



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός γνωμοδοτήσεως : 524 /2000

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Τμήμα Γ'

Συνεδρίαση της 5^{ης} Οκτωβρίου 2000

ΣΥΝΘΕΣΗ :

Προεδρεύων : Χρήστος Τσεκούρας, Αντ/δρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι : Γ. Κρόμπας, Βλ. Ασημακόπουλος, Β. Κοντόλαιμος,
Κ.Καποτάς, Π. Κιούσης, Ιω. Σακελλαρίου.

Εισηγητής : Αλεξ. Καραγιάννης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος : 1073/16-3-2000 Υπουργείου Οικονομικών (Γενική
Δνση Δημοσίας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων/Δνση Τεχνικών
Υπηρεσιών - Στέγασης/Τμήμα Ε').

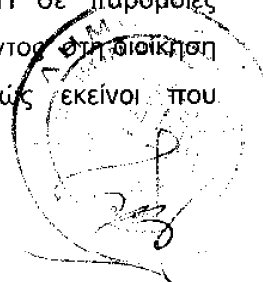
Περίληψη Ερωτήματος : Πράξη του ΔΣ/"ΟΛΠ ΑΕ", με την οποία παραχωρείται, έναντι ανταλλάγματος, στο Υπουργείο Οικονομικών, για τη στέγαση Υπηρεσιών του (Δνσεως Τελωνείων Πειραιώς και Α' Τελωνείου Πειραιώς), η χρήση ακινήτου εμπίπτοντος στη Χερσαία Ζώνη Λιμένος και ανήκοντος στη διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση του ΟΛΠ. Φύση της εν λόγω πράξεως, λαμβανομένης υπόψη και της μετατροπής του ΟΛΠ από Οργανισμό με τη μορφή ν.π.δ.δ. , που ήταν (άρθρο 1 α.ν. 1559/1950, που κυρώθηκε με τον ν. 1630/1951), σε ανώνυμη εταιρία κοινής ωφέλειας (άρθρο πρώτο του ν. 2688/1999). Εάν, εκτός της εκδόσεως της πράξεως περί παραχωρήσεως, είναι αναγκαία και η σύναψη σχετικής συμβάσεως και σε καταφατική περίπτωση ποιο είναι αρμόδιο όργανο για την υπογραφή της από πλευράς Δημοσίου.

Ι. Εκ του εγγράφου της ερωτώσης υπηρεσίας
και των συνοδευόντων αυτό στοιχείων του φακέλλου προκύπτουν τα εξής :



1. Με την υπ' αριθμ. 3/0/2-12-1996 πράξη του Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ) του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ), ο εν λόγω Οργανισμός, ο οποίος, κατά τον κρίσιμο χρόνο εκδόσεως της πράξεως, αποτελούσε αυτόνομο ν.π.δ.δ. [άρθρο 1 α.ν. 1550/1950 (ΦΕΚ Α' 252), που κυρώθηκε με τον ν. 1630/1951 (ΦΕΚ Α' 8)], παραχώρησε στο Υπουργείο Οικονομικών, πλην άλλων, τη χρήση ακινήτου (600 τ.μ. στον 1^ο όροφο του κτιρίου «ΛΟΥΚΟΥ» περιοχής Δραπετσώνας), για τη στέγαση του Γενικού Χημείου του Κράτους (ΓΧΚ), για χρονικό διάστημα 10 ετών, έναντι συμβολικού ανταλλάγματος καθορισθέντος στο ποσό των 10.000 δραχμών ετησίως. Περί της τοιαύτης παραχωρήσεως καταρτίσθηκε επιπροσθέτως μεταξύ των συμβαλλομένων (ΟΛΠ - Δημοσίου) και η υπ' αριθμ. 1663/3-7-1997 σύμβαση, περιλαμβάνουσα τους όρους υπό τους οποίους τελεί η παραχώρηση. Η εν λόγω σύμβαση καταρτίσθηκε σε εκτέλεση σχετικού όρου της πράξεως παραχωρήσεως και από πλευράς Δημοσίου υπεγράφη από φυσικό πρόσωπο, φερόμενο ως εκπρόσωπό του (Δημοσίου), άνευ αναφοράς της ιδιότητός του ή άλλων στοιχείων σχετιζομένων με την ύπαρξη αρμοδιότητας ή εξουσίας για την υπογραφή της συμβάσεως.

2. Μετά ταύτα, όμως, με την υπ' αριθμ. 194/9-12-1999 πράξη του ΔΣ/"ΟΛΠ ΑΕ" αποφασίσθηκε : **(α)** η ανάκληση τόσο της προαναφερθείσης αρχικής πράξεως, όσον και της σε εκτέλεση σχετικού όρου αυτής υπογραφείσης υπ' αριθμ. 1663/3-7-1997 συμβάσεως, κατά το μέρος που αφορούσαν στην παραχώρηση της χρήσεως του ως άνω ακινήτου και **(β)** η παραχώρηση της χρήσεως του ίδιου ακινήτου (με επιπλέον ισόγεια αίθουσα και ένα άλλο μικρό χώρο) στο Υπουργείο Οικονομικών για την στέγαση της Δνσεως Τελωνείων Πειραιώς και του Α' Τελωνείου Πειραιώς, για χρονικό διάστημα 10 ετών, έναντι συμβολικού ανταλλάγματος 100.000 δραχμών ετησίως και υπό τους λοιπούς όρους που διαλαμβάνονται στην πράξη αυτή. Μεταξύ των όρων υπό τους οποίους τελεί η παραχώρηση, σύμφωνα με την εν λόγω νεότερη πράξη, περιλαμβάνεται και τοιούτος περί υποχρεωτικής υπογραφής συμβάσεως, στην οποία, εκτός των όρων που διαλαμβάνονται στην πράξη, θα συμπεριληφθούν και όλοι οι όροι που θέτει ο ΟΛΠ σε παρόμοιες περιπτώσεις παραχωρήσεως της χρήσεως χώρου ανήκοντος στη διοίκηση και εκμετάλλευσή του (οι όροι θα είναι προφανώς εκείνοι που



περιελήφθησαν και στην υπ' αριθμ. 1663/1997 σύμβαση). Συναφώς προς ταύτα, ο ΟΛΠ, ο οποίος, κατά τον κρίσιμο χρόνο εκδόσεως της νεότερης πράξεώς του, είχε μετατραπεί σε ανώνυμη εταιρία κοινής ωφέλειας, με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και λειτουργούσα κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας (άρθρο πρώτο του ν. 2688/1999, ΦΕΚ Α' 40), με το υπ' αριθμ. πρωτ. 25676/5686/28-12-1999 έγγραφό του προς το Υπουργείο Οικονομικών, κάλεσε το τελευταίο να προσέλθει και προβεί στην υπογραφή της προβλεπομένης συμβάσεως.

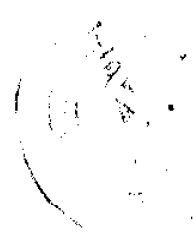
3. Επί τη βάσει τούτων, η Διοίκηση ερωτά :

(α) Εάν οι εκδοθείσες ως άνω πράξεις του ΔΣ/ΟΛΠ και «ΟΛΠ ΑΕ», συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, λαμβανομένης υπόψη και της μετατροπής του ΟΛΠ σε Ανώνυμη Εταιρία.

(β) Σε καταφατική περίπτωση, εάν, εκτός της πράξεως του ΔΣ/«ΟΛΠ ΑΕ» περί παραχωρήσεως της χρήσεως του ακινήτου, είναι αναγκαία και η κατάρτιση συμβάσεως μεταξύ "ΟΛΠ ΑΕ" και Δημοσίου, ποιο είναι το αρμόδιο για την υπογραφή της όργανο από πλευράς Δημοσίου και αν μπορεί να τύχει αναλόγου εφαρμογής το άρθρο 9§1γ του π.δ/τος 551/1988 (ΦΕΚ Α' 259), σύμφωνα με το οποίο "Στην αρμοδιότητα των Κτηματικών Υπηρεσιών υπάγεται :γ) Η εφαρμογή των σχετικών με τη στέγαση δημοσίων υπηρεσιών διατάξεων κατά την κατάρτιση των συμβάσεων μίσθωσης,.....".

II. Επί των ανωτέρω ερωτημάτων το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') εγνωμοδότησε ως ακολούθως :

1. Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 1 του α.ν. 1559/1950 (ΦΕΚ Α' 252), που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1630/1951 (ΦΕΚ Α' 8), ο ΟΛΠ καθίσταται αποκλειστικώς αρμόδιος για τη διοίκηση του Λιμένος Πειραιώς, όπως αυτή καθορίζεται στις λοιπές διατάξεις του νόμου αυτού. Εξ άλλου, κατ' άρθρο 4 §1 του ν. 1559/1950, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή της από το άρθρο 1§1 του ν. 1220/1981 (ΦΕΚ Α' 296), στην έννοια της υπό του Οργανισμού διοικήσεως του Λιμένος Πειραιώς περιλαμβάνονται η γενική εκμετάλλευση του λιμένα, στην οποία, κατά μεν την παράγραφο 14 περίπτωση α' του ίδιου άρθρου, ανήκει η χρήση και εκμετάλλευση πάσης ακινήτου περιουσίας κειμένης εντός της περιοχής του Λιμένος και ανηκούσης στο Δημόσιο, στο Δήμο ή



ν.π.δ.δ. που περιέρχεται στον ΟΛΠ, κατά δε την παράγραφο 10 του ίδιου άρθρου, όπως αυτή αναριθμήθηκε με το άρθρο 1§2 του ν. 1220/1981, με το οποίο, σημειωτέον, αναριθμήθηκε και η §14, ανήκει η παραχώρηση σε τρίτους, με αντάλλαγμα και για χρόνο μη υπερβαίνοντα την 25ετία, της χρήσεως ορισμένων χώρων της χερσαίας ή θαλασσίας ζώνης για έργα ή εγκαταστάσεις χρήσιμους για τη λειτουργία του Λιμένος. Σύμφωνα με το άρθρο δεύτερο (§1α) του ν. 2688/1999, οι προμνησθείσες διατάξεις εφαρμόζονται αναλόγως και μετά την, κατά τ' ανωτέρω, μετατροπή του ΟΛΠ σε ανώνυμη εταιρία με την επωνυμία "ΟΛΠ ΑΕ".

2. Επειδή, από τις προαναφερθείσες διατάξεις προβλέπεται η δυνατότητα παραχωρήσεως της χρήσεως ακινήτων που βρίσκονται στη Χερσαία Ζώνη Λιμένος και ανήκουν στη διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση του ΟΛΠ, έναντι ανταλλάγματος και για ορισμένο χρόνο, για έργα και εγκαταστάσεις χρήσιμους για τη λειτουργία του Λιμένος, επομένως και για τη στέγαση δημοσίων υπηρεσιών η αρμοδιότητα των οποίων συνίσταται στον έλεγχο των εισαγομένων και εξαγομένων εμπορευμάτων, ως οι τελωνειακές υπηρεσίες. Η επί τη βάσει των ως άνω διατάξεων παραχώρηση της χρήσεως ακινήτου προϋποθέτει μεν για τη νομιμότητα της παραχωρήσεως την έκδοση σχετικής πράξεως υπό του αρμοδίου προς τούτο οργάνου του ΟΛΠ, πλην όμως η πράξη αυτή δεν δεσμεύει άνευ ετέρου εκείνον προς τον οποίο γίνεται η παραχώρηση. Επομένως, στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι ως άνω εκδοθείσες πράξεις του ΔΣ/ΟΛΠ και ΔΣ/"ΟΛΠ ΑΕ", αναγόμενες στη διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση του Λιμένος και επιστηριζόμενες στις προμνησθείσες διατάξεις, ανεξαρτήτως της φύσεως των ως εκτελεστών τοιούτων ή μη, δεν δεσμεύουν το Δημόσιο, προς το οποίο γίνεται η παραχώρηση της χρήσεως του ακινήτου, στο τελευταίο δ' εναπόκειται να αποδεχθεί ή να μην αποδεχθεί την παραχώρηση και τους όρους αυτής. Έτσι, για την αποδοχή της παραχωρήσεως και των όρων αυτής απαιτείται οπωσδήποτε η έκδοση σχετικής πράξεως υπό του αρμοδίου προς τούτο οργάνου, εν προκειμένω υπό του Υπουργού των Οικονομικών ή του οργάνου στο οποίο ενδεχομένως έχει μεταβιβασθεί υπ' αυτού η σχετική αρμοδιότητα. Εξυπακούεται ότι η μη αποδοχή της παραχωρήσεως δύναται να γίνει τόσο ρητώς με την έκδοση σχετικής πράξεως, όσον και σιωπηρώς με την παράλειψη εκδόσεως πράξεως περί αποδοχής. Περαιτέρω, όμως, από

καμία διάταξη δεν προκύπτει ότι, εκτός της εκδόσεως πράξεως, με την οποία γίνεται αποδοχή της παραχωρήσεως και των όρων αυτής, προσαίταιται και η υπογραφή σχετικής συμβάσεως. Άλλωστε, από και δια της εκδόσεως της πράξεως περί αποδοχής της παραχωρήσεως συντελείται σύναψη συμβάσεως μεταξύ ΟΛΠ και Δημοσίου, αφού η μεν πράξη του ΟΛΠ έχει την έννοια της προτάσεως για τη σύναψη συμβάσεως, η δε πράξη περί αποδοχής της παραχωρήσεως έχει την έννοια της αποδοχής της προτάσεως (192 ΑΚ). Εν πάση δε περιπτώσει, η μετά την έκδοση των ως άνω πράξεων σύναψη συμβάσεως δεν μπορεί παρά να περιλαμβάνει τους προταθέντες από της μίας πλευράς και γενομένους αποδεκτούς από της άλλης όρους της παραχωρήσεως και, κατά συνέπεια, μπορεί να συναφθεί είτε ήθελε θεωρηθεί ως αποτελούσα συστατικό τύπο και ως εκ τούτου αναγκαίως απαιτούμενη, είτε ήθελε θεωρηθεί ως αποτελούσα απλώς αποδεικτικό τύπο. Σημειωτέον, πάντως, ότι ως αποδοχή της προτάσεως άγουσα στη σύναψη συμβάσεως νοείται η επακριβώς ανταποκρινόμενη στην πρόταση προς την οποία δέον να συμφωνεί πλήρως και ανεπιφυλάκτως, διότι αποδοχή μετά προσθηκών ή τροποποιήσεων ή επιφυλάξεων λογίζεται ως αποποίηση μετά συγχρόνου νέας προτάσεως (191 εδ. β' ΑΚ). Υπ' αυτήν την έννοια, η υπό του Δημοσίου αποδοχή της παραχωρήσεως, εκδηλουμένη δια της υπό του αρμοδίου οργάνου αυτού εκδιδομένης πράξεως, άγει σε σύναψη συμβάσεως και δεσμεύει τον ΟΛΠ μόνον εφόσον αναφέρεται σε όλους τους όρους της παραχωρήσεως, ενδεχομένως δ' εφόσον αυτή (αποδοχή) αναφέρεται σε ωρισμένους εξ αυτών ή περιέχει τροποποιήσεις όρων ή προσθήκες άλλων λογίζεται ως υποβολή προτάσεως, η οποία χρήζει αποδοχής υπό του ΟΛΠ.

3. Επειδή, υπό τα ως άνω γενόμενα δεκτά, η υπ' αριθμ. 1663/3-7-1997 σύμβαση που συνήφθη μεταξύ ΟΛΠ και Δημοσίου σε εκτέλεση της αρχικής πράξεως του ΟΛΠ δεν ήταν σύνομη, αφενός μεν διότι δεν προηγήθηκε απόφαση του αρμοδίου οργάνου περί αποδοχής της παραχωρήσεως και των όρων αυτής, αφετέρου δε διότι η σύμβαση δεν φαίνεται να υπεγράφη υπό αρμοδίου οργάνου από πλευράς Δημοσίου. Επομένως, εφόσον δεν καταρτίσθηκε εγκύρως η σύμβαση αυτή, η οποία είναι απολύτως άκυρη και ως εκ τούτου ανίσχυρη, ο ΟΛΠ δεν δεσμεύετο να ανακαλέσει την αρχική παραχώρηση, όπως έπραξε με τη

δεύτερη πράξη του (185, 186, 187, 189 ΑΚ). Συνακολούθως, η υπ' αριθμ. 370/2-12-1996 πράξη του ΔΣ/ΟΛΠ είναι ανύπαρκτη κατά το μέρος που ανακλήθηκε. Και είναι μὲν αληθές ὅτι στὴν ἐν λόγω πράξη γίνεται λόγος καὶ περὶ ἀνακλήσεως τῆς συμβάσεως, ἡ ὁποία δὲν εἶναι νοητὴ καὶ δυνατὴ δια μονομεροῦς πράξεως ἐνὸς ἐκ τῶν συμβαλλομένων, ἡ ρήτρα αὐτὴ ὅμως εἶναι ἀλυσιτελής, ἀφοῦ, συμφώνως πρὸς τὰ προεκτεθέντα, ἡ συναφθεῖσα σύμβαση εἶναι ἀπολύτως ἀκυρὴ καὶ θεωρεῖται ἀνύπαρκτη. Ἐνόψει τούτων, τὸ Δημόσιο, ἐφόσον κρίνει σκόπιμη καὶ συμφέρουσα τὴν παραχώρηση τῆς χρήσεως τοῦ ακινήτου ποῦ ἐγίνε σ' αὐτὸ με τὴν, μόνην ὑπαρκτὴ καὶ ἰσχυρὴ, υπ' αριθμ. 194/9-12-1999 πράξη τοῦ ΔΣ/"ΟΛΠ ΑΕ", δύναται νὰ προβεῖ στὴν ἀποδοχὴ αὐτῆς καὶ τῶν ὁρῶν τῆς, με τὴν ἐκδόση σχετικῆς πράξεως ὑπὸ τοῦ Υπουργοῦ τῶν Οικονομικῶν ἢ τοῦ ὁργανοῦ στο ὁποῖο ἐνδεχομένως ἔχει μεταβιβασθεῖ υπ' αὐτοῦ ἡ σχετικὴ ἀρμοδιότητα. Μετὰ ταῦτα, τὸ Δημόσιο δύναται νὰ προβεῖ καὶ στὴ σύναψη σχετικῆς συμβάσεως, ὑπὲρ τῆς ὁποίας συνηγορεῖ καὶ τὸ γεγονὸς ὅτι αὐτὴ, καίτοι μὴ ἀπαιτουμένη ἀπὸ καμία διάταξη, τίθεται ὡς προϋπόθεση καὶ οὐσιώδους ὁρος τῆς παραχωρήσεως στὴ σχετικὴ πράξη τοῦ ΟΛΠ. Ἀρμόδιο ὄργανο γιὰ τὴ σύναψη τῆς ἐν λόγω συμβάσεως εἶναι τὸ προβλεπόμενο στο ἀρθρο 81 τοῦ ν. 2362/1995 «Περὶ Δημοσίου Λογιστικοῦ.....» (ΦΕΚ Α'247), καθὼς οἱ διατάξεις τοῦ ἀρθροῦ 9§1γ τοῦ π.δ/τος 551/1988 (ΦΕΚ Α' 259), ποῦ ἀναφέρονται στὴν ἀρμοδιότητα τῶν Κτηματικῶν Υπηρεσιῶν, ὡς καὶ οἱ διατάξεις τοῦ π.δ/τος τῆς 19/19-11-1932 περὶ στεγάσεως δημοσίων υπηρεσιῶν δὲν μποροῦν νὰ τύχουν ἐν προκειμένῳ οὔτε ευθείας, οὔτε ἀνάλογης ἐφαρμογῆς.

III. Κατ' ἀκολουθίαν τῶν προεκτεθέντων, στα τιθέμενα ἐρωτήματα ἀρμόζει ἡ ὡς ἄνω ἀναλυτικῶς γιὰ τὸ καθένα διδομένη ἀπάντηση.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ἀθῆνα 9 - 10 - 2000
Ὁ Προεδρεύων

Χρήστος Τσεκούρας
Ἀντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ὁ εισηγητής

Ἀλέξανδρος Καρβιγιάννης
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.