



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης 104/2023
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα ΣΤ΄)
Συνεδρίαση της 19^{ης} Οκτωβρίου 2023**

Σύνθεση

Πρόεδρος: Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη: Βασίλειος Κορκίζογλου, Νικόλαος Καραγιώργης, Αικατερίνη Γαλάνη, Αναστασία Ζαφειριάδου, Θεόδωρος Ράπτης, Αντώνιος Παπαγεωργίου και Μαρία Μπασδέκη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Γεωργία Κούζιου, Πάρεδρος του ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό πρωτοκόλλου 243488/16-05-2023 του Τμήματος Αξιοποίησης Ακίνητης Περιουσίας, της Διεύθυνσης Αξιοποίησης Ακίνητης Περιουσίας, της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης, Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης του e-ΕΦΚΑ, που υπογράφεται από τον Διοικητή του e-ΕΦΚΑ.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται, εάν επί παραχώρησης δημοσίου κτήματος κατά τις διατάξεις του άρθρου 5 του α.ν. 1331/1949, με τον όρο της απαγόρευσης της εκποίησης αυτού και με αποκλειστικό σκοπό την ανέγερση οικοδομής προς στέγαση των Διοικητικών - Υγειονομικών Υπηρεσιών του τ. ΙΚΑ, δύναται νομίμως ο e-ΕΦΚΑ, ως καθολικός διάδοχος του ΙΚΑ, να προβεί σε παραχώρηση της χρήσης αυτού, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 50 του ν. 4430/2016, προς τον Δήμο Πειραιά, με ή άνευ ανταλλάγματος, για δέκα (10) έτη, με σκοπό τη χρήση του ως χώρο πρασίνου και υπό τον όρο της άμεσης απόδοσης του οικοπέδου, όταν αποφασιστεί η αξιοποίησή του από τον e-ΕΦΚΑ.

.....
 Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα ΣΤ΄) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Από το προαναφερθέν έγγραφο της υπηρεσίας και τα στοιχεία που το συνοδεύουν, προκύπτουν τα εξής:

1. Με το με αριθμό 39154/1951 Πωλητήριο Συμβόλαιο, κατόπιν της με αριθμό 1125/17-11-1950 Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ) και κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5 του α.ν. 1331/1949 *«Περί παραχωρήσεως ακινήτων τινών του Δημοσίου και περί τροποποίησεως διατάξεων τινών της νομοθεσίας περί δημοσίων κτημάτων»*, εκποιήθηκε από το Ελληνικό Δημόσιο και παραχωρήθηκε, κατά δικαίωμα πλήρους κυριότητας, νομής και κατοχής στο τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, αντί τιμήματος 4.000.000.000 δραχμών, ένα οικόπεδο στον Πειραιά, επιφάνειας 3.023,00 τ.μ., εντός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως, επί των οδών Φίλωνος, Καραολή Δημητρίου & Εθνικής Αντιστάσεως, με τον όρο ότι: *«Το διά του παρόντος εκποιούμενον οικόπεδον θα διατεθεί αποκλειστικώς δια την ανέγερσιν οικοδομής προς στέγασιν των Διοικητικών και Υγειονομικών Υπηρεσιών του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων, απαγορευομένης της εκποιήσεως τούτου υπό του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ή της κατ' άλλον τρόπον διαθέσεως ή χρήσεως της ανεγερθησομένης οικοδομής, επί ποινή ακυρότητας της παρούσης μεταβιβάσεως»*.

2. Στο οικόπεδο θα ανεγειρόταν κτήριο για τη στέγαση υπηρεσιών του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, τούτο όμως προσέκρουσε σε ενέργειες του Δήμου Πειραιά, ο οποίος δέσμευσε το οικόπεδο με τον χαρακτηρισμό του, βάσει του ΦΕΚ 79Δ' / 04-02-1988, ως χώρο πρασίνου με υπόγειους χώρους στάθμευσης τριών επιπέδων. Επιπλέον, στο ακίνητο πραγματοποιήθηκε από τις 12-01-1998 έως 20-11-1998, με έξοδα του ΙΚΑ, ανασκαφική έρευνα, η οποία κάλυψε περίπου το 1/3 του οικοπέδου, πλην όμως αυτή διακόπηκε, λόγω παύσης της χρηματοδότησης από το ΙΚΑ και συνεπεία της αδυναμίας της ΚΣΤ' Εφορείας Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων να παράσχει προσωπικό για τη συνέχισή της.

3. Με τη με αριθμό 230/2015 γνωμοδότηση, η οποία έγινε αποδεκτή από τη Διοίκηση, κατόπιν υποβολής σχετικού ερωτήματος του Διοικητή του τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ (με αριθμό πρωτ.Γ31/785/01.04.2014), το ΣΤ' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, γνωμοδότησε ότι: α) ο χώρος είναι οικοδομήσιμος με χρήση

πολεοδομικού κέντρου και δεν υφίσταται πολεοδομικό βάρος στο ακίνητο, β) είναι επιτρεπτή η αντιπαροχή του οικοπέδου όχι όμως η εκποίηση δια ανταλλαγής και γ) το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ έχει τη δυνατότητα ανέγερσης οικοδομής μόνο για Διοικητικές Υπηρεσίες.

