



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός γνωμοδότησης 142 /2020
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Α΄ ΤΜΗΜΑ)

Συνεδρίαση της 23ης Σεπτεμβρίου 2020

Σύνθεση:

Πρόεδρος : Ευγενία Βελώνη, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Δήμητρα Κεφάλα, Αντώνιος Τατσόπουλος, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Χριστίνα Διβάνη, Μαρία Σπάσου, Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Θεόδωρος Ράπτης και Παρασκευάς Χρυσοστομίδης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Μαρία Βλάσση, Πάρεδρος του ΝΣΚ(γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος : Το έγγραφο, με αριθμό πρωτοκόλλου 90538 ΕΞ 2020/18.8.2020, του Υπουργείου Οικονομικών, Γενικής Γραμματείας Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας, Αυτοτελούς Τμήματος Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας.

Ερώτημα : Ερωτάται: α) Ποιες είναι οι δέουσες πράξεις ή και παραλείψεις στις οποίες οφείλει η Διοίκηση να προβεί, προκειμένου να συμμορφωθεί με τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικράτειας, με αριθμούς 927-934/2020 και 1013/2020, με τις οποίες ακυρώθηκαν η αριθμό 86/18.06.2018 (Β'2317/19.06.2018) απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής και η με αριθμό ΥΠΟΙΚ/004586/ΕΞ/2018/19.06.2018 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (Β'2320/2018), για τη μεταβίβαση ακινήτων στην ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε.», κατόπιν άσκησης αιτήσεων αναίρεσης ως προς ορισμένα ακίνητα, καθώς και ποια είναι η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσής της στο ακυρωτικό αποτέλεσμα των αποφάσεων αυτών.

β) Εάν το ακυρωτικό αποτέλεσμα των παραπάνω αποφάσεων του ΣΤΕ καταλαμβάνει και τα υπόλοιπα ακίνητα, πλέον των επιδίκων, που περιλαμβάνονται στις

ακυρωθείσες αποφάσεις του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής και του Υπουργού Οικονομικών .

γ) Σε καταφατική περίπτωση επέκτασης του ακυρωτικού αποτελέσματος των παραπάνω αποφάσεων, ποιά η ισχύς των συναρτώμενων με αυτές εξουσιοδοτικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής, με αριθμό 91/2019 και 100/3.5.2019 καθώς και των αντίστοιχων μερικά ανακλητικών αποφάσεων του Υπουργού Οικονομικών, με αριθμό 0000548 ΕΞ/21.1.2019 και 52054/27.5.2019.

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

Ιστορικό

1.Με το με αριθμό πρωτοκόλλου ΕΞ 556/14.06.2018 έγγραφο η εταιρεία με την επωνυμία «Ελληνική Εταιρία Συμμετοχών και Περιουσίας» (εφεξής Ε.Ε.ΣΥ.Π.), αιτήθηκε στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής¹ (εφεξής ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π), κατά το άρθρο 196 παρ.6 του ν.4389/2016 (Α' 94/27.05.2016), την ταυτοποίηση και μεταβίβαση 10.119 ΚΑΕΚ ακινήτων, ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου, που εμφανίζονταν σε επισυναπτόμενο Παράρτημα Ι, με το δε με αριθμό πρωτ. ΕΞ 558/15.06.2018² έγγραφό της παρέιχε συμπληρωματικά στοιχεία για τα ακίνητα αυτά.

2.Στη συνέχεια, με τη με αριθμό 86/18.06.2018 (Β' 2317/19.06.2018) απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής, εξουσιοδοτήθηκε ο Υπουργός Οικονομικών να εκδώσει τις σχετικές πράξεις και να προβεί σε κάθε αναγκαία ενέργεια προς μεταβίβαση στην εταιρεία με την επωνυμία «Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε.» (εφεξής ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε.), άμεση θυγατρική της Ε.Ε.ΣΥ.Π.,³ 10.119 ακινήτων, κυριότητας του Ελληνικού Δημοσίου, συνολικού εμβαδού γης 511.357,451 τ.μ. και συνολικής δομημένης επιφάνειας 22.601 τ.μ., όπως αυτά εξειδικεύονταν με Κωδικό Αριθμό Εθνικού Κτηματολογίου (ΚΑΕΚ), στο Παράρτημα Ι, το οποίο ήταν συνημμένο στην απόφαση, σύμφωνα με τα άρθρα 196 παρ. 6 και 209 του ν.4389/2016.

¹ ν. 4622 /2019 Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης(Α' 133/07.08.2019)άρθρο 7

² που έλαβε αριθμό πρωτοκόλλου 01642ΕΜΠ/15.06.2018

³ άρθρο 188 του ν.4389/2016

3. Με βάση την ως άνω απόφαση του ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π, εκδόθηκε η με αριθμό ΥΠΟΙΚ/004586/ΕΞ/2018/19.06.2018 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (Β'2320/19.06.2018), για τη μεταβίβαση των 10.119 ακινήτων στην ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. .

4. Μετά την έκδοση των παραπάνω αποφάσεων, η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας με τα με αρ. πρωτ. 0010842/26.6.2018 και 0011741/11.7.2018 έγγραφά της, απευθυνόμενα προς όλες τις κτηματικές υπηρεσίες και όλα τα Υπουργεία, αντίστοιχα, ζήτησε, οι υπηρεσίες αυτές, να αποστείλουν επικαιροποιημένα στοιχεία για το σύνολο των ακινήτων που περιείχονταν στα παραρτήματα των αποφάσεων μεταβίβασης, εκκινώντας τη διαδικασία ταυτοποίησης και ελέγχου αυτών, προκειμένου να ανευρεθούν όσα εμπίπτουν στις εξαιρέσεις του άρθρου 196 του ν. 4389/2016 και να ανακληθούν ως προς αυτά οι εκδοθείσες αποφάσεις.

5. Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, υποβλήθηκε το με αριθμό πρωτ. ΓΓΔΠ 00014ΕΞ2019ΕΜΠ/15-01-2019 έγγραφο του Αυτοτελούς Τμήματος Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας (εφεξής ΑΤΜΑΠ), με εισήγηση την εξαίρεση 2.330 ακινήτων από τη μεταβίβαση στην ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε., ως εμπίπτοντα στις προβλεπόμενες στο άρθρο 196 του ν.4389/2016 εξαιρέσεις. Κατόπιν της διαπίστωσης αυτής, εκδόθηκαν, η με αριθμό 91/17.01.2019 απόφαση ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π.(Β' 55/21.01.2019), με την οποία ο Υπουργός Οικονομικών εξουσιοδοτήθηκε για την περαιτέρω ανάκληση της αρχικής απόφασής του, κατά το μέρος που τα αφορούσε καθώς και η με αριθμό ΓΓΔΠ0000548ΕΞ/21.01.2019 (Β'57/21.01.2019) εν μέρει ανακλητική απόφαση του αυτού Υπουργού .

6. Κατόπιν της προόδου του ελέγχου των ακινήτων, το ΑΤΜΑΠ, της Γενικής Γραμματείας Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας, υπέβαλλε το με αριθμό πρωτ. 40011/19.04.2019 έγγραφό του, εισηγούμενο την αποδέσμευση από τη μεταβίβαση και άλλων 1084 εντοπιζόμενων εξαιρετέων ακινήτων, εκδόθηκαν δε, η με αριθμό 100/03.05.2019 (Β' 1626/10.05.2019) απόφαση ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π, με την οποία ο Υπουργός Οικονομικών εξουσιοδοτήθηκε για την περαιτέρω ανάκληση, ως προς αυτά, της αρχικής απόφασής του καθώς και η με αριθμό 52054/27.5.2019(Β'1866/27.05.2019) εν μέρει ανακλητική απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.

7. Με τις με αριθμό 928-934/2020 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες εκδόθηκαν επί αιτήσεων ακύρωσης διαφόρων Δήμων, ακυρώθηκε η με αριθμό 86/18.6.2018 απόφαση ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π και η ΥΠΟΙΚ 0004586 ΕΞ2018/19.6.2018 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, με την κρίση ότι «... οι προσβαλλόμενες πράξεις, οι οποίες εκδόθηκαν χωρίς να έχει προηγουμένως εξετασθεί, σύμφωνα με

τα άρθρα 196 παρ. 6 και 209 του ν. 4389/2016, η νόμιμη προϋπόθεση της μη υπαγωγής των μεταβιβαζόμενων ακινήτων στις εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 196 παρ. 4 και 6 του νόμου αυτού είναι νομικώς πλημμελείς..» και αναπέμφθηκε η υπόθεση στη Διοίκηση προκειμένου να προβεί στην άρση της διαπιστωθείσης νομικής πλημμελείας, ενώ με τις αριθμό 927 και 1013 /2020 αποφάσεις του αυτού Δικαστηρίου, κηρύχθηκε η δίκη κατηργημένη, κατά το άρθρο 32 παρ 1 του π.δ. 18/1989, ενόψει της ex tunc μερικής ανάκλησης των προσβαλλομένων πράξεων με τη, με αριθμ. 52054/27.5.2019, απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, στην οποία περιλαμβάνονταν τα ακίνητα που αναφέρονταν στην αίτηση.

8.Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Επικράτειας με τη με αριθμό 928/2020 απόφασή του, η οποία αναφέρεται ενδεικτικά, καθόσον όμοιες σκέψεις περιέχουν και οι λοιπές με αριθμό 929-934/2020 αποφάσεις, έκρινε: «...με τις διατάξεις των άρθρων 196 και 209 οργανώνεται ειδική διοικητική διαδικασία για τη μεταβίβαση στην ΕΤ.Α.Δ. και άλλων περιουσιακών στοιχείων που ανήκουν κατά κυριότητα στο Ελληνικό Δημόσιο, πέραν δηλαδή όσων μεταβιβάζονται αυτοδικαίως σε αυτή κατά τα οριζόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 196 (ακίνητα Δημοσίου υπό τη διαχείριση της ΕΤ.Α.Δ.), Η διαδικασία αυτή προβλέπει την έκδοση δύο διαδοχικών, συναφών μεταξύ τους, πράξεων; Προηγείται η απόφαση του ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π., με την οποία το όργανο αυτό, επιλαμβανόμενο γραπτού αιτήματος της Ε.Ε.ΣΥ.Π, που περιέχει πρόταση μεταβίβασης συγκεκριμένων ακινήτων, εξουσιοδοτεί τον Υπουργό Οικονομικών να εκδώσει τις σχετικές πράξεις και να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για την υλοποίηση της απόφασής του ως προς τα ακίνητα, τη μεταβίβαση των οποίων εγκρίνει. Έπεται η απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, με την οποία μεταβιβάζονται στην ΕΤ.Α.Δ, τα ακίνητα, για τα οποία παρασχέθηκε εξουσιοδότηση με την ανωτέρω απόφαση του ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π. Με την έκδοση των πράξεων αυτών ολοκληρώνεται η ειδική διοικητική διαδικασία μεταβίβασης των ακινήτων, οι δε πράξεις του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΤ.Α.Δ. που ακολουθούν, με τις οποίες αποφασίζεται η καταχώριση κάθε μεταβιβασθέντος ακινήτου στο κτηματολόγιο, ολοκληρώνουν από απόψεως εμπραγμάτου, δηλαδή ιδιωτικού δικαίου, την ήδη διοικητικώς επελθούσα μεταβίβαση των προς καταχώριση ακινήτων. Εν όψει των ανωτέρω, οι προσβαλλόμενες πράξεις, με τις οποίες μεταβιβάζονται στην ΕΤ.Α.Δ., με την ειδική διοικητική διαδικασία που προβλέπεται στα άρθρα 196 παρ. 6 και 209 του ν. 4389/2016, ακίνητα που ανήκουν στην κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου, προκειμένου να αξιοποιηθούν για την εκπλήρωση ειδικού,, δημόσιου σκοπού, αποτελούν διοικητικές πράξεις,



υποκείμενες, κατ' άρθρο 95 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος, στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1902/2014, ΣτΕ 1415/2013, 507/2018, 1258/2019, 1788/2019). Περαιτέρω, αμφότερες οι πράξεις αυτές έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και προσβάλλονται, κατά τούτο, παραδεκτώως. (σκέψη 6)

Επειδή, για τη μεταβίβαση ακινήτων στην Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε. (ΕΤΑΑ) σύμφωνα με το άρθρο 209 ν. 4389/2016" υποβλήθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών εισήγηση σχετικά με την προεπιλογή των ακινήτων του Ελληνικού Δημοσίου που προτείνεται να μεταβιβαστούν στην ΕΤ.Α.Δ. με συνημμένο παράρτημα, 10 119 ακινήτων, τα οποία παρατίθενται σε πίνακα ανά ΚΑΕΚ. Σύμφωνα με την εισήγηση «τα ακίνητα αυτά είναι κυριότητας του Ελληνικού Δημοσίου με συνολικό εμβαδόν γης 511.357.451 τ.μ και συνολική δομημένη επιφάνεια 22.601 τ.μ., τα οποία είναι καταχωρημένα στο Εθνικό Κτηματολόγιο. Συνημμένα παρατίθεται ως Παράρτημα 1 πίνακας για την ταυτοποίηση των ως άνω ακινήτων...Ακολούθως, με το με αρ. πρωτ. 558/15.6.2018 της ίδιας εταιρείας προωθήθηκαν στο Υπουργείο Οικονομικών, «για την πληρέστερη ταυτοποίηση των ακινήτων», αποσπάσματα κτηματολογικής και χωρικής βάσης αυτών. Επί τη βάσει των ανωτέρω στοιχείων και κατ' επίκληση των προπαρατεθεισών διατάξεων της παραγράφου 6 του άρθρου 196 και του άρθρου 209 του ν. 4389/2016 εκδόθηκε η πρώτη προσβαλλόμενη απόφαση του ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π, με την οποία εξουσιοδοτήθηκε ο Υπουργός Οικονομικών να εκδώσει τις σχετικές πράξεις και να προβεί σε κάθε αναγκαία ενέργεια προς μεταβίβαση στην ΕΤ.Α.Δ των εμφανιζομένων στο ανωτέρω παράρτημα, 10.119 ακινήτων Ακολούθως, εκδόθηκε η δεύτερη προσβαλλόμενη απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, με την οποία μεταβιβάστηκαν στην ΕΤ.Α.Δ. τα αναφερόμενα στην πρώτη προσβαλλόμενη απόφαση ακίνητα και ορίστηκαν, περαιτέρω, τα εξής: « 2. Από τη μεταβίβαση εξαιρούνται όσα τυχόν από τα ανωτέρω ακίνητα εμπίπτουν στις εξαιρέσεις της παρ. 4 του άρθρου 196 του ν. 4389/2016 ή, γενικά, η μεταβίβασή τους είναι αντίθετη στις κείμενες διατάξεις. 3. Πριν από την ολοκλήρωση της μεταβίβασης καθενός ακινήτου που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας απόφασης, με την καταχώριση αυτής στο αρμόδιο κτηματολόγιο ή υποθηκοφυλακείο, κατά περίπτωση, ερευνάται αν υπάρχει προστατευόμενη, δυνάμει της κείμενης νομοθεσίας, διακατοχή, Σε καταφατική περίπτωση, της μεταβίβασης στην ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. προηγείται η εξέταση και οριστική κρίση επί του εκκρεμούς αιτήματος μεταβίβασης στον διακάτοχο, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία». Μετά την έκδοση των προσβαλλόμενων πράξεων, η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας με τα έγγραφα της απευθυνόμενα προς όλες

τις κτηματικές υπηρεσίες και όλα τα υπουργεία, αντίστοιχα, ζήτησε από τις υπηρεσίες αυτές να αποστείλουν επικαιροποιημένα στοιχεία για όλα τα ακίνητα, που περιέχονται στα παραρτήματα των προσβαλλομένων πράξεων, σχετικά με την κατάσταση των ακινήτων (ιδιοκτησιακό καθεστώς, καταπατήσεις/διεκδικήσεις), την υπαγωγή τους στις εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 196 του ν. 4389/2016 ή την ύπαρξη προστατευόμενης διακατοχής κατά την έννοια της παρ. 3 της δεύτερης προσβαλλόμενης απόφασης, καθώς και οποιοδήποτε άλλο στοιχείο που θα μπορούσε να αποτελέσει κώλυμα για τη μεταγραφή του ακινήτου. Με τα έγγραφα αυτή εκκίνησε η διαδικασία ταυτοποίησης και ελέγχου των μεταβιβαζόμενων ακινήτων, προκειμένου να ανευρεθούν όσα εμπίπτουν στις εξαιρέσεις του άρθρου 196 του ν. 4389/2016 και να εξαιρεθούν από την περαιτέρω διαδικασία μεταβίβασης μέσω ανάκλησης των προσβαλλομένων πράξεων, Περαιτέρω,το Τμήμα Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας αναφέρεται ότι η διαδικασία ταυτοποίησης των ακινήτων που μεταβιβάζονται με τις προσβαλλόμενες πράξεις δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί λόγω του όγκου της πληροφορίας και των δυσχερειών στη συγκέντρωση και επεξεργασία των απαραίτητων στοιχείων. (σκέψη 9)

Επειδή, περαιτέρω, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 196 παρ. 6 και 209 σε συνδυασμό με τα γενόμενα δεκτά στην προηγούμενη σκέψη, για την νόμιμη έκδοση των ερειδόμενων στις διατάξεις αυτές ατομικών, κατά σώρευση, διοικητικών πράξεων, με τις οποίες μεταβιβάζονται στην Ε.Τ.Α.Δ. και άλλα περιουσιακά στοιχεία, πέραν αυτών για τα οποία προνοεί η παράγραφος 4, πρέπει προηγουμένως να διαπιστώνεται η συνδρομή ως προς κάθε μεταβιβαζόμενο ακίνητο των προβλεπόμενων στον νόμο θετικών και αρνητικών προϋποθέσεων, δηλαδή, πρώτον, να ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο, δεύτερον, να μην εμπίπτουν στις εξαιρέσεις του νόμου ήτοι να μην υπάγονται σε κάποια από τις απαριθμούμενες στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου κατηγορίες και η μεταβίβασή τους να μην αντίκειται στην κείμενη νομοθεσία-και, τέλος, να είναι κατάλληλα προς αξιοποίηση. Για τον σκοπό αυτό, άλλωστε, προβλέφθηκε η προηγούμενη τήρηση συγκεκριμένης διαδικασίας εντοπισμού, σε πρώτη φάση, των ακινήτων στο Μητρώο Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου και διερεύνησης της καταλληλότητάς τους για αξιοποίηση (άρθρο 196 παρ. 6) και, σε δεύτερη φάση, ελέγχου από τις αρμόδιες υπηρεσίες και φορείς του 'πλήρους φακέλου' των κινητών που προεπελέγησαν και συμπεριλήφθηκαν στο αίτημα της Ε.Ε.ΣΥ.Π. (άρθρο 209), κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται ότι οι πράξεις, με τις οποίες μεταβιβάζονται τα ακίνητα στην Ε.Τ.Α.Δ, πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις

έκδοσής τους. Ωστόσο, εν προκειμένω, οι προσβαλλόμενες πράξεις εκδόθηκαν χωρίς προηγουμένως να έχει εξετασθεί, για τα μεταβιβαζόμενα με αυτές ακίνητα, η συνδρομή της αρνητικής προϋπόθεσης που προβλέπεται στον νόμο, ήτοι της μη υπαγωγής τους στις κατηγορίες ακινήτων που εξαιρούνται κατά νόμο της μεταβίβασης, καθ' όσον ούτε η προδιαγραφόμενη στον νόμο διαδικασία ταυτοποίησης και ελέγχου τηρήθηκε ούτε και κάποια άλλη διαδικασία, βάσει της οποίας να εξετάσθηκαν οι απαραίτητες για την ταυτοποίηση των μεταβιβαζόμενων ακινήτων πληροφορίες (χρήσεις, ιδιοκτησιακό και νομικό καθεστώς) προκειμένου να διαπιστωθεί ο εξαιρετέος χαρακτήρας τους. Αντιθέτως, η διαδικασία αυτή εκκίνησε μόλις στις 26.6.2018,, δηλαδή μετά την έκδοση των προσβαλλομένων πράξεων, βάσει δε αυτής έχει ήδη προκόψει, χωρίς ο έλεγχος να έχει ακόμη ολοκληρωθεί ως προς το σύνολο των μεταβιβαζόμενων ακινήτων, ότι σημαντικό μέρος αυτών έπρεπε να εξαιρεθεί της μεταβίβασης. Συνεπώς, ο έλεγχος του μη εξαιρετέου χαρακτήρα των προς μεταβίβαση ακινήτων, ως νόμιμης προϋπόθεσης μεταβίβασής τους, γίνεται κατά την προβλεπόμενη στα άρθρα 196 παρ. 6 και 209 διαδικασία, η οποία, κατά τα σαφώς και λογικώς οριζόμενα στις διατάξεις αυτές, προηγείται της έκδοσης των πράξεων του ΚΥΣΟΙΠ,, και του Υπουργού Οικονομικών Εξ άλλου, ουδεμία εξουσιοδότηση παρέχεται από τις διατάξεις αυτές στον Υπουργό Οικονομικών να τροποποιεί την προβλεπόμενη στον νόμο διαδικασία, ήτοι να μεταθέτει τον έλεγχο του εξαιρετέου χαρακτήρα των ακινήτων μετά την έκδοση των προβλεπόμενων στα άρθρα 196 παρ. 6 και 209 πράξεων (σκέψη 11).

Επειδή, εν όψει των γενομένων δεκτών στις προηγούμενες σκέψεις, οι προσβαλλόμενες πράξεις, οι οποίες εκδόθηκαν χωρίς να έχει προηγουμένως εξετασθεί, σύμφωνα με τα άρθρα 196 παρ. 6 και 209 του ν. 4389/2016. η νόμιμη προϋπόθεση της μη υπαγωγής των μεταβιβαζόμενων ακινήτων στις εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 196 παρ. 4 και 6 του νόμου αυτού, είναι νομικώς πλημμελείς..... και πρέπει για τον λόγο αυτό να ακυρωθούν, καθ' ο μέρος με τις πράξεις αυτές μεταβιβάζονται τα αναφερόμενα στην αίτηση είκοσι δύο (22) ακίνητα ως προς τα οποία διατηρείται, κατά τα εκτεθέντα στις σκέψεις 7 και 8, το αντικείμενο της δίκης, να απορριφθεί Κατόπιν δε της ανωτέρω ακύρωσης, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στη Διοίκηση προκειμένου να προβεί στην άρση της διαπιστωθείσης νομικής πλημμέλειας. (σκέψη 12)»

9. Κατόπιν των παραπάνω και της υποχρέωσης της Διοίκησης να συμμορφώνεται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις, προβαίνοντας σε όλες τις

ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων, ζητείται η έκδοση γνωμοδότησης στα ερωτήματα που αναφέρονται στην αρχή της παρούσας.

Νομοθετικό πλαίσιο

10. Στα άρθρα 184, 185, 188, 196 και 209 του ν.4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (Α΄ 94/27.5.2016) ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής :

«ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ ΙΔΡΥΣΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ Α.Ε.- ΚΥΡΩΣΗ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΓ΄ «ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ Α.Ε. ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ»

ΥΠΟΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΣΥΣΤΑΣΗ - ΣΚΟΠΟΣ - ΕΔΡΑ - ΔΙΑΡΚΕΙΑ - ΚΕΦΑΛΑΙΟ - ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ

Άρθρο 184 Σύσταση

1. Συνιστάται ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.».....

Άρθρο 185 Σκοπός

1. Η Εταιρεία λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Συστήνεται για να εξυπηρετεί ειδικό δημόσιο σκοπό.

Άρθρο 188 Άμεσες και λοιπές θυγατρικές της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.⁴.

1. Από την απόκτηση της νομικής προσωπικότητας της Εταιρείας τα κατωτέρω νομικά πρόσωπα, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ή οι τίτλοι που το ενσωματώνουν μεταβιβάζονται στην Εταιρεία ή συστήνονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, θεωρούνται για τους σκοπούς του παρόντος νόμου άμεσες θυγατρικές (οι «άμεσες θυγατρικές»): α. γ. Η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ του ν. 2636/1998 (Α΄ 198) («ΕΤΑΔ»)..... 7. Η πλήρης κυριότητα, νομή και κατοχή του συνόλου των μετοχών της ΕΤΑΔ μεταβιβάζεται από το Ελληνικό Δημόσιο άνευ ανταλλάγματος στην Εταιρεία δυνάμει του παρόντος νόμου. Η ΕΤΑΔ εξακολουθεί να διέπεται από τις διατάξεις του ν. 2636/1998 (Α΄ 198).

ΥΠΟΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ Διατάξεις για τις άμεσες και τις λοιπές θυγατρικές

⁴ Ο τίτλος του άρθρου 188 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 380 παρ.2 ν.4512/2018 Α 5/17.1.2018

Άρθρο 196 Διατάξεις σχετικά με την ΕΤΑΔ 1. Σκοπός της ΕΤΑΔ είναι να αξιοποιεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, με κάθε πρόσφορο μέσο, τα ακίνητα περιουσιακά στοιχεία που περιέρχονται στην κυριότητά της δυνάμει του παρόντος νόμου,

6.⁵ Άλλα περιουσιακά στοιχεία, τα οποία ανήκουν κατά κυριότητα στο Ελληνικό Δημόσιο δύναται να μεταβιβαστούν στην ΕΤΑΔ με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Για το σκοπό αυτόν, συστήνεται ομάδα εργασίας αποτελούμενη από εκπροσώπους, με σκοπό τον εντοπισμό στο Μητρώο Ακίνητης Περιουσίας (Μ.Α.Π.....ακινήτων που πληρούν κριτήρια τα οποία τα καθιστούν κατάλληλα για αξιοποίηση. Καμία μεταβίβαση ακινήτου δεν μπορεί να λάβει χώρα, εφόσον είναι αντίθετη στην ελληνική νομοθεσία.

7..... 8. Το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΤΑΔ αποφασίζει την καταχώριση στα αρμόδια κτηματολόγια της μεταβίβασης κάθε περιουσιακού στοιχείου που μεταβιβάστηκε στην ΕΤΑΔ, σύμφωνα με τις παραγράφους 4 έως και 7. Το απόσπασμα κάθε απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΤΑΔ,αποτελεί τον τίτλο για την καταχώριση της μεταβίβασης των περιουσιακών στοιχείων της ΕΤΑΔ στα αρμόδια κτηματολόγια ή υποθηκοφυλακεία της περιφέρειας κατά περίπτωση. ... 9.

10. Οποιοδήποτε από τα ακίνητα περιουσιακά στοιχεία που μεταβιβάζονται στην ΕΤΑΔ σύμφωνα με το παρόν άρθρο δύναται να μεταβιβασθεί εκ νέου χωρίς αντάλλαγμα στο Δημόσιο κατόπιν εισήγησης του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΤΑΔ, η οποία εκδίδεται μετά τη λήψη της απαιτούμενης τεχνικής βοήθειας, και με την επιφύλαξη της προσυπογραφής του Εποπτικού Συμβουλίου και έγκρισης του Υπουργού Οικονομικών.....

Άρθρο 209 Διαδικασία λήψης αποφάσεων για τη συνεργασία με την Εταιρεία

Οι αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών που προβλέπεται να εκδοθούν, στις παραγράφους 6του άρθρου 196 του παρόντος νόμου, εκδίδονται κατόπιν γραπτού αιτήματος που υποβάλλεται από την Εταιρεία. Το αίτημα με τον πλήρη φάκελο εξετάζεται από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών και κάθε άλλη αρμόδια αρχή εντός εξήντα (60) ημερών και στη συνέχεια διαβιβάζεται στο ΚΥΣΟΙΠ. Με απόφαση του ΚΥΣΟΙΠ που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Οικονομικών να εκδώσει τις σχετικές πράξεις και να προβεί σε κάθε αναγκαία πράξη για την υλοποίηση της απόφασης του ΚΥΣΟΙΠ.»

⁵ Όπως συμπληρώθηκε ως άνω με το άρθρο 73 ν.4472/2017, Α 74/19.5.2017

11. Στο άρθρο 95 παρ 5 του Συντάγματος ορίζονται τα εξής : « Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης».

12. Στο άρθρο 50 του π.δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (Α' 8) ορίζονται τα εξής : «1. Η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακυρώσεως απαγγέλει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργησή της έναντι όλων, είτε πρόκειται για κανονιστική είτε πρόκειται για ατομική πράξη.....

4. Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου, ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Ο παραβάτης, εκτός από τη δίωξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση.

5. Οι αποφάσεις της Ολομελείας, ακυρωτικές και απορριπτικές, καθώς και των Τμημάτων, αποτελούν μεταξύ των διαδίκων δεδικασμένο που ισχύει και σε κάθε υπόθεση ή διαφορά ενώπιον δικαστικής ή άλλης αρχής, κατά την οποία προέχει το διοικητικής φύσεως ζήτημα που κρίθηκε από το Συμβούλιο».

