



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

Αριθμός Γνωμοδότησης 100 / 2023

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(ΤΜΗΜΑ Α΄)**

Συνεδρίαση της 2ας Οκτωβρίου 2023

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Στυλιανή Χαριτάκη, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη: Αφροδίτη Κουτούκη, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ, Σταύρος Σπυρόπουλος, Διονύσιος Χειμώνας, Ευτυχία Κασομένου, Κωνσταντίνος Γεωργιάδης, Αντώνιος Αντωνίου, Ελένη Λευθεριώτου, Εμμανουέλα Πανοπούλου και Ουρανία Πατσοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Σπυρίδων Κουλούρης, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο)

Αριθμός Ερωτήματος: Το με αριθ. πρωτ. 20935 ΕΞ 2023 / ΥΠΟΙΚ 09/02/2023 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών (ήδη Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών) / Γενική Γραμματεία Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας / Γενική Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας και Κοινωφελών Περιουσιών / Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας / Τμήμα Α΄.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται εάν:

α. Κατ' ορθή ερμηνεία του άρθρου 96 του από 11/12 Νοεμβρίου 1929 Διατάγματος «περί διοικήσεως δημοσίων κτημάτων», ο δεσμευτικός όρος που περιέχεται στο από το έτος 1984 πωλητήριο (απευθείας εκποίηση και πώληση σε φυσικό πρόσωπο με αποκλειστικό σκοπό την εγκατάσταση βιομηχανίας ιχθυοκαλλιέργειας) δημοσίου κτήματος, με τον οποίο απαγορεύεται η αλλαγή του αντικειμένου της εκμετάλλευσης, μπορεί να απαλειφθεί, προκειμένου ο, γενόμενος το έτος 2015, κύριος του ακινήτου (ανώνυμη εταιρεία) να μεταβάλει το αντικείμενο της εκμετάλλευσης σε

τουριστικό ή, άλλως, εάν ο σχετικός δεσμευτικός όρος μπορεί να τροποποιηθεί ή/και να συμπληρωθεί, προκειμένου να είναι δυνατή η παράλληλη τουριστική εκμετάλλευση του ακινήτου για συνδυασμένη με την ιχθυοκαλλιέργεια εναλλακτική μορφή τουρισμού (αγροτουρισμός) και

β. Σε καταφατική περίπτωση, ποιο όργανο είναι αρμόδιο για την υπογραφή τυχόν σχετικής ατομικής πράξης για την τροποποίηση ή συμπλήρωση των όρων του πωλητηρίου, που έχει εκδοθεί, κατά τις διατάξεις του άρθρου 96 του από 11/12 Νοεμβρίου 1929 Δ/τος.

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

Ιστορικό

Στο παραπάνω έγγραφο ερώτημα της υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Με το με αριθ. πρωτ. 47284/09.10.1984 Πωλητήριο του Υπουργείου Οικονομικών εκποιήθηκε απευθείας (χωρίς δημοπρασία) και παραχωρήθηκε κατά πλήρη κυριότητα σε φυσικό πρόσωπο, τμήμα εμβαδού 40.000 τ.μ. του δημοσίου κτήματος με Α.Β.Κ. 3029, που βρίσκεται στη θέση ΓΕΡΜΑΤΑ της κοινότητας Κατταβιάς Ρόδου, αντί τιμήματος 4.000.000 δρχ., καταβλητέου σε πέντε (5) ισόποσες δόσεις, εκ των οποίων η μεν πρώτη είχε προκαταβληθεί στις 27.07.1984, οι υπόλοιπες δε ορίσθηκαν ως ετήσιες και έντοκες, με ετήσιο επιτόκιο 7%. Στο πωλητήριο που μεταγράφηκε στις 15.11.1984 σε ευρύτερη μερίδα Κ.Μ. 5000 γαιών Κατταβιάς (και αργότερα σε νέα μερίδα) αναφέρεται, πλην άλλων, ο όρος ότι: *«Η εν λόγω εκποίηση και παραχώρηση γίνεται με αποκλειστικό σκοπό την εγκατάσταση βιομηχανίας ιχθυοκαλλιέργειας, αποκλεισμένης της αλλαγής του αντικειμένου της εκμετάλλευσης της επιχείρησης και με την υποχρέωση του παραχωρησιούχου να προβεί στην επένδυση εντός διετίας από την ημέρα ένταξής της στο πρόγραμμα δανειοδότησης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας»*. Στη συνέχεια, αναφέρεται ότι: *«Η καθυστέρηση καταβολής δύο συνεχών δόσεων του*

τιμήματος ή και μόνο της τελευταίας ή η παραβίαση του ανωτέρω όρου της παραχώρησης έχει ως αποτέλεσμα την αυτοδίκαιη διάλυση της σύμβασης και την επάνοδο της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο.».

2. Από (πραγματοποιηθείσα μάλλον το έτος 2019) αντιπαραβολή του χρηματικού καταλόγου της Κτηματικής Υπηρεσίας Ρόδου με αντίγραφο της χειρόγραφης καρτέλας χρεών του παραχωρησιούχου ιδιώτη στη Δ.Ο.Υ. Ρόδου προέκυψε ότι, πλην της πρώτης δόσης και του αναλογούντος Φόρου Μεταβίβασης Ακινήτων, οι υπόλοιπες τέσσερις (4) δόσεις, αν και καταβλητέες στις 30 Σεπτεμβρίου των ετών 1985,1986,1987 και 1988, αντίστοιχα, εξοφλήθηκαν μετά την πάροδο των προθεσμιών που προβλέπονταν στον συνταχθέντα το 1984 χρηματικό κατάλογο και σταδιακά σε 18 δόσεις, η τελευταία από τις οποίες κατεβλήθη στις 29.08.1990. Από το σχετικό έγγραφο της υπηρεσίας δεν προκύπτει εάν διερευνήθηκε το ενδεχόμενο τυχόν ρύθμισης των σχετικών οφειλών, ως προς τον αριθμό των δόσεων και τον χρόνο εξόφλησής τους, ούτε εάν υπήρξε καταχώριση περί εξοφλήσεως του τιμήματος στα οικεία βιβλία μεταγραφών. Η Κτηματική Υπηρεσία Ρόδου σημειώνει, επίσης, πως δεν εντόπισε στον σχετικό φάκελο της υπόθεσης αποδεικτικά στοιχεία για τον χρόνο υλοποίησης της επένδυσης από τον παραχωρησιούχο, ούτε αναφέρεται σε στοιχεία της καθ' ύλη αρμόδιας για την έγκριση δημόσιας χρηματοδότησης και έλεγχό της, κατά το κοινοτικό (ήδη ενωσιακό) δίκαιο, εθνικής υπηρεσίας, που οφείλει να βεβαιώσει τόσο τη νόμιμη και εμπρόθεσμη υλοποίηση του έργου, όσο και την τήρηση των, κατά περίπτωση, μακροχρόνιων υποχρεώσεων του φορέα που έτυχε οικονομικής ενίσχυσης για τη δημιουργία και διατήρηση εκμετάλλευσης ιχθυοκαλλιέργειας. Η ερωτώσα υπηρεσία δεν αναφέρει εξάλλου κανένα στοιχείο που να προσδιορίζει, έστω και γενικώς, εάν ο παραχωρησιούχος εντάχθηκε και πότε σε κοινοτικό πρόγραμμα «δανειοδότησης» για ίδρυση και λειτουργία εκμετάλλευσης ιχθυοκαλλιέργειας, εάν έτυχε, πότε και ποιού ύψους δημόσιας (κοινοτικής ή/και εθνικής) χρηματοδότησης για την υλοποίηση, βάσει ποιών προδιαγραφών και ποιού χρονοδιαγράμματος συγκεκριμένου έργου, καθώς και ποιες μακροχρόνιες υποχρεώσεις όφειλε να τηρήσει.

3. Το ανωτέρω ακίνητο φέρεται ότι μεταβιβάστηκε, εκ νέου, με συμβολαιογραφική πράξη (19.05.2000) αρχικά από τον παραχωρησιούχο,

λόγω εισφοράς σε ανώνυμη εταιρεία (Ανώνυμη Γεωργική και Εμπορική Εταιρεία Υδατοκαλλιιεργειών). Στη συνέχεια, με νέα συμβολαιογραφική πράξη (10.06.2015), φέρεται ότι το ακίνητο περιήλθε σε νέα εταιρεία (Περσεύς, Προϊόντα ειδικής διατροφής, Ανώνυμη Βιομηχανική Εμπορική Εταιρεία) που απορρόφησε την πρώτη εταιρεία, στην οποία αυτό είχε εισφερθεί .

4. Η εντός του ακινήτου ύπαρξη εγκαταστάσεων ιχθυοκαλλιέργειας σε λειτουργία, τον Ιούλιο του 2017, βεβαιώνεται, μετά από έλεγχο του πρώην Αυτοτελούς Γραφείου Δημόσιας Περιουσίας Δωδεκανήσου, σε σχετικό από 07.07.2017 έγγραφό του.

5. Η φερόμενη νυν κυρία του ακινήτου εταιρεία, με την από 10.10.2018 αίτησή της στην ερωτώσα υπηρεσία, αναφερόμενη και σε προγενέστερες συναφείς αιτήσεις της σε διάφορες δημόσιες υπηρεσίες, σε σειρά οικονομικών και λοιπών στοιχείων, καθώς και στη δυνατότητα χωροθέτησης τουριστικών εγκαταστάσεων, τουλάχιστον 200 κλινών, στα πλαίσια συνδυασμένων χρήσεων υδατοκαλλιιεργειών και εναλλακτικού τουρισμού/αγροτουρισμού, εκφράζει την άποψή ότι δεν υφίσταται νόμιμη απαγόρευση ή άλλο κώλυμα για την ανέγερση τουριστικών εγκαταστάσεων στη συγκεκριμένη και φερομένη ως τουριστικά αναπτυσσόμενη ευρύτερη περιοχή, όπου και βρίσκεται το συγκεκριμένο ακίνητο. Ειδικότερα, η αιτούσα εταιρεία, εκφράζοντας πρόθεση πραγματοποίησης σχετικής τουριστικής επένδυσης στο συγκεκριμένο ακίνητο, ζήτησε την τροποποίηση του με αριθ.47284/09.10.1984 πωλητηρίου του Υπουργείου Οικονομικών και την απαλοιφή του όρου περί της αποκλειστικής χρήσης του ακινήτου για εγκατάσταση βιομηχανίας ιχθυοκαλλιέργειας, άλλως, την έγκριση της Διοίκησης για παράλληλη χρήση του και για τουριστικές δραστηριότητες.

6. Ενόψει των ανωτέρω, η ερωτώσα υπηρεσία, σημειώνοντας ότι έλαβε συνδυαστικά υπόψη α. τη μη αυτοδίκαιη λύση της αγοραπωλησίας ή ανάκληση του παραχωρητηρίου με επάνοδο της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο, λόγω εκπρόθεσμης καταβολής του τιμήματος, β. την υλοποίηση του σκοπού της παραχώρησης, γ. την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος (άνω της 30ετίας) από την παραχώρηση του ακινήτου, δ. την ένταξη της περιοχής του ακινήτου στις τουριστικά αναπτυσσόμενες περιοχές και ε. ότι άλλο όργανο είναι αρμόδιο για την υπογραφή των παραχωρητηρίων που

εκδίδονται κατ' άρθρο 96 του από 11/12-11-1929 Διατάγματος, δηλ. για την ενίσχυση της βιομηχανίας (ο, κατά τον χρόνο υποβολής του ερωτήματος Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης) και άλλο για την υπογραφή αυτών που εκδίδονται κατ' άρθρο 13 του Ν. 4377/1929, δηλ. για την ενίσχυση του τουρισμού (Γεν. Δ/ντής Δημ. Περιουσίας και Κοινοφελών Περιουσιών του Υπουργείου Οικονομικών, ήδη Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών), υπέβαλε το παρόν ερώτημα, που υπογράφεται από τον αρμόδιο Υφυπουργό (τότε) Οικονομικών.

Νομοθετικό Πλαίσιο

7. Στα άρθρα 65 παρ. 1, 73, 75, 77, 96 και 98 παρ. 1 του από 11/12-11-1929 Διατάγματος «περί διοικήσεως δημοσίων κτημάτων» (Α' 399) ορίζονται μεταξύ άλλων τα εξής:

Άρθρο 65: «1) Παν κτήμα της Δ.Δ.Κ. εκποιείται, πλην αν η Διοικ. Επιτροπή αποφανθή υπέρ της διατηρήσεως αυτού. Η εκποίηση των κινητών και ακινήτων γίνεται διά δημοπρασίας εκτός των ειδικών περιπτώσεων, καθ' ας ο παρών νόμος επιτρέπει ταύτην και άνευ δημοπρασίας...».

Άρθρο 73: «Η σύμβασις της αγοραπωλησίας θεωρείται οριστικώς καταρτισθείσα από της εκδόσεως του πωλητηρίου, από του χρόνου δε τούτου τρέχει και ο κίνδυνος του πράγματος κατά του αγοραστού...».

Άρθρο 75: «1) Το τίμημα των εκποιουμένων κτημάτων καταβάλλεται σε μετρητά. Εάν δεν υπερβαίνει τας πέντε χιλιάδας δραχμάς καταβάλλεται ολόκληρον εντός δέκα ημερών από ... 2) Επί μείζονος τιμήματος καταβάλλεται εντός της προθεσμίας ταύτης μόνον το πέμπτον αυτού... Το υπόλοιπον καταβάλλεται εις τέσσαρας ετησίας δόσεις εντόκως προς 8% ετησίως, από τις εκδόσεως του πωλητηρίου. 3) 4) Εκάστη δόσις πληρώνεται κατά Σεπτέμβριον. 5), 6), 7) Εάν παρέλθη άπρακτος η εν τω εδαφίω 1 προθεσμία και εις την περίπτωσιν καθ' ην ο αγοραστής ήθελε καθυστερήσει την καταβολήν δύο συνεχών δόσεων ή και μόνης της τελευταίας, διαλύεται αυτοδικαίως η αγοραπωλησία, τα δε κτήματα...».

Άρθρα 77: «Μετά την ολοσχερή εξόφληση του τιμήματος, διατάσσεται επί τη βάσει ητιολογημένου πρωτοκόλλου του αρμοδίου Ταμίου και Οικονομικού Εφόρου η σημείωσις εν τη οικεία πράξει των μεταγραφών περί εξοφλήσεως του χρέους».

Άρθρο 96: «1) Προς ίδρυσιν, λειτουργίαν ή αξιόλογον επέκτασιν υφισταμένων βιομηχανιών ή βιοτεχνικών επιτρέπεται μετά προηγούμενην σύμφωνον γνώμη του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας η απ' ευθείας και άνευ δημοπρασίας εκποίησης γηπέδων της ΔΔΚ δι' αποφάσεως της Δ. Επιτροπής, εις ην συμμετέχει εις των Επιθεωρητών του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, εγκρινομένης υπό του Υπουργού Οικονομικών. Το τίμημα δύναται και ενταύθα να διαιρεθή το πολύ εις δέκα ίσας ετησίας δόσεις».

Άρθρο 98: «1) Αι διατάξεις των άρθρων 74, 75, 76, 77, 78 και 79 εφαρμόζονται και επί των άνευ δημοπρασίας κατ' ιδίαν συμφωνίαν εκποιήσεων, εφ' όσον αι διατάξεις αύται δεν τροποποιούνται διά των άρθρων 95, 96 και 97.....».

8. Στο άρθρο 13 του ν. 4377/1929(Α 285) «περί κυρώσεως του από 23 Μαρτίου 1929 Ν.Δ. «περί Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού»», όπως ισχύει, ορίζονται τα εξής: «Προς ίδρυσιν νέων και αξίαν λόγου επέκτασιν υπαρχουσών ξενοδοχειακών επιχειρήσεων προς εξυπηρέτησιν του σκοπού του τουρισμού, χαρακτηριζομένου ως δημοσίας ωφελείας, επιτρέπεται η αναγκαστική απαλλοτρίωσις κτημάτων ανηκόντων εις δήμους ή κοινότητας ή εις νομικά ή φυσικά πρόσωπα... Δημόσια κτήματα δύναται να παραχωρηθώσι προτάσει του Διοικητικού Συμβουλίου του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού και μετ' απόφασιν του Υπουργικού Συμβουλίου προς τον αυτόν σκοπόν άνευ δημοπρασίας. Το τίμημα αυτών καθορίζεται υπό του Υπουργικού Συμβουλίου, κατόπιν ητιολογημένης γνωματεύσεως επιτροπής, αποτελουμένης εκ του οικείου νομάρχου, ως προέδρου, και του προέδρου Πρωτοδικών, νομομηχανικού, του αρχαιότερου οικονομικού εφόρου και του νομογεωπόνου της περιφέρειας, εις ην κείται το ακίνητο...».

9. Στο άρθρο 202 ΑΚ ορίζεται ότι: «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 προηγούμενης κατάστασις».

10. Στην με αριθ. 31722/4-11-2011 Κ.Υ.Α. (Β' 2505/4-11-2011) με θέμα: «Έγκριση Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις υδατοκαλλιέργειες και της στρατηγικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων αυτού» και στο άρθρο πρώτο αυτής, ορίζονται τα εξής: «Εγκρίνουμε: 1), 2) Το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Υδατοκαλλιέργειες, το κείμενο του οποίου ακολουθεί:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 1 – Σκοπός και Περιεχόμενο

Σκοπός του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Υδατοκαλλιέργειες είναι η παροχή κατευθύνσεων, κανόνων και κριτηρίων για την χωρική διάρθρωση, οργάνωση και ανάπτυξη του κλάδου στον ελληνικό χώρο και των αναγκαίων προς τούτο υποδομών, με στόχο τη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανταγωνιστικότητας του κλάδου...

Άρθρο 2 – Στόχοι του Ειδικού Πλαισίου

Το Ειδικό Πλαίσιο έχει τους ακόλουθους γενικούς στόχους: [.....] Ρύθμιση των σχέσεων της υδατοκαλλιεργητικής δραστηριότητας με κλάδους ή δραστηριότητες, με τις οποίες υπάρχει δυνητικά σύγκρουση ή ανταγωνισμός, π.χ. με την τουριστική δραστηριότητα και την επαγγελματική αλιεία, με επιδίωξη την επίτευξη συμπληρωματικότητας μεταξύ τους, έτσι ώστε να προωθείται η ανάπτυξη περιοχών απομακρυσμένων ή/και μειονεκτικών, μέσω της δημιουργίας νέων θέσεων απασχόλησης, της πολυδραστηριότητας, της προαγωγής και βελτίωσης των επαγγελματικών δεξιοτήτων και της ισότητας των δύο φύλων...”.

Άρθρο 3 – Πεδίο Εφαρμογής / Ορισμοί

α) [.....], β) [.....] Περιοχές Ανάπτυξης Υδατοκαλλιεργειών (Π.Α.Υ.): Θαλάσσιες περιοχές που πληρούν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά για την ανάπτυξη υδατοκαλλιεργειών, εντός των οποίων χωροθετούνται μονάδες σε: α) οργανωμένους υποδοχείς με τη μορφή Π.Ο.Α.Υ., β) Περιοχές Άτυπης Συγκέντρωσης Μονάδων (Π.Α.Σ.Μ.) και γ) μεμονωμένα.

Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Υδατοκαλλιέργειών (Π.Ο.Α.Υ.): Θαλάσσιες εκτάσεις εντός Π.Α.Υ., οργανωμένες κατά την έννοια του άρθρου 10 του Ν. 2742/1999, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, εντός των οποίων η συνολική έκταση μίσθωσης των μονάδων υδατοκαλλιέργειας της Π.Ο.Α.Υ., ανεξαρτήτως εκτρεφομένου είδους, είναι μεγαλύτερη των 100 στρεμμάτων.

Περιοχές Άτυπης Συγκέντρωσης Μονάδων (Π.Α.Σ.Μ.): [.....]

Μεμονωμένη ή Σημειακή Μονάδα: Μονάδα θαλάσσιας υδατοκαλλιέργειας εντός ή εκτός Π.Α.Υ., για την οποία ισχύουν κατά περίπτωση ειδικοί περιορισμοί και όροι ως προς την έκταση, δυναμικότητα και την απόστασή της από άλλες μονάδες, από όρια Π.Ο.Α.Υ. και από την πλησιέστερη μονάδα σε Π.Α.Σ.Μ. [.....]

Άρθρο 5 – Εθνικό Πρότυπο Χωροταξικής Οργάνωσης Υδατοκαλλιέργειών

Το παρόν Πλαίσιο παρέχει κατευθύνσεις για την χωροθέτηση σε εθνικό επίπεδο: [.....]

1) Χωροθέτηση μονάδων θαλάσσιας υδατοκαλλιέργειας

α) Χωροθέτηση εντός των Π.Α.Υ. γίνεται [.....]

β) Μεμονωμένη Χωροθέτηση εκτός Π.Α.Υ.

[.....] Συνδυασμένη Χωροθέτηση τουριστικών καταλυμάτων ή μονάδων εστίασης ή καταδυτικών πάρκων, με μονάδες υδατοκαλλιέργειας, δυναμικότητας έως 15 τόνους ετησίως κατ' ανώτατο όριο, ανεξαρτήτως εκτρεφομένου είδους, στο πλαίσιο αγροτουριστικής δραστηριότητας, ως καινοτόμας μορφής εναλλακτικού τουρισμού. Προϋπόθεση στην περίπτωση αυτή είναι η λειτουργία των επιχειρήσεων από το ίδιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή η εξασφάλιση συμφωνίας μεταξύ διαφορετικών επιχειρήσεων...».

11. Στο Ν. 4546/2018 (Α' 101), με τον οποίο ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία η οδηγία 2014/89/ΕΕ «Περί θεσπίσεως πλαισίου για το χωροταξικό σχεδιασμό» και στα άρθρα του νόμου αυτού 1, 3 [όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 19 του Ν. 4759/2020 (Α' 245)] και 4 (όπως διαμορφώθηκε με το άρθρο 20 του Ν. 4759/2020), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 1:

Αντικείμενο

(άρθρο 1 της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ)

«1) Σκοπός των άρθρων 1 έως και 15 είναι: 1) η ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Ιουλίου 2014, «Περί θεσπίσεως πλαισίου για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό, με σκοπό την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης των θαλάσσιων οικονομιών, τη βιώσιμη ανάπτυξη των θαλάσσιων περιοχών και τη βιώσιμη χρήση των θαλάσσιων πόρων. 2) Ο θαλάσσιος χωροταξικός σχεδιασμός εντάσσεται στην ολοκληρωμένη θαλάσσια πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως το διατομεακό μέσο πολιτικής που επιτρέπει στις δημόσιες αρχές και τους ενδιαφερομένους να εφαρμόζουν συντονισμένη, ολοκληρωμένη και διασυνοριακή προσέγγιση και συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων του άρθρου 3, σύμφωνα και με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (Σύμβαση UNCLOS), που κυρώθηκε με το Ν. 2321/1995 (Α' 136)».

Άρθρο 3:

Ορισμοί

(άρθρο 3 της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ)

«Για τους σκοπούς του παρόντος ισχύουν οι εξής ορισμοί:

1) «Ολοκληρωμένη θαλάσσια πολιτική»: η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχει ως στόχο να προάγει: τη συντονισμένη και συνεπή λήψη αποφάσεων με σκοπό τη μεγιστοποίηση της βιώσιμης ανάπτυξης, της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής των κρατών-μελών, ιδίως σε οτιδήποτε αφορά τις παράκτιες, νησιωτικές και εξόχως απόκεντρες περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και στους θαλάσσιους τομείς της, μέσω συνεκτικών και συνδεδεμένων με τη θάλασσα πολιτικών και μέσω της διεθνούς συνεργασίας. 2) «Θαλάσσιος χωροταξικός σχεδιασμός»: η διαδικασία με την οποία η αρμόδια αρχή αναλύει και οργανώνει τις ανθρώπινες δραστηριότητες στις θαλάσσιες περιοχές, για να επιτευχθεί η σύνθεση οικολογικών, περιβαλλοντικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών παραμέτρων, με στόχο την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης των θαλάσσιων οικονομικών και των θαλάσσιων περιοχών και τη βιώσιμη χρήση των θαλάσσιων πόρων. 3) «Θαλάσσια περιοχή ή υποπεριοχή»: η θαλάσσια περιοχή ή υποπεριοχή, όπως ορίζεται στην παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν. 3983/2011 (ΦΕΚ Α' 144). 4) «Θαλάσσια ύδατα»: τα ύδατα, ο θαλάσσιος βυθός και το υπέδαφος, όπως

ορίζονται στην περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν. 3983/2011. 5) «Παράκτια ζώνη»: η γεωμορφολογική περιοχή εκατέρωθεν της ακτογραμμής, στην οποία η αλληλεπίδραση μεταξύ του θαλάσσιου και του χερσαίου τμήματος αποκτά τη μορφή πολύπλοκων συστημάτων οικολογικών στοιχείων και πόρων, αποτελούμενων από βιοτικές και αβιοτικές συνιστώσες που συνυπάρχουν και αλληλεπιδρούν με τις ανθρώπινες κοινότητες και τις σχετικές κοινωνικοοικονομικές δραστηριότητες. 6) «Ολοκληρωμένη διαχείριση της παράκτιας ζώνης»: δυναμική διαδικασία, με σκοπό την αειφόρο διαχείριση και χρήση των παράκτιων ζωνών, κατά την οποία λαμβάνονται ταυτόχρονα υπόψη η ευπαθής φύση των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, η ποικιλομορφία των δραστηριοτήτων και χρήσεων, οι αλληλεπιδράσεις τους, ο θαλάσσιος προσανατολισμός ορισμένων δραστηριοτήτων και χρήσεων και ο αντίκτυπός τους στο θαλάσσιο και χερσαίο τμήμα».

Άρθρο 4:

Στόχοι του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού

(άρθρο 5 της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ)

«1. Η στήριξη και προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και της χωρικής συνοχής μεταξύ του θαλάσσιου και του παράκτιου χώρου, μέσα από τη σύνθεση των οικολογικών, περιβαλλοντικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών παραμέτρων, λαμβάνοντας υπόψη τις αλληλεπιδράσεις ξηράς-θάλασσας, την οικοσυστημική προσέγγιση και γενικότερα τις αρχές της αειφορικής διαχείρισης. 2. Η βιώσιμη, ορθολογική και ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη δραστηριοτήτων στον θαλάσσιο χώρο, όπως είναι, μεταξύ άλλων, ο ενεργειακός τομέας, οι θαλάσσιες μεταφορές και εν γένει η ναυτιλία, η αλιεία και η υδατοκαλλιέργεια, ο βιώσιμος τουρισμός, η βιώσιμη εξόρυξη πρώτων υλών, καθώς και η διατήρηση, προστασία και βελτίωση του φυσικού, ανθρωπογενούς και πολιτιστικού περιβάλλοντος, λαμβάνοντας υπόψη εν γένει την ενάλια πολιτιστική κληρονομιά, όπως αυτή ορίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3028/2002 (ΦΕΚ Α' 153). Στο πλαίσιο αυτό επιδιώκεται η αρμονική συνύπαρξη όλων των σχετικών δραστηριοτήτων και χρήσεων και διασφαλίζονται η διατήρηση της θαλάσσιας βιοποικιλότητας και η ανθεκτικότητα στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής».

12. Στο άρθρο 21 παρ. 1 του Κ.Δ.Δ. ορίζεται ότι: «1. *Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της..*».

Ερμηνεία και Εφαρμογή

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

13. Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 65 παρ. 1 του ως άνω Διατάγματος της 11/12-11-1929 «περί διοικήσεως δημοσίων κτημάτων», η εκποίηση των δημοσίων κτημάτων ως πράξη διαχείρισης της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης (Γνωμ. ΝΣΚ 48/2014, Γνωμ. ΝΣΚ 403/1961), η οποία προβαίνει στην εκποίησή τους κατόπιν δημοπρασίας ή, κατ' εξαίρεση, απευθείας χωρίς δημοπρασία στις ειδικές περιπτώσεις που ορίζονται στον νόμο. Σύμφωνα με το άρθρο 73 του ίδιου ως άνω Διατάγματος, το οποίο εφαρμόζεται και στην απευθείας εκποίηση των δημοσίων κτημάτων (Ε. Δωρής: Τα Δημόσια Κτήματα, Τομ. Α', Εκδ. 1989, σελ. 178, 250 – Γνωμ. ΝΣΚ 215/1977), η οικεία σύμβαση αγοραπωλησίας καταρτίζεται από και με την υπογραφή του πωλητηρίου (παραχωρητηρίου), το οποίο, αν και ιδρύει έννομη σχέση του ιδιωτικού δικαίου, αποτελεί, κατά πάγια νομολογία, εκτελεστή διοικητική πράξη, δεδομένου ότι εκδίδεται μονομερώς, κατά ειδική διοικητική διαδικασία, που θεσπίζεται από διατάξεις διοικητικού νόμου, χάριν της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος (ΣΤΕ 147/2018, πρβλ. ΟΛΣΤΕ 814/1977, ΟΛΣΤΕ 2116/1975, ΟΛΣΤΕ 3512/1975, Γνωμ. ΝΣΚ48/2014). Εξάλλου, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 77 του εν λόγω Διατάγματος, μετά την πλήρη εξόφληση του τιμήματος, προβλέπεται η, κατόπιν αιτιολογημένου σχετικού

πρωτοκόλλου του Ταμίου και του Οικ. Εφόρου, καταχώριση σημείωσης περί εξοφλήσεως του χρέους στη σχετική πράξη μεταγραφής του πωλητηρίου.

14. Με το άρθρο 96 του ανωτέρω Διατάγματος, καθορίζεται ως ειδική περίπτωση απευθείας εκποίησης ακινήτων του Δημοσίου, αυτοτελής και διακεκριμένη από τις προβλεπόμενες με άλλες διατάξεις, η παραχώρηση δημοσίων κτημάτων, έναντι τιμήματος, που μπορεί να καταβληθεί και τμηματικά (μέχρι και σε 10 ετήσιες δόσεις), με σκοπό την ίδρυση και λειτουργία ή την αξιόλογη επέκταση, εντός αυτών, βιομηχανίας ή βιοτεχνίας. Από τη γραμματική και τελεολογική ερμηνεία του ανωτέρω άρθρου προκύπτει ότι με τη διάταξη αυτή, που υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, καθώς αποβλέπει στη βιομηχανική ανάπτυξη της χώρας, ο ως άνω σκοπός παραχώρησης των δημοσίων κτημάτων αναγορεύεται, κατά παρέκκλιση από τα ισχύοντα στις κοινές συμβάσεις πώλησης και μεταβίβασης του αστικού δικαίου, σε ουσιώδη όρο της σχετικής εκποιοτικής πράξης (ενοχικής και εμπράγματης σύμβασης), ο οποίος από την μία πλευρά απαγορεύει στην Διοίκηση να προβεί στην παραχώρηση του δημοσίου κτήματος για σκοπό άλλο από την ίδρυση ή την επέκταση βιομηχανίας ή βιοτεχνίας, ενώ από την άλλη πλευρά υποχρεώνει τον αγοραστή (παραχωρησιούχο) να χρησιμοποιεί το παραχωρούμενο ακίνητο, καθ' όλη την έκτασή του και καθ' όλη τη διάρκεια της παραχώρησης, για τον σκοπό αυτό. Ως εκ τούτου, γίνεται παγίως δεκτό ότι η παραχώρηση δημοσίων κτημάτων, που ερείδεται στη διάταξη του άρθρου αυτού, τελεί πάντοτε υπό τον εξυπακουόμενο όρο της εκπλήρωσης από τον παραχωρησιούχο του σκοπού της παραχώρησης και μάλιστα, εντός της ταχθείσας προθεσμίας ή άλλως, εντός ευλόγου χρόνου από την παραχώρηση, τυχόν δε παράβαση του όρου τούτου του νόμου, έστω και αν δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα του παραχωρησιούχου, επάγεται, κατά την έννοια της προρρηθείσας διάταξης, την ανάκληση της παραχώρησης, ακόμη και αν παρήλθε μεγάλο χρονικό διάστημα από την παραχώρηση (ΣΤΕ 147/2008, πρβλ. ΣΤΕ 776/2019, ΣΤΕ 1894/2007, ΟΛΣΤΕ 2116/1975, ΟΛΣΤΕ 3512/1975, Γνωμ. ΝΣΚ 48/2014). Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, το ίδιο ανακλητικό αποτέλεσμα επέρχεται και στην περίπτωση εγκατάλειψης (έστω και μερικής) του σκοπού της παραχώρησης, δηλαδή στην περίπτωση, κατά την οποία ο σκοπός αυτός εγκαταλείπεται, οποτεδήποτε μετά την εκπλήρωσή

του, με την μεταβολή της χρήσης και του σκοπού του παραχωρηθέντος ακινήτου, καθόσον η ερμηνευόμενη διάταξη δεν θέτει ως προς την διάρκεια πραγμάτωσης του σκοπού της παραχώρησης κάποιο χρονικό όριο, πέραν του οποίου η παραχώρηση καθίσταται αμετάκλητη (πρβλ. ΣΤΕ 776/2019, σκ. 3 και 6, ΣΤΕ 4098/2005). Συνεπώς, κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης, η οποία είναι διάταξη αυστηρού δικαίου (βλ. Ε. Δωρή: ό.α., σελ. 166), μόνη επιτρεπόμενη χρήση του ακινήτου, που παραχωρήθηκε βάσει της διάταξης αυτής, είναι εκείνη που πραγματώνει τον σκοπό, για τον οποίο το ακίνητο παραχωρήθηκε, ενώ περιστατικά, όπως η μεταβολή των συνθηκών και δυνατοτήτων οικονομικής εκμετάλλευσης του παραχωρηθέντος ακινήτου ή η παρέλευση ικανού χρονικού διαστήματος από την παραχώρηση (ή από την εκπλήρωση του σκοπού της), δεν ασκούν νομική επιρροή, αφού δεν περιλαμβάνονται στις προϋποθέσεις εφαρμογής της ως άνω κρίσιμης διάταξης. Σημειώνεται, εξάλλου, ότι στις παραχωρήσεις βάσει της ανωτέρω διάταξης, η αρμοδιότητα για την έκδοση του οικείου παραχωρητηρίου, η οποία αρχικά μεταβιβάσθηκε από τον Υπουργό Οικονομικών στους νομάρχες και στη συνέχεια περιήλθε διαδοχικά στους Γενικούς Γραμματείς των (κρατικών) Περιφερειών, στους Γενικούς Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και στους Συντονιστές των τελευταίων, ανήκει ήδη στους Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (βλ. άρθρο 1 παρ. 6 του π.δ. 347/1986, άρθρο 1 του ν. 2026/1992, π.δ. 97/1993, άρθρο 39 παρ. 2 του ν. 2218/1994, άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 2503/1997, άρθρο 46 παρ. 21 του ν. 3220/2004, άρθρο 6 παρ. 2 του Ν. 3852/2010, άρθρο 28 παρ. 1 του Ν. 4325/2015 και άρθρο 63 του ν. 4954/2022).

15. Εξαίρεση από τον κανόνα ότι τα δημόσια κτήματα εκποιούνται με δημοπρασία, εισάγεται ομοίως με την διάταξη του άρθρου 13 του ν. 4377/1929, με την οποία επιτρέπεται προς εξυπηρέτηση του, επίσης δημοσίου συμφέροντος, σκοπού του τουρισμού η απευθείας εκποίηση δημοσίων κτημάτων για την ίδρυση νέων ή την αξιολογη επέκταση υφιστάμενων ξενοδοχειακών επιχειρήσεων. Αρμοδιότητα, δε, για την υπογραφή των παραχωρητηρίων, που εκδίδονται βάσει της διάταξης αυτής, έχει ο Γενικός Διευθυντής Δημόσιας Περιουσίας και Κοινωφελών Περιουσιών του Υπουργείου Οικονομικών (βλ. άρθρο 109 του ν. 4622/2019, όπως ισχύει

μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 69 του ν. 4735/2020 και το άρθρο 17 του ν. 4664/2020).

16. Στις ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια, όπως τα παραχωρητήρια (Γνωμ. ΝΣΚ 48/2014), είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή η προσθήκη πρόσθετων ορισμών (όρων, αιρέσεων κ.λπ.) είτε κατά την έκδοση των πράξεων αυτών, είτε μετά την έκδοσή τους, μόνον όμως εφόσον, στην τελευταία περίπτωση, επιτρέπεται ανάκληση ή αναθεώρηση των εν λόγω πράξεων ή το επιτρέπει ρητώς ο νόμος (Π. Δαγτόγλου: Γεν. Διοικ. Δικ., Έκδ. Έβδομη, σελ. 256-263). Εφόσον ο νόμος δεν ορίζει ευθέως την αρμόδια αρχή για την αναθεώρηση της διοικητικής πράξης γίνεται ερμηνευτικά δεκτό ότι η αρχή, που σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 1 του Κ.Δ.Δ., είναι αρμόδια για την ανάκληση της διοικητικής πράξης, δηλαδή η αρχή που εξέδωσε την πράξη ή είναι αρμόδια για την έκδοσή της κατά τον χρόνο της ανάκλησης, δύναται, κατά μείζονα λόγο, να προβεί στην αναθεώρηση της πράξης, με την συμπλήρωση ή την τροποποίηση του περιεχομένου της, αφού η αναθεώρηση είναι κάτι λιγότερο (επιφέρει ηπιότερη μεταβολή) από την ανάκληση, που επάγεται την ολοσχερή εξαφάνιση της πράξης από τον νομικό κόσμο. Οι πρόσθετοι ορισμοί, πάντως, διέπονται, όπως η εν γένει δράση της διοίκησης, από την αρχή της νομιμότητας και επομένως, είναι επιτρεπτοί, μόνον εφόσον δεν προσκρούουν στην ρητώς εκπεφρασμένη θέληση του νομοθέτη και δεν αντίκεινται στον σκοπό και στη φύση της εκτελεστής διοικητικής πράξης ή στον σκοπό του νόμου, βάσει του οποίου εκδόθηκε η πράξη αυτή (Δ. Κόρσος: Διοικ. Δικ. Γεν. Μέρος, 4^η Έκδοση, σελ. 375-384, του ιδίου: Πρόσθετοι ορισμοί εν τη διοικητική πράξει, τ.τ. ΣτΕ Ι, σελ. 114-117). Συνεπώς, οι όροι, υπό τους οποίους τελεί εκ του νόμου κάθε παραχώρηση δημοσίου κτήματος με σκοπό την ίδρυση ή την επέκταση βιομηχανίας ή βιοτεχνίας, όπως ο όρος της εκπλήρωσης του σκοπού της παραχώρησης, νομίμως εισάγονται από την άποψη του περιεχομένου τους στο οικείο παραχωρητήριο υπό την μορφή (αρνητικών) διαλυτικών αιρέσεων (άρθρο 202 ΑΚ), προκειμένου να ρυθμίσουν την τύχη της παραχώρησης σε περίπτωση μη εκπλήρωσής τους.

17. Στην περίπτωση του ερωτήματος, η απ' ευθείας εκποίηση του ακινήτου του Δημοσίου, για την οποία εκδόθηκε το με αριθ. 47284/9-10-1984 πωλητήριο/παραχωρητήριο του Υπουργείου Οικονομικών, έλαβε χώρα βάσει

της διάταξης του άρθρου 96 του από 11/12-11-1929 Διατάγματος, με την οποία προβλέπεται η παραχώρηση δημοσίων κτημάτων, για την ίδρυση βιομηχανίας ή βιοτεχνίας. Στο ανωτέρω παραχωρητήριο ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι η παραχώρηση γίνεται με σκοπό την εγκατάσταση βιομηχανίας ιχθυοκαλλιέργειας, με την υποχρέωση του παραχωρησιούχου να προχωρήσει σε σχετική επένδυση εντός προθεσμίας δύο ετών από την ένταξή της σε πρόγραμμα δανειοδότησης της (τότε) Ε.Ο.Κ., αποκλεισμένης της αλλαγής του αντικειμένου της εκμετάλλευσης της επιχείρησης και με την επισήμανση ότι η παράβαση του σχετικού όρου επιφέρει την αυτοδίκαιη διάλυση της σύμβασης και την επάνοδο της κυριότητας του ακινήτου στο Δημόσιο.

18. Η προσθήκη του συγκεκριμένου όρου αποτελεί εξειδίκευση του δημόσιου σκοπού της απευθείας εκποίησης του συγκεκριμένου ακινήτου για ίδρυση βιομηχανίας ιχθυοκαλλιέργειας και ειδικότερα, στα πλαίσια κοινοτικών προγραμμάτων χρηματοδοτικής ενίσχυσης σχετικών δράσεων. Ο σχετικός όρος αποσκοπεί στην εξασφάλιση διαρκούς λειτουργίας στο εκποιηθέν δημόσιο κτήμα, οικονομικής εκμετάλλευσης με αντικείμενο την ιχθυοκαλλιέργεια, καθώς προδήλως εντάσσεται στα πλαίσια της κοινοτικής και εθνικής πολιτικής ενθάρρυνσης και παροχής οικονομικών κινήτρων για την ανάπτυξη του τομέα των ιχθυοκαλλιεργειών, με τη δημιουργία και διαρκή λειτουργία σύγχρονων βιώσιμων μονάδων, που ανταποκρίνονται στις αντίστοιχες κοινοτικές προδιαγραφές. Ο σχετικός όρος είναι σύννομος και συνιστά διαλυτική αίρεση, η οποία, στο αρχικό στάδιο, συνδέεται με την υλοποίηση της επένδυσης και πληρούται με τη διαπίστωση της αδυναμίας του παραχωρησιούχου να ενταχθεί, εντός ευλόγου χρόνου, σε σχετικό πρόγραμμα της Ε.Ο.Κ. για δανειοδότηση της μελετώμενης επένδυσης ή/και τη διαπίστωση της παρόδου της διετούς προθεσμίας από τη σχετική ένταξη, χωρίς ο παραχωρησιούχος να έχει ολοκληρώσει τη χρηματοδοτούμενη επένδυση (αρνητική διαλυτική αίρεση). Ομοίως, σύννομη διαλυτική αίρεση συνιστά ο όρος και κατά το επόμενο της υλοποίησης στάδιο, που αφορά στην υποχρεωτική και διαρκή διατήρηση του αντικειμένου της εκμετάλλευσης (επιχείρησης), δηλ. τη διαρκή λειτουργία της και τη χρήση του ακινήτου αποκλειστικά για σκοπούς ιχθυοκαλλιέργειας. Η σχετική διαλυτική αίρεση πληρούται είτε στην περίπτωση διαπίστωσης αδυναμίας ή/και αδράνειας του

φορέα εκμετάλλευσης να λειτουργήσει την επένδυση, είτε στην περίπτωση λειτουργίας της επένδυσης για σκοπούς, ολικά ή μερικά, ξένους προς την ιχθυοκαλλιέργεια, όπως αυτή προσδιορίζεται από το εκάστοτε ισχύον ενωσιακό (πρώην κοινοτικό) και εθνικό θεσμικό πλαίσιο, που αφορά στην αλιευτική πολιτική και στις υδατοκαλλιέργειες.

19. Ενόψει των ανωτέρω, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, δεν είναι, κατά νόμο, δυνατή η απαλοιφή του σχετικού όρου του πωλητηρίου, κατ' επίκληση άλλης διάταξης, δηλ. του άρθρου 13 του ν. 4377/1929, που δεν εφαρμόσθηκε για την απευθείας εκποίηση του συγκεκριμένου ακινήτου και η οποία αφορά στην εξυπηρέτηση άλλου, διακριτού από την ανάπτυξη της βιομηχανίας στον τομέα της ιχθυοκαλλιέργειας, σκοπού δημοσίου συμφέροντος, δηλ. στην ανάπτυξη του τουρισμού.

20. Περαιτέρω, ως προς τη δυνατότητα νόμιμης τροποποίησης του πωλητηρίου, ενόψει του χαρακτήρα του ως εκτελεστής διοικητικής πράξης, αλλά και σε σχέση με το ειδικότερο ζήτημα της τροποποίησής του για παράλληλη χρήση του συγκεκριμένου ακινήτου για τουριστική εκμετάλλευση, σε συνδυασμό με τη λειτουργία της εκμετάλλευσης ιχθυοκαλλιέργειας, διατυπώθηκαν οι ακόλουθες γνώμες:

21. Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, που απαρτίστηκε από τους Σ. Χαριτάκη, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ και Πρόεδρο του Τμήματος, Α. Κουτούκη, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ, Ε. Κασομένου, Κ. Γεωργιάδη, Ε. Λευθερώτου, Ε. Πανοπούλου και Ο. Πατσοπούλου, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψήφοι 7), τροποποίηση του πωλητηρίου, από την αρμόδια για την έκδοσή του αρχή, ως προς τον ειδικότερο όρο της χρήσης του εκποιηθέντος ακινήτου είναι, κατ' αρχήν, δυνατή, εφόσον αυτή αφορά σε επουσιώδεις μεταβολές, που όχι μόνο δεν αναιρούν ή περιορίζουν ουσιωδώς τον σκοπό για τον οποίο εγκρίθηκε η εκποίηση, αλλά διευκολύνουν, εξυπηρετούν ή συμπληρώνουν επωφελέστερα τη χρήση του εκποιηθέντος ακινήτου. Εξάλλου, τυχόν αφορώσα επουσιώδη μεταβολή της χρήσης τροποποίηση, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη και τους ευρύτερους σκοπούς και στόχους που εμπíπτουν, είτε στα πλαίσια αποκλειστικής, είτε συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης και των κρατών μελών σε τομείς, όπως η διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στα πλαίσια της κοινής αλιευτικής πολιτικής, η κοινή αλιευτική πολιτική, το

περιβάλλον κ.ο.κ. (ενδ. ΣΛΕΕ, ΣΕΕ, οδηγία 2014/89, καθώς και ν. 4546/2018 για θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό). Συνεπώς, η υπηρεσία, κατά την εξέταση σχετικού αιτήματος τροποποίησης, που αφορά σε, έστω και επουσιώδη, κατά την κρίση της, μεταβολή του αντικειμένου χρήσης του ακινήτου, οφείλει να απευθυνθεί προηγουμένως στις κατά περίπτωση λοιπές αρμόδιες εθνικές αρχές, προκειμένου να εκφράσουν άποψη σχετικά με το εάν η αιτούμενη τροποποίηση είναι συμβατή με την ενωσιακή και εθνική νομοθεσία και τους στόχους που επιδιώκουν. Είναι αναντίρρητο πως, στα πλαίσια της κοινής αλιευτικής πολιτικής και των υδατοκαλλιεργειών και, ανάλογα με τις εκάστοτε τοπικές και πραγματικές συνθήκες, είναι δυνατή η συνύπαρξη ακόμη και, κατά κύριο λόγο, ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων, όπως οι υδατοκαλλιέργειες και ο τουρισμός, προκειμένου να ενισχυθούν μειονεκτικές περιοχές, κατηγορίες εκμεταλλεύσεων κ.ο.κ. Υπό το πρίσμα αυτό και υπό το προγενέστερο του ν. 4546/2018 εθνικό κανονιστικό πλαίσιο (σχ. η κ.υ.α., έτους 2011, που επικαλείται η ερωτώσα υπηρεσία) έχει υπάρξει κατ' αρχήν χωροθέτηση για την εκ παραλλήλου άσκηση δραστηριοτήτων αγροτουρισμού, ως εναλλακτικής καινοτόμου μορφής τουρισμού, σε εκμεταλλεύσεις υδατοκαλλιεργειών που εμπίπτουν στην ευρύτερη περιοχή του ακινήτου του ερωτήματος. Κατά συνέπεια, η σχετική παράλληλη και παρεπόμενη χρήση του ακινήτου για αγροτουρισμό, που θα λειτουργούσε συμπληρωματικά και προς όφελος της κύριας χρήσης του, δηλ. ως εκμετάλλευσης ιχθυοκαλλιέργειας, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εκ προοιμίου απαγορευμένη χρήση, μη επιτρέπουσα σχετική τροποποίηση του πωλητηρίου. Ούτε μπορεί να θεωρηθεί ότι μια τέτοια τροποποίηση της χρήσης του επίμαχου ακινήτου θα ισοδυναμούσε με αντίστοιχη ολική ή μερική ανάκληση (για το μέλλον) της πράξης της αρχικής εκποίησης και νέα εκποίησή του (εν όλω ή εν μέρει), αφού δεν νοείται εκ νέου εκποίηση από το Δημόσιο ακινήτου, η κυριότητα του οποίου έχει μεταβιβασθεί, ήδη από το έτος 1984, από το Δημόσιο σε ιδιώτη, ενώ στη συνέχεια, ακολούθησαν και άλλες μεταβιβάσεις του ακινήτου αυτού σε ανώνυμες εταιρείες, κατά τα έτη 2000 και 2015. Εν τούτοις, το εάν μια τέτοια τροποποίηση θα επέφερε ανεπίτρεπτη ουσιώδη μεταβολή στον σχετικό όρο του συγκεκριμένου παραχωρητηρίου ή/και θα μπορούσε να επιδράσει αρνητικά, έστω και πρόσκαιρα, στην

αδιάλειπτη και απρόσκοπτη λειτουργία της εκμετάλλευσης για ιχθυοκαλλιέργεια, καθώς και το εάν θα έχει θετικά για την ιχθυοκαλλιέργεια αποτελέσματα, αποτελεί ζήτημα που ανάγεται στην ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, η οποία για να αποφανθεί, κατά τη διακριτική της ευχέρεια, θετικά ή αρνητικά, οφείλει να λάβει υπόψη της: α. τα μεγέθη και τα στοιχεία της υφιστάμενης εκμετάλλευσης ιχθυοκαλλιέργειας, που αποδεδειγμένα θα εξακολουθεί να είναι σε πλήρη λειτουργία και συμφωνία με τους ενωσιακούς και εθνικούς κανόνες, β. συγκεκριμένο επενδυτικό σχέδιο που θα υποβάλει ο φορέας της εκμετάλλευσης, μαζί με σχετικά λεπτομερή στοιχεία (ενδεικτικά, οικονομικές προβλέψεις ως προς το ποσοστό επί των συνολικών εσόδων της εκμετάλλευσης των εσόδων από την κύρια χρήση και των εσόδων από τη παρεπόμενη χρήση, ποσοστό κάλυψης ακινήτου ανά κατηγορία χρήσης, αριθμός κλινών, τρόπος και διάρκεια υλοποίησης επένδυσης, διάρκεια και ένταση τυχόν οχλήσεων, περιβαλλοντικές επιπτώσεις, ύπαρξη συναφών δραστηριοτήτων στη περιοχή κ.ο.κ.), γ. τις ειδικότερες τοπικές συνθήκες, δ. τις απόψεις των κατά περίπτωση συναρμόδιων υπηρεσιών (π.χ. Αλιείας και Υδατοκαλλιεργειών, Χωροταξίας, Περιβάλλοντος) και ε. το επικαιροποιημένο αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένων τυχόν κατευθυντήριων γραμμών.

22. Κατά την πρώτη μειοψηφήσασα γνώμη, που απαρτίσθηκε από τους Σ. Σπυρόπουλο και Α. Αντωνίου, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψήφοι 2), η πράξη εκποίησης (παραχώρησης) δημοσίου κτήματος άνευ δημοπρασίας, σύμφωνα με το άρθρο 96 του Δ/τος της 11/12-11-1929 «περί διοικήσεως δημοσίων κτημάτων» (Α' 399), ως εκτελεστή διοικητική πράξη (πρβλ. ΣΤΕ 147/2018, 590/2009, ΝΣΚ 48/2014, 234/2017, 146/2021), που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενου αποκλειστικά στην προαγωγή της βιομηχανίας και της βιοτεχνίας της χώρας, μπορεί να τροποποιηθεί από την αρμόδια για την έκδοσή της διοικητική αρχή, ως προς τους όρους της και ειδικά ως προς την ειδικότερη χρήση του εκποιηθέντος ακινήτου, εφόσον αναφέρεται σε επουσιώδεις μεταβολές, που όχι μόνο δεν αναιρούν ή περιορίζουν ουσιαστικά τον σκοπό για τον οποίον εγκρίθηκε η εκποίηση, αλλά διευκολύνουν, εξυπηρετούν ή συμπληρώνουν επωφελέστερα τη χρήση του εκποιηθέντος ακινήτου, πάντοτε δε μέσα στα

πλαίσια του σκοπού δημοσίου συμφέροντος, για τον οποίο έλαβε χώρα η εκποίηση.

Σε περίπτωση κατά την οποία η τροποποίηση αφορά ουσιώδη μεταβολή των όρων της εκποίησης και, ειδικά, τη μεταβολή εν όλω ή εν μέρει του σκοπού της εκποίησης και του είδους της εγκριθείσας, ως αποκλειστικής, χρήσης, με έρεισμα, μάλιστα, διαφορετική διάταξη νόμου, που υπηρετεί σκοπό δημοσίου μεν συμφέροντος (τουριστική ανάπτυξη), πλην όμως, εντελώς διαφορετικό από εκείνο που επιδιώκεται με τις διατάξεις στις οποίες ερείδεται η εγκριθείσα χρήση, τούτο ισοδυναμεί με αντίστοιχη ολική ή μερική ανάκληση (για το μέλλον) της πράξης της αρχικής εκποίησης και νέα εκποίηση (εν όλω ή εν μέρει) του επίμαχου δημοσίου κτήματος. Ως τέτοια, όμως, η τροποποίηση θα πρέπει να εξετασθεί όχι μόνον όσον αφορά τη διαφορετική νομική της βάση και τη συνδρομή πραγματικής ανάγκης εξυπηρέτησης άλλου νόμιμου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, αλλά και ως προς τους όρους της εκποίησης (καθορισμός νέου τιμήματος, αριθμού δόσεων κ.λπ.) και, ενδεχομένως, και όσον αφορά ζητήματα συμβατότητας των όρων της τροποποίησης της εκποίησης, σε σχέση με τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου για την απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων, δεδομένου ότι η εκποίηση γίνεται σε ιδιωτική επιχείρηση με κερδοσκοπικό χαρακτήρα έναντι τιμήματος, πλην όμως, απευθείας και άνευ δημοπρασίας ή άλλου είδους πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος και από άλλους οικονομικούς φορείς.

Στην προκειμένη περίπτωση, το περιεχόμενο του αιτήματος της εταιρείας «Π... ΑΒΕΕ», συνιστάμενο στην εν όλω ή εν μέρει τροποποίηση του σκοπού της με αριθ. 47284/1984 πράξης (παραχωρητηρίου) εκποίησης του επίμαχου δημοσίου κτήματος, όσον αφορά τη χρήση αυτού, εκτός του σκοπού της νόμιμης εγκατάστασης και λειτουργίας στο διηλεκτρικό βιομηχανίας ιχθυοκαλλιέργειας και σε τουριστική εκμετάλλευση, με την ανέγερση εντός της παραχωρηθείσας έκτασης τουριστικών εγκαταστάσεων δυναμικότητας διακοσίων (200) κλινών, κατά την κοινή πείρα και λογική (η οποία παραδεκτως λαμβάνεται υπόψη από το ΝΣΚ κατά τη διαδικασία της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας), δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά σε καμία περίπτωση επουσιώδη μεταβολή του είδους της αποκλειστικής χρήσης, για την οποία έχει εγκριθεί η εκποίηση (εγκατάσταση βιομηχανίας

ιχθυοκαλλιέργειας), ούτε βέβαια διευκολυντική ή συμπληρωματική δραστηριότητα προς επίτευξη του κύριου σκοπού της εκποίησης, σύμφωνα με τα εκτεθέντα προηγουμένως. Αντίθετα, συνιστά χρήση εντελώς διαφορετική και πολλά ασύμβατη προς την ως άνω εγκριθείσα ισχύουσα νόμιμη χρήση, με συνέπεια η τυχόν έγκρισή της, θα ισοδυναμούσε με νέα εκποίηση, κείμενη πλήρως εκτός του ρυθμιστικού πεδίου της διάταξης του άρθρου 96 του Δ/τος της 11/12-11-1929, με βάση την οποία έχει εγκριθεί η εκποίηση, καθόσον η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει την εκποίηση δημόσιου κτήματος για τουριστική χρήση, ακόμα και αν δεν ήθελε ερμηνευθεί στενά, ως επιβάλλεται, λόγω της εξαίρεσης που εισάγει από τον κανόνα της κατόπιν δημοπρασίας εκποίησης των δημοσίων κτημάτων (άρθρο 65 παρ. 1 του Δ/τος της 11/12-11-1929).

Κατόπιν των ανωτέρω, κατά την άποψη αυτή, η απάντηση που προσήκει στο πρώτο τιθέμενο ερώτημα είναι αρνητική.

23. Κατά τη δεύτερη μειοψηφήσασα γνώμη του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Δ. Χειμώνα (ψήφος 1), προς την οποία συντάχθηκε και ο εισηγητής (γνώμη χωρίς ψήφο), η αιτηθείσα από την εταιρεία «Π..... ΑΒΕΕ» τροποποίηση του παραχωρητηρίου δεν είναι νόμιμη, για τους παρακάτω λόγους: α. Διότι παραβιάζει το άρθρο 96 του Δ/τος της 11/12-11-1929, όπως έχει ερμηνευθεί από την ανωτέρω νομολογία του ΣΤΕ, σύμφωνα με την οποία δεν είναι επιτρεπτή άλλη χρήση του παραχωρηθέντος ακινήτου από αυτήν που εκπληρώνει τον σκοπό της παραχώρησής του. β. Διότι παραβιάζει τον σχετικό όρο του παραχωρητηρίου για αποκλειστική χρήση του παραχωρηθέντος ακινήτου προς ίδρυση και λειτουργία βιομηχανίας ιχθυοκαλλιέργειας. γ. Οποιαδήποτε αλλαγή στη χρήση και το σκοπό του παραχωρηθέντος ακινήτου καθιστά το παραχωρητήριο ανακλητέο λόγω παράβασης των όρων του νόμου και της οικείας πράξης παραχώρησης και δ. Εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου για νέα παραχώρηση, αυτή μπορεί να χωρήσει μόνο μετά την ανάκληση της ισχύουσας πράξης.

24. Ως προς το ζήτημα της αρμοδιότητας υπογραφής τυχόν τροποποίησης του αρχικού πωλητηρίου, διατυπώθηκαν οι ακόλουθες γνώμες:

25. Κατά την πλειοψηφήσασα γνώμη που απαρτίσθηκε από τους Σ. Χαριτάκη, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ και Πρόεδρο του Τμήματος, Α. Κουτούκη, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ, Σ. Σπυρόπουλο, Ε. Κασομένου, Κ. Γεωργιάδη, Α. Αντωνίου, Ε.

Λευθεριώτου, Ε. Πανοπούλου και Ο. Πατσοπούλου, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψηφοί 9), προς την οποία συντάχθηκε και ο εισηγητής (γνώμη χωρίς ψήφο), σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999) , η ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης, νόμιμης ή παράνομης, ανήκει στην αρμοδιότητα του οργάνου που την εξέδωσε ή του οργάνου, το οποίο, κατά το χρόνο της ανάκλησης, είναι αρμόδιο για την έκδοσή της. Ο κανόνας αυτός ισχύει για κάθε λόγο της ανάκλησης της πράξης και όχι μόνο, λόγω της αναρμοδιότητας του οργάνου που την εξέδωσε (βλ. Ολ.ΣΤΕ 1581-1582/2010, ΣΤΕ 920/2017). Στην περίπτωση, όμως, ανάκλησης νόμιμης επωφελούς ατομικής διοικητικής πράξης , η οποία κατά κανόνα επιτρέπεται, κατόπιν αιτήματος του διοικούμενου, που τον αφορά (ΑΠ 51/1968, ΝΣΚ 227/2008) και ισχύει, συνήθως, από την έκδοσή της (ex nunc) (ΣΤΕ 3667/1992, ΝΣΚ 227/2008) , η ανωτέρω ρύθμιση της διάταξης του άρθρου 21 παρ. 1 του ΚΔΔ, δεν ισχύει, εάν το αίτημα του διοικούμενου, εκτός από την ανάκληση, περιλαμβάνει και την αντικατάσταση της ανακαλούμενης πράξης με νέα, επωφελέστερη γι' αυτόν, ατομική διοικητική πράξη, Τούτο, διότι στην περίπτωση αυτή η εξουσία του αρμοδίου οργάνου δεν περιλαμβάνει μόνον την ανάκληση της αρχικής πράξης, την οποία (ανάκληση) και μόνο διέπει η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 21 παρ. 1 του ΚΔΔ, αλλά και την έκδοση νέας ατομικής διοικητικής πράξης, σε αντικατάσταση της ανακαλουμένης, με συνέπεια, αποκλειστικά αρμόδιο τόσο για την ανάκληση της αρχικής πράξης, όσο και για την έκδοση της, σε αντικατάσταση αυτής, νέας πράξης, να είναι το αρμόδιο για την έκδοση της πράξης όργανο κατά το χρόνο της ανάκλησης (πρβλ. ΝΣΚ 227/2008).

Τα ανωτέρω ισχύουν, πολύ περισσότερο και για την ταυτότητα του νομικού λόγου, όταν το αίτημα του διοικούμενου δεν αφορά την ολική ανάκληση της αρχικής επωφελούς γι' αυτόν πράξης και την αντικατάστασή της με την έκδοση νέας επωφελέστερης, αλλά περιορίζεται σε ανάκληση και αντικατάσταση όρου ή όρων της εν ισχύ πράξης με άλλους επωφελέστερους ή/και την προσθήκη στην πράξη νέων επωφελών όρων, πάντοτε, βέβαια, μέσα στα πλαίσια της ίδιας νομικής βάσης, στην οποία ερείδεται η αρχική διοικητική πράξη, καθόσον η έκδοση νέας πράξης επί διαφορετικής νομικής

βάσης, είναι ενδεχόμενο να ανήκει, κατά νόμο, στην αρμοδιότητα άλλου, μη έχοντος σχέση με την αρχική πράξη, διοικητικού οργάνου.

Ενόψει των ανωτέρω, εφόσον στην προκείμενη περίπτωση το αίτημα της αιτούσας (διοικούμενης) εταιρείας περιορίζεται στην αντικατάσταση ή στην προσθήκη επωφελέστερων για την αιτούσα όρων στην αρχική πράξη παραχώρησης (παραχωρητήριο με αριθ. 47284/9-10-1984), αρμόδιο όργανο για την εξέταση και έκδοση απόφασης επί του αιτήματος αυτού, είναι το όργανο, στο οποίο σήμερα ανήκει η αρμοδιότητα για την έκδοση αποφάσεων παραχώρησης, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 96 του Διατάγματος της 11/12-11-1929, δηλαδή ο Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στην περιφέρεια της οποίας κείται το ακίνητο, ως αρμόδιος για την έκδοση και την ανάκληση του παραχωρητηρίου.

26. Κατά τη μειοψηφήσασα γνώμη του Νομικού Συμβούλου του Κράτους, Διονύσιου Χειμώνα (ψήφος: 1), ο Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν έχει αρμοδιότητα να εκδώσει, κατ' άρθρο 96 του Διατάγματος της 11/12-11-1929, πράξη παραχώρησης ακινήτου για σκοπό άλλο, από αυτόν που ορίζει η διάταξη αυτή (ίδρυση βιομηχανίας ή βιοτεχνίας) και συνεπώς για το λόγο αυτό είναι αναρμόδιος να προβεί σε τροποποίηση του παραχωρητηρίου, που επιφέρει τέτοια, ως άνω, ανεπίτρεπτη μεταβολή του σκοπού της παραχώρησης.

Απάντηση

Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, επί του υποβληθέντος ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ως εξής:

Είναι, κατ' αρχήν, επιτρεπτή, η επουσιώδης τροποποίηση του, κατ' εφαρμογή του άρθρου 96 του από 11/12 Νοεμβρίου 1929 Διατάγματος «περί διοικήσεως δημοσίων κτημάτων», εκδοθέντος από το Υπουργείο (τότε) Οικονομικών πωλητηρίου του ερωτήματος, προκειμένου να επιτραπεί παράλληλη χρήση αυτού για σκοπούς ήπιας τουριστικής εκμετάλλευσης (αγροτουρισμός). Τυχόν τροποποίηση εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης και είναι δυνατή, υπό την προϋπόθεση ότι η τουριστική χρήση θα λειτουργεί ως

παρεπόμενη, συμπληρωματική και ενισχυτική της κύριας χρήσης του ακινήτου για την αδιάλειπτη και σύμφωνη με το εκάστοτε ισχύον ενωσιακό και εθνικό νομοθετικό πλαίσιο λειτουργία βιομηχανίας ιχθυοκαλλιέργειας. Εναπόκειται στην ουσιαστική και αιτιολογημένη κρίση της διοίκησης το εάν, με βάση τα στοιχεία της απαιτούμενης προηγούμενης ενδεδειγμένης έρευνας της, η συγκεκριμένη προτεινόμενη τροποποίηση είναι επουσιώδης και, κατά συνέπεια, νόμιμη. Αρμόδιο όργανο για την έκδοση τυχόν πράξης τροποποιητικής της αρχικής πράξης (πωλητηρίου) είναι το διοικητικό όργανο που είναι εκάστοτε αρμόδιο για την έκδοση και την ανάκληση των, κατά τη διάταξη του άρθρου 96 του από 11/12 Νοεμβρίου 1929 Διατάγματος, εκδιδόμενων πράξεων παραχώρησης.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 21 Νοεμβρίου 2023

Η Πρόεδρος

Ο Εισηγητής

Ψηφιακά υπογεγραμμένο από
SPYRIDON KOULOOURIS
Ημερομηνία: 2023.11.21 14:55:53
EET

Στυλιανή Χαριτάκη
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Σπυρίδων Κουλούρης
Πάρεδρος ΝΣΚ