Ειδικότερα με την ως άνω γνωμοδότηση, έγινε, μεταξύ άλλων, δεκτό ότι: «Ο ανωτέρω όρος του συμβολαίου αγοραπωλησίας, όπως διατυπώνεται εκεί, αποτελεί, όχι απαγόρευση διάθεσης κατά το άρθρο 177 ΑΚ, αλλά εξουσιαστική διαλυτική της σύμβασης αίρεση κατά το άρθρο 202 ΑΚ, η πλήρωση της οποίας θα επέλθει, εφόσον το ΙΚΑ θελήσει να εκποιήσει ή διαθέσει το οικόπεδο άλλως, παρά για την ανέγερση κτηρίου για στέγαση των Διοικητικών και Υγειονομικών του Υπηρεσιών. Όπως προκύπτει εξάλλου από το άρθρο 202 ΑΚ, τη θεωρία και τη νομολογία, εάν το μέλλον γεγονός, η επέλευση του οποίου επιφέρει την πλήρωση της διαλυτικής αιρέσεως, αποβεί στο μέλλον, νομικά αδύνατο, και καταστεί έτσι βέβαιο ότι δεν πρόκειται να συμβεί το γεγονός από το οποίο εξαρτήθηκε η ανατροπή της συμβάσεως, τότε ματαιώνεται (ατονεί) οριστικά η διαλυτική αίρεση και διατηρούνται οριστικά τα αποτελέσματα της υπό αίρεσιν δικαιοπραξίας. (βλ. ΑΠ 829/2007, 1503/2013, Απ. Γεωργιάδης, Γενικές Αρχές 2012, σελ. 640,647). Στην προκειμένη περίπτωση, λόγω του ότι οι Υγειονομικές Υπηρεσίες του ΙΚΑ έχουν ήδη μεταφερθεί ήδη από την 1-1-2012 στον ΕΟΠΥΥ (ν. 3918/2011) και από εκεί στο Π.Ε.Δ.Υ. (ν. 4328/2014), το αντίστοιχο μέρος (ήτοι το μετά την κάλυψη των ανοικοδομητέων τετραγωνικών μέτρων για τη στέγαση των Διοικητικών Υπηρεσιών του ΙΚΑ Πειραιά εναπομένον οικοδομήσιμο τμήμα του οικοπέδου) της αναληφθείσας υποχρεώσεως από το ΙΚΑ, ήτοι εκείνο περί ανεγέρσεως κτηρίου το οποίο θα στεγάζει (και) Υγειονομικές Υπηρεσίες του ΙΚΑ, έχει καταστεί πλέον αδύνατο. Όπως νομικά αδύνατη κατά το μέρος τούτο, έχει καταστεί και η πλήρωση της τεθείσας διαλυτικής αίρεσης περί απαγόρευσης διάθεσης οικοπέδου για σκοπό άλλον από εκείνον της ανεγέρσεως κτηρίου για την στέγαση Υγειονομικών Υπηρεσιών. Ήτοι η τεθείσα αίρεση, έχει εν μέρει ματαιωθεί οριστικά, πράγμα που σημαίνει ότι το ΙΚΑ, έχει τη δυνατότητα να προβεί στην ανέγερση οικοδομής για τη στέγαση μόνο των Διοικητικών του Υπηρεσιών.»

4. Με το με αριθμ.πρωτ.80/06-04-2023 έγγραφό του ο Δήμος Πειραιά υπέβαλε αίτημα στον Φορέα να του παραχωρήσει την χρήση του ακινήτου για δέκα (10) έτη, με δυνατότητα παράτασης, προκειμένου να δημιουργηθεί χώρος πρασίνου με καθημερινή περιποίηση, χωρίς την τοποθέτηση κατασκευών που απαιτούν

θεμελίωση, δηλώνοντας ταυτόχρονα ότι, σε περίπτωση που χρειαστεί να τοποθετηθούν κατασκευές, αυτές θα είναι προσωρινές και θα απομακρυνθούν αμέσως μόλις ληφθεί απόφαση για την αξιοποίησή του από τον e-ΕΦΚΑ.

5. Η υπηρεσία, λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα καθώς και ότι: α) το οικοπέδο παραμένει αναξιοποίητο για πάνω από πενήντα έτη, β) οι Υγειονομικές Υπηρεσίες του ΙΚΑ έχουν μεταφερθεί ήδη από 01-01-2012 στον ΕΟΠΥΥ (ν. 3918/2011) και στο Π.Ε.Δ.Υ (ν. 4238/2014), γ) δεν προβλέπεται άμεσα η ανοικοδόμηση του οικοπέδου λόγω της αρχαιολογικής ανασκαφής καθώς και του ότι πλέον ο e-ΕΦΚΑ διαθέτει ιδιόκτητο ακίνητο στον Πειραιά, ε) είναι προς όφελος των δημοτών η περιποίηση του χώρου και στ) θα υπάρχει συμβατική υποχρέωση του Δήμου Πειραιά για την απόδοση του χώρου άμεσα στον e-ΕΦΚΑ προκειμένου να το αξιοποιήσει, υπέβαλε το, κατά θεμιτή αναδιατύπωση, αναφερόμενο στην «Περίληψη Ερωτήματος» της παρούσας, ερώτημα.

Νομικό πλαίσιο

6. Στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 17 του ν. 3918/2011 «Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας και άλλες διατάξεις» (Α' 31), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 17

«Σύσταση - Επωνυμία Εθνικού Οργανισμού Παροχών Υπηρεσιών Υγείας

1. Συνιστάται νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την επωνυμία Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (εφεξής Ε.Ο.Π.Υ.Υ. ή Οργανισμός), το οποίο αποτελεί Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, με έδρα στο Μαρούσι. Η έναρξη λειτουργίας του Οργανισμού ορίζεται έξι μήνες μετά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου. {Η παράγραφος αυτή τίθεται όπως αντικαταστάθηκε με τις διατάξεις των άρθρων 72 παρ. 2 του ν. 3984/2011 (Α' 150), 10 παρ. 1 και 13 παρ. 11 του ν. 4052/2012 (Α' 41)}. 2. Στον Ε.Ο.Π.Υ.Υ. μεταφέρονται και εντάσσονται ως υπηρεσίες, αρμοδιότητες και προσωπικό ο Κλάδος Υγείας του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) με τις μονάδες υγείας του, το κέντρο διάγνωσης ιατρικής της εργασίας του ΙΚΑ με το σύνολο του εξοπλισμού του, οι Κλάδοι Υγείας του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) και του Οργανισμού Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ), ο Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου (ΟΠΑΔ), όπως διαμορφώθηκε με τις διατάξεις του ν. 3655/2008 (Α' 58), ως προς τις παροχές σε είδος».

7. Στα άρθρα 1 παρ. 1 και 2 παρ. 3 του ν. 4238/2014 «Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας (Π.Ε.Δ.Υ.), αλλαγή σκοπού Ε.Ο.Π.Υ.Υ. και λοιπές διατάξεις» (Α' 38), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 1

«Γενικές αρχές

2. Στο Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣ.Υ.) συνιστάται Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας (Π.Ε.Δ.Υ.) που λειτουργεί στις Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (Δ.Υ.Πε.) της Χώρας». (Το άρθρο αυτό τίθεται όπως ίσχυε πριν την κατάργησή του με την διάταξη του άρθρου 26 του ν. 4486/2017 – Α' 111).

Άρθρο 2

«Δημόσιες δομές παροχής υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας του Π.Ε.Δ.Υ.

