



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης 10/2020
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Α΄ ΤΜΗΜΑ)

Συνεδρίαση της 28^{ης} Ιανουαρίου 2020

Σύνθεση:

Πρόεδρος : Ευγενία Βελώνη, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Γεώργιος Ανδρέου, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Αγγελική Καστανά, Βασίλειος Καραγεώργος, Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Άννα Αντ. Πρεβενά, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο)

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο, με αριθμό πρωτ. ΔΔΠ0020249ΕΞ2018/8.11.2018, του Υπουργείου Οικονομικών, Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας, Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας και Κοινοφελών Περιουσιών, Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας, Τμήματος Α΄.

Ερώτημα: Ερωτάται, εάν είναι δυνατή η ανάκληση της με αριθμ. 1068161/7340/0010Γ΄/13.05.2002 Απόφασης του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών με την οποία εγκρίθηκε η πώληση του ΑΚ1298/13976Α ανταλλάξιμου κτήματος στο σωματείο με την επωνυμία «Ε...Λ...Φ...» καθώς και του με αριθμό 19/28.06.2002 τίτλου κυριότητας (παραχωρητηρίου) της Κτηματικής Υπηρεσίας Φλώρινας που εκδόθηκε με βάση την παραπάνω απόφαση, σε αποφαιτική δε περίπτωση αν υπάρχει άλλη ενδεχόμενη ενέργεια της Διοίκησης για διασφάλιση των συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου.

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α΄) γνωμοδότησε ως εξής :

Ιστορικό

Στο παραπάνω έγγραφο της Υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό :

1. Το σωματείο με την επωνυμία «Ε...Λ...Φ...» (στο εξής το σωματείο ή Ε. Λ. Φ.), το οποίο έχει συσταθεί δυνάμει του από 01.06.2000 καταστατικού, που νόμιμα δημοσιεύτηκε στα οικεία βιβλία εταιρειών του Πρωτοδικείου Φλώρινας με το με αριθμό 191/2000 πρακτικό αυτού, με τη με αριθμό πρωτοκόλλου 54/15 12.2000 αίτησή του προς την Κτηματική Υπηρεσία Φλώρινας ζήτησε την εξαγορά αστικού ακινήτου που βρίσκεται στα όρια του σχεδίου πόλης της Φλώρινας επί της οδού Αργυροκάστρου, έκτασης 564 τ.μ., το οποίο είχε καταγραφεί ως ανταλλάξιμο με το με αριθμ. 1269/12.05.1982 πρωτόκολλο κατάληψης της Οικονομικής Εφορίας Κοζάνης, με σκοπό την ανέγερση σε αυτό κτηρίου για τις αθλητικές και πολιτιστικές δραστηριότητές του (με διαμόρφωση ειδικής αίθουσας για τα αθλητικά τμήματα ρυθμικής γυμναστικής και ομάδων Handball Β' Εθνικής και για εκμάθηση παραδοσιακών χορών). Με τη με αριθμ. 1068161/7340/0010/13.5.2002 Απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, μετά από γνώμη της Επιτροπής Δημοσίων Κτημάτων (Συνεδρίαση της 23.05.2001) και σύμφωνα με τις επικαλούμενες στο προοίμιο της απόφασης αυτής διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 6 και 9 παρ. 1 ν. 357/1976 (Α'156), εγκρίθηκε η πώληση στο αιτούν σωματείο του παραπάνω ανταλλάξιμου κτήματος, με τίμημα σαράντα επτά χιλιάδες εκατόν ενενήντα δύο ευρώ και σαράντα τρία λεπτά (47.192,43, ποσό που αντιστοιχούσε στο ήμισυ της αξίας του, όπως αυτή προσδιορίστηκε από την παραπάνω Επιτροπή. Βάσει της απόφασης αυτής εκδόθηκε το με αριθμό 19/28.06.2002 παραχωρητήριο, ενώ το τίμημα πώλησης διαμορφώθηκε τελικά στο ποσό των τριάντα τριών χιλιάδων εβδομήντα τεσσάρων ευρώ και εβδομήντα λεπτών (33.074,70), μετά τη μείωσή του κατά τριάντα τοις εκατό (30%) λόγω της καταβολής του τοις μετρητοίς, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 9 του παραπάνω ν.357/1976.
2. Στο πλαίσιο ελέγχου από την Κτηματική Υπηρεσία Φλώρινας της κατάστασης και της χρήσης του πωληθέντος για το παραπάνω σκοπό ακινήτου διαπιστώθηκε ότι αυτό δεν χρησιμοποιήθηκε για το σκοπό της παραχώρησης, καθόσον το σωματείο το μεταβίβασε στους Α.Α...,Π.Γ... και

Α.Λ... δυνάμει του 22854/25.11.2003 συμβολαίου της συμβολαιογράφου Φλώρινας Α. Χ. Μ., αντί τιμήματος δέκα εννέα (19.000) χιλιάδων ευρώ, οι οποίοι ανήγειραν σε αυτό, βάσει της 76/28.04.2004 οικοδομικής άδειας, τετραώροφη οικοδομή με υπόγειο και ισόγειο χώρο στάθμευσης (τα από 10.02.2013 και 24.02.2013 με αρ. πρωτ. 272 και 278/2013 [αντί του ορθού 2014] έγγραφα της Κτηματικής Υπηρεσίας Φλώρινας, από 29.04.2014 και 22.10.2014 με αρ. πρωτ. 0003623/1482 και Δ10Γ0014008/4096/ΕΞ2014 έγγραφα της Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας, Τμήματος Γ' και το από 30.04.2015 με αρ. πρωτ. 825 έγγραφο της Περιφερειακής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας).

Με τα δεδομένα αυτά υποβλήθηκε το στην περίληψη της παρούσας ερώτημα.

3. Μετά την υποβολή του ερωτήματος, με τα από 16.12.2019 και 9.1.2020 έγγραφα της Κτηματικής Υπηρεσίας Φλώρινας (με αρ. πρωτ. 111554ΕΞΕ2019 και 1089ΑΠΑ2020, αντίστοιχα), διαβιβάστηκαν τα κτηματολογικά φύλλα δεκατεσσάρων (14) οριζόντιων ιδιοκτησιών της ανεγερθείσας οικοδομής επί του παραπάνω ακινήτου (με ΚΑΕΚ 470892517001), στα οποία εμφανίζονται οι κύριοι των ιδιοκτησιών αυτών και οι εγγεγραμμένες σε βάρος ορισμένων εξ' αυτών εμπράγματα ασφάλειες, καθώς και το από 8.1.2020 έγγραφο του σωματείου (με αρ. πρωτ. 1), στο οποίο αναφέρεται ότι με τα με αριθμ. 22855/25.11.2003 και 22856/25.11.2003 πωλητήρια συμβόλαια της συμβολαιογράφου Φλώρινας Α.Χ.Μ., που έχουν μεταγραφεί στο Υποθηκοφυλακείο Φλώρινας στον τόμο 1382 και αριθμό εγγραφής 70495 και 70494 αντίστοιχα, μεταβιβάστηκαν κατά κυριότητα στο σωματείο από την ομόρρυθμη εμπορική εταιρεία με την επωνυμία «Π. Γ...-Α.Α...-Α.Λ...Ο.Ε.», νόμιμοι εκπρόσωποι και διαχειριστές της οποίας φέρονται οι Α.Α..., Π.Γ...και Α.Λ..., αγοραστές του παραπάνω ανταλλάξιμου ακινήτου, δύο (2) διαμερίσματα εμβαδού 20,79 και 22,74 τ.μ. (μικτού εμβαδού 29,42 τ.μ.) επί της οδού Ηπείρου αρ. 45 στη Φλώρινα, αντί συνολικού τιμήματος δέκα εννέα χιλιάδων (19.000) ευρώ (9.000+10.000 αντίστοιχα) που χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για σκοπούς του, φιλοξενώντας κατά διαστήματα εκθέσεις και ομιλητές σε διάφορες εκδηλώσεις, αλλά και για οποιαδήποτε άλλη δραστηριότητα χρειαστεί, λόγος για τον οποίο και διατυπώνονται επιφυλάξεις για την ανάκληση του

παραχωρητηρίου από την Περιφερειακή Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας στο από 30.04.2015 έγγραφό της.

Νομοθετικό πλαίσιο

4. Στις διατάξεις των άρθρων 1 και 10 του β.δ. της 24/31 Οκτωβρίου 1940 «Περί Τροποποίησης, συμπλήρωσης και κωδικοποίησης των περί διοικήσεως, διαχειρίσεως και εκκαθάρισεως των ανταλλαξίμων μουσουλμανικών κτημάτων διατάξεων (Α' 349)» ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 1 «Εις την αρμοδιότητα της δια του Αν. Νόμου 1909/1939 περί αναλήψεως υπό του Κράτους της διαχειρίσεως των εν Ελλάδι κτημάτων των ανταλλαγέντων Μουσουλμάνων», συσταθείσης παρά τη Γενική Διευθύνσει Δημοσίου Λογιστικού του Υπουργείου Οικονομικών ειδικής υπηρεσίας σημειούμενης εφεξής προς συντομίαν Υ.Δ.Α.Μ.Κ. υπάγεται η διοίκησης, διαχείρισις και εκκαθάρισις πάντων των εν Ελλάδι περιουσιακών στοιχείων των ανταλλαγέντων Μουσουλμάνων και των βακουφίων...τα οποία περιήλθον εις το Ελληνικόν Δημόσιον, δυνάμει της από 30 Ιανουαρίου 1923 Συμβάσεως Ανταλλαγής Ελληνοτουρκικών Πληθυσμών, της από 21 Ιουνίου 1924 αποφάσεως της Μικτής Επιτροπής Ανταλλαγής Πληθυσμών και των Ελληνοτουρκικών από 10 Ιουνίου 1930 Συμφωνιών, των κυρωθεισών δια του ν.4793. 2. Ειδικότερον η Υ.Δ.Α.Μ.Κ. διοικεί, εκκαθαρίζει και διαχειρίζεται: α) άπαντα τα ανταλλάξιμα αστικά και αγροτικά κτήματα των πόλεων, κωμοπόλεων και χωρίων, περιλαμβανομένων των νεκροταφείων και των παντός είδους κτημάτων των ανηκόντων εις Οθωμανικά νομικά πρόσωπα, β)...γ)...δ)...ε)...3...4...6...»

Άρθρο 10 «1.Επιτρέπεται εις την Υ.Δ.Α.Μ.Κ. να πωλή ακίνητα οιασδήποτε φύσεως και κτηματολογικής αξίας απ'ευθείας και άνευ δημοπρασίας: α)Εις δήμους ή κοινότητας ...β).....2...3...4.Πάντα τα κτήματα της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου πωλούνται επί τη βάσει της τρεχούσης κατά τον χρόνον της πωλήσεως αξίας αυτών, καθοριζομένης δι'αποφάσεως του κεντρικού συμβουλίου, στηριζομένης εις πρότασιν της αρμοδίας τοπικής επιτροπής μετ'εκτίμησιν ενός ή δύο εκτιμητών της Υ.Δ.Α.Μ.Κ.5...»

5. Στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 4 του ν.δ.547/1970 «Περί τροποποίησης και συμπλήρωσης της περί διοικήσεως και διαχειρίσεως της ανταλλαξίμου

περιουσίας νομοθεσίας» (Α' 118), όπως αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 4 του άρθρου 6 του Νόμου 357 της 17/24.6.1976: «Περί επιταχύνσεως της ρευστοποιήσεως-εκκαθαρίσεως της ανταλλαξίμου περιουσίας» (Α' 156), ορίζονται τα εξής: «...Επιτρέπεται η διάθεσις ανταλλαξίμων ακινήτων προς το Δημόσιον, τους Δήμους και τας Κοινότητες, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου, τα Κοινωφελή Ιδρύματα και τα Προσφυγικά Σωματεία Μ. Ασίας, Πόντου και Ανατολικής Θράκης, δια την παρ' αυτών εγκατάστασιν και λειτουργίαν κέντρων αθλοπαιδιών, γυμναστηρίων, ως και δια την ανέγερσιν παρ' αυτών, κτηίων προς εκπλήρωσιν πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σκοπών. Η διάθεσις γίνεται δι' αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών μετά γνώμην της αρμοδίας Επιτροπής ΔΑΠ. Το τίμημα των ούτω διατιθεμένων ανταλλαξίμων ακινήτων ορίζεται εις το ήμισυ της αξίας αυτών, είναι δε καταβλητέον εις δέκα (10) ίσας εξαμηνιαίας ατόκους δόσεις»

6. Στις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 2 και 3 του ν.δ. 356/1974 «Περί Κώδικος Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων» (Κ.Ε.Δ.Ε., Α' 90), όπως αυτές ισχύουν μετά την αντικατάστασή τους με την παράγραφο 2 του άρθρου 7 του ν. 4224/2013 (Α'288), ορίζονται τα εξής:

«2. Για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων απαιτείται νόμιμος τίτλος. Με την εξαίρεση των φόρων και των λοιπών δημοσίων εσόδων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013), για τα οποία εφαρμόζονται αποκλειστικά οι διατάξεις του ως άνω Κώδικα, νόμιμο τίτλο αποτελούν: α).... β) Τα δημόσια ή ιδιωτικά έγγραφα, από τα οποία αποδεικνύεται η οφειλή γ) 3. Η είσπραξη στις περιπτώσεις της προηγούμενης παραγράφου πραγματοποιείται από τη Φορολογική Διοίκηση μετά την καταχώριση των στοιχείων του νόμιμου τίτλου στα βιβλία εισπρακτέων εσόδων, είτε κατόπιν αποστολής στη Φορολογική Διοίκηση χρηματικού καταλόγου από την αρχή που απέκτησε το νόμιμο τίτλο είτε με βάση μόνο το νόμιμο τίτλο, εφόσον αυτός έχει περιέλθει με οποιονδήποτε τρόπο στη Φορολογική Διοίκηση. Ο χρηματικός κατάλογος περιέχει τα προσδιοριστικά στοιχεία της οφειλής, του υπόχρεου και των τυχόν συνυποχρεωμένων τρίτων. ... Η, για οποιονδήποτε λόγο, μερική ή ολική αναστολή του νόμιμου τίτλου δεν κωλύει την καταχώριση του συνόλου της οφειλής στα βιβλία εισπρακτέων εσόδων της Φορολογικής Διοικήσεως».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, ενόψει και του όλου νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν ενώπιον του Τμήματος, συνάγονται τα ακόλουθα:

7. Η ανταλλάξιμη περιουσία είναι περιουσία του Δημοσίου, η οποία αποτελείται από κάθε φύσεως ακίνητα (αστικά, αγροτικά, δασικά κ.λπ.), που εγκαταλείφθηκαν στην Ελλάδα από τους υποκείμενους σε υποχρεωτική ανταλλαγή Έλληνες υπηκόους μουσουλμανικού θρησκεύματος, αποτελούν δε ξεχωριστή και ανεξάρτητη κατηγορία κτημάτων που περιήλθε κατά πρωτότυπο τρόπο κτήσης κυριότητας στην ιδιωτική κτήση του Δημοσίου, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1,3,9,10,11 και 14 της από 30.01.1923 Συνθήκης της Λωζάννης περί ανταλλαγής των Ελληνοτουρκικών πληθυσμών, που κυρώθηκε με το νδ από 23/25.8.1923, σε συνδυασμό με την από 21.6.1924 απόφαση της Μικτής Επιτροπής Ανταλλαγής Πληθυσμών και τις διατάξεις των άρθρων 1 και 7 της από 10.6.1930 Σύμβασης της Άγκυρας, που κυρώθηκε με το ν. 4793/1930 (Γνωμ ΝΣΚ 250/2014 όπου και παραπομπές σε ΑΠ 399/1985, 569/1953 και Γνωμ ΝΣΚ 336/2009 Ολ., 206/1973, Γνωμ. ΝΥΔ 892/1989). Η ίδια περιουσία, με βάση το σύνολο των διατάξεων που τη διέπουν, έχει ως προορισμό την ρευστοποίηση-εκποίησης της, με σκοπό τη, σε σύντομο χρονικό διάστημα, εκκαθάριση και διάθεση του προϊόντος αυτής, προς ολοκλήρωση του έργου της αποκατάστασης του προσφυγικού πληθυσμού, που αποτελεί ανειλημμένη από το Δημόσιο υποχρέωση, με τις κατά καιρούς συναφθείσες διεθνείς συμβάσεις επί των θεμάτων της ανταλλαγής πληθυσμών και της τύχης της περιουσίας τους, δεδομένου ότι το Δημόσιο, σύμφωνα με το άρθρο 14 της παραπάνω Συνθήκης της Λωζάννης, ανέλαβε την υποχρέωση να αποκαταστήσει αυτούς οι οποίοι μετανάστευσαν από την Τουρκία στην Ελλάδα, μέχρι του ποσού της αξίας της μουσουλμανικής περιουσίας που βρίσκονταν στην Ελλάδα (Γνωμ ΝΣΚ 250/2014 και 151/2007).

8. Η ανταλλάξιμη περιουσία διέπεται από ειδική νομοθεσία, οι διατάξεις της οποίας έχουν αποκλειστική εφαρμογή και κατ'εξουσιοδότηση κάθε άλλης, γενικής ή

ειδικής, διάταξης και υπάγεται στη διοίκηση, διαχείριση και εκκαθάριση του Δημοσίου, από την ισχύ του α.ν.1909/1939, που ενεργούσε αρχικά μεν μέσω της ειδικής υπηρεσίας Διαχειρίσεως Ανταλλαξίμων Μουσουλμανικών Κτημάτων (ΥΔΑΜΚ)¹, καθώς και μέσω του Ταμείου Ανταλλαξίμου Περιουσίας και Αποκαταστάσεως Προσφύγων (ΤΑΠΑΠ)², ήδη δε μέσω της Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών και των κατά τόπους Κτηματικών Υπηρεσιών ³. Το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που διέπει τη διοίκηση και διαχείριση των ανταλλαξίμων κτημάτων, ανεξάρτητα από την ειδικότερη μορφή και χρήση τους, δεν έχει καταργηθεί και ως εκ τούτου, ως προς τα θέματα που σχετίζονται με αυτά, δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής, ευθέως ή αναλογικά, οι διατάξεις που ρυθμίζουν τα αντίστοιχα θέματα των (κοινών) δημοσίων κτημάτων ⁴.

9. Γίνεται δεκτό ότι η προβλεπόμενη από τη σχετική νομοθεσία για τη μεταβίβαση της κυριότητας δημόσιου ανταλλάξιμου κτήματος με οποιανδήποτε μορφή, όπως πώληση, παραχώρηση προς τρίτα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, κατά κανόνα, γίνεται έναντι τιμήματος, ενώ οι ρυθμίσεις για απευθείας διάθεση ή δωρεάν παραχώρηση, αποκλίνουσες από τον κανόνα της, με αντάλλαγμα και κατόπιν δημόσιου διαγωνισμού, εκποίησης της δημόσιας περιουσίας, όπως είναι και η ανταλλάξιμη, αποτελούν εξαιρέσεις και οι σχετικές διατάξεις πρέπει να ερμηνεύονται στενά, ενόψει και του σκοπού της θέσπισής τους. Σκοπός, εξάλλου, της έναντι προνομιακού-μειωμένου ανταλλάγματος διάθεσης των ανταλλαξίμων ακινήτων είναι, μεταξύ άλλων, και η εκπλήρωση κοινωφελών σκοπών όπως, η σε αυτά εγκατάσταση και λειτουργία κέντρων αθλοπαιδιών, γυμναστηρίων και η ανέγερση κτηρίων, προς εκπλήρωση πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σκοπών (ΣΤΕ 4523/2009,σκ.6 ΟλομΝΣΚ 177/2011).

¹ Άρθρο 2 του α.ν.. 1909/1939 (Α' 335)

² Άρθρο 5 παρ. 1 του νδ 3713/1957 (Α' 116) και πδ 346/1997 (Α'238)

³ Άρθρο 78 (παρ.7) π.δ.. 142/ 2017, Οργανισμού του Υπουργείου Οικονομικών (Α' 181) Ευ.Δωρή Τα Δημόσια Κτήματα σελ. 412,παρ.6, Β.Παπαχρήστου, Αντιδικίες Δημοσίου-Ιδιωτών επί των Δασών-Δασικών Εκτάσεων, 1994,σ.26, Γνωμ ΝΣΚ 250/2014 με παραπομπές σε Γνωμ ΝΣΚ 336/2009 Ολ., 605/2007, 429/1996., 437/1997 και 1176/1967.

⁴ ΑΠ 405/2014, ΟΛΝΣΚ 336/2009 βλ. και ΝΣΚ 197/2013, ΟλομΝΣΚ 505/1997, 429/1996 για τη σιωπηρή κατάργηση της διάταξης του άρθρου 13 του ν.357/1976.

10. Ο ν.357/1976, όπως προκύπτει και από την εισηγητική του έκθεση και τις συζητήσεις στη Βουλή για την ψήφισή του, έχει ως σκοπό την ταχεία ολοκλήρωση της ρευστοποίησης της ανταλλάξιμης περιουσίας με τακτοποίηση της πραγματικής κατάστασης που είχε δημιουργηθεί μέχρι τότε με την από δεκαετίες κατοχή ανταλλάξιμων ακινήτων χωρίς τίτλο (ΣΤΕ 2918/2004, 977/2002, ΑΠ 1072/1987 ΕΕΝ 1988, 529). Συνεπώς, εφόσον η παραχώρηση ή η έναντι μειωμένου ανταλλάγματος διάθεση λαμβάνει χώρα δυνάμει των διατάξεων αυτών, ο σκοπός της παραχώρησης ή διάθεσης, πρέπει να θεωρείται δεδομένος, ως ένας τουλάχιστον εξ αυτών, ακόμη και αν δεν αναφέρεται ρητά στην πράξη παραχώρησης ή μεταβίβασης (Γνωμ ΝΣΚ 232/2013).

Τούτων παρέπεται, ότι εφόσον ανταλλάξιμο κτήμα παραχωρηθεί χωρίς αντάλλαγμα ή διατεθεί έναντι μειωμένου τιμήματος για τους αναφερόμενους στις παραπάνω διατάξεις σκοπούς, παύσει όμως στο μέλλον να επιτελεί τον σκοπό της παραχώρησης ή διάθεσης, ανακύπτει ζήτημα ανάκλησης του παραχωρητηρίου ή πωλητηρίου (Γνωμ ΝΣΚ 232/2013), ακόμη και εάν εχώρησε μεταγραφή τους, ή καταβλήθηκε το τίμημα, το οποίο, στην περίπτωση αυτή, πρέπει να επιστραφεί (ΝΣΚ 296/2011, 45/2006, 237/1999). Και τούτο διότι, πρόκειται για νόμιμη μεν αρχικά διοικητική πράξη, η οποία όμως κατέστη στη συνέχεια παράνομη λόγω μη υλοποίησης του σκοπού της παραχώρησης ή εκποίησης, πρόκειται δηλαδή για κλασσική περίπτωση μεταγενέστερης αλλαγής των νομικών και πραγματικών συνθηκών έκδοσης της διοικητικής πράξης, υπάγεται δε στη γενικότερη κατηγορία της μεταγενέστερης απώλειας μιας νόμιμης προϋπόθεσης για τη διατήρησή της.

11. Τα της ανάκλησης των ατομικών διοικητικών πράξεων ρυθμίζονται κατά βάση από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως έχουν διαμορφωθεί από τη θεωρία και τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων και ιδίως του ΣΤΕ. Η ανάκληση των παράνομων ή πλημμελών επωφελών ατομικών διοικητικών πράξεων εμπίπτει κατ' αρχήν στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, μετά από στάθμιση των περιστατικών κάθε συγκεκριμένης υπόθεσης. Η στάθμιση στην οποία προβαίνει η Διοίκηση, όταν πρόκειται να αποφασίσει την ανάκληση της πράξης, επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους, εντός ευλόγου χρόνου, σύμφωνα με αίσθημα



δικαίου, τις αρχές της καλής πίστης, των χρηστών διοικητικών αρχών και της επιείκειας, δηλαδή της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων ώστε, κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων, να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις οι οποίες επικρατούν κατά τη δεδομένη χρονική στιγμή (Γνωμ ΝΣΚ 538/2000). Εύλογος χρόνος, εξάλλου, εντός του οποίου μπορεί να ανακληθεί παράνομη διοικητική πράξη είναι σύμφωνα με το άρθρο μόνο του πδ 261/1968 (Α'12) οπωσδήποτε η πενταετία από την τελείωση της πράξης, μετά την παρέλευση της οποίας ο εύλογος χρόνος κρίνεται κατά περίπτωση με βάση το εξεταζόμενο κάθε φορά ιστορικό.

12. Ειδικότερα, η ανάκληση των επωφελών παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων μετά πάροδο μακρού χρόνου από την έκδοσή τους δεν θεωρείται επιτρεπτή, διότι εξαιτίας της διατήρησής τους σε ισχύ επί μακρό και της καλόπιστης άσκησης των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτές, δημιουργείται μία κατάσταση, η ανατροπή της οποίας, μετά την πάροδο του εύλογου χρόνου, προσκρούει στις αρχές της εύρυθμης και χρηστής διοίκησης. Κατά τη κρίση αυτή λαμβάνονται υπόψη, εκτός του (ποσοτικού) στοιχείου της παρόδου του χρόνου, η σημασία και το μέγεθος των συνεπειών που έχουν επέλθει, ή τυχόν δημιουργηθείσες αξιώσεις τρίτων, οι οποίοι βρίσκονται σε καλή πίστη και το μέγεθος των δυσχερειών το οποίο αντιμετωπίζει η Διοίκηση. Εξαίρεση στον κανόνα αυτό του μη επιτρεπτού της ανάκλησης υπάρχει εάν α) το διοικητικό όργανο παρασύρθηκε στην έκδοση της πράξης από απατηλή ενέργεια του διοικουμένου που ωφελείται από την πράξη, ή β) υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή η πράξη προσκρούει στη δημόσια τάξη ή γ) η ανάκληση γίνεται για λόγους συμμόρφωσης προς το περιεχόμενο απόφασης του ΣτΕ ή διοικητικού δικαστηρίου.

13. Με τις παραπάνω προϋποθέσεις, είναι επιτρεπτή και η ανάκληση παραχωρητηρίων ή πωλητηρίων δημόσιων κτημάτων, κατηγορία των οποίων αποτελούν και τα ανταλλάξιμα (Γνωμ ΝΣΚ 232/2013). Η ανάκληση αυτή δεν αντίκειται στις προστατευτικές της ιδιοκτησίας συνταγματικές διατάξεις, διότι δεν αφαιρείται με τη διοικητική οδό κυριότητα που αποκτήθηκε νόμιμα, αλλά ακυρώνεται ο τίτλος, ο οποίος αποτελεί τη νόμιμη προϋπόθεση της

κυριότητας της έκτασης που έχει παραχωρηθεί. Γίνεται δεκτό ότι, όταν η ανάκληση στηρίζεται σε όρο ο οποίος δεν εκπληρώθηκε, ισχύουν οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη και της τήρησης του ευλόγου χρόνου (ΝΣΚ 619/2000, με περαιτέρω παραπομπή σε ΣτΕ 1592/1987, 309/1961, ΝΣΚ 147/1998, 538/2000), ενώ η μη συμμόρφωση προς του όρους που τάσσονται από το νόμο και την πράξη παραχώρησης εξετάζεται αντικειμενικά και ανεξάρτητα από την υπαιτιότητα⁵. Περαιτέρω, όπως πάγια γίνεται δεκτό, αποκλείεται η ανάκληση των παράνομων πράξεων, που αναφέρονται στα δικαιώματα, τα οποία καλόπιστα απέκτησαν τρίτοι, οι οποίοι δεν είχαν ανάμειξη στις απατηλές ενέργειες εκείνου, που ωφελήθηκε από την παράνομη πράξη (ιδ. Επ.Σπηλιωτόπουλου, παρ. 178, σελ. 191, ΣτΕ 2341/1987 κ.α., ΝΣΚ Ολομ. 95/2000).

14. Εξάλλου, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 2 του ΚΕΔΕ, για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων απαιτείται νόμιμος τίτλος, ο οποίος αποτελεί τη θεμελιώδη προϋπόθεση για τη διενέργεια της ταμειακής βεβαίωσης και την πορεία προς τη διοικητική εκτέλεση. Νόμιμος τίτλος νοείται εκείνο το έγγραφο, το οποίο συγκεντρώνει τα στοιχεία του άρθρου 2 του ΚΕΔΕ, που δημιουργεί ή πιθανολογεί απαίτηση του Δημοσίου και παρέχει τη δυνατότητα σε αυτό να επιδιώξει, με τη συνδρομή των οργάνων της διοικητικής εκτέλεσης, τη συμμόρφωση του υπόχρεου προς το περιεχόμενο της απαίτησής του. Σε αντίθεση με τις διατάξεις του ΚΠολΔικ στην περίπτωση της διοικητικής εκτέλεσης, το Δημόσιο δεν προσφεύγει στο αρμόδιο δικαστήριο για τον προσδιορισμό και την επιδίκαση της απαίτησης, αλλά προβαίνει το ίδιο στον προσδιορισμό και την εκκαθάρισή της με την προϋπόθεση της τήρησης της διαδικασίας που προβλέπεται στο παραπάνω άρθρο του ΚΕΔΕ (Α. Γέροντας/Α. Ψάλτης, 3. Νόμιμος Τίτλος σε ερμηνεία ΚΕΔΕ, 3^η Έκδοση, 2016, σ.71-73, Sakkoulas-Online.gr). Η είσπραξη στις περιπτώσεις της παραγράφου 2 του ΚΕΔΕ πραγματοποιείται από τη Φορολογική Διοίκηση μετά την καταχώριση των στοιχείων του νόμιμου τίτλου στα βιβλία εισπρακτέων εσόδων, είτε κατόπιν αποστολής στη Φορολογική

⁵ Βλ. ΝΣΚ 619/2000, με περαιτέρω παραπομπή σε :Κουτούπα –Ρεγκάκου, Πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί στη διοικητική πράξη σελ.53,54,66,68,70,73,74,727,Δ.Κόρσου Διοικ.Δίκαιο Γενικό Μέρος σελ.351 επ., Π.Δαγτόγλου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 3^η έκδ.σ.345 επ.

Διοίκηση χρηματικού καταλόγου που περιέχει τα προσδιοριστικά στοιχεία της οφειλής και του υπόχρεου από την αρχή που απέκτησε το νόμιμο τίτλο είτε με βάση μόνο το νόμιμο τίτλο εφόσον αυτός έχει περιέλθει με οποιονδήποτε τρόπο στη Φορολογική Διοίκηση (Α.Γέροντας/Α.Ψάλτης, 4. Η είσπραξη των δημοσίων εσόδων, σε Ερμηνεία ΚΕΔΕ, 3^η Έκδοση, 2016, σ.73-76, Sakkoulas-Online.gr, Α.Γέροντας/Α.Ψάλτης, 2. Βεβαίωση χρέους, σε Ερμηνεία ΚΕΔΕ, 3^η Έκδοση, 2016, σ.61-71, Sakkoulas-Online.gr).

15. Στην προκειμένη περίπτωση, η μεταβίβαση προς το σωματείο Ε.Λ.Φ. εχώρησε βάσει αιτήματός του για κατασκευή κτηρίου για τη στέγαση των πολιτιστικών και αθλητικών δραστηριοτήτων του, στο ήμισυ της τρέχουσας αξίας του, σε εφαρμογή της ευνοϊκής ρύθμισης του άρθρου 4 παρ.4 του ν.δ. 547/1970, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του από το άρθρο 6 παρ.4 του ν.357/1976, μειώθηκε δε, σύμφωνα του άρθρου 9 (παρ. 1) ν.δ. 357/1976, λόγω της καταβολής του εφάπαξ. Όπως προκύπτει από τα έγγραφα που αναφέρονται στο ιστορικό, ο σκοπός της παραχώρησης δεν πραγματοποιήθηκε, αντιθέτως σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα μετά την έκδοση του οικείου παραχωρητηρίου (με αριθμό 19/28.06.2002), δηλαδή σε διάστημα μόλις δέκα επτά (17) μηνών, το παραχωρηθέν ακίνητο μεταβιβάσθηκε σε τρίτους (δυνάμει του 22854/25.11.2003 συμβολαίου), οι οποίοι στη συνέχεια το ανοικοδόμησαν ως κτήριο κατοικιών (δυνάμει της 76/28.04.2004 οικοδομικής άδειας) και οι επιμέρους οριζόντιες ιδιοκτησίες μεταβιβάσθηκαν σε τρίτα πρόσωπα τα έτη 2003, 2005, 2007 και 2008 (βλ. οικεία φύλλα κτηματολογικών εγγραφών του Κτηματολογικού Γραφείου Φλώρινας). Εξ άλλου, η μεταβίβαση στο σωματείο από ομόρρυθμη εταιρεία, εκπρόσωποι και διαχειριστές της οποίας φέρονται οι αγοραστές του ανταλλάξιμου ακινήτου, άλλων ακινήτων (δύο διαμερισμάτων) που βρίσκονται σε περιοχή διάφορη από αυτή του παραχωρηθέντος ακινήτου, έστω και αν σε αυτά εξυπηρετούνται άμεσα ή έμμεσα οι σκοποί του, όπως αναφέρεται στο από 08.01.2020 έγγραφό του, δεν αναιρεί το μη σύννομο της παραπάνω εκποίησης, ως αντίθετης με τη διάταξη του άρθρου 6 παρ.4 του ν.357/1976

που αποκλείει την αυθύπαρκτη μεταβίβαση εν μέρει ή εν όλω του παραχωρηθέντος, όπως συνέβη στη προκείμενη περίπτωση.⁶

Με τα δεδομένα αυτά συντρέχει, κατ' αρχήν, λόγος ανάκλησης της με αριθμό 1068161/7340/0010Γ'/13.05.2002 απόφασης Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του βάσει αυτής με αριθμό 19/28.06.2002 εκδοθέντος παραχωρητηρίου, καθόσον το σωματείο, αν και τελούσε σε πλήρη γνώση των προϋποθέσεων της προς αυτό ευεργετικής παραχώρησης έναντι τιμήματος που ανερχόταν στο ήμισυ της αξίας του ανταλλάξιμου ακινήτου, ήτοι της χρήσης του μόνο για το σκοπό για τον οποίο αυτό του παραχωρήθηκε (ανέγερση κτηρίου για την εξυπηρέτηση των αθλητικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων του), παρά ταύτα το μεταβίβασε σε τρίτους ιδιώτες για σκοπό διάφορο (ανέγερση κατοικιών).

Παρά ταύτα, ενόψει της πραγματικής κατάστασης που έχει δημιουργηθεί επί σειρά ετών, της μεταβίβασης της πολυώροφης οικοδομής που έχει ανεγερθεί επί του παραχωρηθέντος-πωληθέντος ανταλλάξιμου ακινήτου από το έτος 2003 σε τρίτους, της εμπλοκής, πέραν του σωματείου και των αρχικών αγοραστών, και πολλών άλλων προσώπων, δηλαδή αγοραστών των δέκα τεσσάρων (14) οριζοντίων ιδιοκτησιών και πιστωτικών ιδρυμάτων που έχουν εγγράψει σε κάποια από αυτά προσημειώσεις ή υποθήκες, της μη επίκλησης από πλευράς Διοίκησης στοιχείων που να θεμελιώνουν την κακή πίστη των τελευταίων, της αδράνειάς της επί μακρό χρονικό διάστημα, άνω των 10 ετών, να διαπιστώσει τη μη τήρηση του σκοπού για τον οποίο εγκρίθηκε η παραχώρηση του ως άνω ανταλλάξιμου ακινήτου, αλλά και τη μέχρι σήμερα παρέλευση χρονικού διαστήματος πλέον των δέκα επτά (17) ετών από τη μεταβίβαση (28.06.2002), η ανάκληση της υπουργικής απόφασης με την οποία εγκρίθηκε η πώληση του παραπάνω ακινήτου και του παραχωρητηρίου που εκδόθηκε βάσει αυτής, ζήτημα το οποίο ανάγεται, σε κάθε περίπτωση, στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, προσκρούει στις αρχές της εύρυθμης και χρηστής διοίκησης, ως λύση ανεπιεικής και δογματική, πέραν του ότι θα οδηγούσε, με τα δεδομένα αυτά, σε μακρόχρονους και αμφιβόλου αποτελέσματος δικαστικούς αγώνες με όλα τα παραπάνω φυσικά και νομικά

⁶ Έχει γίνει δεκτό ότι είναι δυνατή η σύναψη σύμβασης αντιπαροχής στο παραχωρηθέν ακίνητο, όχι όμως και η εκποίησή του (ΝΣΚ 106/1997).

πρόσωπα, το οποίο πρέπει να λάβει η Διοίκηση υπόψη της κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς της ανάκλησης των επίμαχων πράξεων. Λόγοι, εξάλλου, δημοσίου συμφέροντος που να επιβάλουν την ανάκληση δεν προκύπτει ότι συντρέχουν. Εξυπακούεται, ότι, στην περίπτωση κατά την οποία η Διοίκηση δεν θα προβεί σε ανάκληση των πράξεων αυτών, συντρέχει περίπτωση, για λόγους νομιμότητας και ασφάλειας δικαίου, έκδοσης σχετικής βεβαιωτικής απόφασης στην οποία θα αναφέρεται η μη ανάκλησή τους για τους παραπάνω λόγους (Γνωμ ΝΣΚ 609/2000).

16. Περαιτέρω, σε περίπτωση μη ανάκλησης, είναι προφανές ότι εκλείπει το νόμιμο έρεισμα της μείωσης του τιμήματος στο ήμισυ της τρέχουσας αξίας του παραχωρηθέντος ακινήτου κατά το χρόνο της εκποίησης (άρθρο 4 παρ. 4 εδ. τρίτο) του άρθρου 4 παρ.4 του ν.δ. 547/1970, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 6 παρ.4 του ν.δ. 357/1976. Ενόψει τούτου και της προφανούς αλλά και αυταπόδεικτης οικονομικής ζημίας που υπέστη το Δημόσιο από την μεταβίβαση αυτή, για λόγους νομιμότητας η ζημία του αυτή πρέπει να αποκατασταθεί, συνίσταται δε στο ποσό κατά το οποίο μειώθηκε το τίμημα, που ανέρχεται, όπως προκύπτει από τα έγγραφα που αναφέρονται στο ιστορικό, στο ποσό των σαράντα επτά χιλιάδων εκατόν ενενήντα δύο ευρώ και σαράντα τριών λεπτών (47.192,43). Το ποσό αυτό, πλέον των νομίμων τόκων από τη μεταβίβαση, αποτελεί όφελος του υπέρ ου η παραχώρηση και αντίστοιχα βέβαιη και εκκαθαρισμένη απαίτηση του Δημοσίου.

Εξάλλου, το ποσό αυτό υπάγεται στη κατηγορία των δημοσίων εσόδων που περιέρχονται στον κρατικό προϋπολογισμό και η είσπραξή του θα επιδιωχθεί κατά τις διατάξεις του ΚΕΔΕ. Συγκεκριμένα, εφόσον οι νόμοι περί ανταλλάξιμων, δεν προβλέπουν την έκδοση σχετικής διοικητικής πράξης, νόμιμο τίτλο είσπραξης του παραπάνω ποσού αποτελούν, κατά τη παράγραφο 2 περίπτωση β' του νομοθετήματος αυτού, η από 23.05.2001 πράξη της Επιτροπής Δημοσίων Κτημάτων και η με αριθμ. 1068161/7340/0010/13.05.2002 υπουργική απόφαση, από τις οποίες απορρέει η οφειλή, χωρίς να απαιτείται άλλη βεβαιωτική διαδικασία, καθώς και το με αριθμ. 19/28.06.2002 παραχωρητήριο, σε συνδυασμό με το 22854/25.11.2003 συμβόλαιο της συμβολαιογράφου Φλώρινας Α.Χ.Μ. (πρβλ.

Γνωμ ΝΣΚ 188/2010 όπου και παραπομπή σε Β. Παπαχρήστου, Η Διοικητική Εκτέλεση σ.97). Βάσει των εγγράφων αυτών, η αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία Φλώρινας θα προβεί στη σύνταξη χρηματικού καταλόγου, στον οποίο θα αναφέρονται τα προσδιοριστικά στοιχεία της οφειλής (το σύνολο των εγγράφων αυτών και το παραπάνω ποσό) καθώς και το υπόχρεο πρόσωπο (Ε.Λ.Φ), η δε Φορολογική Διοίκηση (Δ.Ο.Υ. Φλώρινας) θα προβεί στην είσπραξή του, μετά την καταχώριση των στοιχείων του, σύμφωνα με τα παραπάνω, νόμιμου τίτλου στα βιβλία εισπρακτέων εσόδων.

17. Τέλος, για λόγους πληρότητας της παρούσας, όσον αφορά την παραγραφή του δικαιώματος του Δημοσίου προς βεβαίωση και είσπραξη του παραπάνω εσόδου του, ενόψει του γεγονότος ότι από τις διατάξεις για τα ανταλλάξιμα δεν προβλέπεται χρόνος παραγραφής της αξίωσής του για τη βεβαίωση και είσπραξη του οφειλόμενου μετά την ανάκληση των οικείων πράξεων παραχώρησης ποσού, ούτε υφίσταται άλλη γενική ή ειδική διάταξη περί παραγραφής του εν λόγω δικαιώματός του, εφαρμογή έχει η γενική διάταξη του άρθρου 249 του Α.Κ. περί εικοσαετούς παραγραφής και συνεπώς το προς βεβαίωση δικαίωμα του Δημοσίου παραγράφεται είκοσι έτη μετά τη γένεση της σχετικής αξίωσής του, με τη ματαίωση του σκοπού της παραχώρησης του ανταλλάξιμου ακινήτου, όταν αυτό μεταβιβάσθηκε για άλλο σκοπό, με το με αριθμό 22854/ 25.11.2003 συμβόλαιο.

Απάντηση

Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα), γνωμοδοτεί, ομόφωνα ότι:

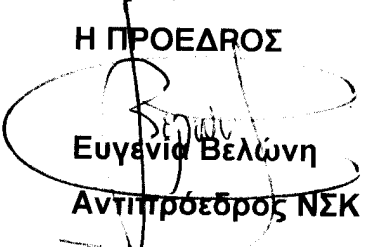
Η Διοίκηση δύναται να μην προβεί στην ανάκληση της με αριθμ. 1068161/7340/0010/13.05.2002 απόφασης του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του με αριθμ. 19/28.06.2002 παραχωρητηρίου, βάσει των οποίων μεταβιβάστηκε προς το σωματείο Ε.Λ.Φ. το με αριθμ. ΑΚ1298/13976Α ανταλλάξιμο ακίνητο. Στην περίπτωση αυτή (της μη ανάκλησης) πρέπει να κινηθεί, από την Κτηματική Υπηρεσία Φλώρινας σε βάρος του σωματείου Ε.Λ.Φ., η διαδικασία της έγκαιρης βεβαίωσης στη Φορολογική Διοίκηση (αρμόδια Δ.Ο.Υ.) της βέβαιης και εκκαθαρισμένης απαίτησης του Ελληνικού Δημοσίου που απορρέει από τη μεταβίβαση αυτή, αντιστοιχεί δε στο ήμισυ του τιμήματος της τρέχουσας, κατά το χρόνο της

μεταβίβασης, αξίας του παραπάνω ακινήτου, το οποίο (ήμισυ) ανέρχεται στο ποσό των 47.192,43 ευρώ, πλέον νόμιμων τόκων, με νόμιμο τίτλο το σύνολο των παραπάνω εγγράφων.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 7.2.2020

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ


Ευγενία Βελώνη

Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ


Άννα Πρεβενά

Πάρεδρος ΝΣΚ



