



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης 337/2012
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Α΄
Συνεδρίαση της 11-6-2012

Σύνθεση :

Πρόεδρος

: Βασίλειος Σουλιώτης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη

: Ανδρέας Χαρλαύτης, Στυλιανή Χαριτάκη, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλιά Σκιάνη και Ελένη Σβολοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια

: Ελένη Σβολοπούλου, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθ. Ερωτήματος: Το υπ' αρ. 1095226/3287/A0010/21.9.2011 έγγραφο της Δ/σης Δημόσιας Περιουσίας, της Γεν. Δ/σης Δημόσιας Περιουσίας και Εθν. Κληρ/των, της Γεν. Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών.

Περίληψη Ερωτήματος : Αν η εκμίσθωση ή η περαιτέρω παραχώρηση σε τρίτο δημόσιου ακινήτου, παραχωρηθέντος κατά κυριότητα στον Καταναλωτικό-Πιστωτικό Συνεταιρισμό Π.Ε. «Κ.....» έναντι τιμήματος, επιφέρει την αυτοδίκαιη ανάκληση της παραχώρησης και, σε καταφατική περίπτωση, αν το Δημόσιο υποχρεούται σε επιστροφή του καταβληθέντος από το συνεταιρισμό τιμήματος.

 Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α΄) γνωμοδότησε ομόφωνα ως ακολούθως :

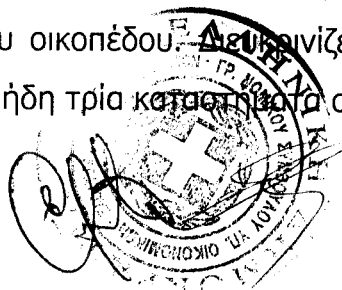
I. Ιστορικό

Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα συνοδεύοντα αυτό έγγραφα στοιχεία προκύπτουν τα εξής :

1. Με την υπ'αρ. 1000674/67/A0010/26.8.2003 κοινή απόφαση των Υπουργού και Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, που εκδόθηκε βάσει της διάταξης της παρ. 8 του άρθρου 35 του ν.1473/1984, παραχωρήθηκε κατά κυριότητα στον Καταναλωτικό-Πιστωτικό Συνεταιρισμό Π.Ε. «Κ.....» το Α.Β.Κ. 1010 δημόσιο κτήμα, έκτασης 1.712,90 τ.μ., κείμενο εντός του σχεδίου της πόλης του Λαυρίου Αττικής και στο Ο.Τ. 39, αντί τιμήματος τριακοσίων ογδόντα χιλιάδων εννιακοσίων πενήντα ευρώ (380.950 ευρώ) καταβλητέου σε έξι εξαμηνιαίες δόσεις, έντοκες προς 12% ετησίως, **«με αποκλειστικό σκοπό τη λειτουργία συνεταιριστικού καταστήματος»**.

Με την ίδια απόφαση παραχώρησης ορίσθηκε ότι **«η μη καταβολή των δόσεων του τιμήματος καθώς και η διάλυση του Συνεταιρισμού ή η με οποιοδήποτε τρόπο παράβαση του πιο πάνω σκοπού, συνεπάγεται την αυτοδίκαιη ανάκληση της παρούσας και την επάνοδο της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο (οικοπέδου μετά των αυτού κτισμάτων) χωρίς καμία αποζημίωση από το Δημόσιο.... Η παρούσα αποτελεί τίτλο κυριότητας που μεταγράφεται....»**.

2. Ο ανωτέρω συνεταιρισμός με την από 6.7.2011 επιστολή του προς την ερωτώσα υπηρεσία αναφέρει ότι το τμήμα του οικοπέδου που του παραχωρήθηκε, στο οποίο έχει ανεγείρει κτίριο συνολικού εμβαδού 1.100 τ.μ. περίπου, έχει εξοφληθεί (σχετική η υπ'αρ.πρωτ. 8115/10.12.2008 βεβαίωση της Κτηματικής Υπηρεσίας Ανατ. Αττικής), φέρει όμως προσημείωση για ποσό ύψους 585.000,00 ευρώ υπέρ της Παγκρήτιας Συνεταιριστικής Τράπεζας. Περαιτέρω επειδή οι κακές οικονομικές συνθήκες της τελευταίας διετίας και η διαρκώς μειούμενη αγοραστική δύναμη έχουν επιφέρει δυσμενή οικονομικά αποτελέσματα στο συνεταιρισμό, ζητάει τη σύμφωνη γνώμη της Γεν. Γραμ. Δημόσιας Περιουσίας για τη μίσθωση ή (διαζευκτικά) την παραχώρηση του παραπάνω ακινήτου σε εταιρεία που έχει τον ίδιο επιχειρηματικό σκοπό, δηλαδή τη λειτουργία super market με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις που υπήρξαν στην παραχώρηση κυριότητας του δημόσιου οικοπέδου. **Διευκρινίζει δε ότι δεν τίθεται θέμα διάλυσής του και ότι λειτουργεί ήδη τρία καταστήματα σε Λαύριο και**



