



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 63/2016

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(ΤΜΗΜΑ Γ')**

Συνεδρίαση της 21^{ης} Μαρτίου 2016

ΣΥΝΘΕΣΗ :

Πρόεδρος: Βασιλική Δούσκα, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Μέλη: Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Παναγιώτης Σπανός, Ευγενία Βελώνη, Νίκη Μαριόλη, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Αθηνά Αλεφάντη, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους,

Εισηγητής: Αναστάσιος Μπάνος, Πάρεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος: Το υπ' αριθμ. πρωτ.287/8.2.2016 ερώτημα του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, όπως διευκρινίσθηκε με το υπ' αριθμ. πρωτ. 675/9.3.2016 έγγραφο.

Περίληψη ερωτήματος: α) Αν ο τρόπος υπολογισμού των προστίμων σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 22 του ν. 4178/2013, θα εξακολουθήσει να διενεργείται με βάση τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων που ίσχυαν στις 28.7.2011 ή αυτός έχει επηρεαστεί από το διατακτικό της υπ' αριθμ. 4446/2015 αποφάσεως της Ολ.ΣτΕ και την, δυνάμει της υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 αποφάσεως του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών από 21.5.2015 και β) σε περίπτωση που έχει επηρεαστεί, αν απαιτείται νομοθετική ρύθμιση.

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

1.Με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΕΦΚ 1167700 ΕΞ 2015ΔΕΦΚ ΕΞ2015/30.12.2015 έγγραφό της, η Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης της Γενικής Γραμματείας Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών, ενημέρωσε τους Υπουργούς Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Περιβάλλοντος και Ενέργειας, για την έκδοση της υπ' αριθμ. 4446/2015 αποφάσεως της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας « με την οποία ορίζεται ως χρόνος έναρξης της ουσιαστικής ισχύος της απόφασης που υποχρεούται να εκδώσει η Διοίκηση για την αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων η 21^η Μαΐου 2015» με την επισήμανση ότι «η αναδρομική αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών ενδέχεται να επηρεάσει τέλη και πρόστιμα αρμοδιότητάς σας (ΤΑΠ, δημοτικά τέλη, πρόστιμα ν. 4178/2013 κλπ)» και την παράκληση, σε καταφατική περίπτωση να εξεταστούν τρόποι αντιμετώπισης του ζητήματος (π.χ με νομοθετική ρύθμιση). Ακολούθησε η έκδοση της υπ' αριθμ.ΠΟΛ. 1009/18.1.2016 αποφάσεως του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών «Αναπροσαρμογή τιμών του συστήματος αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των με οποιαδήποτε αιτία μεταβιβαζομένων ακινήτων ,που βρίσκονται σε περιοχές εντός σχεδίου όλης της Χώρας»(Β'48) με την οποία μειώθηκαν οι αντικειμενικές αξίες σε 63 ζώνες.

2.Κατόπιν αυτού υποβλήθηκε το ερώτημα που εκτίθεται στο προοίμιο της παρούσας, το οποίο διευκρινίσθηκε μετά το, υπ' αριθμ. πρωτ. 231-1039/101559/24.2.2016, έγγραφο του Εισηγητή.

3.Με τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 41 του ν.1249/1982 (Α'43), όπως οι διατάξεις αυτές τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με τις διατάξεις των άρθρων 14 του ν.1473/1984 (Α'127), 24 του ν. 1828/1989 (Α'2), και 14 του ν.1882/1990 (Α'43), ορίζονται τα εξής:

« Άρθρο 41. Προσδιορισμός αξίας ακινήτων.

1. Για τον προσδιορισμό της φορολογητέας αξίας των ακινήτων που μεταβιβάζονται με αντάλλαγμα ή αιτία θανάτου, δωρεάς ή προίκας, λαβαίνονται υπόψη οι τιμές εκκίνησης, που είναι καθορισμένες από πριν κατά ζώνες ή οικοδομικά τετράγωνα και κατ' είδος ακινήτου, όπως αστικό ακίνητο, μονοκατοικία, διαμέρισμα, κατάστημα, αγρόκτημα και άλλα.

Οι τιμές εκκίνησης αυξάνονται ή μειώνονται ποσοστιαία ανάλογα με τους παράγοντες που επηρεάζουν αυξητικά ή μειωτικά την αξία των ακινήτων, όπως για τα διαμερίσματα η παλαιότητα, η θέση στο οικοδομικό τετράγωνο ή στον όροφο της πολυκατοικίας, για τα καταστήματα η εμπορικότητα δρόμου, το πατάρι, το υπόγειο, για τα αγροκτήματα η καλλιεργητική αξία, η τουριστική ή παραθεριστική σημασία και άλλα.

Οι τιμές εκκίνησης και οι συντελεστές αυξομείωσής τους θα καθορίζονται με αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών, μετά από εισήγηση Επιτροπών που θα αποτελούνται από οικονομικούς υπαλλήλους,

μηχανικούς του Υπουργείου Δημοσίων Έργων, εκπροσώπους της Τοπικής

Αυτοδιοίκησης, εκπροσώπους του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας και άλλα πρόσωπα που διαθέτουν ειδικές γνώσεις ή ιδιάζουσα εμπειρία και θα συγκροτούνται με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Προεδρίας Κυβερνήσεως και Οικονομικών. Οι κατά το προηγούμενο εδάφιο τιμές αναπροσαρμόζονται το βραδύτερο, ανά διετία, με τις κατά την παράγραφο 2 του παρόντος αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών.

2. Με αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών καθορίζονται:

α) η καταχώρηση των τιμών εκκίνησης και των συντελεστών αυξομείωσης τους σε πίνακες και η συσχέτισή τους με διαγράμματα που καταρτίζονται με βάση χάρτες,

β) κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια σχετική με την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου.

Με αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών καθορίζεται ο χρόνος έναρξης ισχύος των διατάξεων του παρόντος άρθρου σε ολόκληρη τη χώρα ή ορισμένες περιοχές αυτής ή πόλεις και για όλα τα ακίνητα ή για ορισμένη κατηγορία τούτων.

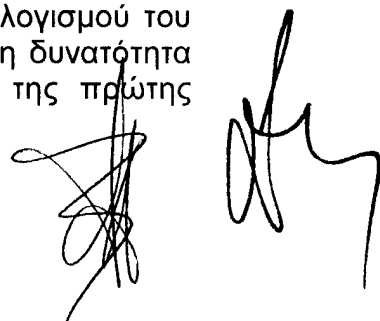
γ) Η εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου και για τον προσδιορισμό της φορολογητέας αξίας των μεταβιβαζόμενων εκτός σχεδίου ακινήτων.»

4. Κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 2 του ως άνω άρθρου 41 του ν. 1249/1982, εκδόθηκαν υπουργικές αποφάσεις, αρχικώς καθορισμού και μεταγενέστερα αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών στις περιοχές που ίσχυε το αντικειμενικό σύστημα προσδιορισμού. Μετά την αναπροσαρμογή του έτους 2005 που έγινε με την 1122435/3634/00ΤΥ/Δ/2005 απόφαση των Υφυπουργών Οικονομίας και Οικονομικών (Β' 1982), οι αντικειμενικές αξίες αναπροσαρμόστηκαν για τελευταία φορά με την 1020564/487/ ΟΟΤΥ/Δ/2007 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών «Αναπροσαρμογή τιμών του συστήματος αντικειμενικού προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας των με οποιαδήποτε αιτία μεταβιβαζόμενων ακινήτων που βρίσκονται σε περιοχές

εντός σχεδίου όλων των περιφερειών της χώρας» (Β' 269), με ισχύ από 1.3.2007, εκτός από τις περιοχές της Δημοτικής Κοινότητας Ψυχικού, οι τιμές εκκίνησης των οποίων καθορίστηκαν με τις ΠΟΛ. 1093/2013 (Β' 1068) με ισχύ από 1.3.2007 και ΠΟΛ. 1156/2013 (Β' 1627) με ισχύ από 17.3.2011, σε συμμόρφωση προς ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ. Εξ άλλου, με την υπ' αριθμ. 1175023/3752/00ΤΥ/Δ/ΠΟΛ:1200/2010 (Β' 2038) απόφαση του Υπουργού Οικονομικών εντάχθηκαν για πρώτη φορά στο αντικειμενικό σύστημα ορισμένες περιοχές εντός 4.489 οικισμών σε διάφορους νομούς της Χώρας και καθορίστηκαν οι τιμές εκκίνησης και οι συντελεστές αυξομείωσης με ισχύ από 1.1.2011.

5. Με την υπ' αριθμ. 4446/2015 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκε ότι η παράλειψη της Διοικήσεως να προβεί, εντός ευλόγου χρόνου από την παρέλευση διετίας από την αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της Χώρας του έτους 2007, σε νέα αναπροσαρμογή αυτών, ήταν παράνομη και για τούτο την ακύρωσε αναδρομικά από 21.5.2015, ημερομηνία κατά την οποία έληξε η προθεσμία που είχε τάξει το Δικαστήριο στη Διοίκηση προκειμένου η τελευταία να εκδώσει απόφαση αναπροσαρμογής.

6. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του ν.4178/2013 «Αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης-Περιβαλλοντικό ισοζύγιο και άλλες διατάξεις» (Α'174), ρυθμίζονται εκ νέου, μετά την κρίση, με τις υπ' αριθμ. 3341/2013, 1118/2014 και 1119/2014 αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ ως αντισυνταγματικών συναφών διατάξεων του ν.4014/2011, ζητήματα σχετικά με την αυθαίρετη δόμηση και το περιβαλλοντικό ισοζύγιο. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1-30) τροποποιούνται, αντικαθίστανται και συμπληρώνονται οι νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν στην αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης. Εισάγονται νέες ρυθμίσεις με τις οποίες αφενός επαναπροσδιορίζονται οι περιπτώσεις ακινήτων με αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις ως προς τις οποίες απαγορεύεται και είναι απολύτως άκυρη η μεταβίβαση ή η σύσταση οποιουδήποτε εμπραγμάτου δικαιώματος επί αυτών και αφετέρου εισάγονται οι περιπτώσεις εξαιρέσεων αυθαιρέτων κατασκευών ή χρήσεων από τις εν λόγω απαγορεύσεις (άρθρα 1 - 6). Καθορίζεται συγκεκριμένο χρονικό σημείο, η 28.07.2011, ημερομηνία καταθέσεως στη Βουλή του ν. 4014/2011- προκειμένου να υπαχθούν στις διατάξεις του νόμου αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις, οι οποίες μάλιστα πρέπει αποδεδειγμένως να έχουν περατωθεί μέχρι την ανωτέρω ημερομηνία (άρθρο 7). Καθιερώνονται πέντε ειδικές κατηγορίες ακινήτων και αλλαγής χρήσεων, για τις οποίες προβλέπονται επί μέρους ρυθμίσεις ως προς την τακτοποίησή τους (άρθρο 9). Επαναπροσδιορίζονται οι όροι και προϋποθέσεις για την υπαγωγή στις διατάξεις του νόμου, αυθαιρέτων κατασκευών και αλλαγής χρήσεων σε παραδοσιακούς οικισμούς (άρθρο 13), ακινήτων του Δημοσίου, των ΟΤΑ, των ν.π.δ.δ., κοινωφελών κτηρίων κ.λπ. (άρθρο 16). Εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν ειδικές ομάδες πληθυσμού, όπως είναι οι πολύτεκνοι, οι μακροχρόνια άνεργοι και άτομα με ειδικές ανάγκες (άρθρο 17). Επανακαθορίζεται ο τρόπος υπολογισμού του «ενιαίου ειδικού προστίμου » (άρθρα 18 - 23), προβλέπεται η δυνατότητα σύνδεσης με δίκτυα κοινής ωφελείας μετά την καταβολή της πρώτης



τουλάχιστον δόσης του ενιαίου ειδικού προστίμου (άρθρο 24), ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν αδικήματα για παραβάσεις των διατάξεων περί αυθαιρέτων (άρθρο 25) και ορίζεται η 31.12.2014 ως καταληκτική ημερομηνία υπαγωγής ακινήτων με αυθαίρετες κατασκευές και αλλαγή χρήσεων στις διατάξεις του νόμου (άρθρο 28). Ακόμη, εισάγονται μεταβατικές διατάξεις για την εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων, και προβλέπεται ότι, ως προς τις υποθέσεις αυθαίρετης δόμησης που έχουν ήδη διεκπεραιωθεί, αυτές θεωρούνται αποδεκτές και δεν επανεξετάζονται, ότι οι εκκρεμείς υποθέσεις διεκπεραιώνονται συμφώνως προς τις διατάξεις του νόμου και, τέλος, παρέχεται εξουσιοδότηση για τον καθορισμό με υπουργική απόφαση των ζητημάτων που αφορούν στην ολοκλήρωση της υπαγωγής των εκκρεμών υποθέσεων στις νέες διατάξεις και τη διαδικασία διορθώσεων ή επιστροφής προστίμων, όπου απαιτείται (άρθρο 30).

7.Ειδικότερα με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 18 και των παραγράφων 1 έως και 4 του άρθρου 22 του ν.4178/2013,όπως το άρθρο 22 τροποποιήθηκε με το άρθρο 22 παρ.11 Ν.4258/2014 (Α' 94/14.4.2014), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 18. Γενικές διατάξεις υπολογισμού του ενιαίου ειδικού προστίμου

1. Για την υπαγωγή αυθαίρετης κατασκευής ή χρήσης στην παρούσα ρύθμιση καταβάλλεται ενιαίο ειδικό πρόστιμο, το οποίο υπολογίζεται με βάση το εμβαδόν της επί την τιμή ζώνης, που ίσχυε στην περιοχή του ακινήτου, ανεξαρτήτως της χρήσης αυτού, σύμφωνα με το σύστημα αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών, που ίσχυε στις 28.7.2011 επί το συντελεστή 15% και επί τους συντελεστές τετραγωνιδίων, που ορίζονται στον πίνακα του Παραρτήματος Α' του παρόντος, όπου απαιτούνται, ανάλογα με την κατηγορία και το είδος του αυθαίρετου, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 9 του παρόντος (τετραγωνικά μέτρα Χ 15% Χ τιμή ζώνης Χ συντελεστές τετραγωνιδίων).»

«Άρθρο 22 . Τιμή ζώνης.

1.Για τα ακίνητα που βρίσκονται στην ηπειρωτική Ελλάδα και στα νησιά Κρήτη και Εύβοια, στην περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, σύμφωνα με το σύστημα των αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών στην περιοχή του ακινήτου, για τον υπολογισμό του ενιαίου ειδικού προστίμου ή της αξίας των παραβάσεων, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην τοπική ή δημοτική κοινότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο και σε περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί αυτή, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο. Ειδικά δε, για τα ακίνητα του προηγούμενου εδαφίου που βρίσκονται σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμού, που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, σύμφωνα με το σύστημα αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα, εφόσον στην οικεία δημοτική κοινότητα του ακινήτου η μέγιστη τιμή ζώνης δεν υπερβαίνει τα δύο χιλιάδες διακόσια (2.200) ευρώ σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας. Για τη συνδρομή της παραπάνω προϋπόθεσης εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του οικείου δήμου. Σε περίπτωση όπου από τη σχετική διαπιστωτική πράξη προκύπτει ότι η μέγιστη τιμή ζώνης

υπερβαίνει τα δύο χιλιάδες διακόσια (2.200) ευρώ σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην έκταση του οικείου δήμου.

2. Για τα υπόλοιπα ακίνητα της επικράτειας, στην περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, σύμφωνα με το σύστημα των αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών στην περιοχή του ακινήτου, για τον υπολογισμό του ενιαίου ειδικού προστίμου ή της αξίας των παραβάσεων, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην τοπική ή δημοτική κοινότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο και σε περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί αυτή, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στον οικείο δήμο και εάν δεν έχει καθοριστεί σε αυτόν, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο. Ειδικά δε για τα ακίνητα του προηγούμενου εδαφίου που βρίσκονται σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμού, που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, σύμφωνα με το σύστημα αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης, που ισχύει στον οικείο δήμο και εάν δεν έχει καθοριστεί σε αυτόν η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα, εφόσον στην οικεία δημοτική κοινότητα του ακινήτου η μέγιστη τιμή ζώνης δεν υπερβαίνει τα δύο χιλιάδες (2.000) ευρώ σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας. Για τη συνδρομή της παραπάνω προϋπόθεσης εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του οικείου δήμου.

3. Σε περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο, για τον υπολογισμό του ενιαίου ειδικού προστίμου ή της αξίας των παραβάσεων, λαμβάνεται υπόψη η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στο νομό, στον οποίο βρίσκεται η οικεία περιφερειακή ενότητα.

4. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Οικονομικών μπορεί να εφαρμόζονται, με ειδική καταχώριση στο πληροφοριακό σύστημα, οι τιμές ζώνης για όλη την Επικράτεια για το σύνολο των υπαγωγών.»

8. Με το άρθρο 28 του ως άνω νόμου, ορίστηκε καταληκτική ημερομηνία υπαγωγής των ακινήτων στις διατάξεις του, για τις κατηγορίες 1, 2, 4 και 5 του άρθρου 9, η 8.2.2015 (18 μήνες από τη δημοσίευση του νόμου), προθεσμία που παρατάθηκε διαδοχικά με κοινές υπουργικές αποφάσεις, με τελευταία την υπ' αριθμ.4570/1.2.2016 κ.υ.α (Β'201) και λήγει την 8.10.2016.

9. Με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (Β'48/20.1.2016), η κανονιστική Διοίκηση έχουσα υπόψη της, μεταξύ άλλων, και τις υπ' αριθμ. 4003/2014 και 4446/2015 αποφάσεις της Ολομελείας του ΣτΕ, προέβη σε αναπροσαρμογή των τιμών του συστήματος αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων που βρίσκονται σε περιοχές εντός σχεδίου όλης της Χώρας, μειώνοντας τις τιμές 63 ζωνών και δε εκείνων, των οποίων η προηγούμενη τιμή είχε καθοριστεί από 650 ευρώ μέχρι και 3.900 ευρώ, διατηρώντας αμετάβλητες τις τιμές σε 30 ζώνες (εκείνες των οποίων η τιμή είχε καθοριστεί από 400 έως και 600 ευρώ καθώς κι εκείνων από 4.000 έως και 8.800 ευρώ) και ορίζοντας χρόνο ενάρξεως της ισχύος της την 21.5.2015.

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες κατά το γράμμα και το σκοπό τους, αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους ,προκύπτουν τα εξής:

10. Κατ' αρχάς, είναι προφανές ότι η υπ' αριθμ. 4446/2015 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, ουδόλως επηρεάζει τον τρόπο υπολογισμού του ενιαίου ειδικού προστίμου, όπως αυτός προσδιορίζεται στα άρθρα 18 και 22 του ν.4178/2013. Και τούτο διότι με την απόφασή του το Δικαστήριο ακύρωσε την παράλειψη της Διοικήσεως να προβεί με κανονιστική της πράξη σε αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων και δεν ακύρωσε τις, ισχύουσες κατά τον χρόνο συζητήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως, κανονιστικές πράξεις με τις οποίες καθορίζοντο οι αντικειμενικές αξίες. Συνεπώς η απάντηση στο ανωτέρω επί μέρους ερώτημα είναι αρνητική.

11. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' του ν.4178/2013 (άρθρα 1 έως και 30) σκοπείται η ριζική αντιμετώπιση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης με την αντικατάσταση των συναφών διατάξεων του ν.4014/2011 (Κεφάλαιο Β', άρθρα 23 έως και 26) για ορισμένες από τις οποίες η Ολομέλεια του ΣτΕ, με τις υπ' αριθμ. 3341/2013, 1118/2014 και 1119/2014 αποφάσεις της, έκρινε ότι ήταν αντίθετες στο άρθρο 24 του Συντάγματος. Για το σκοπό αυτό οι διατάξεις του Α' Κεφαλαίου του ν.4178/2013 περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής τους στις αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις που είχαν περατωθεί πριν την ημερομηνία καταθέσεως του ν.4014/2011 εν σχεδίο στη Βουλή, ήτοι την 28.7.2011, δεδομένου και του γεγονότος ότι η διαδικασία δηλώσεως και διατηρήσεως αυθαιρέτων κατασκευών και χρήσεων σε εφαρμογή των διατάξεων του ν.4014/2011 είχε ήδη ξεκινήσει και τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις του πρόστιμα είχαν αρχίσει να καταβάλλονται. Πράγματι, η ημερομηνία 28.7.2011, αποτελεί για το νομοθέτη του ν.4178/2013, ρητή ημερομηνία αναφοράς προκειμένου να ρυθμίσει: α) τις αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του (άρθρα 5 παρ.1, και 7 παρ.1 και 2), β) το ενιαίο ειδικό πρόστιμο διατηρήσεως το οποίο υπολογίζεται με βάση την τιμή ζώνης του συστήματος αντικειμενικών αξιών του Υπουργείου Οικονομικών που ίσχυε κατ' αυτή την ημερομηνία (άρθρο 18 παρ 1), γ) την διατήρηση αδειών λειτουργίας ή άλλων διοικητικών πράξεων (άρθρο 23 παρ 1), την διαγραφή ανείσπρακτων βεβαιωθέντων προστίμων (άρθρο 23 παρ.3), την υπαγωγή στο πεδίο εφαρμογής υπερβάσεων δόμησης, κάλυψης και ύψους με νόμιμη άδεια (άρθρο 23 παρ.14), δ) την ηλεκτρονική αποτύπωση και καταγραφή του δομημένου περιβάλλοντος (άρθρα 5 παρ.1 και 23 παρ 17 α' και γ') και ε) την απαλλαγή από αναδρομικές ασφαλιστικές εισφορές, φόρους και τέλη (άρθρο 24 παρ.8).

12. Ειδικότερα, με την παρ.1 του άρθρου 18 ορίζεται ρητά ότι το ενιαίο ειδικό πρόστιμο που πρέπει να καταβληθεί προκειμένου να υπαχθεί αυθαίρετη κατασκευή ή χρήση στις διατάξεις του νόμου, υπολογίζεται με βάση το εμβαδόν της αυθαίρετης κατασκευής ή το εμβαδόν της επιφάνειας στην οποία γίνεται αυθαίρετη χρήση, επί την τιμή ζώνης, που ίσχυε στην περιοχή του ακινήτου, ανεξαρτήτως της χρήσης αυτού, σύμφωνα με τις τιμές ζώνης

που έχουν καθοριστεί με κανονιστικές πράξεις της διοίκησης κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 41 παρ.2 του ν.1249/1982 και ίσχυαν στις 28.7.2011, επί συντελεστή 15% και επί συντελεστή που ορίζεται στο Παράρτημα Α' του νόμου, ανάλογα με την κατηγορία και το είδος του αυθαιρέτου. Ο ανωτέρω αδιάσπικτος και σαφής προσδιορισμός στην παράγραφο 1 του άρθρου 18, των τιμών ζώνης που ίσχυαν στις 28.7.2011, αποκλείει, συνεπώς, την εφαρμογή των νέων τιμών ζώνης που καθορίστηκαν με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών.

Η επιλογή από το νομοθέτη, τόσο του ν.4014/2011 όσο και του ν.4178/2013, της τιμής ζώνης που κατά το αντικειμενικό σύστημα ίσχυε ορισμένη ημερομηνία (και όχι, επί παραδείγματι, της τιμής ζώνης που ισχύει κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης ή της τιμής ζώνης που ίσχυε κατά τον χρόνο ανεγέρσεως της αυθαίρετης κατασκευής ή ενάρξεως της αυθαίρετης χρήσης) προφανώς αποσκοπεί, εν όψει του ηλεκτρονικού τρόπου διεκπεραίωσης της σχετικής διαδικασίας, στην απλοποίηση της διαδικασίας και αποσυνδέσεώς της από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης εντός της προβλεπόμενης από το νόμο προθεσμίας, η οποία, ως προθεσμία ενεργείας, επιφέρει δυσμενείς έννομες συνέπειες για τον διοικούμενο, μόνο στην περίπτωση που δεν τηρηθεί. Η επιλογή δε της 28ης Ιουλίου 2011 ως ημερομηνίας αναφοράς και από τον νομοθέτη του ν.4178/2013, οφείλεται, κατά τα προεκτεθέντα, στην ανάγκη διασώσεως των αποτελεσμάτων της αντίστοιχης διαδικασίας του ν.4014/2011, η οποία ήδη κατά την ψήφιση του ν.4178/2013 βρισκόταν εν εξελίξει. Άλλωστε, οι τιμές ζώνης των ακίνητων δεν είχαν αναπροσαρμοστεί κατά το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ των δυο νομοθετημάτων.

13. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 22 του ν. 4178/2013, προσδιορίστηκε η τιμή ζώνης που λαμβάνεται ως βάση προκειμένου να υπολογιστεί το ενιαίο ειδικό πρόστιμο (ή η αξία των παραβάσεων) για ακίνητα που βρίσκονται σε περιοχές που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης σύμφωνα με το σύστημα αντικειμενικών αξιών του ν.1249/1982 και ορίστηκε ότι ως τιμή ζώνης λαμβάνεται: α) προκειμένου για ακίνητα στην ηπειρωτική Ελλάδα και στα νησιά Κρήτη και Εύβοια, «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην τοπική ή δημοτική κοινότητα που βρίσκεται το ακίνητο και σε περίπτωση που δεν έχει καθοριστεί αυτή, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο», για όσα δε ακίνητα βρίσκονται σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ορίων οικισμού, « η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στη περιφερειακή ενότητα, εφόσον στην οικεία δημοτική ενότητα του ακινήτου η μέγιστη τιμή ζώνης δεν υπερβαίνει» τα 2.200 ευρώ σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας και αν η τιμή αυτή υπερβαίνει το 10% της έκτασης « η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην έκταση του οικείου δήμου» και β) προκειμένου για ακίνητα στην υπόλοιπη Χώρα, «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στον οικείο Δήμο και εάν δεν έχει καθοριστεί σε αυτόν, η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα όπου βρίσκεται το ακίνητο», για όσα δε ακίνητα αυτής της κατηγορίας βρίσκονται σε περιοχές εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμού «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στην περιφερειακή ενότητα, εφόσον στην οικεία δημοτική κοινότητα του ακινήτου η μέγιστη τιμή ζώνης δεν υπερβαίνει» τα 2.000 ευρώ

σε ποσοστό μεγαλύτερο του 10% της έκτασης της οικείας δημοτικής κοινότητας. Σε όσες δε περιφερειακές ενότητες δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης, με την παρ.3 του άρθρου 22 ορίστηκε ότι λαμβάνεται υπόψη «η ελάχιστη τιμή ζώνης που ισχύει στο νομό, στον οποίο βρίσκεται η οικεία περιφερειακή ενότητα.».

Η χρήση ενεστώτα και παρακειμένου χρόνου στις διατάξεις του άρθρου αυτού («που ισχύει», «δεν υπερβαίνει», «δεν έχει καθοριστεί») μπορεί, εκ πρώτης όψεως, να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι στις περιοχές που κατά την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του ν.4178/2013 (8.8.2013) δεν είχαν καθοριστεί τιμές ζώνης για την περιοχή του ακινήτου, λαμβάνεται κατά πλάσμα δικαίου ως τιμή ζώνης προκειμένου να υπολογιστεί το ενιαίο ειδικό πρόστιμο, η ελάχιστη τιμή ζώνης των περιοχών που κατά σειρά εγγύτητας ορίζει η διάταξη, η οποία ισχύει κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης υπαγωγής της αυθαίρετης κατασκευής ή της αυθαίρετης αλλαγής χρήσης στις διατάξεις του ν.4178/2013 (άρθρο 11). Υπό μια τέτοια στενή γραμματική ερμηνεία, οι νέες τιμές ζώνης που καθορίστηκαν με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον υπολογισμό του ενιαίου ειδικού τέλους, για αιτήσεις υπαγωγής στις ρυθμίσεις του ν.4178/2013, αυθαιρέτων κατασκευών ή χρήσεων σε περιοχές που δεν έχουν καθοριστεί τιμές ζώνης, που υποβλήθηκαν ή υποβάλλονται μετά την 21.5.2015.

15. Ωστόσο η στενή γραμματική ερμηνεία πρέπει να αποκλειστεί με την συστηματική ερμηνεία των διατάξεων, το σκοπό που επιδιώκουν και τα μη δικαιολογημένα αποτελέσματα στα οποία οδηγεί η ερμηνεία αυτή. Πράγματι:

α) Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 18, αποτελεί την κυρία διάταξη προσδιορισμού της τιμής ζώνης που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό του προστίμου, ορίζοντας ως τέτοια τιμή, την ισχύουσα κατά την 28.7.2011. Συνεπώς, όπου αλλού στις διατάξεις του νόμου απαντάται η «τιμή ζώνης» ως συντελεστής υπολογισμού του ενιαίου ειδικού προστίμου, ως τέτοια νοείται η τιμή ζώνης που η παράγραφος 1 του άρθρου 18 έχει ορίσει, ανεξαρτήτως του ρηματικού χρόνου που ο νομοθέτης χρησιμοποιεί.

β) Ενόψει των σκοπών που επιδιώκονται με τον καθορισμό τιμής ζώνης ορισμένης ημερομηνίας (βλ. ανωτ. παρ.12), δεν δικαιολογείται διαφοροποίηση της προβλεπόμενης από το άρθρο 22 τιμής ζώνης από την προβλεπόμενη στην παράγραφο 1 του άρθρου 18 τιμή, δεδομένου ότι ο σκοπός που πρέπει να εξυπηρετήσει η διάταξη δεν προκύπτει ότι είναι αντίθετος με το σκοπό, στο πεδίο αυτό, της παραγράφου 1 του άρθρου 18. Σκοπός των διατάξεων του άρθρου 22 είναι να προσδιοριστεί σε περιοχές που δεν είχαν καθοριστεί τιμές ζώνης στις 28.7.2011, ποιας περιοχής η τιμή ζώνης θα λαμβάνεται υπόψη, και δη η ελάχιστη, και όχι ποιας ημερομηνίας η τιμή ζώνης θα ληφθεί υπόψη, ζήτημα που παγίως ρύθμισε στην παράγραφο 1 του άρθρου 18.

γ) Είναι αντίθετο στη φύση των πραγμάτων να υποθέσει κανείς, ότι σε περιοχή που δεν έχει καθοριστεί τιμή ζώνης για την αυθαίρετη κατασκευή που βρίσκεται σ' αυτήν και υποβάλλεται αίτηση μετά την 21.5.2015, λαμβάνεται, επί παραδείγματι, ως βάση η ελάχιστη τιμή ζώνης της

δημοτικής κοινότητας που καθορίσθηκαν με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 υ.α, δηλαδή, ενδεχομένως, οι μειωμένες τιμές που με τις διατάξεις της καθορίσθηκαν, ενώ για αυθαίρετη κατασκευή που βρίσκεται στην ίδια δημοτική κοινότητα αλλά σε περιοχή με καθορισμένη τιμή ζώνης την 28.7.2011, επί αιτήσεως που υποβλήθηκε ή θα υποβληθεί επίσης μετά την 21.5.2015, θα ληφθεί υπόψη η τιμή ζώνης που ίσχυε την 28.7. 2011.

16. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος, υπό στοιχείο α', υποερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδοτεί ομόφωνα ότι οι τιμές ζώνες που λαμβάνονται υπόψη για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 18 και 22 του ν. 4178/2013 είναι εκείνες που ίσχυαν κατά την 28η.7.2011 και, συνεπώς, ο τρόπος υπολογισμού του ενιαίου ειδικού προστίμου δεν επηρεάζεται από το διατακτικό της υπ' αριθμ.4446/2015 απόφασης του ΣΤΕ, ούτε από τις νέες τιμές ζώνης που καθορίσθηκαν με την υπ' αριθμ. ΠΟΛ.1009/18.1.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών. Η απάντηση στο, υπό στοιχείο β', υποερώτημα παρέλκει, ενόψει της απαντήσεως που προσήκει στο α' υποερώτημα.

Θεωρήθηκε

Αθήνα, ...28. Μαρτίου 2016

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Βασιλική Δούσκα

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ

Αναστάσιος Μπάνος

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.