



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

Αριθμός Γνωμοδότησης: 161/2020

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα Ε΄)
Συνεδρίαση της 4ης Νοεμβρίου 2020**

Σύνθεση :

Πρόεδρος: Νίκη Μαριόλη, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη: Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Αφροδίτη Κουτούκη, Δημήτριος Μακαρονίδης, Αθηνά Αλεφάντη, Γεώργιος Βαμβακίδης, Ιωάννης Χατζηνέκουρας, Αθανάσιος Θεοχάρης και Ιωάννα Λεμπέση, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Ιωάννα Λεμπέση, Νομική Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμ. πρωτ. οικ. 29251/02.10.2020 της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης/Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών/Τμήμα Προμηθειών & Διαχείρισης Υποδομών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται: 1) Αν δύναται ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) να αποδεχτεί την πρόταση του Τ.Ε.Ε. για τη δωρεάν παραχώρηση χρήσης του ακινήτου που σήμερα στεγάζεται η Περιφερειακή Υπηρεσία της Αρχής στην Λάρισα, 2) σε θετική περίπτωση, αν δύναται να υπογράψει με αντισυμβαλλόμενο το Τ.Ε.Ε. συμφωνητικό για τη δωρεάν παραχώρηση χρήσης του ακινήτου και 3) σε αρνητική περίπτωση, ποια Αρχή ή

Φορέας έχει αρμοδιότητα να αποδεχτεί την ανωτέρω πρόταση του Τ.Ε.Ε. και με ποια διαδικασία.

Για το παραπάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Ε') γνωμοδότησε, ως εξής:

Ιστορικό

Από το παραπάνω έγγραφο ερώτημα και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

1. Η Περιφερειακή Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας συνήψε, ως καθ' ύλην αρμόδια, την από 22-12-2016 σύμβαση μίσθωσης (υπ' αριθμό 1/2016) με το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΤΕΕ) για τη στέγαση του Περιφερειακού Γραφείου Λάρισας του Σώματος Ελεγκτών - Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (εφεξής Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.). Η σύμβαση μίσθωσης αφορά σε τμήμα του 2^{ου} ορόφου συνολικής επιφάνειας 320,80 τ.μ., σε αποθήκη 25,00 τ.μ. και δύο θέσεις πάρκινγκ του ακινήτου που βρίσκεται στη συμβολή των οδών Καλλιθέας 7 και Τζαβέλα στη Λάρισα. Η σύμβαση μίσθωσης συνήφθη με βάση τις διατάξεις του ν. 3130/2003. Η διάρκεια της μίσθωσης είναι δώδεκα (12) έτη και λήγει στις 23-12-2028.

2. Με τη δημοσίευση του νόμου 4622/2019 (Α' 133), άρθρα 82 επ., συστάθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) και κατέστη καθολικός διάδοχος, μεταξύ άλλων, του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Έκτοτε, στο προαναφερθέν ακίνητο στεγάζεται η Περιφερειακή Υπηρεσία Λάρισας της ΕΑΔ.

3. Στις 29-9-2019 η Διοικούσα Επιτροπή του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας συνεδρίασε και αποφάσισε, ομόφωνα, να προτείνει στην Περιφερειακή Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας τη δωρεάν παραχώρηση χρήσης σε αυτήν του ως άνω μισθίου και την ταυτόχρονη λύση της ανωτέρω μισθωτικής σχέσης, προκειμένου να μην ανακύψει ζήτημα συμβατότητας της οικονομικής αυτής δραστηριότητας (σύμβασης μίσθωσης) με το θεσμικό πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να μην απολεσθεί η δυνατότητα χρηματοδότησης του έργου της ενεργειακής αναβάθμισης του ως άνω ακινήτου από το ΕΣΠΑ (Αριθ. Πρωτ. ΤΓΟΔ/53/30.9.2019 Απόφαση – Απόσπασμα πρακτικού τακτικής συνεδρίασης της Διοικούσας Επιτροπής του ΤΕΕ – ΑΔΑ:



6OPΔ46Ψ842-AKO). Ειδικότερα, στο ως άνω πρακτικό αναφέρεται ότι η Διοικούσα Επιτροπή προέβη στην ανωτέρω απόφασή της, καθόσον λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη επιτυχούς ολοκλήρωσης της εκκρεμούς διαδικασίας αξιολόγησης από την Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας της πράξης με τίτλο «Ενεργειακή Αναβάθμιση κτιρίου ΤΕΕ στη Λάρισα» που υποβλήθηκε για χρηματοδότηση από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Περιφερειακό επιχειρησιακό πρόγραμμα Θεσσαλίας 2014-2020» και τον Άξονα Προτεραιότητας "Προστασία του Περιβάλλοντος- Μετάβαση σε μια οικονομία φιλική στο περιβάλλον», δυνάμει της οποίας το πεπαλαιωμένο και ιδιαίτερα ενεργοβόρο κτίριο του Τ.Ε.Ε. στη Λάρισα θα αναβαθμιστεί ενεργειακά μέσω χρηματοδότησης του ΕΣΠΑ, ύψους 2.480.000,00 ευρώ, την με Α.Π. 92195/ΕΥΚΕ 1446/5.9.2018 διατύπωση γνώμης της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης για την υπαγωγή ή μη της ανωτέρω πράξης στο καθεστώς των Κρατικών Ενισχύσεων, καθώς και το σημείο 207 της Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την έννοια της κρατικής ενίσχυσης, έκρινε ότι η οικονομική δραστηριότητα που ασκείται στο εν λόγω κτίριο, δια της δωδεκαετούς εκμισθώσεως τμήματος του 2^{ου} ορόφου του ακινήτου, στο Περιφερειακό Γραφείο Λάρισας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., έναντι μηνιαίου μισθώματος 600,00 ενδέχεται να μη θεωρηθεί ως αμιγώς επικουρική, υπό την έννοια του θεσμικού πλαισίου των κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ, με συνακόλουθο αποτέλεσμα την απόρριψη της ως άνω πρότασης χρηματοδότησης του Τ.Ε.Ε., η οποία είναι αδύνατον να υποστηριχθεί από ίδιους πόρους του.

4. Η Περιφερειακή Υπηρεσία Λάρισας της ΕΑΔ, με το με αριθ. πρωτ. Φ3.7/885/11-12-2019 έγγραφό της προς την Κτηματική Υπηρεσία Λάρισας και το Τ.Ε.Ε., δήλωσε ότι συναινεί στην εν λόγω δωρεάν παραχώρηση και την πρόωρη λύση της υπ' αριθ. 1/22-12-2016 σύμβασης μίσθωσης. Ήδη, η αρμόδια Υπηρεσία (Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης /Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών /Τμήμα Προμηθειών & Διαχείρισης Υποδομών της ΕΑΔ) με το με αρ. πρωτ. 32687/29.10.2020 έγγραφό της προς το ΤΕΕ, ανακάλεσε, ενόψει της αναμονής της γνωμοδότησης επί του εξεταζόμενου ερωτήματος, το προαναφερόμενο έγγραφο.

5. Μετά τη διαβίβαση της ανωτέρω απόφασης από το Τ.Ε.Ε. (Περιφερειακό Τμήμα Κεντρικής & Δυτικής Θεσσαλίας) προς την Κτηματική Υπηρεσία Λάρισας και

κατόπιν σχετικού εγγράφου της τελευταίας για παροχή οδηγιών ως προς το χειρισμό της εν λόγω υπόθεσης, το Υπουργείο Οικονομικών (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας & Φορολογικής Πολιτικής) με το με αρ. πρωτ. 10892 ΕΞ 2020/29-01-2020 έγγραφό του προς την Κτηματική Υπηρεσία, την ενημέρωσε ότι εφόσον συντρέχει κάποια από τις περιπτώσεις της παραγράφου 1 του άρθρου 19 του ν.3130/2003 και υπάρχει σχετικό αίτημα της στεγαζόμενης Υπηρεσίας, με σύμφωνη γνώμη της Προϊσταμένης αυτής Αρχής, εκδίδεται, ύστερα από θετική γνωμοδότηση της Επιτροπής Στέγασης, απόφαση πρόωρης λύσης της μίσθωσης από τον αρμόδιο Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, επισημαίνοντας ότι το Τ.Ε.Ε. θα πρέπει να δεσμευθεί για την ομαλή λειτουργία της στεγαζόμενης Υπηρεσίας κατά την περίοδο που θα πραγματοποιούνται οι εργασίες υλοποίησης του ως άνω έργου.

6. Τέλος, με το αριθ. πρωτ. 34855 ΕΞΕ/20-5-2020 έγγραφο, η Κτηματική Υπηρεσία Λάρισας ενημέρωσε την Περιφερειακή Υπηρεσία Λάρισας της Ε.Α.Δ. ότι στο πλαίσιο της ακολουθητέας διαδικασίας για τη δωρεάν παραχώρηση του ακινήτου που στεγάζεται η τελευταία, απαιτείται α) η παραχώρηση από το ΤΕΕ (με αναλυτική αναφορά των όρων παραχώρησης) προς αυτήν ή την προϊστάμενη αρχή της, με διάρκεια τουλάχιστον ίση με αυτή της σύμβασης μίσθωσης, ήτοι 23-12-2028, β) η αποδοχή της παραχώρησης από την ΕΑΔ και γ) η διαβίβαση των προηγούμενων προς την Κτηματική Υπηρεσία Λάρισας για τη διεκπεραίωση της πρόωρης λύσης της μίσθωσης.

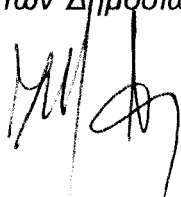
Κατόπιν των ανωτέρω, η Υπηρεσία έθεσε τα ανωτέρω ερωτήματα.

Νομοθετικό πλαίσιο

7. Στα άρθρα 1, 5, 19 και 24 του ν. 3130/2003 «Μισθώσεις ακινήτων για στέγαση Δημοσίων Υπηρεσιών και άλλες διατάξεις» (Α' 76) ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 1: « Τρόποι στέγασης 1. Οι Δημόσιες Υπηρεσίες στεγάζονται σε κτίρια ιδιοκτησίας του Δημοσίου. Όπου το Δημόσιο δεν διαθέτει δικά του κτίρια ή τα διαθέσιμα είναι ακατάλληλα, προβαίνει στην ανέγερση ή αγορά κτιρίων για τη στέγαση των υπηρεσιών του. 2. Μέχρι να ολοκληρωθεί η ανέγερση ή η αγορά των κτιρίων, οι Δημόσιες Υπηρεσίες μπορεί να στεγάζονται σε κτίρια, που μισθώνονται για το σκοπό αυτόν..... 3.....».

Άρθρο 5: «Αρμόδια υπηρεσία σύναψης μισθώσεων 1. Αρμόδια υπηρεσία για τη μίσθωση ακινήτων για τη στέγαση των Δημοσίων Υπηρεσιών και την κάλυψη των



λειτουργικών τους αναγκών είναι η Κτηματική Υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών στη χωρική αρμοδιότητα της οποίας ζητείται να μισθωθούν τα ακίνητα. 2.....».

Άρθρο 19: «Πρόωρη λύση μίσθωσης 1. Το Δημόσιο μπορεί να προβεί σε λύση της μίσθωσης πριν από τη συμβατική λήξη της χωρίς υποχρέωση αποζημίωσης του εκμισθωτή, εφόσον: α)β) Παραχωρηθεί στη στεγασμένη υπηρεσία η δωρεάν χρήση άλλου κατάλληλου ακινήτου για χρονικό διάστημα τουλάχιστον ίσο με το υπόλοιπο της μίσθωσης. γ).....δ).....ε).....στ).....ζ)..... 2. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις εκδίδεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών απόφαση πρόωρης λύσης της μίσθωσης, ύστερα από γνωμοδότηση της Επιτροπής Στέγασης, η οποία συντάσσεται με βάση σχετικό έγγραφο αίτημα της στεγασμένης υπηρεσίας και σύμφωνη γνώμη της προϊστάμενης αυτής αρχής. Η απόφαση πρόωρης λύσης της μίσθωσης κοινοποιείται με μέριμνα της αρμόδιας Κτηματικής Υπηρεσίας στον εκμισθωτή του ακινήτου και επιφέρει τα αποτελέσματα της τριάντα τουλάχιστον ημέρες μετά την κοινοποίηση της. Από την ημερομηνία αυτή παύει κάθε υποχρέωση του Δημοσίου για καταβολή μισθωμάτων».

Άρθρο 24: «Αρμοδιότητες Επιτροπής Στέγασης 1. Σε κάθε Κτηματική Υπηρεσία συνιστάται Επιτροπή Στέγασης, η οποία έχει αρμοδιότητα να διενεργεί τις δημοπρασίες μισθώσεων και να γνωμοδοτεί: α) για τη στέγαση Δημοσίων Υπηρεσιών, όπως ορίζεται στην παράγραφο 3 του άρθρου 6, β) για την καταλληλότητα ή μη των προσφερόμενων στη δημοπρασία ακινήτων για μίσθωση, όπως ορίζεται στο άρθρο 11, γ) για την παράταση του χρόνου παράδοσης μισθωμένου ακινήτου από τον ιδιοκτήτη στο Δημόσιο, όπως ορίζεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 17, δ) για την πρόωρη λύση ισχύουσας μίσθωσης, όπως ορίζεται στο άρθρο 19,ε).....».

8. Στην παράγραφο 21 του άρθρου 46 του ν. 3220/2004 «Μέτρα αναπτυξιακής και κοινωνικής πολιτικής....» (Α' 15) ορίζεται ότι: «21. Από 10.4.2004 αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών οι οποίες ανήκαν ή είχαν μεταβιβασθεί στους Νομάρχες μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και αφορούν θέματα των Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, που εξαιρέθηκαν από την κατάργηση με τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 39 του Ν. 2218/1994, περιέρχονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, εκτός των θεμάτων των Υ.Δ.Ε.».

Περαιτέρω, στο άρθρο 280 του ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α'87) ορίζεται ότι: «Αρμοδιότητες Αποκεντρωμένης Διοίκησης Ι. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ασκούν τις Αρμοδιότητες των κρατικών Περιφερειών, περιλαμβανομένων και εκείνων των αντίστοιχων συλλογικών οργάνων τους, όπως αυτές καθορίζονταν στον ιδρυτικό τους νόμο 2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α), καθώς και στους μεταγενέστερους ειδικούς νόμους και στις σχετικές κανονιστικές διατάξεις, όπως ισχύουν, με εξαίρεση τις Αρμοδιότητες που περιέρχονται με το άρθρο 186 του παρόντος νόμου, στις περιφέρειες. II.....».

Τέλος, στο άρθρο 28 του ν.4325/2015 (Α' 47) ορίζεται ότι: «1. Καταργείται η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 6 του Ν.3852/2010 (Α' 87). Σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνιστάται θέση προϊσταμένου, που φέρει τον τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης»..... Όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας νοείται, από το διορισμό του, ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης. 2.....».

9. Στα άρθρα 810, 813,814 και 816 του ΑΚ ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 810: «Έννοια Με τη σύμβαση του χρησιδανείου ο ένας από τους συμβαλλομένους (χρήστης) παραχωρεί στον άλλο τη χρήση πράγματος χωρίς αντάλλαγμα και αυτός (χρησάμενος) έχει υποχρέωση να αποδώσει το πράγμα μετά τη λήξη της σύμβασης.

