



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Για την κύρωση των Συμβάσεων Παραχώρησης που έχουν συναφθεί μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Λιμένος Α.Ε. - Διατάξεις για τη λειτουργία του συστήματος λιμενικής διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις».

I. Γενικά

A. Με νομοσχέδιο ρυθμίζεται η αξιοποίηση, με τη διαδικασία της υποπαραχώρησης, των περιφερειακών λιμένων της χώρας. Το νομοσχέδιο, μετά την επεξεργασία του από τη Διάρκη Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από δύο (2) Μέρη και τριάντα ένα (31) άρθρα.

Το Μέρος Α' (άρθρα 1 έως 7) ρυθμίζει την υποπαραχώρηση λιμενικών δραστηριοτήτων και επιχειρησιακών μονάδων των περιφερειακών λιμένων. Το Μέρος Β' (άρθρα 8 έως 31) ρυθμίζει ειδικότερα ζητήματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

B. Ειδικότερα, ως προς το Μέρος Α'.

Με το άρθρο 1 κυρώνονται και αποκτούν ισχύ τυπικού νόμου οι υφιστάμενες συμβάσεις παραχώρησης που έχουν συναφθεί μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Λιμένος Α.Ε. Αλεξανδρούπολης, Βόλου, Ελευσίνας, Ηγουμενίτσας, Ηρακλείου, Καβάλας, Κέρκυρας, Λαυρίου, Πάτρας και Ραφήνας.

Με το άρθρο 2 περιέρχεται στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) ειδικώς το δικαίωμα υποπαραχώρησης σε τρίτους συγκεκριμένων δραστηριοτήτων επιχειρησιακών μονάδων και λιμενικών λειτουργιών και υπηρεσιών που εντάσσονται στο περιεχόμενο των οικείων συμβάσεων παραχώρησης. Το άρθρο 3 ρυθμίζει τη διαδικασία σύναψης των συμβάσεων υποπαραχώρησης κατόπιν ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ορίζει ότι οι συμβάσεις κυρώνονται με νόμο. Με το άρθρο 4 επιβάλλεται στον υποπαραχωρησιούχο αντισταθμιστικό-ανταποδοτικό τέλος υπέρ του οικείου Οργανισμού Λιμένος, δοθέντος ότι το οικονομικό αντάλλαγμα της υποπαραχώρησης καταβάλλεται στο ΤΑΙΠΕΔ και διατίθεται για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους. Παραλλήλως, ορίζεται ότι το ΤΑΙΠΕΔ οριστικοποιεί το αντικείμενο της υποπαραχώρησης κατόπιν διαβούλευσης και ότι διεξάγει το ίδιο τις διαγωνιστικές διαδικασίες για την ανάδειξη του υποπαραχωρησιούχου. Το άρθρο 5 ορίζει ότι οι Οργανισμοί Λιμένος έχουν την αποκλειστική ευθύνη για τον ηλεκτροφωτισμό και την αποκομιδή απορριμμάτων και λυμάτων των οικείων χώρων. Παραλλήλως, αναπροσαρμόζεται το αντισταθμιστικό τέλος που καταβάλλουν οι Οργανισμοί Λιμένος στο Δημόσιο και προβλέπεται ότι αυτό αποδίδεται στους οικείους δήμους ως αντιστάθμισμα από την όχληση που υφίστανται. Με το άρθρο 6 ρυθμίζεται η έως σήμερα χρέωση των Οργανισμών Λιμένος από τη ΔΕΗ για δημοτικά τέλη. Ειδικότερα, ορίζεται ότι τα οικεία τέλη και φόροι δεν συνεισπράττονται από τους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας και ότι τα φερόμενα στους οικείους λογαριασμούς ως ανείσπρακτα ποσά πιστώνονται με αντιλογισμό για εξόφληση οφειλών από κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας. Με το άρθρο 7 επιτρέπεται η σύναψη συμβάσεων έργου μεταξύ του υποπαραχωρησιούχου και των Οργανισμών Λιμένος σχετικώς με τις μονάδες και εγκαταστάσεις της υποπαραχώρησης. Σημειώνεται ότι πλέον δόκιμη είναι η απάλειψη της παύλας ανάμεσα στην λέξη παραχώρηση και το συνθετικό που προηγείται.

Γ. Ως προς το Μέρος Β΄.

Με το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 8 έως 11) ρυθμίζονται ζητήματα αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων. Με το άρθρο 8 τροποποιούνται οι διατάξεις για τον τρόπο διενέργειας διαγωνισμού πρόσληψης πλοηγών. Με το άρθρο 9 καταργείται η συμμετοχή εκπροσώπου του Συνηγόρου του Καταναλωτή στα Συμβούλια Χρηστών Λιμένων. Το άρθρο 10 ρυθμίζει ζητήματα σχετικώς με τα επαγγελματικά πλοία αναψυχής καθώς και με τη συνέχιση της λειτουργίας του Οί-

κου του Ναύτου και των Γραφείων Ευρέσεως Ναυτικής Εργασίας. Με το άρθρο 11 προβλέπεται η σύμφωνη γνώμη του ΓΕΝ και του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής ως προς τη δημιουργία ράμπας για πρόσβαση μικρών σκαφών στη θάλασσα σε παραμεθόριες περιοχές.

Με το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 12 και 13) ρυθμίζονται ζητήματα αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής. Το άρθρο 12 επεκτείνει την αρμοδιότητα της Γενικής Γραμματείας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής σε όλα τα νησιά, πλην Κρήτης, Εύβοιας και Λευκάδας. Το άρθρο 13 επιτρέπει τη μεταφορά πόσιμου νερού σε νησιά με πλοία του Πολεμικού Ναυτικού και θεωρεί νόμιμες τις δαπάνες μεταφοράς των ετών 2010 έως και 2018.

Με το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 14 έως 16) ρυθμίζονται ζητήματα δημόσιας ναυτικής εκπαίδευσης. Το άρθρο 14 τροποποιεί το θεσμικό πλαίσιο των Ακαδημιών Εμπορικού Ναυτικού, το άρθρο 15 περιέχει διατάξεις για το Ειδικό Διδακτικό Προσωπικό και το άρθρο 16 για τα Κέντρα Επιμόρφωσης Στελεχών Εμπορικού Ναυτικού Πλοιάρχων και Μηχανικών Μακεδονίας.

Με το Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 17 έως 20) ρυθμίζονται ζητήματα λιμενικής αστυνομίας. Το άρθρο 17 αφορά στη διαδικασία απόκτησης άδειας ναυαγοσώστη και εξαιρεί τους ναυαγλητικούς αγώνες από την υποχρέωση ναυαγοσωστικής κάλυψης. Με το άρθρο 18 επιτρέπεται η (άπαξ) μεταβίβαση άδειας θαλάσσιων μέσων αναψυχής από γονέα σε τέκνο, χωρίς τον περιορισμό της ελάχιστης απόστασης των 300 μέτρων της κείμενης νομοθεσίας. Το άρθρο 19 καθιερώνει την 11η Μαΐου ως ημέρα πρόληψης θαλασσίων ατυχημάτων και πνιγμών. Με το άρθρο 20 θεσπίζεται ειδική ρύθμιση για τη διαγραφή από τα οικεία βιβλία μικρών σκαφών που καταστράφηκαν ή αχρηστεύτηκαν εξαιτίας των πυρκαγιών στις 23 και 24 Ιουλίου 2018.

Το Κεφάλαιο Ε' (άρθρο 21) περιέχει διατάξεις για τη ναυτική εργασία.

