



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης: 186/2014
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Γ' Τμήμα)

Συνεδρίαση της 26^{ης} Μαΐου 2014

Σύνθεση

Πρόεδρος: Νικηφόρος Κανιούρας, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη: Ανδρέας Γραμματικός, Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Παναγιώτης Σπανός, Ευστράτιος Συνοίκης, Ευαγγελία Σκαλτσά, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός Ερωτήματος: αριθ. πρωτ. ΕΜΠ. Δ/ΥΠΑ/Ε254/8-11-2013 της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ) Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.

Περίληψη ερωτήματος: 1) *Αν είναι νόμιμες με βάση τις ισχύουσες διατάξεις οι διενεργηθείσες μειώσεις των μισθωμάτων συγκεκριμένων συμβάσεων εκμεταλλεύσεων χώρων Κρατικών Αερολιμένων αρμοδιότητας ΥΠΑ, (και κατ'ακολουθίαν και των λοιπών μισθώσεων που συνήφθησαν με το αυτό νομικό καθεστώς και υπό αντίστοιχα πραγματικά δεδομένα) και συγκεκριμένα:*

α) αν επιτρέπεται η μείωση των μισθωμάτων που καταβάλλονται στην ΥΠΑ κατά τροποποίηση των όρων των ως άνω συμβάσεων,

β) επί καταφατικής απάντησης επί του προηγούμενου, αν υπαγόταν στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του αποφασισάντος οργάνου της ΥΠΑ η εν λόγω τροποποίηση των συμβάσεων,

γ) επί καταφατικής απάντησης στα ανωτέρω, αν απαιτείτο η ύπαρξη ειδικής αιτιολόγησης ως προς τα νομικά και τα πραγματικά δεδομένα μια εκάστης περίπτωσης για τις μειώσεις αυτές.

2) Επί αρνητικών απαντήσεων στα ως άνω ερωτήματα, αν μπορεί η ΥΠΑ νομίμως να ανακαλέσει τις αποφάσεις μείωσης μισθωμάτων που αποφασίσθηκαν για τη χρονική περίοδο από 20-9-2011 έως και 5-04-2013,

3) Επί θετικής απάντησης στο υπ' αριθ. 2 ερώτημα, αν είναι νόμιμη η αναζήτηση των διαφορών μεταξύ των αρχικών συμβατικών μισθωμάτων και των σημερινών μειωμένων που καταβάλλονται, σε καταφατική δε περίπτωση, με ποια διαδικασία θα αξιώσει η ΥΠΑ την επιστροφή των χρηματικών αυτών διαφορών,

4) Επί αρνητικής απάντησης στα υπ' αριθ. αριθ. 2 και 3 ερωτήματα, αν μπορεί η ΥΠΑ με βάση την αρχή της ίσης μεταχείρισης να αρνηθεί την ικανοποίηση των εκκρεμών αιτημάτων μείωσης μισθωμάτων συμβάσεων εμπορικών εκμεταλλεύσεων στους Κρατικούς Αερολιμένες που διέπονται από το αυτό νομικό καθεστώς,

5) Επί αρνητικής απάντησης στο ερώτημα με αριθ. 1 και 4, ποια θα είναι η νόμιμη διαδικασία για την ικανοποίηση των εκκρεμών αιτημάτων των μισθωτών.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδότησε ως εξής:

I.- ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Σύμφωνα με τα διδόμενα από την ερωτώσα υπηρεσία πραγματικά δεδομένα:

«Η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας, εκμισθώνει χώρους στους Κρατικούς Αερολιμένες για την άσκηση του δικαιώματος λειτουργίας εμπορικών εκμεταλλεύσεων (κυλικεία, εταιρείες πώλησης τουριστικών ειδών, κ.λ.π). Οι εκμισθώσεις αυτές πραγματοποιούνται κατόπιν διενέργειας πλειοδοτικών διαγωνισμών και ολοκληρώνονται με την υπογραφή των οικείων συμβάσεων, όπου ορίζονται λεπτομερώς και οι όροι της εκμίσθωσης.

Κατά τη χρονική περίοδο από 20-9-2011 έως και την 5-04-2013 η Διοίκηση της ΥΠΑ είχε προβεί σε μειώσεις των καταβαλλομένων μισθωμάτων κατόπιν υποβολής σχετικών αιτημάτων των μισθωτών.

Στη συνέχεια, παραθέτουμε ενδεικτικά τα συγκεκριμένα πραγματικά δεδομένα από τέσσερις κατηγορίες εκμεταλλεύσεων, των οποίων τα μισθώματα μειώθηκαν:

1. Εκμετάλλευση στάθμευσης αυτοκινήτων (Parking). Με την αριθ. Δ11/Γ/39625/22354/7-12-2011 απόφαση εκμισθώθηκε κατόπιν διενέργειας πλειοδοτικού διαγωνισμού (απόφαση προκήρυξης Δ11/Γ/29876/17792/21-9-2011), χώρος προς άσκηση του δικαιώματος λειτουργίας εκμετάλλευσης στάθμευσης αυτοκινήτων (parking) στον Κρατικό Αερολιμένα Θεσσαλονίκης «Μακεδονία» (εφεξής

ΚΑΘΜ), στην εταιρεία «ΜΠΟΡΙΣ ΜΟΥΖΕΝΙΔΗΣ μονοπρόσωπη ΕΠΕ». Τόσο η απόφαση προκήρυξης του εν λόγω διαγωνισμού, όσο και η απόφαση κατακύρωσης υπογράφηκαν από τον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων, επειδή η εν λόγω διαδικασία λόγω ποσού (ποσό ετήσιου μισθώματος άνω των 700.000 ευρώ) βρισκόταν εκτός των ορίων των εξουσιοδοτήσεων υπογραφής που ο Υπουργός με απόφασή του είχε χορηγήσει στα όργανα Διοίκησης της ΥΠΑ.

Ακολούθησε και η υπογραφή της από 19-1-2012 σύμβασης.

Στην παρ. 1 του άρθρου 3 της σχετικής σύμβασης, το μηνιαίο μίσθωμα ορίσθηκε στο ποσόν των 177.000 ευρώ.

Τόσο στην προκήρυξη του διαγωνισμού (άρθρο έβδομο, παρ. 7 και άρθρο όγδοο παρ. 2) όσο και στη σύμβαση (άρθρο δεύτερο παρ. 6 και άρθρο τρίτο παρ. 2) προβλέφθηκε ότι η μισθώτρια δεν έχει δικαίωμα μείωσης του μισθώματος και ότι το μηνιαίο μίσθωμα θα αναπροσαρμόζεται ετησίως κατά ποσοστό 3%.

Η εν λόγω εταιρεία, με τις από 10-4-2012, 8-10-2012 και 12-12-2012 επιστολές της ζήτησε τη μείωση του μηνιαίου μισθώματος που κατέβαλλε κατά ποσοστό 20%, επειδή ισχυρίσθηκε ότι είχε επέλθει διαταραχή της οικονομικής ισορροπίας της σύμβασης λόγω της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών που επέφερε η οικονομική κρίση.

Στη συνέχεια, εκδόθηκε η αριθ. Δ11/Γ/19184/8801/13-6-2012 απόφαση (υπογεγραμμένη από το Διοικητή της ΥΠΑ), με την οποία έγινε αποδεκτό το αίτημα της μισθώτριας εταιρείας για τη μείωση του μισθώματος κατά ποσοστό 20%, από 19-1-2012 μέχρι 30-6-2013. Στην εν λόγω απόφαση ορίσθηκε επίσης ότι κατά το διάστημα της μείωσης, δεν θα γίνει η ετήσια αναπροσαρμογή αυτού κατά ποσοστό 3%.

Ως στοιχεία αιτιολογίας της εν λόγω απόφασης τέθηκαν μεταξύ άλλων το άρθρο 21 του ν. 4002/2011 (ΦΕΚ 180/Α/22-8-2011), καθώς και το γεγονός ότι η ΥΠΑ είχε προβεί σε μείωση μισθωμάτων άλλων μισθωτών.

Στη συνέχεια, στις 20-12-2012 εκδόθηκε το αριθ. ΥΠΑ/Δ11/Γ/17628 έγγραφο, το οποίο ζητούσε από το Τμήμα Εσόδων του Λογιστικού και Εφοδιαστικού Κέντρου της ΥΠΑ (ΛΕΚ/Β), τη μείωση των μισθωμάτων της μισθώτριας κατά ποσοστό 20%, για το χρονικό διάστημα από 1-11-2012 έως και - κατά παράτασιν της αρχικής μείωσης - 31-12-2014 , χωρίς να υπολογισθεί η αναπροσαρμογή. Στα σχετικά της απόφασης αυτής τέθηκαν μεταξύ άλλων ως νομική βάση ο ν.4002/2011, ο ν. 4082/2012 και τα άρθρα 288 και 388 του ΑΚ.