13. Στο άρθρο 1 του ν. 3068/2002 «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του συμβούλου Επικρατείας και άλλες διατάξεις» (Α' 274/14-11-2002) ορίζονται τα εξής: «Το Δημόσιο, έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων. Δικαστικές αποφάσεις κατά την έννοια του προηγούμενου εδαφίου είναι όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει.....Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου ισχύουν και για τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία ανήκουν εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο.⁶.....».

14. Στο άρθρο μόνο του α.ν. 261 της 22/23.1.1968 « Περί χρόνου ανακλήσεως παρανόμων Διοικητικών Πράξεων» (Α' 12)ορίζονται τα εξής :« 1. Ατομικά διοικητικά

⁶ Όπως προστέθηκε με το άρθρ.4ε παρ.3 του ν.3388/2005, Α 225/12.9.2005

πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπειάς, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου....».

15. Στο άρθρο 21 του ν. 2690/1999 «ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ» (Α' 45/9.3.1999) ορίζονται τα εξής :« 1. Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της.

2. Για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

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

16. Με το άρθρο 184 του ν.4389/2016 συστάθηκε η Ελληνική Εταιρία Συμμετοχών και Περιουσίας (Ε.Ε.ΣΥ.Π.), η οποία λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, με σκοπό τη διαχείριση και αξιοποίηση όλων των περιουσιακών στοιχείων του Κράτους που μεταβιβάζονται σε αυτή, προκειμένου να συνεισφέρει πόρους για την υλοποίηση της επενδυτικής πολιτικής της Χώρας και να συμβάλει στην απομείωση του δημόσιου χρέους, στο δε άρθρο 188 του ίδιου νόμου ορίσθηκε ότι το μετοχικό κεφάλαιο της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Εταιρία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε.» (ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε.), μεταβιβάζονται στην Ε.Ε.ΣΥ.Π, η οποία θεωρείται για τους σκοπούς του νόμου αυτού άμεση θυγατρική της. Το μετοχικό κεφάλαιο της Ε.Ε.ΣΥ.Π. καλύπτεται στο σύνολό του από το Ελληνικό Δημόσιο, οι μετοχές της όπως και οι μετοχές των άμεσων θυγατρικών της είναι μη μεταβιβάσιμες και αποτελούν πράγματα εκτός συναλλαγής, κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 966 του Αστικού Κώδικα.(ομοίως βλ ΣΤΕ928/2020, σκέψη 6)

Περαιτέρω, στο άρθρο 196 του ίδιου νόμου αναφέρεται ότι σκοπός της ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε.⁷, είναι να αξιοποιεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, με κάθε πρόσφορο μέσο, τα

⁷ Με το άρθρο 12 του ν. 2636/1998 (Α' 198) συστάθηκε ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ανώνυμη εταιρεία αξιοποίησης περιουσίας του ΕΟΤ», η οποία λειτουργούσε χάριν του δημοσίου συμφέροντος κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, διεπόμενη από τις διατάξεις του νόμου αυτού και συμπληρωματικώς από τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920 . Στη συνέχεια, με το άρθρο 9 παρ.4 του ν. 2837/2000 (Α178) η εν λόγω εταιρεία μετονομάστηκε σε «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Ανώνυμη Εταιρεία» και το σύνολο των μετοχών της περιήλθε στο Ελληνικό Δημόσιο ατελώς και χωρίς αντάλλαγμα, με την πρόβλεψη ότι συμμετοχή του Ελληνικού Δημοσίου

περιουσιακά στοιχεία, τη διαχείριση των οποίων έχει αναλάβει, και τα ακίνητα περιουσιακά στοιχεία που περιέρχονται στην κυριότητά της, με την προβλεπόμενη διαδικασία των άρθρων 196 και 209 του ν.4389/2016⁸, όπως αναφέρεται λεπτομερώς στις σκέψεις 6 και 11 της με αρ. 928/2020 απόφασης του ΣΤΕ.

17. Η Διοίκηση, στο πλαίσιο εφαρμογής των αρχών του κράτους δικαίου, της χρηστής διοίκησης και της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, οφείλει να συμμορφώνεται απροφασίστως και χωρίς οποιαδήποτε καθυστέρηση, προς τις δικαστικές αποφάσεις, ήτοι να εφαρμόζει⁹, με πράξη ή παράλειψη όσα απορρέουν από αυτές¹⁰, κατά τα ρητώς προβλεπόμενα στο άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος (όπως αναθεωρήθηκε το έτος 2001) και στο νόμο 3068/2002¹¹. Η υποχρέωση δε αυτή δεν αφορά μόνο το ιδιωτικό συμφέρον των πολιτών, αλλά και αυτό του κοινωνικού συνόλου, στο πλαίσιο της διαφάνειας της λειτουργίας του Κράτους και της χρηστής διοίκησης¹².

18. Επιπλέον, ο παραπάνω εκδοθείς εκτελεστικός νόμος 3068/2002, στο άρθρο 1, καθορίζει τα πρόσωπα που έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις δικαστικές αποφάσεις, μεταξύ των οποίων είναι το Δημόσιο και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία ανήκουν εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο, ενώ με το π.δ. 61/2004, που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 3 παρ. 8 του παραπάνω νόμου θεσπίσθηκε η διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, από Τριμελές Συμβούλιο Συμμόρφωσης και οι συνέπειες μη συμμόρφωσής της.

σε αυτήν δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να είναι κατώτερη από το 51% του μετοχικού κεφαλαίου. Τέλος, με την κ.υ.α. 116Δ6 Α/1162069/ΕΞ2011/2011 (Β' 2779/2-12-2011), η προαναφερθείσα τελευταία εταιρεία μετονομάστηκε σε ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Ανώνυμη εταιρεία» (ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. ΑΕ), στην οποία συγχωνεύθηκε και η «Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου Ανώνυμη Εταιρεία» (ΚΕΔ ΑΕ)

⁸ ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ -ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΓ' του ν. 4389/2016 «ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ Α.Ε. ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

⁹ Χ. Διβάνη, Η συμμόρφωση της διοικήσεως στις δικαστικές αποφάσεις κατά την νομολογία Νομική Βιβλιοθήκη, 08/02/2011

¹⁰ «Η συμμόρφωση της διοικήσεως με τις δικαστικές αποφάσεις» Κείμενα Αθ. Ράντου, Ν. Παπασπύρου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα

¹¹ Σ. ΚΑΛΟΓΗΡΟΥ, Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών δικαστηρίων, Αθήνα 2015, σελ. 48, Π. ΜΟΥΖΟΥΡΑΚΗ, Ο μηχανισμός εξασφάλισης της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις σύμφωνα με το Νόμο 3068/2002, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2003.

¹² βλ. Φ. Βεγλερή, «Η συμμόρφωση της Διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας», 1934, 29επ και Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, «Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της Διοικήσεως», 1980, 29επ. Θ. Τσάτσο, «Η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας», 3η έκδ. 1971, 402επ.), Γν. ΝΣΚ410/2011., το ΕΔΔΑ έχει κρίνει (υπόθεση Hornsby κατά Ελλάδας) ότι: «...η αποτελεσματική προστασία ενός μέρους ειδικά σε διοικητικές δίκες και η αποκατάσταση της νομιμότητας προϋποθέτουν την υποχρέωση των διοικητικών αρχών να συμμορφωθούν με τις δικαστικές αποφάσεις... Όταν οι διοικητικές αρχές αρνούνται, αποτυγχάνουν ή καθυστερούν να συμμορφωθούν, οι εγγυήσεις του άρθρου 6 στερούνται του σκοπού τους».

Εξάλλου, η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις συμπορεύεται και με το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο, που καθιερώνεται με το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ¹³, με το άρθρο 14 παρ. 1 εδ. α' του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα¹⁴ και με το άρθρο 20 παρ. 1 Συντ¹⁵.

19. Η Συνταγματική διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 95 και η διάταξη του άρθρου 1 του ρυθμιστικού ν.3068/2002 αναφέρονται σε υποχρέωση συμμόρφωσης και όχι σε εκτέλεση απόφασης. Η έννοια της συμμόρφωσης είναι ευρύτερη από αυτήν της εκτέλεσης, καθώς συμμόρφωση νοείται και δύναται να προκύπτει από το όλο περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης, ιδίως τις αιτιολογίες της, ενώ η εκτέλεση αφορά το συγκεκριμένο διατακτικό της απόφασης.

Περαιτέρω, κατά τη διάταξη του άρθρου 50 παρ.1 του π.δ.18/1989, η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακύρωσης απαγγέλλει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργησή της έναντι όλων, είτε πρόκειται για κανονιστική είτε πρόκειται για ατομική πράξη, επαναφέροντας την υπόθεση στον χρόνο έκδοσης της πράξης που ακυρώθηκε¹⁶, ενώ σύμφωνα με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου οι διοικητικές Αρχές πρέπει, σε εκτέλεση της υποχρέωσης που απορρέει από το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, να συμμορφώνονται, ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη με όσα κρίθηκαν από αυτό. Υπάρχουν, όμως, και δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες εκ της νομικής τους φύσης δεν είναι δυνατόν να δημιουργούν υποχρέωση συμμόρφωσης, διότι δεν καταλείπουν πεδίο συμμόρφωσης, όπως οι αποφάσεις που κηρύσσουν τη δίκη καταργημένη.

20. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η διαπλαστική ενέργεια¹⁷ των ακυρωτικών αποφάσεων της διοικητικής δίκης, που αναπτύσσεται ανεξάρτητα από τη συνδρομή ή μη των όρων του δεδicasμένου¹⁸, δημιουργεί μια νέα νομική κατάσταση, δημιουργώντας, τροποποιώντας ή καταργώντας δίκαιο, που πρέπει, κατά νομοθετική

¹³ η οποία κυρώθηκε με το ΝΔ 53/1974

¹⁴ που, μαζί με το προαιρετικό Πρωτόκολλό του, κυρώθηκε με τον Ν 2462/1997 και άρχισε να ισχύει για την Ελλάδα από 5.8.1997 και ορίζει ορίζει ότι κάθε πρόσωπο έχει το δικαίωμα η υπόθεσή του να δικαστεί από δικαστήριο.

¹⁵ «Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει»

¹⁶ ΣΤΕ 3627/2004, 1871, 1523/2003

¹⁷ Δ Κωνσταντίνος Φ. Καλαβρός, Διαπλαστική ενέργεια και δεδicasμένο στη διοικητική δίκη Ε. ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Το δεδicasμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 25, η οποία υποστηρίζει ότι η διαπλαστική ενέργεια αποτελεί τη σημαντικότερη έννομη συνέπεια μετά το δεδicasμένο και την εκτελεστότητα.

¹⁸ Η. ΚΟΥΒΑΡΑ, Η Διοικητική Δικαιοσύνη ως δικαιοτελεστική λειτουργία, Συμβολή στην αποτελεσματικότητα της διοικητικής δικαιοσύνης, Αθήνα 2015.

βούληση, να αναγνωρισθεί από καθένα ως αναμφισβήτητο¹⁹, ακριβώς λόγω της σύμπραξης σ' αυτήν της δικαστικής εξουσίας.

Επιπλέον, η ακυρωτική απόφαση επιφέρει και το ίδιο το ακυρωτικό αποτέλεσμα, επιφέρει δηλαδή την ουσιαστική διάπλαση, η οποία επενεργεί στην εμπειρική πραγματικότητα και αποτελεί τον λόγο της ουσιαστικής ενέργειας της διαπλαστικής απόφασης. Η ουσιαστική ενέργεια της ακυρωτικής απόφασης, δηλαδή η ίδια η συντελούμενη με την απόφαση αυτή νομική διάπλαση κατά το σκέλος της λειτουργίας της στην εμπειρική πραγματικότητα, ενεργεί κατά κανόνα σχετικά, δηλαδή μεταξύ των προσώπων, τα οποία αυτή αφορά²⁰, λόγω των υποκειμενικών ορίων του δεδικασμένου.

22. Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης μετά την έκδοση ακυρωτικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο πλαίσιο της εξωδικαστικής ενέργειας του δεδικασμένου²¹, την υποχρεώνει να συμμορφωθεί (θετικά ή και αποθετικά) προς αυτήν και καταρχάς να θεωρήσει ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στον νομικό κόσμο την ακυρωθείσα διοικητική πράξη, η οποία μαζί με τις ρητώς ή σιωπηρώς συμπροσβληθείσες και συνακυρωθείσες δεν χρειάζεται να ανακληθούν²², πλην αυτών που στηρίζονται στην ακυρωθείσα και εξαρτώνται από τη νομιμότητά της²³. Το περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της Διοίκησης προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελλόμενης ακύρωσης, δηλαδή από το είδος και την φύση της ακυρούμενης πράξης, καθώς και από τις κρίσεις για τα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στο αιτιολογικό

¹⁹ Βλ. παράγραφο 1 του άρθρου 50 π.δ.18/1989, Τσάτσος, Η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ, Εκδόσεις Σάκκουλα 1971, σελ 401επ.: « η προς συμμόρφωσιν υποχρέωσις βαρύνει την διοίκειν γενικώς ασχέτως υπάρξεως δίκης και περιλαμβάνει όχι μόνον ό,τι καλύπτει το δεδικασμένον, αλλά και πάσαν ενέργειαν ή παράλειψιν απαιτουμένην, ινά πραγματοποιηθή ο σκοπός της επιταγής, ένεκα παραβιάσεως της οποίας η προσβληθείσα πράξις ηκυρώθη ή βάσει της οποίας απερρίφθη τυχόν η αίτησις ακυρώσεως. » Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος, Η υποχρέωση ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων «όμοιων» με ακυρωθείσα πράξη, Βιβλιοθήκη Νομικής Θεωρίας και Πράξεως, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1998 όπου γίνεται αναφορά στη ΣτΕ 829/1965: περίπτωση ακύρωσης στο σύνολό του ως ανατιολόγητου πίνακα προακτέων που υποχρεώνει τη Διοίκηση να καταρτίσει νέο πίνακα με νέα αιτιολογημένη κρίση του καθενός από αυτούς που έχουν τα τυπικά προσόντα για προαγωγή και αν ακόμη δεν ακυρώθηκε ο πίνακας με αίτησή τους.

²⁰ Δεληκωστόπουλος, Η δέσμευσις εκ διοικητικών πράξεων και αποφάσεων, 1968, 63 επ.

²¹ Πρεβεδούρου Η έκταση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της διοίκησης στο ακυρωτικό αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων ΣτΕ 3191/2015. Για την έννοια αυτή, βλ. Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Το δεδικασμένο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, 2002, σ. 59 επ., με περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές.

²² πρβλ. ΣτΕ1143/1995 7μ., 291/1995 7μ., 2807/1998, 1353/2011, Γ. Κουκούτσης, Συμβούλιο της Επικρατείας, Ερμηνεία του ΠΔ 18/1989, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, αριθ. 1, σ. 430 και εκεί παραπομπή στις ΓνωμΝΣΚ 214/2008 και 192/2008

²³ Δ. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ – ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Αι συνέπειαι της ακυρώσεως της διοικητικής πράξεως έναντι της διοικήσεως κατόπιν ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως, Θεσσαλονίκη 1988, σελ. 124, Βλ. 2403/1997 ΣτΕ Δ 29, σελ. 1016, με παρατηρήσεις Π. ΛΑΖΑΡΑΤΟΥ, Η εφαρμογή των γενικών αρχών περί ανακλήσεως παράνομων διοικητικών πράξεων από τη νομολογία

της απόφασής του, δημιουργώντας δεδικασμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση²⁴.

23. Ειδικότερα, η Διοίκηση²⁵ οφείλει να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλούσα ή τροποποιούσα τις σχετικές στο μεταξύ εκδοθείσες πράξεις που στηρίχθηκαν σε ακυρωθείσα ατομική²⁶ ή εκδίδουσα άλλες με αναδρομική ισχύ για να αποκαταστήσει τα πράγματα στην θέση στην οποία θα ευρίσκοντο αν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη²⁷ και να απέχει από κάθε ενέργεια αντίθετη προς τα κριθέντα με την απόφαση, δηλαδή να απέχει από την εκτέλεση της ακυρωθείσας πράξης και να μην επαναλάβει την πράξη ή τη συμπεριφορά που έχει ελεγχθεί ως παράνομη.

Από τις ίδιες διατάξεις προκύπτει ότι η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις πρέπει, να είναι πλήρης και, κατά το δυνατόν, άμεση, υπό την έννοια ότι μετά την δημοσίευση της απόφασης η αρμόδια Αρχή οφείλει να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που είναι απαραίτητη για την υλοποίηση του ακυρωτικού αποτελέσματος²⁸.

24. Από τα παραπάνω συνάγεται, ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης και το δεδικασμένο διακρίνονται μεν, καθόσον το δεδικασμένο είναι έννοια στενότερη²⁹ της υποχρέωσης της Διοίκησης να συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις, αλλά ταυτόχρονα τελούν σε εσωτερική συνάφεια μεταξύ τους, διότι η εκάστοτε

²⁴ ΣτΕ 2040/2013 2228/2005, Ολ 1681/2002, 441/2001

²⁵ 2 Σ. ΚΑΛΟΓΗΡΟΥ, Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών δικαστηρίων, Αθήνα 2015, σελ. 80 όπου τονίζεται ότι στο στάδιο της συμμόρφωσης θα πρέπει να συνδράμουν όλα τα διοικητικά όργανα που εμπλέκονται στην έκδοση της νέας διοικητικής πράξης και όχι μόνο το όργανο που εξέδωσε την ακυρωθείσα, Δ. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ – ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Το ζήτημα των υποκειμενικών ορίων του ακυρωτικού δεδικασμένου στο διοικητικό δίκαιο, Δ 1983, σελ. 375, όπου ρητά αναφέρεται ότι: η ακύρωση ισχύει έναντι κάθε διοικητικής αρχής. Όχι δηλαδή μόνο η διάδικος διοίκηση, το όργανο της οποίας εξέδωσε την ακυρωθείσα πράξη, αλλά και όλα τα άλλα διοικητικά όργανα δεν μπορούν με καμία τους πράξη να κρίνουν διαφορετικά όσον αφορά στη διαπιστωθείσα παρανομία από τον ακυρωτικό δικαστή. Το ότι όχι μόνο η συγκεκριμένη διάδικος Διοίκηση, αλλά και κάθε διοικητικό όργανο δεσμεύεται από την ακυρωτική επιταγή, είναι σύμφωνο με την κρατούσα γενική αρχή της ενότητας της αρμοδιότητας της Διοικήσεως και του ενιαίου της προσωπικότητας της Πολιτείας, αρχή συνεξευγμένη με την αρχή της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως.

²⁶ ΣτΕ 3433/2010, 1016/2009, 8/2002, 915/2001

²⁷ Ολ. ΣτΕ 3320/2003, Α.Π. 542/2005, Σ.Τ.Ε. 228/2005, 125/2000, 395/2000, Γνωμ.Ν.Σ.Κ. 196/2005, 423/2004, 323/2004, (361/2004 κ.ά Βλ. και Επαμ. Π. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» Έκδ. 10^η παρ. 564 επ.Π.Δ. Δαγτόγλου «Τενικό Διοικητικό Δίκαιο» & 1421 β επ. βλ. όμως και Κουτσόγιωργα - Θεοχαροπούλου " Αι συνέπειες της ακυρώσεως της διοικητικής πράξεως" σελ. 21, 71, 73, 82, 184, 186, 205 και 225, Σ.Τ.Ε 919/2001, Γνωμ, Ν.Σ.Κ. 119/2003 κ.α

²⁸ ΣτΕ 10/2014, ΣτΕ 1995, 1518/2014, 2559/2011, 677/2010, 43/2010, 21/2008, 1229/2008, 2557/2006, 3191/2005, ΕλΣυν Τμ Ι 3/2010, Γν. Ν.Σ.Κ. 255/2012, 421, 97, 8/2011, 392/2007, 232/2006. Γν. Ν.Σ.Κ. Ολ. 360, 361/2004, το ΕΔΔΑ με την απόφασή του Μαυρουδής κατά Ελλάδα, όπου έκρινε ότι η συμπεριφορά της Διοίκησης να διαιωνίζει το ζήτημα το οποίο κρίθηκε δικαστικά αντιβαίνει στην αρχή του κράτους δικαίου· προκύπτει ότι η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται εγκαίρως στις δικαστικές αποφάσεις αποτελεί νομική υποχρέωση των οργάνων της Διοίκησης πηγάζουσα από την αρχή της νομιμότητας και της έννομης προστασίας, που με τη σειρά τους ενυπάρχουν στο Κράτος Δικαίου

²⁹ Β. Μ. ΡΩΤΗ, Νομικά Κείμενα, δικαιοσύνη και Σύνταγμα, Αθήνα 1989, σελ. 338

συγκεκριμένη ενέργεια προσλαμβάνει χαρακτήρα υποχρέωσης εφόσον πηγάζει από δεδικασμένο και η έκταση της συμμόρφωσης αποτελεί συνάρτηση του συγκεκριμένου κριθέντος ζητήματος με την απόφαση. Το δεδικασμένο απορρέει από το σύνολο του δικανικού συλλογισμού, κατά την έννοια δε της διάταξης του άρθρου 50 παρ. 5 του π.δ.18/1989, δεν αφορά μόνο τη νομική ύπαρξη της διοικητικής πράξης, της οποίας είχε ζητηθεί η ακύρωση και η οποία με την ακυρωτική απόφαση καταργείται από τότε που εκδόθηκε, θεωρούμενη εφεξής ως ουδέποτε εκδοθείσα, αλλά καλύπτει και τα κριθέντα από το Δικαστήριο ζητήματα³⁰, ήτοι αυτά τα οποία συναρτούνται προς το γενόμενο δεκτό από την απόφαση συμπέρασμα και αποτελούν αναγκαίο τούτου έρεισμα.

25. Περαιτέρω, σε περίπτωση σωρευτικής διοικητικής πράξης³¹, ήτοι πράξης όπου σωρεύονται περισσότερες όμοιες ατομικές διοικητικές πράξεις, που μπορούν να αναλυθούν «λογικά» σε ισάριθμες προς τους ενδιαφερόμενους πράξεις και απευθύνονται σε προσδιορισμένους αποδέκτες³², η ακύρωση μερικών εξ αυτών, δεν δημιουργεί, καταρχάς³³, υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης και για τις λοιπές μη κριθείσες, διότι η συντελούμενη με την ακυρωτική απόφαση νομική διάπλαση κατά το σκέλος της ουσιαστικής αποκατάστασης της νομιμότητας ενεργεί σχετικά³⁴, το δεδικασμένο δε είναι σχετικό από τη φύση του, αφού δεσμεύει μόνο τα μέρη μεταξύ των οποίων προέκυψε η διαφορά. Ως όμοια δε πράξη χαρακτηρίζεται η πράξη που εκδίδεται από το ίδιο όργανο, κατά την ίδια διαδικασία και έχει το ίδιο περιεχόμενο με την ακυρωθείσα, περιεχόμενο το οποίο εντοπίζεται στην πραγματική βάση της ρύθμισης και στην επίκληση των διατάξεων που εφαρμόζονται. Υποχρέωση, λοιπόν, συμμόρφωσης της Διοίκησης ως προς τις λοιπές όμοιες σωρευθείσες και μη ακυρωθείσες πράξεις μπορεί να εξετασθεί μόνο στο πλαίσιο της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων.

26. Σύμφωνα με πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, η ατομική πράξη από την έναρξη της ισχύος της μέχρι την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση ή με διοικητική πράξη ή την ανάκληση ή κατάργησή της, ή γενικά την παύση της ισχύος της, κατά

³⁰ ΣΤΕ ΟΛ 217/2016, 3191/2015ΣΤΕ, Στην περίπτωση της αίτησης ακυρώσεως, το διοικητικής φύσης ζήτημα στρέφεται γύρω από τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης και αφορά συγκεκριμένα στη συνδρομή των λόγων που στοιχειοθετούν την παρανομία της, των συγκεκριμένων δηλαδή λόγων ακυρώσεως, ΕΔΔΑ Ζαζάνης κ.λπ. κατά Ελλάδας

³¹ πλείονα negotia σε ένα instrumentum, ΣΤΕ 1446/2008, ΣΤΕ 763/1985, ΣΤΕ 1649/2008, ΣΤΕ ΟΛ 813/2019

³² ΣΤΕ 1446/2008

³³ ΣΤΕ Ολομ.2176/2004, ΣΤΕ 370/1997 (7μελές), 19/2015

³⁴ ΣΤΕ 8/1951, 2144/1977

οποιοδήποτε τρόπο, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της ανεξάρτητα από το αν τυχόν έχει νομική πλημμέλεια (τεκμήριο νομιμότητας της διοικητικής πράξης).

27. Η ανάκληση ατομικής πράξης ρυθμίζεται, κατά βάση, από γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, ενώ διαδικαστικά³⁵ ρυθμίζεται από το άρθρο 21 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968, τα οποία διαγράφουν το πλαίσιο ανάκλησης των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων καθώς και από ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν εξειδικευμένες περιπτώσεις.

28. Βάσει της αρχής της νομιμότητας, η ανάκληση των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, ήτοι πράξεων που κατά την παραγωγή τους εμφιλοχώρησε πλημμέλεια, γίνεται ελεύθερα, είτε από το όργανο της Διοίκησης που την εξέδωσε είτε από το όργανο το οποίο, κατά τον χρόνο της ανάκλησης, είναι αρμόδιο για την έκδοσή της, κατά τη διακριτική ευχέρεια³⁶ της Διοίκησης, ανεξάρτητα από το εάν από τις πράξεις αυτές έχουν απορρεύσει δικαιώματα των διοικουμένων, εφόσον πραγματοποιηθεί εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της πράξης, ο οποίος, κατά το άρθρο μόνο του α.ν. 261 της 22/23.1.1968 και τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, προσδιορίζεται στην πενταετία.

29. Κατ' αντιδιαστολή προς τα παραπάνω, η Διοίκηση υποχρεούται να ανακαλεί τις «παράνομες» πράξεις της, εξαιτίας της παρανομίας τους αυτής καθ' αυτής, αν η ανάκληση επιβάλλεται για λόγους συμμόρφωσης προς το περιεχόμενο απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν δηλαδή η παρανομία της πράξης έχει διαπιστωθεί από τον ίδιο το δικαστή και η ανάκλησή της είναι άμεσο και λογικό αποτέλεσμα αυτής της διαπίστωσης.

Μετά τη δικαστική ακύρωση της πράξης, τυπικά οι «όμοιες» προς την ακυρωθείσα πράξεις επιφέρουν ακόμη τα αποτελέσματά τους με βάση το τεκμήριο νομιμότητας, συντρέχει όμως περίπτωση ανάκλησης αυτών, με βάση τις γενικές αρχές περί ανάκλησης διοικητικών πράξεων, ιδίως όταν ατομική πράξη ακυρώθηκε με απόφαση του ΣΤΕ, επειδή είχε ως έρεισμα αντισυνταγματική διάταξη ή κανονιστική πράξη,

³⁵ όσον αφορά το αρμόδιο όργανο (παρ. 1) και την τηρητέα διοικητική διαδικασία (παρ. 2),

³⁶ Γν.ΝΣΚ Ολ 246/2016, Ενδεικτικά ΣτΕ 4928/2013, 2923/2013, 2681/2011, 3842/2010, Ολ 2176/2004, 1041/2004, 2274/2003, 3047/2002, 952/1988. Κατά την ΣτΕ Ολ 2282/1992, 1025/1992 ΣτΕ 249/1995, Διδικ 1997, 1250, ΣτΕ 3326/1995, Διδικ 1996, 687(688), ΣτΕ 2914/1996, Διδικ 1997, 1407, Σ. Δεληκωστόπουλος, Διοικητικό Δίκαιο, τευχ. α', Αθήναι, 1972, σελ.248-249, Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 1992, σελ. 309 επ., Κοντόγιωργα-Θεοχαρόπουλου Δ., Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, Τιμ. Τομ. ΣτΕ ΙΙ, 1982, σελ. 355 επ., Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, γενικό μέρος, Αθηνά-Κομοτηνή, 1995, σελ. 418, Παπαχατζής Γ., Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου, 6^η έκδοση Αθήνα, 1983, τομ. α', σελ. 679, Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, 1997, σελ. 120, σημ. 46 και σελ. 185, Στασινόπουλος, Δίκαιο Διοικητικών Πράξεων, Αθήναι, 1951, ανατ. 1982, σελ. 396, Τάχος Α., Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 1996, σελ. 460, αριθ. 534.

χωρίς νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα³⁷ και υποβληθεί αίτηση, εντός ευλόγου χρόνου, από πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον, εφόσον δεν συντρέχουν λόγοι υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος που να επιβάλλουν τη διατήρησή της .

30 Όπως αναφέρεται στο ιστορικό της παρούσας, με τις με αριθμό 928-934/2020 αποφάσεις του ΣΤΕ ακυρώθηκαν οι εκτελεστές σωρευτικές ατομικές διοικητικές πράξεις (ενδεικτικά ΣΤΕ 928/2020,σκ.11) με αριθμό 86/18.6.2018 απόφαση του ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π, και με αριθμό ΥΠΟΙΚ 0004586ΕΞ2018/19.6.2018 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, καθ' ο μέρος με τις πράξεις αυτές μεταβιβάζονταν τα αναφερόμενα στις αιτήσεις ακύρωσης ακίνητα, ως αναφέρεται σε σκέψη³⁸ των παραπάνω αποφάσεων, ήτοι ακυρώθηκαν μερικές ατομικές πράξεις από τις ισάριθμες προς τα μεταβιβαζόμενα ακίνητα, σωρευμένες σε ενιαίο κείμενο και αναπέμφθηκε η υπόθεση στη Διοίκηση προκειμένου να προβεί στην άρση της διαπιστωθείσας νομικής πλημμέλειας.

31.Περαιτέρω, οι ακυρωτικές αποφάσεις του ΣΤΕ, με αριθμό 928-934/2020, προσδιορίζοντας τη νόμιμη διαδικασία ελέγχου που πρέπει να τηρείται ως προς τη διαπίστωση της ύπαρξης των προβλεπόμενων στο ν.4389/2016 θετικών και αρνητικών προϋποθέσεων για κάθε μεταβιβαζόμενο ακίνητο, έκριναν ότι η με αριθμό ΥΠΟΙΚ 0004586 ΕΞ2018/19.6.2018 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών εκδόθηκε χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, όσο αφορά την τροποποίηση της διαδικασίας αυτής, με μετάθεση του ελέγχου του εξαιρετέου χαρακτήρα των ακινήτων μετά την έκδοση των προβλεπόμενων στα άρθρα 196 παρ. 6 και 209 του ν 4389/2016 πράξεων, διαδικασία που ακολουθήθηκε για όλα τα ακίνητα που περιλαμβάνονται στις παραπάνω αποφάσεις του ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π και του Υπουργού Οικονομικών.

32.Ο διαπλαστικός και απόλυτος χαρακτήρας των παραπάνω ακυρωτικών αποφάσεων δημιουργεί μια νέα νομική κατάσταση, που ισχύει έναντι όλων και επιβάλλει στη Διοίκηση τη μεταβολή της έννομης τάξης και την αποχή από κάθε ενέργεια που βρίσκεται σε αντίθεση με το ζήτημα που έκριναν σχετικά με τη διαδικασία ελέγχου της ύπαρξης των προβλεπόμενων στο νόμο θετικών και αρνητικών προϋποθέσεων, ως προς κάθε μεταβιβαζόμενο ακίνητο και ως προς τη μη ύπαρξη εξουσιοδότησης από τις διατάξεις του ν.4389/2016 στον Υπουργό Οικονομικών να τροποποιεί τη διαδικασία αυτή.

³⁷ ΣΤΕ 99/2018 , 92/2016, 19/2015, 1663/2014, 4652/2013, 1845/2010, 1175/2008 Ολ., 2176/77/2004

³⁸ Αρ. αποφάσεων 928/2020 , 930/2020 ,931/2020 και 934/2020 σκ.12, αρ. αποφάσεων 929/2020,932/2020 σκ.11,αρ.αποφ.933/2020 σκ.13

33. Ενόψει των ως άνω γενικών παραδοχών, κοινά αποδεκτών από το σύνολο των μελών του Τμήματος, μετά τη συζήτηση που διεξήχθη μεταξύ τους, επί των ερωτημάτων που τίθενται, έγιναν δεκτά τα εξής:

Επί του πρώτου υποερωτήματος:

34 Ομόφωνα έγινε δεκτό ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις του ΣΤΕ, με αριθμό 928-934/2020, συναρτόμενη με το δεδικασμένο, υφίσταται ως προς κριθείσες και ακυρωθείσες ατομικές διοικητικές πράξεις μεταβίβασης των αναφερομένων σε αυτές ακινήτων, οι οποίες, ως εκ τούτου, είναι ανίσχυρες και θεωρούνται ως μη υφιστάμενες στο νομικό κόσμο.

Στο πλαίσιο αυτό, η Διοίκηση οφείλει να προβεί με θετικές ενέργειες στην αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από τις ακυρωθείσες πράξεις, με βάση τις ρητές επιταγές των ακυρωτικών αποφάσεων, το αντικειμενικά συναγόμενο νόημα της ακύρωσης και τη νομική κατάσταση που θα έπρεπε σύμφωνα με το νόμο να διαμορφωθεί, αν δεν είχαν εκδοθεί οι ακυρωθείσες πράξεις, να μεριμνήσει, δηλαδή, για τη μεταβίβαση των αναφερομένων στις αιτήσεις ακύρωσης ακινήτων, χωρίς αντάλλαγμα, εκ νέου στο Δημόσιο, σύμφωνα με το άρθρο 296 παρ.10 του ν.4389/2016, με αντίστοιχη καταχώριση στο αρμόδιο κτηματολόγιο ή υποθηκοφυλάκειο, κατά περίπτωση.

35.Επιπλέον, σε περίπτωση έκδοσης νέων διοικητικών πράξεων από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής και τον Υπουργό Οικονομικών, κατά τη διάταξη 196 παρ. 6 του ν.2389/2016, θα πρέπει να ακολουθηθεί η διαγραφείσα στις παραπάνω αποφάσεις του ΣΤΕ διαδικασία μεταβίβασης, ώστε να μην φέρουν τη διαπιστωθείσα από το ΣΤΕ νομική πλημμέλεια.

36.Οι με αριθμό 927 και 1013 /2020 αποφάσεις του ΣΤΕ, οι οποίες κήρυξαν τη δίκη κατηγορημένη, κατά το άρθρο 32 παρ 1 του π.δ. 18/1989, εν όψει της ex tunc μερικής ανάκλησης των προσβαλλόμενων πράξεων, με τις με αριθμό 100/03.05.2019 και 52054/27.5.2019 αποφάσεις ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π και Υπουργού Οικονομικών, αντίστοιχα, στις οποίες περιλαμβάνονταν τα ακίνητα που αναφέρονταν στις οικείες αιτήσεις ακύρωσης, εκ της νομικής τους φύσης δεν δημιουργούν υποχρέωση συμμόρφωσης, διότι δεν καταλείπουν στη Διοίκηση σχετικό πεδίο.

Επί του δεύτερου υποερωτήματος:

37. Αναφορικά με την υποχρέωση ή μη της Διοίκησης να προβεί σε ανάκληση των λοιπών πλημμελών ατομικών πράξεων, που είναι σωρευμένες στις ήδη ακυρωθείσες με αριθμό 86/18.6.2018 και 0004586ΕΞ2018/19.6.2018 αποφάσεις του

Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής και του Υπουργού Οικονομικών, διατυπώθηκαν δύο γνώμες:

38. Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, που απαρτίσθηκε από την Πρόεδρο του Τμήματος Ευγενία Βελώνη, Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ., Στυλιανή Χαριτάκη, Δήμητρα Κεφάλα, Αντώνιο Τατσόπουλο, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Μαρία Σπάσου, Κωνσταντίνο Ζαμπάρα και Παρασκευά Χρυσοστομίδη, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψήφοι 8), με την οποία συντάχθηκε και η εισηγήτρια Μαρία Βλάσση, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο), με βάση τις παραπάνω γενικές παραδοχές για το ακυρωτικό αποτέλεσμα των αποφάσεων του ΣΤΕ και για το εύρος της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης³⁹, μετά τη δικαστική ακύρωση των πράξεων με αριθμό 86/18.6.2018 και 0004586ΕΞ2018/19.6.2018 του ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π και του Υπουργού Οικονομικών, ως προς τα αναφερόμενα στις παραπάνω αποφάσεις του ΣΤΕ ακίνητα, οι «όμοιες» πράξεις που σωρεύονται σε ενιαίο κείμενο με τις ακυρωθείσες και οι οποίες εκδόθηκαν από τα ίδια όργανα, με την αυτή διαδικασία, καταλήγοντας στην ίδια ρύθμιση, βάσει όμοιων προϋποθέσεων, τυπικά επιφέρουν ακόμη τα αποτελέσματά τους με βάση το τεκμήριο νομιμότητας. Στην ουσία, όμως, η Διοίκηση δεν τεκμαίρεται πλέον ως «νομίμως ενεργούσα», αφού υφίσταται βεβαιότητα ως προς την πλημμέλειά των όμοιων αυτών πράξεων από την αντίθετη νομολογία του ακυρωτικού Δικαστηρίου και το τεκμήριο νομιμότητας πρέπει να ανατραπεί⁴⁰. Η ανατροπή αυτή επιβάλλεται από την, με συνέπεια, εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, σύμφωνα με την οποία η Διοίκηση οφείλει όχι μόνο να τηρεί το δίκαιο κατά την έκδοση των πράξεών της, αλλά και να ανακαλεί τυχόν εκδοθείσα παράνομη πράξη, αποκαθιστώντας έτσι την έννομη τάξη, ανεξαρτήτως προσφυγής του θιγόμενου ιδιώτη, υφιστάμενη και μετά την πάροδο της προθεσμίας της αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Πέραν των παραπάνω, η απόλυτη ισχύς των προαναφερόμενων ακυρωτικών αποφάσεων, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η ακυρωτική δίκη έχει αντικειμενικό χαρακτήρα και δεν αφορά μόνο στα δικαιώματα των διαδίκων, καθώς επίσης και το

³⁹ 4η σκέψη ΣτΕ 370/1997 ...Κάθε φορά που η αρχή της νομιμότητας (και κατ' ακολουθία το δημόσιο συμφέρον προς ανάκληση της παρανόμου πράξεως) υπερισχύει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης προσώπων που απέκτησαν δικαιώματα επί τη βάσει της παρανόμου πράξεως πρέπει να υφίσταται υποχρέωση και όχι διακριτική ευχέρεια ανακλήσεως, «δεδομένου ότι εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές η διατήρηση παράνομων διοικητικών πράξεων δεν δικαιολογείται από την ανάγκη ασφαλείας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, ενώ αντίθετως έρχεται σε οξεία αντίθεση προς τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσης διοικήσεως και της διοικήσεως ενόψει των οποίων ανακύπτει υποχρέωση των διοικητικών οργάνων και για την εκ των υστέρων άρση παράνομων νομικών ή πραγματικών καταστάσεων»

⁴⁰ «το κράτος δικαίου που εν γνώσει του επιμένει στην ίδια του παρανομία αρνείται εαυτό» Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, Ανάκληση διοικητικών πράξεων 2018, σελ. 254. Αποφάσεις ΣτΕ 2176/1978, 2282/1982, 2139/2002, 3500/2002.

γεγονός ότι ο ένας από τους διαδίκους είναι η Διοίκηση με την ιδιότητα της πολιτειακής λειτουργίας και ότι δεν είναι σαφή τα όρια διάκρισης μεταξύ της δέσμευσης που απορρέει από τις εν λόγω ακυρωτικές αποφάσεις και της συμμόρφωσης της Διοίκησης σ' αυτές, συνεπάγεται την υποχρέωση της Διοίκησης να επεκτείνει το ακυρωτικό αποτέλεσμα και στις όμοιες προς τις ακυρωθείσες πράξεις. Με βάση αυτές τις σκέψεις, άλλωστε, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δεχτεί ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου το ακυρωτικό αποτέλεσμα επεκτείνεται και σε άλλες πράξεις, που αφορούν σε τρίτα πρόσωπα⁴¹, ιδίως όταν η ουσιαστική παρανομία της ακυρωθείσας πράξης (κανονιστικής ή ατομικής) είναι τόσο γενική που επηρεάζει το σύνολο των προσώπων που υπάγονται στη ρύθμισή της και έχουν στενό θεσμικό σύνδεσμο.

Στο πλαίσιο αυτό, η Διοίκηση λαμβάνοντας υπόψη την απόλυτη ισχύ των με αριθμό 928-934/2020 ακυρωτικών αποφάσεων του ΣΤΕ και την ουσιαστική διάπλαση που επιφέρουν, τις κρίσεις τους για τα νομικά ελαττώματα για τα οποία απαγγέλλεται η ακύρωση, το στενό θεσμικό σύνδεσμο όλων των σωρευόμενων ατομικών πράξεων, τη βεβαιότητα της πλημμέλειας αυτών και των πιθανών μελλοντικών συνεπειών και άσκοπων δικών από τη διατήρησή τους, η οποία δεν δικαιολογείται από την ανάγκη σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, ενόψει και του ότι η διατυπωμένη στις ακυρωτικές αποφάσεις διαδικασία μεταβίβασης βρίσκεται στο πέρας της, οφείλει, με βάση τις αρχές της καλής πίστης⁴², του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης, αλλά και προς προάσπιση υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος και της ασφάλειας δικαίου, να αποκαταστήσει τη νομιμότητα και ως προς τις λοιπές πλημμελείς ατομικές πράξεις, που σωρεύτηκαν στις ήδη ακυρωθείσες.

Η αποκατάσταση αυτή θα χωρήσει με την ανάκληση⁴³ των με αριθμό 86/18.6.2018 και 0004586ΕΞ2018/19.6.2018 αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής και του Υπουργού Οικονομικών, κατά το μέρος που ισχύουν μετά τις μερικές ανακλήσεις τους και ως προς τις λοιπές σωρευόμενες όμοιες και μη ακυρωθείσες πράξεις, ακολούθως δε η Διοίκηση, δια της αρμόδιας Υπηρεσίας της, πρέπει να μεριμνήσει για τη μεταβίβαση των ακινήτων αυτών, χωρίς αντάλλαγμα, εκ

⁴¹ ΣΤΕ 370/1997

⁴² Σύμφωνα με νομολογία του ΣΤΕ καθιερώνεται η αρχή της καλής πίστης είτε άμεσα(ΣΤΕ 2261/1984, 5057/1987, 2467, 2753/1988) ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου είτε έμμεσα(ΣΤΕ 509/1987, 2360/1960, 1854/1970) με συσχέτιση με άλλες αρχές, όπως η αρχή της χρηστής διοίκησης. Η θεμελίωση της αρχής της καλής πίστης δεν έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της νομιμότητας αλλά αποτελεί περιεχόμενο αυτής

⁴³ Η ανάκληση χωρεί είτε αυτεπαγγέλτως κατά τη ρητή διάταξη του άρθρου 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, είτε ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου (θιγομένου από αυτήν) διάδικο, κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος.

νέου στο Δημόσιο, κατά το άρθρο 196 παρ.10 του ν.4389/2016, με αντίστοιχη καταχώριση στο αρμόδιο κτηματολόγιο ή υποθηκοφυλάκειο, κατά περίπτωση.

39. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, που απαρτίσθηκε από τους Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Χριστίνα Διβάνη και Θεόδωρο Ράπτη, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψηφοί 3), η συντελούμενη με την ακυρωτική απόφαση νομική διάπλαση ενεργεί σχετικά και το δεδिकाσμένο αφορά μόνο τις ακυρωθείσες πράξεις και δεσμεύει μόνο τα μέρη μεταξύ των οποίων προέκυψε η διαφορά. Η Διοίκηση, όμως, δύναται, κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας ανάκλησης πλημμελών διοικητικών πράξεων, να ανακαλέσει τις με αριθμό 86/18.6.2018 και 0004586ΕΞ2018/19.6.2018 αποφάσεις του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής και του Υπουργού Οικονομικών και ως προς τις λοιπές πλημμελείς ατομικές πράξεις, που σωρεύτηκαν στις ήδη ακυρωθείσες, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της καλής πίστης, του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης, το νομικό ελάττωμα, για το οποίο απαγγέλλεται η ακύρωση, τα τυχόν δικαιώματα που αποκτήθηκαν καλόπιστα και την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

Επί του τρίτου υποερωτήματος

40. Ομόφωνα έγινε δεκτό ότι η μερική ανάκληση των αρχικών με αριθμό 86/18.6.2018 και 0004586ΕΞ2018/ 19.6.2018 αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής και του Υπουργού Οικονομικών νομίμως εχώρησε, σύμφωνα με τις γενικές αρχές περί ανάκλησης διοικητικών πράξεων και τις αρχές της νομιμότητας, του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης, διότι η Διοίκηση διαπιστώνοντας, εντός ευλόγου χρόνου, ότι οι παραπάνω αποφάσεις ήταν πλημμελείς, σύμφωνα με το άρθρο 196 παρ.6 του ν.2389/2016, καθόσον περιλαμβάνονταν ακίνητα εξαιρούμενα της μεταβίβασης, κατά την ενάσκηση της διακριτικής της ευχέρειας και για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, τις ανακάλεσε μερικώς με τις με αριθμό 91/17.01.2019 και 100/03.05.2019 εξουσιοδοτικές αποφάσεις ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π καθώς και με τις αριθμό ΓΓΔΠ0000548ΕΞ/21.01.2019 και 52054/27.5.2019 αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών, αντίστοιχα και, επομένως, παράγουν όλα τα αποτελέσματά τους.

Απάντηση

Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδοτεί, ως εξής :

41.α) Ομόφωνα επί του πρώτου υποερωτήματος ότι η Διοίκηση, στο πλαίσιο συμμόρφωσης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικράτειας με

αριθμούς 928-934/2020, οφείλει να μεριμνήσει για τη μεταβίβαση των ακινήτων που αυτές αφορούν, χωρίς αντάλλαγμα, εκ νέου στο Δημόσιο, σύμφωνα με το άρθρο 196 παρ.10 του ν.4389/2016, με αντίστοιχη καταχώριση στο αρμόδιο κτηματολόγιο ή υποθηκοφυλάκειο, κατά περίπτωση.

Σε περίπτωση δε έκδοσης νέων διοικητικών πράξεων από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής και τον Υπουργό Οικονομικών, κατά τη διάταξη 196 παρ. 6 του ν.2389/2016, θα πρέπει να ακολουθηθεί η διαγραφείσα στις παραπάνω αποφάσεις του ΣΤΕ διαδικασία μεταβίβασης, ώστε να μην φέρουν τη διαπιστωθείσα από το ΣΤΕ νομική πλημμέλεια.

Οι ακυρωτικές αποφάσεις με αριθμούς 927 και 1013/2020, εκ της νομικής τους φύσης, δεν δημιουργούν υποχρέωση συμμόρφωσης.

β) Κατά πλειοψηφία επί του δεύτερου υποερωτήματος ότι οι με αριθμό 86/18.6.2018 και 0004586ΕΞ2018/19.6.2018 αποφάσεις του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής και του Υπουργού Οικονομικών, κατά το μέρος που ισχύουν μετά τις μερικές ανακλήσεις τους, πρέπει να ανακληθούν ως προς τις λοιπές σωρευόμενες όμοιες και μη ακυρωθείσες πράξεις, ακολούθως δε η Διοίκηση πρέπει να μεριμνήσει για τη μεταβίβαση των ακινήτων αυτών, χωρίς αντάλλαγμα, εκ νέου στο Δημόσιο, κατά το άρθρο 196 παρ.10 του ν.4389/2016, με αντίστοιχη καταχώριση στο αρμόδιο κτηματολόγιο ή υποθηκοφυλάκειο, κατά περίπτωση.

γ) Ομόφωνα επί του τρίτου υποερωτήματος ότι οι με αριθμό 91/2019 και 100/3.5.2019 εξουσιοδοτικές αποφάσεις του ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π. καθώς και οι αντίστοιχες με αριθμό 0000548 ΕΞ/21.1.2019 και 52054/27.5.2019 μερικά ανακλητικές αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών είναι σύννομες και παράγουν όλα τα αποτελέσματά τους.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 25.09.2020

Η Πρόεδρος

Ευγενία Βελώνη

Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια

Μαρία Βλάσση

Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ.