



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

**ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ 52 /2017
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΠΛΗΡΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ**

Συνεδρίαση της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2017

Σύνθεση :

Πρόεδρος: Μιχαήλ Απέσσος, Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη: Αλέξανδρος Καραγιάννης, Ανδρέας Χαρλαύτης, Βασιλική Δούσκα, Ιωάννης - Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντώνιος Κλαδιάς και Νικόλαος Μουδάτσος, Αντιπρόεδροι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Ηλίας Δροσογιάννης, Ιωάννης Διονυσόπουλος, Στέφανος Δέτσης, Ασημίνα Ροδοκάλη, Θεόδωρος Ψυχογιός, Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης, Ευγενία Βελώνη, Νίκη Μαριόλη, Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Αικατερίνη Γρηγορίου, Στυλιανή Χαριτάκη, Δημήτριος Χανής, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Αφροδίτη Κουτούκη, Γεώργιος Ανδρέου, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Ελένη Σβολοπούλου, Δημήτριος Μακαρονίδης, Αλέξανδρος Ροϊλός, Αδαμαντία Καπετανάκη, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Αθηνά Αλεφάντη, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη, Παναγιώτης Παππάς, Σταύρος Σπυρόπουλος, Βασίλειος Καραγεώργος, Πέτρος Κωνσταντινόπουλος, Ευσταθία Τσαούση, Χρήστος Μητκίδης, Διονύσιος Χειμώνας και Παναγιώτα-Ελευθερία Δασκαλέα- Ασημακοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Νομική Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος: Το υπ' αριθμ. πρωτ. οικ. 2/56932/0025/10-9-2015 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών / Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής / Γενικό Λογιστήριο του Κράτους / Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου

και Δημόσιου Λογιστικού / Διεύθυνση Κίνησης Κεφαλαίων, Εγγυήσεων και Δανείων /Τμήμα Δ'.

Ερώτημα: Ερωτάται: **1.** Αν ισχύει η εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου σε δάνεια, που χορηγήθηκαν από πιστωτικά ιδρύματα στο πλαίσιο της υπ' αριθ. 2/73821/0025/14-12-2007 απόφασης του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, μετά από την παροχή ηλεκτρονικά της τελικής έγκρισης δανειοδότησης με την εγγύηση του Δημοσίου συγκεκριμένων δανειοδοτούμενων, εκ των περιλαμβανομένων στις συγκεντρωτικές καταστάσεις, που διαβίβαζαν ηλεκτρονικά τα πιστωτικά ιδρύματα στην 25^η Διεύθυνση του Γ.Λ.Κ.

2. Επί αρνητικής απάντησης στο ως άνω ερώτημα, αν συνιστά υπαιτιότητα του δανειστή η συνομολόγηση δανειακής σύμβασης υπό την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου, για την έγκριση της οποίας δεν τηρήθηκε ο τύπος, που προβλέπεται τόσο από τις διατάξεις του άρθρου 16 του ν. 2690/1999, όσο και από το άρθρο 849 Α.Κ.

3. Αν συνιστά λόγο θεραπείας της έλλειψης εγγράφου τύπου το γεγονός, ότι η Διοίκηση έχει εγκρίνει την υπαγωγή των εγγυημένων, δυνάμει της υπ' αριθμ. 2/73821/0025/14-12-2007 υπουργικής απόφασης, οφειλών, στις ρυθμίσεις επόμενων αυτής υπουργικών αποφάσεων και έχει ήδη προβεί στην ικανοποίηση υποβληθέντων αιτημάτων κατάπτωσης της εγγύησης του Δημοσίου σε δάνεια για τα οποία η τελική έγκριση χορήγησής τους παρασχέθηκε ηλεκτρονικά, χωρίς να εγείρει σχετικές ενστάσεις.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος αρχικά εκδόθηκε η υπ' αριθ. 90/2016 γνωμοδότηση του Α' Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και ακολούθως η υπ' αριθ. 221/2016 γνωμοδότηση της Β' Ολομέλειας Διακοπών, η οποία αποφάσισε, λόγω μείζονος σπουδαιότητας, ως εκ του σοβαρού αντικειμένου της υπόθεσης, του γενικότερου ενδιαφέροντος των πραγματευομένων νομικών ζητημάτων και των δύο ισχυρών αντιθέτων απόψεων επί του β' και γ' σκέλους του ερωτήματος, την παραπομπή αυτών στην Πλήρη Ολομέλεια του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κατ' εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 του ν. 3086/2002 (Α' 324). Κατόπιν τούτων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Πλήρης Ολομέλεια) γνωμοδοτεί επί του ερωτήματος ως εξής:

Ιστορικό.

Από το έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής:

1. Με την υπ' αριθ. 2/73821/0025/14-12-2007 απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών παρασχέθηκε, υπό τους τασσόμενους στην απόφαση όρους και προϋποθέσεις, η εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου στα δάνεια, που θα χορηγούνταν άπαξ σε αιγοπροβατοτρόφους, βοοτρόφους, χοιροτρόφους και πτηνοτρόφους, φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή ομάδες φυσικών ή νομικών προσώπων, σε ποσοστό 80% και για ποσά δανείων μέχρι ένα (1) εκατομμύριο ευρώ ανά δικαιούχο. Ειδικότερα, με την περίπτωση 3 της υπουργικής αυτής απόφασης προβλέφθηκε η υποχρέωση των πιστωτικών ιδρυμάτων, σε κεντρικό επίπεδο, να αποστέλλουν, πριν από την εκταμίευση των δανείων, προς την 25η Διεύθυνση - Τμήμα Δ' του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους,- σε ηλεκτρονική μορφή στη διεύθυνση ...@mof-glκ.gr, συγκεντρωτικές καταστάσεις με τα στοιχεία των δανειοληπτών και τα ποσά των δανείων, σε δεκαήμερη βάση, προκειμένου να τους παρασχεθεί από την εν λόγω Υπηρεσία η τελική έγκριση αυτών. Για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, η έγκριση παρείχετο ηλεκτρονικά με την αποστολή μηνύματος από την ίδια κατά τα άνω ηλεκτρονική διεύθυνση, και στη συνέχεια εγγράφως κατά τον τύπο που προβλέπουν οι διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Στο έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας αναφέρεται περαιτέρω, ότι οι κατά τα άνω ηλεκτρονικές πράξεις της Διοίκησης δεν τηρούνται ως αρχείο στην Υπηρεσία. Επίσης αναφέρεται, ότι από τα τηρούμενα στοιχεία προκύπτει ότι, κατ' εφαρμογή της εν λόγω υπουργικής απόφασης, παρασχέθηκε η εγγύηση του Δημοσίου σε 32.692, περίπου, κτηνο-πτηνοτρόφους για ληφθέντα δάνεια, συνολικού ύψους 273,26 εκατομμυρίων ευρώ.

2. Μεταξύ των συγκεντρωτικών καταστάσεων που υποβλήθηκαν ηλεκτρονικά για την παροχή τελικής έγκρισης, είναι και συγκεντρωτική κατάσταση που διαβιβάστηκε από την téως Αγροτική Τράπεζα, με το από 25-1-2008 ηλεκτρονικό μήνυμα (e-mail), στην κατά τα άνω διεύθυνση, στην οποία (συγκεντρωτική κατάσταση) συμπεριλαμβανόταν και η ατομική επιχείρηση «Χ.Μ».

3. Κατόπιν υποβολής αιτήματος εκ μέρους της Τράπεζας «Π», ειδικής διαδόχου της Αγροτικής Τράπεζας, για κατάπτωση της χορηγηθείσας υπέρ του

προαναφερομένου δανειολήπτη «Χ.Μ.» εγγύησης, καθώς και ομοίων αιτημάτων από άλλα πιστωτικά ιδρύματα, η ερωτώσα Υπηρεσία, ενόψει των διατάξεων των άρθρων 16 παρ. 1 του ν. 2690/1999 και 849 Α.Κ., προβληματίζεται επί των ζητημάτων που εκτέθηκαν ανωτέρω (στο «ερώτημα»), ζητώντας να ληφθεί υπόψη και το γεγονός ότι μεγάλος αριθμός δανείων, που χορηγήθηκαν στο πλαίσιο της υπ' αριθ. 2/73821/0025/2017 απόφασης, για τα οποία η τελική έγκριση της Διοίκησης δόθηκε σε ηλεκτρονική μορφή, εντάχθηκαν στις ρυθμίσεις μεταγενέστερων της ανωτέρω υπουργικών αποφάσεων (υπ' αριθ. 2/18416/0025/14-4-2008, 2/66209/0025/22-12-2008, 2/64950/0025/2-10-2009, 2/3203/0025/28-3-2011, 2/6252/0025/20-4-2012, 2/34164/0025/16-7-2013 και 2/38310/0025/14-5-2014), που αφορούσαν τη ρύθμιση εγγυημένων από το Ελληνικό Δημόσιο οφειλών, δυνάμει της υπ' αριθ. 2/73821/0025/2017 υπουργικής απόφασης και την αναστολή καταβολής των οφειλών των δανειοληπτών, με έγκριση της Διοίκησης που παρασχέθηκε στα πιστωτικά ιδρύματα εγγράφως, καθώς και το ότι η Διοίκηση έχει ήδη προβεί σε ικανοποίηση 75 αιτημάτων κατάπτωσης της εγγύησης, συνολικού ποσού 2.600.278,61 ευρώ (από 2540 όμοια, υποβληθέντα μέχρι την υποβολή του ερωτήματος, συνολικού ποσού 10.713.274,29 ευρώ), χωρίς να αμφισβητήσει την ύπαρξη εγγυητικής ευθύνης του.

Νομοθετικό πλαίσιο

4. Στα άρθρα 1, 11 και 12 του ν. 2322/1995 «Παροχή της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου για τη χορήγηση δανείων και πιστώσεων και άλλες διατάξεις» (Α' 143), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής :

Άρθρο 1

«1. Επιτρέπεται στον Υπουργό Οικονομικών να παρέχει με απόφασή του, που εκδίδεται μετά από σύμφωνη γνώμη τριμελούς Διυπουργικής Επιτροπής που συνιστάται με τις διατάξεις του άρθρου 5 του παρόντος νόμου, την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου σε ημεδαπές ή αλλοδαπές τράπεζες, ημεδαπούς ή αλλοδαπούς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς ή οίκους, ημεδαπούς ή αλλοδαπούς τεχνικούς οίκους, ημεδαπές ή αλλοδαπές εταιρίες χρηματοδοτικής μίσθωσης και εταιρίες γενικά, στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, στο Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο και Οργανισμούς Δημοσίου Δικαίου, καθώς και σε ξένες Κυβερνήσεις:

α. Για την κάλυψη δανείων, εγγυητικών επιστολών και πιστώσεων που χορηγούν προς: αα. ...

ββ. Ομάδες φυσικών προσώπων ή βιώσιμων ιδιωτικών επιχειρήσεων και επαγγελματιών, για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης περιοχών στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση, καθώς και για την προώθηση της ανάπτυξης ορισμένων κλάδων και δραστηριοτήτων.

γγ. Ιδιώτες, επαγγελματίες, επιχειρήσεις και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου που έχουν πληγεί από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα ή σοβαρές οικονομικές διαταραχές προς αποκατάσταση των ζημιών τους και τη συνέχιση της δραστηριότητάς τους...»

Άρθρο 11

«1....4. Αν από υπαιτιότητα του δανειστή ή πιστωτή δεν συνέτρεχαν ή εκ των υστέρων εξέλειπαν οι προϋποθέσεις χορήγησης της εγγύησης, το Δημόσιο ελευθερώνεται και τυχόν εντολές πληρωμής, λόγω κατάπτωσης της εγγύησης, ανακαλούνται και εκπίπτουν από τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες όπου έχουν βεβαιωθεί τα αντίστοιχα ποσά με μέριμνα της Δ/σης Κίνησης Κεφαλαίων, Εγγυήσεων, Δανείων και Αξιών (Γ.Α.Κ.-Δ25).....»

Άρθρο 12

«Οι αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών περί παροχής της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

5. Με την υπ' αριθ. 50824/Β.2362/21-11-2007 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών «Χορήγηση πιστωτικών διευκολύνσεων σε κτηνοπτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις» (Β' 2310), εκδοθείσα κατ' επίκληση των ν. 128/1975 και 1266/1982 και του άρθρου 22 του ν. 2362/1995, εγκρίθηκε επιδότηση επιτοκίου στα δάνεια που θα χορηγηθούν άπαξ στους αιγοπροβατοτρόφους κ.λπ., των οποίων η εκμετάλλευση βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια (άρθρο 1), και, επιπλέον, ορίστηκε ότι:

«Άρθρο 3. Τα ανωτέρω δάνεια θα είναι διάρκειας 5 ετών και θα εξοφλούνται σε ισόποσες ετήσιες χρεολυτικές δόσεις, με πρώτη δόση καταβλητέα την 31.12.2008 και τελευταία την 31.12.2012.

Άρθρο 4. Για τα ανωτέρω δάνεια παρέχεται η εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου για δανεισμό ύψους μέχρι 1.000.000€ ανά δικαιούχο, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2322/1995.

Άρθρο 5. Το ποσό δανειοδότησης θα καθορίζεται με βάση τις κάτωθι κατηγορίες ζώων: ... Ο αριθμός των ζώων θα καθορίζεται βάσει πρόσφατης βεβαίωσης της οικείας κτηνιατρικής υπηρεσίας, στη δικαιοδοσία ελέγχου της οποίας υπάγεται η κτηνοτροφική εκμετάλλευση, ...

Άρθρο 6. Προθεσμία υποβολής αιτήσεων των ενδιαφερομένων προς τα πιστωτικά ιδρύματα τίθεται έως 31.1.2008».

6. Ακολούθως, κατ' επίκληση των διατάξεων του ν. 2322/1995, εκδόθηκε η υπ' αριθ. **2/73821/0025/14-12-2007 απόφαση** του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών (Β' 2375), με την οποία, αφού λήφθηκε υπόψη η ως άνω 50824/Β.2362/2007 υ.α., ορίστηκαν τα εξής:

«1) Παρέχεται η εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου στα δάνεια που θα χορηγηθούν άπαξ στους αιγοπροβατοτρόφους, βοοτρόφους, χοιροτρόφους και πτηνοτρόφους, φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή ομάδα φυσικών ή νομικών προσώπων των οποίων η εκμετάλλευση βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια, σε ποσοστό 80% και για ποσά δανείων μέχρι ποσού 1.000.000,00 € ανά δικαιούχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του ν. 2322/1995. Προς εξασφάλιση των απαιτήσεων του Ελληνικού Δημοσίου, λόγω της παρεχόμενης εγγυήσεως, θα παρακρατείται από έκαστο δανειολήπτη προμήθεια σε ποσοστό 2% επί του εγγυημένου ποσού του δανείου άπαξ, και θα αποδίδεται από το Πιστωτικό Ίδρυμα, με την εκταμίευση του ποσού του δανείου, στην Τράπεζα της Ελλάδος...

2) Τα εν λόγω δάνεια, το ύψος των οποίων καθορίζεται σύμφωνα με τα οριζόμενα στην υπ' αριθ. 50824/Β.2362/5-12-2007 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, θα χορηγηθούν μέσω μιας νέας αυτοτελούς δανειακής σύμβασης και η διάρκειά τους θα είναι πενταετής. Τα δάνεια αυτά θα εξοφλούνται σε ισόποσες ετήσιες χρεολυτικές δόσεις, με πρώτη δόση την 31-12-2008 και τελευταία την 31-12-2012. Σε περίπτωση μη καταβολής δύο (2) συνεχόμενων χρεολυτικών δόσεων θα καθίσταται ολόκληρο το ποσό του δανείου ληξιπρόθεσμο και απαιτητό. Τα Πιστωτικά Ιδρύματα, σε περίπτωση που οι δανειολήπτες δεν εξοφλήσουν τις ληξιπρόθεσμες δόσεις τους που απορρέουν από την ανωτέρω ρύθμιση,

δικαιούνται, αφού περάσει ένα τρίμηνο από τη λήξη της δεύτερης δόσης, να ζητήσουν από το Δημόσιο (Γ.Λ.Κ. Δ25 - Τμήμα Δ') την εξόφληση των απαιτήσεών τους, αποστέλλοντας τα προβλεπόμενα στην υπ' αριθμ. 2/478/0025/4-1-2006 υπουργική απόφαση δικαιολογητικά.

3) Τα πιστωτικά ιδρύματα σε κεντρικό επίπεδο, πριν την εκταμίευση του ποσού του δανείου, υποχρεούνται να αποστέλλουν στην 25η Δ/ση Γ.Λ.Κ. - Τμήμα Δ' (σε ηλεκτρονική μορφή στη διεύθυνση vrara@mof-gl.k.gr), συγκεντρωτικές καταστάσεις σε δεκαήμερη βάση για την τελική έγκριση αυτών από την Δ25 - Γ.Λ.Κ. - Τμήμα Δ'. Σε κάθε συγκεντρωτική κατάσταση πρέπει υποχρεωτικά να αναφέρονται:

1. Το ονοματεπώνυμο, η διεύθυνση, το ΑΦΜ εκάστου δανειολήπτη και η ακριβής ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως αυτού.

2. Ο ακριβής αριθμός και το είδος των ζώων, όπως αυτά προκύπτουν βάσει πρόσφατης βεβαίωσης της οικείας κτηνιατρικής υπηρεσίας στη δικαιοδοσία ελέγχου της οποίας υπάγεται η κτηνοτροφική εκμετάλλευση. Κάθε Πιστωτικό Ίδρυμα οφείλει να διασταυρώσει την ορθότητα των στοιχείων αυτών με την τηρούμενη Βάση Δεδομένων του Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. ή με τα στοιχεία που τηρούνται στη Βάση Δεδομένων της Κτηνιατρικής Υπηρεσίας της Γενικής Διεύθυνσης Κτηνιατρικής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

3. Το ασφάλιστρο 2%. Τα πιστωτικά ιδρύματα οφείλουν να ενημερώνουν, σε μηνιαία βάση, την 25η Δ/ση Γ.Λ.Κ. - Τμήμα Δ' για την απόδοση του ποσού του ασφαλίστρου. Οι αιτήσεις των ενδιαφερομένων θα υποβάλλονται στα Πιστωτικά Ιδρύματα, με καταληκτική ημερομηνία υποβολής αυτών την 31-1-2008.

4) Οι δανείστριες Τράπεζες υποχρεούνται να υποβάλλουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους -Δ.25- Τμήμα Δ

1. Κάθε μήνα σε ηλεκτρονική μορφή, κατάσταση στην οποία να αναφέρονται τα δάνεια που χορηγήθηκαν τον προηγούμενο μήνα με τα παρακάτω στοιχεία: ... (αναφέρονται στην απόφαση)

2. Κάθε τρίμηνο σε ηλεκτρονική μορφή, κατάσταση στην οποία να αναφέρονται τα ανεξόφλητα υπόλοιπα, των εν λόγω δανείων κατά κοινή υπουργική απόφαση και απόφαση εγγύησης.

Ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων της παρούσας απόφασης, καθώς και η αντιμετώπιση στα πλαίσια αυτής των προβλημάτων που θα ανακύπτουν κατά την υλοποίηση, ανατίθεται στη Διεύθυνση Κίνησης Κεφαλαίων, Εγγυήσεων, Δανείων και Αξιών (Γ.Α.Κ. - Δ.25 - Τμήμα Δ'). Το ύψος της δαπάνης, σε περίπτωση κατάπτωσης της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου για τις υπό ρύθμιση οφειλές και τα δάνεια για νέα κεφάλαια κίνησης δεν δύναται να προσδιορισθεί και θα καλυφθεί από τον ειδικό λογαριασμό εκτός Π/Υ GR1301000230000000002340396 Τ.Α.Κ. Δ25-Κεφαλαιον Ασφαλίσεως Χρηματοδοτήσεων εκ Κεφαλαίων ή εγγυήσει του Ελληνικού Δημοσίου».

7. Στα άρθρα 65, 79 και 80 του ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (Α' 247), όπως ίσχυαν κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, πριν από την κατάργησή τους με το ν. 4270/2014 (Α' 143), ορίζονταν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

Άρθρο 65

«1. Το Υπουργείο Οικονομικών είναι αποκλειστικά αρμόδιο για την παροχή εγγυήσεων για λογαριασμό του Δημοσίου.....4. Εάν η εγγύηση δεν χορηγήθηκε εγκύρως λόγω πταίσματος του δανειστή ή πιστωτή, το Δημόσιο ελευθερώνεται και τυχόν εντολές πληρωμής, λόγω κατάπτωσης της εγγύησης, ανακαλούνται και εκπίπτουν από τις Δημόσιες Οικονομικές υπηρεσίες, όπου έχουν βεβαιωθεί τα αντίστοιχα ποσά, με μέριμνα της αρμόδιας Διεύθυνσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.....»

Άρθρο 79 - Προϋποθέσεις συνάψεως συμβάσεων.

«Συμβάσεις, από τις οποίες δημιουργούνται υποχρεώσεις σε βάρος του Δημοσίου, δεν δύναται να συνομολογηθούν εάν δεν προβλέπονται από γενικές ή ειδικές διατάξεις ή δεν συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του.»

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. Επί συμβάσεως, η αποδοχή της προτάσεως δύναται να γίνει και με χωριστό έγγραφο, η υπό του αντισυμβαλλομένου όμως του Δημοσίου εκπλήρωση της παροχής του

αίρει την εκ της ελλείψεως του γραπτού τύπου της αποδοχής ακυρότητα της συμβάσεως..»

8. Στα άρθρα 158, 159, 160, 236, 238, 847, 848 και 849 του Αστικού Κώδικα (Α.Κ.) ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 158. Τύπος δικαιοπραξίας.

«Η τήρηση τύπου για τη δικαιοπραξία απαιτείται μόνο όπου το ορίζει ο νόμος...»

Άρθρο 159

«Δικαιοπραξία για την οποία δεν τηρήθηκε ο τύπος που απαιτεί ο νόμος, εφόσον δεν ορίζεται το αντίθετο είναι άκυρη. Σε περίπτωση αμφιβολίας είναι επίσης άκυρη η δικαιοπραξία, αν δεν τηρήθηκε ο τύπος που είχαν καθορίσει τα μέρη. Αλλά η εκπλήρωση της δικαιοπραξίας με επίγνωση της έλλειψης του τύπου, θεραπεύει την έλλειψη αυτή».

Άρθρο 160

«Αν ο νόμος ή τα μέρη όρισαν για τη δικαιοπραξία έγγραφο τύπο, το έγγραφο πρέπει να έχει την ιδιόχειρη υπογραφή του εκδότη. ...»

Άρθρο 236 - Συναίνεση.

«Αν για να είναι έγκυρη μια δικαιοπραξία χρειάζεται η συγκατάθεση τρίτου (συναίνεση), αυτή παρέχεται με δήλωση προς το ένα ή το άλλο μέρος, και, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, δεν είναι ανάγκη να γίνει με τον τύπο που απαιτείται για τη δικαιοπραξία».

Άρθρο 238 - Έγκριση.

«Η συγκατάθεση που παρέχεται μετά την επιχείρηση της δικαιοπραξίας (έγκριση), εφόσον δεν ορίζεται το αντίθετο, ανατρέχει στο χρόνο της δικαιοπραξίας. Από την αναδρομική ενέργεια δεν επηρεάζονται τα δικαιώματα που τρίτοι απέκτησαν πριν από την έγκριση».

Άρθρο 847 - Έννοια

«Με τη σύμβαση της εγγύησης ο εγγυητής αναλαμβάνει απέναντι στο δανειστή την ευθύνη ότι θα καταβληθεί η οφειλή».

Άρθρο 848

«Εγγύηση μπορεί να δοθεί και για οφειλή μελλοντική ή υπό αίρεση».

Άρθρο 849 - Σύσταση.

«Η εγγύηση είναι άκυρη, αν δεν δηλωθεί εγγράφως. Η έλλειψη του εγγράφου καλύπτεται, εφόσον ο εγγυητής εκπλήρωσε την οφειλή».

9. Στο άρθρο 14 του ν. 2672/1998 (Α' 290), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 παρ. 6 και 7 του ν. 3230/2004 (Α' 44) και ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, ορίζονται τα εξής:

«1. Επιτρέπεται η διακίνηση εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή μεταξύ αυτών και των ενδιαφερόμενων φυσικών προσώπων, νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και ενώσεων προσώπων με τηλεομοιοτυπία και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο.

2. Για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου ορίζονται: α. ...β. ...γ. Ως ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, το σύστημα αποστολής και λήψης μηνυμάτων μέσω δικτύου, από και προς την ηλεκτρονική διεύθυνση των χρηστών. δ. Ως μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, η πληροφορία, το κείμενο ή αρχείο δεδομένων ή άλλο έγγραφο, που μεταδίδεται με σύστημα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. ε. Ως ψηφιακή υπογραφή, η ψηφιακής μορφής υπογραφή σε δεδομένα ή συνημμένη σε δεδομένα ή λογικά συσχετιζόμενη με αυτά, που χρησιμοποιείται από τον υπογράφοντα ως ένδειξη αποδοχής του περιεχομένου των δεδομένων αυτών, εφόσον η εν λόγω υπογραφή: αα) Συνδέεται μονοσήμαντα με τον υπογράφοντα, ββ) ταυτοποιεί τον υπογράφοντα, γγ) δημιουργείται με μέσα τα οποία ο υπογράφων μπορεί να διατηρήσει υπό τον έλεγχό του και δδ) συνδέεται με τα δεδομένα στα οποία αναφέρεται κατά τρόπο ώστε να μπορεί να αποκαλυφθεί οποιαδήποτε επακόλουθη αλλοίωση των εν λόγω δεδομένων.

3. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου που αφορούν τη διακίνηση εγγράφων με τηλεομοιοτυπία εφαρμόζονται στα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα των υπηρεσιών της παραγράφου 1 ή από φυσικά πρόσωπα, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και ενώσεις προσώπων και ιδίως στις αποφάσεις, στις γνωμοδοτήσεις, στα πιστοποιητικά, στις βεβαιώσεις, στα ερωτήματα, στις αιτήσεις, στις εγκυκλίους, στις οδηγίες, στις εκθέσεις, στις μελέτες, στα πρακτικά, στα στατιστικά στοιχεία, στα υπηρεσιακά σημειώματα, στις έγγραφες εισηγήσεις, καθώς και στις απαντήσεις.

4. Μεταξύ των υπηρεσιών της παραγράφου 1, διακινούνται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, κατά τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, μηνύματα που έχουν ως

περιεχόμενο γνωμοδοτήσεις, ερωτήματα, αιτήσεις, απαντήσεις, εγκυκλίους, οδηγίες, εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, υπηρεσιακά σημειώματα και έγγραφες εισηγήσεις. Κατά τον παραπάνω τρόπο διακινούνται μεταξύ των υπηρεσιών αυτών και των φυσικών και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου μηνύματα που έχουν ως περιεχόμενο αιτήσεις παροχής πληροφοριών και σχετικές απαντήσεις...

19. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών, Ανάπτυξης και Μεταφορών και Επικοινωνιών, καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία έκδοσης, διακίνησης, διαχείρισης και διασφάλισης της ψηφιακής υπογραφής, οι προϋποθέσεις παροχής και το περιεχόμενο των υπηρεσιών πιστοποίησης, οι τεχνικοί κανόνες για την κατάρτιση, την αποστολή, τη διατήρηση, την αντιγραφή και την αναπαραγωγή των μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, την εγγύηση της ακεραιότητας, διάθεσης και διατήρησης των πληροφοριών που περιέχονται στο μήνυμα, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα μπορεί να καθορίζονται και οι κατηγορίες μηνυμάτων τα οποία έχουν ισχύ και χωρίς να φέρουν ψηφιακή υπογραφή.

20. Με το ανωτέρω προεδρικό διάταγμα ή άλλο μεταγενέστερο, που εκδίδεται με πρόταση των ίδιων Υπουργών, μπορεί να επεκτείνεται η διακίνηση μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. ή μεταξύ αυτών και των φυσικών και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου σε όλες ή ορισμένες από τις αναφερόμενες στην παρ. 3 του παρόντος άρθρου κατηγορίες εγγράφων. Η επέκταση αυτή επιτρέπεται μόνο σε μηνύματα που φέρουν ψηφιακή υπογραφή, η οποία είναι σύμφωνη με τους όρους και προδιαγραφές που προβλέπονται από το προεδρικό διάταγμα της προηγούμενης παραγράφου....

22. Η ψηφιακή υπογραφή επιφέρει τα αποτελέσματα της ιδιόχειρης υπογραφής, κατά την κείμενη νομοθεσία. Το μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που φέρει ψηφιακή υπογραφή σύμφωνα με το προεδρικό διάταγμα της παραγράφου 19 έχει την αποδεικτική ισχύ εγγράφου κατά τους ορισμούς του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και κάθε άλλης σχετικής διάταξης. ...».