2. Εκμετάλλευση γραφείου ενοικίασης αυτοκινήτων Ι.Χ. χωρίς οδηγό. Με την αριθ. Δ11/Γ/17575/10496/7-6-2011 απόφαση, κατόπιν διενέργειας πλειοδοτικού διαγωνισμού (απόφαση προκήρυξης Δ11/Γ/11684/6889/15-04-2011), εκμισθώθηκε χώρος προς άσκηση του δικαιώματος λειτουργίας γραφείου ενοικίασης στον Κρατικό Αερολιμένα Θεσσαλονίκης «Μακεδονία» (ΚΑΘΜ στην εταιρεία «AUTOHELLAS ATEE, HERZ»). Ακολούθησε και η υπογραφή της από 20-6-2011 σύμβασης. Το μηνιαίο μίσθωμα ορίσθηκε στο ποσόν των 16.062 ευρώ. Και στην περίπτωση αυτή είχε προβλεφθεί τόσο στην προκήρυξη του διαγωνισμού (άρθρο έβδομο, παρ. 7 και άρθρο όγδοο παρ. 2) όσο και στη σύμβαση (άρθρο δεύτερο παρ. 4 και άρθρο τρίτο παρ. 2) ότι η μισθώτρια δεν έχει δικαίωμα μείωσης του μισθώματος και ότι το μηνιαίο μίσθωμα θα αναπροσαρμόζεται ετησίως κατά ποσοστό 3%.

Στις 15-11-2011 η ως άνω μισθώτρια εταιρεία απέστειλε επιστολή στην Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας, με την οποία ζητούσε τη άμεση μείωση κατά 20% του μισθώματος για το γραφείο ενοικίασης αυτοκινήτων που λειτουργούσε στον Κρατικό Αερολιμένα Μακεδονίας, αλλά και για τα γραφεία όμοιων εκμεταλλεύσεων που λειτουργούσαν στο όνομα της εταιρείας σε άλλους πέντε Κρατικούς Αερολιμένες (Ιωαννίνων, Καβάλας, Κέρκυρας, Κεφαλονιάς και Μυτιλήνης), κατόπιν διενέργειας πλειοδοτικών διαγωνισμών. Ως λόγος της αιτουμένης μείωσης αναφέρεται η αισθητή μείωση του τζίρου της στα αναφερόμενα γραφεία, εξαιτίας της οικονομικής κρίσης. Ανέφερε μάλιστα και τα ποσοστά της μείωσης του τζίρου από το 2009 μέχρι το 2011, που κυμαίνονταν από το 3% στον ΚΑΘΜ, έως και 32% στον Κρατικό Αερολιμένα Κεφαλονιάς. Για ομοειδείς εκμεταλλεύσεις στους Κρατικούς Αερολιμένες Χίου και Ζακύνθου ζητούσε με την εν λόγω επιστολή τη λύση της σύμβασης.

Στη συνέχεια, στις 30-01-2012, εκδόθηκε το αριθ. ΥΠΑ/Δ11/Γ/1479/30-01-2012 έγγραφο Διοικητού ΥΠΑ, το οποίο ζητούσε από το Τμήμα Εσόδων του Λογιστικού και Εφοδιαστικού Κέντρου της ΥΠΑ (ΛΕΚ/Β), τη μείωση των μισθωμάτων της μισθώτριας «AUTOHELLAS ATEE» κατά ποσοστό 20%, για τις εκμεταλλεύσεις ενοικίασης ΙΧ αυτοκινήτων, που λειτουργούσε η εταιρεία σε 8 Κρατικούς Αερολιμένες (Ιωαννίνων, Καβάλας, Κέρκυρας, Κεφαλονιάς, Μυτιλήνης, Χίου και Ζακύνθου), από εκδόσεως του εγγράφου μέχρι και 30-06-2013. Στα σχετικά του εν λόγω εγγράφου τέθηκε ως νομική βάση ο ν. 4002/22-08/2011.

Στη συνέχεια και κατόπιν υποβολής του από 7-3-2013 αιτήματος της μισθώτριας, με το αριθ. Δ11/Γ/3761/8-04-2013 έγγραφο Διοικητού ΥΠΑ ζητήθηκε από το ΛΕΚ/Β η παράταση της μείωσης των μισθωμάτων από το χρόνο λήξης της δηλ. από 1-07-2013. Στα σχετικά του εν λόγω εγγράφου, τέθηκε μεταξύ άλλων ο ν.

4081/2012 και τα άρθρα 288 και 388 του ΑΚ. Και τις δύο φορές, ορίσθηκε η μείωση να συντελεσθεί χωρίς τον υπολογισμό της ετήσιας αναπροσαρμογής.

3. Εκμετάλλευση κυλικείου – αναψυκτηρίου - τυποποιημένων ειδών διατροφής - ζαχαροπλαστικής κ.λ.π. στον Κρατικό Αερολιμένα Σαντορίνης (ΚΑΣΡ). Και για τη μίσθωση αυτή ισχύει το ίδιο νομικό καθεστώς, υπό το οποίο εκδόθηκαν η αριθ. Δ11/Γ/4371/1398/11-02-2010 απόφαση προκήρυξης του πλειοδοτικού διαγωνισμού, η αριθ. Δ11/Γ/8158/3374/15-03-2010 απόφαση κατακύρωσης και υπογράφηκε και η από 8-4-2010 σύμβαση μίσθωσης μεταξύ της ΥΠΑ και της πλειοδότης εταιρείας «Γ. Ιωαννίδης και ΣΙΑ ΟΕ» για τρία (3) χρόνια. Ως μηνιαίο μίσθωμα ορίσθηκε το ποσόν των 30.365 Ευρώ.

Στις 23/3/2012, η εταιρεία ζήτησε εγγράφως μεταξύ άλλων - εξαιτίας της οικονομικής κρίσης - τη μείωση του μισθώματος που καταβάλλει για το κυλικείο Σαντορίνης αλλά και για τις λοιπές συναφείς εκμεταλλεύσεις που λειτουργεί σε Κρατικούς Αερολιμένες κατά 30%.

Στη συνέχεια, εκδόθηκε το αριθ. Δ11/Γ/5759/10-04-2012 έγγραφο του Διοικητή ΥΠΑ, το οποίο ζητούσε από το Τμήμα Εσόδων του Λογιστικού και Εφοδιαστικού Κέντρου της ΥΠΑ (ΛΕΚ/Β), τη μείωση των μισθωμάτων της μισθώτριας «Γ. Ιωαννίδης και ΣΙΑ ΟΕ» κατά ποσοστό 20%, για τις εκμεταλλεύσεις κυλικείου στον Κρατικό Αερολιμένα Σαντορίνης (ΚΑΣΡ), τυποποιημένων ειδών στον Κρατικό Αερ/να Χανίων(ΚΑΧΝΔ), εστιατορίου στον Κρατικό Αερ/να Ρόδου (ΚΑΡΔ), και αναψυκτηρίου στον Κρατικό Αερολιμένα Σάμου (ΚΑΣΜΑ) αναδρομικά από 1-01-2012 και μέχρι 30-6-2013 χωρίς αναπροσαρμογή.

Στις 12-10-2012 η εν λόγω εταιρεία επανέρχεται με νέο έγγραφο αίτημα μείωσης των μισθωμάτων της κατά 40%, επικαλούμενη τη νέα αγορανομική διάταξη με αριθ. 3/30-08-2012, με βάση την οποία αναγκάστηκε να μειώσει τις τιμές βασικών ειδών που πωλούνται στα κυλικεία.

Με το αριθ. Δ11/Γ/15112/31-10-2012 έγγραφο Διοικητή ΥΠΑ, δόθηκε εντολή στο ΛΕΚ/Β να μειώσει κατά ποσοστό 30% τα μισθώματα των τεσσάρων ως άνω εκμεταλλεύσεων αναδρομικά από 1-9-2012 μέχρι 31-12-2014. Ως νομική βάση του εγγράφου αυτού, τέθηκε ο ν.4002/22-8-2011, ο ν.4081/27-09-2012, η αγορανομική διάταξη 3/2012 και τα άρθρα 288 και 388 του Α.Κ.

4. Εκμετάλλευση καταστήματος πώλησης ειδών περιπτέρου, τουριστικών ειδών, ειδών δώρου (στον Κρατικό Αερολιμένα Ηρακλείου «Ν. Καζαντζάκης»). Και η μίσθωση αυτή διέπεται από το ίδιο νομικό καθεστώς. Απόφαση προκήρυξης Δ11/Γ/13441/8250/4-5-2011, απόφαση κατακύρωσης αριθ. Δ11/Γ/17729/10832/8-6-

2011 και η από 11-6-2011 σύμβαση. Το μηνιαίο μίσθωμα ορίσθηκε στο ποσόν των 10.500. ευρώ.

Κατόπιν υποβολής του από 18-4-2012 αιτήματος του μισθωτή της εν λόγω εκμετάλλευσης Νικολαΐδη Λουκά, το μίσθωμα μειώθηκε αρχικά κατά 20% (Δ11/Γ/10502/16-07-2012) αναδρομικά από 1-01-2012 μέχρι 30-06-2013. Μετά δε και από την υποβολή και δεύτερου αιτήματος (από 22-11-2012) για επί πλέον μείωση, το μίσθωμα μειώθηκε κατόπιν του εγγράφου Διοικητού ΥΠΑ αριθ. Δ11/Γ/17470/12-12-2012 κατά ποσοστό 30% αναδρομικά από 1-9-2012 έως και τις 31-12-2014, χωρίς αναπροσαρμογή.

Παρόμοια αιτήματα μισθωτών εκμεταλλεύσεων στους Κρατικούς Αερολιμένες έγιναν αποδεκτά σε εβδομήντα πέντε (75) συνολικά περιπτώσεις κατά τη χρονική περίοδο από 20-09-2011 μέχρι 5-04 2011. Πριν από κάθε μείωση, προηγείτο σχετικό αίτημα των μισθωτών και όλα τα αιτήματα ικανοποιήθηκαν. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ακολούθησε και δεύτερη φάση μειώσεων στον ίδιο μισθωτή, φθάνοντας ενίοτε την τελική μείωση σε ποσοστά έως και 45%. Αποτέλεσμα της ασκηθείσας πρακτικής ήταν η μείωση των εσόδων της ΥΠΑ που ανήλθε στο ποσόν των 5.600.000 ευρώ ετησίως.

Σημειώνεται, ότι όπως προκύπτει από τους οικείους φακέλους των συμβάσεων (παράδειγμα 1,2,3 και 4) δεν τηρήθηκε κάποια διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων μείωσης κατόπιν έρευνας και συλλογής στοιχείων που να τεκμηριώνουν την συγκεκριμένη ανάγκη μείωσης των μισθωμάτων αλλά και τα ποσοστά της μείωσης ανάλογα με τη πραγματική επίδραση της οικονομικής κρίσης στη λειτουργία του κάθε καταστήματος.

Την παρούσα χρονική στιγμή εκκρεμούν και αιτήματα μείωσης μισθωμάτων από μισθωτές άλλων εκμεταλλεύσεων υποβληθέντα από 5-4-2013 και εντεύθεν, τα οποία δεν έχουν ικανοποιηθεί.»

Από την υπηρεσία δίδεται, επίσης, ότι σε όλες τις σχετικές με δημόσιους διαγωνισμούς Προκηρύξεις πλειοδοτικών διαγωνισμών για την εκμίσθωση χώρων της ΥΠΑ προς άσκηση και εκμετάλλευση του δικαιώματος λειτουργίας εμπορικών εκμεταλλεύσεων ορίζεται ότι ο μισθωτής δεν έχει δικαίωμα μείωσης του μισθώματος ούτε αποζημίωσης λόγω βλάβης εκ θεομηνίας ή άλλης τυχαίας αιτίας επερχομένης από της ενάρξεως της μισθώσεως και εφεξής, καθώς επίσης ότι το μηνιαίο μίσθωμα θα αναπροσαρμόζεται κατ' έτος και σε ποσοστό 3%. Τα ίδια ότι επαναλαμβάνονται και στις συναπτόμενες συμβάσεις.

II.- Διατάξεις



A.- Στις κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις της νομοθεσίας που διέπει τις εκμισθώσεις από την ΥΠΑ χώρων Αερολιμένων με τα εντός αυτών κτίσματα, οι οποίες εφαρμόσθηκαν στις υποθέσεις του ερωτήματος ορίζονται τα εξής:

1) Στο άρθρο 36 του ν. 3800/1957 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των περί προστασίας και διοικήσεως των δημοσίων κτημάτων κειμένων διατάξεων, ως και των διεπουσών τον εν Δωδεκανήσω Οργανισμόν ν. 2100/1952 κλπ.» (Α' 256):

«Άρθρον 36.

Η αληθής έννοια των διατάξεων των άρθρων 1, 2, 3, 30 και επομένων του απο 11/12 Νοεμβρίου 1929 π.δ "περί διοικήσεως δημοσίων κτημάτων" εν συνδυασμῷ προς τας διατάξεις των άρθρων 44, 55 και 58 του ν. 5017/31 "περί Πολιτικής Αεροπορίας", των άρθρων 1 και 3 του ν. 5100/31 "περί οργανώσεως υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας" και της παρ. 5 του άρθρου 3 του α.ν. 970/46 "περί Οργανώσεως της Κρατικής Πολιτικής Αεροπορίας Υ.Α.", είναι ότι εις την υπηρεσίαν πολιτικής αεροπορίας και εις τον υφ'όν η υπηρεσία αύτη υπάγεται Υπουργόν ανήκουσιν η διοικήσις και η διαχειρήσις των Κρατικών Πολιτικών Αερολιμένων και Αεροδρομίων εν γένει και πάσαι αι οικονομικαί υποθέσεις τούτων, αι σχετιζόμεναι με εκμετάλλευσιν αυτών, συμπεριλαμβανομένης και της εκμισθώσεως προς τρίτους χώρων καταλαμβανομένων υπό των Αερολιμένων μετά των επ' αυτών κτισμάτων και δικαιωμάτων. Κατ' ακολουθίαν αι εκμισθώσεις αύται καταρτίζονται υπό του αρμοδίου ως άνω Υπουργού κατά την κρίσιν του και άνευ δεσμεύσεως εκ των μη εχουσών εφαρμογήν επί των μισθώσεων τούτων διατάξεων του απο 11/12 Νοεμβρίου 1929 π.δ. «Περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων», εκ των οποίων δύνανται μόνον κατ' αναλογίαν να εφαρμόζονται αι δυνάμεναι να εφαρμοσθῶσι διατάξεις περί πλειοδοτικών δημοσίων διαγωνισμών του Δ/τος της 11/12-11-1929 παρ' οργάνων πάντοτε της υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας οριζομένων υπό του εις ον ανήκει αύτη Υπουργού, όστις εν τοιαύτη περιπτώσει ασκεί τας αρμοδιότητας και εξουσίας του Υπουργού των Οικονομικών εκ του Δ/τος τούτου. Τά έσοδα εκ των κατά τα άνω εκμισθώσεων εισάγονται εις το Δημόσιον Ταμείον.»

2) Στο άρθρο 33 περ. στ και θ') του απο 11/12 Νοεμβρίου 1929 π.δ. «Περί Διοικήσεως Δημοσίων Κτημάτων» (Α' 399), ότι:

«Η διακήρυξις παραπέμπει εις τους όρους του παρόντος νόμου και περιέχει προς τοις άλλοις α')....,β')...., στ') τας κατά τον παρόντα νόμον απαιτουμένας ασφαλείας, θ') ότι ο μισθωτής δεν δικαιούται εις μείωσιν του μισθώματος διά βλάβην εκ θεομηνίας ή άλλης τυχαίας αιτίας επερχομένης από της κατακυρώσεως της μισθώσεως και εφεξής.»

Η διάταξη αυτή επαναλαμβάνεται και στην παράγραφο 2 του άρθρου 48 του ίδιου προεδρικού διατάγματος.

Β.- Στις διατάξεις των άρθρων 41 και 54 του π.δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» (Α' 98) ορίζονται μεταξύ άλλων τα εξής:

1) «Άρθρο 41 Αρμοδιότητες υπουργών και υφυπουργών

1. Οι υπουργοί έχουν τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

α) Έχουν την ανώτατη διεύθυνση των υπηρεσιών που υπάγονται στο υπουργείο, του οποίου προϊστάνται και κατευθύνουν, συντονίζουν, εποπτεύουν και ελέγχουν τη δράση τους, καθώς και τη δράση των υπαλλήλων και δημόσιων λειτουργών που υπάγονται σε αυτούς.

β) ...γ) δ)ε) Ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους παρέχει το Σύνταγμα και ο νόμος ή τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός βάσει του Συντάγματος ή νόμου. 2...».

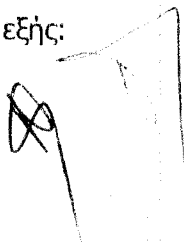
2) «Άρθρο 54 Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων

1. Οι υπουργοί, αναπληρωτές υπουργοί και υφυπουργοί μπορούν με απόφασή τους που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως να μεταβιβάζουν στο γενικό γραμματέα του υπουργείου, σε γενικούς γραμματείς που προϊστάνται γενικών γραμματειών, σε ειδικούς γραμματείς, σε διευθυντές και γενικά σε προϊστάμενους υπηρεσιακών μονάδων ορισμένες αρμοδιότητές τους ή το δικαίωμα να υπογράφουν κατά περίπτωση «με εντολή υπουργού» ή «με εντολή υφυπουργού». Τη δυνατότητα μεταβίβασης προς τους προϊστάμενους υπηρεσιών που ενδεχόμενα υπάγονται σε αυτούς ή στον προϊστάμενο του πολιτικού γραφείου τους έχουν και οι αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, ο αναπληρωτής υπουργός του Πρωθυπουργού και ο υφυπουργός στον Πρωθυπουργό, καθώς και οι υπουργοί Επικρατείας...

2. ...3...

4. Η απόφαση μεταβίβασης αρμοδιότητας ή του δικαιώματος υπογραφής κατά την παρ. 1 εξακολουθεί να ισχύει μέχρι την ανάκλησή της από το αρμόδιο όργανο και αν αυτός που την εξέδωσε παύσει να υπάρχει.»

Γ.- Με τις κατωτέρω τρεις διαδοχικές αποφάσεις του αρμόδιου Υπουργού (πρώην Μεταφορών και Επικοινωνιών και ήδη Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων) που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 90 του άνω π.δ. σχετικά με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και δικαιώματος υπογραφής «Με εντολή Υπουργού» στο Διοικητή, Υποδιοικητή κλπ της ΥΠΑ ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:



1) Με τις περιπτώσεις 2.28, 2.29, 2.30 και 2.32 της παραγράφου 2 του άρθρου 1 της υπ' αριθ. Δ10/Α/50277/2655/4-12-2008 «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και δικαιώματος υπογραφής «Με εντολή Υπουργού» στους Διοικητή, Υποδιοικητές κλπ της ΥΠΑ» (Β' 2539) απόφασης ότι:

«Άρθρο 1 Αρμοδιότητες Διοικητή ΥΠΑ

«1...2. Επίσης στο Διοικητή της Υπηρεσίας Πολιτικής Υπηρεσίας μεταβιβάζουμε το δικαίωμα να υπογράφει «με εντολή Υπουργού» αποφάσεις, έγγραφα, εντολές ή άλλες διοικητικές πράξεις με τις οποίες ασκούνται αρμοδιότητες με τις οποίες ασκούνται αρμοδιότητες που αναφέρονται:...

«2.28. Στην προκήρυξη δημόσιων τακτικών και επαναληπτικών πλειοδοτικών διαγωνισμών για την εκμίσθωση χώρων των Κρατικών Αερολιμένων και άλλων χώρων κυριότητας ΥΠΑ, προς άσκηση του δικαιώματος λειτουργίας εμπορικών εκμεταλλεύσεων, κατακύρωσης ή ματαίωσης του αποτελέσματος αυτών ύψους ετησίου σταθερού μισθώματος από το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων ενός (300.001) ΕΥΡΩ μέχρι του ποσού των επτακοσίων χιλιάδων (700.000) ΕΥΡΩ, καθώς και υπογραφή των σχετικών συμβάσεων.

2.29. Σε απευθείας αναθέσεις για τη διάθεση χώρων των κρατικών Αερολιμένων και άλλων χώρων κυριότητας ΥΠΑ, προς άσκηση του δικαιώματος λειτουργίας εμπορικών εκμεταλλεύσεων, ύψους ετησίου σταθερού μισθώματος από το ποσό των είκοσι χιλιάδων ενός (20.001) ΕΥΡΩ μέχρι του ποσού των εκατό χιλιάδων (100.000) ΕΥΡΩ, καθώς και της υπογραφής των σχετικών συμβάσεων.

2.30. Στην καταγγελία συμβάσεων, κήρυξη των μισθωτών εκπώτων, μονομερή λύση συμβάσεων, παράταση αυτών, επιβολή προστίμων, κατάπτωση αποζημιώσεων, καταλογισμό δαπάνης σε βάρος μισθωτών και κάθε άλλη πράξη σχετική με την εκτέλεση των συμβάσεων εμπορικών εκμεταλλεύσεων ετησίου σταθερού μισθώματος από το ποσό των εκατόν πενήντα χιλιάδων ενός (150.001) ΕΥΡΩ μέχρι του ποσού των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ΕΥΡΩ.»

«2.32. Στην παράταση προθεσμιών πληρωμής, εφόσον συντρέχουν αποδεδειγμένα εξαιρετικοί λόγοι, ιδίως ανωτέρα βία.»

2) Με τις περιπτώσεις 1.4 και 1.6 της παραγράφου 1 του άρθρου 2 και την παράγραφο 3 του άρθρου 12 της άνω υπ' αριθ. Δ10/Α/50277/2655/4-12-2008 απόφασης μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και δικαιώματος υπογραφής «Με εντολή Υπουργού» στους Διοικητή, Υποδιοικητές κλπ ΥΠΑ, όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 1 της υπ' αριθ. Δ10/Α/23360/1262/19-6-2009 (Β' 1277) απόφασης του τότε Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών ότι:

«Άρθρο 1

Τροποποιούμε το άρθρο 2 και την παράγραφο 3 του άρθρου 12 της Δ10/Α/50277/2655/4-12-2008 απόφασης..., ως εξής:

«Άρθρο 2 Αρμοδιότητες Υποδιοικήτων ΥΠΑ

1. Στον Υποδιοικητή της Υπηρεσίας Πολιτικής Υπηρεσίας Δημήτριο Κατούνη, μεταβιβάζουμε το δικαίωμα να υπογράφει «Με εντολή Υπουργού» αποφάσεις, έγγραφα, εντολές ή άλλες διοικητικές πράξεις, με τις οποίες ασκούνται αρμοδιότητες που αναφέρονται:...

1.4. Στην προκήρυξη δημοσίων τακτικών και επαναληπτικών πλειοδοτικών διαγωνισμών για την εκμίσθωση χώρων των Κρατικών Αερολιμένων και άλλων χώρων κυριότητας ΥΠΑ, προς άσκηση του δικαιώματος λειτουργίας εμπορικών εκμεταλλεύσεων, κατακύρωση ή ματαίωσης του αποτελέσματος αυτών ύψους ετησίου σταθερού μισθώματος από το ποσό των εκατόν χιλιάδων ενός (100.001) ευρώ μέχρι του ποσού των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ.

1.6. Στην καταγγελία συμβάσεων, κήρυξη των μισθωτών έκπτωτων, μονομερή λύση συμβάσεων, εφόσον συντρέχουν λόγοι παράτασης αυτών, επιβολή προστίμων, κατάπτωση αποζημιώσεων, καταλογισμό δαπάνης σε βάρος μισθωτών και κάθε άλλη πράξη σχετική με την εκτέλεση των συμβάσεων εμπορικών εκμεταλλεύσεων ετησίου σταθερού μισθώματος μέχρι του ποσού των εκατόν πενήντα χιλιάδων (150.000) ευρώ.»

«Άρθρο 12

Γενικά

3. Σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος του Διοικητή της ΥΠΑ η αναπλήρωση ασκείται από τους Υποδιοικητές με τη σειρά που αναφέρονται κατωτέρω:

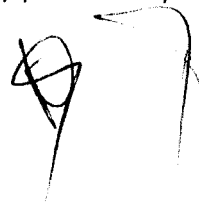
A. Δημήτριο Κατούνη

B. Βασίλειο Ηλιού.»

3) Με τις περιπτώσεις 2.27, 2.28, 2.29 και 2.31 της παραγράφου 2 του άρθρου 1 της υπ' αριθ. Δ10/Α/50277/2655/4-12-2008, όπως τροποποιήθηκε και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 της υπ' αριθ. Δ/10/Α/17010/1145/2-6-2011 απόφασης του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων «Τροποποίηση αποφάσεων περί «μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και δικαιώματος υπογραφής Με εντολή Υπουργού στους Διοικητή, Υποδιοικητές κλπ της ΥΠΑ» (B' 1198) ότι:

«Άρθρο 1

«1...2. Επίσης στο Διοικητή της Υπηρεσίας Πολιτικής Υπηρεσίας μεταβιβάζουμε το δικαίωμα να υπογράφει «με εντολή Υπουργού» αποφάσεις,



έγγραφα, εντολές ή άλλες διοικητικές πράξεις με τις οποίες ασκούνται αρμοδιότητες με τις οποίες ασκούνται αρμοδιότητες που αναφέρονται:...

«2.27. Στην προκήρυξη δημόσιων τακτικών και επαναληπτικών πλειοδοτικών διαγωνισμών για την εκμίσθωση χώρων των Κρατικών Αερολιμένων και άλλων χώρων κυριότητας ΥΠΑ, προς άσκηση του δικαιώματος λειτουργίας εμπορικών εκμεταλλεύσεων, κατακύρωσης ή ματαίωσης του αποτελέσματος αυτών ύψους ετησίου σταθερού μισθώματος από το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων ενός (300.001) ΕΥΡΩ μέχρι του ποσού των επτακοσίων χιλιάδων (700.000) ΕΥΡΩ, καθώς και υπογραφή των σχετικών συμβάσεων.

2.28. Σε απευθείας αναθέσεις για τη διάθεση χώρων των κρατικών Αερολιμένων και άλλων χώρων κυριότητας ΥΠΑ, προς άσκηση του δικαιώματος λειτουργίας εμπορικών εκμεταλλεύσεων, ύψους ετησίου σταθερού μισθώματος από το ποσό των είκοσι χιλιάδων ενός (20.001) ΕΥΡΩ μέχρι του ποσού των εκατό χιλιάδων (100.000) ΕΥΡΩ, καθώς και της υπογραφής των σχετικών συμβάσεων.

2.29. Στην καταγγελία συμβάσεων, κήρυξη των μισθωτών εκπύτων, μονομερή λύση συμβάσεων, παράταση αυτών, επιβολή προστίμων, κατάπτωση αποζημιώσεων, καταλογισμό δαπάνης σε βάρος μισθωτών και κάθε άλλη πράξη σχετική με την εκτέλεση των συμβάσεων εμπορικών εκμεταλλεύσεων ετησίου σταθερού μισθώματος από το ποσό των εκατόν πενήντα χιλιάδων ενός (150.000,01) ΕΥΡΩ μέχρι του ποσού των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ΕΥΡΩ.»

«2.31. Στην παράταση προθεσμιών πληρωμής, εφόσον συντρέχουν αποδεδειγμένα εξαιρετικοί λόγοι, ιδίως ανωτέρα βία.»

Δ.- Με τις διατάξεις των άρθρων 10, 20, 80, 81 και 85 του ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (Α' 247, όπως ισχύουν, ορίζονται αντιστοίχως, μεταξύ άλλων, και τα εξής:

1) «Άρθρο 10 Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού

1. Έσοδα του προϋπολογισμού είναι τα ποσά που βεβαιώνονται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός, ανεξάρτητα από τη χρονική περίοδο από την οποία προέρχονται, όπως επίσης και τα βεβαιωθέντα έσοδα του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους, που δεν έχουν εισπραχθεί.

2. ...3. ...»

(Το άρθρο 10 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 14 ν. 3871/2010, Α' 141).

2) «Άρθρο 20 Διατάκτης

1. Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από τις οργανωτικές διατάξεις όργανο του φορέα της Γενικής Κυβέρνησης είτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, το οποίο αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα του και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του....

2. ...3. Ο διατάκτης οφείλει να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού του φορέα του. 4...»

(Το άρθρο 20 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 20 ν. 3871/2010, Α' 141).

3) «Άρθρο 80 Τύπος συμβάσεων

Για το κύρος συμβάσεως του Δημοσίου με αντικείμενο αξίας μεγαλύτερης των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ ή που γεννά διαρκή υποχρέωση αυτού, απαιτείται η κατάρτισή της να γίνει με ιδιωτικό τουλάχιστον έγγραφο. Το ανωτέρω ποσό μπορεί να τροποποιείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.»

4) «Άρθρο 81 Εκπροσώπηση Δημοσίου

Επιφυλασσομένης της ισχύος ειδικών διατάξεων, κάθε σύμβαση του Δημοσίου καταρτίζεται μόνο υπό του αρμόδιου Διατάκτη ή υπό του ειδικώς εξουσιοδοτημένου από αυτόν Δημοσίου οργάνου. Η εξουσιοδότηση πρέπει να είναι γραπτή και προγενέστερη του χρόνου καταρτίσεως της συμβάσεως.»

5) «Άρθρο 85 Ακυρότητα συμβάσεων

Η καθ' οιονδήποτε τρόπο παραβίαση των διατάξεων των άρθρων 79 έως και 84 του παρόντος νόμου επάγεται την απόλυτη ακυρότητα της συμβάσεως. Από την ακυρότητα αυτής και τη σχετική παρανομία των οργάνων του Δημοσίου δεν γεννάται υποχρέωση αυτού προς αποζημίωση του αντισυμβαλλομένου, στην περίπτωση που τα αρμόδια όργανα εκ προθέσεως παραβίασαν τις σχετικές διατάξεις και αυτός γνώρισε την παρανομία ή συνετέλεσε στην παραβίαση των διατάξεων.»

Ε.- Με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου μόνου του α.ν. 261/1968 «Περί χρόνου ανακλήσεως παρανόμων Διοικητικών Πράξεων (Α' 12) ορίζεται ότι:

«Άρθρον μόνον.

1. Ατομικαί διοικητικαί πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου. Επιφυλασσομένων των ειδικώς, άλλως οριζουσών, διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας, χρόνος, ήσων της 5ετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά τα άνω ανακλητέων πράξεων, εν ουδεμίā περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς

ανάκλησιν, ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιοδήποτε δικαιώματος.

2...»

ΣΤ.- Με τις διατάξεις των άρθρων 70, 180, 288, 361 και 574 του ΑΚ ορίζονται αντιστοίχως τα εξής:

1) *«Άρθρο 70 Δικαιοπραξίες του νομικού προσώπου*

Δικαιοπραξίες που επιχείρησε μέσα στα όρια της εξουσίας του το όργανο που διοικεί το νομικό πρόσωπο υποχρεώνουν το νομικό πρόσωπο.»

2) *«Άρθρο 180*

Η άκυρη δικαιοπραξία θεωρείται σα να μη έγινε.»

3) *«Άρθρο 288*

Ο οφειλέτης έχει υποχρέωση να εκπληρώσει την παροχή όπως απαιτεί η καλή πίστη, αφού ληφθούν υπόψη και τα συναλλακτικά ήθη.»

4) *«Άρθρο 361*

Για τη σύσταση ή αλλοίωση ενοχής με δικαιοπραξία απαιτείται σύμβαση, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά.»

5) *«Άρθρο 574*

Με τη σύμβαση της μίσθωσης πράγματος ο εκμισθωτής έχει υποχρέωση να παραχωρήσει στο μισθωτή τη χρήση του πράγματος για όσο διαρκεί η σύμβαση και ο μισθωτής να καταβάλει το μίσθωμα.»

ΣΤ.- Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 2 ν.δ. 354/1974 *«Περί του Κώδικος Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων» (Α' 90) (ΚΕΔΕ)*, όπως ισχύουν:

«Άρθρο 2 Όργανα εισπράξεως - Νόμιμος τίτλος

1. *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, η είσπραξη των δημοσίων εσόδων ανήκει στην αρμοδιότητα της Φορολογικής Διοίκησης και των λοιπών οργάνων που ορίζονται με ειδικές διατάξεις για το σκοπό αυτόν ή των ειδικών ταμιών, στους οποίους έχει ανατεθεί η είσπραξη ειδικών εσόδων. ...»*

(Το πρώτο εδάφιο αντικαταστάθηκε ως άνω και προστέθηκαν νέα εδάφια με την παρ.1 του άρθρου 7 του ν. 4224/2013, Α' 288)

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) Τα έγγραφα, στα οποία οι αρμόδιες αρχές προσδιορίζουν, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, τον οφειλέτη, το είδος, το ποσό και την αιτία της οφειλής.

β) Τα δημόσια ή ιδιωτικά έγγραφα, από τα οποία αποδεικνύεται η οφειλή.

γ) Τα δημόσια ή ιδιωτικά έγγραφα, από τα οποία πιθανολογείται η οφειλή, ως προς την ύπαρξη και το ποσό αυτής, κατά την έννοια του άρθρου 347 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας.

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 συνυποχρέων ευθυνόμενων τρίτων...»

(Οι παρ. 2 και 3 αντικαταστάθηκαν ως άνω με την παρ. 2 του άρθρου 7 του ν. 4224/2013, Α' 288)

«4... 5. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων καθορίζεται το περιεχόμενο του χρηματικού καταλόγου και των βιβλίων του παρόντος άρθρου, ο τρόπος καταχώρισης των απαραίτητων στοιχείων σε αυτά και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου....»

III.- Από τις ανωτέρω διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους και σε σχέση με το διδόμενο από την υπηρεσία πραγματικό συνάγονται τα εξής:

A.- Επί του υπό στοιχείο 1 ερωτήματος (υποερωτήματα α, β, γ)

1) Επί του πρώτου υποερωτήματος (δυνατότητα ή μη τροποποίησης της σύμβασης εκμίσθωσης χώρων με αναπροσαρμογή – μείωση του συμφωνηθέντος μισθώματος)

(i) Ερμηνεία

α) Όπως έχει δεκτό από τη νομολογία του ΣτΕ, οι κατ' εφαρμογή των άνω διατάξεων του ν. 3800/1957 εκμίσθώσεις από την ΥΠΑ χώρων των κρατικών πολιτικών αερολιμένων σε τρίτους, αποβλέπουν σε ταμειευτικό σκοπό, γίνονται με

κριτήρια κατά βάση ιδιωτικοοικονομικά και τελειούνται με την κατάρτιση σύμβασης που διέπεται από τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου (ΣΤΕ Ολομ 3195, 3197/1990, ΣΤΕ 728-29/1999, 3368/1998). Για την τροποποίηση μιας τέτοιας σύμβασης απαιτείται η κατάρτιση μεταξύ Δημοσίου και μισθωτών νέας έγκυρης σύμβασης (361 ΑΚ), δηλ. δικαιοπραξίας απαλλαγμένης από τυχόν ελαττώματα περί τη βούληση ή τη δήλωση βουλήσεως των συμβαλλομένων μερών.

β) Με την υπ' αριθ. 123/2010 Γνωμ. ΝΣΚ, έχει γίνει επίσης δεκτό, καθ' ερμηνεία των ίδιων διατάξεων, ότι «ο αρμόδιος Υπουργός κατά τη σύναψη μισθώσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 36 του Ν. 3800/1957, δεδομένου ότι αυτές καταρτίζονται από αυτόν ελευθέρως, έχει δυνατότητα και όχι υποχρέωση εφαρμογής των σχετικών διατάξεων κατά την κατάρτιση της σύμβασης, ενώ σε συνδυασμό και προς το άρθρο 361 του ΑΚ δεν μπορεί να αποκλεισθεί η δυνατότητα αυτού να προβεί μεταγενέστερα σε τροποποίηση του περιεχομένου της». Περαιτέρω, δε ότι «εντός των ορίων που τίθενται από την αρχή της νομιμότητας και κατ'εφαρμογήν των ρητρών των άρθρων 361, 173, 200, 288 ΑΚ που διέπουν τις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου και τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της αρχής της αναλογικότητας που διέπουν γενικώς τις συναλλαγές και τη δράση του Δημοσίου, δεν μπορεί να αποκλεισθεί η δυνατότητα, εφόσον προβάλλεται σχετικό αίτημα από τον μισθωτή, να περιορισθεί με τροποποίηση της σύμβασης το ύψος της εγγύησης καλής εκτέλεσης στο προσήκον μέτρο», καθώς και ότι «Η δυνατότητα τροποποίησης της σύμβασης αποτελεί αντικείμενο ουσιαστικής εκτίμησης ως προς τη σκοπιμότητα όσο και ως προς το ύψος του περιορισμού από τα αρμόδια όργανα του Δημοσίου», καθώς και ότι «για την τροποποίηση της σύμβασης απαιτείται να προηγηθεί αιτιολογημένη απόφαση του έχοντος την αρμοδιότητα υπουργού.»

γ) Επίσης, όπως γίνεται παγίως δεκτό από τη νομολογία, η διάταξη του άρθρου 288 ΑΚ, ως αναγκαστικού δικαίου, εφαρμόζεται σε οποιαδήποτε ενοχή, ασχέτως αν αυτή απορρέει από σύμβαση ετεροβαρή ή αμφοτεροβαρή ή από άλλη δικαιοπραξία ή αν πηγάζει ευθέως από τον νόμο, εκτός αν προβλέπεται άλλη ανάλογη ειδική προστασία ή αν συντρέχουν οι ειδικές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 388 ΑΚ. Συνεπώς, εφαρμόζεται και επί των συμβάσεων εκμίσθωσης χώρων του ν. 3800/1957. Παρέχει δε η διάταξη αυτή τη δυνατότητα, όταν, λόγω συνδρομής ειδικών συνθηκών, η εμμονή στην εκπλήρωση της παροχής θα ήταν αντίθετη προς την ευθύτητα και εντιμότητα που επιβάλλονται στις συναλλαγές, να επεκταθεί ή να περιορισθεί, με βάση αντικειμενικά κριτήρια κατά τις αντιλήψεις που κρατούν στις

συναλλαγές, στο επίπεδο εκείνο, το οποίο ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της συναλλακτικής καλής πίστης (ενδεικτικώς Ολ.3/2014, ΑΠ 9/1997 κ.ά.).

δ) Κατόπιν των ανωτέρω, εκτός από τις περιπτώσεις διαφωνίας των συμβαλλομένων μερών (Δημοσίου – ΥΠΑ και τρίτου) για αναπροσαρμογή του συμβατικώς καθορισθέντος μισθώματος, οι οποίες επιλύονται είτε κατόπιν δικαστικής απόφασης ή μετά από την αποδοχή σχετικού Πρακτικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που εκδίδεται κατά τη διαδικασία περί αναγνώρισης απαιτήσεως ή συμβιβαστικής επιλύσεως της διαφοράς (άρθρο 6 παράγραφος 1 του οργανικού περι ΝΣΚ ν. 3086/2002), παρέχεται από το νόμο δυνατότητα στον Προϊστάμενο της ΥΠΑ Υπουργό, στο πλαίσιο της διαχειριστικής του αρμοδιότητας ως προς τις εκμισθώσεις χώρων των Κρατικών Αερολιμένων και κατά τη διακριτική του ευχέρεια («κατά την κρίσιν του»), να συμπράξει για την τροποποίηση των όρων των σχετικών συμβάσεων μίσθωσης, μεταξύ των οποίων και εκείνων που αφορούν το καταβαλλόμενο μίσθωμα.

(ii) Συμπέρασμα.

Με βάση τα ανωτέρω επί του υποερωτήματος αυτού αρμόζει, κατ' αρχήν, καταφατική απάντηση, δηλ. ότι χωρεί, κατά τροποποίηση των συμβατικώς προβλεπόμενων, αναπροσαρμογή – μείωση και του μισθώματος που καταβάλλεται για τη μίσθωση χώρων της ΥΠΑ, μετά από αποδοχή από την ΥΠΑ και συγκεκριμένα από τον αρμόδιο Υπουργό (με απόφασή του) σχετικού αιτήματος αντισυμβαλλομένου μισθωτή, κατ' εφαρμογή των γενικών αρχών του ΑΚ και δη του άρθρου 288, και εν συνεχεία με τη συνυπογραφή σχετικής τροποποιητικής σύμβασης από τα μέρη.

2) Επί του δευτέρου υποερωτήματος (νόμιμος εκπρόσωπος της ΥΠΑ για την αναπροσαρμογή των μισθωμάτων στις συναφθείσες συμβάσεις μίσθωσης χώρων ΥΠΑ).

(i) Ερμηνεία

Από το συνδυασμό των προαναφερομένων διατάξεων των άρθρων 54 του π.δ. 63/2005, 80 και 85 του ν. 2362/1995, και 70 και 180 ΑΚ συνάγεται ότι, στην περίπτωση κατά την οποία όργανο του Δημοσίου, το οποίο στερείται ικανότητας αντιπροσώπευσης αυτού, ενεργεί, για τη σύσταση ή την αλλοίωση δικαιοπραξίας που έχει συναφθεί μεταξύ Δημοσίου και τρίτου, είτε αντί του αρμόδιου Υπουργού και κύριου διατάκτη ή άλλου οργάνου στο οποίο έχει μεταβιβάσει αυτός την αρμοδιότητα ή το δικαίωμα υπογραφής «Με εντολή Υπουργού», είτε πέραν των ορίων της εξουσίας που του έχει μεταβιβασθεί με βάση τις διατάξεις του άνω κωδικοποιητικού προεδρικού διατάγματος, ουδεμία επέρχεται δέσμευση του Δημοσίου ως νομικού προσώπου και ενεργούντος ως *fiscus*, η σχετική δε δικαιοπραξία πάσχει απόλυτη

ακυρότητα (πρβλ. Ολ.Α.Π. 381/1962, ΝοΒ 10,720, ΕφΘεσσαλ. 85/1953 Αρμ. 7,178, ΕισΠρΑθην. 12-2-1970, ΝοΒ 19,74 σε Α. Γεωργιάδης – Μ. Σταθόπουλος, Αστικός Κώδιξ, Ερμηνεία κατ' άρθρον, τόμος πρώτος, 1978, σελ. 135). Η ακυρότητα της σύμβασης από τη έλλειψη αυτή θεραπεύεται και μάλιστα αναδρομικώς, στην περίπτωση που έχει επακολουθήσει, εννοείται νομίμως και αρμοδίως, έγκριση του Δημοσίου, ρητή ή σιωπηρά (βλ. ΑΠ 877/1999, 989/1973 ΝοΒ 22,513, ΕφΑθ 1075/1983). Περαιτέρω, στις ως άνω κανονιστικές αποφάσεις του αρμόδιου Υπουργού περί μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και του δικαιώματος υπογραφής «με εντολή Υπουργού» στον Διοικητή ή τους Υποδιοικητές της ΥΠΑ δεν περιλαμβάνεται πρόβλεψη για μεταβίβαση αρμοδιότητας του δικαιώματος αναπροσαρμογής των μισθωμάτων των σχετικών συμβάσεων, ούτε εμμέσως μπορεί να συναχθεί τούτο καθ' οιονδήποτε τρόπο. Τούτο δε διότι στις αποφάσεις αυτές εξειδικεύονται σαφώς και περιοριστικώς όλες οι αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται (για προκήρυξη του διαγωνισμού της εκμίσθωσης, υπογραφή της σχετικής σύμβασης, λύση, καταγγελία και παράτασή της, επιβολή προστίμων και καταλογισμός των μισθωτών και κάθε άλλη ενέργεια για την εκτέλεση, δηλ. την εφαρμογή, της σύμβασης που έχει υπογραφεί). Άλλωστε, μια τέτοια βασική αρμοδιότητα, για αλλοίωση ουσιώδους όρου της σύμβασης εκμίσθωσης, δεν θα μπορούσε να μεταβιβαστεί παρά μόνο με απολύτως ρητή και ειδική πρόβλεψη στις εν λόγω αποφάσεις, λαμβανομένου υπόψη ότι εν αμφιβολία ισχύει η αρχή του τεκμηρίου αρμοδιότητας του προϊσταμένου της υπηρεσίας Υπουργού.

(ii) Συμπέρασμα

Με βάση τα ανωτέρω και το διδόμενο από την υπηρεσία πραγματικό, οι μειώσεις μισθωμάτων που έλαβαν χώρα καθ' οιονδήποτε τρόπο (είτε μετά από έκδοση σχετικής απόφασης είτε μετά από εντολή προς το ΛΕΚ της ΥΠΑ), χωρίς την προηγούμενη κατά τα ανωτέρω σύμπραξη του Υπουργού, ως εκφράζοντας τη βούληση εν προκειμένω του Δημοσίου και ως νομίμου εκπροσώπου της ΥΠΑ (Δημοσίου), αλλά με πράξεις τρίτου αναρμοδίου προσώπου, έστω και οργάνου διοίκησης της ΥΠΑ, δεν είναι νόμιμες αλλά απολύτως άκυρες και δεν δεσμεύουν το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, εφόσον μάλιστα δεν δίδονται από την ερωτώσα υπηρεσία στοιχεία για τυχόν έγκριση αυτών μεταγενεστέρως από νόμιμο και αρμόδιο προς τούτο εκπρόσωπο του Δημοσίου.

3) Επί του τρίτου υποερωτήματος (ανάγκη ή μη αιτιολόγησης από πλευράς διοίκησης της αναπροσαρμογής του καταβαλλόμενου μισθώματος).

(i) Ερμηνεία

Επειδή, για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 288 ΑΚ, αλλά και για λόγους νομιμότητας, διαφάνειας και χρηστής διοίκησης, ιδίως σε περίπτωση προηγούμενης διενέργειας δημόσιου διαγωνισμού για ανάδειξη μισθωτή – εκμεταλλευτή των εκμισθούμενων από την ΥΠΑ χώρων, παρίσταται αναγκαία η αιτιολόγηση της σχετικής δήλωσης βούλησης του νομίμου εκπροσώπου του Ελληνικού Δημοσίου (ΥΠΑ) για την αναπροσαρμογή του μισθώματος επί αποδοχής της προτάσεως του αντισυμβαλλομένου στην σύμβαση μισθώσεως. Ειδικότερα, για την αναπροσαρμογή καταβαλλόμενου στο Δημόσιο και εν προκειμένω στην ΥΠΑ μισθώματος για χρήση – εκμετάλλευση χώρων των Κρατικών Αερολιμένων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 36 ν. 3800/1957, και κατ’ αναλογία προς τα ισχύοντα στην περίπτωση δικαστικής αναπροσαρμογής του μισθώματος, απαιτείται με την απόφαση του νομίμου εκπροσώπου της ΥΠΑ να διαπιστώνονται και τεκμηριώνονται από τα στοιχεία του φακέλου για καθεμιά περίπτωση ως συντρέχοντα πραγματικά δεδομένα και ειδικότερα τα εξής: 1) η μόνιμη μεταβολή των συνθηκών κατά το διάστημα από τη σύναψη της μίσθωσης ή από το χρόνο της τυχόν προγενέστερης συμβατικής ή νόμιμης αναπροσαρμογής μέχρι το χρόνο της αγωγής ή υποβολής εξώδικης αίτησης, ανεξάρτητα από το υπαίτιο, το έκτακτο και απρόβλεπτο των λόγων που προξένησαν την εν λόγω μεταβολή, 2) η ουσιώδης απόκλιση (αύξηση ή μείωση) κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης ανάμεσα στο από την καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη επιβαλλόμενο αφενός και στο αρχικά συμφωνημένο ή το μετά από αναπροσαρμογή καταβαλλόμενο μίσθωμα αφετέρου, σε τρόπο ώστε η διατήρηση τούτου να επιφέρει ζημία στον αιτούντα μισθωτή, η οποία υπερβαίνει τον αναλαμβανόμενο με τον αρχικό ή μετά από αναπροσαρμογή ορισμό του μισθώματος κίνδυνο και ο αιτιώδης σύνδεσμος (συνάφεια) μεταξύ της μεταβολής των συνθηκών και της ουσιώδους απόκλισης του μισθώματος και 3) ορισμένο αίτημα του ενδιαφερομένου ως προς το προσήκον κατ’ αυτόν ύψος του μισθώματος, το οποίο γίνεται αποδεκτό (βλ. ΑΠ 1731/2013, 2154/07, 2045/06).

(ii) Συμπέρασμα

Με βάση τα ανωτέρω και επικουρικώς προς τα γενόμενα δεκτά επί του άνω υποερωτήματος, εφόσον, κατά τη ρητώς και σαφώς διατυπωμένη στο ερώτημα ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, ότι σε καμιά περίπτωση μείωσης του μισθώματος δεν υφίσταται αιτιολογία, ως προς τα απαιτούμενα συγκεκριμένα πραγματικά στοιχεία για καθεμία περίπτωση μίσθωσης, παρά μόνο αναφορά γενικώς στους ν. 4002/2011, 4081/2012 (ενν. στις διατάξεις των άρθρων 21 και 2 αυτών, αντιστοίχως, με βάση τις οποίες μειώθηκαν τα καταβαλλόμενα από το Δημόσιο μισθώματα για στέγαση των

υπηρεσιών του), μιας αγορανομικής διάταξης, καθώς επίσης των άρθρων 288 και 388 του ΑΚ, οι πράξεις σχετικά με τις μειώσεις των μισθωμάτων πρέπει να θεωρούνται ανατιολόγητες και ως εκ τούτου μη νόμιμες. Τούτο πάντως υπό την επιφύλαξη ότι τέτοια πραγματικά δεδομένα δεν προκύπτουν από οποιαδήποτε άλλα στοιχεία των οικείων φακέλων.

B.- Επί του υπό στοιχείο 2 ερωτήματος

(i) Ερμηνεία.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου μόνου του α.ν. 261/1968, είναι δυνατή η εκ μέρους του αρμοδίου οργάνου ανάκληση, εντός ευλόγου χρόνου που δεν μπορεί να είναι μικρότερος της πενταετίας, διοικητικής πράξης παράνομης. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων ανάγεται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, πλην αν συντρέχει ειδική περίπτωση κατά την οποία η ανάκληση επιβάλλεται, όπως σε περίπτωση συμμόρφωσης της διοίκησης σε δικαστική ακυρωτική απόφαση, οπότε μπορεί να επιβάλλεται, ή αντίθετα απαγορεύεται λόγω συνδρομής ειδικών περιστάσεων, συνεπάγεται δε (η ανάκληση) την εξ υπαρχής εξαφάνισή τους και την αποκατάσταση της νομικής κατάστασης, η οποία θα υπήρχε χωρίς τις ανακληθείσες πράξεις (ΣΤΕ 2906/2000, 3667/1993, 15/1978, Ολομ. ΣΤΕ 3832/1973, Γνωμ. ΝΣΚ 311/2012, 122/2012, 349/2011 Ολομ. κ.ά.) Εξάλλου, εάν διοικητική πράξη είναι απόλυτα άκυρη, η εξαφάνισή της με μεταγενέστερη δεν αποτελεί ανάκληση, αλλά περιέχει την έννοια της απλής διαπίστωσης της απόλυτης ακυρότητάς της (ΣΤΕ 672/1976).

(ii) Συμπέρασμα.

Με βάση τα προαναφερόμενα, που μπορούν να εφαρμοστούν και στο πλαίσιο των συμβάσεων του Δημοσίου (πρβλ. Ολομ ΣΤΕ 2494/2013), όπως εν προκειμένω, μπορούν να ανακληθούν από τη Διοίκηση και δη από το αρμόδιο για την αναπροσαρμογή των μισθωμάτων των συμβάσεων εκμίσθωσης του άρθρου 36 του ν. 3800/1957 όργανο (Υπουργό), οι υπό αναρμοδίων εκδοθείσες διοικητικές πράξεις μείωσης προβλεπομένων μισθωμάτων, υπό την ως άνω έννοια της αναγνώρισης της απόλυτης ακυρότητάς τους, Τούτο δε, σε κάθε περίπτωση, προς το σκοπό αποκατάστασης της εσωτερικής διοικητικής νομιμότητας στη υπηρεσία, αλλά και διασφάλισης της διοικητικής διαδικασίας αναζήτησης των πράγματι οφειλομένων διαφορών από τα μισθώματα και ανεξαρτήτως της επίσης απόλυτης ακυρότητας των αναφερόμενων στο ερώτημα τροποποιήσεων των συμβάσεων μίσθωσης και της μη δέσμευσης του Δημοσίου εξ αυτών. Κατά συνέπεια, οι αναφερόμενες στο ιστορικό αποφάσεις, πράξεις και εντολές των μη νομίμως, κατά τα προαναφερόμενα,

ενεργησάντων προσώπων της Διοίκησης της ΥΠΑ προς τις υπηρεσιακές μονάδες της (ΛΕΚ) για είσπραξη μειωμένων ποσών μισθωμάτων από τους μισθωτές των χώρων της, αντί των συμβατικώς προβλεπομένων, μπορεί να ανακληθούν.

Γ.- Επί του υπό στοιχείο 3 ερωτήματος

(i) Ερμηνεία

Στις ανωτέρω διατάξεις των περιπτώσεων α, β και γ της παραγράφου 2 του άρθρου 2 του ΚΕΔΕ καθορίζεται η πάγια διαδικασία (σύνταξη χρηματικών καταλόγων και αποστολή στις αρμόδιες Δ.Ο.Υ.), την οποία οφείλει να ακολουθήσει κάθε αρμόδια δημόσια υπηρεσία στην περίπτωση διαπίστωσης οφειλής προς το Δημόσιο βάσει διαφόρων νομίμων τίτλων, ήτοι εκ δημοσίων και ιδιωτικών εγγράφων (π.χ. συμβάσεων εκμίσθωσης χώρων του Δημοσίου).

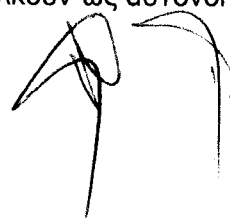
(ii) Συμπέρασμα

Ενόψει αυτών, για την περίπτωση αναζήτησης από την ΥΠΑ των οφειλομένων μισθωμάτων βάσει των οικείων συμβάσεων μίσθωσης, μετά την ολοκλήρωση της τυπικής διαδικασίας ανάκλησης των μη νομίμων πράξεων των οργάνων Διοίκησης της ΥΠΑ σχετικά με τη μείωση των μισθωμάτων κατά τα προαναφερθέντα, απαιτείται η σύνταξη από την υπηρεσία των σχετικών χρηματικών καταλόγων, οι οποίοι στη συνέχεια πρέπει να σταλούν στις αρμόδιες Δ.Ο.Υ., με παράθεση σ' αυτούς αναλυτικώς των κρίσιμων μισθωτηρίων, των σχετικών εγγράφων με την αιτία και τις διαφορές μισθωμάτων που προκύπτουν, όπως και κάθε συναφούς με αυτήν στοιχείου που στηρίζει και δικαιολογεί τη σύνταξη των καταλόγων αυτών. Σε κάθε περίπτωση πάντως και σύμφωνα με τους κανόνες της χρηστής διοίκησης, ενόψει ιδίως του μεσολαβήσαντος χρονικού διαστήματος, κρίνεται σκόπιμο να προηγηθεί έγγραφη ενημέρωση των αντισυμβαλλομένων για τους λόγους αναζήτησης των οφειλομένων, με ταυτόχρονη πρόσκλησή τους προς εκούσια καταβολή και εξόφληση αυτών, εντός εύλογης προθεσμίας που θα ορισθεί κατά τις ιδιαίτερες συνθήκες καθεμιάς συγκεκριμένης περίπτωσης.

Εξυπακούεται, ότι οι ανωτέρω ενέργειες δεν αποκλείουν τη δυνατότητα αναζήτησης ευθυνών και καταλογισμού των υπευθύνων σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις (π.χ. άρθρο 56 του ν. 2362/1995), εφόσον διαπιστωθούν, στο πλαίσιο διενέργειας σχετικού διοικητικού ελέγχου, περαιτέρω στοιχεία υπαίτιας σε βάρος των συμφερόντων του Δημοσίου συμπεριφοράς των προσώπων αυτών.

Δ.- Επί των υπό στοιχεία 4 και 5 ερωτημάτων

Μετά από το σύνολο των όσων αναπτύσσονται στην παράγραφο III περ. Α και Β, ειδικότερες απαντήσεις επί των ερωτημάτων αυτών παρέλκουν ως αυτονόητες,



λαμβανομένης υπόψη, σε κάθε περίπτωση, της γενικής αρχής του δικαίου «οικισότης εν τη παρανομία».

IV.- Κατόπιν των ανωτέρω, επί των ερωτημάτων αρμόζουν οι ως άνω διδόμενες σε καθένα από αυτά αναλυτικές απαντήσεις και εν συντομία:

1. Επί του υπό στοιχείο 1α η καταφατική, επί του υπό στοιχείο 1 β η αρνητική και επί του υπό στοιχείο 1γ η καταφατική.
2. Επί του υπό στοιχείο 2 η καταφατική.
3. Επί του υπό στοιχείο 3 η καταφατική.
4. Επί των υπό στοιχεία 4 και 5, η αμέσως ανωτέρω υπό στοιχείο III. Δ.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 2 / 16 / 2014

Ο Προεδρεύων

Νικηφόρος Καγιούρας

Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Ο Εισηγητής

Παναγιώτης Παναγιωτσουνάκος
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους