πηγών ασκείται εντός των ορίων της κείμενης νομοθεσίας. 4. Σε περίπτωση λύσεως του Ε.Ο.Τ. ή καταργήσεως του δημόσιου χαρακτήρα του, η κυριότητα των ιαματικών φυσικών πόρων περιέρχεται στο Δημόσιο». Το Κεφάλαιο Γ΄ του νόμου προβλέπει τα μέτρα προστασίας των ιαματικών φυσικών πόρων. Προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ο καθορισμός με προεδρικό διάταγμα ζωνών προστασίας ανάλογα με τα υδρογεωλογικά δεδομένα και το περιβάλλον κάθε ιαματικής πηγής (άρθρο 9 παρ. 2), η προσωρινή επιβολή περιορισμών ή η λήψη άλλων μέτρων προστασίας για την αποτροπή επικείμενου κινδύνου (άρθρο 11) και η «αναγκαστική απαλλοτρίωση υπέρ του Ε.Ο.Τ. ακινήτων εντός των οποίων αναβλύζουν αναγνωρισμένες ιαματικές πηγές ή αντλούνται ιαματικοί φυσικοί πόροι, καθώς και των αναγκαίων εκτάσεων προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική προστασία και η αειφορία των αναγνωρισμένων ιαματικών φυσικών πόρων ή να καταστεί εφικτή η τουριστική αξιοποίηση περιοχών στις οποίες αναβλύζουν ιαματικές πηγές» (άρθρο 12 παρ. 1). Την εν ευρεία εννοία διαχείριση των ιαματικών φυσικών πόρων, την διανομή τους και την παραχώρηση της εκμετάλλευσής τους σε τρίτους ρυθμίζει το Κεφάλαιο Δ΄ του νόμου (άρθρα 13 -15). Ειδικότερα ορίζεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 13 ότι η διαχείριση των ιαματικών φυσικών πόρων ανήκει στον Ε.Ο.Τ. και ότι με υπουργική απόφαση καθορίζονται η διαδικασία και οι όροι ανάθεσης της διαχείρισης σε τρίτους. Στις δύο επόμενες παραγράφους του ιδίου άρθρου 13 ορίζονται τα εξής: «2. Η διαχείριση των ιαματικών φυσικών πόρων περιλαμβάνει κάθε μορφής αξιοποίηση των ιαματικών φυσικών πόρων, ιδίως τη χρήση τους σε εγκαταστάσεις του Ε.Ο.Τ., τη διάθεση και τη διανομή τους σε τρίτους έναντι ανταλλάγματος, την αποκλειστική ή μη παραχώρηση εκτάσεων και εγκαταστάσεων σε τρίτους έναντι ανταλλάγματος, την επεξεργασία, τυποποίηση και διάθεση ιαματικών φυσικών πόρων ή προϊόντων τους από τον Ε.Ο.Τ. ή από τρίτους, την εκμετάλλευση της γεωθερμικής ενέργειας, την εμφιάλωση ή την παραγωγή ειδικών προϊόντων με βάση τους ιαματικούς φυσικούς πόρους. Τα προαναφερόμενα ανταλλάγματα από τη διαχείριση των ιαματικών φυσικών πόρων αποτελούν έσοδα του Ελληνικού Δημοσίου. 3. Η διαχείριση των ιαματικών φυσικών πόρων λαμβάνει υπόψη τις κατά προτεραιότητα χρήσεις της παραγράφου 1 του άρθρου 14, καθώς και την επάρκεια του διατιθέμενου φυσικού πόρου και πρέπει να εξασφαλίζει την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ή τις ιαματικές του ιδιότητες». Ειδικοί κανόνες σχετικοί με την διανομή των ιαματικών φυσικών πόρων περιλαμβάνονται στο άρθρο 14 του νόμου, το οποίο, μεταξύ των άλλων, ορίζει και τα ακόλουθα: «1. Ιαματικοί φυσικοί πόροι που βρίσκονται σε επαρκείς ποσότητες διανέμονται κατά προτεραιότητα σε εγκαταστάσεις ιαματικής θεραπείας, κέντρα ιαματικού τουρισμού – θερμαλισμού ή κέντρα θαλασσοθεραπείας ή αναζωογόνησης της περιοχής που αναβλύζουν ή αντλούνται [όπως οι εν λόγω εγκαταστάσεις και κέντρα ορίζονται στο άρθρο 1 του νόμου], υπό την προϋπόθεση ότι κατά τη διανομή δεν αλλοιώνονται τα χαρακτηριστικά τους και ιδίως οι ιαματικές τους ιδιότητες. 2. Ο Ε.Ο.Τ. ή τρίτος στον οποίο ανατίθεται η διανομή ιαματικών φυσικών πόρων αναλαμβάνει την κατασκευή, συντήρηση, παρακολούθηση και λειτουργία των αναγκαίων για τη διανομή εγκαταστάσεων και δικτύων και έχει δικαίωμα να εισπράττει οικονομικό αντάλλαγμα από τα πρόσωπα στα οποία διανέμεται ο φυσικός πόρος. Τα εισπραττόμενα από τον Ε.Ο.Τ. ανταλλάγματα αποτελούν έσοδα του Ελληνικού Δημοσίου. 5. Εφόσον ιαματικοί φυσικοί πόροι διανέμονται μέσω δικτύου, ο χρήστης αποκτά κυριότητα στο διατιθέμενο σε αυτόν φυσικό πόρο και καταβάλλει αντάλλαγμα ανάλογο με το είδος, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τις συγκεκριμένες ιαματικές ιδιότητες, το κόστος άντλησης και διανομής αλλά και την ποσότητα του χρησιμοποιούμενου φυσικού πόρου». Το άρθρο 15 του νόμου επιτρέπει την παραχώρηση της εκμετάλλευσης των ιαματικών φυσικών πόρων σε τρίτους μετά από προκήρυξη δημόσιου διαγωνισμού (παρ. 1). Ορίζεται ότι οι παραχωρήσεις γίνονται με την προϋπόθεση ότι ο παραχωρησιούχος θα αναλάβει για ορισμένο χρόνο την αποκλειστική ή εν μέρει εκμετάλλευση του διατιθέμενου φυσικού πόρου ή και ακινήτων ή εγκαταστάσεων του Ε.Ο.Τ. καθώς και ότι ο παραχωρησιούχος αναλαμβάνει την υποχρέωση να προβεί σε επενδύσεις σε υφιστάμενες ή νέες εγκαταστάσεις ιαματικού τουρισμού ή κέντρων θαλασσοθεραπείας ή αναζωογόνησης, τηρουμένων των περιορισμών της νομοθεσίας περί αιγιαλού και παραλίας (παρ. 3). Προβλέπεται δε η έκδοση υπουργικής απόφασης, με την οποία καθορίζονται οι «βασικοί όροι των διακηρύξεων για την παραχώρηση ιαματικών φυσικών πόρων σε τρίτους»· στους όρους αυτούς αναφέρεται οπωσδήποτε το αντικείμενο της παραχώρησης (αποκλειστική ή εν μέρει εκμετάλλευση συγκεκριμένων ιαματικών φυσικών πόρων ή και εγκαταστάσεων), οι όροι της παραχώρησης και προσδιορίζεται ο ανώτατος χρόνος της παραχώρησης, οι επενδύσεις που θα πρέπει να γίνουν και το αντάλλαγμα προς τον Ε.Ο.Τ., το οποίο αποτελεί έσοδο του Ελληνικού Δημοσίου (παρ. 4). Περαιτέρω ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την λειτουργία των εγκαταστάσεων ιαματικού τουρισμού, για την οποία απαιτείται ειδικό σήμα που χορηγείται από τον Ε.Ο.Τ., τον ασκούμενο έλεγχο και τις επιβαλλόμενες κυρώσεις (άρθρα 16 -19), το δε Κεφάλαιο Ζ΄ του νόμου (άρθρα 20 – 23) περιέχει μεταβατικές διατάξεις. Ορίζονται ειδικότερα στο άρθρο 20 τα ακόλουθα: «Διατάξεις που ισχύουν κατά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου και αφορούν στην προστασία των ιαματικών πηγών διατηρούνται σε ισχύ, μέχρι να εκδοθούν τα προβλεπόμενα στο άρθρο 9 του παρόντος προεδρικά διατάγματα, οπότε παύουν να ισχύουν».

13. Επειδή, στο άρθρο 966 του Αστικού Κώδικα ορίζονται τα εξής: «Πράγματα εκτός συναλλαγής είναι τα κοινά σε όλους, τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημόσιων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών», ενώ, εξ άλλου, σύμφωνα με το άρθρο 971, «τα πράγματα εκτός συναλλαγής αποβάλλουν την ιδιότητά τους αυτή από τότε που έπαψε ο προορισμός τους για την κοινή χρήση ή για δημόσιο, δημοτικό, κοινοτικό ή θρησκευτικό σκοπό». Κατά δε τα προβλεπόμενα στο άρθρο 967 του Κώδικα, «Πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους».

14. Επειδή, το άρθρο 17 του Συντάγματος αναγνωρίζει και προστατεύει το ατομικό δικαίωμα ιδιοκτησίας. Σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου τούτου η αναγκαστική αφαίρεση (απαλλοτρίωση) της ιδιοκτησίας από την ιδιωτική κτήση δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο με την συνδρομή των εγγυήσεων και των προϋποθέσεων που τάσσονται σ’ αυτό ενώ, εξ άλλου, ο νομοθέτης (κοινός ή κανονιστικός) είναι ελεύθερος να καθορίσει το περιεχόμενο της ιδιοκτησίας, δηλαδή την έκταση των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα αυτό, δεν μπορεί όμως κατά την θέσπιση όρων και περιορισμών να υπερβεί ένα όριο, πέραν του οποίου πλήττεται ο πυρήνας του δικαιώματος ώστε στην ουσία να αδρανοποιείται. Περαιτέρω, ο συντακτικός νομοθέτης αποβλέποντας στην φύση, τον χαρακτήρα και την σπουδαιότητα ορισμένων αγαθών – μεταξύ των οποίων και τα ιαματικά ύδατα - που αποτελούν σημαντικούς πλουτοπαραγωγικούς πόρους της χώρας, προέβλεψε με την προπαρατεθείσα (βλ. σκέψη 11) διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 18 του Συντάγματος (αλλά και με την αντίστοιχη διάταξη της παραγράφου 2 του ιδίου άρθρου αναφορικά με τις λιμνοθάλασσες, τις μεγάλες λίμνες και τις εκτάσεις που προκύπτουν από την αποξήρανσή τους) την δυνατότητα θεσπίσεως αποκλίσεων από τις προστατευτικές διατάξεις του άρθρου 17 με ειδικούς νόμους (βλ. και άρθρα 17 παρ. 2 του Συντάγματος του 1911, 19 παρ. 2 του Συντάγματος του 1927 και 17 παρ. 2 του Συντάγματος του 1952). Οι ειδικοί αυτοί νόμοι μπορούν να θεσπίζουν ρυθμίσεις που να αποκλίνουν από το άρθρο 17 του Συντάγματος τόσο σχετικά με την δυνατότητα απαλλοτριώσεως των ως άνω πλουτοπαραγωγικών πηγών χωρίς την τήρηση ή την πλήρη τήρηση των εγγυήσεων του άρθρου τούτου όσο και αναφορικά με τον καθορισμό του περιεχομένου της ιδιοκτησίας και την έκταση των περιορισμών της που μπορούν να υπερβούν τα πιο πάνω όρια (ΣτΕ 363/1998, 966/1995, 2705/1991 κ.ά.). Με την ως άνω διάταξη του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος, όμως, η οποία προβλέπει κατά τα προεκτεθέντα ότι «ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση [μεταξύ άλλων] των ιαματικών υδάτων», δεν καθίστανται ανεπίδεκτα ιδιωτικής κτήσεως τα ιαματικά ύδατα, ούτε προσδίδεται σε αυτά εκ του Συντάγματος ο χαρακτήρας των κοινοχρήστων πραγμάτων. Ο νόμος μπορεί να προβλέψει την σύσταση και διαμόρφωση ιδιωτικών δικαιωμάτων επί των ιαματικών υδάτων υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνονται τα απαραίτητα μέτρα για την διατήρηση του χαρακτήρα των ως πλουτοπαραγωγικών πηγών αλλά και ως αναπόσπαστων (από κοινού με τον περιβάλλοντα χώρο τους) στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, τα οποία χρήζουν μάλιστα, λόγω της σπανιότητάς τους, ειδικής προστασίας κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος (βλ. ΣτΕ 1424/1990). Εξ άλλου, η προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 967 του Αστικού Κώδικα, περί του κοινοχρήστου χαρακτήρα των υδάτων με ελεύθερη και αέναη ροή, δεν καταλαμβάνει τα ύδατα των αναγνωρισμένων ιαματικών πηγών, για το νομικό καθεστώς των οποίων προνοούν ειδικοί νόμοι, κατά τα προβλεπόμενα στο Σύνταγμα, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα (ν. 2188/1920 και ήδη ν. 3498/2006). Εν πάση δε περιπτώσει, τα ιαματικά ύδατα, εφ’ όσον δεσμεύονται εν όψει της εκμεταλλεύσεώς τους από λειτουργούν θεραπευτήριο, δεν αποκτούν ελεύθερη και αέναη ροή και δεν συνιστούν, ως εκ τούτου, κοινόχρηστα πράγματα κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως του Αστικού Κώδικα. Περαιτέρω, και κατά την ισχύουσα ειδική νομοθεσία, τα ιαματικά ύδατα είναι δεκτικά ιδιωτικής κτήσεως. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 6 παρ. 3 του ν. 3498/2006 ορίζεται ότι δεν θίγονται ιδιωτικά δικαιώματα κυριότητας επί αναγνωρισμένων ιαματικών πηγών, τα οποία υφίσταντο κατά την 1.1.1920 σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 2188/1920. Αλλά και προκειμένου περί των ιαματικών φυσικών πόρων, μεταξύ των οποίων και τα ιαματικά ύδατα, που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο και ήδη στον Ε.Ο.Τ. προέβλεψε μεν ο νόμος, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, δεσμεύσεις και περιορισμούς ως προς την διάθεσή τους (βλ. ανωτέρω σκέψεις 11 και 12), οι οποίοι, όμως, δεν αναιρούν τον χαρακτήρα τους ως στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου υπό τον ν. 2188/1920, και ήδη του Ε.Ο.Τ., σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 και 2 του ν. 3498/2006. Και τούτο διότι αντιμετωπίζονται από τον νόμο (άρθρο 8 ν. 2188/1920, 6 παρ. 1 ν. 1813/1951, 3 και 13 - 15 ν. 3498/2006) ως προσοδοφόρα πράγματα και προβλέπεται ήδη ότι η διαχείρισή τους, με τη χρήση τους σε εγκαταστάσεις του Ε.Ο.Τ, τη διάθεση και διανομή τους σε τρίτους, την παραχώρηση της εκμετάλλευσής τους για ορισμένο χρόνο κ.λπ., αποσκοπεί πρωτίστως στην κάλυψη των αναγκών ανάπτυξης του ιαματικού τουρισμού και διενεργείται έναντι ανταλλάγματος, το οποίο αποτελεί έσοδο του Ελληνικού Δημοσίου. Ως στοιχεία δε της ιδιωτικής περιουσίας νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (του Ε.Ο.Τ.) οι ιαματικές πηγές (η φυσική δηλαδή ανάβλυση ή άντληση ιαματικού φυσικού πόρου με τεχνικό έργο, άρθρο 1 ν. 3498/2006) με τον περιβάλλοντα αυτές χώρο και τις αναγκαίες για την εκμετάλλευσή τους εγκαταστάσεις, νομίμως κατ’ αρχήν μεταβιβάζονται κατά κυριότητα στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. προς αξιοποίηση δυνάμει του νεωτέρου ν. 3986/2011 (βλ. ανωτέρω σκέψεις 8 -10). Ούτε ανακύπτει, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, ζήτημα αντιθέσεως προς το άρθρο 18 παρ. 1 του Συντάγματος εφ’ όσον η περαιτέρω αξιοποίηση των ως άνω περιουσιακών στοιχείων, για την οποία άλλωστε θα απαιτηθούν και άλλες διοικητικές πράξεις, που υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, καθώς και δικαιοπραξίες του ιδιωτικού δικαίου, τελεί, κατά την έννοια του ανωτέρω ν. 3986/2011, υπό τους όρους και περιορισμούς που προβλέπονται από την ειδική νομοθεσία και αφορούν την προστασία των ιαματικών πηγών και την χρήση των ιαματικών φυσικών πόρων (βλ. ιδίως άρθρα 9, 13 παρ. 3 και 20 του ν. 3498/2006).

15. Επειδή, με την προσβαλλόμενη απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (αριθμός 231/2.4.2013, παρ. 7), όπως ρητώς αναφέρεται σε αυτή, «μεταβιβάζεται και περιέρχεται χωρίς αντάλλαγμα στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή, ακίνητο κυριότητας του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού (Ε.Ο.Τ.), του οποίου η διοίκηση και διαχείριση ασκείται από την ΕΤΑΔ Α.Ε. με Αριθμό Βιβλίου Καταγραφής 327 μετά των επ’ αυτού κτισμάτων και εγκαταστάσεων, εμβαδού κατά τον τίτλο κτήσης 800.000 τ.μ. περίπου, κατά δε νεώτερη και ακριβή καταμέτρηση εμβαδού 785.398.000 τ.μ., περιγραφόμενο ως κτήμα των Ιαματικών Πηγών Θερμοπυλών – Καλλιδρόμου, κείμενο στην περιοχή του τέως Δήμου Θερμοπυλών, όπως αυτό περιγράφεται στο με ημερομηνία 5.6.1955 έγγραφο του Ε.Ο.Τ., το οποίο έχει μεταγραφεί στα Βιβλία μεταγραφών του Υποθηκοφυλακείου Θερμοπυλών στον τόμο 45 και αριθμό 648». Σύμφωνα με το τελευταίο αυτό έγγραφο, ο Ε.Ο.Τ. απέκτησε τη κυριότητα του ακινήτου δυνάμει του άρθρου 23 του ν. 1624/1951 (βλ. ανωτέρω σκέψη 11). Περαιτέρω, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι στην επίμαχη έκταση ευρίσκεται η ιαματική πηγή Θερμοπυλών – Καλλιδρόμου, η οποία έχει χαρακτηρισθεί ως ιαματική πηγή τουριστικής σημασίας, κατά τις σχετικές διακρίσεις του ν. 4086/1960, με το β.δ. 479/1968 (Α΄ 160), ενώ, κατά τα αναφερόμενα στο υπ’ αριθμ. 514257/2.10.2013 έγγραφο του Ε.Ο.Τ. προς το Δικαστήριο, δεν έχουν κατατεθεί τα απαραίτητα δικαιολογητικά για την αναγνώρισή της σύμφωνα με τις διατάξεις του νεώτερου ν. 3498/2006. Εξ άλλου, μετά την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως, το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. εξέδωσε την από 9.9.2013 πρόσκληση για την υποβολή εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την αξιοποίηση, μεταξύ άλλων, του επίδικου ακινήτου ιαματικών πηγών Λουτρών Υπάτης, ακολούθως, όμως, με την από 5.12.2013 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. η σχετική διαδικασία κηρύχθηκε άγονη, λόγω μη υποβολής προσφορών.

16. Επειδή, με την προσβαλλόμενη πράξη μεταβιβάζεται στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. προς αξιοποίηση όχι μόνο το ακίνητο αλλά, εφ’ όσον δεν εξαιρείται ρητώς από την μεταβίβαση, και αυτός ο ιαματικός φυσικός πόρος («ιαματική πηγή Θερμοπυλών – Καλλιδρόμου»). Σύμφωνα δε με τα προεκτεθέντα (σκέψη 14), η μεταβίβαση στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. της ιαματικής πηγής και της έκτασης που την περιβάλλει, ως στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Ε.Ο.Τ., ευρίσκει νόμιμο έρεισμα στο άρθρο 2 παρ. 4 και 5 του ν. 3986/2011 (των οποίων διατάξεων γίνεται επίκληση στο προοίμιο της προσβαλλομένης – στοιχείο δ΄), ενώ, εξ άλλου, οι ανωτέρω διατάξεις του ν. 3986/2011 δεν αντίκεινται στο άρθρο 18 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά το μέρος που δεν εξαιρούνται από την μεταβίβαση προς το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. οι ιαματικές πηγές, εφ’ όσον και κατά την αξιοποίησή των εξακολουθούν να ισχύουν, κατά την έννοια του ανωτέρω ν. 3986/2011, οι προστατευτικές των ιαματικών πηγών ειδικές διατάξεις της νομοθεσίας (ν. 2188/1920, ν. 4844/1930, ν. 3498/2006). Είναι, συνεπώς, απορριπτέοι ως αβάσιμοι οι περί του αντιθέτου λόγοι ακυρώσεως.

17. Επειδή, προβάλλεται ότι αντίκειται στο Σύνταγμα (άρθρα 1 παρ. 2, 5 παρ. 1, 24 παρ. 1 και 25 παρ. 1) η μεταβίβαση με την προσβαλλόμενη πράξη, κατά κυριότητα, στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. προς αξιοποίηση, διά της περαιτέρω συστάσεως δικαιωμάτων υπέρ τρίτων, του ευρισκομένου στο ανωτέρω ακίνητο υδροθεραπευτηρίου, το οποίο, κατά τους ισχυρισμούς των αιτούντων, ως «ιδιόχρηστο» πράγμα, ήτοι ως προοριζόμενο για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού και συγκεκριμένα την προστασία της δημόσιας υγείας, δεν είναι δεκτικό ιδιωτικής κτήσεως. Ο λόγος αυτός είναι αβάσιμος διότι, εφ’ όσον, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, θεμιτώς κατά το Σύνταγμα μεταβιβάζονται στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. προς αξιοποίηση, κατ’ εφαρμογήν του ν.3986/2011, ιαματική πηγή και η έκταση που την περιβάλλει, ως στοιχεία της ιδιωτικής περιουσίας του Ε.Ο.Τ., νομίμως συμμεταβιβάζεται και η αναγκαία για την εκμετάλλευση της πηγής εγκατάσταση του υδροθεραπευτηρίου (βλ. άρθρο 1 του β.δ/τος της 23.4/3.5.1923, «Περί αδείας ανοίγματος και εκμεταλλεύσεως καταστημάτων ιαματικών πηγών, υδροθεραπείας φυσικής και παραπλησίας θεραπείας», Α΄ 112, κατά το οποίο «η εκμετάλλευσις εν Ελλάδι οιασδήποτε χρήσεως ιαματικών πηγών, ανακηρυχθεισών τοιούτων κατά τας διατάξεις του ν. 2188 και του εις εκτέλεσιν αυτού εκδοθέντος Β.Δ/τος της 7 Αυγ. 1920 … απαγορεύεται εάν διά την από της πάσης απόψεως, ιδία δε διά την από υγιεινής τοιαύτης εκμετάλλευσιν, δεν λειτουργούσι παρ’ αυτή τα [κατά το άρθρο 2 του διατάγματος] αναγκαιούντα [υδροθεραπευτικά] καταστήματα»· βλ. επίσης τον «Κανονισμό Εποπτείας και Λειτουργίας Υδροθεραπευτηρίων Ιαματικών Πηγών» σε ΦΕΚ Β΄ 318/11.7.1960 και ήδη, υπό το κράτος του ν. 3498/2006, την απόφαση 9833/26.5.2009 του Υπουργού Τουριστικής Ανάπτυξης «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων λειτουργίας των Μονάδων Ιαματικής Θεραπείας, των Κέντρων Ιαματικού Τουρισμού και των Κέντρων Θαλασσοθεραπείας κ.λπ.», ΦΕΚ Β΄ 1055).

18. Επειδή, ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ακυρωτέα διότι, κατά παράβαση ουσιώδους τύπου, δεν συνδημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως τοπογραφικό διάγραμμα της μεταβιβαζόμενης έκτασης, είναι απορριπτέος προεχόντως ως ασκούμενος άνευ εννόμου συμφέροντος, εφ’ όσον οι αιτούντες δεν προσδιορίζουν την βλάβη που υφίστανται από την παράλειψη δημοσίευσης διαγράμματος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

19. Επειδή, η προσβαλλομένη απόφαση έχει τον χαρακτήρα της ατομικής διοικητικής πράξης. Συνεπώς, στηρίζονται στην εσφαλμένη αντίθετη νομική εκδοχή ότι πρόκειται περί κανονιστικής πράξεως και είναι, ως εκ τούτου, απορριπτέοι οι προβαλλόμενοι λόγοι ακυρώσεως, σύμφωνα με τους οποίους: α) η εξουσιοδότηση του άρθρου 2 του ν. 3986/2011 προς την Διοίκηση είναι αντίθετη προς το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος ως γενική και αόριστη, αλλά και διότι δεν προέβλεψε σχετικώς την έκδοση προεδρικού διατάγματος, και β) η μη αναγραφή, στο προοίμιο της προσβαλλόμενης, του μεγέθους της πράγματι προκαλουμένης από την έκδοσή της δαπάνης, η οποία συνίσταται, κατά τους αιτούντες, στην απώλεια των εσόδων που θα στερηθεί το Δημόσιο από την μεταβολή του προορισμού της μεταβιβαζομένης εκτάσεως, συνιστά παράβαση του άρθρου 29Α του ν. 1558/1985 (Α΄ 137) [ΣτΕ 1902-3/2014 Ολομ.].

20. Επειδή, μετά την απόρριψη όλων των προβαλλομένων λόγων ακυρώσεως, πρέπει να απορριφθεί η κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως ως προς τους λοιπούς πλην των αναφερομένων στην τέταρτη σκέψη αιτούντες, και να γίνουν αντιστοίχως δεκτές οι ασκηθείσες παρεμβάσεις.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Καταργεί την δίκη ως προς τις αιτούσες Β. Λέβα (4η) και Μ. Μιχαήλ – Αντωνίου (12η).

Απορρίπτει την αίτηση ως προς τους λοιπούς αιτούντες.

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου.

Δέχεται τις παρεμβάσεις του νομικού προσώπου «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου», της «Εταιρείας Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε.» και του Ε.Ο.Τ., και

Επιβάλλει συμμέτρως στους αιτούντες, πλην των αναφερομένων ανωτέρω, ως προς τους οποίους καταργείται η δίκη, την δικαστική δαπάνη του Δημοσίου, που ανέρχεται στο ποσό των τετρακοσίων εξήντα (460) ευρώ, και των παρεμβαινόντων, που ανέρχεται στο ποσό των εξακοσίων σαράντα (640) ευρώ για έκαστο παρεμβαίνοντα.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 18 Φεβρουαρίου και στις 23 Ιουνίου 2014

Ο Πρόεδρος του Δ΄ ΤμήματοςΗ Γραμματέας του Δ΄ Τμήματος

και μετά την αποχώρησή της

Η Γραμματέας

Δημοσθένης Π. Πετρούλιας Ι. Παπαχαραλάμπους

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 5ης Απριλίου 2016.

Ο Προεδρεύων Αντιπρόεδρος Ο Γραμματέας

Ν. Μαρκουλάκης Ν. Αθανασίου