Άρθρο 813: « Υποχρεώσεις του χρησαμένου Ο χρησάμενος φέρει τις συνηθισμένες δαπάνες για τη συντήρηση του πράγματος. Για άλλες δαπάνες έχει αξίωση σύμφωνα με τις διατάξεις για τη διοίκηση αλλοτρίων και έχει δικαίωμα αφαίρεσης πριν από την απόδοση του πράγματος».

Άρθρο 814: «Ο χρησάμενος δεν ευθύνεται για φθορά ή μεταβολές του πράγματος, που προέρχονται από τη συμφωνημένη χρήση».

Άρθρο 816: « Λήξη Το χρησιδάνειο, αν δεν ορίστηκε η διάρκεια της σύμβασης, λήγει μόλις ο χρησάμενος κάνει χρήση του πράγματος, ή περάσει ο χρόνος κατά τον οποίο μπορούσε να κάνει χρήση».

10. Στο άρθρο 40 του ν.δ. 496/1974 «Λογιστικό Ν.Π.Δ.Δ.» (Α' 204) ορίζεται ότι: «Συμβάσεις, δια των οποίων δημιουργούνται υποχρεώσεις εις βάρος του ν.π. δεν δύναται να συνομολογηθούν, εφ' όσον δεν προβλέπονται υπό των διεπουσιών

τούτο γενικών ή ειδικών διατάξεων».

11. Στα άρθρα 82, 87, 89, 91 και 92 του ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης,....» (Α' 133) ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 82: « Σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας -Σκοπός και Αρμοδιότητες 1. Συνιστάται Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία «Εθνική Αρχή Διαφάνειας, (Ε.Α.Δ.)», στο εξής η «Αρχή», με σκοπό: α)και β)..... 2. Η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες Διοικητικές Αρχές.....3..... 4. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, καταργούνται οι παρακάτω φορείς, το σύνολο των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των οποίων μεταφέρονται, σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις του παρόντος, στην ιδρυόμενη Αρχή, η οποία καθίσταται καθολικός τους διάδοχος: (α) Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑΔ.) του Υπουργείου Δικαιοσύνης και η θέση του Γενικού Γραμματέα που προΐσταται αυτής, (β) Το Σώμα Ελεγκτών - Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης και η θέση του Ειδικού Γραμματέα που προΐσταται αυτού, (γ) Το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού, (δ) Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας, και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού, (ε) το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.) που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης και το Εποπτικό Συμβούλιο διοίκησης αυτού, (στ) το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού».

Άρθρο 87: « Όργανα Διοίκησης της Αρχής Τα όργανα Διοίκησης της Αρχής είναι το Συμβούλιο Διοίκησης και ο Διοικητής».

Άρθρο 89: « Αρμοδιότητες Συμβουλίου Διοίκησης Το Συμβούλιο Διοίκησης έχει τις εξής αρμοδιότητες: 1. Εγκρίνει τον στρατηγικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό της Αρχής, το ετήσιο και το πολυετές πλάνο ελεγκτικής δράσης της Αρχής, το σχέδιο

προϋπολογισμού της Αρχής, πριν την υποβολή του στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, και την ετήσια έκθεση απολογισμού των δραστηριοτήτων της Αρχής. 2. Κατατάσσει τους δύο (2) επικρατέστερους υποψηφίους για τη θέση του Διοικητή και υποβάλλει σχετική πρόταση στον Πρωθυπουργό. 3. Επιλέγει και διορίζει τα μέλη της Επιτροπής Ελέγχου (Audit Committee) της Αρχής. 4. Παρέχει τη γνώμη του: 5. Παρέχει τη σύμφωνη γνώμη του:.....6...7...8.....».

Άρθρο 91: « Αρμοδιότητες Διοικητή της Αρχής 1. Όλες οι αρμοδιότητες της Αρχής που προβλέπονται στον παρόντα νόμο ή σε άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας ασκούνται από τον Διοικητή της, πλην αυτών που ρητώς ορίζεται ότι, ασκούνται από το Συμβούλιο Διοίκησης. 2. Ο Διοικητής, ενδεικτικά και όχι περιοριστικά: α)..... ζ) Εκπροσωπεί την Αρχή στο εθνικό και διεθνές επίπεδο για κάθε ζήτημα που αφορά στους σκοπούς και στις αρμοδιότητες της Αρχής. 3.....».

Άρθρο 92: « Προϋπολογισμός και Οικονομική διαχείριση 1.....10. Ακίνητα του Δημοσίου μπορεί να παραχωρούνται κατά χρήση στην Αρχή από την Εταιρία Ακινήτων Δημοσίου ή άλλους φορείς του Δημοσίου ή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, για την αντιμετώπιση των στεγαστικών αναγκών των υπηρεσιών της. 11.....».

12. Στα άρθρα 1, 4, 6 και 8 του π.δ. της 27 Νοεμ./14 Δεκ. 1926 «Περί κωδικοποίησης των περί συστάσεως Τεχνικού Επιμελητηρίου κειμένων διατάξεων» (Α' 430), όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 1486/1984 (Α' 161), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 1: «Συνιστάται νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την επωνυμία "Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας" (ΤΕΕ), το οποίο εδρεύει στην Αθήνα και έχει περιφερειακή διάρθρωση. Το Τ.Ε.Ε. υπάγεται στην εποπτεία του Υπουργείου Δημοσίων Έργων».

Άρθρο 4: «1. Το ΤΕΕ έχει σκοπό την προαγωγή της επιστήμης στους τομείς που σχετίζονται με την ειδικότητα των μελών του, της τεχνικής και της τεχνολογίας γενικά και την αξιοποίησή τους για την αυτοδύναμη οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της Χώρας. 2. Το ΤΕΕ στα πλαίσια του σκοπού του είναι τεχνικός σύμβουλος της Κυβέρνησης και ιδιαίτερα:.....».

Άρθρο 6: «1. Κεντρικά όργανα του ΤΕΕ είναι: α) η Αντιπροσωπεία, β) η Διοικούσα επιτροπή, γ) ο Πρόεδρος της Διοικούσας Επιτροπής, δ) οι Επιστημονικές Επιτροπές Ειδικοτήτων. 2.....».

Άρθρο 8: «1. Η Διοικούσα επιτροπή του ΤΕΕ είναι το ανώτατο εκτελεστικό και συντονιστικό όργανο του ΤΕΕ για την υλοποίηση της πολιτικής του, όπως αυτή διαμορφώνεται από την Αντιπροσωπεία. Ειδικότερα η Διοικούσα Επιτροπή: α) β)..... γ) δ) διαχειρίζεται την περιουσία του ΤΕΕ, ε).....».

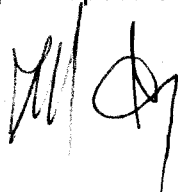
Ερμηνεία και εφαρμογή των Διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη των μελών του Τμήματος από την ερωτώσα Υπηρεσία, συνάγονται, κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, που απαρτίστηκε από την Πρόεδρο του Τμήματος Νίκη Μαριόλη, Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ. και τους Αφροδίτη Κουτούκη, Δημήτριο Μακαρονίδη, Αθηνά Αλεφάντη, Γεώργιο Βαμβακίδη, Ιωάννη Χατζηνέκουρα, Αθανάσιο Θεοχάρη και Ιωάννα Λεμπέση, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (**ψηφοί 8**), τα ακόλουθα:

13. Όπως ορίζεται στο άρθρο 1 του ν.3130/2003 οι Δημόσιες Υπηρεσίες στεγάζονται σε κτίρια ιδιοκτησίας του Δημοσίου, όπου δε το Δημόσιο δεν διαθέτει δικά του κτίρια ή τα διαθέσιμα είναι ακατάλληλα, προβαίνει στην ανέγερση ή αγορά κτιρίων για τη στέγαση των υπηρεσιών του, ενώ μέχρι να ολοκληρωθεί η ανέγερση ή η αγορά των κτιρίων, οι Δημόσιες Υπηρεσίες μπορεί να στεγάζονται σε κτίρια, που μισθώνονται για το σκοπό αυτόν. Ειδικότερα, η στέγαση των δημοσίων υπηρεσιών με τη διαδικασία της μίσθωσης ακινήτου διέπεται από το ως άνω νομοθέτημα, στο άρθρο 5 του οποίου ορίζεται ότι αρμόδια Υπηρεσία για τη μίσθωση ακινήτων για τη στέγαση των Δημοσίων Υπηρεσιών είναι η Κτηματική Υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών στη χωρική αρμοδιότητα της οποίας ζητείται να μισθωθούν τα ακίνητα. Περαιτέρω, με το άρθρο 19 του νόμου αυτού προβλέπεται ότι το Δημόσιο σε περιοριστικά αναφερόμενες σ' αυτό περιπτώσεις μπορεί να προβεί σε πρόωρη λύση της μίσθωσης, χωρίς υποχρέωση αποζημίωσης του εκμισθωτή. Μεταξύ των περιοριστικά προβλεπόμενων περιπτώσεων πρόωρης λύσης της μίσθωσης είναι η δωρεάν παραχώρηση χρήσης στη στεγασμένη υπηρεσία κατάλληλου ακινήτου για χρονικό διάστημα τουλάχιστον ίσο με το υπόλοιπο της μίσθωσης. Η αρμοδιότητα της πρόωρης

λύσης της μίσθωσης ακινήτου για στέγαση δημοσίων υπηρεσιών, η οποία σύμφωνα με τις προεκτεθείσες διατάξεις του άρθρου 19 του ν.3130/2003 ανήκε στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών μεταβιβάστηκε αρχικά μεν στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας δυνάμει των διατάξεων της παραγράφου 21 του άρθρου 46 του ν.3220/2004, ακολούθως στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 280 του ν.3852/2010 και ήδη με βάση τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 28 του ν.4325/2015 στον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η εν λόγω απόφαση εκδίδεται ύστερα από γνωμοδότηση της Επιτροπής Στέγασης, με βάση σχετικό έγγραφο αίτημα της στεγασμένης υπηρεσίας και σύμφωνη γνώμη της προϊσταμένης αυτής αρχής. Κατά συνέπεια, για την αποδοχή της δωρεάν παραχώρησης χρήσης ακινήτου αρμόδιος είναι ο φορέας στον οποίον παραχωρείται η χρήση του ακινήτου για τη στέγαση υπηρεσιών του, δεδομένου ότι η χωρίς αντάλλαγμα χρήση του ακινήτου αποτελεί σύμβαση χρησιδανείου και όχι σύμβαση μίσθωσης, για τη διαδικασία και σύναψη της οποίας θα ήταν αρμόδια η Κτηματική Υπηρεσία (πρβλ. ΑΠ 94/2016).

14. Από τις διατάξεις των άρθρων 810 και 816 ΑΚ προκύπτει ότι στη σύμβαση χρησιδανείου, που είναι ενοχική, διαρκής και χαριστική σύμβαση (βλ. Ι. Ρόκα, στο Γεωργιάδη - Σταθόπουλο ΑΚ άρθρο 810 αριθ. 3,1. Πασσιά στην ΕρμΑΚ άρθρο 810 αριθ. 24 και 25, Π. Φίλιο, ΕνοχΔ Ειδικό μέρος 1974 σ. 149) και μπορεί να καταρτισθεί και ατύπως, έστω και αν περιέχει παραχώρηση χρήσης ακινήτου [βλ. (ΑΠ 757/2008, ΑΠ 170/2003 ΕλλΔνη 2003.1371), Ι. Ρόκα, ό.π. αριθ. 6, Π. Φίλιο, ό.π. σ. 150, Ι. Πασσιά, ό.π. αριθ. 17 και 48, Π. Ζέπτο, Ενοχ.Δικ. Ειδικό μέρος έκδ. 2η (1965) σ. 285], ο χρήστης παραχωρεί τη χρήση του πράγματος κινητού ή ακινήτου, χωρίς αντάλλαγμα στον χρησάμενο, ο τελευταίος δε έχει την υποχρέωση να αποδώσει το πράγμα στον χρήστη μετά τη λήξη της σύμβασης. Η χωρίς αντάλλαγμα παραχώρηση της χρήσης του πράγματος στον χρησάμενο αποτελεί ουσιώδη όρο για τη σύσταση της σύμβασης του χρησιδανείου, διότι αν συμφωνήθηκε «αντάλλαγμα», η σύμβαση αυτή δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως χρησιδάνειο, αλλά συνήθως ή ως μίσθωση ή άλλη μικτή σύμβαση μη ρυθμιζόμενη πάντως από τις διατάξεις περί χρησιδανείου (ΑΠ 1400/2010). Η λήξη της σύμβασης του χρησιδανείου καθορίζεται είτε με τη συμφωνία, για ορισμένο ή αόριστο χρόνο, μεταξύ των συμβαλλομένων (ΑΠ 449/2014, 1913/2008), είτε από



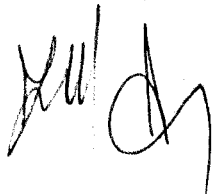
το σκοπό του χρησιδανείου, όπως αυτός συνομολογήθηκε (ΑΠ 449/2014, 1913/2008).

15. Η αρχή της νομιμότητας που διέπει τη δράση της διοίκησης εν γένει (συμπεριλαμβανομένων και των ν.π.δ.δ.), δεν καταλαμβάνει μόνο την έκδοση υπό των διοικητικών αρχών μονομερών εκτελεστών διοικητικών πράξεων, αλλά και την ικανότητα αυτών προς σύναψη συμβάσεων, τόσο του διοικητικού όσο και του ιδιωτικού δικαίου, με συγκεκριμένο, προβλεπόμενο από το νόμο, περιεχόμενο, κατ' αντίθεση προς την, κατ' άρθρο 361 ΑΚ, αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων, η οποία στηρίζεται στην αυτονομία της ιδιωτικής βούλησης (ΝΣΚ 44/2017, 197/2016, 374/2012, 426/2008, 716/1996 κ.α., ΣτΕ 2214, 1334/2017, 2123/1994, ΕΣ 69/2010 κ.α., Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρ. Διοικ. Δικ. Εκδ. 11^η, παρ. 73, 74, Χρ. Μουκίου Η Αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ., σε Διδικ. 9, σελ.282 επ., Σπ. Φλογαίτη Δ Διοικητική Σύμβαση εκδ. 1991 παρ. 30,31). Τούτο άλλωστε προβλέπεται και νομοθετικά στην προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 40 του Κώδικα Λογιστικού Ν.Π.Δ.Δ., σύμφωνα με την οποία η Διοίκηση δεν μπορεί να προβαίνει στη σύναψη συμβάσεων από τις οποίες δημιουργούνται υποχρεώσεις σε βάρος του νομικού προσώπου, αν δεν προβλέπονται από γενικές ή ειδικές διατάξεις. Ως «υποχρεώσεις», εφόσον δεν γίνεται οποιαδήποτε διάκριση, νοούνται κάθε είδους υποχρεώσεις και όχι μόνο οι χρηματικές (ΝΣΚ 374/2012). Αντιστοίχου ρυθμιστικού περιεχομένου είναι οι διατάξεις του προϊσχύοντος άρθρου 79 του Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού (ν.2362/1995) και του ήδη ισχύοντος άρθρου 129 του ν.4270/2014. Ειδικότερα, ως προς τη δυνατότητα σύναψης σύμβασης για λογαριασμό των ν.π.δ.δ., γίνεται δεκτό νομολογιακώς ότι, κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 40 του ν.δ. 496/1974, στην περίπτωση που δεν προβλέπεται ρητώς στο νόμο η σύναψη της σύμβασης, είναι δυνατή η κατάρτισή της από ν.π.δ.δ. μόνον αν αυτή συντελεί στην εκπλήρωση των υπό του νόμου προβλεπόμενων σκοπών του (ΝΣΚ 426/2008, 374/2012 κ.α., Δημήτριο Σολδάτο στο Λογιστικό των ν.π.δ.δ. κ.λπ., έκδοση 1985 σελ. 80, όπου και παραπέμπει στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου). Έχει γίνει μάλιστα δεκτό, κατά τη γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ν.Σ.Κ., ότι είναι δυνατή η σύναψη σύμβασης που εξυπηρετεί εμμέσως τους σκοπούς του Ταμείου Εθνικού Στόλου (ΝΣΚ 317/2003).

16. Το Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδας (ΤΕΕ) είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου

δικαίου που εποπτεύεται από το Υπουργείο Δημοσίων Έργων, ήδη Υπουργείο Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων. Μεταξύ των οργάνων του ΤΕΕ είναι η Διοικούσα Επιτροπή, που αποτελεί το ανώτατο εκτελεστικό και συντονιστικό όργανό του για την υλοποίηση της πολιτικής του, μεταξύ, δε, των αρμοδιοτήτων της είναι η διαχείριση της περιουσίας του, βάσει βεβαίως της κείμενης νομοθεσίας. Ειδικότερα, η διαχείριση της περιουσίας των ν.π.δ.δ. ρυθμίζεται από ειδικές διατάξεις, όπως το ν.δ. 496/1974 για το λογιστικό των ν.π.δ.δ., το π.δ. 715/1979 για τις μισθώσεις, εκμισθώσεις, αγορές και εκποιήσεις ακινήτων και τον ν.4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Το ΤΕΕ έχει ως σκοπό την προαγωγή της επιστήμης στους τομείς που σχετίζονται με την ειδικότητα των μελών του, της τεχνικής και της τεχνολογίας γενικά και την αξιοποίησή τους για την αυτοδύναμη οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της Χώρας. Από το όλο πλέγμα των διατάξεων που διέπουν το ΤΕΕ (π.δ. της 27 Νοεμ./14 Δεκ. 1926, όπως ισχύει), καθώς και τις ως άνω διατάξεις που αναφέρονται στη διαχείριση της περιουσίας των ν.π.δ.δ., προκύπτει ότι δεν προβλέπεται η παραχώρηση χωρίς αντάλλαγμα της χρήσης ακινήτων τους σε δημόσια υπηρεσία για την ικανοποίηση των στεγαστικών της αναγκών (πρ.βλ. ΝΣΚ. 660, 777/1992), ούτε επίσης ότι η εν λόγω παραχώρηση συντελεί, έστω και εμμέσως, στην εκπλήρωση των υπό του νόμου προβλεπόμενων σκοπών του.

17. Με τον ν.4622/2019 συστάθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή με την επωνυμία Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), από την έναρξη δε ισχύος του νόμου (07.08.2019) καταργήθηκαν οι ως άνω έξι ελεγκτικοί φορείς (βλ. παρ. 10), το σύνολο δε των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους μεταφέρθηκαν στην ιδρυόμενη Αρχή, η οποία κατέστη καθολικός τους διάδοχος. Η Αρχή έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Όργανα διοίκησης αυτής είναι το Συμβούλιο Διοίκησης και ο Διοικητής της, ο οποίος έχει γενική αρμοδιότητα για την άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων της Αρχής που προβλέπονται στον νόμο 4622/2019 ή σε άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, πλην των περιοριστικά αναφερομένων στο νόμο αρμοδιοτήτων (άρθρο 89) που ασκούνται από το Συμβούλιο Διοίκησης. Περαιτέρω, στην παράγραφο 10 του άρθρου 92 του ν.4622/2019 προβλέπεται ότι ακίνητα του Δημοσίου μπορεί να παραχωρούνται κατά χρήση στην Αρχή από την Εταιρία Ακινήτων Δημοσίου ή άλλους φορείς του Δημοσίου ή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, για την



αντιμετώπιση των στεγαστικών αναγκών των υπηρεσιών της. Κατά συνέπεια, ούτε στον ν. 4622/2019 υφίσταται πρόβλεψη για δωρεάν παραχώρηση της χρήσης ακινήτων ν.π.δ.δ. για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των υπηρεσιών της Αρχής.

18. Εν προκειμένω, το ΤΕΕ με απόφαση της Διοικούσας Επιτροπής αποφάσισε τη δωρεάν παραχώρηση της χρήσης του ακινήτου για τη στέγαση της Περιφερειακής Υπηρεσίας Λάρισας της ΕΑΔ, στο οποίο η τελευταία στεγάζεται κατόπιν σύμβασης μίσθωσης, μέχρι τη λύση της σύμβασης αυτής (23.12.2028) και την ταυτόχρονη λύση της εν λόγω μισθωτικής σχέσης, προκειμένου να μην ανακύψει ζήτημα συμβατότητας της οικονομικής αυτής δραστηριότητας (σύμβασης μίσθωσης) με το θεσμικό πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να μην απολεσθεί η δυνατότητα χρηματοδότησης του έργου της ενεργειακής αναβάθμισης του ως άνω ακινήτου από το ΕΣΠΑ. Ενόψει, όμως, των όσων έγιναν ερμηνευτικώς δεκτά, η κατάρτιση της ως άνω σύμβασης χρησιδανείου, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται ούτε από τον συστατικό νόμο του ΤΕΕ ούτε από το προεκτεθέν πλέγμα διατάξεων που αναφέρονται στη διαχείριση της περιουσίας των ν.π.δ.δ. ούτε, εξάλλου, συντελεί, έστω και εμμέσως, στην εκπλήρωση των υπό του νόμου προβλεπόμενων σκοπών του ΤΕΕ, δεν είναι κατά νόμο επιτρεπτή. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω και σε συνδυασμό με τις προεκτεθείσες διατάξεις που ρυθμίζουν τόσο γενικά τη στέγαση των δημοσίων υπηρεσιών (άρθρο 1 ν.3130/2003), όσο και ειδικά τη στέγαση της ΕΑΔ (άρθρο 92 παρ.10 ν.4622/2019) καθίσταται σαφές ότι ελλείπει, επίσης, το απαιτούμενο νομοθετικό πλαίσιο που θα επέτρεπε αντίστοιχα στην Αρχή να στεγάσει τις Υπηρεσίες της σε χώρο που της παραχωρείται δωρεάν από το ΤΕΕ. Κατά συνέπεια, η κατάρτιση μεταξύ του ΤΕΕ και της ΕΑΔ σύμβασης χρησιδανείου για το ακίνητο που στεγάζεται σήμερα, με μίσθωση, η Περιφερειακή Υπηρεσία Λάρισας της Αρχής δεν είναι επιτρεπτή και συνεπώς δεν τίθεται ζήτημα αποδοχής της πρότασης του ΤΕΕ από το κατά νόμο αρμόδιο όργανο της ΕΑΔ.

19. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, που απαρτίστηκε από τους Κωνσταντίνο Γεωργάκη και Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (**ψηφοί 2**), από τη συνδυασμένη ερμηνεία των παραπάνω διατάξεων και την υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών, συνάγονται τα ακόλουθα: Το αρμόδιο όργανο της ΕΑΔ είναι δυνατό να αποδεχθεί την πρόταση του ΤΕΕ για

δωρεάν παραχώρηση της χρήσης του συγκεκριμένου ακινήτου, η οποία, σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στο υπ' αριθ. 26/29-9-2019 πρακτικό της Διοικούσας Επιτροπής του ΤΕΕ, θα διευκολύνει την χρηματοδότηση της ενεργειακής αναβάθμισης του κτιρίου, που θα μειώσει το ετήσιο λειτουργικό (ενεργειακό) του κόστος από 46.062 ευρώ σε 9.408 ευρώ, δηλ. κατά 36.654 ευρώ, θα αναβαθμίσει την εμπορική του αξία και θα ενισχύσει με τον τρόπο αυτό την συνολική οικονομική αξία της ακίνητης περιουσίας του ΤΕΕ, με αποτέλεσμα να εξυπηρετούνται εμμέσως οι σκοποί του ΤΕΕ και εν τέλει μελλοντικά να εκπληρώνονται καλύτερα οι κύριοι – άμεσοι σκοποί του. Εξάλλου, η συμφωνία των συμβαλλομένων μερών (αρ. 361 ΑΚ), η οποία αποτελεί λόγο απόσβεσης της σύμβασης μίσθωσης και των ενοχών εν γένει, ισχύει και στις συμβάσεις που συνάπτονται σύμφωνα με τις διατάξεις περί στεγάσεως δημοσίων υπηρεσιών, όταν λόγοι δημοσίου συμφέροντος επιβάλλουν την λύση της σύμβασης (ΝΣΚ 78/2006).

Απάντηση

20. Ενόψει όλων των προεκτεθέντων, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Ε΄) γνωμοδοτεί επί του πρώτου υποερωτήματος, κατά πλειοψηφία, ως εξής: η κατάρτιση μεταξύ του ΤΕΕ και της ΕΑΔ σύμβασης χρησιδανείου για ακίνητο που στεγάζεται σήμερα με μίσθωση Υπηρεσία της Αρχής δεν είναι κατά νόμο επιτρεπτή και συνεπώς δεν τίθεται ζήτημα αποδοχής της πρότασης του ΤΕΕ από το κατά νόμο αρμόδιο όργανο της ΕΑΔ.

Ενόψει της αρνητικής απάντησης επί του πρώτου υποερωτήματος, παρέλκει η απάντηση στα λοιπά.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 17-11-2020

Η Πρόεδρος

Νίκη Μαριόλη

Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.



Η Εισηγήτρια

Ιωάννα Λεμπέση
Νομική Σύμβουλος
του Κράτους