



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

**Αριθμός Γνωμοδότησης 19/2022
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Β΄
Συνεδρίαση της 15^{ης} Μαρτίου 2022**

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Αικατερίνη Γρηγορίου, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Αφροδίτη Κουτούκη, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Αλέξανδρος Ροϊλός, Αγγελική Καστανά, Ιουλία Σφυρή, Ιωάννης Αλεξανδράκης, Μαρία Μπασδέκη, Παναγιώτης Δημόπουλος, Χρυσούλα Τσιαβού, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια : Κωνσταντίνα Νασοπούλου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθ. πρωτ. ΥΠΕΝ/ΔΑΠ/103370/1201/27-12-2021 έγγραφο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Γενική Γραμματεία Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών, Γενική Διεύθυνση Ορυκτών Πρώτων Υλών, Διεύθυνση Ανάπτυξης και Πολιτικής, Τμήμα Ανάπτυξης και Ανάλυσης Πολιτικών Ορυκτών Πρώτων Υλών.

Περίληψη ερωτήματος: α) Με το πέμπτο εδάφιο της παραγράφου 8 του άρθρου 68 του ν.4512/2018, που καταργήθηκε με την παράγραφο 14 του άρθρου 63 του ν.4546/2018, προβλεπόταν η αυτοδίκαιη παραγραφή τυχόν αξιώσεων προηγούμενων του χρόνου της καταγγελίας σύμβασης μίσθωσης λατομείου, η οποία προβλέπεται στα εδάφια πρώτο έως τέταρτο της ως άνω παραγράφου 8. Ερωτάται, εάν η καταργητική διάταξη έχει αναδρομική ισχύ, οπότε η κατάργηση καταλαμβάνει όλες τις περιπτώσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 68 παρ. 8 του ν.4512/2018 ή, σε αντίθετη περίπτωση, καταλαμβάνει μόνο τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η καταγγελία έγινε μετά τη δημοσίευση της καταργητικής διάταξης (12/06/2018).

β) Εάν για την εγκυρότητα της καταγγελίας απαιτείται να υφίσταται αδυναμία διαθέσεως των συγκεκριμένων λατομικών ορυκτών, να έχει σταματήσει η εξορυκτική δραστηριότητα και, ως εκ τούτου, να έχει καταστεί ανέφικτος ο σκοπός της μίσθωσης του λατομείου.

Στο παραπάνω ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β' Τμήμα) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Στο έγγραφο της υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν εκτίθενται τα ακόλουθα:

1. Η εταιρεία με την επωνυμία Δ.Π. ΑΕ, μισθώτρια δημοτικού λατομείου αδρανών υλικών ειδικών χρήσεων, κοινοποίησε εγγράφως, κατ' επίκληση του άρθρου 68 παρ. 8 του ν.4512/2018, προς τον εκμισθωτή του λατομείου Δήμο Σκύδρας, την από 15-3-2018 εξώδικη δήλωση-καταγγελία της σύμβασης μίσθωσης, με την ειδικότερη αιτιολογία ότι «... την τελευταία δετία έχει υπάρξει αζητησία των προϊόντων του λατομείου και επομένως είναι άσκοπη και απέλπιδα η εξόρυξη από το λατομείο, ενώ το κοίτασμα παραμένει αλώβητο...» και συνεπώς «... ο σκοπός της μίσθωσης κατέστη ανέφικτος και το λατομείο δεν έχει ουσιαστικό αντικείμενο λειτουργίας».
2. Ο Δήμος Σκύδρας με την από 10-4-2018 εξώδικη δήλωση-απάντηση δήλωσε ότι θεωρεί άκυρη την καταγγελία, διότι «...δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις καταγγελίας της σύμβασης μίσθωσης τόσο με βάση τους όρους της σύμβασης μίσθωσης όσο και με βάση τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας...» και με το υπ' αριθ. 6238/12.07.2021 έγγραφό του απέρριψε την από 22-6-2021 αίτηση της εταιρείας, επικαλούμενος, μεταξύ άλλων, ότι η διάταξη του άρθρου 68 παρ. 8 του ν. 4512/2018 περί παραγραφής των απαιτήσεων από την σύμβαση μίσθωσης λατομείου κατόπιν καταγγελίας της σύμβασης εκ μέρους του μισθωτή έχει καταργηθεί με το άρθρο 63 παρ. 14 του ν. 4546/2018, το οποίο έχει αναδρομική ισχύ και ότι η καταγγελία της μίσθωσης είναι άκυρη, διότι δεν συντρέχει η προϋπόθεση να έχει καταστεί η εκμετάλλευση του λατομείου χωρίς αντικείμενο.
3. Στη συνέχεια, η μισθώτρια εταιρεία απηύθυνε δια της δικηγόρου της σχετική ερώτηση προς την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ερωτώσα υπηρεσία), η οποία με το υπ' αριθ. πρωτοκόλλου ΥΠΕΝ/ΔΑΠ/81651/1075/21-9-2021 έγγραφό της διετύπωσε την άποψη «ότι από την

γραμματική διατύπωση της διάταξης της παρ. 14 του άρθρου 63 του ν.4546/2018 (ΦΕΚ Α΄101/12.06.2018) δεν προκύπτει αναδρομική ισχύς αυτής».

4. Με την υπ' αριθ. 334/10-12-2019 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Γιαννιτσών έγινε δεκτή ανακοπή της ως άνω μισθώτριας εταιρείας κατά της εκτέλεσης που επέσπευσε σε βάρος της ο εκμισθωτής Δήμος για χρέη, ύψους 6.261.816,95 €, που προέρχονται από την εκμίσθωση του επίμαχου λατομικού χώρου, με την ειδικότερη αιτιολογία ότι το χρέος στο οποίο στηρίχθηκε η κατάσχεση έχει υποπέσει σε παραγραφή μετά την καταγγελία της μισθώσεως που έλαβε χώρα την 16-3-2018 και την αυτοδίκαιη παραγραφή των αξιώσεων του Δήμου, κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 68 παρ. 8 του ν. 4512/2018. Κατά της ανωτέρω αποφάσεως ο Δήμος άσκησε έφεση.

5. Η μισθώτρια εταιρεία επανήλθε με το υπ' αριθ. πρωτοκόλλου εισερχομένου ΥΠΕΝ/ΔΑΠ/103370/1201/04.11.2021 έγγραφό της προς τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της κρίσιμης διάταξης.

6. Κατόπιν αυτών και ενόψει του γενικότερου ενδιαφέροντος που εγείρει η ερμηνεία της ως άνω κρίσιμης διάταξης και όσων εκτίθενται στη σχετική αιτιολογική έκθεση (βλ. ΥΠΕΝ/ΔΑΠ/4300/21/14-2-2022 έγγραφο της ερωτώσας Υπηρεσίας), υπεβλήθησαν τα εξής ερωτήματα: «1. Η διάταξη της παρ. 14 του άρθρου 63 του ν.4546/2018 αφορά τις εν δυνάμει του άρθρου 68 καταγγελίες, οι οποίες έλαβαν χώρα μετά την δημοσίευση του ν.4546/2018, ήτοι μετά την 12^η.01.2018, ή έχουσα αναδρομική ισχύ αφορά και τις καταγγελίες που έλαβαν χώρα από την έναρξη ισχύος του ν. 4512/2018 (ήτοι από την 17^η.01.2018) έως την έναρξη ισχύος του ν.4546/2018 (ήτοι έως την 12^η.06.2018); 2. Τα εκτιθέμενα στην αιτιολογική έκθεση που αφορούν τις διατάξεις της παρ. 8 του ν.4512/2018, αποτελούν προϋποθέσεις εφαρμογής των υπόψη διατάξεων για το έγκυρο της καταγγελίας;».

Νομοθετικό πλαίσιο

7. Στα άρθρα 4, 7 και 8 του ν. 4831/2021 «Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ)... » (Α' 170), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 4 Αρμοδιότητες του ΝΣΚ

1. Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκει η νομική υποστήριξη του Κράτους και ιδίως: α) ..., β) η έκδοση γνωμοδοτήσεων σε ερωτήματα της Διοίκησης, γ) ...».

«Άρθρο 7 Αρμοδιότητες Τμημάτων και Ολομέλειας

1. Τα Τμήματα γνωμοδοτούν: α)..., β) σε ερωτήματα της Βουλής των Ελλήνων, της Προεδρίας της Κυβέρνησης, της Διοίκησης, των Συντονιστών Αποκεντρωμένης Διοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και Ανεξάρτητων Αρχών, των οποίων η νομική υποστήριξη έχει ανατεθεί στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, των ΑΕΙ, εφόσον αυτό προβλέπεται ειδικά, καθώς και σε ερωτήματα Υπουργού για θέματα άσκησης ελέγχου και εποπτείας ή γενικότερης σημασίας στα εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα, σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις του άρθρου 8, γ)....».

« Άρθρο 8 Γνωμοδοτική αρμοδιότητα ΝΣΚ

1. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, με τα αρμόδια όργανά του, γνωμοδοτεί σύμφωνα με τις περ. α' και β' της παρ. 4 των άρθρων 7, 8, 9, 20 και την περ. δ' της παρ. 4 του άρθρου 21, σε ερωτήματα: α)..., β) της Διοίκησης, που υπογράφονται από Υπουργό, Αναπληρωτή Υπουργό, Υφυπουργό, καθώς επίσης και από Γενικό, Ειδικό ή Υπηρεσιακό Γραμματέα, εφόσον οι τελευταίοι είναι ειδικά εξουσιοδοτημένοι προς τούτο και μόνο για θέματα της αρμοδιότητάς τους, γ)...δ)...και ε) των νομικών προσώπων των οποίων η νομική υποστήριξη δεν ανήκει στο ΝΣΚ, εφόσον τα ερωτήματα αυτά υποβάλλονται από τον εποπτεύοντα Υπουργό και αφορούν σε θέματα άσκησης ελέγχου και εποπτείας του στο νομικό πρόσωπο ή είναι γενικότερης σημασίας».

8. Στο άρθρο 63 του ν. 4442/2016 «Νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 230), όπως προστέθηκε με το άρθρο 66 παρ. 3 του ν. 4512/2018 (Α'5), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 63 Εκμετάλλευση λατομείου αδρανών υλικών δημόσιων ή δημοτικών εκτάσεων

1. Η εκμετάλλευση λατομείου αδρανών υλικών σε δημόσια ή δημοτική έκταση υπόκειται σε καθεστώς έγκρισης, σύμφωνα με το άρθρο 7 και τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 61. Η σύμβαση μίσθωσης του λατομικού χώρου που καταρτίζεται σύμφωνα με τα άρθρα 45, 53 και 54 του νόμου "ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ", επέχει θέση έγκρισης...

2. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος και Ενέργειας καθορίζονται η ειδικότερη διαδικασία και το περιεχόμενο της έγκρισης, τα δικαιολογητικά που καταθέτει ο φορέας, η κλιμάκωση των

επιβαλλόμενων κυρώσεων μέσα στα όρια της παρ. 2 του άρθρου 15, η διαδικασία επιβολής τους και κάθε άλλο σχετικό με την έγκριση θέμα, σύμφωνα με τα άρθρα 7 και 8».

9. Στα άρθρα 59, 60 και 68 του ν. 4512/2018 (Α΄5), τα οποία εντάσσονται στο ΜΕΡΟΣ Β΄ του νόμου αυτού με τίτλο «Έρευνα και εκμετάλλευση λατομικών ορυκτών και άλλες διατάξεις», όπως η παράγραφος 8 του άρθρου 68 ίσχυε πριν την κατάργησή της με την παράγραφο 14 του άρθρου 63 του ν. 4546/2018 (Α΄101), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 59 - Εποπτεία, έλεγχος της εκμετάλλευσης και κυρώσεις

1. Η εκμετάλλευση των λατομείων τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας. 2...».

«Άρθρο 60 Αναστολή και διακοπή των εργασιών έρευνας και εκμετάλλευσης - Λύση της σύμβασης μίσθωσης

1... 5. Ο εκμεταλλευτής λατομείου μπορεί να παραιτείται από την εκμετάλλευση. Σε περίπτωση δημόσιων και δημοτικών εκτάσεων η παραίτηση αυτή καθίσταται οριστική μόνο μετά την αποδοχή της από την αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση ή το Δήμο αντίστοιχα αφού διαπιστωθεί η συμμόρφωση του εκμεταλλευτή προς τους περιβαλλοντικούς όρους, τους όρους της Τεχνικής Μελέτης ή και τους όρους της σύμβασης μίσθωσης...».

«Άρθρο 68 - Μεταβατικές Διατάξεις

1... 8. Εντός αποκλειστικής προθεσμίας έξι (6) μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος, δύνανται οι εκμεταλλευτές λατομείων αδρανών υλικών ειδικών χρήσεων σε δημοτική έκταση, των οποίων τα εξορυσσόμενα υλικά προορίζονται για χρήση σε οδοτάπητες και έρμα σιδηροτροχιών να καταγγείλουν τη σύμβαση μίσθωσης ή να αιτηθούν την αναπροσαρμογή των όρων αυτής. Η καταγγελία ή η αίτηση γίνεται εγγράφως και τα αποτελέσματά της επέρχονται από την κοινοποίησή της στον εκμισθωτή Δήμο. Σε κάθε περίπτωση ο εκμεταλλευτής υποχρεούται στην αποκατάσταση του χώρου σύμφωνα με το άρθρο 55 καθώς στην εφαρμογή των προβλεπόμενων στην παράγραφο 5 του άρθρου 58. Ο εκμισθωτής ή ο μισθωτής δεν αποκτούν δικαίωμα αποζημιώσεως εξαιτίας της καταγγελίας. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος, προηγούμενες του χρόνου της καταγγελίας τυχόν αξιώσεις μεταξύ των μερών παραγράφονται αυτοδικαίως».

10. Στο άρθρο 63 του ν. 4546/2018 (Α΄101/12-6-2018) ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 63

1... 14. Το πέμπτο εδάφιο της παρ. 8 του άρθρου 68 του ν. 4512/2018 καταργείται».

11. Κατά την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 68 του ν. 4512/2018, «... Στην παράγραφο 8 θεραπεύεται πρόβλημα που δημιουργήθηκε σε λατομεία ειδικής χρήσης, των οποίων το εξορυσσόμενο ορυκτό δεν δύναται ήδη εδώ και χρόνια να χρησιμοποιηθεί πουθενά, ως προοριζόμενο μόνο για την εκτέλεση έργων που πλέον δεν εκτελούνται. Τα λατομεία της κατηγορίας αυτής ουσιαστικά δεν έχουν αντικείμενο λειτουργίας, ενώ βάσει των μισθωτικών συμβάσεων καλούνται να καταβάλλουν στους εκμισθωτές το ελάχιστο εγγυημένο ετήσιο μίσθωμα, σε ποσότητες και τιμές που δεν εξορύσσουν και δεν εισπράττουν. Οι ποσότητες που δεν εξορύσσονται, παραμένουν στο υπέδαφος και στην κυριότητα των εκμισθωτών Ο.Τ.Α., χωρίς να μειώνονται τα αποθέματα του λατομείου και θα μπορούν να εξορυχθούν στο μέλλον από άλλον μισθωτή. Στην περίπτωση αυτή, ο εκμισθωτής θα εισπράξει για δεύτερη φορά μίσθωμα για τις ίδιες ποσότητες. Η καλή πίστη και οι αρχές του δικαίου ενόψει της μεταβολής των δεδομένων, επιβάλλουν την προστασία των μισθωτών, οι οποίοι καλούνται να πληρώσουν μισθώματα για ποσότητες που δεν έχσυν εξορύξει και πωλήσει, χωρίς όμως να προκαλείται ζημία στους εκμισθωτές Ο.Τ.Α. Οι περί μισθώσεως προσοδοφόρου πράγματος διατάξεις του ΑΚ, όπως και η ειδική νομοθεσία των λατομείων και ειδικότερα οι διατάξεις περί μισθώσεως λατομείου αδρανών υλικών ειδικών χρήσεων σε δημοτική έκταση δεν προβλέπουν δικαίωμα καταγγελίας της μισθώσεως από τον μισθωτή, έστω και αν ο σκοπός της μισθώσεως έχει καταστεί ανέφικτος. Με τη συγκεκριμένη ρύθμιση προβλέπεται πλέον ρητά η δυνατότητα αυτή, μη θιγόμενων των διατάξεων περί περιβαλλοντικής αποκατάστασης, ενώ τέλος γίνεται ρητή μνεία ότι αξιώσεις επί τη βάσει καταχρηστικής συμπεριφοράς εκμισθωτών δεν δύναται να είναι ανεκτές από το δικαίικό μας σύστημα και ως εκ τούτου δεν δύναται να αναζητηθούν...».

12. Στα άρθρα 2 και 279 του Αστικού Κώδικα ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 2 Αναδρομική δύναμη του νόμου

Ο νόμος ορίζει για το μέλλον, δεν έχει αναδρομική δύναμη και διατηρεί την ισχύ του εφόσον άλλος κανόνος δικαίου δεν τον καταργήσει ρητά ή σιωπηρά».

«Άρθρο 247 Παραγραφή της αξίωσης

Το δικαίωμα όπως απαιτήση τις παρ' άλλου πράξιν ή παράλειψιν (αξιώσεις) υπόκειται εις παραγραφήν».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

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

13. Επί του ζητήματος της αρμοδιότητας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.) επί του τεθέντος ερωτήματος σχηματίστηκαν δυο γνώμες. Η γνώμη της πλειοψηφίας, η οποία απαρτίζεται από την Πρόεδρο του Τμήματος Αικατερίνη Γρηγορίου, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ και τα μέλη Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Αφροδίτη Κουτούκη, Κωνσταντίνο Κατσούλα, Αλέξανδρο Ροϊλό, Αγγελική Καστανά, Ιουλία Σφυρή, Ιωάννη Αλεξανδράκη, Μαρία Μπασδέκη και Παναγιώτη Δημόπουλο, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους, (ψήφοι 10) και έχει ως εξής: Όπως συνάγεται από τις ανωτέρω διατάξεις των άρθρων 7 και 8 του Οργανισμού του Ν.Σ.Κ., που αποτελεί το νομικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας του, στις αρμοδιότητες του Ν.Σ.Κ. περιλαμβάνεται η καθοδήγηση της Διοίκησης με νομικές γνωμοδοτήσεις επί ερωτημάτων που υποβάλλονται αρμοδίως, για την έννοια και το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, προκειμένου η Διοίκηση να τις εφαρμόσει στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της (ΝΣΚ 58/2020 κ.ά.). Η αρμοδιότητα υποβολής ερωτημάτων για θέματα αρμοδιότητας υπηρεσιών Υπουργείου ανήκει στον προϊστάμενο Υπουργό, Αναπληρωτή Υπουργό ή Υφυπουργό, καθώς και στους Γραμματείς του Υπουργείου, εφόσον υπάρχει σχετική ειδική εξουσιοδότηση και μόνο για θέματα της αρμοδιότητάς τους. Στην προκειμένη περίπτωση, το ερώτημα τίθεται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας και αφορά ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων της λατομικής νομοθεσίας, όπως αναμορφώθηκε με τον ν. 4512/2018, η εφαρμογή της οποίας ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Οι υπηρεσίες του Υπουργείου αυτού, σύμφωνα με τον Οργανισμό του (π.δ. 132/2017, Α'160, άρθρο 49 παρ. 3 περ. α και άρθρο 51 παρ. 3 περ. δ), είναι αρμόδιες, μεταξύ άλλων, για τη σύνταξη απαντήσεων επί αιτημάτων ή καταγγελιών πολιτών, συλλογικών οργάνων και υπηρεσιών για τα θέματα αρμοδιότητάς τους, καθώς και για την έκδοση εγκυκλίων και παροχή οδηγιών και διευκρινήσεων για οποιοδήποτε θέμα σχετικά με τη διαχείριση των λατομείων και την εφαρμογή της λατομικής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων ρητά οδηγιών σχετικά

με οριζόντια θέματα εκμίσθωσης και λειτουργίας των λατομείων αυτών. Ενόψει αυτών, γίνεται δεκτό, κατά πλειοψηφία, ότι το υπό κρίση ερώτημα εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 8 παρ.1 περ. β' του ν. 4831/2021.

14. Προς τη γνώμη αυτή μειοψήφησε η Χρυσούλα Τσιαβού, Νομική Σύμβουλος του Κράτους, η οποία υποστήριξε την εξής γνώμη: Από το περιεχόμενο των κρίσιμων εν προκειμένω διατάξεων του άρθρου 8 παρ. 1 περ. β) και ε) και παρ. 2 του νέου Οργανισμού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ν. 4831/2021), αλλά και από όλο το πλέγμα των διατάξεων που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία του (βλ. άρθρο 101Α Σ, επίσης ενδ. άρθρα 1, 2, 4 παρ. 1 περ. β' και παρ. 2, 7 και 8 ν. 4831/2021), προκύπτει με σαφήνεια ότι στο πλαίσιο των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων του -με κυρίαρχη την νομική υποστήριξη του Κράτους (4 παρ. 1) - ανήκει και η οριζόμενη στην περ. β' του άρθρου 8 καθοδήγηση των ενεργειών της Διοίκησης, υπό τη μορφή νομικών γνωμοδοτήσεων, κατόπιν νομότυπης υποβολής ερωτημάτων υπογεγραμμένων από τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, Αναπληρωτή Υπουργό κ.λ.π., υπό τις προϋποθέσεις, βέβαια, που θέτει η παράγραφος 6 του ίδιου ως άνω άρθρου. Από την αδιάστικτη διατύπωση της τελευταίας αυτής διάταξης, προκύπτει ότι η άσκηση της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του ΝΣΚ επί ερωτημάτων που υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό, που ενδιαφέρει εν προκειμένω, δεν είναι γενική και αόριστη, αλλά συναρτάται άμεσα με τους προβληματισμούς της εκάστοτε ερωτώσας Υπηρεσίας ως προς την έννοια και το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, τις οποίες καλείται να εφαρμόσει στο πλαίσιο των νομοθετικά καθορισμένων αρμοδιοτήτων της και ενόψει του συγκεκριμένου πραγματικού που εκτίθεται στο έγγραφο του ερωτήματος. Εν προκειμένω, με βάση το δίδόμενο πραγματικό του ερωτήματος και τα συνοδεύοντα αυτό έγγραφα στοιχεία, καθίσταται σαφές ότι ο προβληματισμός της ερωτώσας Υπηρεσίας, ως προς την ερμηνεία και κυρίως την εφαρμογή των επίμαχων διατάξεων του άρθρου 68 παρ.8 του ν. 4512/2018, το οποίο σημειωτέον εντάσσεται στις μεταβατικές διατάξεις του νόμου αυτού, αναφέρεται αναντίλεκτα σε έννομες σχέσεις και καταστάσεις που διαμορφώθηκαν κατά την εφαρμογή της προϊσχύουσας λατομικής νομοθεσίας, και αφορούν στη λύση των συμβάσεων μίσθωσης λατομείων αδρανών υλικών σε δημοτική έκταση, με την παροχή του δικαιώματος καταγγελίας τους από την πλευρά των εκμεταλλευτών-μισθωτών των εν

λόγω λατομικών εκμεταλλεύσεων. Ενόψει, συνεπώς, του εξαιρετικού και μεταβατικού χαρακτήρα της εν λόγω διάταξης, η οποία αφορά ειδικά τη λύση αυτής της κατηγορίας των μισθωτικών συμβάσεων που είχαν συναφθεί μεταξύ των εκμεταλλευτών λατομικών επιχειρήσεων και των ΟΤΑ και την παραγραφή των εκατέρωθεν αξιώσεων των συμβληθέντων μερών, δηλαδή μεταξύ προσώπων που είναι τρίτοι έναντι του Δημοσίου, καθίσταται πρόδηλο ότι η ερμηνεία και εφαρμογή της επίμαχης ρύθμισης, ουδόλως συνάπτεται με τις κατά νόμον αρμοδιότητες των Υπηρεσιών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και εν προκειμένω της Γενικής Δ/σης Ορυκτών Πρώτων υλών (Δ/ση Ανάπτυξης & Πολιτικής /Τμήμα Ανάπτυξης & Ανάλυσης Πολιτικών Ορυκτών Πρώτων Υλών) ή οποιασδήποτε άλλης Δ/σης του εν λόγω Υπουργείου, ώστε να απαιτείται η καθοδήγηση αυτών με την έκδοση γνωμοδότησης από το ΝΣΚ, εφόσον δεν πρόκειται περί καταγγελίας σύμβασης μίσθωσης δημόσιας λατομικής έκτασης και την παραγραφή των αξιώσεων του Δημοσίου έναντι του εκμεταλλευτή - μισθωτή της έκτασης αυτής. Επομένως, δεν δικαιολογείται, πολλώ δε μάλλον, δεν βρίσκει νομικό έρεισμα στην κείμενη λατομική νομοθεσία, η παρέμβαση της Διοίκησης δια των Υπηρεσιών του ΥΠΕΝ, στην ερμηνεία και επίλυση ζητημάτων που αφορούν στη καταγγελία και τη λύση των εν λόγω μισθωτικών συμβάσεων που έχουν συναφθεί μεταξύ ιδιωτών και ΟΤΑ και των, εξ αυτού του λόγου, επερχομένων εννόμων συνεπειών, όπως είναι η παραγραφή βεβαιωμένων υπέρ ΟΤΑ οφειλών, που αποτελούν αντικείμενο εκκρεμούς δικαστικής διένεξης. Εξάλλου, και υπό την εκδοχή ότι συντρέχει εν προκειμένω περίπτωση ερμηνείας γενικότερης σημασίας διάταξης της λατομικής νομοθεσίας, η οποία ενδιαφέρει έντονα τη Διοίκηση, καθίσταται πρόδηλο ότι, ενόψει του χρόνου που υποβάλλεται το υπόψη ερώτημα, δεν υφίσταται πλέον πεδίο εφαρμογής του κρίσιμου άρθρου 68 παρ. 8 του ν. 4512/2018, λόγω της παρέλευσης ικανού χρόνου από την εκπνοή της εξάμηνης αποκλειστικής προθεσμίας εντός της οποίας έπρεπε να ασκηθεί το παρεχόμενο δικαίωμα καταγγελίας των επίμαχων μισθωτικών συμβάσεων (σχεδόν τέσσερα έτη) και της μεταγενέστερης κατάργησης της ευνοϊκής ρύθμισης περί παραγραφής, γεγονός που καθιστά αλυσιτελή την υποβολή του ερωτήματος λόγω της de facto εξάντλησης του ρυθμιστικού περιεχομένου της εν λόγω διάταξης. Σε κάθε περίπτωση, οι εκτιθέμενοι προβληματισμοί δεν εμπίπτουν στην κατά το άρθρο 8 παρ. 1 περ. ε' του ν. 4831/2021 γνωμοδοτική αρμοδιότητα του ΝΣΚ, εφόσον: α) δεν συνάπτονται με ζητήματα εποπτείας και ελέγχου που ασκεί ο

Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας επί νομικών προσώπων και εν προκειμένω των ΟΤΑ,, των οποίων η νομική υποστήριξη δεν ανήκει στο ΝΣΚ., β) δεν τίθεται με το υπόψη πραγματικό της υπόθεσης ζήτημα εποπτείας και άσκησης ελέγχου της συγκεκριμένης λατομικής εκμετάλλευσης, με βάση τις κρίσιμες διατάξεις του άρθρου 59 του ν. 4512/2018, γ) δεν αποτελεί ζήτημα γενικότερης σημασίας, δοθέντος ότι δεν προκύπτει από το υπόψη ερώτημα ότι η εν λόγω διάταξη συνιστά προβληματισμό ενός ΟΤΑ/ή και περισσότερων ΟΤΑ, ή αντιθέτως, των εκμεταλλευτών - μισθωτών λατομείων αδρανών υλικών σε δημοτική έκταση, για τους οποίους προδήλως δεν γνωμοδοτεί το ΝΣΚ και, δ) λόγω της υφιστάμενης εκκρεμοδικίας που αναφέρεται στο ερώτημα και προκύπτει από τα έγγραφα στοιχεία που το συνοδεύουν, δεν ενδείκνυται η έκδοση γνωμοδότησης, και μάλιστα επί ζητήματος που αφορά άμεσα συγκεκριμένο Δήμο, του οποίου η νομική υποστήριξη δεν ανήκει στο ΝΣΚ.

15. Με το Μέρος Β΄ του ν. 4512/2018 αναμορφώθηκε η λατομική νομοθεσία και, μεταξύ άλλων, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν σε μισθώσεις λατομικών χώρων ως μέσου εκμετάλλευσης των λατομείων. Η εκμετάλλευση των λατομείων χαρακτηρίζεται ρητά στο νόμο ως δημοσίας ωφέλειας (57 παρ. 1 ν.4512/2018). Η παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης λατομικών ορυκτών επί ιδιωτικών, δημοτικών και δημοσίων εκτάσεων διενεργείται με συμβολαιογραφική πράξη μίσθωσης (44 παρ. 2, 3, 4 ν.4512/2018).

16. Ειδικότερα, η σύμβαση μίσθωσης λατομείου συνιστά μίσθωση άλλου προσοδοφόρου πράγματος (ΑΚ 638) με αντικείμενο την παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης, δηλαδή εξόρυξης, επεξεργασίας και διάθεσης συγκεκριμένων λατομικών ορυκτών που εξάγονται από την καθορισμένη με το μισθωτήριο έκταση εκ μέρους του μισθωτή, ο οποίος αναλαμβάνει την υποχρέωση να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες για την πραγματοποίηση της εκμετάλλευσης (ΝΣΚ 204/2018, 32/2017, 76/2017, 175/2015, ΑΠ 227/2013, ΕφΛαρ 57/2013).

17. Γίνεται δε δεκτό ότι η διαδικασία για την εκμίσθωση δημοσίων και δημοτικών λατομικών χώρων αποβλέπει σε δημόσιο σκοπό και συγκεκριμένα στην οικονομική ανάπτυξη της περιοχής με ταυτόχρονη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος (ΣτΕ 3853/2006, 4001/2004 κ.ά.).

18. Με τη ρύθμιση του άρθρου 60 του ν. 4512/2018 παρέχεται η δυνατότητα στον εκμεταλλευτή λατομείου να παραιτηθεί από την εκμετάλλευση. Η παραίτηση καθίσταται οριστική, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου και,

επιπροσθέτως, γίνει αποδεκτή από την αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, προκειμένου για δημόσια έκταση λατομείου ή από το Δήμο, προκειμένου για δημοτική λατομική έκταση.

19. Με τη μεταβατική διάταξη της παραγράφου 8 του άρθρου 68 παρασχέθηκε, ειδικά στους μισθωτές δημοτικών λατομικών χώρων αδρανών υλικών ειδικής χρήσης, των οποίων τα εξορυσσόμενα υλικά προορίζονται για χρήση σε οδοτάπητες και έρμα σιδηροτροχιών, δικαίωμα να καταγγείλουν τη σύμβαση μίσθωσης του λατομείου. Το δικαίωμα αυτό επιτρέπεται να ασκηθεί εντός αποκλειστικής προθεσμίας έξι μηνών από τη θέση σε ισχύ του ν. 4512/2018, δηλαδή από 17-1-2018 μέχρι 17-7-2018, με έγγραφη καταγγελία που κοινοποιείται στον εκμισθωτή Δήμο. Τα αποτελέσματα της καταγγελίας επέρχονται από την κοινοποίηση. Ο καταγγέλλων υποχρεούται να προβεί σε αποκατάσταση του χώρου, σύμφωνα με το άρθρο 55, καθώς και στις προβλεπόμενες στην παράγραφο 5 του άρθρου 58 ενέργειες. Ρητά ορίζεται, επίσης, ότι ο μισθωτής και ο εκμισθωτής δεν αποκτούν δικαίωμα αποζημίωσης εξαιτίας της καταγγελίας.

20. Κατά την οικεία αιτιολογική έκθεση, με τη ρύθμιση αυτή παρέχεται, κατ' εξαίρεση των ισχυουσών ρυθμίσεων, δικαίωμα καταγγελίας στους μισθωτές δημοτικών λατομικών χώρων αδρανών υλικών ειδικής χρήσης, των οποίων τα εξορυσσόμενα ορυκτά προορίζονται για χρήση σε οδοτάπητες και έρμα σιδηροτροχιών, πλην, όμως, δεν δύναται να χρησιμοποιηθούν πουθενά, καθώς προορίζονται αποκλειστικά για την εκτέλεση έργων που δεν εκτελούνται, με αποτέλεσμα τα λατομεία της κατηγορίας αυτής να στερούνται αντικειμένου λειτουργίας, ενώ οι μισθωτές τους υποχρεώνονται να καταβάλουν στους εκμισθωτές το ελάχιστο εγγυημένο ετήσιο μίσθωμα για ποσότητες που δεν εξορύσσουν και τιμές που δεν εισπράττουν. Η ανωτέρω ρύθμιση κρίθηκε από τον νομοθέτη επιβεβλημένη για την θεραπεία του προβλήματος που δημιουργήθηκε στα ανωτέρω λατομεία, η διάθεση των ορυκτών των οποίων είναι αδύνατη, δεδομένου ότι έχει σταματήσει η εκτέλεση των έργων για τα οποία προορίζονται και, ως εκ τούτου, η επιμονή στην τήρηση της σχετικής συμβάσεως είναι υπέρμετρα επαχθής για τον μισθωτή εκμεταλλευτή του λατομείου και αντίθετη στην καλή πίστη και στις γενικές αρχές του δικαίου που επιβάλλουν την προστασία των μισθωτών.

21. Περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη τον όλως εξαιρετικό χαρακτήρα της διάταξης του άρθρου 68 παρ. 8 του ν.4512/2018, η οποία αφορά μόνο τους εκμεταλλευτές

δημοτικών λατομείων αδρανών υλικών¹ και, μάλιστα, όχι κάθε αδρανούς υλικού, αλλά συγκεκριμένης ειδικής κατηγορίας, τον περιορισμένο χρόνο ισχύος της ως μεταβατικής διάταξης και, προεχόντως, τον σκοπό που επιδιώκει, όπως αναλυτικά και με σαφήνεια έχει αποτυπωθεί στην οικεία αιτιολογική έκθεση, γίνεται δεκτό, κατά συστατική και σύμφωνη με το σκοπό της ερμηνεία, ότι αναγκαία προϋπόθεση για την εγκυρότητα της κατά τα ανωτέρω καταγγελίας της μίσθωσης λατομείου είναι να μην διενεργείται εξόρυξη λατομικών ορυκτών, ούτε πώληση αυτών και ο σκοπός της μίσθωσης να έχει καταστεί ανέφικτος.

22. Η ανωτέρω ερμηνεία συνάδει με το πνεύμα που διέπει τη νέα λατομική νομοθεσία (ν. 4512/2018), σύμφωνα με την οποία η εκμετάλλευση λατομείων αδρανών υλικών χαρακτηρίζεται ως δημοσίας ωφέλειας (57 παρ.1, 48 παρ.5, πβλ και 20 παρ.1 ν.1428/1984), η δε σύμβαση μίσθωσης λατομείου επέχει θέση έγκρισης και τα σχετικά ζητήματα ρυθμίζονται κανονιστικά με υπουργικές αποφάσεις (άρθρο 63 παρ. 1, 2).

23. Εξάλλου, με το πέμπτο εδάφιο της ανωτέρω διάταξης προβλέφθηκε ως συνέπεια της καταγγελίας η αυτοδίκαιη παραγραφή των αξιώσεων των μερών που προϋπήρχαν της καταγγελίας. Επομένως, καταγγελίες που κοινοποιήθηκαν αρμοδίως κατά το χρόνο ισχύος της διάταξης αυτής και πληρούσαν τις προϋποθέσεις του νόμου είχαν ως αυτοδίκαιη συνέπεια την παραγραφή των αξιώσεων που τυχόν προϋπήρχαν.

¹ Σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 43 του ν. 4512/2018 «Στην κατηγορία των αδρανών υλικών ανήκουν αα) τα υλικά διαφόρων διαστάσεων, που προέρχονται από την εξόρυξη και θραύση πετρωμάτων ή την απόληψη φυσικών αποθέσεων θραυσμάτων τους και είναι κατάλληλα να χρησιμοποιηθούν όπως έχουν ή ύστερα από θραύση ή λειοτριβήση ή ταξινόμηση για την παρασκευή σκυροδεμάτων ή κονιαμάτων ή με μορφή σκύρων ή μεγαλύτερων τεμαχίων στην οδοποιία ή λοιπά τεχνικά έργα ή οικοδομές, ββ) τα υλικά που προέρχονται από την εξόρυξη ασβεστολιθικών πετρωμάτων και χρησιμοποιούνται για την παραγωγή ασβέστου ή υδραυλικών κονιών ή συλλιπασμάτων μεταλλουργίας, γγ) η μαρμαρόσκονη και η μαρμαροψηφίδα όταν εξορύσσονται από λατομικούς χώρους, στους οποίους, παρά το γεγονός ότι το περικλειόμενο πέτρωμα είναι επιδεκτικό κοπής σε πλάκες, λείανσης και στίλβωσης, εντούτοις δεν μπορεί να εξορυχθούν μάρμαρα σε όγκους λόγω τεκτονισμού του πετρώματος».

24. Η διάταξη αυτή καταργήθηκε με την παράγραφο 14 του άρθρου 63 του ν.4546/2018, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 12-6-2018 χωρίς πρόβλεψη για αναδρομική εφαρμογή της από τότε που ίσχυσε η καταργούμενη διάταξη.

25. Κατά γενική αρχή του δικαίου, που αποτυπώνεται στο άρθρο 2 ΑΚ, ο νόμος ρυθμίζει για το μέλλον και δεν έχει αναδρομική ισχύ. Η γενική αρχή του δικαίου περί μη αναδρομικότητας των νόμων, που αποβλέπει στην κατά το δυνατό βεβαιότητα των δικαιωμάτων, ασφάλεια των συναλλαγών και σταθερότητα δικαίου, δεν κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα και έτσι η διάταξη του άρθρου 2 ΑΚ δεν έχει αυξημένη τυπική ισχύ. Επομένως, ο νομοθέτης δεν εμποδίζεται, κατ' αρχήν, να προσδώσει στο νόμο αναδρομική ισχύ, με μόνο περιορισμό, τη μη προσβολή συνταγματικώς προστατευόμενων δικαιωμάτων. Στο νόμο μπορεί να δοθεί αναδρομική δύναμη ρητώς ή σιωπηρώς (έμμεσα), όταν δηλαδή από την έννοια και το σκοπό του συνάγεται νομοθετική βούληση περί αναδρομικής ισχύος του, ώστε να ρυθμιστούν και περασμένα γεγονότα ή σχέσεις του παρελθόντος (ΑΠ 1385/2018).

26. Με τον θεσμό της παραγραφής καθιερώνεται ρύθμιση που υπηρετεί το γενικότερο συμφέρον προς τερματισμό των εκκρεμοτήτων από διάφορες σχέσεις και συναλλαγές, τόσο για την, λόγω παρόδου του χρόνου, αβεβαιότητα αυτών από την εξασθένηση των μέσων απόδειξης, όσο και για λόγους κοινωνικής οικονομίας, που επιβάλλει την ταχεία εκκαθάριση των μεταξύ δανειστών και οφειλετών διαφορών (Γ. Μπαλή, Γεν. Αρχαί παρ. 140). Σύμφωνα δε με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η λειτουργία της παραγραφής συνδέεται με την απορρέουσα από την αρχή του κράτους δικαίου θεμελιώδη αρχή της ασφάλειας του δικαίου και της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων (ΟΛΣΤΕ 1738/2017). Αντιθέτως, η αναβίωση παραγεγραμμένων απαιτήσεων είναι αντίθετη προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου και της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων και δεν γίνεται δεκτή στο νομικό μας σύστημα (ΑΠ 401/2020, 732/2019, 274/2019, 52/2018, ΟΛΑΠ 24/2003, ΑΠ 2069/2006, ΟΛΝΣΚ 144/2021. Βλ., επίσης, ΟΛΣΤΕ 3174/2014, σκ. 5, με την οποία κρίθηκε ως αντικείμενη στο Σύνταγμα η αναδρομική «παράταση» του χρόνου παραγραφής παραγεγραμμένων αξιώσεων του Δημοσίου).

27. Στην προκειμένη περίπτωση, η κατάργηση του πέμπτου εδαφίου της παραγράφου 8 του άρθρου 68 του ν.4512/2018 με την παράγραφο 14 του άρθρου 63 του ν. 4546/2018 καταλαμβάνει όσες καταγγελίες πραγματοποιήθηκαν από τον χρόνο δημοσίευσης της καταργητικής διάταξης (12-6-2018) και μέχρι το χρόνο λήξης

ισχύος της μεταβατικής (17-7-2018), οι οποίες, για το λόγο αυτό, δεν είχαν ως συνέπεια την αυτοδίκαιη παραγραφή τυχόν προηγούμενων αξιώσεων. Ο νομοθέτης δεν έχει προσδώσει στην καταργητική αυτή διάταξη αναδρομική ισχύ ρητά, αλλά ούτε σιωπηρά, δοθέντος ότι αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα την αναβίωση αξιώσεων που είχαν ήδη καταργηθεί κατά τη θέση της σε ισχύ, σε αντίθεση προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου και της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων.

Απάντηση

28. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') επί του τεθέντος ερωτήματος γνωμοδοτεί ομόφωνα ως εξής:

α) Η διάταξη της παραγράφου 14 του άρθρου 63 του ν. 4546/2018, με την οποία καταργήθηκε το πέμπτο εδάφιο της παραγράφου 8 του άρθρου 68 του ν.4512/2018, δεν έχει αναδρομική ισχύ και καταλαμβάνει μόνο τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η καταγγελία σύμβασης μίσθωσης λατομείου έλαβε χώρα μετά τη δημοσίευσή της (12-6-2018).

β) Για την εγκυρότητα της κατά το άρθρο 68 παρ. 8 του ν. 4512/2018 καταγγελίας μίσθωσης λατομείου αδρανών υλικών απαιτείται να υφίσταται αδυναμία διάθεσης των συγκεκριμένων λατομικών ορυκτών, να μην υπάρχει εξορυκτική δραστηριότητα και να έχει καταστεί ανέφικτος ο σκοπός της μίσθωσης του λατομείου.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, -03-2022

Η Προέδρος

Η Εισηγήτρια

Αικατερίνη Γρηγορίου
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Κωνσταντίνα Νασοπούλου
Πάρεδρος ΝΣΚ