

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ

Αριθμ. Πρωτ.: 6523/2006

ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ : 45 /2006

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΜΗΜΑ Β΄

Συνεδρίαση της 31^{ης} Ιανουαρίου 2006

Σύνθεση

Πρόεδρος : Χρ. Τσεκούρας, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι: Ν. Κασιμπας, Σπ. Δελλαπόρτας, Κ. Καποτάς, Π. Τριανταφυλλίδης, Η. Ψώνης, Χρ. Αυγερινού..

Εισηγήτρια : Ευγενία Βελώνη, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: 1063002/4243/0010Γ/2005 έγγραφο της Γενικής Δ/σης Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων, Δ/σης 10^{ης} Δημόσιας Περιουσίας, Τμήματος Γ'Ανταλλαξίμων Κτημάτων, του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών.

Περίληψη Ερωτήματος: Δυνατότητα ανακλήσεως υπουργικών αποφάσεων με τις οποίες παραχωρήθηκαν ανταλλάξιμα κτήματα (λαχανόκηποι) στους αυθαιρέτους κατόχους αυτών, υπό τον όρο της μη αλλαγής της χρησεώς τους επί μια δεκαετία από της παραχωρήσεως, καθώς και υπουργικής αποφάσεως με την οποία επιτράπη από το Δημόσιο, προ της παρόδου του χρόνου τούτου, εκμίσθωση των παραχωρηθέντων ακινήτων και αλλαγή της χρήσεώς τους. Συνέπειες σε περίπτωση

ανακλήσεως ως προς την υφιστάμενη μισθωτική σχέση, καθώς και ως προς τα εισπραχθέντα και οφειλόμενα μισθώματα.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β) γνωμοδότησε ομοφώνως ως εξής:

Ι. Από τα υπ' αριθμ. 1063002/4243/0010Γ/2005 και 1117020/8868/0010Γ/2005 έγγραφα της Δ/σης Δημόσιας Περιουσίας και τα συνοδεύοντα αυτά σχετικά επί του ιστορικού του παρόντος ερωτήματος προκύπτουν τα εξής:

Με τις υπ' αριθμ. 1082546/5813/0010Γ/09.07.1998 και 1081553/5615/0010Γ/08.07.1998 αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών και δυνάμει των αναφερομένων στο προοίμιο αυτών διατάξεων της παρ.7 του άρθρου 4 του ν.2386/1996 εγκρίθηκε η απ' ευθείας πώληση από κοινού και εξ αδιαιρέτου στους Βασίλειο, Νικόλαο και Κων/νο Καντούρη των υπ' αριθμ. 10286/Α' και 10287/Α' ανταλλαξιμων κτημάτων (λαχανόκηπων), κειμένων στο Δήμο Μενεμένης Ν.Θεσσαλονίκης, αντιστοίχως εκτάσεως 6000 τ.μ. και 1.574,40 τ.μ., με τίμημα το ποσό των 600.000 και 314.880 μεταλλικών δραχμών ή 60.000.000 και 31.488.000 χάρτινων δρχ. και με τους αναφερόμενους στις εν λόγω αποφάσεις όρους, μεταξύ των οποίων, και η *«μη εκούσια αλλαγή της χρήσης και η εκποίηση του ακινήτου από τους αγοραστές πριν από την παρέλευση της δεκαετίας από την παραπάνω παραχώρηση»*.

Ακολούθως, και μετά την ολοσχερή εξόφληση του ορισθέντος τιμήματος, εκδόθηκαν από την Κτηματική Υπηρεσία Θεσσαλονίκης οι υπ' αριθμ. 5230/25.08.1998 και 5231/25.08.1998 τίτλοι κυριότητας περί παραχωρήσεως των ανωτέρω ανταλλαξιμων αγρών (λαχανόκηπων), με τους σ' αυτούς αναφερομένους όρους, μεταξύ των οποίων και ο προαναφερθείς περί της μη εκούσιας αλλαγής της χρήσεως και εκποιήσεως επί μία δεκαετία από της παραχωρήσεως, οι τίτλοι δε αυτοί μετεγράφησαν στα βιβλία μεταγραφών του Υποθηκοφυλακείου Θεσσαλονίκης στις 24.09.1998 στον τόμο 1968 και με αυξ. αριθμ. 130 και 131 αντιστοίχως.

Στις 09.02.2000 οι παραχωρησιούχοι υπέβαλαν στην Κτηματική Υπηρεσία Θεσσαλονίκης «έγγραφο ενημέρωση» ότι προτίθεντο να εκποιήσουν το δεύτερο των ως άνω ακινήτων (υπ' αριθμ. 10287/Α) στον συνεταιρισμό με την επωνυμία «Αλληλοασφαλιστικός Συνεταιρισμός Επαγγελματιών Ιδιοκτητών Αυτοκινήτων Δημοσίας Χρήσεως Βορείου Ελλάδος και Θεσσαλίας – Συν. Π.Ε.», προκειμένου ν'

ασκηθεί δικαίωμα προτιμήσεως του Δημοσίου για την αγορά του προς πώληση ως άνω ακινήτου έναντι τρίτων κατ' άρθρο 3 του ν. 2386/1996.

Με το υπ' αριθμ. 1011125/1323/0010Γ/22.02.2000 έγγραφο της 10^{ης} Δ/σης Δημόσιας Περιουσίας, κοινοποιηθέν στους ανωτέρω από τον Προϊστάμενο της Κτηματικής Υπηρεσίας Θεσσαλονίκης με το υπ' αριθμ. 991/23.02.2000 έγγραφό του, τους έγινε υπόμνηση του περιεχομένου της παρ.7 του άρθρου 4 του ν.2386/1996, και τους υπεδείχθη περαιτέρω ότι, εάν επιθυμούν να εκποιήσουν το ακίνητο, πρέπει να ενημερώσουν την ανωτέρω Κτηματική Υπηρεσία με αναφορά των στοιχείων του υποψηφίου αγοραστή και του συμφωνηθέντος τιμήματος. Του ως άνω εγγράφου ακολούθησε η υποβολή προς το Γραφείο Νομικού Συμβουλίου του Υπουργείου Οικονομικών ερωτήματος περί της δυνατότητας εκποιήσεως του ανωτέρω κτήματος ενόψει της μη παρόδου δεκαετίας από της παραχωρήσεώς του, επ' αυτού δε εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 503/2000 γνωμοδότηση του Γ' Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, με την οποία, καθ' ερμηνεία των προαναφερθεισών διατάξεων, έγινε δεκτό ότι *«οι αδελφοί Καντούρη δεν δικαιούνται να προβούν σε πώληση και μεταβίβαση του ως άνω ακινήτου, δεδομένου ότι δεν έχει παρέλθει δεκαετία από την παραχώρησή του σ' αυτούς από το Δημόσιο»*.

Στις 16.10.2001, ένα περίπου έτος μετά την αποδοχή της γνωμοδοτήσεως αυτής από τον Υφυπουργό Οικονομικών (31.10.2000), ο προαναφερθείς συνεταιρισμός με αίτησή του προς την αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία και το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας ζήτησε να επιτραπεί στους αδελφούς Καντούρη να του εκμισθώσουν τα παραχωρηθέντα ακίνητα, επισημαίνοντας την αναγκαιότητα της εκμισθώσεως των εν λόγω ακινήτων για να χρησιμοποιηθούν από αυτόν ως αναγκαίος χώρος σταθμεύσεως των λεωφορείων που δρομολογούνται από και προς τον Κεντρικό Σταθμό Υπεραστικών Λεωφορείων «ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ», καθώς επίσης και των λοιπών οχημάτων που διακινούνται από και προς τον σταθμό αυτό, και έτσι να δοθεί η αρμόζουσα λύση στο πρόβλημα της ελλείψεως χώρου που αντιμετωπίζει για την στάθμευση των ως άνω οχημάτων, προκειμένου να μπορέσει να λειτουργήσει τον ευρισκόμενο σε όμορο ακίνητό του σταθμό επωφελώς για το κοινωνικό σύνολο. Στο έγγραφο αυτό επισυνάπτεται και το από 29.10.2001 έγγραφο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης περί της αποδοχής του ως άνω αιτήματος, αναφερομένου ότι *«Η λειτουργία του κεντρικού σταθμού υπεραστικών λεωφορείων είναι μεγάλης σημασίας για το κέντρο της Θεσσαλονίκης και την ελάφρυνση του κυκλοφοριακού φόρτου, καθώς και την εξυπηρέτηση των επιβατών στα υπεραστικά δρομολόγια»* και ότι *«με βάση το γεγονός ότι όλη η περιοχή είναι*

χαρακτηρισμένη από τον Οργανισμό Ρυθμιστικού Θεσσαλονίκης ως χώρος σταθμού Υπεραστικών Λεωφορείων η αίτηση πρέπει να αντιμετωπισθεί θετικά», Σημειωτέον, ότι σύμφωνα με το υπ' αριθμ. 2691/9-11-2005 έγγραφο του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Θεσσαλονίκης «η έγκριση του τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου στην εκτός σχεδίου περιοχή του Δήμου Μενεμένης Νομού Θεσ/κης για τον καθορισμό ενιαίου τερματικού σταθμού υπεραστικών λεωφορείων έγινε με την υπ' αριθμόν 33941/7591/17-12-1998 (ΦΕΚ 53Δ/99) απόφαση Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ,» ενώ «η πέριξ περιοχή που γειτνιάζει με το χαρακτηρισμένο ως άνω χώρο διέπεται από το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης και σε ότι αφορά τις χρήσεις γης αντιμετωπίζεται από τον Ο.Θ. στα πλαίσια του σχεδίου Π.Δ/τος της ΖΠΕ της Περιαστικής Ζώνης Θεσσαλονίκης που έχει εγκριθεί με την 3/11/30-5-03 απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής και έχει διαβιβασθεί στο Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ για θεσμοθέτηση, προβλέπεται δε σαν περιοχή αστικών κεντρικών λειτουργιών και υποδομών (ζώνη ΓΒ/4)» και επιπλέον, μεταξύ άλλων, «και γηπέδων σταθμεύσεως συμπεριλαμβανομένων και των αμαξοστασίων και υπεραστικών μέσων μαζικής μεταφοράς».

Του ανωτέρω αιτήματος του συνεταιρισμού ακολούθησε όμοιο αίτημα των αδελφών Καντούρη (αίτησή τους από 09-11-2001), και ακολούθως η έκδοση, κατ' επίκληση της διατάξεως της παρ. 4 του άρθρου 6 του ν. 357/1976, της υπ' αριθμ. 1104526/10806/0010Γ/20-12-2001 αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών, με την οποία επετράπη «η εκμίσθωση στον προαναφερθέντα συνεταιρισμό των πρώην Α.Κ. 10286/Α και 10287/Α ανταλλαξιμών κτημάτων, προκειμένου να καταστεί δυνατή η μεταφορά και η λειτουργία της ως άνω επιχείρησης στις ιδιόκτητες εγκαταστάσεις της».

Μετά ταύτα οι αδελφοί Καντούροι με το από 20-02-2002 ιδιωτικό συμφωνητικό εκμίσθωσαν στο ως άνω συνεταιρισμό τα προαναφερθέντα ακίνητά τους με μηνιαίο μίσθωμα 9.245 ευρώ ή 3.150.233,75 δρχ., προσαυξανόμενο από το τρίτο έτος κατά ποσοστό 3% επί του καταβαλλομένου μηνιαίου μισθώματος του αμέσως προηγούμενου μισθωτικού έτους, η διάρκεια δε της μισθώσεως ορίσθηκε δεκαετής.

Ενόψει του ανωτέρω λεπτομερώς αναφερομένου ιστορικού, και με αφορμή από 24.01.2005 (αριθμ. πρωτ. 1334/4243) έγγραφο του Γραφείου του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, από την 10^η Δ/ση Δημόσιας περιουσίας τίθενται τα στην αρχή του παρόντος αναφερόμενα ερωτήματα και ειδικότερα εάν : «α) η υπηρεσία θα πρέπει να προβεί στην ανάκληση και των τριών ως άνω υπουργικών

αποφάσεων ή μόνο της τρίτης που αφορά τις εκμισθώσεις, β) για τις τυχόν συνέπειες που θα προκύψουν από την ανάκληση της παραχώρησης και κυρίως την υφιστάμενη μισθωτική σχέση μεταξύ Συν/σμού και των αδελφών Καντούρη και γ) για την τύχη των προ και μετά την ανάκληση μισθωμάτων».

II. Α. Στο άρθρο 3 του ν.δ/τος 547/1970 (ΦΕΚ Α'118), όπως τούτο αντικαταστάθηκε με την παρ. 7 του άρθρου 4 του ν. 2386/1996 (ΦΕΚ Α 43) ορίζονται τα εξής : «1. Ανταλλάξιμα κτήματα, που βρίσκονται στην περιοχή Θεσσαλονίκης και των περιχώρων αυτής και καλλιεργούνται με λαχανικά ή άλλα γεωργικά προϊόντα, είναι δυνατόν να εκποιηθούν απευθείας στους αυθαίρετους κατόχους τους ή στους καθολικούς ή ειδικούς διαδόχους τους, εφόσον κατέχονται και καλλιεργούνται απ' αυτούς αυθαίρετα πριν από τη δημοσίευση (24.6.1976) του ν. 357/1976 (ΦΕΚ 156 Α), με τους παρακάτω ειδικότερους όρους, περιορισμούς και προϋποθέσεις :

α)β). γ)..... δ).... Η παραχώρηση της έκτασης πραγματοποιείται, εφόσον ο δικαιούχος: δα) καλλιεργεί αυτήν αυτοπροσώπως και συστηματικώς, δβ)

ε) Η παραχώρηση της έκτασης ανακαλείται αυτοδίκαια, σε περίπτωση εκούσιας αλλαγής της χρήσης ή εκποίησης αυτής από τον αγοραστή, πριν από την παρέλευση δεκαετίας από την παραπάνω παραχώρησηστ)

2-3. Η απόφαση του αρμόδιου οργάνου του Υπουργείου Οικονομικών, περί παραχώρησης του ανταλλαξιμού ακινήτου στον αυθαίρετο κάτοχο, αποτελεί τίτλο κυριότητας που μεταγράφεται».

Εξάλλου, στη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 6 του ν. 357/1976 (ΦΕΚ Α'156), επίκληση της οποίας γίνεται στο προοίμιο της τρίτης εκ των στο ιστορικό αναφερομένων υπουργικών αποφάσεων, ορίζεται ότι «Επιτρέπεται η διάθεσις ανταλλαξιμών ακινήτων προς το Δημόσιον, τους Δήμους και τις 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 κτιρίων προς εκπλήρωσιν πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σκοπών. Η διάθεσις γίνεται, δι' αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών μετά γνώμη της αρμόδιας Επιτροπής ΔΑΠ. Το τίμημα των ούτω διατιθέμενων ανταλλαξιμών ακινήτων ορίζεται εις το ήμισυ της αξίας αυτών, είναι δε καταβλητέον εις δέκα (10) ίσας εξαμηνιαίας ατόκους δόσεις».

Β) Με τις προεκτεθείσες διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 4 του ν. 2386/1996, παρέχεται η δυνατότητα στο Δημόσιο να παραχωρήσει (μέσω των

αρμοδίων υπηρεσιών του) ανταλλάξιμα κτήματά του που βρίσκονται στην περιοχή Θεσσαλονίκης και περιχώρων και καλλιεργούνται με λαχανικά ή άλλα γεωργικά προϊόντα προς τους αυθαιρέτους κατόχους τους, εφόσον η εν λόγω καλλιέργεια από τους ίδιους ή τους δικαιοπαρόχους τους ανάγεται σε χρόνο πριν τις 24.06.1976. Η ως άνω παραχώρηση γίνεται από τη διοικητική αρχή με ευνοϊκούς όρους (με τίμημα ίσο προς το μισό της αγοραίας αξίας καταβλητέο σε 30 εξαμηνιαίες δόσεις με επιτόκιο 4% ετησίως - στοιχ. β της ως άνω διατάξεως), τελεί όμως υπό τους ρητά αναφερόμενους στο νόμο πρόσθετους ορισμούς – όρους, συνδυαζόμενους με προθεσμία (υπό στοιχ. ε), ήτοι της μη διακοπής της καλλιέργειάς τους και της μη εκποιήσεώς τους από τον αγοραστή, επί μία δεκαετία από την παραχώρηση. Ως κύρωση δε της παραβιάσεως των περιορισμών αυτών ορίζεται ρητώς η αυτοδίκαια ανάκληση της παραχωρήσεως.

Από το σαφές γράμμα της τελευταίας αυτής διατάξεως (υπό στοιχ. ε'), προς το οποίο άλλωστε συμπορεύεται και ο νομοθετικός σκοπός της διατηρήσεως για μία τουλάχιστον δεκαετία του γεωργικού χαρακτήρα των κτημάτων που παραχωρούνται από το Δημόσιο (Ν.Σ.Κ. 503/2000), προκύπτει ότι ο τιθέμενος όρος αποσκοπεί να εξασφαλίσει τη διατήρηση της νομίμου προϋποθέσεως εκδόσεως της διοικητικής πράξεως της παραχωρήσεως, αποτελεί δε σχεδόν αναπόσπαστο τμήμα αυτής και η εκτέλεσή του αποτελεί προϋπόθεση *sine qua non* της νομιμότητάς της, με αποτέλεσμα την αυτοδίκαια ανάκληση της πράξεως σε περίπτωση παραβιάσεώς του, δηλαδή της εκούσιας - με τη βούληση του παραχωρησιούχου αλλαγής της μέχρι τότε χρήσεως, του γεωργικού δηλαδή χαρακτήρα των παραχωρουμένων ακινήτων, πριν την πάροδο της δεκαετίας. Δυνατότητα, άλλωστε, της αλλαγής της χρήσεως αυτής με τη «συναίνεση» ή «άδεια» του Δημοσίου, δεν προβλέπεται από τις προαναφερθείσες διατάξεις, όπως προκύπτει από το σκοπό αλλά και το γράμμα αυτών.

Γ) Εξάλλου, κατά τις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου, όπως γίνεται δεκτό από την θεωρία και την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η ανάκληση των παρανόμων ή πλημμελών ατομικών ή ατομικών γενικού περιεχομένου διοικητικών πράξεων είναι γενικώς επιτρεπτή, έστω και αν πρόκειται περί πράξεως χαρακτηριζομένης από το νόμο ως οριστικής, τελεσιδίκου, ανεκκλήτου, αμετακλήτου και υποχρεωτικής, και άρα μη υποκειμένης κατ' αρχήν σε ανάκληση (ΣΤΕ 312/1983, 1405/1984, 2588/1991, 2403/1997 κ.α.), ανεξάρτητα από το εάν από τις πράξεις αυτές έχουν απορρεύσει δικαιώματα των διοικουμένων, εφόσον η ανάκληση γίνει εντός ευλόγου χρόνου από της εκδόσεώς τους (ΣΤΕ

598/1987, 380/1988, 41/1996). Η ανάκληση των παρανόμων διοικητικών πράξεων, αποβλέπouσα στην αποκατάσταση της νομιμότητας και στην ύπαρξη ασφάλειας δικαίου στις έννομες σχέσεις μεταξύ Διοικήσεως και διοικουμένων, εξομοιώνεται από άποψη συνεπειών με τη δικαστική ακύρωση των πράξεων αυτών, για το λόγο δε αυτό τις εξαφανίζει εξ αρχής (ενεργεί *ex tunc*) και ανατρέχει στο χρόνο εκδόσεώς τους (ΣτΕ Ολ. 2854/1985, 15/1978 Ν.Σ.Κ. 166/2002, 289/1999 κ.α.), επέρχονται δηλαδή συνέπειες πλήρους αποκαταστάσεως των έννομων σχέσεων οι οποίες έπασχαν παρανομία (ΣτΕ 15/1978, 3667/1992 κ.α.). Ο εύλογος χρόνος, εξάλλου, κρίνεται κατ' εκτίμηση του συνθηκών κάθε περιπτώσεως, δεν μπορεί όμως σύμφωνα με το α.ν. 261/1968, να είναι λιγότερος από πέντε έτη από την έκδοση της πράξεως, εκτός αν υπάρχει αντίθετη ειδική διάταξη (ΣτΕ 3424/1988, ΣτΕ 980/2002, 895/2002), χωρίς πάντως να αποκλείεται ο προσδιορισμός του ευλόγου χρόνου και σε χρονικό διάστημα μεγαλύτερο της πενταετίας (ΣτΕ 832/1983, 3550/1988, 1283/1993, 169/2005). Η ανάκληση των πράξεων αυτών (παρανόμων ή πλημμελών) δεν θεωρείται επιτρεπτή μετά πάροδο μακρού χρόνου, διότι εξ αιτίας της διατηρήσεώς των σε ισχύ επί μακρό και της καλοπίστου ασκήσεως των δικαιωμάτων που απορρέουν απ' αυτές, δημιουργείται μία κατάσταση, η ανατροπή της οποίας μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου κατά την κρίση αγαθού ανδρός, προσκρούει στις αρχές της εύρυθμης και χρηστής διοικήσεως (Ε.Σπηλιωτόπουλου Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι 1993 σελ. 178 επ., Π.Δαγτόγλου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 3^η έκδοση σελ. 364 επ., Δ.Τάχου Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο έκδοση 1985 σελ. 363 επ., Δ.Κόρσου Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος σελ. 418 επ., ΣτΕ 1771/1976, 1452, 1836/1977, 2539, 3866/1988, 3472/1989, Γνωμ. Ολ. Ν.Σ.Κ. 295/1995, Ν.Σ.Κ. 35/1997, Ολ. Ν.Σ.Κ. 94/2000 και 95/2000, Ν.Σ.Κ. 538/2000 με παραπομπές σε θεωρία και νομολογία).

Και από της αρχής, όμως, αυτής του μη ανακλητού των παρανόμων διοικητικών πράξεων, λόγω της παρελεύσεως μακρού χρόνου από της εκδόσεώς των και της δημιουργίας καταστάσεων που χρειάζονται έννομη προστασία, αναγνωρίζονται στη νομολογία εξαιρέσεις, οι οποίες συνιστούν επάνοδο στον κανόνα του ελευθέρως ανακλητού των εν λόγω πράξεων οποτεδήποτε (και μετά την παρέλευση του ευλόγου χρόνου), όπως λ.χ. όταν υφίστανται λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την ανάκληση (βλ. ΣτΕ 1066/1973, 2581/1983, 2539/1988, 1974/1974, 2190/1987, 1061/1982, 93/1989 κ.ά.), καθώς και σε περιπτώσεις που η έκδοση της ανακαλουμένης πράξεως στηρίχθηκε σε δόλια ή απατηλή ενέργεια του ωφελουμένου απ' αυτήν-ενδιαφερομένου (ΣτΕ 3396/1987,

3866/1988). Επιτρέπεται, επίσης, η ανάκληση ανεξάρτητα από το αν έχει παρέλθει μακρύ χρονικό διάστημα από την έκδοσή τους, αν ο διοικούμενος δεν συμμορφώνεται προς τους όρους από τους οποίους εξαρτάται ή ισχύς της πράξεως, είτε οι όροι επιβάλλονται βάσει του νόμου, είτε επιβάλλονται βάσει της διοικητικής πράξεως, είτε δεν συντρέχουν πλέον οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων εκδόθηκε η πράξη (βλ. Κουτούπα – Ρεγκάκου Πρόσθετοι ή παρεπόμενη ορισμοί στη διοικητική πράξη σελ. 53,54,66,68,70, 73,74,227, Δ. Κόρσου ο.π. σελ. 351 επ., Π.Δαγτόγλου ο.π. σελ. 345 επ., ΣΤΕ 5140/1983, 1592/1987), με τις παραπάνω δε προϋποθέσεις, είναι δυνατή και η ανάκληση παραχωρητηρίων ή πωλητηρίων δημοσίων κτημάτων, ακόμη και αν έγινε μεταγραφή και καταβλήθηκε το τίμημα, το οποίο, όμως, πρέπει να επιστραφεί. Η για τους ανωτέρω λόγους ανάκληση της παραχωρήσεως είναι επιτρεπτή και όταν ακόμη εχώρησε μεταγραφή του σχετικού παραχωρητηρίου και δεν αντίκειται στις προστατευτικές της ιδιοκτησίας συνταγματικές διατάξεις, διότι δεν αφαιρείται δια της διοικητικής οδού η νομίμως κτηθείσα κυριότητα, αλλά ακυρώνεται ο τίτλος που αποτελεί νόμιμη προϋπόθεση της κυριότητας επί της παραχωρηθείσης εκτάσεως (2933/1968, 1505/1976, 3104/2002). Περαιτέρω, η ανάκληση της παραχωρήσεως δεν εμποδίζεται ούτε από την πάροδο μακρού χρόνου από την παραχώρηση, ενώ η μη συμμόρφωση του παραχωρησιούχου προς τους τασσόμενους από το νόμο και τη πράξη παραχωρήσεως όρους εξετάζεται αντικειμενικώς και ανεξαρτήτως υπαιτιότητάς του. (Π.Σπηλιωτόπουλου ο.π. παρ. 178, ΟΛ. Ν.Σ.Κ. 74/2000 και 95/2000, ΣΤΕ 1392/1985, 2108/1987, 4249/1996, 3104/2002, 2199/2004 κ.α.).

Δ) Τέλος, η αρχή της χρηστής διοικήσεως, η οποία πρέπει να διέπει σε κάθε περίπτωση τις ενέργειες της Διοικήσεως, επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, 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 επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου ο.π. παρ. 83, Ν.Σ.Κ. 538/2000). Η στάθμιση στην οποία προβαίνει η διοίκηση, όταν πρόκειται να αποφασίσει την ανάκληση της πράξεως, η οποία κατά πάσα περίπτωση εναπόκειται στη διακριτική της ευχέρεια (Α.Τάχου ο.π. σελ. 364 επ.), μεταξύ της νομικής καταστάσεως που έχει δημιουργηθεί με την έκδοση της πράξεως και του λόγου που επιβάλλει την ανάκλησή της, πρέπει να διέπεται από αίσθημα δικαίου, τις αρχές της καλής πίστεως διοικουμένου, των χρηστών διοικητικών αρχών και της επιείκειας δηλαδή

της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων, να τηρεί δε απαρεγκλίτως και την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του δικαιουμένου έναντι ορισμένης νομικής σχέσεως ή καταστάσεως προκληθείσης από συμπεριφοράν των οργάνων της (Γ. Κατρούγκαλος «Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προ το Κράτος» ΔιΔικ 1993 σελ. 940 επ.).

Η τήρηση της ως άνω αρχής, θεμελιουμένης τόσο στη Συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου (Στ. Δεληκωστόπουλος «Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης Εμπιστοσύνης», Διοικητικής Μεταρρύθμισης 1987, σελ. 90) και ειδικότερα στη βασική Συνταγματική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 που αφορά το σεβασμό και την προστασίαν της αξίας του ανθρώπου (ΣτΕ 247/1980 Το Σ 1980, 653, 1508/2002, ΔΕφ.Αθ. 794/2002 Δ.Δικ. 2004.416), όσον και επί των αρχών της νομικής ασφάλειας και της καλής πίστεως (Ν. Σακελλαρίου «Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης» Το Σ 1979/85 και Π. Δαγτόγλου «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 183), καθίσταται πλέον αναγκαία όταν η συμπεριφορά των οργάνων της Διοικήσεως εκδηλώθηκε με θετική πράξη, με την έκδοση δηλαδή διοικητικής πράξεως η οποία ακόμη και όταν έρχεται σε αντίθεση με τον κανόνα δικαίου, παρά την ελαττωματικότητά της, από της ενάρξεως της ισχύος της και μέχρις της ακυρώσεώς της δικαστικώς ή ανακλήσεώς της ή γενικώς αναθεωρήσεώς της διοικητικώς ή καταργήσεώς της νομοθετικώς, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της-τεκμήριο νομιμότητας (Γ. Σιούτη Το τεκμήριο των διοικητικών πράξεων σελ. 20,35,36,40 επ., 177). Όταν δηλαδή η Διοίκηση δημιουργεί με τη δράση της ψευδείς εντυπώσεις στους διοικουμένους ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, δεν μπορεί σύμφωνα με την αρχή αυτή, να αγνοεί τις πραγματικές καταστάσεις που δημιουργήθηκαν και να επικαλείται τα δικά της σφάλματα κατά των διοικουμένων (θεωρία των εντυπώσεων ή προσδοκιών). Προϋπόθεση, κατά συνέπεια, εφαρμογής της αρχής, είναι να πρόκειται για προσδοκίες και εμπιστοσύνη που δημιουργεί η Διοίκηση με πράξεις (ή και παραλείψεις της), στο μέσο συνετό και επιμελή ιδιώτη, ακόμη και αν ο ιδιώτης αυτός, καλοπίστως συμμετείχε σε στάδια της διοικητικής διαδικασίας (Ν.Σ.Κ. 36/2004). Η αρχή αυτή, είτε ως ειδικότερη έκφραση της αρχής του Κράτους δικαίου (ΣτΕ 2261/1984, 247/1980, 805/1987) είτε ως ειδική έκφραση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου, οριοθετείται εκάστοτε από το νομοθέτη, μέσα όμως σε συνταγματικά πλαίσια που είναι ανάλογα με το ρυθμιζόμενο θέμα και δεν μπορεί να υπάρχει εκεί που η εμπιστοσύνη σε μία ορισμένη νομική κατάσταση δεν είναι δικαιολογημένη π.χ. ο διοικούμενος που θα προβεί σε συμπαιγνία με το διοικητικό

όργανο την έκδοση της πράξεως, προφανώς δεν προστατεύεται. Αντιθέτως όμως και παράνομες πράξεις της Διοικήσεως μπορούν να αποτελέσουν βάση για την ανάπτυξη της εμπιστοσύνης του διοικουμένου και οι πραγματικές καταστάσεις που βασίζονται σ' αυτές προστατεύονται εξίσου με τις νόμιμες (Ν.Σ.Κ. 36/2004). Το συμπέρασμα αυτό στηρίζεται στην αμφίπλευρη δέσμευση που συνεπάγεται η έκδοση των διοικητικών πράξεων βάσει της αρχής της νομιμότητας, τόσο έναντι του διοικουμένου, όσο και έναντι της Διοικήσεως, ενώ εξάλλου κατά τη νομολογία (ΣΤΕ 4454/1987) υφίσταται τεκμαιρόμενη άγνοια του πολίτη για την ενδεχόμενη παρανομία της Διοικήσεως (Ν.Σ.Κ. 36/2004).

III.- 1) Στην προκειμένη περίπτωση τα επίμαχα ανταλλάξιμα κτήματα (λαχανόκηποι) παραχωρήθηκαν στους αδελφούς Καντούρη, βάσει των ως άνω ευεργετικών διατάξεων της παρ. 7 του άρθρου 4 του 2386/1994, με τον όρο της μη αλλαγής, επί μία δεκαετία της χρήσεως αυτών, ήτοι της καλλιέργειάς τους ως λαχανοκήπων. Με την υπ' αριθμ. 1104527/10806/0010Γ/20-12-2001 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών επετράπη η μίσθωση των ως άνω ακινήτων ως χώρος σταθμεύσεως αυτοκινήτων, δραστηριότητα εμπορικής φύσεως, αποκλίνουσα προφανώς του σκοπού της παραχωρήσεως που ήταν η διατήρηση του γεωργικού χαρακτήρα των παραχωρηθέντων ακινήτων για μια τουλάχιστον δεκαετία. Η ως άνω απόφαση, η έκδοση της οποίας δεν ευρίσκει έρεισμα στις ως άνω διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 4 του ν. 2386/1996 αλλά ούτε και στις επικαλούμενες στο προοίμιο της αποφάσεως αυτής διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 6 του ν. 357/1976, με τις οποίες, ως προκύπτει εκ του εκτεθέντος περιεχομένου τους, ρυθμίζεται διαφορετικό ζήτημα, είναι μη νόμιμη και ως εκ τούτου ανακλητέα κατά τις ως άνω γενικές αρχές περί ανακλήσεως των παρανόμων διοικητικών πράξεων και μάλιστα ανεξαρτήτως του εξ' αυτής απορρέοντος δικαιώματος του ως άνω μισθωτή συνεταιρισμού περί της απροσκόπτου χρήσεως του, κατόπιν αδείας του Δημοσίου, μισθωθέντος σ' αυτόν ακινήτου, δεδομένου ότι από της εκδόσεως της ως άνω παρανόμου αποφάσεως - πράξεως δεν έχει παρέλθει πενταετία, χρόνος εύλογος, σε κάθε περίπτωση, για την ανάκλησή της.

2. Εξάλλου, από της εκδόσεως της ως άνω υπουργικής αποφάσεως και του υπέρ αυτής τεκμηρίου νομιμότητας ο στις ως άνω διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 4 του ν. 2386/1996 υπό στοιχείο ε' τιθέμενος (διαλυτικός) όρος περί της αυτοδικαίας ανακλήσεως της παραχωρήσεως σε περίπτωση εκούσιας αλλαγής της χρήσεως των παραχωρηθέντων ακινήτων πριν από την πάροδο δεκαετίας από της παραχωρήσεως, δεν δύναται να τύχει εφαρμογής, διότι κατά την έννοια της ως άνω

διατάξεως, και στο πλαίσιο των αρχών της επιείκειας, προϋπόθεση της ως άνω αυτοδικαίως επερχόμενης ακυρώσεως είναι η αυτοπροαίρετος από μέρος των παραχωρησιούχων αλλαγή της χρήσεως των παραχωρηθέντων ακινήτων και όχι η συντελεσθείσα, όπως στην προκείμενη υπόθεση, κατόπιν γνώσεως και συμμετοχής του Δημοσίου με την έκδοση θετικής διοικητικής πράξεως έστω κατ' επίφαση νόμιμης, αποτέλεσμα της οποίας ήταν η δικαιολογημένη πεποίθηση των παραχωρησιούχων ότι η αλλαγή της χρήσεως είναι μετά ταύτα επιτρεπτή και ότι δεν τίθεται ζήτημα παραβάσεως του ως άνω όρου και ως εκ τούτου ανάκληση της παραχωρήσεως. Αντίθετη εκδοχή θ' αποτελούσε δογματική και πάντως ανεπιεική εφαρμογή των ως άνω διατάξεων, το κόστος δε της ως άνω παρανόμου πράξεως θα επιβάρυνε ανεπιτρέπτως μόνο τους διοικουμένους, οι οποίοι συμμετείχαν μεν στην έκδοση της ως άνω πράξεως, αλλά δεν προκύπτει ότι παραπλάνησαν τη Διοίκηση ή ότι έδρασαν δολίως, ενώ εξάλλου την ως άνω αλλαγή φαίνεται να επέβαλε η κάλυψη αναγκών ευρύτερου δημοσίου ενδιαφέροντος.

Τυχόν ανάκληση, επίσης, εκ του ως άνω λόγου των πράξεων παραχωρήσεως, κατά τις προεκτεθείσες γενικές αρχές ανακλήσεων των διοικητικών πράξεων, συνεκτιμouμένων του προσκαίρου της επιβαλλόμενης δεσμεύσεως περί της μη αλλαγής της χρήσεως (δεκαετία) από της παραχωρήσεως και του γεγονότος ότι ήδη έχει παρέλθει διάστημα πλέον των επτά ετών από την παραχώρηση, θα αντέκειτο επίσης στην αρχή της χρηστής διοικήσεως η οποία χαρακτηρίζει το Κράτος δικαίου και κυρίως στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, την οποία οικοδόμησε η Διοίκηση με την ανωτέρω συμπεριφορά της – έκδοση υπουργικής αποφάσεως, διότι με τη δράση της αυτή επέτρεψε στους ως άνω διοικουμένους – παραχωρησιούχους να προβούν σε ανεπίτρεπτη αλλαγή της χρήσεως των παραχωρηθέντων ακινήτων, δημιουργώντας σ' αυτούς ψευδείς εντυπώσεις ως προς τις υποχρεώσεις τους και δεν είναι δυνατόν αυτή αγνοώντας την πραγματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί να επικαλείται τα δικά της σφάλματα κατά των ως άνω προσώπων, στους οποίους ούτε δόλος, ούτε συμπαιγνία δύναται να αποδοθεί, αλλά πεπλανημένη εντύπωση περί των δικαιωμάτων τους, εξ αιτίας μίας παράνομης αλλά έχουσας, πάντως, τεκμήριο νομιμότητας υπουργικής αποφάσεως.

3. Περαιτέρω, σε περίπτωση ανακλήσεως της ανωτέρω υπ' αριθμ. 1104527/10806/ 0010Γ/20.12.2001 αποφάσεως, η οποία σε κάθε περίπτωση, κατά τα προαναφερθέντα ανάγεται στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, είναι προφανές ότι θα πρέπει να ενημερωθούν περί αυτής αρμοδίως οι ενδιαφερόμενοι

αδελφοί Καντούρη, ενέργεια επιβαλλόμενη από την αρχή της φανεράς δράσης της διοικήσεως και επίσης να τους ταχθεί εύλογη προθεσμία για καταγγελία ένεκα σπουδαίου λόγου της συναφθείσης με τον ως άνω συνεταιρισμό μισθώσεως, (Χ.Παπαδάκης Σύστημα «Εμπορικών Μισθώσεων Τόμος 2^{ος} παρ. 184, αριθμ. 3064 επ.), ζήτημα το οποίο πρέπει να συνεκτιμήσει η Διοίκηση κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας για την ανάκληση ή μη της ως άνω αποφάσεως, δεδομένου ότι ο επιδιωκόμενος με την ως άνω μίσθωση σκοπός φαίνεται να καλύπτει ευρύτατες κοινωνικές ανάγκες. Περαιτέρω, είναι προφανές ότι, μετά την ολοκλήρωση των διατυπώσεων της καταγγελίας, η σύμβαση μισθώσεως παύει να υπάρχει στο νομικό κόσμο (ΑΚ 587) και συνεπώς να αναδίδει συνέπειες, δηλαδή να δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις στους συμβαλλομένους (Χ.Παπαδάκης Σύστημα Εμπορικών Μισθώσεων, τόμος 2^{ος} αριθμ. 2935 επ.).

IV. Κατ' ακολουθίαν τούτων, επί των τεθέντων ερωτημάτων αρμόζουν οι ανωτέρω αναλυτικά δοθείσες απαντήσεις (υπό στοιχείο ΙΙΙ 1,2,3), ενόψει δε των απαντήσεων αυτών παρέλκει η εξέταση των υπό στοιχείο Ι γ αναφερομένων υποερωτημάτων που αφορούν την τύχη των προ και μετά την ανάκληση της παραχωρήσεως μισθωμάτων.

ΕΘΕΩΡΗΘΗ

Αθήνα, 2/5/2006

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

Χρ. Τσεκούρας

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Η Εισηγήτρια

Ευγενία Βελώνη

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.