Με το Κεφάλαιο ΣΤ' (άρθρα 22 έως 31) ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν στο Λιμενικό Σώμα-Ελληνική Ακτοφυλακή. Το άρθρο 21 περιέχει ευεργετική διάταξη για τα τέκνα και τη σύζυγο στελεχών του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής που αποβίωσε ευρισκόμενος σε ενεργό υπηρεσία. Με το άρθρο 23 επεκτείνεται η δυνατότητα εισαγωγής των συμμετεχόντων στις πανελλαδικές εξετάσεις προηγούμενων ετών στο 10% των θέσεων εισακτέων και στις Σχολές Δοκίμων Σημαιοφόρων και Λιμενοφυλάκων, και με τα άρθρα 24 και 25 θεσπίζονται μεταβατικές διατάξεις για την εισα-

γωγή υποψηφίων στις εν λόγω Σχολές έως την εισαγωγή της πρώτης εκπαιδευτικής σειράς με το σύστημα των πανελλαδικών εξετάσεων. Με το άρθρο 26 επεκτείνεται η γενική αστυνομική αρμοδιότητα του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής στον αιγιαλό και την παραλία, και θεσπίζεται υποχρέωση ενημέρωσης της αρμόδιας Κτηματικής Υπηρεσίας σε περίπτωση διαπίστωσης παραβάσεων. Έως σήμερα, το Σώμα ασκεί μόνο ειδικές αρμοδιότητες στους εν λόγω χώρους. Το άρθρο 27 ρυθμίζει ζητήματα της Μονάδας Υποβρυχίων Αποστολών του Σώματος. Το άρθρο 28 επιτρέπει την εκτέλεση πλόων εσωτερικού σε φορτηγά πλοία που συμμορφώνονται με τις κείμενες διατάξεις για εκτέλεση διεθνών πλόων. Με το άρθρο 29 ρυθμίζονται ειδικότερα ζητήματα διατήρησης του επί τιμή τίτλου σε ανώτατους αξιωματικούς του Σώματος. Με το άρθρο 30 ρυθμίζεται η βεβαίωση και είσπραξη εσόδων του Οίκου του Ναύτου συμφώνως με τις διατάξεις του ΚΕΔΕ. Τέλος, το άρθρο 31 ορίζει την έναρξη ισχύος του νόμου.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1.

Με το άρθρο 1 κυρώνονται και αποκτούν ισχύ τυπικού νόμου οι υφιστάμενες συμβάσεις παραχώρησης που έχουν συναφθεί μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Λιμένος Α.Ε. Αλεξανδρούπολης, Βόλου, Ελευσίνας, Ηγουμενίτσας, Ηρακλείου, Καβάλας, Κέρκυρας, Λαυρίου, Πάτρας και Ραφήνας.

Η κύρωση της σύμβασης με νόμο είναι επιβεβλημένη όταν η σύμβαση περιέχει διατάξεις που δημιουργούν υποχρεώσεις για τους τρίτους ή όταν η κύρωση είναι αναγκαία για την έγκυρη συμβατική δέσμευση του Δημοσίου από τα όργανά του που ενήργησαν σχετικώς (ΣτΕ 880/2016). Η νομοθετική κύρωση χρησιμοποιείται επίσης στην πράξη όταν η σύμβαση καταρτίσθηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπουν οι γενικές ή ειδικές διατάξεις ή περιέχει όρους που αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία ή ρυθμίσεις για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εκτέλεση και λύση της σύμβασης με διαιτησία (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2017, σελ. 184 επ., που επισημαίνει ότι, αν η σύμβαση δεν έχει κυρωθεί με νόμο, οι όροι της δεν δύνανται να υπερισχύσουν νομοθετικών πράξεων). Οίκοθεν νοείται ότι η νομοθετική κύρωση δεν δύναται καταρχήν να θεραπεύσει ελαττώματα που ανάγονται σε τυχόν παράβαση συταγματικών κανόνων ή κανόνων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Περαιτέρω, έχει κριθεί στη νομολογία ότι η νομοθετική κύρωση σύμβασης «δεν προσδίδει στην σύμβαση την ισχύ κανόνα εξ αντικειμένου δικαίου έναντι των συμβαλλομένων μερών, ούτε αλλοιώνει τον συμβατικό χαρακτήρα της πράξης, η οποία εξακολουθεί να αποτελεί την αποκλειστική πηγή των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβληθέντων. Τα αυτά ισχύουν και στις περιπτώσεις που ο νόμος δεν περιορίζεται στην κύρωση της σύμβασης, αλλά, προκειμένου ιδίως να ισχυροποιήσει τους συμβατικούς όρους, το περιεχόμενο των οποίων τυχόν αντιτίθεται προς την ισχύουσα κατά τον χρόνο της κατάρτισης της σύμβασης νομοθεσία, ορίζει, περαιτέρω, ότι οι όροι της σύμβασης αποκτούν ισχύ νόμου. Και τούτο, διότι με την προσθήκη αυτή δεν δημιουργούνται, από την εξεταζόμενη άποψη, και άλλες συνέπειες εκτός από εκείνες τις οποίες προκαλεί η νομοθετική κύρωση της σύμβασης (ΣΤΕΟ-λομ. 1947/1955). Κατά συνέπεια, γεννάται διοικητική διαφορά ουσίας και στην περίπτωση που ο αντισυμβαλλόμενος της Διοίκησης εγείρει αμφισβήτηση περί την νομιμότητα της ρητής ή συναγομένης πράξεως, με την οποία τροποποιείται διοικητική σύμβαση κυρωθείσα διά νόμου, κατ' εφαρμογήν όρου αυτής, έστω και αν με τον κυρωτικό νόμο ορίσθηκε ότι οι όροι της συμβάσεως αποκτούν ισχύ νόμου. Στην περίπτωση, όμως, που η αμφισβήτηση εγείρεται από τρίτους μη συμβληθέντες, η προκαλούμενη διαφορά δεν έχει ως αιτία την σύμβαση αλλά τον κυρωτικό της νόμο, και συνιστά, ως εκ τούτου, ακυρωτική διαφορά» (ΣΤΕ 880/2016).

Εν προκειμένω, κατά την αιτιολογική έκθεση, η νομοθετική κύρωση απαιτείται προκειμένου να παρασχεθεί η δυνατότητα υποπαραχώρησης στο χώρο αρμοδιότητας κάθε Οργανισμού Λιμένος. Επισημαίνεται ότι η εν λόγω δυνατότητα δεν παρέχεται με την ίδια τη νομοθετική κύρωση των αρχικών συμβάσεων, αλλά με τις διατάξεις των άρθρων 2 έως 4 του νομοσχεδίου, με τις οποίες και επέρχεται επέμβαση στον συμβατικό δεσμό.

2. Επί των άρθρων 2 έως 4.

Με τα άρθρα 2 έως 4 ρυθμίζεται η μεταβίβαση στο ΤΑΙΠΕΔ του δικαιώματος υποπαραχώρησης συγκεκριμένων δραστηριοτήτων επιχειρησιακών μονάδων και λιμενικών λειτουργιών και υπηρεσιών και η διαδικασία της υποπαραχώρησης σε τρίτους.

Κατά τη νομολογία, «τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία (...) περιλαμβάνονται οι λιμένες και οι τουριστικοί λιμένες, ανήκουν στη δημόσια κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους, η δε διαχείρισή τους αντιδιαστέλλεται

προς την διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και συνιστά άσκηση δημοσίας εξουσίας. Στο πλαίσιο όμως της διαχείρισεως των εν λόγω πραγμάτων από την Διοίκηση είναι δυνατόν, σύμφωνα με τον βασικό, δημοσίου δικαίου, κανόνα του άρθρου 970 του Α.Κ. (βλ. και τις διατάξεις της ειδικής νομοθεσίας περί λιμένων και τουριστικών λιμένων (...)) να παραχωρούνται επ' αυτών ιδιαίτερα δικαιώματα προς φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εφ' όσον με την παραχώρηση των ιδιαίτερων αυτών δικαιωμάτων, - τα οποία έχουν χαρακτήρα δημοσίου και όχι ιδιωτικού δικαίου και αποσκοπούν, κατά κύριο λόγο, στην εξυπηρέτηση της εμπορικής, επιβατικής, ναυτιλιακής, τουριστικής και αλιευτικής κίνησης και γενικότερα των λειτουργικών αναγκών του λιμένα - εξακολουθεί, να εξυπηρετείται ή, τουλάχιστον, δεν αναιρείται η κοινή χρήση (...). (Με την εν λόγω παραχώρηση δεν αποκλείεται η επιδίωξη και ταμειευτικού σκοπού, εφ' όσον εξυπηρετούνται οι λειτουργικές ανάγκες του λιμένα και δεν αναιρείται ο κατά τα ανωτέρω προέχων σκοπός (ΣτΕ 1211/2010 Ολομ.)» (ΟΛΣΤΕ 1129/2016).

Περαιτέρω, στην ίδια υπόθεση, που αφορούσε σε μεταβίβαση στο ΤΑΙΠΕΔ του δικαιώματος να παραχωρεί σε τρίτο τη χρήση, διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση κινητών και ακινήτων εντός της χερσαίας ή/και της θαλάσσιας ζώνης τουριστικού λιμένα, κρίθηκε ότι «στη συγκεκριμένη περίπτωση, με τους ορισμούς των διατάξεων της νομοθεσίας περί ΤΑΙΠΕΔ, οι οποίες αποσκοπούν στην ικανοποίηση συγκεκριμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους βάσει σχετικού συνολικού προγράμματος, δεν αίρεται, με την μεταβίβαση του δικαιώματος παραχώρησης των δικαιωμάτων, ο κοινόχρηστος χαρακτήρας των προς παραχώρηση πραγμάτων, ενώ το ίδιο το ΤΑΙΠΕΔ, στο οποίο μεταβιβάζεται το δικαίωμα, διέπεται από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που εξασφαλίζει τον έλεγχό του εκ μέρους του Δημοσίου. Στο ΤΑΙΠΕΔ, δηλαδή, δεν μεταβιβάζονται νέα δικαιώματα επί των λιμένων, αλλ' απλώς η άσκηση ήδη προβλεπόμενων από την κείμενη νομοθεσία δικαιωμάτων τα δε μεταβιβαζόμενα δικαιώματα εξακολουθούν να τελούν υπό όλους τους περιορισμούς και τα βάρη που συνεπάγεται η εφαρμογή των διατάξεων της νομοθεσίας για την κοινοχρησία των λιμένων και των τουριστικών λιμένων, η οποία διασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, με την κρατική εποπτεία. Επομένως, η προσβαλλόμενη πράξη δεν έχει ως συνέπεια να εμποδίζεται η πρόσβαση στους λιμένες και τουριστικούς λιμένες και η απόλαυσή τους από το κοινό. Τυχόν, με τη μεταγενέστερη παραχώρηση δικαιωμάτων επί κινητών και ακινήτων στοιχείων που βρίσκονται εντός των λιμένων και των τουριστικών λιμένων από το ΤΑΙΠΕΔ σε τρίτους

μέσω συμβάσεων παραχώρησης, καθορισμός όρων που ενδεχομένως θα παρακώλυαν την κοινή χρήση και τις λειτουργικές ανάγκες των λιμένων θα ήταν δικαστικά ελεγκτός στο στάδιο εκείνο, δεν μπορεί δε από τη φύση του, αφού ανάγεται σε περιστατικά μέλλοντα και υποθετικά, να εξεταστεί στο πλαίσιο της υπό κρίση αιτήσεως ακυρώσεως. Συνεπώς, η κατά τα ανωτέρω μεταβίβαση είναι επιτρεπτή και δεν προσκρούει στις διατάξεις των άρθρων 106 παρ. 3, 25 παρ. 1 εδ. α και 2, 5 παρ. 1 και 1 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως αβασίμως προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση» (ΟλΣΤΕ 1129/2016).

Αθήνα, 20 Φεβρουαρίου 2019

Ο εισηγητής
Νικόλαος Παπασπύρου
Επίκουρος Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών
Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Ομότιμος Καθηγητής
της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών