



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

**Αριθμός γνωμοδοτήσεως 111 /2016**

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
(Τμήμα Β')**

**Συνεδρίαση της 25 - 4 - 2016**

**Σύνθεση :**

**Πρόεδρος :** Αλέξανδρος Καραγιάννης, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

**Μέλη :** Νικόλαος Μουδάτσος, Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης, Αλέξανδρος Ροϊλός, Χριστίνα Διβάνη, Διονύσιος Χειμώνας, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγητής :** Χρήστος Κοραντζάνης, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο).

**Αριθμός Ερωτήματος :** Το υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΤΥΔ 1022607 ΕΞ 2014 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας /Δ/νση Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης)

**Ερώτημα:** *Εάν, κατά την έννοια του άρθρου 4 παρ. 4 της υπ' αριθμ. 1129485/479/Γ0013/ΠΟΛ1310/3-12-1996 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών (Β' 1152), αποτελεί δημόσιο έγγραφο προς απόδειξη της παλαιότητας των κτισμάτων για την εφαρμογή του αντικειμενικού προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας τους, η απόφαση του Προϊστάμενου Πολεοδομικής Υπηρεσίας, με την οποία διαπιστώνεται ότι αυτά είναι νομίμως υφιστάμενα, ως προϋπάρχοντα του Γ.Ο.Κ. 1955 και είναι σύμφωνα με τις ισχύουσες τότε πολεοδομικές διατάξεις.*

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



### Ιστορικό

1. Από το έγγραφο της ερωτώσης υπηρεσίας προκύπτει ότι, αφορμή για τον ανωτέρω προβληματισμό αποτέλεσε:

α) Η με αρ. 3 απόφαση με αρ. πρωτ. 744/9-6-2006 του Τμήματος Πολεοδομίας και Πολεοδομικών εφαρμογών του Δήμου Ξάνθης, η οποία διαπιστώνει ότι : « τα κτίσματα του κ. Ρ...Ρ... που βρίσκεται στη π. πόλη της Ξάνθης και στην οδό Ο...14, όπως αυτά αποτυπώνονται στο συνημμένο τοπογραφικό διάγραμμα και τα λοιπά σχέδια της συνημμένης μελέτης θεωρούνται νομίμως υφιστάμενο καθόσον προϋπάρχουν του Β.Δ/τος 9-8-55 και είναι σύμφωνα με τις ισχύουσες τότε πολεοδομικές διατάξεις (Γ.Ο.Κ. 55)» και υποβλήθηκε στην ερωτώσα Υπηρεσία με την από 19-11-2013 αίτηση του Συμβολαιογράφου Ξάνθης Χ.Ξ, ως αποδεικτικό της παλαιότητας έγγραφο.

β) Το με αρ. 2823/04 & 647/16-9-2005 γνωμοδοτικό έγγραφο του Ειδικού Γραφείου Νομικού Συμβούλου Φορολογίας, με το οποίο είχε γίνει δεκτό ότι «η παλαιότητα κτιρίων αποδεικνύεται με οποιοδήποτε δημόσιο έγγραφο που έχει συνταχθεί με τους νόμιμους τύπους και ο συντάξας αυτό έχει αρμοδιότητα προς τούτο» και στη συνέχεια κοινοποιήθηκε προς εφαρμογή με την ΠΟΛ 1046/25-2-2008.

2. Όπως προκύπτει από την επισκόπηση της ανωτέρω απόφασης του Τμήματος Πολεοδομίας και Πολεοδομικών εφαρμογών του Δήμου Ξάνθης, αυτή εκδόθηκε με βάση το άρθρο 23 του ν. 1577/1985 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός κ.λ.π.», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το ν. 2831/2000 και την Εγκύκλιο 55/2000 του ΥΠΕΧΩΔΕ, με την οποία δόθηκαν οδηγίες για την εφαρμογή του ν.2831/2000 και ειδικότερα του άρθρου 20 αυτού.

3. Η ερωτώσα υπηρεσία θέτει ως στοιχείο προβληματισμού ότι η ανωτέρω απόφαση του Τμήματος Πολεοδομίας, καθώς και αντίστοιχες αποφάσεις Πολεοδομικών Υπηρεσιών, εκδίδονται χωρίς να βασίζονται σε σχετικά αποδεικτικά στοιχεία της παλαιότητας, που προϋπάρχουν στο αρχείο των Υπηρεσιών αυτών, αλλά σε στοιχεία και έγγραφα άλλων Υπηρεσιών ή ιδιωτικά έγγραφα.



## Νομοθετικό πλαίσιο

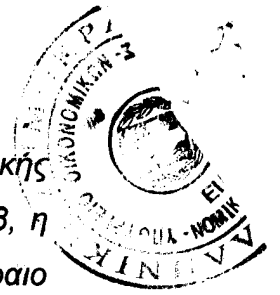
4. Η διάταξη του άρθρου το άρθρου 169 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ) ορίζει ότι: «1. Δημόσια είναι τα έγγραφα τα οποία έχουν συνταχθεί από δημόσιο όργανο. 2. Ιδιωτικά είναι όλα τα έγγραφα τα οποία δεν είναι δημόσια....3. Θεωρούνται επίσης έγγραφα, κατά τις διακρίσεις των προηγούμενων παραγράφων: α) τα βιβλία των οποίων την τήρηση επιβάλλουν οι κείμενες διατάξεις και β) οι φωτογραφικές ή κινηματογραφικές αναπαραστάσεις και κάθε άλλη απεικόνιση, καθώς και οι φωνοληψίες».

5. Εξάλλου, σε σχέση με τα δημόσια έγγραφα, ο ΚΠολΔ ορίζει τα εξής:  
«Άρθρο 438 – Βεβαιώσεις του συντάκτη δημοσίων εγγράφων. Έγγραφα που έχουν συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους από δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία αποτελούν πλήρη απόδειξη για όλους ως προς όσα βεβαιώνονται στο έγγραφο ότι έγιναν από το πρόσωπο που συνέταξε το έγγραφο ή ότι έγιναν ενώπιόν του, αν το πρόσωπο αυτό είναι καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιο να κάνει αυτή τη βεβαίωση. Ανταπόδειξη επιτρέπεται μόνο με προσβολή του εγγραφου ως πλαστού».

«Άρθρο 440 – Γεγονότα που όφειλε να βεβαιώσει ο συντάκτης δημοσίων εγγράφων. Τα έγγραφα που αναφέρονται στα άρθρα 438 και 439 αποτελούν πλήρη απόδειξη για όλους ως προς όσα βεβαιώνονται σ' αυτά, την αλήθεια των οποίων όφειλε να διαπιστώσει εκείνος που έχει συντάξει το έγγραφο επιτρέπεται όμως ανταπόδειξη».

6. Περαιτέρω, το άρθρο 4 περ. 4 της υπ' αριθ. 1129485/479/Γ0013/ΠΟΛ.1310/3.12.1996 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών (Β' 1152), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των άρθρων 41 και 41 Α του ν. 1249/1982 (Α' 43), ορίζει ότι:

«4. Συντελεστής παλαιότητας. Για τον προσδιορισμό της φορολογητέας αξίας ενός κτίσματος εφαρμόζεται συντελεστής, ανάλογα με την παλαιότητά του. Για να εφαρμοστεί ο συντελεστής παλαιότητας πρέπει το κτίριο να είναι πλήρως αποπερατωμένο. Περίπτωση εφαρμογής ταυτόχρονα των συντελεστών αποπεράτωσης και παλαιότητας αποκλείεται, εκτός της περίπτωση της προηγούμενης παραγράφου, κατά την οποία έχουμε κτίσμα ημιτελές αλλά ηλεκτροδοτημένο και άρα θεωρούμενο στο στάδιο αποπεράτωσης των δαπέδων. Η παλαιότητα αρχίζει να υπολογίζεται μετά τη



συμπλήρωση δύο (2) ετών από την ημερομηνία έκδοσης της οικοδομικής άδειας ή την τελευταία αναθεώρησή της (π.χ. αν εκδόθηκε στις 30.9.1978, η παλαιότητα αρχίζει να υπολογίζεται από 30.9.1980) και εκφράζεται σε ακέραιο αριθμό ετών, με την παραδοχή ότι χρονικό διάστημα μικρότερο του εξαμήνου να λαμβάνεται υπόψη, ενώ μεγαλύτερο λογίζεται ως έτος. Αν δεν υπάρχει οικοδομική άδεια, η παλαιότητα υπολογίζεται από τη χρονολογία κατασκευής, που αποδεικνύεται με οποιοδήποτε δημόσιο έγγραφο (π.χ. προγενέστερος τίτλος κτήσης, νομιμοποίηση αυθαιρέτου, έναρξη ηλεκτροδότησης, μισθωτήριο συμβόλαιο).

Άδεια αλλαγής μόνο της χρήσης του κτιρίου ή άδειες μη ουσιώδους ανακαίνισης δεν λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό της παλαιότητας. Αντίθετα, άδεια ριζικής ανακαίνισης, ιδιαίτερα στα διατηρητέα κτίρια, λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της παλαιότητας, με αφετηρία δύο (2) χρόνια μετά την ημερομηνία της άδειας ανακαίνισης. Σε περίπτωση επέκτασης υπάρχοντος κτίσματος, η παλαιότητα υπολογίζεται χωριστά για κάθε τμήμα ανάλογα με τον χρόνο κατασκευής του, που αποδεικνύεται κατά τα ανωτέρω».

7. Στο άρθρο 23 παρ. 1 του προϊσχύοντος Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ν. 1577/1985), όπως είχε αντικατασταθεί με την παράγραφο 1 του άρθρου 20 του ν.2831/2000, ορίζονταν τα εξής :

«1. Κτίριο ή τμήμα αυτού θεωρείται νομίμως υφιστάμενο: "α. Αν έχει ανεγερθεί με νόμιμη άδεια και σύμφωνα με τους όρους αυτής ή έχει εξαιρεθεί από την κατεδάφιση σύμφωνα με τις διατάξεις του α.ν.410/1968 ή αν έχει χορηγηθεί γι' αυτό νόμιμη άδεια ή νόμιμη αναθεώρηση άδειας κατά τις διατάξεις είτε της παρ. 5 του άρθρου 16 του ν. 1337/1983, είτε της παρ. 3 του άρθρου 22 ή αν έχει εξαιρεθεί από την κατεδάφιση με τις διατάξεις του ν. 1337/1983, όπως εκάστοτε ισχύει ή αν έχει ανεγερθεί πριν από την ισχύ του βασιλικού διατάγματος της 9.8.1955. Στις δύο τελευταίες περιπτώσεις θεωρείται νομίμως υφιστάμενο μόνο το τμήμα του κτιρίου που δεν αντίκειται είτε στις ισχύουσες διατάξεις είτε σε εκείνες που ίσχυαν κατά το χρόνο κατασκευής του, αν αυτές είναι ευνοϊκότερες»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Με την εγκύκλιο του ΥΠΕΧΩΔΕ με αρ. 55/11-8-2000, δίνονται οδηγίες για την εφαρμογή του ν.2831/2000 «Τροποποίηση των διατάξεων του Ν.1577/85 Γ.Ο.Κ. κ.λ.π.» και καθόσον αφορά στο άρθρο 20 του ίδιου νόμου προβλέφθηκαν τα εξής:

## Ερμηνεία των διατάξεων

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, συνάγονται τα ακόλουθα:

8. Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 23 παρ. 1, περ. α' του ν. 1577/1985, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 παρ. 1 του ν.2831/2000 θεωρείται νομίμως υφιστάμενο κτίριο ή τμήμα κτιρίου, εφόσον αυτό είχε ανεγερθεί πριν από την ισχύ του β.δ/τος της 9.8.1955 και μόνο το τμήμα αυτού που δεν αντίκειται είτε στις ισχύουσες διατάξεις, είτε σε εκείνες που ίσχυαν κατά τον χρόνο κατασκευής του. Για το τμήμα που αντίκειται στις διατάξεις, δηλαδή το τμήμα εκτός νομίμου περιγράμματος, δεν επιτρέπεται η προσθήκη καθ' ύψος, η ενίσχυση ή η αλλαγή χρήσης (Α23 παρ.2-5 ν. 1577/1985).

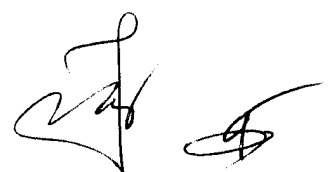
9. Η πιστοποίηση του νομίμου περιγράμματος, μετά την τροποποίηση του ΓΟΚ 1985 με τον ν.2831/2000, για τα κτίρια που προϋφίστανται του ΓΟΚ 1955, εάν και εφόσον απαιτείται κατά νόμο, ανάγεται στη σφαίρα της αρμοδιότητας της Πολεοδομικής Αρχής και, σύμφωνα με διευκρινιστική εγκύκλιο<sup>2</sup> του ΥΠΕΧΩΔΕ (55/2000), γίνεται με διαπιστωτική απόφαση Προϊσταμένου της, στην οποία έχει κατατεθεί φάκελος με τα απαραίτητα στοιχεία και η οποία (απόφαση) αντικαθιστά την πράξη έγκρισης γενόμενων εργασιών ή άδεια νομιμοποίησης που προβλεπόταν προηγουμένως (και Εγκύκλιοι 113/1986, 128/1986 & 40446/19-9-1990).

---

### «ΑΡΘΡΟ 20 (Τροποποίηση του άρθρου 23)

Παρ. 1- Στα νομίμως υφιστάμενα κτίρια, στα οποία εφαρμόζεται το "νόμιμο περίγραμμα", κατά την προσθήκη περιλαμβάνονται και αυτά που έχουν εξαιρεθεί με τις διατάξεις του Ν. 1337/83 και αυτά που έχουν ανεγερθεί πριν από το Γ.Ο.Κ./55 (χωρίς να απαιτείται σχετική οικοδομική άδεια), μόνο όμως για το τμήμα τους, που δεν αντίκειται στις κατά το χρόνο κατασκευής τους ή τις σημερινές διατάξεις. Σε κάθε άλλη περίπτωση, όπως π.χ. στη χορήγηση βεβαιώσεων για άδεια λειτουργίας απαιτείται, ως δικαιολογητικό, απόφαση προϊσταμένου, η οποία θα συνοδεύεται από τοπογραφικό και διάγραμμα κάλυψης με σχηματική τομή. Με τη διοικητική αυτή πράξη, που αντικαθιστά την πράξη έγκρισης οικοδομικών εργασιών πιστοποιείται το νόμιμο περίγραμμα.»

<sup>2</sup> Οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι που εκδίδονται από προϊστάμενες διοικητικές αρχές, οι οποίες ασκούν είτε τον ιεραρχικό έλεγχο είτε τη διοικητική εποπτεία, απευθύνονται στις υφιστάμενες αρχές ή σε εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και παρέχουν οδηγίες σχετικά με την ορθή εφαρμογή νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων εμπίπτουν στην έννοια των «εντολών» που παρέχονται προς τα υποκείμενα διοικητικά όργανα, τα οποία υποχρεούνται στην εφαρμογή τους νομολογία (ΝΣΚ 145/2012, σελ. 12, με περαιτέρω παραπομπές, Α. Γέροντας: Οι Εγκύκλιοι 1993 Αθήνα Κομοτηνή σελ. 65-67).



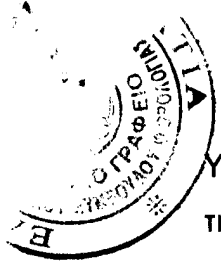


10. Περαιτέρω, όπως διαλαμβάνεται και στο προαναφερθέν με αρ. πρωτ. 2823/04 & 647/16-9-2005 γνωμοδοτικό έγγραφο, κατ' ορθή ερμηνεία της παρ. 4 του άρθρου 4 της με αρ. 1129485/479/Γ0013/ΠΟΛ 1310/3-12-1996 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών, αν δεν υπάρχει οικοδομική άδεια, η παλαιότητα κτιρίων αποδεικνύεται με οποιοδήποτε δημόσιο έγγραφο που έχει συνταχθεί με τους νόμιμους τύπους και ο συντάξας αυτό έχει αρμοδιότητα προς τούτο.

11. Η απόδειξη της παλαιότητας μπορεί να συνάγεται και με έμμεσο τρόπο, ήτοι να προκύπτει από γεγονός το οποίο αντικειμενικά εκτιμώμενο οδηγεί στην εύλογη τεκμηρίωση την ύπαρξης του κτιρίου κατά τον χρόνο τέλεσης ενός άλλου γεγονότος βέβαιης χρονολογίας (π.χ. κατάρτιση μισθωτηρίου συμβολαίου του κτιρίου, γεγονός το οποίο εύλογα οδηγεί στην απόδειξη της ύπαρξης του κατά τον χρόνο κατάρτισής του), κατά μείζονα δε λόγο μπορεί να παρέχεται με άμεση διαπίστωση του γεγονότος αυτού σε δημόσιο έγγραφο από αρμόδια για την διαπίστωση αυτή αρχή (όπως η εν προκειμένω διαπίστωση με την απόφαση της Πολεοδομικής Αρχής ότι το κτίσμα είναι προϋπάρχον του Β.Δ/τος 9-8-1955).

12. Η με αρ. 3 (αρ. πρωτ. 744/9-6-2006) απόφαση του Προϊστάμενου του Τμήματος Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών του Δήμου Ξάνθης, εκδιδόμενη στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του για την πιστοποίηση νομίμου περιγράμματος κτιρίου, για τη σύνταξη του οποίου απαιτείται η διαπίστωση του γεγονότος αν τα κτίσματα που μνημονεύονται σ' αυτό προϋπάρχουν του β.δ/τος 9-8-1955, αποτελεί δημόσιο έγγραφο και δη διοικητική πράξη, παράγουσα τεκμήριο νομιμότητας και το κύρος της δεν μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως ή να αμφισβητηθεί από άλλη αρχή ή υπηρεσία, ούτε από την άποψη της συνδρομής των προϋποθέσεων για την έκδοσή της ούτε από την άποψη των ληπτέων και ληφθέντων υπόψη στοιχείων για τις διαπιστώσεις της (ΣτΕ 2287/1988, 1955/1980). Επομένως, καμία έννομη επιρροή δεν ασκεί το γεγονός ότι η εν λόγω απόφαση, όπως άλλωστε και οι ταυτοσήμου περιεχομένου αποφάσεις<sup>3</sup> Πολεοδομικών

<sup>3</sup> Σημειώνεται ότι, όπως διαπιστώθηκε, οι κατ' ιδίαν αρμόδιες Δ/σεις Πολεοδομίας με τις, κατά τα ανωτέρω εκδιδόμενες αποφάσεις υιοθετούν διατύπωση η οποία κατά περίπτωση παραλλάσει (πχ. «Το περίγραμμα του κτιρίου είναι νόμιμο ...» ή, «το κτίριο είναι νομίμως υφιστάμενο...» κ.λ.π. ).



Υπηρεσιών, εκδίδονται χωρίς να βασίζονται σε σχετικά αποδεικτικά στοιχεία της παλαιότητας, που προϋπάρχουν στο αρχείο των Υπηρεσιών, αλλά σε στοιχεία και έγγραφα άλλων Υπηρεσιών ή ιδιωτικά έγγραφα και μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως αποδεικτικό στοιχείο της παλαιότητας του κτιρίου κατ' άρθρο 4 περ. 4 της υπ' αριθ. 1129485/479/ Γ0013/ΠΟΛ.1310/3.12.1996.

### **Απάντηση**

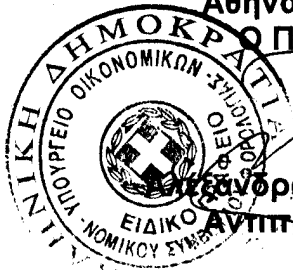
Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, στο τεθέν ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') γνωμοδοτεί, ομοφώνως, ως εξής:

**13.** Αποφάσεις των Προϊσταμένων Πολεοδομικών Υπηρεσιών που εκδίδονται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και με τις οποίες διαπιστώνεται ότι συγκεκριμένα κτίσματα είναι νομίμως υφιστάμενα, ως προϋπάρχοντα του Γ.Ο.Κ. 1955 (β.δ. της 9-8-1955), αποτελούν δημόσια έγγραφα κατά την έννοια του άρθρου 4 περ. 4 της υπ' αριθ. 1129485/479/ Γ0013/ΠΟΛ.1310/3.12.1996 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών και, συνεπώς, μπορούν να χρησιμοποιηθούν προς απόδειξη της παλαιότητας των κτισμάτων αυτών για την εφαρμογή του αντικειμενικού προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας τους.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 26-4-2016**

**Ο Πρόεδρος**



**Ανδρέας Καραγιάννης**  
**Αντιπρόεδρος ΝΣΚ**



**Πασισηγητής**

**Κρήτος Κοραντζάνης**  
**Πάρεδρος ΝΣΚ**