Συναφώς, στο **άρθρο 3 του π.δ. 150/2001** «Προσαρμογή στην Οδηγία 99/93/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο για ηλεκτρονικές υπογραφές» (Α' 125) ορίζονται τα εξής:

«1. Η προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή που βασίζεται σε αναγνωρισμένο πιστοποιητικό και δημιουργείται από ασφαλή διάταξη δημιουργίας υπογραφής επέχει θέση ιδιόχειρης υπογραφής τόσο στο ουσιαστικό όσο και στο δικονομικό δίκαιο.

2. Η ισχύς της ηλεκτρονικής υπογραφής ή το παραδεκτό της ως αποδεικτικού στοιχείου δεν αποκλείεται από μόνο τον λόγο ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της προηγούμενης παραγράφου.»

10. Στα **άρθρα 1 και 2** του (εκδοθέντος κατ' εξουσιοδότηση των παραγράφων 19 και 20 του ν. 2672/1998) **π.δ. 342/2002** «Διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο ...» (Α' 284), όπως ίσχυαν κατά τον κρίσιμο χρόνο, πριν από την κατάργησή τους με την παράγραφο 5 του άρθρου 48 του ν. 3979/2011 (Α' 138), ορίζονταν τα εξής:

Άρθρο 1 - Διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο με υποχρεωτική ψηφιακή υπογραφή.

«1. Αποφάσεις, πιστοποιητικά και βεβαιώσεις, διακινούνται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α, ή μεταξύ αυτών και φυσικών ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, εφόσον φέρουν ψηφιακή υπογραφή.

2. Γνωμοδοτήσεις, αντίγραφα πρακτικών, εισηγήσεις και εκθέσεις, διακινούνται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο από υπηρεσίες του δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α, προς φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, εφόσον φέρουν ψηφιακή υπογραφή.»

Άρθρο 2 - Διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο χωρίς ψηφιακή υπογραφή.

«Η διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο χωρίς ψηφιακή υπογραφή, επιτρέπεται και έχει ισχύ μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. ή μεταξύ αυτών και φυσικών ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, αν δεν συνδέεται με την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων ή με την άσκηση δικαιώματος, ιδίως όταν έχουν ως περιεχόμενο ερωτήματα, εγκυκλίους, οδηγίες,

μελέτες, στατιστικά στοιχεία, αιτήσεις παροχής πληροφοριών και σχετικές απαντήσεις...»

11. Στο άρθρο 16 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του **ν. 2690/1999** (Α' 45), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

Άρθρο 16 - Περιεχόμενο και τύπος.

«1. Η διοικητική πράξη είναι έγγραφη, αναφέρει την εκδούσα αρχή και τις εφαρμοζόμενες διατάξεις, φέρει δε χρονολογία, καθώς και υπογραφή του αρμόδιου οργάνου. ...».

Ερμηνεία διατάξεων

Από τις προεκτεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, συνάγονται τα ακόλουθα:

12. Η διαδικασία, οι προϋποθέσεις και οι όροι χορήγησης δανείων με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου διέπονται από τις διατάξεις του ν. 2322/1995, των κατ' εξουσιοδότηση τούτου εκδιδόμενων, κάθε φορά, οικείων αποφάσεων του Υπουργού Οικονομικών, καθώς και του άρθρου 65 του ν. 2362/1995. Οι διατάξεις αυτές, ως ειδικές, υπερισχύουν των γενικών περί εγγυήσεως διατάξεων του Α.Κ., οι οποίες εφαρμόζονται συμπληρωματικά και εφόσον, βεβαίως, τούτο δεν αποκλείεται από τις διατάξεις του προαναφερομένου ν. 2322/1995 και των συναφών υπουργικών αποφάσεων (βλ. ΑΠ 1000/2006, 757/2003, 55/2002).

13. Από τις διατάξεις των άρθρων 847, 848 και 849 του ΑΚ προκύπτει ότι η εγγύηση είναι σύμβαση που συνάπτεται μεταξύ δανειστή και εγγυητή, σύμφωνα με την οποία ο δεύτερος αναλαμβάνει την υποχρέωση, απέναντι στον πρώτο, ότι θα εκπληρώσει την οφειλή άλλου (πρωτοφειλέτη), εφόσον δεν την εκπληρώσει ο τελευταίος. Είναι σύμβαση συναινετική, αφηρημένη (υπό την έννοια ότι δεν εξαρτάται από την εσωτερική σχέση εγγυητή-οφειλέτη) και ετεροβαρής, σκοπός της είναι η εξασφάλιση της απαίτησης του δανειστή για την περίπτωση της αφερεγγυότητας του πρωτοφειλέτη (Εφ.Θεσ/νίκης 117/2002, Ζέπος, ΕρμΑΚ, Εισαγ. 847 - 870, αρ. 57, Γεωργιάδης - Σταθόπουλος, ΕρμΑΚ, 847-850), έχει δε πάντοτε παρεπόμενο χαρακτήρα. Από τον συναινετικό χαρακτήρα της εν λόγω σύμβασης προκύπτει ότι, μόνη η δήλωση του εγγυητή, ότι εγγυάται το χρέος, καθώς και η υπογραφή εκ μέρους του σχετικού εγγράφου, δεν υποχρεώνει τούτον,

εφ' όσον η δήλωσή του αυτή δεν γίνει αποδεκτή από το δανειστή, ρητώς ή σιωπηρώς (ΕφΑθ 7016/2015, Καυκάς, Ενοχ. Δίκαιο, τομ. ΙΙ, εκδ.1949, σελ.273 παρ.2.α, Γεωργιάδης - Σταθόπουλος, ΕρμΑΚ, υπ' άρθρ. 847, παρ. 11 και 15). Περαιτέρω, η σύμβαση αυτή καταρτίζεται, κατά τα στα άρθρα 192 επ. του ΑΚ οριζόμενα, χωρίς τη σύμπραξη ή τη συναίνεση του πρωτοφειλέτη (ο οποίος, μάλιστα, ενδέχεται να μην θέλει ή να μην ξέρει καν, ότι κάποιος εγγυάται για την οφειλή του).

Η δήλωση του εγγυητή, με την οποία αυτός αναλαμβάνει υποχρεώσεις από την εγγύηση, θα πρέπει να περιβάλλεται τον έγγραφο τύπο (ΑΚ 849), αλλιώς θεωρείται απολύτως άκυρη ολόκληρη η σύμβαση εγγύησης (ΑΠ 1791/2007, 680/2003, 343/1982, 238/1977, ΕφΑθ 934/2006, 7016/2005, Γεωργιάδης Σταθόπουλος, Ειδικό Ενοχικό, άρθρο 847, σελ. 362-364) και λογίζεται σαν να μην έγινε (ΑΚ 159, 180 και 181). Ο έγγραφος τύπος είναι μονομερής (ετερομερής), αφού σε αυτόν υποβάλλεται, υποχρεωτικά, μόνο η δήλωση του εγγυητή και όχι αυτή του δανειστή. Η ιδιόχειρη υπογραφή του εγγυητή θα πρέπει να τίθεται στο τέλος του κειμένου, ώστε να επικαλύπτει όλα τα ουσιώδη στοιχεία της σύμβασης. Το έγγραφο της δήλωσης εγγύησης μπορεί να είναι ιδιωτικό ή συμβολαιογραφικό. Ο τύπος της εγγύησης, πάντως, δεν επηρεάζεται από τον τύπο που απαιτείται για τη δικαιοπραξία της κύριας απαίτησης. Ο έγγραφος τύπος είναι επίσης αναγκαίος και για τις παρεπόμενες εκείνες συμφωνίες ή ρήτρες, ταυτόχρονες ή μεταγενέστερες της δήλωσης εγγύησης, οι οποίες θεμελιώνουν ή αυξάνουν την ευθύνη του εγγυητή σε σχέση με αυτή που ανέλαβε με την αρχική σύμβαση εγγύησης ή περιέχουν οποιαδήποτε δυσμενέστερη για αυτόν ρύθμιση, σε σχέση με τις ενδοτικού δικαίου ρυθμίσεις του νόμου (ΑΚ 847 - 870). Επομένως, η επιγενόμενη συμβατική αναγνώριση της εγγύησης από τον εγγυητή ή η μεταγενέστερη της σύμβασης εγγύησης δήλωση παράτασης του χρόνου ισχύος της ή αύξησης του ορίου ευθύνης του, όταν η εγγύηση είχε παρασχεθεί για ορισμένο χρόνο ή ως ορισμένο χρηματικό ποσό, αποκτούν ισχύ, και δημιουργούν τα αντίστοιχα δικαιώματα για την πλευρά του δανειστή, μόνο αν γίνουν εγγράφως. Ειδικά στην περίπτωση της εγγύησης, εξάλλου, η έλλειψη του έγγραφου τύπου και η ακυρότητα της σύμβασης εγγύησης θεραπεύεται αναδρομικά, αν ο εγγυητής εκπληρώσει πραγματικά την υποχρέωσή του από την εγγύηση, ανεξάρτητα από

τη γνώση ή την άγνοια του ελαττώματος (άρθρο 849, εδ. β ΑΚ). Η ρύθμιση αυτή του νόμου εκπορεύεται από την αντίληψη ότι, αφού ο εγγυητής εκπλήρωσε, το έκανε με ώριμη σκέψη, με αποτέλεσμα να δικαιολογείται η προστασία του συμφέροντος του δανειστή να διατηρήσει την παροχή που έλαβε.

14. Περαιτέρω, όμως, από τις διατάξεις των άρθρων 79 και 80 του ν. 2362/1995, που ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, συνάγεται ότι η τήρηση του τύπου του ιδιωτικού εγγράφου, ο οποίος είναι συστατικός και όχι αποδεικτικός, απαιτείται, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά, για κάθε σύμβαση που καταρτίζεται για λογαριασμό του Δημοσίου και έχει αντικείμενο πάνω από 2.500 ευρώ ή δημιουργεί υποχρεώσεις διαρκείας γι' αυτό και η έλλειψή του καθιστά, κατά τα άρθρα 158 και 159 παρ. 1 του ΑΚ, άκυρη τη σύμβαση, με συνέπεια να θεωρείται αυτή, κατά το άρθρο 180 του ίδιου Κώδικα, ως μη γενόμενη, αίρεται δε η ακυρότητα σε περίπτωση εκτέλεσης της σύμβασης μόνον όταν για τη σύμβαση προηγήθηκε χωριστή έγγραφη πρόταση, χωρίς να επακολουθήσει και έγγραφη αποδοχή, όχι όμως και όταν δεν τηρήθηκε καθόλου ο έγγραφος τύπος για την πρόταση και την αποδοχή (ΟΛΑΠ 862/1984, ΑΠ 766/2014, 1462/2012, 1057/2011, 1135/2010, 1694/2009, 1161/2009, 181/2004, 1626/1995).

15. Επίσης όταν για την κατάρτιση της κύριας δικαιοπραξίας τίθεται από το νόμο ή από τα μέρη η τήρηση ορισμένου τύπου, τότε κατά τις διατάξεις των άρθρων 159 και 239 ΑΚ στον ίδιο τύπο υποβάλλεται και η μετά την επιχείρηση της δικαιοπραξίας παρεχόμενη έγκριση (Α.Π. 1417/2014, 482/2014, 378/2011, ΟΛΑΠ 16/2006 πρβλ. Α.Π. 764/2001).

16. Εξάλλου, η δήλωση του εγγυητή πρέπει να είναι ορισμένη, να προσδιορίζονται δηλαδή σε αυτή και να εξατομικεύονται επαρκώς τα πρόσωπα του δανειστή και του πρωτοφειλέτη, καθώς και η ασφαλιζόμενη κυρία απαίτηση. Σημειώνεται ότι το πρόσωπο του πρωτοφειλέτη είναι το πλέον σημαντικό στοιχείο για το ορισμένο της εγγύησης, αφού μόνο γι' αυτό το πρόσωπο αναλαμβάνεται ευθύνη και μόνο για το χρέος αυτού του προσώπου μπορεί να εναχθεί ο εγγυητής (Απ. Γεωργιάδης, Ενοχικό Δίκαιο, Ειδικό Μέρος, τ. ΙΙ, σελ. 494, σημ. 41 και 42). Επίσης, στη δήλωση του εγγυητή πρέπει να εμπεριέχεται με σαφήνεια η βούλησή του να παράσχει εγγύηση για ορισμένο ποσό ή μέχρι ορισμένο ποσό ή και απεριόριστα, όταν δε δεν αναφέρεται καθόλου το ποσό για το οποίο δίνεται η

εγγύηση, ο εγγυητής θα ευθύνεται, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 851 ΑΚ, για την εκάστοτε έκταση της κύριας οφειλής (παρακολουθηματικός χαρακτήρας της εγγύησης), εφόσον, όμως, η τελευταία δεν επαυξηθεί με μεταγενέστερη της εγγύησης συμφωνία μεταξύ δανειστή και πρωτοφειλέτη. Βέβαια, η ανωτέρω διάταξη (851 ΑΚ) είναι ενδοτικού δικαίου και, συνεπώς, η ευθύνη του εγγυητή μπορεί να συμφωνηθεί μειωμένη (Γεωργιάδης - Σταθόπουλος, ΕρμΑΚ, άρθρο 851, σελ. 377 επ., με τις εκεί παραπομπές). Τέλος, η δήλωση εγγύησης θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά και σε αμφιβολία υπέρ του εγγυητή (ΑΠ 117/2015, 1842/2008).

17. Εντός του προαναφερθέντος γενικότερου, για την εγγύηση, θεσμικού πλαισίου του Α.Κ., εντάσσονται οι ειδικότερες διατάξεις του ν. 2322/1995. Με το νόμο αυτόν επιδιώχθηκε, αφ' ενός μεν ο περιορισμός της δικαιοπρακτικής ελευθερίας του Δημοσίου να παρέχει την εγγύησή του, απαριθμούμενων περιοριστικά των περιπτώσεων κατά τις οποίες επιτρέπεται τέτοια δυνατότητα, αφετέρου δε, για λόγους δημοσιονομικής ασφάλειας και σαφήνειας, (επιδιώχθηκε) η συστηματοποίηση των θεμάτων που αφορούν την παροχή της εγγύησης του Δημοσίου και την εκπλήρωση της, εξ αυτής, ευθύνης του, με τη ρύθμιση, κατά τρόπο ενιαίο και συστηματικό, των ζητημάτων που συνάπτονται με την δυνατότητα του Δημοσίου να παρέχει την εγγύησή του. Συγκεκριμένα, η εγγύηση του Δημοσίου παρέχεται για την κάλυψη δανείων, εγγυητικών επιστολών και πιστώσεων που χορηγούνται από πιστωτικά ιδρύματα σε νομικά πρόσωπα, ιδιώτες κλπ, με σκοπό την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθιστα χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση (προκειμένου, έτσι, να διατηρηθούν υφιστάμενες θέσεις εργασίας ή να δημιουργηθούν νέες, βλέπ. ΟλομΝΣΚ 112/2012, ΣτΕ 3227/2002), καθώς και την προώθηση της ανάπτυξης ορισμένων επιχειρηματικών κλάδων και δραστηριοτήτων ή, σε περιπτώσεις ζημιών από θεομηνία ή άλλα έκτακτα γεγονότα, την αποκατάσταση αυτών, ώστε να δυνηθούν οι πληγέντες να συνεχίσουν τις δραστηριότητές τους (ΝΣΚ 513/2011).

18. Ειδικότερα με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ιδίου ανωτέρω νόμου επιτρέπεται στον Υπουργό Οικονομικών να παρέχει την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου στα αναφερόμενα στο άρθρο αυτό πιστωτικά ιδρύματα για την κάλυψη δανείων, εγγυητικών επιστολών και πιστώσεων, που αυτά χορηγούν σε νομικά

πρόσωπα, ομάδες φυσικών προσώπων ή ιδιωτικών επιχειρήσεων και επαγγελματιών, ιδιώτες, επαγγελματίες κλπ., υπό τις αναφερόμενες εκεί προϋποθέσεις. Η εγγύηση παρέχεται με απόφαση του Υπουργού, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (άρθρο 12), άλλως είναι ανυπόστατη (ΟλομΝΣΚ 39/2009), εκδίδεται δε μετά από σύμφωνη γνώμη Τριμελούς Διυπουργικής Επιτροπής, που συνιστάται με το άρθρο 5 του νόμου και επικουρείται από την υπό του άρθρου 6 προβλεπόμενη Υποεπιτροπή.

19. Ειδική διάταξη περί ελευθέρωσης του εγγυητή από τη σχετική ευθύνη και απόσβεσης της εγγύησης προβλέπεται στην παράγραφο 4 του άρθρου 11 του ν. 2322/1995, σύμφωνα με την οποία το Ελληνικό Δημόσιο ελευθερώνεται αν από υπαιτιότητα του δανειστή ή πιστωτή δεν συνέτρεχαν ή εκ των υστέρων εξέλιπαν οι προϋποθέσεις χορήγησης της εγγύησης.

20. Ενόψει των προεκτεθέντων, επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος διαμορφώθηκαν οι κατωτέρω δύο (2) γνώμες:

Κατά τη γνώμη της **πλειοψηφίας**, που απαρτίστηκε από τους Μιχαήλ Απέσσο, Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Αλέξανδρο Καραγιάννη, Ανδρέα Χαρλαύτη, Βασιλική Δούσκα, Ιωάννη - Κωνσταντίνο Χαλκιά και Αντώνιο Κλαδιά, Αντιπροέδρους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Ηλία Δροσογιάννη, Ιωάννη Διονυσόπουλο, Στέφανο Δέτση, Ασημίνα Ροδοκάλη, Θεόδωρο Ψυχογιό, Κωνσταντίνο Γεωργάκη, Παναγιώτη Παναγιωτουνάκο, Γεώργιο Κανελλόπουλο, Κωνσταντίνο Χαραλαμπίδη, Ευγενία Βελώνη, Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Δημήτριο Χανή, Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Αφροδίτη Κουτούκη, Γεώργιο Ανδρέου, Δημήτριο Αναστασόπουλο, Κωνσταντίνο Κατσούλα, Ελένη Σβολοπούλου, Δημήτριο Μακαρονίδη, Αλέξανδρο Ροϊλό, Αδαμαντία Καπετανάκη, Ευαγγελία Σκαλτσά, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη, Παναγιώτη Παππά, Σταύρο Σπυρόπουλο, Βασίλειο Καραγεώργο, Πέτρο Κωνσταντινόπουλο, Χρήστο Μητκίδη, Διονύσιο Χειμώνα και Παναγιώτα-Ελευθερία Δασκαλέα - Ασημακοπούλου, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψηφοί τριάντα εννέα– 39) η υπ' αριθ. 2/73821/0025/14-12-2007 απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών θέτει δεσμευτικό πλαίσιο, από πλευράς όρων και προϋποθέσεων, το οποίο οι δανείστριες τράπεζες όφειλαν να τηρήσουν, εφόσον επιθυμούσαν να υπαχθούν στην εν λόγω ρύθμιση και να τύχουν του

πλεονεκτήματος της εγγύησης του Δημοσίου, ο δε έλεγχος της τήρησής του ανήκει στη Διοίκηση. Από την περ. 3 δε της ανωτέρω απόφασης προκύπτει ότι, αφότου εγκριθεί, με την έκδοση σχετικής προς τούτο πράξης από την αρμόδια δημόσια αρχή (ΓΛΚ 25^η Διεύθυνση), η δανειοδότηση συγκεκριμένων δανειοληπτών φυσικών ή νομικών προσώπων, εκ των περιλαμβανομένων στις συγκεντρωτικές καταστάσεις που τα πιστωτικά ιδρύματα ηλεκτρονικά διαβίβαζαν στην άνω Υπηρεσία, και συνακόλουθα η εκταμίευση του δανείου, ισχύει η εγγύηση του Δημοσίου.

21. Περαιτέρω, με τις ισχύουσες κατά τον κρίσιμο χρόνο διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 2672/1998 και των άρθρων 1 και 2 του κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού εκδοθέντος π.δ. 342/2002, επιτρέπη η διακίνηση με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο των αναφερομένων σ' αυτά εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου, των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α. ή μεταξύ αυτών και φυσικών ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, με την απαραίτητη προϋπόθεση να φέρουν ψηφιακή υπογραφή (βλ. διατάξεις παραγράφου 22 άρθρου 14 ν. 2672/1998 και άρθρου 3 π.δ. 150/2001, σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 1 του π.δ. 342/2002). Διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο χωρίς ψηφιακή υπογραφή, επιτρέπη μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και φυσικών ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, μόνον εφόσον τα έγγραφα αυτά αφορούσαν αιτήσεις παροχής πληροφοριών και σχετικές απαντήσεις και οπωσδήποτε δεν συνδέονταν με την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων ή με την άσκηση δικαιώματος (άρθρο 2 π.δ. 342/2002).

22. Ενόψει των ανωτέρω, παρέπεται ότι, προκειμένου να ισχύσει η εγγύηση του Δημοσίου έναντι συγκεκριμένων δανειοδοτούμενων από πιστωτικό ίδρυμα προσώπων, απαιτείτο η έκδοση πράξης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ως προς τη δήλωση της βούλησης του Δημοσίου για την έγκριση του δανείου και την εκταμίευση του αιτούμενου ποσού, η οποία αποτελεί όρο για την ολοκλήρωση της εγγυητικής δικαιοπραξίας, συντασσομένου, αναγκαίως, διοικητικού εγγράφου, αφού δεν δύναται να συναχθεί κάτι διαφορετικό από άλλες, εκτός του Κώδικα, διατάξεις, το οποίο θα έπρεπε να φέρει, καταρχήν, όλα τα προβλεπόμενα στον Κώδικα αυτό προσδιοριστικά στοιχεία, οπωσδήποτε δε την υπογραφή και την ιδιότητα του εκδότη του. Τα εν

λόγω στοιχεία συνδέονται άρρηκτα με τον έγγραφο χαρακτήρα της διοικητικής πράξης, τον οποίο προϋποθέτουν, και του οποίου επιβεβαιώνουν τον συστατικό χαρακτήρα. Ειδικότερα όσον αφορά την υπογραφή, ο συστατικός της χαρακτήρας συνδέεται αφενός μεν με την αυθεντικότητα της πράξης ως έκφρασης δημόσιας εξουσίας, αφετέρου δε με την ολοκλήρωση της έκδοσής της. Η υπογραφή πιστοποιεί καταρχάς την άσκηση της διοικητικής αρμοδιότητας, δηλαδή το γεγονός ότι η επιχειρούμενη ρύθμιση αποτελεί πράγματι εξωτερίκευση της βούλησης προσώπου που κατέχει την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου, συνιστά δηλαδή θεμιτή άσκηση δημόσιας εξουσίας. Σημειωτέον, ότι η υπογραφή είχε ήδη καθιερωθεί νομολογιακώς ως συστατικός τύπος των διοικητικών πράξεων εν γένει ενώ, περαιτέρω, το στοιχείο αυτό (υπογραφή) περιελήφθη και στον Κ Δ Διαδ., (βλ. ενδεικτικά για πάγια νομολογία Σ.τ.Ε. 1274/2014, 1219/2011, 20/2009, 3619/2004, 3880/2002, 2963/1983, 1764/1954, 517/1945, 194/1944, 298/1942, Πορίσματα Νομολογίας ΣτΕ 1929-1959, σελ. 191, επίσης ΔΕΑ 2278/2013 με αναφορά σε ΣτΕ 1588/1970, 2956/1964, ΔΕΑ. 2464/92 κ.α).

23. Στην προκείμενη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι το ανωτέρω ηλεκτρονικό έγγραφο δεν πληροί τις προϋποθέσεις για την νομότυπη έγκριση από τη Διοίκηση των δανειακών συμβάσεων και την εκταμίευση των δανείων υπέρ συγκεκριμένων δανειοληπτών, καθόσον, πέραν των άλλων, στερείται της ιδιόχειρης υπογραφής του εκδότη αυτού και πάντως διότι ως συνδεόμενο με την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων ή με την άσκηση δικαιώματος, δεν ήταν δυνατό, κατά τις τότε ισχύουσες διατάξεις, να διακινηθεί ηλεκτρονικά χωρίς ψηφιακή υπογραφή.

Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, η αναφερόμενη στο ιστορικό έγκριση για τη δανειοδότηση συγκεκριμένων δανειοληπτών φυσικών ή νομικών προσώπων, εκ των περιλαμβανομένων στις συγκεντρωτικές καταστάσεις που τα πιστωτικά ιδρύματα ηλεκτρονικά διαβίβαζαν στην αρμόδια Διεύθυνση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και συνακόλουθα για την εκταμίευση του δανείου, δεν έγινε νομοτύπως, με αποτέλεσμα τη μη πλήρωση του όρου υπό τον οποίο τελούσε η ισχύς της εγγύησης του Δημοσίου, η οποία θεωρείται ως μηδέποτε παρασχεθείσα όσον αφορά τις αντίστοιχες δανειακές συμβάσεις.

24. Ο Αντιπρόεδρος του ΝΣΚ Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς και οι Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους Αλέξανδρος Ροϊλός και Διονύσιος Χειμώνας, διατύπωσαν την παρακάτω ειδικότερη γνώμη:

Σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ. 1 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ) και ήδη άρθρο 107 παρ. 1 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), «Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό με την ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών, εκτός αν η Συνθήκη ορίζει άλλως» ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 3 της Συνθήκης ΕΚ και ήδη 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, «Η Επιτροπή ενημερώνεται εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις ενισχύσεις, ώστε να μπορεί να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Αν κρίνει ότι σχέδιο ενίσχυσης δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, κατά το άρθρο 87 (ήδη 107) κινεί αμελλητί τη διαδικασία που προβλέπεται από την προηγούμενη παράγραφο. Το ενδιαφερόμενο κράτος δεν μπορεί να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση».

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο στ', του Κανονισμού 659/1999 και ήδη ΚΑΝ 1587/2015 «περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 88 της Συνθήκης», «παράνομη ενίσχυση είναι η νέα ενίσχυση που εφαρμόζεται κατά παράβαση του άρθρου 88 παρ. 3», ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ.1 του ίδιου Κανονισμού, «εκτός αν άλλως προβλέπεται σε κανονισμούς....κάθε σχέδιο για τη χορήγηση νέας ενίσχυσης κοινοποιείται εγκαίρως στην Επιτροπή από το οικείο κράτος μέλος» και, κατά το άρθρο 3, «οι ενισχύσεις που χρήζουν κοινοποίησης ... δεν τίθενται σε εφαρμογή, παρά μόνο αφού η Επιτροπή λάβει ή θεωρηθεί ότι έχει λάβει απόφαση με την οποία εγκρίνει την ενίσχυση».

Εξάλλου, στην «Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης (ήδη 107 και 108 ΣΛΕΕ) στις κρατικές ενισχύσεις με την μορφή εγγυήσεων» (ΕΕ, C 71, 11-03-2000 σελ. 14επ. και νεότερη ΕΕ C 155/02, 20- 6-2008, σελ.10 επ.) προβλέπεται η πλήρωση σειράς προϋποθέσεων ως προς τη χορήγηση της εγγύησης από το Κράτος, προκειμένου αυτή να θεωρηθεί συμβατή με το ενωσιακό δίκαιο (σημεία 3.4 στοιχεία α'- ζ' της Ανακοίνωσης της

Επιτροπής), όπως για παράδειγμα ο αποκλεισμός των αντιμετωπιζόντων οικονομικές δυσχέρειες δανειοληπτών από το καθεστώς της κρατικής ενίσχυσης μέσω της παροχής εγγύησης από το Δημόσιο, ο χρονικός περιορισμός της εγγύησης, καταβολή προμήθειας κλπ, ενώ και στην εθνική νομοθεσία προβλέπεται π.χ. στο άρθρο 37 του ν. 3458/2006 η εξέταση για το εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις χορήγησης της κρατικής εγγύησης ανά φορέα υπέρ του οποίου παρέχεται η εγγύηση.

Περαιτέρω, κατά πάγια νομολογία, θεωρούνται ενισχύσεις οι παρεμβάσεις εκείνες που υπό οποιαδήποτε μορφή, ενδέχεται να ευνοήσουν επιχειρήσεις, άμεσα ή έμμεσα, ή εκείνες οι οποίες πρέπει να θεωρηθούν ως οικονομικό όφελος το οποίο δεν θα είχε αποκομίσει η δικαιούχος επιχείρηση υπό τις συνθήκες της αγοράς. Επίσης, κατά πάγια νομολογία, η παρεχόμενη από το Κράτος εγγύηση, είναι κρατική ενίσχυση, αφού τυχόν κατάπτωση αυτής, επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό και, ταυτόχρονα, ευνοεί τον δικαιούχο έναντι των ανταγωνιστών του. Εξάλλου, για να χορηγηθεί νόμιμα μια κρατική ενίσχυση θα πρέπει να έχει κοινοποιηθεί στην ΕΕ και να υπάρχει η σύμφωνη γνώμη της ή να παρέλθει άπρακτη η προβλεπόμενη δίμηνη προθεσμία (C-6/1964, C-39/94, C-342/96, C-280/00, C-167/11P, C- 200/11P, T-674/11, C-672/13, C-138/09, C- 44/93, C-275/10, T-62/08, T-79/10, T- 258/10, T-150/12 σκέψη 164).

Από τις πιο πάνω διατάξεις και τις πάγιες νομολογιακές παραδοχές, προκύπτει ότι η παροχή εγγύησης του Δημοσίου με την ΥΑ 2/73821/0025/14-12-2007 (Β' 2375) στα δάνεια που χορηγήθηκαν σε κτηνοτροφικές επιχειρήσεις, δεδομένου ότι αποτελεί αναμφίβολα κρατική ενίσχυση (βλ. παρόμοιες υποθέσεις ΓΔΕΕ T-150/2012, σκέψη 164, και πρόσφατη απόφαση ΕΕ C(2016) 2813, 17-5-2016, σκέψη 52 , Ενίσχυση στη Σ.... Ελλάς ΑΕ) προϋπέθετε πρωτίστως, συμφωνία με τους προεκτεθέντες υπέρτερους κανόνες του ενωσιακού δικαίου - που στην προκειμένη περίπτωση επιβάλλουν την έγκαιρη ενημέρωση της Ε.Ε προκειμένου να κριθεί σε επίκαιρο χρόνο η συμβατότητα με το ενωσιακό δίκαιο- και πλήρωση όλων των προϋποθέσεων που τίθενται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης για τις κρατικές ενισχύσεις με την μορφή εγγυήσεων για να δοθεί η σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής, και στη συνέχεια συμφωνία και με τους κανόνες του εθνικού δικαίου

για τη νόμιμη χορήγηση της εγγύησης του Δημοσίου (άρθρα 1,5,6 8,11 του ν. 2322/95, άρθρα 65,79, 80 του ν.2362/1995, άρθρο 10 παρ. 8 ν. 3230/04, άρθρα 1 και 2 π.δ. 342/02 κλπ). Στην προκειμένη όμως περίπτωση, η δια ηλεκτρονικού μηνύματος (e-mail) παρασχεθείσα από τη Διοίκηση προς τα πιστωτικά ιδρύματα, τελική έγκριση συγκεντρωτικών καταστάσεων για την εκταμίευση των ποσών των δανείων με την εγγύηση του Δημοσίου, δεν εχώρησε νομίμως και, συνεπώς, η εν λόγω εγγύηση δεν χορηγήθηκε νομίμως, πρωτίστως διότι η εγγύηση που δόθηκε με την ΥΑ 2/73821/0025/14-12- 2007 (Β' 2375) αποτελεί καθεστώς κρατικής ενίσχυσης, χωρίς όμως να προκύπτει από τα στοιχεία του ιστορικού ότι αυτό κοινοποιήθηκε εγκαίρως, δηλ. πριν την εφαρμογή του, στην Ε.Ε προκειμένου να κριθεί και η συμβατότητά του από την Επιτροπή, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 87 και 88 και ήδη 107 και 108 της ΣΛΕΕ και στα άρθρα 1, 2 και 3 του ΚΑΝ 659/99 και ήδη άρθρα 1, 2 και 3 του ΚΑΝ 1587/2015. Κρατική ενίσχυση, όμως, που έχει καταβληθεί χωρίς να προκύπτει προηγούμενη ενημέρωση και ρητή ή σιωπηρή (μετά την πάροδο διμήνου από την κοινοποίηση στην Επιτροπή του σχεδίου ενίσχυσης) έγκριση από την Επιτροπή, κατά το άρθρο 87 και 88 παρ.3 της Σ και ήδη άρθρο 107 και 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ και τα άρθρα 1, 2 και 3 του ΚΑΝ 659/99 και ήδη τα άρθρα 1, 2 και 3 του ΚΑΝ 1587/2015 και χωρίς να προκύπτει ότι πληροί πλήρως όλα τα κριτήρια που προβλέπονται στην «Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης στις κρατικές ενισχύσεις με την μορφή εγγυήσεων», είναι παράνομη.

25. Κατά τη γνώμη της **μειοψηφίας**, που απαρτίστηκε από τους Νικόλαο Μουδάτσο, Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ., Νίκη Μαριόλη, Αικατερίνη Γρηγορίου, Στυλιανή Χαριτάκη, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Αθηνά Αλεφάντη και Ευσταθία Τσαούση, Νομικές Συμβούλους του Κράτους (ψήφοι επτά - 7), με τις διατάξεις των άρθρων 1 και 12 του ν. 2322/1995 επιτρέπεται στον Υπουργό Οικονομικών να παρέχει, με απόφασή του, που εκδίδεται μετά από σύμφωνη γνώμη Τριμελούς Διυπουργικής Επιτροπής και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου, μεταξύ άλλων, σε πιστωτικά ιδρύματα για την κάλυψη δανείων που αυτά χορηγούν σε ομάδες φυσικών ή νομικών προσώπων υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Με την υπ' αριθ. 50824/Β.2362/21-11-2007 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών (Β' 2310) εγκρίθηκε η

επιδότηση δανείων σε αιγοπροβατοτρόφους και άλλες ομάδες δικαιούχων, ορίστηκαν οι προϋποθέσεις υπαγωγής στη ρύθμιση, οι όροι των δανείων, ο τρόπος καθορισμού του ποσού δανειοδότησης, η παροχή εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου μέχρι ποσού 1.000.000 ευρώ ανά δικαιούχο, η προθεσμία υποβολής αιτήσεων και ο τρόπος κάλυψης της δαπάνης.

Περαιτέρω, με την υπ' αριθ. 2/73821/0025/14-12-2007 απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών (Β' 2375), μετά από σύμφωνη γνώμη της Τριμελούς Διυπουργικής Επιτροπής, παρεσχέθη η εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου προς τα πιστωτικά ιδρύματα για τα δάνεια που χορηγούνται, σύμφωνα με τους όρους της υπ' αριθ. 50824/Β.2362/21-11-2007 απόφασης και καθορίστηκε ο τρόπος ελέγχου και εποπτείας της όλης διαδικασίας. Με την κανονιστική αυτή απόφαση παρέχεται ευθέως η εγγύηση του Δημοσίου έναντι των πιστωτικών ιδρυμάτων, εφόσον συντρέχουν οι τασσόμενες με αυτήν προϋποθέσεις. Η συνδρομή των προϋποθέσεων υπαγωγής κάθε συγκεκριμένου δανειολήπτη στη ρύθμιση ανατίθεται στα πιστωτικά ιδρύματα, τα οποία οφείλουν να διαπιστώνουν τη συνδρομή τους με βάση πρόσφατη βεβαίωση της οικείας κτηνοτροφικής υπηρεσίας και να διασταυρώνουν την ορθότητα των στοιχείων αυτών με τη βάση δεδομένων του ΟΠΕΚΕΠΕ ή με στοιχεία από τη βάση δεδομένων της Κτηνιατρικής Υπηρεσίας της Γενικής Διεύθυνσης Κτηνιατρικής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (βλ. παρ. 3.2 της απόφασης).

26. Απαραίτητος όρος λειτουργίας της εγγύησης είναι να έχουν τηρηθεί πιστά από πλευράς τραπεζών τόσο οι εν γένει πιστωτικοί κανόνες που διέπουν τις χρηματοδοτήσεις στην Ελλάδα, όσο και οι ειδικές διατάξεις των ως άνω υπουργικών αποφάσεων. Οπότε, εάν διαπιστωθεί ότι οι τράπεζες προέβησαν σε χρηματοδότηση μη υπαγόμενου στη ρύθμιση ή προσώπου για το οποίο δεν τεκμηριώνεται ως άνω η συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων, η εγγύηση λογίζεται ότι ουδέποτε χορηγήθηκε (ν. 2362/1995 άρθρο 65 παρ. 4).

Δεν προβλέπεται, όμως, η έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, με την οποία, αφού διαπιστωθεί η συνδρομή ή όχι των τασσομένων προϋποθέσεων, παρέχεται ή όχι, αντιστοίχως, εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου για κάθε συγκεκριμένο δανειολήπτη. Η τελική έγκριση, η οποία, σύμφωνα με την παράγραφο 3 της υπ' αριθ. 2/73821/0025/14-12-2007 απόφασης, προηγείται της

εκταμίευσης του ποσού του δανείου με βάση συγκεντρωτικές καταστάσεις, που τα πιστωτικά ιδρύματα αποστέλλουν σε δεκαήμερη βάση στην αρμόδια υπηρεσία του ΓΛΚ, δεν προϋποθέτει έλεγχο δικαιολογητικών από την υπηρεσία και δεν αποτελεί όρο της εγγύησης. Κατ' ορθή ερμηνεία, με τη σχετική πρόβλεψη παρέχεται στο Δημόσιο ευχέρεια να αποτρέψει, άμεσα και με απλή δήλωση, την υλοποίηση της δοθείσας εγγύησης, δηλαδή την εκταμίευση των αναλογούντων ποσών, εφόσον συντρέχει σχετικός δικαιολογητικός λόγος.

Συνεπώς, στην περίπτωση του ερωτήματος, από το διδόμενο ιστορικό του οποίου δεν προκύπτει η ύπαρξη λόγου διακωλυτικού της εκταμίευσης, η εγγύηση που παρεσχέθη από το Ελληνικό Δημόσιο με την ως άνω υπουργική απόφαση δεν εξαρτάται από το κύρος του ηλεκτρονικού μηνύματος, με το οποίο δόθηκε η τελική έγκριση και ,ως εκ τούτου, το ερώτημα βασίζεται σε εσφαλμένη προϋπόθεση.

27. Περαιτέρω, επί των δευτέρου και τρίτου σκελών του ερωτήματος, κατά τη συζήτηση των οποίων αποχώρησε ο Νομικός Σύμβουλος Κωνσταντίνος Χαραλαμπίδης, διαμορφώθηκαν οι κατωτέρω δύο (2) γνώμες:

Κατά τη γνώμη της **πλειοψηφίας**, που απαρτίστηκε από τους Μιχαήλ Απέσσο, Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Αλέξανδρο Καραγιάννη και Βασιλική Δούσκα, Αντιπροέδρους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Ηλία Δροσογιάννη, Στέφανο Δέτση, Θεόδωρο Ψυχογιού, Κωνσταντίνο Γεωργάκη, Νίκη Μαριόλη, Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Αικατερίνη Γρηγορίου, Στυλιανή Χαριτάκη, Δημήτριο Χανή, Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Αφροδίτη Κουτούκη, Δήμητρα Κεφάλα, Κωνσταντίνο Κατσούλα, Ελένη Σβολοπούλου, Αλέξανδρο Ροϊλό, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Ευαγγελία Σκαλτσά, Αθηνά Αλεφάντη, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη, Πέτρο Κωνσταντινόπουλο, Ευσταθία Τσαούση, Χρήστο Μητκίδη και Παναγιώτα-Ελευθερία Δασκαλέα-Ασημακοπούλου, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψηφοί είκοσι οκτώ - 28), ειδική ρύθμιση ελευθέρωσης του εγγυητή Δημοσίου και απόσβεσης της εγγύησης προβλέπεται από τη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 11 του ν. 2322/1995, αλλά και από τις, σχεδόν ταυτόσημες, διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 65 του ν. 2362/1995. Συγκεκριμένα, από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ευθέως ότι, η δυνατότητα του Δημοσίου να ελευθερωθεί από τις εκ της εγγυήσεως υποχρεώσεις

του είναι περιορισμένη και επιτρέπεται μόνον στις περιπτώσεις που, από υπαιτιότητα (αμέλεια ή δόλο) του δανειστή ή πιστωτή, είτε δεν συνέτρεχαν εξ υπαρχής οι προϋποθέσεις χορήγησης της εγγύησης ή αυτές εξέλιπαν εκ των υστέρων (παράγραφος 4 άρθρου 11 ν. 2322/1995), είτε όταν η εγγύηση δεν χορηγήθηκε εγκύτως για οποιονδήποτε λόγο, υπό την προϋπόθεση, όμως, και πάλι ότι η ακυρότητα οφείλεται σε πταίσμα του δανειστή ή πιστωτή (παράγραφος 4 άρθρου 65 ν. 2362/1995).

28. Στην προκείμενη περίπτωση και ανεξαρτήτως της τυχόν υπαιτιότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων, τα οποία εκταμίευσαν δάνεια παρά τη μη νομότυπη έγκριση από τη Διοίκηση συγκεκριμένων δανειακών συμβάσεων, η μετά πάροδο πολλών ετών άρνηση της ύπαρξης εγγυητικής ευθύνης του Δημοσίου και συνακόλουθα της ικανοποίησης αιτημάτων κατάπτωσης της εγγύησής του με την ανωτέρω αιτιολογία, παραβιάζει τις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης, οι οποίες απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου, καθόσον η άρνηση αυτή έρχεται σε αντίθεση με προηγούμενη συμπεριφορά της Διοίκησης, η οποία αφενός μεν ενέκρινε την υπαγωγή των «εγγυημένων», δυνάμει της υπ' αριθ. 2/73821/0025/14-12-2007 απόφασης του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, οφειλών στις ρυθμίσεις επόμενων αυτής υπουργικών αποφάσεων, δηλώνοντας έτσι τη βούληση του Δημοσίου για τη δανειοδότηση των συγκεκριμένων δανειοληπτών με την εγγύησή του, αφετέρου δε έχει ήδη προβεί στην ικανοποίηση υποβληθέντων αιτημάτων κατάπτωσης της εγγύησης του Δημοσίου σε δάνεια για τα οποία η τελική έγκριση χορήγησής τους παρασχέθηκε ηλεκτρονικά, χωρίς να εγείρει σχετικές ενστάσεις.

Υπό τα δεδομένα αυτά, στο δεύτερο και τρίτο σκέλος του ερωτήματος προσήκει ενιαία απάντηση, ήτοι ότι δεν δικαιολογείται, κατά το άρθρο 11 παρ. 4 του ν. 2322/1995 η ελευθέρωση του Δημοσίου από την εγγυητική ευθύνη του και συνεπώς οφείλει να ικανοποιήσει τα σχετικά αιτήματα κατάπτωσης της εγγύησής του.

29. Κατά τη γνώμη της **μειοψηφίας**, που απαρτίστηκε από τους Ανδρέα Χαρλαύτη, Ιωάννη - Κωνσταντίνο Χαλκιά και Αντώνιο Κλαδιά, Αντιπροέδρους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Ιωάννη Διονυσόπουλο, Ασημίνα Ροδοκάλη, Παναγιώτη Παναγιωτουνάκο, Γεώργιο Κανελλόπουλο, Ευγενία Βελώνη,

Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γεώργιο Ανδρέου, Δημήτριο Αναστασόπουλο, Δημήτριο Μακαρονίδη, Αδαμαντία Καπετανάκη, Παναγιώτη Παππά, Σταύρο Σπυρόπουλο, Βασίλειο Καραγεώργο και Διονύσιο Χειμώνα, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψήφοι δεκαεπτά - 17), σε συμφωνία με τη γνώμη της πλειοψηφίας επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος (σκέψη 23), ότι, δηλαδή, η έγκριση για τη δανειοδότηση συγκεκριμένων δανειοληπτών, εκ των περιλαμβανομένων στις συγκεντρωτικές καταστάσεις που τα πιστωτικά ιδρύματα ηλεκτρονικά διαβίβαζαν στην αρμόδια δημόσια υπηρεσία και συνακόλουθα για την εκταμίευση των δανείων, δεν έγινε νομοτύπως, με αποτέλεσμα τη μη πλήρωση του όρου υπό τον οποίο τελούσε η ισχύς της εγγύησης του Δημοσίου, η οποία θεωρείται ως μηδέποτε παρασχεθείσα, όσον αφορά τις αντίστοιχες δανειακές συμβάσεις, δεν τίθεται ζήτημα απόσβεσης της εγγύησης και ελευθέρωσης του Δημοσίου ως εγγυητή, ιδιότητα την οποία ουδέποτε απέκτησε. Η προηγούμενη συμπεριφορά των οργάνων του, η οποία εδράζετο στην πεποίθηση, ότι υφίσταται ισχυρή εγγύηση, δεν αναιρεί την έλλειψη του νόμιμου συστατικού τύπου της εγκριτικής πράξης, η οποία (έλλειψη) για λόγους ασφάλειας δικαίου δεν θεραπεύεται εκ των υστέρων με την έγκριση υπαγωγής των ανωτέρω δανειοληπτών στις ρυθμίσεις μεταγενέστερων υπουργικών αποφάσεων, ούτε μπορεί να οδηγήσει στη στοιχειοθέτηση της εγγυητικής ευθύνης του Δημοσίου, ούτε γεννά υποχρέωση για την τήρηση της αυτής συμπεριφοράς και στο μέλλον, όταν μάλιστα διαπιστώνεται παραβίαση των εφαρμοστέων διατάξεων, είναι δε διαφορετικό το ζήτημα αν η εν λόγω συμπεριφορά της διοίκησης προκάλεσε στα πιστωτικά ιδρύματα την πεποίθηση, ότι νομίμως ενεργούσαν κατά την εκταμίευση των δανείων.

Απάντηση

30. Ενόψει των ανωτέρω, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Πλήρης Ολομέλεια) γνωμοδοτεί επί του τεθέντος ερωτήματος ως εξής:

α) Επί του πρώτου σκέλους του ερωτήματος, κατά πλειοψηφία, ότι η αναφερόμενη στο ιστορικό έγκριση για τη δανειοδότηση συγκεκριμένων δανειοληπτών φυσικών ή νομικών προσώπων, εκ των περιλαμβανομένων στις συγκεντρωτικές καταστάσεις που τα πιστωτικά ιδρύματα ηλεκτρονικά διαβίβαζαν στην άνω Διεύθυνση του Γ.Λ.Κ. και συνακόλουθα για την εκταμίευση του δανείου, δεν έγινε νομοτύπως, με αποτέλεσμα τη μη πλήρωση του όρου υπό τον οποίο

τελούσε η ισχύς της εγγύησης του Δημοσίου, η οποία θεωρείται ως μηδέποτε παρασχεθείσα όσον αφορά τις αντίστοιχες δανειακές συμβάσεις.

β) Επί του δευτέρου και τρίτου σκέλους του ερωτήματος, κατά πλειοψηφία, ότι η μεταγενέστερη επίκληση από το Ελληνικό Δημόσιο της έλλειψης της εγγυητικής ευθύνης του σε δάνεια που χορηγήθηκαν στα πλαίσια της 2/73821/0025/14-12-2007 απόφασης του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και εγκρίθηκαν μη νομότυπα από τη Διοίκηση, αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου, και συνεπώς ευθύνεται το Ελληνικό Δημόσιο, λόγω της εγγύησης, στην καταβολή των οφειλόμενων δανείων.

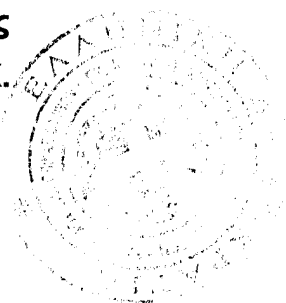
ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 21-3-2017

Ο Πρόεδρος

Μιχαήλ Απένσος

Πρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Η εισηγήτρια

Ευφροσύνη Μπερνικόλα

Νομική Σύμβουλος του Κράτους