



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

**Αριθμός Γνωμοδότησης 178/2018**

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Τμήμα Α'**

**Συνεδρίαση της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2018**

**Σύνθεση**

**Πρόεδρος :** Ανδρέας Χαρλαύτης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

**Μέλη:** Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Δήμητρα Κεφάλα, Κωνσταντίνος Κηπουρός, Αγγελική Καστανά, Ευσταθία Τσαούση, Παναγιώτα - Ελευθερία Δασκαλέα - Ασημακοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγήτρια:** Ελένη Κωστάντη, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο)

**Αριθμός ερωτήματος:** Το έγγραφο με αριθμό πρωτ. ΔΔΠ Α 0007759 ΕΞ 2018/0174Α/18,103Β/17/24-4-2018 του Υπουργείου Οικονομικών, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας, Γενική Δ/ση Δημόσιας Περιουσίας και Κοινοφελών Περιουσιών, Δ/ση Δημόσιας Περιουσίας, Τμήμα Β'.

**Περίληψη ερωτήματος:** Ερωτάται αν 1) Η διαλυτική αίρεση που έχει τεθεί σε πράξη παραχώρησης ακινήτου από το Δημόσιο προς το ΙΚΑ, για πραγματοποίηση του σκοπού της παραχώρησης εντός ορισμένης προθεσμίας, πληρώθηκε στις 10-7-2005 (ημερομηνία λήξης της προθεσμίας που δόθηκε κατά παράταση), οπότε το γεγονός αυτό συνεπάγεται την

αυτοδίκαιη ανατροπή της παραχώρησης και την επάνοδο της κυριότητας στο Δημόσιο, και ως εκ τούτου πρέπει να εκδοθεί διαπιστωτική πράξη ανάκλησης και μεταγραφή, ή μπορεί να δοθεί περαιτέρω παράταση της προθεσμίας, σύμφωνα με το νέο αίτημα του ΕΦΚΑ (διαδόχου φορέα του Ι.Κ.Α.) 2) Σε περίπτωση ανατροπής της πράξης παραχώρησης και επανόδου της κυριότητας στο Δημόσιο, το τίμημα (που εξοφλήθηκε με συμψηφισμό οφειλών του Δημοσίου – Υπουργείου Οικονομικών προς το ΙΚΑ) πρέπει να επιστραφεί εντόκως.

-----  
Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α') γνωμοδότησε ως εξής:

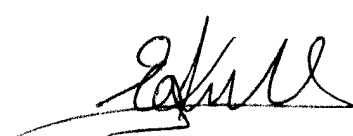
### **Ιστορικό**

Στο έγγραφο του ερωτήματος και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Με την με αριθ. πρωτ. 243/13-07-1994 πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου και στη συνέχεια με το με αριθ. πρωτ. 47457/10-07-1995 πωλητήριο του Υπουργείου Οικονομικών, παραχωρήθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του α.ν. 1331/1949, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 5 του ν. 2412/1996, απ' ευθείας και χωρίς δημοπρασία, στο Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Ι.Κ.Α.), κατά πλήρες δικαίωμα κυριότητας, το δημόσιο κτήμα με ΑΒΚ 817, που βρίσκεται στην κτηματική περιφέρεια του Δήμου Ιεράς Πόλης του Μεσολογγίου, έκτασης 5.324 τ.μ., αντί τιμήματος 55.902.000 δρχ., με αποκλειστικό σκοπό την ανέγερση κτιρίου για την στέγαση των Διοικητικών και Υγειονομικών Υπηρεσιών του Υποκαταστήματος του Ι.Κ.Α. Η παραχώρηση έγινε υπό τους όρους α) της πραγματοποίησης του παραπάνω σκοπού εντός πενταετίας από την έκδοση του σχετικού παραχωρητηρίου και β) της μη μεταβίβασης του ως άνω ακινήτου σε τρίτους.

Συγχρόνως στο εν λόγω παραχωρητήριο ορίστηκε ότι, η μη τήρηση των όρων της παραχώρησης επιφέρει την αυτοδίκαιη ανατροπή της και την επάνοδο της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο.

2. Με την με αριθ. πρωτ. 1019577/1579/Α0010/30-4-2003 απόφαση των Υπουργού και Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, κατόπιν αιτήματος του Ι.Κ.Α., η ανωτέρω προθεσμία παρατάθηκε μέχρι και τις 10-7-2005, ήτοι



για πέντε (5) επιπλέον έτη από την ημερομηνία λήξης της αρχικής προθεσμίας, προκειμένου να ανεγερθεί το εν λόγω κτίριο, το οποίο μέχρι σήμερα δεν έχει ανεγερθεί.

3. Στη συνέχεια ο διάδοχος φορέας του Ι.Κ.Α., ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) με το με αριθ. πρωτ. Γ23/116/30-01-17/27-1-2017 έγγραφό του προς την ερωτώσα Υπηρεσία, επικαλούμενος ως λόγους για τους οποίους δεν κατέστη δυνατή η εκπλήρωση του τιθέμενου ως ανωτέρω σκοπού της παραχώρησης, εντός των ανωτέρω προθεσμιών, ότι α) δεν αποδόθηκε κατά την κτηματολογική διαδικασία της πρώτης ανάρτησης ολόκληρη η έκταση του παραχωρηθέντος κήματος και β) την ύπαρξη διεκδικητικών αγωγών και διεκδικήσεων με αιτία κτήσης κληρονομία, ζήτησε εκ νέου την παράταση της παραχώρησης μέχρι τις 10-7-2022, με σκοπό την εκπλήρωση του ουσιώδους όρου της ανέγερσης ιδιόκτητου κτιρίου για την στέγαση υπηρεσιών του Ε.Φ.Κ.Α., τονίζοντας ότι σε περίπτωση ανάκλησης της παραχώρησης θα πρέπει να επιστραφεί εντόκως στον Ε.Φ.Κ.Α. το τίμημα της παραχώρησης (55.902.000 δρχ. και σε αντιστοιχία 164.056 ευρώ) μαζί με τις νόμιμες «προσαυξήσεις».

Κατόπιν αυτών η ερωτώσα Υπηρεσία υπέβαλε το ερώτημα που αναφέρεται στην αρχή.

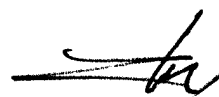
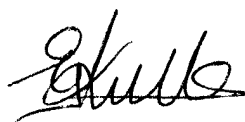
### **Νομοθετικό πλαίσιο**

4. Το άρθρο 5 του **α.ν. 1331/1949**, (Α' 330), ορίζει τα εξής: *«Δι αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου δύναται να παραχωρηθή εις το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μεταβιβαζόμενον εις αυτό κατά πλήρες δικαίωμα κυριότητας, νομής και κατοχής, το εν Πειραιεί.... Η παραχώρησις δύναται να γίνει δωρεάν ή επί τιμήματι ορισθησομένω δια της αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου. Καθ' όμοιον τρόπο δύνανται να παραχωρούνται ακίνητα του Δημοσίου προς Ιδρύματα και Οργανισμούς ή Σωματεία κοινής ωφελείας προς εκπλήρωσιν των ειδικών τούτων σκοπών».*

Με το άρθρο 1 παρ. 5 του **ν. 2412/1996** (Α' 123) ορίστηκε ότι: *«Οι προβλεπόμενες στο άρθρο 5 του α.ν. 1331/1949 αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου αντικαθίστανται με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών».*

5. Στα άρθρα 202, 251, 904, 908, 1033, 1192 και 1198 του **ΑΚ** ορίζονται τα εξής: **άρθρο 202** «Αν με τη δικαιοπραξία εξαρτήθηκε η ανατροπή των αποτελεσμάτων της από γεγονός μελλοντικό και αβέβαιο (αίρεση διαλυτική), μόλις συμβεί το γεγονός αυτό παύει η ενέργεια της δικαιοπραξίας και επανέρχεται αυτοδικαίως η προηγούμενη κατάσταση». **άρθρο 251** «Η παραγραφή αρχίζει από τότε που γεννήθηκε η αξίωση και είναι δυνατή η δικαστική επιδίωξή της». **άρθρο 904** «...Όποιος έγινε πλουσιότερος χωρίς νόμιμη αιτία από την περιουσία ή με ζημία άλλου έχει υποχρέωση να αποδώσει την ωφέλεια. Η υποχρέωση αυτή γεννιέται ιδίως σε περίπτωση παροχής αχρεώστητης ή παροχής για αιτία που δεν επακολούθησε ή έληξε ή αιτία παράνομη ή ανήθικη». **άρθρο 908** «Ο λήπτης οφείλει να αποδώσει το πράγμα που έλαβε ή το αντάλλαγμα που τυχόν έλαβε απ' αυτό...». **άρθρο 1033** «Για τη μεταβίβαση της κυριότητας ακινήτου απαιτείται συμφωνία μεταξύ του κυρίου και εκείνου που την αποκτά, ότι μετατίθεται σ' αυτόν η κυριότητα για κάποια νόμιμη αιτία. Η συμφωνία γίνεται με συμβολαιογραφικό έγγραφο και υποβάλλεται σε μεταγραφή». **άρθρο 1192** «Μεταγράφονται στο βιβλίο μεταγραφών της περιφέρειας του ακινήτου: 1. οι εν ζωή δικαιοπραξίες ..., με τις οποίες συνιστάται, μετατίθεται, καταργείται εμπράγματο δικαίωμα (εμπράγματα δικαιοπραξίες) πάνω σε ακίνητα 2....» και **άρθρο 1198** «Χωρίς μεταγραφή στις περιπτώσεις των άρθρων 1192 εδάφια 1 έως 4 και 1193 δεν επέρχεται η μεταβίβαση της κυριότητας του ακινήτου ή η σύσταση, μετάθεση, κατάργηση εμπράγματος δικαιώματος πάνω στο ακίνητο».

6. Στα άρθρα 90 παρ. 1 και 2, 91 και 94 του ισχύσαντος κατά τον κρίσιμο χρόνο ν. **2362/1995** Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις (Α' 247), ορίζονταν τα εξής: **άρθρο 90** «1. Οποιαδήποτε απαίτηση κατά του Δημοσίου παραγράφεται μετά πενταετία, εφόσον από άλλη γενική ή ειδική διάταξη δεν ορίζεται βραχύτερος χρόνος παραγραφής αυτής. 2. Η κατά του Δημοσίου απαίτηση προς επιστροφή αχρεωστήτως ή παρά το νόμο καταβληθέντος σ' αυτό χρηματικού ποσού παραγράφεται μετά τρία έτη, από της καταβολής» **άρθρο 91** «Επιφυλασσομένης κάθε άλλης ειδικής διατάξεως του παρόντος η παραγραφή οποιασδήποτε απαιτήσεως κατά του Δημοσίου αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο γεννήθηκε και ήταν δυνατή η δικαστική



επιδίωξη αυτής...». **άρθρο 94** «... Κάθε ποσό που κατέβαλε το Δημόσιο μετά την παραγραφή της απαιτήσεως κατ' αυτού, έστω και αν γνώρισε την παραγραφή, δικαιούται να το αναζητήσει. Παραίτηση του Δημοσίου από τη συμπληρωμένη παραγραφή ή η με οποιονδήποτε τρόπο αναγνώριση απ' αυτό της παραγεγραμμένης απαιτήσεως είναι άκυρη. Η παραγραφή λαμβάνεται υπόψη αυτεπάγγελτα από τα δικαστήρια».

**7.** Στο άρθρο 21 του από **26-6/10-7-1944 Κ. Δ/τος** Περί κώδικος των νόμων περί δικών του Δημοσίου (Α'139), ορίζεται ότι «Ο νόμιμος και ο της υπερημερίας τόκος πάσης του Δημοσίου οφειλής ορίζεται εις 6% ετησίως, πλην εάν άλλως ωρίσθη διά συμβάσεως ή ειδικού νόμου. Ο ειρημένος τόκος άρχεται από της επιδόσεως της αγωγής».

### **Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων**

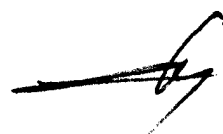
Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα Υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

**8.** Ειδικότερη περίπτωση εκποίησης δημοσίου κτήματος χωρίς δημοπρασία, αποτελεί η προβλεπόμενη στο άρθρο 5 του α.ν. 1331/1949, κατά την οποία παρέχεται ευχέρεια παραχώρησης κατά κυριότητα, δωρεάν ή έναντι τιμήματος, ακινήτων που ανήκουν στην ιδιωτική κτήση του Δημοσίου, προς κάθε φύσης ιδρύματα, σωματεία ή οργανισμούς, με την γενικότατη έννοια των όρων αυτών, που λειτουργούν με τη μορφή του νομικού προσώπου είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου, προς εκπλήρωση των ειδικών κοινωφελών σκοπών τους, με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου (Γνωμ.ΝΣΚ 48/2014, 83/2012, 209/2006, 787/1999, πρβλ. Ολ. ΝΣΚ 475/1999) και, ήδη, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 5 του ν. 2412/1996, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.

Επίσης, αν και η εκποίηση δημοσίου κτήματος αποτελεί σύμβαση πώλησης ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, επειδή αποσκοπεί σε επίτευξη δημοσίου σκοπού συνάπτεται, κατά παρέκκλιση των κοινών διατάξεων, με κανόνες και μεθόδους που προσιδιάζουν στο δημόσιο δίκαιο. Η, κατά τα ανωτέρω, παραχώρηση δημοσίων κτημάτων, είναι δυνατή για το Δημόσιο και

προβλέφθηκε προς εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, τελεί δε, συνήθως, υπό τους όρους της πραγματοποίησης του σκοπού εντός ορισμένης προθεσμίας και της μη περαιτέρω μεταβίβασης του παραχωρούμενου ακινήτου προς τρίτο. Η για τους παραπάνω λόγους ανάκληση της παραχώρησης είναι επιτρεπτή και όταν ακόμη εχώρησε μεταγραφή του σχετικού παραχωρητηρίου και δεν αντίκειται στις προστατευτικές της ιδιοκτησίας συνταγματικές διατάξεις, διότι δεν αφαιρείται με τη διοικητική οδό η κυριότητα που αποκτήθηκε νόμιμα, αλλά ακυρώνεται ο τίτλος που αποτελεί νόμιμη προϋπόθεση της κυριότητας στην έκταση που παραχωρήθηκε, η δε μη εκπλήρωση όρου συνιστά μεταγενέστερη απώλεια νόμιμης προϋπόθεσης έκδοσης και διατήρησης της παραχώρησης. Εξ άλλου, όταν υφίστανται λόγοι δημοσίου συμφέροντος, η ανάκληση της παραχώρησης δεν εμποδίζεται ούτε από την πάροδο μακρού ή ευλόγου χρόνου από την παραχώρηση, ούτε κατ' εφαρμογή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ενώ η μη συμμόρφωση του παραχωρησιούχου προς τους τασσόμενους από το νόμο και την πράξη παραχώρησης όρους εξετάζεται αντικειμενικώς και δεν συνδέεται με υποκειμενική συμπεριφορά, άρα και με την ύπαρξη υπαιτιότητας ή μη του παραχωρησιούχου. (βλπτ. Ευ.Δωρή, Δημόσια Κτήματα, σελ. 236-239, Κουτούπα-Ρεγκάκου, Πρόσθετοι ή παρεπόμενοι ορισμοί σε διοικ. πράξη, σελ. 53, 54, 66, 68, 70, 73, 74, 227, Δ. Κόρσου, Γεν. Διοικ. Δικ. Σελ. 351 επ., Π. Δαγτόγλου, Γεν. Διοικ. Δικ. 3<sup>η</sup> έκδ., σελ. 345 επ., ΣτΕ 2504/2002, 3699/2001, 3104/2002, 4343/1977 (Ολ.), 538/1996, γνωμ. ΝΣΚ 292/2012, 209/2006, 147/1998, 43/1980).

Περαιτέρω, η μη πλήρωση κάποιου από αυτούς τους όρους, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού που επιδιώχθηκε και την διατύπωση στην πράξη παραχώρησης, επιφέρει, ταυτοχρόνως, την πλήρωση της διαλυτικής αίρεσης (άρθρο 202 ΑΚ) και, συνεπώς, την παύση της ενέργειας της δικαιοπραξίας, κατά το εμπράγματο και ενοχικό της μέρος, μόλις επέλθει το αιρετικό γεγονός και την αυτοδίκαιη επιστροφή της κυριότητας στο Δημόσιο, χωρίς να απαιτείται υπαναχώρηση του τελευταίου (βλπτ. ΑΠ 2099/2009, 1219/2006, 1470/2005, 637/2003, δημ. σε ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 405/1980, ΝοΒ 28, 1760, ΑΠ 1495/1979, ΝοΒ 28, 1066, ΑΠ 361/1992, ΕΛΔ. 35, 1500, ΑΠ 1609/1986, Εφ. Λαρ. 291/1984, αδημ.), ενώ η σχετική ανακλητική πράξη έχει διαπιστωτικό και μόνο χαρακτήρα, λαμβανομένου υπόψη και του ότι, σε διοικητική πράξη με αίρεση,



το έννομο αποτέλεσμα αυτής επέρχεται αυτοδικαίως, μόλις η αίρεση πληρωθεί (βλέπετε Κουτούπα-Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 74 επ., Γ. Μπαλή, Γεν. Αρχ. 92-2, του ιδίου Εμπρ. Δικ., παρ. 127, Ευ. Δωρή, Τα Δημόσια Κτήματα, σε άρθρο 95 αριθ. 5, γνωμ. ΝΣΚ 255/1980).

**9.** Εξάλλου, κατά πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, η ατομική διοικητική πράξη, από την έναρξη της ισχύος της έως την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση ή την ανάκληση ή την κατάργησή της ή γενικά την παύση της ισχύος της, με κάθε τρόπο, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της, ανεξάρτητα από το αν τυχόν πάσχει από νομική πλημμέλεια. Τούτο ισχύει, και αν ακόμη η πράξη έχει ελάττωμα, το οποίο σε περίπτωση προσβολής αυτής με το προβλεπόμενο ένδικο βοήθημα, δικαιολογεί την ακύρωση ή την τροποποίησή της (τεκμήριο νομιμότητας της διοικητικής πράξης). Συνέπεια του τεκμηρίου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων είναι ότι ο διοικούμενος δεν μπορεί να θεωρήσει την πράξη ως άκυρη ή ανίσχυρη πριν από την ανάκληση ή την ακύρωση ή την κατάργησή της (ΣτΕ 560/1998, ΔΕφΠ 66/2012 ΝΟΜΟΣ, Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 13η έκδοση, σελ. 112-113).

**10.** Ως όρος διοικητικής πράξης ορίζεται εκείνος ο πρόσθετος ορισμός της, με τον οποίο η διοικητική αρχή και μεν εκδίδει υπέρ ιδιώτη μία ευμενή πράξη, όμως αυτός υποχρεώνεται συνάμα να εκπληρώσει ορισμένες υποχρεώσεις, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να συνίσταται σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή, και δη εντός τασσόμενης προθεσμίας. Η παρέλευση αυτής άπρακτης, δηλ. χωρίς την εκπλήρωση της επιβληθείσας υποχρέωσης, μπορεί να δικαιολογεί την ανάκληση της πράξης από τη Διοίκηση. Ο όρος χρησιμοποιείται προκειμένου να επιτευχθεί ένα αποτέλεσμα, το οποίο αφενός κείται στην εξουσία του ιδιώτη και αφετέρου ακολουθεί χρονικά τη διοικητική πράξη, που την συμπληρώνει.

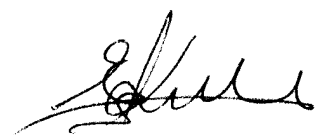
Όταν ο όρος αποσκοπεί να εξασφαλίσει τη διατήρηση των νομίμων προϋποθέσεων έκδοσης της διοικητικής πράξης, αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα αυτής και η εκτέλεσή του αποτελεί προϋπόθεση της νομιμότητάς της, με αποτέλεσμα να δικαιολογείται η ανάκληση της πράξης, όταν ο όρος δεν εκτελείται. Ανάκληση της πράξης χωρεί, κατά τη νομολογία, ειδικώς στην περίπτωση που παρέλθει άπρακτη μία προθεσμία ή δεν εκπληρωθεί μία (αναβλητική) αίρεση και μάλιστα όταν αυτοί οι δύο πρόσθετοι ορισμοί ενέχουν

την επιβολή υποχρέωσης, συνδυαζόμενοι κατ' αυτόν τον τρόπο έμμεσα με όρο. Γίνεται δε δεκτό ότι, όταν η ανάκληση στηρίζεται σε όρο που δεν εκπληρώθηκε, δεν ισχύουν οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη και της τήρησης του ευλόγου χρόνου (ΝΣΚ 147/1998, 538/2000, 337/2012).

11. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 202 Α.Κ., διαλυτική αίρεση είναι η προσθήκη σε δικαιοπραξία με την οποία η ανατροπή των αποτελεσμάτων της εξαρτάται από γεγονός μελλοντικό και αβέβαιο, ενώ με την πλήρωσή της ανατρέπονται τα ήδη επελθόντα αποτελέσματα της δικαιοπραξίας και επανέρχεται, κατά κανόνα, η προηγούμενη κατάσταση. (ΑΠ 389/2017, 2099/2009, 848/2008, 1219/2006, 1128/1988 ΝΟΜΟΣ κ.ά.). Στη σύμβαση πώλησης με αντικείμενο τη μεταβίβαση κυριότητας, συνιστά διαλυτική αίρεση και ο όρος που διαλαμβάνεται σ' αυτή, ότι ο αγοραστής ακινήτου θα εκπίπτει από κάθε δικαίωμά του το οποίο απορρέει από την πώληση, αν δεν προβεί σε ορισμένη ενέργεια εντός τακτής προθεσμίας, και ότι το ακίνητο θα επανέρχεται στην κυριότητα του πωλητή.

Η πλήρωση της αίρεσης αυτής, η οποία ενδέχεται να μην καταλαμβάνει μόνο την εμπράγματη (άρθρο 1033 ΑΚ), αλλά και την αποτελούσα τη νόμιμη αιτία της μεταβίβασης ενοχική δικαιοπραξία, επιφέρει την ανατροπή και των δύο δικαιοπραξιών, με συνέπεια, μεταξύ άλλων, την αυτοδίκαιη επάνοδο της κυριότητας στον πωλητή. Αυτός μπορεί να διεκδικήσει το πωληθέν, με βάση το δικαίωμα που με τον τρόπο αυτό επανέκτησε, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε ενέργειά του, όπως δήλωση υπαναχώρησης, η οποία, εφόσον, κατά τα συμφωνηθέντα, αυτοδικαίως ανατρέπεται η εμπράγματη σύμβαση θα στερείτο κάθε έννοιας και αντικειμένου (ΑΠ 389/2017, 2099/2009, 848/2008, 1219/2006, 1470/2005 ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 637/2003, ΝοΒ 2004.31, ΑΠ 361/1992 Δ/νη 1994.1500, ΑΠ 1017/1989 Δ/νη 1990. 1243 κ.ά.).

12. Στην παραχώρηση κυριότητας ακινήτου, συνιστά διαλυτική αίρεση ο όρος που διαλαμβάνεται σ' αυτή ότι η μη τήρηση του σκοπού της παραχώρησης επιφέρει την αυτοδίκαιη ανάκληση της παραχώρησης και την επανάκαμψη της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο (γνωμ. ΝΣΚ 48/2014, 182/2014, 108/2014, 582/2012, 82/2012, 332/2008). Η πλήρωση της αίρεσης αυτής καταλαμβάνει τόσο την εμπράγματη (άρθρο 1033ΑΚ) όσο και την ενοχική δικαιοπραξία, επιφέρει την ανατροπή τόσο της μιας όσο και της άλλης



σύμβασης και την αυτοδίκαιη επάνοδο της κυριότητας στο Δημόσιο, το οποίο μπορεί να διεκδικήσει το παραχωρηθέν ακίνητο, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε άλλη ενέργεια εκ μέρους του. (πρβλ. ΑΠ 1219/2006, 1470/2005, 637/2003, 1017/1989 κ.α.) Η μετά την πλήρωση της αίρεσης εκδιδόμενη διοικητική πράξη έχει διαπιστωτικό χαρακτήρα (γνωμ, ΝΣΚ 48/2014, 182/2014 108/2014, 292/2012, 582/2012, 83/2012, 332/2008, κ.α.), δηλαδή διαπιστώνει τη νομική μεταβολή που ήδη επήλθε.

Τέλος κατά το άρθρο 1198 ΑΚ χωρίς τη μεταγραφή του μεταβιβαστικού εγγράφου εκείνος προς τον οποίο μεταβιβάζεται το ακίνητο δεν γίνεται κύριος αυτού (ΑΠ 779/2012 ΝΟΜΟΣ).

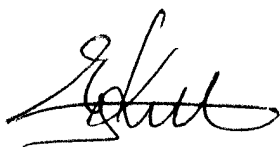
**13.** Εν προκειμένω, κατά το διδόμενο ιστορικό, ο σκοπός της παραχώρησης δεν πραγματοποιήθηκε ούτε εντός της πενταετίας από την έκδοση του σχετικού παραχωρητηρίου ούτε εντός της πενταετίας από την παράταση της σχετικής προθεσμίας, ανεξάρτητα από τη νομιμότητα της τελευταίας, και ο διάδοχος φορέας του ΙΚΑ, ο ΕΦΚΑ, με νέο αίτημά του επιδιώκει την παράταση της παραχώρησης έως τις 10-7-2022, ενώ δεν έχει εκδοθεί απόφαση ανάκλησης της παραχώρησης, με συνέπεια, σύμφωνα με το τεκμήριο νομιμότητας, η απόφαση να ισχύει.

**14.** Υποστηρίζεται ότι ο πρόσθετος ορισμός που τίθεται σε απόφαση παραχώρησης, αποτελεί κατά νομική κυριολεξία «πρόσθετο όρο» της διοικητικής πράξης, η μη τήρηση του οποίου δεν επιφέρει αυτοδίκαιη ανάκληση αυτής αλλά θεμελιώνει κατ' αρχήν βάσιμο λόγος ανάκλησης της διοικητικής πράξης.

Τούτο ειδικότερα ισχύει, εάν από την ερμηνεία της συγκεκριμένης διοικητικής πράξης προκύψει ότι η διοικητική αρχή επιδίωξε την τήρηση του όρου με την απειλή επιβολής κυρώσεων, ήτοι την ανάκληση της παραχώρησης και την επιστροφή της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο και συνεπώς η ρύθμιση αυτή ενέχει καταναγκασμό. Περαιτέρω, η εξακρίβωση της εκπλήρωσης ή μη του όρου της παραχώρησης απαιτεί την διενέργεια, από τη Διοίκηση, σχετικού ελέγχου και έρευνας και όχι απλή διαπίστωση της ύπαρξης ή μη ορισμένου γεγονότος, από το οποίο εξαρτήθηκαν τα αποτελέσματα της παραχώρησης, μετά την πάροδο ορισμένης προθεσμίας. Με την έννοια αυτή, ο ως άνω όρος δεν δρα ως διαλυτική αίρεση, αλλά ως επιφύλαξη δικαιώματος ανάκλησης της πράξης παραχώρησης.

Επομένως, η Διοίκηση, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις ανάκλησης της πράξης παραχώρησης και για να ανατρέψει την νομική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί, θα πρέπει να εκδώσει διαπιστωτική πράξη ανάκλησης, και να την μεταγράψει στο Υποθηκοφυλάκειο, προκειμένου να επανέλθει η κυριότητα του ακινήτου στο Δημόσιο, δοθέντος ότι, κατά νόμον (άρθρο 1033 Α.Κ.), χωρίς την μεταγραφή δεν υφίσταται μετάσταση της κυριότητας ακινήτου και εξακολουθεί να παραμένει κύριος ο παραχωρησιούχος (γνωμ. ΝΣΚ 234/2017, 128/2012, 357/2013, πρβλ. Γεωργιάδη – Σταθόπουλου: Αστικός Κώδιξ, έκδ. 1985, υπό το άρθρο 1192, παρ. 50,).

**16.** Σύμφωνα με άλλη άποψη ο περιεχόμενος στην πράξη όρος ότι η παραχώρηση του ακινήτου ανακαλείται αυτοδικαίως για την περίπτωση που εντός της ταχθείσας προθεσμίας δεν εκπληρώθηκε ο σκοπός για τον οποίο αυτή έγινε, συνιστά «διαλυτική αίρεση», όπως άλλωστε τον εκλαμβάνει και η ερωτώσα Υπηρεσία, που η μη τήρησή του επιφέρει την αυτοδίκαιη ανάκληση της παραχώρησης και την επάνοδο της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο. Η ανατροπή της παραχώρησης εκτείνεται και στο εμπράγματο αποτέλεσμα της, με την έννοια ότι παύει αυτή να ισχύει συγχρόνως με την επέλευση του γεγονότος της αίρεσης και επανέρχεται αυτοδικαίως η προηγούμενη κατάσταση, άρα και η κυριότητα του ακινήτου στο Δημόσιο, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε άλλη ενέργεια του Δημοσίου (γνωμ. ΝΣΚ 48/2014, 182/2014, 582/2012, κ.α.). Στην περίπτωση αυτή από το ίδιο ως άνω χρονικό σημείο πλήρωσης της αίρεσης ανακύπτει η υποχρέωση του Δημοσίου και η αξίωση του παραχωρησιούχου για επιστροφή του καταβληθέντος τιμήματος στον τελευταίο, εφαρμοζομένων σχετικώς των διατάξεων για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό (βλ. άρθρ. 904 επ. Α.Κ, ΑΠ 848/2008, 1017/1988 κ.α.). Η πλήρωση της διαλυτικής αίρεσης συνεπάγεται την ανατροπή των συνεπειών της παραχώρησης και την επάνοδο αυτοδικαίως της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο, χωρίς να απαιτείται να έχει εκδοθεί από τη Διοίκηση πράξη για την επέλευση του αποτελέσματος αυτού, διότι η απόφαση ανάκλησης της παραχώρησης δεν επιφέρει τη μετάθεση της κυριότητας στο Δημόσιο αλλά μόνο διαπιστώνει την ενέργεια της διαλυτικής αίρεσης που διατυπώθηκε στο παραχωρητήριο και στη συνέχεια πληρώθηκε.



16. Ως προς το αίτημα του ΕΦΚΑ για την επιστροφή του τιμήματος που καταβλήθηκε για την παραχώρηση του ακινήτου εντόκως και με «προσαυξήσεις».

Αχρεώστητη (indebitum) είναι η παροχή που καταβάλλεται για την εκπλήρωση χρέους (causa solveti), το οποίο αποδεικνύεται ανύπαρκτο ήδη κατά τον χρόνο της καταβολής. Εδώ η παροχή είναι συνήθως μια έγκυρη εκποίηση που συνομολογείται σε εκπλήρωση μιας στην πραγματικότητα ανίσχυρης σύμβασης, δηλαδή ανυπόστατης, άκυρης, ακυρώσιμης που ακυρώθηκε, ή έγκυρης που λύθηκε μετά από υπαναχώρηση ή καταγγελία. (Α. Γεωργιάδης, Σύντομη Ερμηνεία του Αστικού Κώδικα, άρθρο 904 παρ. 58, σελ. 1775, εκδ. Δίκαιο και Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλα). Αντιθέτως, στην αιτία που έληξε (causa finite) το χρέος υπάρχει κατά τον χρόνο καταβολής, μετά όμως την καταβολή η αιτία και συνακόλουθα και το χρέος ανετράπη για το μέλλον ή και αναδρομικά (Α. Γεωργιάδης, ΣΕΑΚ, ο.π. παρ. 69, σελ. 1778).

Ο γενικός κανόνας των άρθρων 904 επ. του ΑΚ έχει εφαρμογή και στο Δημόσιο και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, εφόσον υπέρ αυτών δεν καθιερώνεται εξαίρεση με τη διάταξη αυτή ή με άλλη (ΑΠ 1930/1988 ΝοΒ 37,741, ΑΠ 34/1988 ΕλλΔνη 29,1587, ΕφΑθ 6063/2001 ΕλλΔνη 43,242).

17. Περαιτέρω, από τις διατάξεις των άρθρων 90 παρ.1 και 91 του ν.2362/1995 προκύπτει ότι παραγράφεται υπέρ του Δημοσίου κάθε χρέος αυτού μετά παρέλευση πέντε ετών αφότου γεννήθηκε η σχετική αξίωση και είναι νομικώς δυνατή η δικαστική επιδίωξή της, κατά τον κανόνα του άρθρου 251 ΑΚ ο οποίος έχει γενική εφαρμογή. Ειδικώς η κατά του Δημοσίου απαίτηση προς επιστροφή αχρεωστήτως ή παρά το νόμο καταβληθέντος σ' αυτό χρηματικού ποσού παραγράφεται μετά τρία έτη από της καταβολής. Οι ανωτέρω ρυθμίσεις, που εισάγονται με τις διατάξεις που προαναφέρθηκαν, είναι ειδικές ως προς την παραγραφή των ενοχικών αξιώσεων κατά του Δημοσίου (στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που πηγάζουν από αδικοπραξία και αδικαιολόγητο πλουτισμό), με βάση τις οποίες, σε καμία περίπτωση ο χρόνος παραγραφής, κατά τη νομοθετική βούληση που εκφράστηκε σαφώς, δεν μπορούσε να υπερβαίνει την πενταετία.

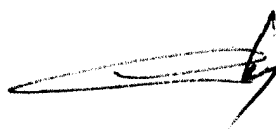
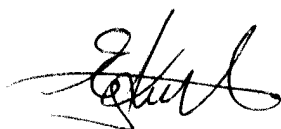
Εξ άλλου, ως αφετηρία του χρόνου παραγραφής της αξίωσης απόδοσης του αχρεωστήτως καταβληθέντος ορίζεται, όταν η καταβολή παρίσταται μεν νόμιμη κατά τον χρόνο που γίνεται, όμως από επιγενόμενους

λόγους ανακύπτει υποχρέωση του Δημοσίου προς απόδοση των καταβληθέντων, ο χρόνος παραγραφής της αξίωσης προς απόδοση των καταβληθέντων αρχίζει από την μεταγενέστερη γένεση της αξίωσης προς αναζήτηση των καταβληθέντων (ΣτΕ 3850/2000, 4290/1995, 2056/1989, γνωμ. ΝΣΚ 656/2002, Β. Παπαχρήστου: Παραγραφές υπέρ και κατά του Δημοσίου μετά το Ν. 2362/1995, έκδ. 1996, σελ. 136). Τούτο δε διότι, κατά το άρθρο 251 ΑΚ, για την έναρξη του χρόνου παραγραφής των ενοχικών αξιώσεων απαιτείται αφενός η ύπαρξη της ενοχικής απαίτησης, εφόσον η ενοχή συνίσταται σε θετική πράξη, επί απαίτησης εξ αδικαιολογήτου πλουτισμού θεωρείται υφιστάμενη από το χρονικό σημείο κατά το οποίο ο οφειλέτης αποκόμισε την ωφέλεια, αφετέρου η αξίωση να είναι αγώγιμη (Γ. Μπαλή, Γεν. Αρχ. Α.Δ., σελ. 396, 397, 399, Α. Τούση, Γεν. Αρχαί, έκδ. 1962, σελ. 740-742, Δημ. Γιαννόπουλου, Γεν. Αρχ. ΑΚ., σελ. 372, 373, Γεωργιάδη-Σταθόπουλου, ΑΚ, Τ. Ι, σελ. 450, 451 και Τ. ΙV, σελ. 632, Β. Παπαχρήστου, ό.π., σελ. 162, 163, ΑΠ 297/1979, ΝοΒ 27, 1292, ΑΠ 47/1959, ΝοΒ 7, 558, γνωμ. ΝΣΚ 429/2008).

Ως αγώγιμη νοείται η δικαστικά επιδιώξιμη αξίωση, άρα δεν αρχίζει να τρέχει η παραγραφή όταν αποκλείεται, από λόγους νομικούς (και όχι ουσιαστικούς), η έγερση της αγωγής, με την οποία επέρχεται η διακοπή της παραγραφής, ήτοι όταν συντρέχουν νομικά κωλύματα που απαγορεύουν ευθέως τη δικαστική επιδίωξη, είτε και όταν μπορεί να αντιταχθεί από τον εναγόμενο (καθ' ου η αξίωση) ένσταση, που έχει ως αναγκαίο κατά νόμο αποτέλεσμα τον αποκλεισμό της δικαστικής επιδίωξης για ορισμένο χρόνο (πρβλ. ΑΠ 878/2004 ΕλλΔνη 2006, 1435).

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η αξίωση του ΕΦΚΑ για επιστροφή του τιμήματος που στηρίζεται στον αδικαιολόγητο πλουτισμό για αιτία που έληξε, και απευθύνεται κατά του Δημοσίου, υπάγεται στην πενταετή παραγραφή του άρθρου 90 παρ.1 του ν. 2362/1995.

18. Τέλος ως προς το θέμα των τόκων, ειδικώς για το Δημόσιο κατ' άρθρο 21 του Κώδικα Νόμων περί Δικών του Δημοσίου, που αποτελεί ειδικότερη διάταξη σε σχέση με εκείνες του ΑΚ, για την οφειλή τόκων από το Δημόσιο απαιτείται πάντοτε επίδοση αγωγής. Η ανωτέρω ρύθμιση έχει κριθεί σύμφωνη με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, αφού προστατεύει τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, στη δημιουργία της οποίας συμβάλλουν όλοι οι πολίτες



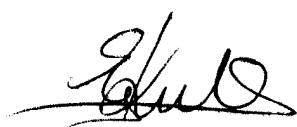
με την καταβολή φόρων, προς όφελος όλων των πολιτών, ως τοιούτων νοουμένων όχι μόνο αυτών που επιδιώκουν ικανοποίηση από συγκεκριμένη επιδικία, αλλά και όσων προσδοκούν την απόλαυση κοινωνικών αγαθών από την κρατική οικονομική ευρωστία (ΑΕΔ 7/2011, ΑΠ 18/2012, ΑΠ 707/2011, ΑΠ 602/2011, ΑΠ 953/2010, ΑΠ 363/2006, ΑΠ 1214/2003, ολΑΠ 7/2000, όλες δημοσιευμένες στη ΝΟΜΟΣ). Επομένως, επί χρηματικής οφειλής του Δημοσίου μοναδικό γενεσιουργό λόγο υποχρέωσης αυτού προς πληρωμή τόκων υπερημερίας αποτελεί η επίδοση αντιγράφου της αγωγής (ΣΤΕ 2613/2013, ΑΠ 707/2011), ως αγωγή δε η οποία παράγει τόκους σε βάρος του Δημοσίου νοείται εκείνη (καταψηφιστική ή αναγνωριστική), στην οποία περιέχεται και αίτημα επιδίκασης τόκων.

**19.** Ενόψει των ανωτέρω κατά την συζήτηση στο Τμήμα όσον αφορά την έννοια των διατάξεων που προαναφέρθηκαν και την εφαρμογή τους στο συγκεκριμένο πραγματικό, διατυπώθηκαν δύο (2) γνώμες. Κατά τη γνώμη που πλειοψήφησε και απαρτίστηκε από τους Νομικούς Συμβούλους Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Στυλιανή Χαριτάκη, Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Δήμητρα Κεφάλα, Κωνσταντίνο Κηπουρό, Ευσταθία Τσαούση και Παναγιώτα – Ελευθερία Δασκαλέα – Ασημακοπούλου (ψηφοί 7), ανεξαρτήτως του νομικού χαρακτηρισμού του περιεχόμενου στην πράξη όρου ότι η παραχώρηση «ανακαλείται αυτοδικαίως», ως «όρου» ή «διαλυτικής αίρεσης», για την περίπτωση που εντός της ταχθείσας προθεσμίας δεν εκπληρώθηκε ο σκοπός για τον οποίο έγινε η παραχώρηση, η «αυτοδίκαιη ανάκληση» της παραχώρησης δεν είναι δεδομένη πριν το αρμόδιο προς τούτο διοικητικό όργανο εκφέρει τη σχετική κρίση του σε διαπιστωτική πράξη που επιβάλλεται να εκδώσει. Ειδικότερα, με την πράξη αυτή, που ανευρίσκει νομικό έρεισμα και στις αρχές της χρηστής διοίκησης και της βεβαιότητας δικαίου, διαπιστώνεται α) η μη πραγματοποίηση του σκοπού της παραχώρησης, κατά τρόπο επαρκώς αιτιολογημένο, και β) η άνευ άλλου τινός «ανάκληση» της παραχώρησης λόγω της παρέλευσης απράκτου της ταχθείσας προθεσμίας προς εκπλήρωση του σκοπού της. Με την ίδια πράξη προσδιορίζεται, ως συνέπεια της «αυτοδίκαιης ανάκλησης» της παραχώρησης, η επάνοδος της επί του παραχωρηθέντος ακινήτου κυριότητας, από τον παραχωρησιούχο στο Δημόσιο, από το χρονικό σημείο συντέλεσης της μεταγραφής της, σύμφωνα και με θεμελιώδη αρχή του εμπραγμάτου δικαίου που επιβάλλει την τυπική

δημοσιότητα όλων των επί των ακινήτων εμπραγμάτων μεταβολών ως απαραίτητη προϋπόθεσή τους (βλ. ιδίως τα άρθρα 1192,1033 ΑΚ) χάριν και της προστασίας καλόπιστων τρίτων.

Παρέπεται από τα παραπάνω, ότι, εφόσον παρήλθε άπρακτη η ταχθείσα με τον σχετικό όρο προθεσμία, η αυτοδίκαιη εκ του λόγου αυτού επερχόμενη ανατροπή της πράξης παραχώρησης αποκλείει την έκδοση απόφασης για «παράταση» της προθεσμίας εκπλήρωσης του όρου, εφόσον ο όρος αυτός έχει ανατραπεί, ως τμήμα της ανακληθείσας πράξης παραχώρησης. Τέλος, εφόσον για την μετάθεση της κυριότητας στο Δημόσιο απαιτείται η έκδοση και μεταγραφή διαπιστωτικής διοικητικής πράξης περί της επελθούσας ανάκλησης της απόφασης παραχώρησης, άνευ αυτής δεν έχει καν ανακύψει η αξίωση του παραχωρησιούχου, κατ' εφαρμογή των διατάξεων για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό, να του επιστραφεί το καταβληθέν από αυτόν τίμημα της παραχώρησης και δεν τίθεται, κατά τα ως άνω, ούτε θέμα για αξίωση καταβολής τόκων και προσαυξήσεων, μη εγερθείσας προς τούτο αγωγής.

**20.** Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας που απαρτίστηκε από τον Πρόεδρο του Τμήματος και τη Νομική Σύμβουλο Αγγελική Καστανά (ψηφοί 2), προς την οποία συντάχθηκε και η Εισηγήτρια Πάρεδρος, ανεξαρτήτως της εκδόσεως πράξης ανάκλησης της παραχώρησης, στις 10-7-2005, πληρώθηκε η διαλυτική αίρεση υπό την οποία τελούσε η παραχώρηση του ακινήτου στο Ι.Κ.Α., και συνεπώς αυτοδικαίως ανατράπηκε η παραχώρηση, η κυριότητα του ακινήτου επανήλθε στο Δημόσιο και γεννήθηκε η αξίωση του παραχωρησιούχου για επιστροφή του καταβληθέντος τιμήματος. Η λύση αυτή επιβάλλεται εκ του άρθρου 202 ΑΚ και αποβλέπει στην ταχεία θεραπεία των συνεπειών που προέκυψαν από την ανώμαλη εξέλιξη της παραχώρησης, ήτοι στην άμεση απόδοση των εκατέρωθεν παροχών, μη εξαρτωμένων εκ της συμπεριφοράς εκατέρου των μερών. Για λόγους ασφάλειας δικαίου και προστασίας των συναλλαγών, επιβάλλεται να εκδοθεί διαπιστωτική πράξη για την ανάκληση της παραχώρησης, η οποία θα μεταγραφεί. Παρέπεται από τα ανωτέρω, ότι, λόγω της πλήρωσης της αίρεσης δεν νοείται παράταση της προθεσμίας παραχώρησης, η δε αξίωση του ΕΦΚΑ για επιστροφή του τιμήματος, έχει υποκύψει στην πενταετή παραγραφή του άρθρου 90 παρ.1 του ν.2362/1995



και δεν δύναται να επιστραφεί το τίμημα κατ' άρθρο 94 του ιδίου ως άνω νόμου.

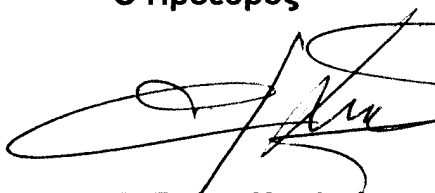
### **Απάντηση**

**21.** Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α') γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία ως εξής : Η διαλυτική αίρεση που έχει τεθεί στο παραχωρητήριο του ερωτήματος δεν πληρώθηκε στις 10-7-2005, επειδή για την πλήρωση αυτής απαιτείται έκδοση από την Διοίκηση διαπιστωτικής πράξης και μεταγραφή αυτής. Χωρίς τις πράξεις αυτές δεν τίθεται ζήτημα παράτασης της προθεσμίας πραγματοποίησης του σκοπού της παραχώρησης ή επιστροφής του τιμήματος.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

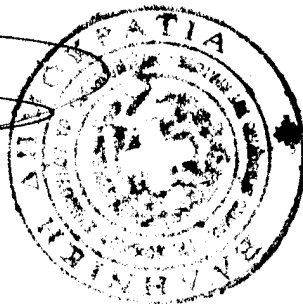
**Αθήνα 12/11/2018**

**Ο Πρόεδρος**

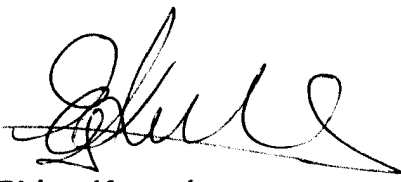


**Ανδρέας Χαρλαούτης**

**Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.**



**Η Εισηγήτρια**



**Ελένη Κωστάντη**

**Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.**