3. Οι Μονάδες παροχής υπηρεσιών Π.Φ.Υ. του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (Ε.Ο.Π.Υ.Υ.) μεταφέρονται και εντάσσονται στην οργανωτική δομή των Δ.Υ.Πε. ως αποκεντρωμένες μονάδες τους, εξαιρουμένων των Φαρμακείων του Ε.Ο.Π.Υ.Υ., τα οποία παραμένουν και λειτουργούν στον Οργανισμό».

8. Στα άρθρα 51 παρ. 1, 51 Α παρ. 1, 53 παρ.1, 60 παρ. 1, 70 παρ. 1, 8 και 10 του ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας ...» (Α' 85), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 51

«Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης - Σύσταση - Σκοπός

1. Συνιστάται Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης», αποκαλούμενο στο εξής «Ε.Φ.Κ.Α.», το οποίο τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και έχει την έδρα του στην Αθήνα. Από 1.1.2017, οπότε και αρχίζει η λειτουργία του ως φορέα κύριας κοινωνικής ασφάλισης, εντάσσονται στον Ε.Φ.Κ.Α. αυτοδίκαια οι υφιστάμενοι φορείς κύριας κοινωνικής ασφάλισης, σύμφωνα με τα άρθρα 53 επ. και ο Ε.Φ.Κ.Α. καθίσταται οιονεί καθολικός διάδοχος αυτών....».

Άρθρο 51Α

«1. Το Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την επωνυμία «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.)» μετονομάζεται από την 1.3.2020 σε «Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης»,

αποκαλούμενος στο εξής «e-Ε.Φ.Κ.Α.». Όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται «Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.)», νοείται ο «Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.)». (Το άρθρο αυτό προστέθηκε στο ν. 4387/2016 με το άρθρο 1 του ν. 4670/2020 - Α' 43).

Άρθρο 53

«1.Ο e-Ε.Φ.Κ.Α. αποτελείται από έναν (1) κλάδο κύριας ασφάλισης και λοιπών παροχών, στον οποίο εντάσσονται, σύμφωνα με τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 51 του παρόντος, οι παρακάτω φορείς, με τους κλάδους, τομείς και λογαριασμούς τους, πλην των αναφερόμενων στο Κεφάλαιο ΣΤ', ως εξής: Α. Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ.). α...».

Άρθρο 60

«Αρμοδιότητες Διοικητικού Συμβουλίου

1.Το Δ.Σ του ΕΦΚΑ έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες α.....δ. Διαχειρίζεται την περιουσία του ΕΦΚΑ, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις».

Άρθρο 70

«Περιουσία, λογιστική και οικονομική λειτουργία

1.Το σύνολο του ενεργητικού και του παθητικού που προέρχεται από τους εντασσόμενους στον Ε.Φ.Κ.Α. φορείς, τομείς, κλάδους και λογαριασμούς, οι πόροι που προβλέπονται υπέρ αυτών από τις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και η κινητή και ακίνητη περιουσία τους, περιέρχονται αυτοδίκαια στον Ε.Φ.Κ.Α. ως καθολικό διάδοχό τους. Ο Ε.Φ.Κ.Α. υπεισέρχεται στα πάσης φύσεως δικαιώματα και υποχρεώσεις των εντασσόμενων φορέων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών...

8. Οι συμβάσεις τρίτων με τους εντασσόμενους φορείς, τομείς, κλάδους και λογαριασμούς εξακολουθούν να ισχύουν έναντι του Ε.Φ.Κ.Α...10. Με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, εκδίδεται μέχρι 31.12.2016 Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ε.Φ.Κ.Α. μετά από εισήγηση του Δ.Σ. του ...».

9. Στο άρθρο 68 παρ. 1β, της εκδοθείσας κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 10 του άρθρου 70 του ν. 4387/2016, Φ. ΕΦΚΑ/οικ.22424/861/2017 απόφασης της Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης «Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.)», (Β' 1720/18-05-2017), που ισχύει,

σύμφωνα με το άρθρο 83 αυτού, από 1-1-2017, ορίζονται, μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

Άρθρο 68

«Επενδύσεις και αξιοποίηση ακινήτων

1. Οι επενδύσεις σε ακίνητα περιλαμβάνουν: α... β. Την ανοικοδόμηση σε ιδιότητα οικόπεδα, δηλαδή την ανέγερση, επισκευή και επέκταση κτισμάτων.»

10. Στο άρθρο 50 παρ.1 εδ. στ' του ν. 4430/2016 «Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις» (Α' 205), ορίζονται τα ακόλουθα:

Άρθρο 50

«Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες ασφαλιστικές διατάξεις

1 ... στ. Ακίνητα που ανήκουν σε Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης μπορούν να παραχωρούνται σε Υπηρεσίες του Δημοσίου, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και σε λοιπά νομικά πρόσωπα κοινωφελούς ή ανθρωπιστικού χαρακτήρα προς χρήση που θα εξυπηρετεί δημόσιο ή κοινωφελή σκοπό, καθώς και σε φορείς κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας.»

[Η παραχώρηση της χρήσης πραγματοποιείται με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης που ορίζει τους όρους παραχώρησης, μετά από γνώμη των Διοικητικών Συμβουλίων των Φορέων. Με την ως άνω απόφαση καθορίζονται η διάρκεια της παραχώρησης της χρήσης, οι υποχρεώσεις του φορέα προς τον οποίο γίνεται η παραχώρηση, το αντάλλαγμα, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα. Οι εργασίες διαμόρφωσης, συντήρησης, λειτουργίας, έκδοσης πολεοδομικών ή άλλων αδειών βαρύνουν τον φορέα προς τον οποίο γίνεται η παραχώρηση της χρήσης και μπορούν να συμψηφίζονται με το μηνιαίο μίσθωμα κατόπιν απόφασης του Δ.Σ. του φορέα που εκμισθώνει.] (Το δεύτερο και το τρίτο εδάφιο της περ. στ' καταργήθηκαν με το άρθρο 41 του ν. 4892/2022 - Α' 28/22.02.2022).

11. Στα άρθρα 10 παρ. 1, 11 παρ. 1 και 2, 12 παρ. 1, και 41 του ν. 4892/2022 «Εκσυγχρονισμός του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες επείγουσες διατάξεις» (Α' 28/2022), ορίζονται τα ακόλουθα:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ (e-Ε.Φ.Κ.Α.) ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΗ Α.Ε.»

Άρθρο 10

«Σύσταση - Έδρα - Διάρκεια - Μετοχικό Κεφάλαιο - Εποπτεία

1. Συστήνεται ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ (e-Ε.Φ.Κ.Α.) ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΗ Α.Ε.» και τον διακριτικό τίτλο «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ e-Ε.Φ.Κ.Α.» (εφεξής η Εταιρεία)... 9. Την εταιρεία εποπτεύει ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.»

Άρθρο 11

«Αποστολή και σκοπός

1. Αποστολή της εταιρείας είναι η διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α., σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διαχείρισης, της διαφάνειας και της υγιούς επιχειρηματικής λογικής. Στόχος είναι η διασφάλιση και μεγιστοποίηση της αξίας της... 2. Στον σκοπό της Εταιρείας περιλαμβάνονται ενδεικτικά: α) Η αντιπροσώπευση του e-ΕΦΚΑ και η ενέργεια στο όνομα και για λογαριασμό του κάθε δικαιοπραξίας και γενικά κάθε νομικής και υλικής πράξης διοίκησης, διαχείρισης, εκμετάλλευσης και διάθεσης της ακίνητης περιουσίας του. β) Η διασφάλιση και προστασία της ακίνητης περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α. γ) Η εκμίσθωση, μίσθωση και με κάθε συμβατική μορφή παραχώρηση της χρήσης της ακίνητης περιουσίας που τίθεται υπό τη διοίκηση και διαχείρισή της. δ)...ε)... στ) Η με ή χωρίς αντάλλαγμα παραχώρηση της χρήσης των ακινήτων που διοικεί και διαχειρίζεται, καθώς και ίδιων ακινήτων της, για δημόσιους, κοινωφελείς, μη κερδοσκοπικούς σκοπούς και για την εξυπηρέτηση του δημοσίου και του κοινωνικού συμφέροντος. ζ) ...»

Άρθρο 12

«Διαχείριση και αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας

1. Η Εταιρεία αναλαμβάνει τη διοίκηση, διαχείριση, εκμετάλλευση και διάθεση της ακίνητης περιουσίας του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.), σύμφωνα με τον παρόντα, μετά από διαπιστωτική πράξη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, η οποία εκδίδεται μετά από την έγκριση του Κανονισμού Λειτουργίας της. 2 ...»

Άρθρο 41

«Καταργούμενες διατάξεις

Από την έναρξη ισχύος του παρόντος καταργούνται: α) ... δ) το δεύτερο και το τρίτο εδάφιο της περ. στ' της παρ. 1 του άρθρου 50 του ν. 4430/2016 (Α' 205), περί της δυνατότητας παραχώρησης ακινήτων που ανήκουν σε Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης σε υπηρεσίες του Δημοσίου, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και σε λοιπά νομικά πρόσωπα κοινωφελούς ή ανθρωπιστικού χαρακτήρα προς χρήση που θα εξυπηρετεί δημόσιο ή κοινωφελή σκοπό, καθώς και σε φορείς κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, ε) ...»

12. Στο άρθρο 5 του α.ν. 1331 της 24/27 Νοεμβρίου 1949 «Περί παραχωρήσεως ακινήτων τινών του Δημοσίου και περί τροποποιήσεως διατάξεων τινων της νομοθεσίας περί δημοσίων κτημάτων» (Α' 330), ορίζεται ότι:

Άρθρο 5.

« 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 και επί των οδών Μεγάλης Βρεταννίας, Ναυάρχου Μπήττυ και Φίλωνος γήπεδον του Δημοσίου, εκτάσεως τ.μ. 3023, εμφανόμενον εις το από 15 Οκτωβρίου 1949 διάγραμμα του αρχιτέκτονος Τηλεμάχου Πολίτη υπό τα στοιχεία ΑΒΓΔΑ. Η παραχώρησις δύναται να γίνη δωρεάν ή επί τιμήματι ορισθησομένω διά της αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου. Καθ' όμοιον τρόπον δύνανται να παραχωρούνται ακίνητα του Δημοσίου προς Ίδρύματα και Οργανισμούς ή Σωματεία κοινής ωφελείας προς εκπλήρωσιν των ειδικών τούτων σκοπών.»

{Οι προβλεπόμενες στο άρθρο 5 του ν. 1331/1949 αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου αντικαταστάθηκαν με βάση το άρθρο 1 του Ν.2412/1996 (Α' 123) με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και ήδη με βάση το άρθρο 1 του π.δ. 185/2009 (Α' 185), του Υπουργού Οικονομικών}.

13. Στις διατάξεις των άρθρων 2, 202 και 208 του Α.Κ. ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 2

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

Άρθρο 202

«Αίρεση διαλυτική

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 208

«Αίρεση ακατανόητη, παράνομη κ.λπ.

Αίρεση ακατανόητη ή αντιφατική ή αίρεση, που προσδίνει παράνομο ή ανήθικο περιεχόμενο στη δικαιοπραξία την καθιστά άκυρη.

Αίρεση αδύνατη, ως αναβλητική καθιστά άκυρη τη δικαιοπραξία, ως διαλυτική δεν έχει καμιά ενέργεια.»

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

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

14. Με τις διατάξεις των άρθρων 51 και 51 Α (το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4670/2020) του ν. 4387/2016, συστάθηκε από 1-1-2017 ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.), στον οποίο εντάχθηκαν, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 53 του ίδιου νόμου, οι αναφερόμενοι σε αυτή τη διάταξη φορείς, με τους κλάδους, τομείς και λογαριασμούς τους, μεταξύ δε αυτών και το Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. Περαιτέρω, με την παράγραφο 1 του άρθρου 70 του ίδιου νόμου, ορίστηκε ότι η κινητή και ακίνητη περιουσία των εντασσόμενων φορέων περιέρχεται αυτοδίκαια στον Ε.Φ.Κ.Α (που ήδη από 1-3-2020, μετονομάστηκε σε e-Ε.Φ.Κ.Α.) ως καθολικό διάδοχο αυτών, ο οποίος και την διαχειρίζεται αποκλειστικά δια του Διοικητικού του Συμβουλίου (άρθρο 60), ενώ με την παράγραφο 8 του ως άνω νόμου ορίστηκε ότι οι συμβάσεις τρίτων που έχουν συναφθεί με τους εντασσόμενους φορείς, τομείς κλπ., εξακολουθούν να ισχύουν και έναντι του e-ΕΦΚΑ., ο οποίος έτσι υπεισέρχεται στα πάσης φύσεως δικαιώματα και υποχρεώσεις τούτων (άρθρο 70 παρ. 1 τελευταίο εδάφ. του ν. 4387/2016).

15. Κατά τη διάταξη του άρθρου 50 παρ. 1 περ. στ` του ν. 4430/2016, ακίνητα που ανήκουν σε Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΦΚΑ), μπορεί να παραχωρούνται προς χρήση για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου ενδιαφέροντος, και όχι απλώς ταμειυτικών σκοπών δημοσίου φορέα με βάση ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια (ΟλΣτΕ 1579/2021 σκ. 6), σε δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και σε διάφορα νομικά πρόσωπα και φορείς, στα οποία περιλαμβάνονται και οι Δήμοι (πρβλ. γνωμοδότηση ΝΣΚ 157/2018 σκ. 10), με απόφαση του Υπουργού Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, η οποία εκδίδεται μετά από γνώμη των Διοικητικών Συμβουλίων των εν λόγω Φορέων, και ορίζει τους όρους της παραχώρησης αυτής. Η δε παραχώρηση γίνεται, του νόμου μη διακρίνοντος, είτε με, είτε χωρίς αντάλλαγμα, δηλαδή αντιστοίχως είτε με μορφή προσιδιάζουσα στη μίσθωση, λόγω της καταβολής ανταλλάγματος, είτε προσιδιάζουσα στο χρησιδάνειο, λόγω της απουσίας ανταλλάγματος (βλ. γνωμοδότηση ΝΣΚ 58/2018 σκ. 11-14).

Από τις μορφές πάντως αυτές των ενοχικών συμβάσεων του Αστικού Κώδικα διαφοροποιείται η εν λόγω παραχώρηση χρήσης, ως αυτοτελώς προβλεπόμενη έννομη σχέση του άρθρου 50 παρ. 1 περ. στ` ν. 4430/2016 και συναπτόμενη υπό ίδιους όρους και προϋποθέσεις, όπως είναι τα περιοριστικώς αναφερόμενα πρόσωπα των μισθωτών, ή η προϋπόθεση της συνδρομής δημόσιου ή κοινωφελούς σκοπού (πρβλ. ΝΣΚ 58/2018 ό.π. σκ. 20).

Η ανωτέρω διάταξη στοχεύει, κατ' αρχήν, στην προστασία των ακινήτων των Φ.Κ.Α., τα οποία παραμένουν κενά επί σειρά ετών, από την φθορά και την απαξίωση λόγω της αχρησίας τους, παράλληλα όμως αποβλέπει στην εξυπηρέτηση δημόσιου ή κοινωφελούς σκοπού με την χρήση των εν λόγω ακινήτων δια της στέγασης σε αυτά, τόσο δημοσίων υπηρεσιών, όσο και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και λοιπών νομικών προσώπων κοινωφελούς ή ανθρωπιστικού χαρακτήρα ή φορέων κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, με την προϋπόθεση η χρήση τους να εξυπηρετεί έναν εκ των δύο σκοπών.

16. Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' του νόμου 4892/2022 και συγκεκριμένα με τις διατάξεις του άρθρου 10 και επόμενα, συστήνεται ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ (e-Ε.Φ.Κ.Α.) ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΗ Α.Ε.» και τον διακριτικό τίτλο «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ e-

Ε.Φ.Κ.Α.» (εφεξής η Εταιρεία), σκοπός της οποίας κατά το γράμμα και την αιτιολογική έκθεση του νόμου, είναι η διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α., σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διαχείρισης, της διαφάνειας και της υγιούς επιχειρηματικής λογικής, με στόχο τη διασφάλιση και μεγιστοποίηση της αξίας της, των προσόδων και της οικονομικής απόδοσης της ακίνητης περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α.

Σκοπός αυτών των διατάξεων είναι να ανταποκριθεί η Εταιρεία στο σύγχρονο τρόπο λειτουργίας των εταιρειών διαχείρισης ακινήτων, τις συνθήκες και τις απαιτήσεις της αγοράς ακινήτων και του ανταγωνισμού, προκειμένου σε συνδυασμό με τους κανόνες και τις εγγυήσεις εταιρικής διακυβέρνησης του αξιολογούμενου σχεδίου νόμου, να επιτύχει το στόχο της μέγιστης αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α. προς όφελός του.

Ωστόσο, με το άρθρο 12 του ίδιου νόμου, η Εταιρεία αναλαμβάνει τη διοίκηση, διαχείριση, εκμετάλλευση και διάθεση της ακίνητης περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α. μετά από διαπιστωτική πράξη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, η οποία εκδίδεται μετά από την έγκριση του Κανονισμού Λειτουργίας της, ενέργειες όμως που μέχρι σήμερα δεν έχουν ολοκληρωθεί.

Περαιτέρω, με το άρθρο 41 του ίδιου νόμου καταργούνται ρητά το δεύτερο και τρίτο εδάφιο της περίπτωσης στ` της παραγράφου 1 του άρθρου 50 του ν. 4430/2016, που προβλέπουν τη διαδικασία της κατά το πρώτο εδάφιο της ίδιας παραγράφου παραχώρησης.

17. Από την προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 2 του Α.Κ. σαφώς προκύπτει ότι, κατά γενικό κανόνα, οι νόμοι είναι διηνεκείς και ισχύουν μέχρις ότου καταργηθούν με άλλο κανόνα δικαίου, δηλαδή κυρίως με τυπικό νόμο ή έθιμο. Η κατάργηση νόμου με νόμο είναι είτε ρητή (άμεση), όταν ο νεότερος νόμος περιλαμβάνει ειδική διάταξη για την κατάργηση του παλαιότερου νόμου είτε σιωπηρή (έμμεση), όταν από το περιεχόμενο του νεότερου νόμου προκύπτει σαφώς ότι τούτο είναι ασυμβίβαστο προς εκείνο του παλαιότερου.

Εν προκειμένω, καταργήθηκαν μεν ρητά το δεύτερο και τρίτο εδάφιο της περίπτωσης στ` της παραγράφου 1 του άρθρου 50 του ν. 4430/2016, που προβλέπουν τη διαδικασία της παραχώρησης από τους ΦΚΑ της χρήσης ακινήτων τους για την εξυπηρέτηση δημόσιου ή κοινωφελούς σκοπού σε δημόσιες υπηρεσίες και νπδδ, πλην όμως, μέχρι την ανάληψη, με την έκδοση διαπιστωτικής πράξης του αρμόδιου υπουργού, της διοίκησης της περιουσίας

από την μονοπρόσωπη ανώνυμη εταιρεία αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α., δεν υφίσταται κενό, όσον αφορά στα της διαχείρισης και αξιοποίησης της εν λόγω περιουσίας του e-Ε.Φ.Κ.Α., αλλά συνεχίζεται να εφαρμόζεται αυτοτελώς, το πρώτο εδάφιο της περίπτωσης στ' της παραγράφου 1 του άρθρου 50 του ν. 4430/2016, που επιτρέπει στον Φορέα να παραχωρεί τη χρήση ακινήτων του για την εξυπηρέτηση δημόσιου ή κοινωφελούς σκοπού, σε συνδυασμό με το άρθρο 60 παρ.1 περ. δ του ν. 4387/2016, που ορίζει ότι το δ.σ. του e-Ε.Φ.Κ.Α. έχει, μεταξύ άλλων, ως αρμοδιότητα και την διαχείριση της εν γένει περιουσίας του Φορέα τούτου, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις.

Επομένως, ο e-ΕΦΚΑ, διατηρεί, κατ' αρχήν, την εξουσία διαχείρισης των ακινήτων του και νομιμοποιείται να εξετάσει το αίτημα του Δήμου Πειραιά περί παραχώρησης της χρήσης του στο ιστορικό αναφερόμενου ακινήτου κατά τα προαναφερθέντα.

18. Από τις διατάξεις του άρθρου 5 του α.ν. 1331/1949 προκύπτει ότι παρέχεται η διακριτική ευχέρεια στον ήδη αρμόδιο Υπουργό Οικονομικών με απόφασή του να εκποιεί και παραχωρεί κατά δικαίωμα πλήρους κυριότητας, δωρεάν ή έναντι τιμήματος, ακίνητα που ανήκουν στην ιδιωτική κτήση του Δημοσίου, προς κάθε φύσεως ιδρύματα, σωματεία ή οργανισμούς, που εκπληρώνουν κοινωφελείς σκοπούς, με την γενικότερη έννοια των όρων αυτών, οι οποίοι λειτουργούν υπό τη μορφή νομικού προσώπου, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, όχι όμως ελευθέρως, αλλά για να εκπληρώσουν τους ειδικότερους κοινωφελείς σκοπούς τους (ΝΣΚ 787/1999).

Με την απόφαση της παραχώρησης περιγράφεται ο ειδικός κοινωφελής σκοπός για την εκπλήρωση του οποίου γίνεται η τελευταία, στην ίδια δε απόφαση μπορεί να περιλαμβάνονται και όροι, η μη εκπλήρωση των οποίων θα συνεπάγεται την ανάκληση της παραχώρησης, δηλαδή η συνέχιση της ισχύος της, η οποία υλοποιείται με την μετάθεση της κυριότητας, να τελεί υπό τη διαλυτική αίρεση πλήρωσης των όρων αυτών, το οποίο είναι απόλυτα θεμιτό επί διοικητικών πράξεων (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, έκδοση 1997, παρ.169, σελ. 164), πολλώ δε μάλλον επί πράξεων απλής διαχείρισης, όπως είναι η υπουργική απόφαση παραχώρησης ακινήτου, που ανήκει στην ιδιωτική κτήση του Δημοσίου, εφόσον αυτή στηρίζεται σε κριτήρια διαχείρισης της ιδιωτικής του περιουσίας. Τέτοιοι συνήθεις όροι που τίθενται στις αποφάσεις

παραχώρησης ακινήτων του Δημοσίου, κατά την πιο πάνω διάταξη του άρθρου 5 του α.ν. 1331/1949, είναι η πραγματοποίηση του σκοπού για τον οποίο γίνεται η παραχώρηση και η μη περαιτέρω μεταβίβαση του παραχωρούμενου ακινήτου σε τρίτο πρόσωπο. (Γνωμ. ΝΣΚ. 48/2014, 182/2014, 582/2012, 82/2012, 332/2008, 186/2008).

19. Εξάλλου, ο σκοπός στον οποίο αποβλέπει η ρύθμιση του άρθρου 5 του α.ν. 1331/1949, που επιτρέπει την παραχώρηση (υπό την μορφή μεταβίβασης κατά πλήρες δικαίωμα κυριότητας, νομής και κατοχής) ακινήτων του Δημοσίου (δωρεάν ή κατόπιν καταβολής τιμήματος) σε νομικά πρόσωπα που επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς, με απόφαση (αρχικώς του Υπουργικού Συμβουλίου και μετέπειτα του Υπουργού Οικονομικών) στην οποία μπορεί να περιλαμβάνονται και όροι η μη εκπλήρωση των οποίων θα συνεπάγεται την ανάκληση της εν λόγω παραχώρησης, δεν αίρεται μόνο στη περίπτωση που πραγματοποιείται εκ μέρους του παραχωρησιούχου νομικού προσώπου, μεταβίβαση του εμπραγμάτου δικαιώματος της κυριότητάς του επί του (παραχωρηθέντος σε αυτό, υπό την ως άνω έννοια, από το Δημόσιο) ακινήτου, σε τρίτο πρόσωπο, αλλά και στη περίπτωση που υφίσταται παραχώρηση του ακινήτου τούτου στον τρίτο, με οποιαδήποτε άλλη έννομη σχέση που δεν συνιστά εμπράγματο δικαίωμα, ως τέτοιας νοουμένης ακόμη και της απλής χρήσης ή της εκμετάλλευσης του εν λόγω παραχωρηθέντος ακινήτου.

Συνεπώς, η παραχώρηση, στα πλαίσια της ανωτέρω ρύθμισης, σε Ιδρύματα, Οργανισμούς και Σωματεία κοινής ωφελείας, των ακινήτων του Δημοσίου προς εκπλήρωση των ειδικών σκοπών τούτων, τελεί υπό τον εξυπακουόμενο όρο της χρησιμοποίησής τους για τον ειδικό κοινωφελή σκοπό που επιτελούν τα εν λόγω νομικά πρόσωπα, και πρέπει οπωσδήποτε να μην αφίσταται αλλά να συμβαδίζει και με τους όρους που τίθενται στις αποφάσεις με τις οποίες πραγματοποιείται αυτή και, επομένως, ακόμη και η παραχώρηση εκ μέρους των παραχωρησιούχων ως άνω νομικών νομικών προσώπων, της απλής χρήσης του ακινήτου σε τρίτα πρόσωπα, πρέπει να είναι σύμφωνη και εναρμονισμένη με το σκοπό (και τους όρους) της παραχώρησης και όχι άσχετη ή και αντίθετη με το σκοπό αυτό, διότι στην τελευταία περίπτωση θα συντρέχει μερική ή ολική, αναλόγως του παραχωρούμενου δικαιώματος, αδυναμία εκπλήρωσης του σκοπού της παραχώρησης και πλήρωση της διαλυτικής αίρεσης, με συνέπεια την επάνοδο της κυριότητας του παραχωρηθέντος ακινήτου στο Δημόσιο.

20. Περαιτέρω, η μη συμμόρφωση του παραχωρησιούχου προς τον όρο της παραχώρησης εξετάζεται αντικειμενικώς και ανεξαρτήτως υπαιτιότητάς του. Η ανάκληση δεν εμποδίζεται από την πάροδο μακρού χρόνου από την παραχώρηση και είναι επιτρεπτή ακόμη και όταν εχώρησε καταβολή του τιμήματος και μεταγραφή του παραχωρητηρίου, ταυτόχρονα δε, δεν αντίκειται στις προστατευτικές της ιδιοκτησίας διατάξεις. (ΣΤΕ 682/2020).

Συνεπώς, η απόφαση περί παραχώρησης νομίμως ανακαλείται από τη Διοίκηση, αν διαπιστωθεί αιτιολογημένα, ότι ο σκοπός της παραχώρησης δεν έχει επιτευχθεί, ανεξαρτήτως του κατά πόσον η μη επίτευξη του σκοπού οφείλεται σε υπαιτιότητα του παραχωρησιούχου ή σε νομική αδυναμία επίτευξής του. (ΣΤΕ 1894/2007, 4098/2005, 4011/2004, 4249/1996 κ.ά.).

21. 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.). Όπως προκύπτει εξάλλου από το άρθρο 208 ΑΚ, τη θεωρία και τη νομολογία, εάν το μέλλον γεγονός, η επέλευση του οποίου επιφέρει την πλήρωση της διαλυτικής αίρεσης, αποβεί στο μέλλον, νομικά αδύνατο, και καταστεί έτσι βέβαιο ότι δεν πρόκειται να συμβεί το γεγονός από το οποίο εξαρτήθηκε η ανατροπή της σύμβασης, τότε ματαιώνεται (ατονεί) οριστικά η διαλυτική αίρεση και διατηρούνται οριστικά τα αποτελέσματα της υπό αίρεση δικαιοπραξίας (βλ. ΑΠ 829/2007, 1503/2013, Απ. Γεωργιάδης, Γενικές Αρχές 2012, σελ. 640,647).

Περαιτέρω, ειδικά για την αδύνατη αίρεση, το άρθρο 208 παρ. 2 Α.Κ. προβλέπει ότι εάν αυτή προστεθεί σε μία δικαιοπραξία ως αναβλητική, καθιστά άκυρη τη δικαιοπραξία και δεν αναπτύσσει ποτέ έννομα αποτελέσματα ενώ εάν προστεθεί σε μία δικαιοπραξία ως διαλυτική, δεν έχει καμία ενέργεια, δηλαδή λογίζεται ως μη γεγραμμένη, με αποτέλεσμα η δικαιοπραξία να αποκτά αμέσως ενέργεια και να μην ανατρέπεται.

22. Αδύνατη είναι η αίρεση όταν τα αποτελέσματα της δικαιοπραξίας εξαρτώνται από γεγονός αντικειμενικά βέβαιο ότι δεν μπορεί να επέλθει, είτε για πραγματικούς λόγους είτε για νομικούς, είτε εν γένει είτε στη συγκεκριμένη περίπτωση και είναι αδιάφορο εάν αυτό το γνωρίζουν τα μέρη ή όχι. Η αδυναμία

της πλήρωσης της αίρεσης από λόγους πραγματικούς υπάρχει όταν το κρίσιμο γεγονός λόγω της συνδρομής αντικειμενικών πραγματικών περιστάσεων, ενόψει και της κοινής πείρας και εμπειρικής πραγματικότητας, δεν μπορεί να συμβεί, όπως για παράδειγμα όταν η κρίσιμη δικαιοπραξία εξαρτήθηκε από την έγκριση εξαφανισθέντος προσώπου. Η πλήρωση της αίρεσης είναι ανέφικτη από νομικούς λόγους όταν το κρίσιμο γεγονός δεν μπορεί να συμβεί επειδή το απαγορεύει ο νόμος, όπως για παράδειγμα όταν η κρίσιμη δικαιοπραξία εξαρτήθηκε από την εκχώρηση ακατάσχετης απαίτησης (464 Α.Κ.).

Προϋπόθεση αποτελεί η αδυναμία πλήρωσης της αίρεσης να υπάρχει ήδη στο στάδιο κατάρτισης της δικαιοπραξίας. Άλλως, εάν δηλαδή πρόκειται για αίρεση αρχικά δυνατή που στην πορεία κατέστη αδύνατη, δεν τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 208 Α.Κ. αλλά πρόκειται για απλή ματαίωση αίρεσης.

23. Στην προκειμένη περίπτωση, ο όρος που διαλαμβάνεται στο συμβόλαιο αγοραπωλησίας ότι η παραχώρηση του ακινήτου γίνεται αποκλειστικά για την ανέγερση οικοδομής προς στέγαση των Υγειονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών του τ.ΙΚΑ, απαγορευομένης απολύτως της εκποίησης τούτου υπό του Ιδρύματος ή της διάθεσης της χρήσης αυτού ή της οικοδομής που θα ανεγερθεί επ' αυτού, για οποιονδήποτε άλλο σκοπό, με εξαίρεση τον ανωτέρω, συνιστά διαλυτική αίρεση και η μη τήρηση του όρου αυτού της παραχώρησης, επιφέρει την αυτοδίκαιη ανάκληση της παραχώρησης και την επάνοδο της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο. Η πλήρωση της αίρεσης αυτής καταλαμβάνει τόσο την εμπράγματα (άρθρο 1033 ΑΚ) 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.

24. Συνεπώς, η παραχώρηση της απλής χρήσης του ακινήτου ιδιοκτησίας του τ. ΙΚΑ – μετέπειτα ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και ήδη e-ΕΦΚΑ, στον Δήμο Πειραιά, με σκοπό τη δημιουργία πρασίνου, έστω και για το περιορισμένο χρονικό διάστημα της μιας 10ετίας, δεν συνιστά μεν επιβάρυνση του ακινήτου τούτου με εμπράγματο δικαίωμα, ωστόσο, όπως ερμηνεύθηκε ανωτέρω, κρίνεται και αυτή ως μη

σύμφωνη και εναρμονισμένη με το σκοπό και τους όρους της παραχώρησης, αλλά αντίθετη με αυτούς.

25. Περαιτέρω, οι παραδοχές της ερωτώσας υπηρεσίας ότι το οικόπεδο παραμένει αναξιοποίητο για πάνω από πενήντα έτη και ότι δεν προβλέπεται άμεσα η ανοικοδόμησή του, λόγω της αρχαιολογικής ανασκαφής, ότι πλέον ο e-ΕΦΚΑ διαθέτει ιδιόκτητο ακίνητο στον Πειραιά (προφανώς για να στεγάσει τις διοικητικές υπηρεσίες του), ότι η παραχώρηση της χρήσης του στο Δήμο Πειραιά με σκοπό τη λειτουργία του ως χώρου πρασίνου, θα αποβεί προς όφελος των δημοτών λόγω και της περιποίησης εκ μέρους του του χώρου αυτού, καθώς επίσης και ότι η εν λόγω παραχώρηση θα γίνει για δέκα (10) έτη, με δυνατότητα παράτασης, και με ρητό όρο περί άμεσης απόδοσης του οικοπέδου όταν αποφασιστεί η αξιοποίησή του από τον e-ΕΦΚΑ, όχι μόνο δεν συνιστούν εκπλήρωση του σκοπού και του όρου για τον οποίο μεταβιβάστηκε κατά κυριότητα το οικόπεδο αυτό από το Δημόσιο, στο τ.ΙΚΑ, αλλά απεναντίας αποτελούν λόγο ο οποίος έρχεται σε αντίθεση με τον εν λόγω σκοπό και τον όρο της παραχώρησης και οδηγεί ευθέως στην πλήρωση της διαλυτικής αίρεσης, στην ανάκληση της παραχώρησης και στην εν τέλει επάνοδο της κυριότητας του ως άνω ακινήτου στο Δημόσιο, χωρίς μάλιστα η πάροδος μακρού χρόνου από την παραχώρηση αυτή, να αποτελέσει κωλύμα για την, με βάση τον ανωτέρω λόγο, ανάκλησή της (ΣτΕ 776/2019, 1798/2016, 3947/2008, 1816/1979).

Όπως δε, παγίως γίνεται δεκτό και επί παραχωρήσεων δημοσίων κτημάτων, υπό τον όρο της χρησιμοποίησης αυτών για τον σκοπό για τον οποίο έλαβε χώρα η παραχώρηση, η μη πραγματοποίηση του σκοπού αυτού συνιστά πάντοτε λόγο που δικαιολογεί την ανάκληση της παραχώρησης. (Γνωμ. ΝΣΚ 48/2014, 182/2014, 582/2012, 82/2012, 132/2009, 332/2008).

26. Όσον αφορά στον έτερο ισχυρισμό της ίδιας (ερωτώσας) υπηρεσίας, ότι «*οι Υγειονομικές Υπηρεσίες του ΙΚΑ έχουν ήδη μεταφερθεί ήδη από την 1-1-2012 στον ΕΟΠΥΥ (ν. 3918/2011) και από εκεί στο Π.Ε.Δ.Υ. (ν. 4328/2014)*», το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους έχει ήδη, με τη με αριθμό 230/2015 Γνωμοδότηση του ΣΤ΄ Τμήματος, γνωμοδοτήσει ότι: «*το αντίστοιχο μέρος (ήτοι το μετά την κάλυψη των ανοικοδομητέων τετραγωνικών μέτρων για τη στέγαση των Διοικητικών Υπηρεσιών του ΙΚΑ Πειραιά, εναπομένον οικοδομήσιμο τμήμα του οικοπέδου) της αναληφθείσας υποχρέωσης από το ΙΚΑ, ήτοι εκείνο περί ανεγέρσεως κτηρίου το οποίο θα στεγάζει (και) Υγειονομικές Υπηρεσίες του ΙΚΑ, έχει καταστεί πλέον*

αδύνατο. Όπως νομικά αδύνατη κατά το μέρος τούτο, έχει καταστεί και η πλήρωση της τεθείσας διαλυτικής αίρεσης περί απαγόρευσης διάθεσης οικοπέδου για σκοπό άλλον από εκείνον της ανεγέρσεως κτηρίου για την στέγαση Υγειονομικών Υπηρεσιών. Ήτοι η τεθείσα αίρεση, έχει εν μέρει ματαιωθεί οριστικά, πράγμα που σημαίνει ότι το ΙΚΑ, έχει τη δυνατότητα να προβεί στην ανέγερση οικοδομής για τη στέγαση μόνο των Διοικητικών του Υπηρεσιών».

Απάντηση

Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, προσήκει, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, η εξής απάντηση:

27. Ο e-ΕΦΚΑ δεν δύναται, σε εφαρμογή της περίπτωσης στ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 50 του ν. 4430/2016, να προβεί σε παραχώρηση προς τον Δήμο Πειραιά, με αντάλλαγμα ή χωρίς, της χρήσης του αναφερόμενου οικοπέδου ιδιοκτησίας του, διότι η ενέργεια αυτή δεν εξυπηρετεί την εκπλήρωση του σκοπού για τον οποίο έλαβε χώρα η παραχώρηση από το Δημόσιο, κατά τις διατάξεις του άρθρου 5 του α.ν. 1331/1949 και τους όρους του πωλητηρίου συμβολαίου, και θα έχει ως αποτέλεσμα την πλήρωση της τεθείσας διαλυτικής αίρεσης και κατά συνέπεια την αυτοδίκαιη επάνοδο της κυριότητας του παραχωρηθέντος ακινήτου στο Δημόσιο.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 23-10-2023

Ο Πρόεδρος

Η Εισηγήτρια

Χαράλαμπος Μπρισκόλας
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Γεωργία Κούζιου
Πάρεδρος ΝΣΚ