Κερατέα και σκοπός του είναι η συνέχιση της λειτουργίας του με τα δύο από τα τρία καταστήματα (επιστολές του 2581/2011 και 2587/2011)

Υπέρ του αιτήματος του συνεταιρισμού συνηγορεί και ο Δήμος Λαυρεωτικής, κύριος μέτοχος αυτού (έγγραφα του υπ'αρ. 11828/2011 και 16968/2011), επισημαίνοντας τη δεινή οικονομική θέση του συνεταιρισμού και την πλήρη αδυναμία του να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του και να διατηρήσει τις θέσεις εργασίας στο συνεταιριστικό κατάστημα .

3. Ενόψει των παραπάνω, η ερωτώσα υπηρεσία , προβληματιζόμενη και από την 209/2001 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ., με την οποία έγινε δεκτό ότι η μίσθωση καταστημάτων και τμήματος της παραχωρηθείσας στο σύλλογο «Φίλοι του Ραδιοφώνου» έκτασης για τη λειτουργία ποδοσφαίρου δεν αποτελούν αλλαγή του σκοπού του ως άνω σωματείου ως κοινωφελούς, ούτε επιδίωξη σκοπού παράνομου ή ανήθικου ή αντίθετου προς τη δημόσια τάξη, αλλά αποσκοπούν στην αύξηση των πόρων του για την καλύτερη πραγματοποίηση του σκοπού του και δεν είναι δυνατή για το λόγο αυτόν η ανάκληση του παραχωρητηρίου, υπέβαλε το προαναφερθέν στην αρχή ερώτημα.

II. Κρίσιμες Διατάξεις-Ερμηνεία

A. Στο άρθρο 35 παρ. 8 του ν. 1473/1984 (ΦΕΚ 127/1984 Α) ορίζεται: *«Με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού δύναται να παραχωρηθούν σε συνεταιρισμούς, εκτός των οικοδομικών, κατά κυριότητα ή κατά χρήση, δωρεάν ή με τίμημα ακίνητα του δημοσίου αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, προς εκπλήρωση του σκοπού τους. Οι παραχωρήσεις αυτές αποτελούν αποκλειστικά περιουσία του συνεταιρισμού, ανακαλούνται αυτοδίκαια σε περίπτωση διάλυσής του και το τίμημα που καταβλήθηκε επιστρέφεται. Για το γεγονός αυτό εκδίδεται διαπιστωτική πράξη από τον αρμόδιο οικονομικό έφορο η οποία και μεταγράφεται.*

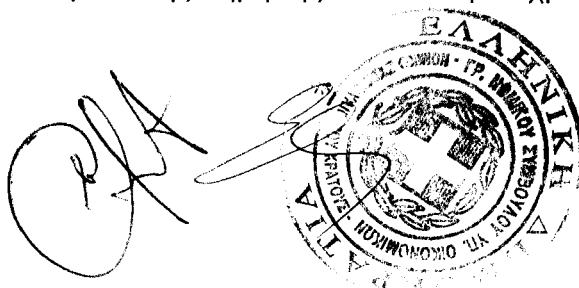
Η παραχώρηση γίνεται έπειτα από πρόταση του αρμόδιου νομάρχη μετά από εισήγηση του οικονομικού έφορου και γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου. Με την ίδια απόφαση ορίζονται οι όροι της παραχώρησης και οι συνέπειες που συνεπάγεται η μη τήρησή τους. Η απόφαση παραχώρησης κατά κυριότητα αποτελεί τίτλο κυριότητας που μεταγράφεται. Αν η παραχώρηση γίνει με τίμημα,


αυτό μπορεί να καταβάλλεται σε έξι (6) εξαμηνιαίες δόσεις έντοκες προς 12% ετησίως».

B.1. Από τις παρατεθείσες διατάξεις σαφώς προκύπτει, ότι είναι δυνατό να παραχωρούνται σε συνεταιρισμούς (πλην οικοδομικών) είτε κατά κυριότητα είτε κατά χρήση, δωρεάν ή με τίμημα, ακίνητα του Δημοσίου, αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, τα οποία αποτελούν αποκλειστική περιουσία του συνεταιρισμού για την εκπλήρωση του σκοπού του, η δε παραχώρηση ανακαλείται αυτοδίκαια (ακόμα κι όταν αυτή γίνεται κατά κυριότητα) σε περίπτωση διάλυσης του συνεταιρισμού και επιστρέφεται το τίμημα.

Επίσης προκύπτει ότι η παραχώρηση τελεί υπό τον όρο ότι ο συνεταιρισμός δεν θα μεταβιβάσει το ακίνητο αυτό περαιτέρω (είτε κατά χρήση είτε κατά κυριότητα), αφού το ακίνητο πρέπει να διατηρείται στην περιουσία του συνεταιρισμού συνεχώς **αφενός για τη διαρκή εκπλήρωση του σκοπού του και αφετέρου για να είναι δυνατή η επιστροφή του στο Δημόσιο στην περίπτωση διάλυσής του**, οπότε κατά νόμο ανακαλείται αυτοδίκαια η παραχώρηση. Περαιτέρω με τις εν λόγω διατάξεις ορίζεται ότι με την απόφαση παραχώρησης ορίζονται οι όροι υπό τους οποίους γίνεται η παραχώρηση και οι συνέπειες που συνεπάγεται η μη τήρησή τους.

2. Όρος που τίθεται σε μια διοικητική πράξη είναι ο πρόσθετος ορισμός με τον οποίο η διοικητική αρχή χορηγεί στον ιδιώτη μία ευμενή πράξη υποχρεώνοντάς τον ταυτόχρονα να τηρήσει ορισμένες υποχρεώσεις, που μπορούν να συνίστανται σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή και η μη εκτέλεση του οποίου οδηγεί σε ανάκληση της πράξης. Όταν ο όρος αποσκοπεί να εξασφαλίσει τη διατήρηση των νόμιμων προϋποθέσεων έκδοσης της διοικητικής πράξης, αποτελεί σχεδόν αναπόσπαστο τμήμα αυτής και η εκτέλεσή του αποτελεί προϋπόθεση sine qua non της νομιμότητας της πράξης, με αποτέλεσμα να δικαιολογείται η ανάκληση της πράξης, όταν ο όρος δεν εκτελείται (Κουτούπα-Ρεγκάκου. Πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί στη διοικητική πράξη, έκδοση 1993 73,74 Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 147/1998), γίνεται δε δεκτό ότι, όταν η ανάκληση στηρίζεται σε μη εκπληρωθέντα όρο, δεν ισχύουν οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη και της τήρησης του ευλόγου χρόνου (ΣΤΕ 1592/89, Ν.Σ.Κ. 538/2000).





Εξάλλου διαλυτική αίρεση, σύμφωνα με το άρθρο 202 Α.Κ., είναι η προσθήκη που παρεμβάλλεται στη δικαιοπραξία και με την οποία η ανατροπή των αποτελεσμάτων της εξαρτάται από γεγονός μέλλον και αβέβαιο, με την πλήρωση δε αυτής ανατρέπονται τα ήδη επελθόντα αποτελέσματα της δικαιοπραξίας και επανέρχεται κατά κανόνα η πριν από αυτήν κατάσταση. Στο δημόσιο δίκαιο η συνηθέστερη μορφή αίρεσης είναι η εξουσιαστική αίρεση, στην οποία η ενέργεια του υποχρέου αφήνεται στην απόλυτη εξουσία του (Γεωργιάδη-Σταθόπουλου Αστικός Κώδικας υπό το άρθρο 202). Επί διοικητικής πράξης με αίρεση το έννομο αποτέλεσμα της επέρχεται αυτοδίκαια μόλις η αίρεση εκπληρωθεί (Κουτούπα-Ρεγκάκου ο.π. σελ. 74 επ.).

3. Η απόφαση παραχώρησης δημοσίου κτήματος σε συνεταιρισμό, κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 35 παρ. 8 του ν. 1473/84, δεν έχει χαρακτήρα πράξης διαχείρισης της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, αλλά αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη στην οποία εφαρμόζονται οι γενικοί κανόνες για την ανάκληση (ΣΤΕ 4992/1996).

Κατά τις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου και όπως γίνεται δεκτό από την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας η ανάκληση των παράνομων ή πλημμελών ατομικών διοικητικών πράξεων είναι γενικώς επιτρεπτή, εκτός αν έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα (εύλογος χρόνος) από την έκδοσή τους, οπότε η ανάκληση θα προσέκρουε στις αρχές της εύρυθμης και χρηστής διοίκησης. Και από την αρχή όμως αυτή, του μη ανακλητού των παρανόμων διοικητικών πράξεων λόγω της παρέλευσης μακρού χρόνου από την έκδοσή τους, αναγνωρίζονται από τη νομολογία εξαιρέσεις, μία από τις οποίες είναι η περίπτωση που ο διοικούμενος δεν συμμορφώνεται με τους όρους από τους οποίους εξαρτάται η ισχύς της διοικητικής πράξης είτε οι όροι επιβάλλονται βάσει του νόμου, είτε επιβάλλονται βάσει της διοικητικής πράξης, είτε δεν συντρέχουν πλέον οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων εκδόθηκε η πράξη (Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 619/2000, ΣΤΕ 5140/1983, 1592/1987).

III. Θέση της Γνωμοδότησης

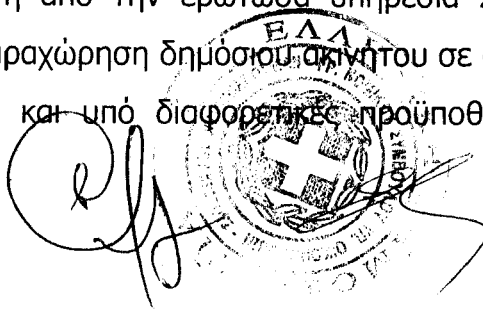
1. Στη συγκεκριμένη περίπτωση η παραχώρηση (με την ΚΥΑ 1000674/67/Α0010/2003) κατά κυριότητα και έναντι τιμήματος στον Καταναλωτικό - Πιστωτικό Συνεταιρισμό Π.Ε. «Κ.....» του σ' αυτήν

αναφερόμενου δημόσιου κτήματος έγινε με αποκλειστικό σκοπό τη λειτουργία συνεταιριστικού καταστήματος και με την αίρεση της αυτοδίκαιης ανάκλησης της παραχώρησης και της επανόδου της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο, πλην άλλων, και σε περίπτωση παράβασης του σκοπού για τον οποίο αυτό παραχωρήθηκε.

Τον ως άνω όρο, περί λειτουργίας αποκλειστικά συνεταιριστικού καταστήματος στο παραχωρούμενο δημόσιο ακίνητο, η διοίκηση ανήγαγε σε όρο-προϋπόθεση έκδοσης της πράξης, ο οποίος πρέπει να τηρείται καθ' όλη τη διάρκεια της ισχύος της, διότι χωρίς τον όρο αυτό αφενός η διοίκηση δεν θα παραχωρούσε το ακίνητο και αφετέρου σε περίπτωση παράβασής του θα επέρχεται αυτοδίκαιη ανάκληση της παραχώρησης και επάνοδος της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο (οικοπέδου μετά των κτισμάτων αυτού) χωρίς καμία αποζημίωση από το Δημόσιο. Περαιτέρω ο όρος αυτός είναι καθόλα νόμιμος, αφού προβλέπεται από την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 35 παρ. 8 του ν. 1473/84 και συνάδει προς τον κοινωνικό σκοπό της διάταξης αυτής. Επομένως η εκτέλεσή του αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της νομιμότητας της πράξης παραχώρησης, ώστε από τη στιγμή που ο παραπάνω όρος-προϋπόθεση δεν ισχύει πλέον, επέρχεται αυτοδίκαια η ανάκληση της πράξης παραχώρησης.

Συνεπώς και ενόψει των ανωτέρω η εκ μέρους του συνεταιρισμού εκμίσθωση ή παραχώρηση σε εταιρεία του παραχωρηθέντος σ' αυτόν ακινήτου με σκοπό τη λειτουργία super market, (το οποίο όμως δεν θα είναι πλέον συνεταιριστικό), θα συνιστά παράβαση του ως άνω τεθέντος όρου, που θα έχει σαν συνέπεια την πλήρωση της διαλυτικής αίρεσης και την αυτοδίκαιη ανάκληση της πράξης παραχώρησης. Η ανάκληση αυτή, στηριζόμενη στον μη εκπληρωθέντα όρο της λειτουργίας αποκλειστικά συνεταιριστικού καταστήματος στο παραχωρηθέν δημόσιο ακίνητο, δεν θα αντιβαίνει στην αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη και της τήρησης του ευλόγου χρόνου και συνεπώς δεν θα πάσχει ακυρότητα για το λόγο αυτό (Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 147/1998, ΣΤΕ 1592/1987). Η σχετική ανακλητική πράξη που θα εκδοθεί θα έχει διαπιστωτικό μόνο χαρακτήρα (ΝΣΚ 619/2000).

Σημειωτέον ότι η αναφερόμενη από την ερωτώσα υπηρεσία 209/2001 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. αφορά σε παραχώρηση δημόσιου ακινήτου σε σωματείο βάσει άλλων διατάξεων (Ν.1331/49) και υπό διαφορετικές προϋποθέσεις και



επομένως αυτά που έγιναν δεκτά με την εν λόγω γνωμοδότηση (ανωτ. υπό Ι3) δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής εν προκειμένω.

2. Περαιτέρω, με την απόφαση παραχώρησης, ρητά αποκλείσθηκε η καταβολή οποιασδήποτε αποζημίωσης από το Δημόσιο σε περίπτωση ανάκλησης της παραχώρησης λόγω παράβασης του σκοπού για τον οποίο παραχωρήθηκε το ακίνητο, ως πρόσθετος όρος της παραχώρησης, ο οποίος άλλωστε (όρος) δεν έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις του άνω άρθρου 35 παρ. 8 του ν. 1473/1984. Άλλωστε και η διάταξη αυτή του νόμου προβλέπει την επιστροφή του τιμήματος μόνο στην περίπτωση ανάκλησης της παραχώρησης λόγω διάλυσης του συνεταιρισμού όχι όμως και λόγω μη τήρησης των προβλεπόμενων στην απόφαση παραχώρησης όρων. Συνεπώς, στην περίπτωση μη τήρησης του παραπάνω όρου και της, συνεπεία τούτου, πλήρωσης της διαλυτικής αίρεσης και επανάκαμψης της κυριότητας του παραχωρηθέντος ακινήτου στο Δημόσιο, αυτό (το Δημόσιο) δεν υποχρεούται στην επιστροφή του καταβληθέντος από το συνεταιρισμό τιμήματος.

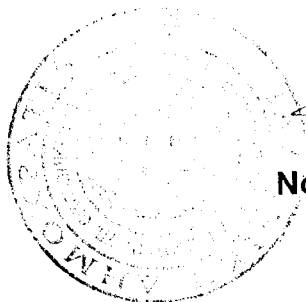
IV. Ενόψει των ανωτέρω, στα τεθέντα ερωτήματα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδοτεί ομόφωνα, ότι η τυχόν εκμίσθωση ή η περαιτέρω παραχώρηση σε τρίτο του παραχωρηθέντος, στον Καταναλωτικό – Πιστωτικό Συνεταιρισμό Π.Ε. «Κ.....» με την 100674/67/2003 απόφαση παραχώρησης, δημοσίου ακινήτου θα συνιστά παράβαση όρου της απόφασης παραχώρησης και θα συνεπάγεται την αυτοδίκαιη ανάκληση της παραχώρησης και την επάνοδο αυτοδικαίως της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο, και ότι, στην περίπτωση αυτή, δεν υποχρεούται το Δημόσιο να επιστρέψει στο συνεταιρισμό το καταβληθέν από τον τελευταίο τίμημα.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 9 - 6- 2012

Ο Πρόεδρος

Βασίλειος Σουλιώτης
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια

Ελένη Σβολοπούλου
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους