

**Αριθμός 4003/2014**

**ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ**

**ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ**

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 10 Οκτωβρίου 2014, με την εξής σύνθεση:

Για να δικάσει την από 6 Μαρτίου 2014 αίτηση:

κατά του Υπουργού Οικονομικών,

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθούν: α) η παράνομη παράλειψη της Διοίκησης να εκδώσει την απόφαση που προβλέπεται στο άρθρο 41 παρ. 1 του ν. 1249/1982 και β) το 1025803/10.2.2014 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή.

1. Επειδή, ζητείται η ακύρωση α) της παράλειψης της Διοίκησης να εκδώσει απόφαση περί αναπροσαρμογής της φορολογητέας αξίας των ακινήτων κατά το άρθρο 41 παρ. 1 του ν. 1249/1982· β) του 1025803/10.2.2014 εγγράφου της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο εκδόθηκε σε απάντηση σχετικής αίτησης των ήδη αιτούντων και άλλων φορολογουμένων.

6. Επειδή, οι άνω εννέα αιτούντες με την από 12.11.2013 αίτηση προς τη Διοίκηση προέβαλαν ότι είναι ιδιοκτήτες ακινήτων σε διάφορες περιοχές, ότι είναι υπόχρεοι, για το λόγο τούτο, σε φορολογία λόγω κατοχής ή μεταβίβασης ή κτήσης αυτών για επαχθή ή χαριστική αιτία, ότι η φορολογητέα αξία των ακινήτων αυτών προσδιορίζεται κατά το αντικειμενικό σύστημα σύμφωνα με το άρθρο 41 του ν. 1249/1982, ότι αυτή είναι κατά πολύ μεγαλύτερη από την πραγματική και ότι, συνεπώς, βλάπτονται από την παράλειψη της Διοίκησης να αναπροσαρμόσει την φορολογητέα αξία αυτών· ζήτησαν δε να εκδοθεί υπουργική απόφαση προσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων προς τις αγοραίες. Επί της αιτήσεως εκδόθηκε η δεύτερη προσβαλλόμενη πράξη· με την πράξη αυτή, το περιεχόμενο της οποίας παρατίθεται στην ενδέκατη σκέψη, η Διοίκηση απέρριψε την αίτηση των ήδη αιτούντων, χωρίς να αμφισβητεί τα ιδιοκτησιακά τους δικαιώματα επί των ακινήτων που μνημονεύονται στην αίτηση. Υπό τα δεδομένα αυτά, οι άνω

αιτούντες ασκούν την αίτηση με έννομο συμφέρον. Περαιτέρω, παραδεκτώς ομοδικούν, προβάλλοντας κοινούς λόγους ακυρώσεως, εφόσον επικαλούνται ιδιοκτησιακά δικαιώματα επί ακινήτων σε περιοχές όπου ισχύει το αντικειμενικό σύστημα προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας, ανεξαρτήτως αν αυτά βρίσκονται στην ίδια ζώνη καθορισμού τιμής εκκίνησης.

7. Επειδή, κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 είναι δυνατόν να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως κατά παραλείψεως της διοικητικής αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια ή κατά ρητής αρνήσεως αυτής να προβεί στην ενέργεια αυτή, εφ' όσον ο νόμος ή υπερκείμενος του νόμου κανόνας δικαίου της επιβάλλει την υποχρέωση να ρυθμίσει συγκεκριμένο ζήτημα με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης. Τέτοια παράλειψη ή άρνηση δεν στοιχειοθετείται, κατ' αρχήν, όταν ο νόμος παρέχει την εξουσία στη διοικητική αρχή να ρυθμίζει ζήτημα με κανονιστική πράξη· τούτο, διότι η εκτίμηση της σκοπιμότητας για την έκδοση ή μη κανονιστικής πράξης και για το χρόνο έκδοσής της ανήκει στην ανέλεγκτη από τον ακυρωτικό δικαστή κρίση της διοικητικής αρχής. Κατ' εξαίρεση, στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενεργείας είτε όταν η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να εκδώσει κανονιστική πράξη, εφ' όσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις ή εφ' όσον τίθεται ορισμένη προθεσμία, είτε όταν η υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα. Στις περιπτώσεις αυτές, η άσκηση της αρμοδιότητας προς κανονιστική ρύθμιση καθίσταται δέσμια, η παράλειψη δε της Διοίκησης να ασκήσει την κανονιστική αρμοδιότητά της δεν είναι νόμιμη (Σ.τ.Ε. 1849/2009 Ολομ., 3749/2013 Ολομ.).

8. Επειδή, στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 41 του ν. 1249/1982 (Α' 43), όπως η παράγραφος 1 τροποποιήθηκε με τα άρθρα 14 παρ. 1 του ν. 1473/1984 (Α' 127) και 14 παρ. 18 του ν. 1882/1990 (Α' 43 και διορθ. σφαλμ. Α' 51) και η παράγραφος 2 με τα άρθρα 24 παρ. 8 του ν. 1828/1989 (Α' 2) και 14 παρ. 11 του ν. 1882/1990, ορίζονται τα ακόλουθα: «1. Για τον προσδιορισμό της φορολογητέας αξίας των ακινήτων που μεταβιβάζονται με αντάλλαγμα ή αιτία θανάτου, δωρεάς ή προίκας, λαβαίνονται υπόψη οι τιμές εκκίνησης, που είναι καθορισμένες από πριν κατά ζώνες ή οικοδομικά τετράγωνα και κατ' είδος ακινήτου, όπως αστικό ακίνητο, μονοκατοικία, διαμέρισμα, κατάστημα, αγρόκτημα και άλλα. Οι τιμές εκκίνησης αυξάνονται ή μειώνονται ποσοστιαία ανάλογα με τους

παράγοντες που επηρεάζουν αυξητικά ή μειωτικά την αξία των ακινήτων, όπως για τα διαμερίσματα η παλαιότητα, η θέση στο οικοδομικό τετράγωνο ή στον όροφο της πολυκατοικίας, για τα καταστήματα η εμπορικότητα δρόμου, το πατάρι, το υπόγειο, για τα αγροκτήματα η καλλιεργητική αξία, η τουριστική ή παραθεριστική σημασία και άλλα. Οι τιμές εκκίνησης και οι συντελεστές αυξομείωσής τους θα καθορίζονται με αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών, μετά από εισήγηση Επιτροπών που θα αποτελούνται από οικονομικούς υπαλλήλους, μηχανικούς του Υπουργείου Δημοσίων Έργων, εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκπροσώπους του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας και άλλα πρόσωπα που διαθέτουν ειδικές γνώσεις ή ιδιάζουσα εμπειρία και θα συγκροτούνται με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Προεδρίας Κυβερνήσεως και Οικονομικών. Οι κατά το προηγούμενο εδάφιο τιμές αναπροσαρμόζονται το βραδύτερο, ανά διετία, με τις κατά την παράγραφο 2 του παρόντος αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών. 2. Με αποφάσεις του Υπουργού των Οικονομικών καθορίζονται: α) η καταχώρηση των τιμών εκκίνησης και των συντελεστών αυξομείωσής τους σε πίνακες και η συσχέτισή τους με διαγράμματα που καταρτίζονται με βάση χάρτες, β) κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια σχετική με την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου. Με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών καθορίζεται ο χρόνος έναρξης ισχύος των διατάξεων του παρόντος άρθρου σε ολόκληρη τη χώρα ή ορισμένες περιοχές αυτής, ή πόλεις και για όλα τα ακίνητα ή για ορισμένη κατηγορία τούτων. ...». Κατά την παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου, η οποία προστέθηκε με την παράγραφο 2 του άρθρου 14 του ν. 1473/1984: «Σε περίπτωση μεταβίβασης ακινήτων με αντάλλαγμα ή αιτία θανάτου, δωρεάς, γονικής παροχής ή προίκας, ο φορολογούμενος αναγράφει στην οικεία φορολογική δήλωση την κατά τις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου οριζόμενη αξία τους, με βάση την οποία βεβαιώνεται ο φόρος που αναλογεί. Αν ο υπόχρεος σε φόρο θεωρεί την προκαθορισμένη αξία μεγαλύτερη από την αγοραία έχει το δικαίωμα, μέσα σε προθεσμία είκοσι (20) ημερών από την υποβολή της δήλωσής του, να ζητήσει με προσφυγή τον προσδιορισμό της αξίας, από το αρμόδιο Διοικητικό Πρωτοδικείο. Αν ασκηθεί προσφυγή, ο Οικονομικός Έφορος διενεργεί έλεγχο για τον προσδιορισμό της αγοραίας αξίας του ακινήτου και συντάσσει σχετική έκθεση, αντίγραφο της οποίας κοινοποιεί στο φορολογούμενο είκοσι (20) τουλάχιστον ημέρες πριν από τη δικάσιμο. Η έκθεση αυτή επισυνάπτεται στην έκθεση του άρθρου 82

του Κώδικα Φορολογικής Δικονομίας, στην οποία περιλαμβάνεται και αίτημα προς το Διοικητικό Δικαστήριο για προσδιορισμό της αγοραίας αξίας του ακινήτου. Εφόσον το Διοικητικό Δικαστήριο προσδιορίσει αξία του ακινήτου μεγαλύτερη από την προκαθορισμένη, επιβάλλεται εκτός από τον κύριο φόρο την πληρωμή του οποίου θα διέφευγε ο υπόχρεος και πρόσθετος φόρος, ίσος με ποσοστό εξήντα τα εκατό (60%) της διαφοράς του φόρου. ...». Εξ άλλου, οι φόροι που επιβλήθηκαν και επιβάλλονται στην ακίνητη περιουσία παραπέμπουν στο κατά άρθρο 41 του ν. 1249/1982 αντικειμενικό σύστημα προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας των ακινήτων εντός των περιοχών όπου ισχύει το σύστημα αυτό (άρθρο 15 παρ. 6 ν. 1882/1990, άρθρο 24 παρ. 6 ν. 2130/1993 (Α' 62), άρθρο 7 παρ. 2 και 3 ν. 3634/2008 (Α' 9), άρθρα 31, 32 ν. 3842/2010 (Α' 58), άρθρο 53 ν. 4021/2011 (Α' 218) σε συνδυασμό με το άρθρο 24 παρ. 6 του ν. 2130/1993, άρθρο 4 ν. 4223/2013 (Α' 287)).

**9. Επειδή, με τις διατάξεις που εκτέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη θεσπίστηκε αντικειμενικός τρόπος προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας των ακινήτων κατά τρόπο ώστε, βάσει προκαθορισμένων, ειδικών και πρόσφορων κριτηρίων, να προκύπτει για κάθε ακίνητο μιας περιοχής ορισμένη αξία, ανταποκρινόμενη, κατά προσέγγιση, προς την αγοραία αξία αυτού. Περαιτέρω, ο νομοθέτης, αναγνωρίζοντας αφ' ενός τη μεταβλητότητα των συνθηκών της αγοράς εν γένει και της αγοράς ακινήτων ειδικότερα, οι οποίες επηρεάζουν τις αγοραίες αξίες και αφ' ετέρου την πιθανότητα σφαλμάτων κατά τον προσδιορισμό της αντικειμενικής αξίας αυτών, εισήγαγε στο άνω σύστημα προσδιορισμού αξιών των ακινήτων συγκεκριμένη μέθοδο που διασφαλίζει τη νόμιμη αξίωση των πολιτών να καταβάλλουν φόρο, ο οποίος να αντιστοιχεί σε πραγματική και όχι σε πλασματική τους περιουσία (βλ. άρθρο 78 παρ. 1 του Συντάγματος). Συγκεκριμένα, προέβλεψε σύστημα περιοδικής ανά διετία αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών, βάσει του οποίου οι αντικειμενικώς καθορισθείσες φορολογητέες αξίες πρέπει να ελέγχονται κατά τακτά χρονικά διαστήματα και να αναπροσαρμόζονται, ώστε να ανταποκρίνονται, κατά το δυνατόν, στις εκάστοτε διαμορφούμενες αγοραίες αξίες. Ειδικότερα, η Διοίκηση οφείλει εντός της άνω διετούς προθεσμίας ή, πάντως, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος από την πάροδο αυτής, να επανελέγχει τις υφιστάμενες αντικειμενικές αξίες, σύμφωνα με τα πορίσματα των κατά το**

**άρθρο 41 παρ. 1 του ν. 1249/1982 επιτροπών, και να τις αναπροσαρμόζει, όπου συντρέχει λόγος. Σε διαφορετική περίπτωση, αν δηλαδή α) δεν προβεί στην έναρξη της προβλεπόμενης στο νόμο διαδικασίας και στην εκτίμηση, βάσει των πορισμάτων των άνω επιτροπών, περί της ανάγκης ή μη αναπροσαρμογής ή β) δεν αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες, όπου προκύπτει αναντιστοιχία αυτών προς τις αγοραίες, εντός της διετίας ή εντός εύλογου χρόνου μετά την πάροδο αυτής, παραλείπει οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια επιβαλλόμενη από το άρθρο 41 παρ. 1 του ν. 1249/1982.** Η άνω υποχρέωση της Διοίκησης υφίσταται ανεξαρτήτως του δικαιώματος του φορολογουμένου να αμφισβητήσει δικαστικώς την αντικειμενική αξία συγκεκριμένου ακινήτου κατά το στάδιο επιβολής του φόρου, αν θεωρεί, είτε ότι εξ αρχής αυτή δεν καθορίστηκε ορθώς, είτε ότι η αγοραία αξία του ακινήτου μειώθηκε λόγω μεταβολής των συνθηκών της αγοράς.

10. Επειδή, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 41 παρ. 2 του ν. 1249/1982 εκδόθηκε σειρά προεδρικών διαταγμάτων και, ακολούθως, μετά την τροποποίηση της διάταξης αυτής με το άρθρο 24 παρ. 8 του ν. 1828/1989, υπουργικών αποφάσεων, βάσει των οποίων ορίστηκε η έναρξη ισχύος του αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων σε διάφορες περιοχές της χώρας και καθορίστηκαν οι τιμές εκκίνησης κατά ζώνες, καθώς και οι συντελεστές αυξομείωσης των τιμών. Εξ άλλου, από το έτος 1993 και εφεξής εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή του άρθρου 41 παρ. 1 εδάφιο τελευταίο του ν. 1249/1982, όπως το εδάφιο τούτο προστέθηκε με το άρθρο 14 παρ. 18 του ν. 1882/1990, υπουργικές αποφάσεις αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών στις περιοχές όπου ίσχυε το αντικειμενικό σύστημα προσδιορισμού. Μετά την αναπροσαρμογή του έτους 2005 που έγινε με την 1122435/3634/00ΤΥ/Δ/2005 απόφαση των Υφυπουργών Οικονομίας και Οικονομικών (Β' 1982), οι αντικειμενικές αξίες αναπροσαρμόστηκαν για τελευταία φορά με την 1020564/487/ ΟΟΤΥ/Δ/2007 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών «Αναπροσαρμογή τιμών του συστήματος αντικειμενικού προσδιορισμού της φορολογητέας αξίας των με οποιαδήποτε αιτία μεταβιβαζομένων ακινήτων που βρίσκονται σε περιοχές εντός σχεδίου όλων των περιφερειών της χώρας» (Β' 269), με ισχύ από 1.3.2007, εκτός από τις περιοχές της Δημοτικής Κοινότητας Ψυχικού, οι τιμές εκκίνησης των οποίων καθορίστηκαν με τις ΠΟΛ. 1093/2013 (Β' 1068) με ισχύ από 1.3.2007 και ΠΟΛ. 1156/2013 (Β' 1627) με ισχύ από 17.3.2011, σε συμμόρφωση προς

ακυρωτικές αποφάσεις του Δικαστηρίου τούτου. Εξ άλλου, με την 1175023/3752/00ΤΥ/Δ/ΠΟΛ:1200/2010 (Β' 2038) απόφαση του Υπουργού Οικονομικών εντάχθηκαν το πρώτον στο αντικειμενικό σύστημα ορισμένες περιοχές εντός 4.489 οικισμών σε διάφορους νομούς της Χώρας και καθορίστηκαν οι τιμές εκκίνησης και οι συντελεστές αυξομείωσης με ισχύ από 1.1.2011.

11. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου, αλλά και τα διδάγματα της κοινής πείρας, προκύπτει ότι κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, και ιδίως από το έτος 2011, οι τιμές των ακινήτων στη Χώρα μειώνονται. Ειδικότερα, στην έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος για το έτος 2012 αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι «Η αποκλιμάκωση των τιμών στην αγορά των κατοικιών συνεχίστηκε με εντονότερο ρυθμό το 2012, ... Ειδικότερα, ... οι τιμές των διαμερισμάτων υποχώρησαν κατά 11,7% το 2012 ... έναντι 5,5% το 2011, 4,7% το 2010 και 3,7% το 2009. Από την αρχή της τρέχουσας κρίσης (γ' τρίμηνο του 2008) έως το δ' τρίμηνο του 2012 η συνολική υποχώρηση των τιμών των διαμερισμάτων έφθασε σε ονομαστικούς όρους το 27,9%». Στην έκθεση του ίδιου για το έτος 2013 αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι «Στην αγορά των κατοικιών η μείωση των τιμών συνεχίστηκε με υψηλούς ρυθμούς από το 2011 και μετά. Στοιχεία που συλλέγονται από τα πιστωτικά ιδρύματα δείχνουν ότι οι τιμές των διαμερισμάτων υποχώρησαν σωρευτικά από το 2008 (μέσο επίπεδο) έως το τελευταίο τρίμηνο του 2013 κατά 33,4%. Τα στοιχεία που συγκεντρώνονται από τα κτηματομεσιτικά γραφεία δείχνουν ακόμη μεγαλύτερη μείωση. ... Ο κλάδος των επαγγελματικών ακινήτων εμφανίζει επίσης δραματική συρρίκνωση τα τελευταία έτη ... Οι αγοραίες αξίες συρρικνώθηκαν περαιτέρω το 2013 με μέσο ετήσιο ρυθμό ... -16,9% ... Η φορολογική επιβάρυνση της ακίνητης περιουσίας στη διάρκεια της τρέχουσας κρίσης έχει επιτείνει την ύφεση στην αγορά ακινήτων και έχει αποθαρρύνει σημαντικά τη ζήτηση. Μάλιστα, η στρέβλωση, η οποία προκαλείται από την ύπαρξη αντικειμενικών αξιών που σε πολλές περιπτώσεις (π.χ. ακίνητα μεγάλου μεγέθους σε «ακριβές» περιοχές, υποβαθμισμένες περιοχές του κέντρου της Αθήνας κ.α.) υπερβαίνουν σημαντικά τις εμπορικές αξίες των ακινήτων, οδηγεί σε τεχνητή υπερφορολόγηση της ακίνητης περιουσίας και σε περαιτέρω, μη ορθολογική πλέον, συμπίεση των αξιών». Εν προκειμένω, με την από 12.11.2013 αίτηση, οι ήδη αιτούντες ζήτησαν από τη Διοίκηση να εκδώσει απόφαση αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών κατά το άρθρο 41 παρ. 1 του ν. 1249/1982, προβάλλοντας ότι οι ισχύουσες αντικειμενικές αξίες δεν αντιστοιχούν στις αγοραίες αξίες

των ακινήτων τους. Με το 1025803/10.2.2014 έγγραφο η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων του Υπουργείου Οικονομικών απάντησε στους αιτούντες ότι η τελευταία αναθεώρηση των αντικειμενικών αξιών έγινε με τη μνημονευθείσα 1020564/487/ΟΟΤΥ/Δ/27.2.2007 υπουργική απόφαση, η οποία βασίστηκε στις εισηγήσεις των επιτροπών του άρθρου 41 του ν. 1249/1982· αυτές έλαβαν υπόψη τα εμπορικά δεδομένα της αγοράς των ακινήτων που ίσχυαν εκείνη τη χρονική περίοδο για κάθε περιοχή και καθόρισαν τις τιμές με γνώμονα την προσέγγιση στις αντίστοιχες εμπορικές αξίες, όπως ήταν διαμορφωμένες στη συγκεκριμένη περιοχή τη δεδομένη χρονική στιγμή. Επίσης, επεσήμανε ότι οι τιμές του αντικειμενικού συστήματος δεν είναι σταθερές, αλλά μεταβάλλονται, τροποποιούνται και προσαρμόζονται στις συνθήκες που κάθε φορά επικρατούν στην αγορά ακινήτων και ότι αναπροσαρμογή του συστήματος δεν γίνεται μεμονωμένα, αλλά για το σύνολο των ήδη ενταγμένων στο αντικειμενικό σύστημα περιοχών της Χώρας, αφού δοθεί εντολή από τον Υπουργό Οικονομικών. Τέλος, γνωστοποίησε στους αιτούντες ότι, στο πλαίσιο της επόμενης αναπροσαρμογής, όταν αυτή αποφασιστεί, θα εξεταστεί το θέμα της αναμόρφωσης των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων όλων των δήμων της Χώρας με γνώμονα την προσφορότητα, την αναλογικότητα, καθώς και κοινωνικά και οικονομικά κριτήρια, σύμφωνα με τις δημοσιονομικές δυνατότητες του Κράτους. Περαιτέρω, με το 0005418/2.6.2014 έγγραφο απόψεων προς το Δικαστήριο η Διοίκηση επάγεται τα ακόλουθα: Το έτος 2010 άρχισε η προβλεπόμενη από το ν. 1249/1982 διαδικασία για την πανελλαδική αναπροσαρμογή των αξιών με τη σύσταση επιτροπών, οι οποίες ανέλαβαν τη μελέτη και εισήγηση στον Υπουργό Οικονομικών. Λόγω του μεγάλου όγκου της εργασίας (1.770 οικισμοί, Δήμοι και Κοινότητες) καθυστέρησε η ολοκλήρωση του έργου των επιτροπών, με συνέπεια να μην έχει πλήρως ολοκληρωθεί μέχρι τον Μάρτιο του 2012, οπότε διατυπώθηκαν σχετικοί όροι στο μνημόνιο, ενώ, λόγω της ειδικής οικονομικής κατάστασης της Χώρας από το 2010 και της επακόλουθης αστάθειας στην κτηματαγορά, οι αξίες των ακινήτων υφίσταντο συνεχή μεταβολή που δεν ήταν δυνατό να αποτυπωθεί στις εισηγήσεις των επιτροπών, ενόψει και του μεγάλου χρονικού διαστήματος που είχε μεσολαβήσει από την έναρξη της διαδικασίας, αλλά και της έλλειψης επαρκών στοιχείων αγοραπωλησιών ακινήτων συνεπεία της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας. **Για να επιτευχθεί η αξιόπιστη**

**απεικόνιση των αγοραίων αξιών θα πρέπει η αγορά να βρίσκεται υπό ομαλές συνθήκες και όχι σε κρίση και να υπάρχει επαρκές και αξιόπιστο δείγμα στοιχείων αγοραπωλησιών, προϋποθέσεις που δεν ισχύουν λόγω της οικονομικής συγκυρίας και του άμεσου αντίκτυπου που αυτή είχε στην αγορά ακινήτων.** Ειδικότερα, κατά τη Διοίκηση, η αστάθεια στην αγορά ακινήτων και η έλλειψη κινητικότητας έχει ως συνέπεια να μην υπάρχει ικανοποιητικό και αντιπροσωπευτικό δείγμα αγοραπωλησιών, όπως σε κανονικές συνθήκες, όπου οι τιμές διέπονται από τον κανόνα της αγοράς και της ζήτησης, η ρευστή δε και αβέβαιη αυτή κατάσταση δεν επιτρέπει την προσέγγιση των πραγματικών τιμών των ακινήτων και τον προσδιορισμό νέων περισσότερο αξιόπιστων αντικειμενικών αξιών· ως εκ τούτου, η απόπειρα αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών, υπό τις παρούσες οικονομικές συνθήκες, καθίσταται επισφαλής, διότι ελλοχεύει ο κίνδυνος να μην εκπληρώνεται ο στόχος της επικαιροποίησης των τιμών για αξιόπιστη και δίκαιη προσέγγιση των τιμών της αγοράς. Τούτο, κατά τη Διοίκηση, γίνεται φανερό από τις αλληπάλληλες αναθεωρήσεις του θέματος στις δράσεις των διαδοχικών μνημονίων αμοιβαίας συναντίληψης.

12. Επειδή, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η Διοίκηση, παρά την υποχρέωσή της να προβεί εντός διετίας στην επανεκτίμηση των καθορισμένων το έτος 2007 αντικειμενικών αξιών, δεν προέβη εντός της ως άνω προθεσμίας στις ενέργειες για την έναρξη της διαδικασίας ελέγχου των αξιών αυτών, κατά παράβαση των οριζόμενων στο άρθρο 41 του ν. 1249/1982. **Η δε έναρξη της διαδικασίας μόλις το έτος 2010 δεν απέληξε σε έκδοση απόφασης περί αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών, παρά την πιθανολογούμενη, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην προηγούμενη σκέψη, πτωτική μεταβολή στις αγοραίες αξίες των ακινήτων, με αποτέλεσμα να υπάρχει αναντιστοιχία μεταξύ των αξιών αυτών και των αντικειμενικών αξιών, επί των οποίων υπολογίζονται οι φορολογικές επιβαρύνσεις στην ακίνητη περιουσία.** Η αναντιστοιχία αυτή και η ανάγκη αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών, ώστε να ανταποκρίνονται στις πραγματικές αξίες της αγοράς αποτυπώνεται και στις υποχρεώσεις που περιλαμβάνονται στα λεγόμενα «Μνημόνια», όπως παρατίθενται στο έγγραφο απόψεων της Διοίκησης, το πρώτο από τα οποία (Μάρτιος 2012) όρισε ότι μέχρι τον Ιούνιο του 2012 έπρεπε να αναπροσαρμοστούν οι αντικειμενικές αξίες, ενώ το τελευταίο (Απρίλιος 2014) καθόρισε διαδικασία



ενεργειών που θα οδηγήσει τελικώς τον Ιανουάριο του 2017 σε ευθυγράμμιση των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων προς τις αγοραίες. **Παρά τη διαπίστωση αυτή, η Διοίκηση συνέχισε να εισπράττει τις υφιστάμενες κατά το χρόνο ισχύος των αντικειμενικών αξιών έτους 2007 φορολογικές επιβαρύνσεις επί της ακίνητης περιουσίας, αλλά και να επιβάλλει νέες, χωρίς να αναπροσαρμόσει τις αντικειμενικές αξίες σύμφωνα με την προηγουμένως εκτιθέμενη υποχρέωσή της.** Και προβάλλει μεν η Διοίκηση ότι υφίσταται αντικειμενική αδυναμία αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών λόγω της οικονομικής κρίσης, η οποία δημιούργησε αστάθεια στην αγορά, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει επαρκές και αξιόπιστο δείγμα αγοραπωλησιών που να επιτρέπει την αξιόπιστη και δίκαιη προσέγγιση των τιμών της αγοράς. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τις μνημονευθείσες στη δέκατη σκέψη κανονιστικές αποφάσεις που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 41 του ν. 1249/1982, η Διοίκηση προέβη σε ένταξη νέων περιοχών στο αντικειμενικό σύστημα (4.489 οικισμοί σε διάφορους δήμους της Χώρας) και καθορισμό των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων σε αυτές, με ισχύ από 1.1.2011, δηλαδή εν μέσω οικονομικής κρίσης, ενώ με την απόφαση ΠΟΛ. 1156/2013 προσδιόρισε τις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων σε ζώνες της Δημοτικής Κοινότητας Ψυχικού για την ίδια χρονική περίοδο. Η αλληπάλληλη δε παράταση των προθεσμιών αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών με τα Μνημόνια δεν αποδεικνύει αδυναμία αναπροσαρμογής αυτών, λόγω ανυπαρξίας επαρκών και αξιόπιστων στοιχείων, αλλά καθυστέρηση στη δημιουργία κατάλληλου πλαισίου συλλογής και επεξεργασίας των απαραίτητων δεδομένων για την ανεύρεση των αγοραίων τιμών των ακινήτων, καθυστέρηση η οποία, πάντως, δεν δύναται να αποβεί σε βάρος των φορολογουμένων ούτε να δικαιολογήσει τη συνεχιζόμενη επιβολή φορολογικών βαρών βάσει αντικειμενικών αξιών που δεν ανταποκρίνονται στις αγοραίες. Τέλος, η Διοίκηση προβάλλει ότι οι φορολογούμενοι έχουν τη δυνατότητα να αμφισβητήσουν δικαστικώς το ύψος των αντικειμενικών αξιών με την αμφισβήτηση του εκάστοτε επιβαλλόμενου φορολογικού βάρους· ωστόσο, η δυνατότητα αυτή έχει παρασχεθεί και λειτουργεί διορθωτικά εντός του συστήματος περιοδικής αναπροσαρμογής των αντικειμενικώς καθοριζομένων αξιών, προκειμένου οι φορολογούμενοι να προστατευθούν είτε από λάθη είτε από απρόοπτες μεταβολές των τιμών εντός της διετούς περιόδου ισχύος αυτών. Αντίθετα, η ανωτέρω δυνατότητα δεν μπορεί να λειτουργήσει εκτός του συστήματος αυτού και να

μετακυλήσει στους φορολογούμενους το βάρος της διαρκούς δικαστικής αμφισβήτησης του τρόπου υπολογισμού της φορολογητέας βάσης και της απόδειξης του ανεπίκαιρου των αντικειμενικών αξιών.

**13. Επειδή, εν όψει των ανωτέρω, υφίσταται παράνομη παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στην επιβαλλόμενη από το άρθρο 41 παρ. 1 του ν. 1249/1982 έκδοση απόφασης αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της Χώρας.** Η παράλειψη αυτή συντελέστηκε με την πάροδο εύλογου χρόνου από την παρέλευση διετίας από την αναπροσαρμογή των τιμών του έτους 2007. Η υποχρέωση δε αυτή της Διοίκησης ενεργοποιήθηκε εκ νέου με την υποβολή της από 12.11.2013 αίτησης των ήδη αιτούντων, επί της οποίας εκδόθηκε το μνημονευθέν 1025803/10.2.2014 έγγραφο.

14. Επειδή, στο άρθρο 95 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκει η ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών. Περαιτέρω, με το άρθρο 22 του ν. 4274/2014 (Α' 147) προστέθηκαν παράγραφοι 3α, 3β και 3γ στο άρθρο 50 του π.δ. 18/1989, ως εξής: «3α. Το δικαστήριο, αν άγεται σε ακύρωση της διοικητικής πράξης που προσβλήθηκε με αίτηση ακυρώσεως λόγω πλημμέλειας που μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων και εφόσον κρίνει, ενόψει της φύσης της πλημμέλειας, και της επίδρασής της στο περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, ότι η ακύρωση της πράξης δεν είναι αναγκαία για την αποκατάσταση της νομιμότητας και για τη διασφάλιση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, καθώς και σε περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας του αιτούντος, μπορεί, κατ' εκτίμηση και των εννόμων συμφερόντων των διαδίκων, να εκδώσει προδικαστική απόφαση, η οποία κοινοποιείται σε όλους τους διαδίκους, και να ζητήσει από την αρμόδια υπηρεσία είτε να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια ώστε να αρθεί η πλημμέλεια είτε να εκπληρώσει την οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια τάσσοντας προς τούτο αποκλειστική εύλογη προθεσμία, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη από ένα μήνα ούτε μεγαλύτερη από τρεις μήνες. Κανένα στοιχείο δεν λαμβάνεται υπόψη αν προσκομισθεί μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής. Μετά την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας και εντός δεκαπενθημέρου, οι λοιποί διάδικοι δύνανται να καταθέσουν υπόμνημα με τους ισχυρισμούς τους επί των ενεργειών της Διοίκησης και των στοιχείων που αυτή προσκόμισε. Σε περίπτωση εφαρμογής των οριζόμενων στα

προηγούμενα εδάφια, η δημοσίευση της προδικαστικής απόφασης συνεπάγεται την αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, κατά το μέρος που δεν έχει εκτελεστεί έως τη δημοσίευση της οριστικής απόφασης. 3β. Σε περίπτωση αιτήσεως ακυρώσεως που στρέφεται κατά διοικητικής πράξεως, το δικαστήριο, σταθμίζοντας τις πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί κατά το χρόνο εφαρμογής της, ιδίως δε υπέρ των καλόπιστων διοικουμένων, καθώς και το δημόσιο συμφέρον, μπορεί να ορίσει ότι τα αποτελέσματα της ακυρώσεως ανατρέχουν σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο του χρόνου έναρξης της ισχύος της και σε κάθε περίπτωση προγενέστερο του χρόνου δημοσίευσης της απόφασης. 3γ. Η διαπίστωση παρανομίας της κανονιστικής πράξης κατά τον παρεμπόμποντα έλεγχο της, για λόγους αναγόμενους στην αρμοδιότητα του εκδόντος την απόφαση οργάνου και σε παράβαση ουσιώδους τύπου είναι δυνατόν να μην οδηγήσει σε ακύρωση ατομικής πράξης, εφόσον, κατά την κρίση του δικαστηρίου, έχει παρέλθει μακρό, ανάλογα με τις περιστάσεις, χρονικό διάστημα από την έναρξη ισχύος της κανονιστικής πράξης που ελέγχεται παρεμπιπτόντως και οι συνέπειες της παρανομίας της σε βάρος της ατομικής πράξης μπορεί να κλονίσουν την ασφάλεια του δικαίου. 3δ. ...». Κοινό τόπο των ρυθμίσεων αυτών αποτελεί η νομοθετική επιδίωξη για διεύρυνση των εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή, πέραν της κατά κανόνα ισχύουσας αναδρομικής ακύρωσης της παράνομης διοικητικής πράξης ή παράλειψης. Συγκεκριμένα, με την παράγραφο 3α παρέχεται η δυνατότητα εκ των υστέρων καλύψεως πλημμελειών της προσβαλλόμενης πράξης ή εκπλήρωσης της οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Με την παράγραφο 3β παρέχεται η δυνατότητα στον ακυρωτικό δικαστή να περιορίσει την αναδρομικότητα των ακυρωτικών αποτελεσμάτων και να ορίσει μεταγενέστερο χρονικό σημείο έναρξης αυτών. Με την παράγραφο 3γ ορίζεται ότι η διαπίστωση τυπικών λόγων παρανομίας κατά τον παρεμπόμποντα έλεγχο κανονιστικής πράξης δεν άγει αναγκαιώς σε ακύρωση της επ' αυτής ερειδόμενης ατομικής. Οι ρυθμίσεις αυτές αποδίδουν, σε επίπεδο νόμου, δυνατότητες που έχει το Δικαστήριο, κατ' ορθή ερμηνεία, απευθείας από τη μνημονευθείσα συνταγματική διάταξη (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1422/2013, 1941/2013). Κατ' ακολουθίαν τούτου, το Δικαστήριο έχει τη συνταγματική ευχέρεια να αποκλίνει, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, από τις ειδικότερες ρυθμίσεις των ως άνω δικονομικών διατάξεων. Ειδικότερα, η ρύθμιση της περιπτώσεως της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας στην παράγραφο 3α, ερμηνευόμενη εν όψει της εντάξεώς της στην παράγραφο αυτή και

της διαδικασίας που διαγράφει (έκδοση προδικαστικής απόφασης, προθεσμία ενέργειας για τη Διοίκηση, υποβολή υπομνήματος των λοιπών διαδίκων μετά την πάροδο της προθεσμίας, νέα συζήτηση της υπόθεσης προς έκδοση της εν τέλει οριστικής αποφάσεως), παρέχει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο, αφού εκτιμήσει τις συνθήκες της υπόθεσης και σταθμίσει αφ' ενός τα έννομα συμφέροντα των λοιπών πλην της Διοίκησης διαδίκων και αφ' ετέρου το δημόσιο συμφέρον, να διαπιστώσει, με οριστική κατά τούτο κρίση, την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, να εκδώσει προδικαστική απόφαση και να τάξει εύλογη προθεσμία στη Διοίκηση, προκειμένου αυτή να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια. Στην περίπτωση αυτή, η συμμόρφωση της Διοίκησης μέσα στην ταχθείσα προθεσμία δεν απαιτείται, σύμφωνα πάντα με ειδική κρίση του Δικαστηρίου, να αναδράμει στο χρόνο συντέλεσης της παράλειψης, αλλά μπορεί να αφορά μόνο το μέλλον. Εξ άλλου, το Δικαστήριο μπορεί να τάξει μεγαλύτερη εύλογη προθεσμία στη Διοίκηση στην εξαιρετική περίπτωση που, εκτιμώντας τις συνθήκες, κρίνει ότι το τρίμηνο δεν αποτελεί επαρκές χρονικό διάστημα για την εκπλήρωση της οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

**15. Επειδή, η διαπιστωθείσα στη δέκατη τρίτη σκέψη παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στην επιβαλλόμενη από το άρθρο 41 παρ. 1 του ν. 1249/1982 έκδοση απόφασης αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της Χώρας θα ήταν ακυρωτέα, κατ' αποδοχή προβαλλόμενου λόγου, και μάλιστα από το χρόνο συντέλεσης αυτής. Το Δικαστήριο, όμως, εκτιμώντας τις συνθήκες της υπόθεσης και σταθμίζοντας αφ' ενός τα έννομα συμφέροντα των αιτούντων και αφ' ετέρου το έντονο δημόσιο συμφέρον, συνιστάμενο στην αποφυγή αιφνίδιας διαταραχής των φορολογικών εσόδων του Κράτους, υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες, κρίνει ότι, κατ' εφαρμογή της παραγράφου 3α του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989, πρέπει, αντί αναδρομικής ακυρώσεως, να αναβληθεί η έκδοση οριστικής απόφασης, προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στη Διοίκηση να προβεί στην άνω οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη. Κρίνει δε ότι, προς τούτο, το τρίμηνο δεν αποτελεί επαρκές χρονικό διάστημα· για το λόγο αυτό, πρέπει να χορηγηθεί στη Διοίκηση προθεσμία έξι μηνών από την κοινοποίηση της παρούσας απόφασης. Μειοψήφησε ο Σύμβουλος, κατά τη γνώμη του οποίου δεν είναι εφαρμόσιμη εν**

προκειμένω η διάταξη της παραγράφου 3α του άρθρου 50 του π.δ. 18/1989, διότι ελλείπουν οι συγκεκριμένοι όροι εφαρμογής της.

**Διαπιστώνει ότι η Διοίκηση έχει παραλείψει παρανόμως να προβεί στην επιβαλλόμενη από το άρθρο 41 παρ. 1 του ν. 1249/1982 έκδοση απόφασης αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της Χώρας.**

**Αναβάλλει την έκδοση οριστικής απόφασης.**

**Τάσσει στη Διοίκηση εξαμηνια προθεσμία από την κοινοποίηση της παρούσας απόφασης, προκειμένου να προβεί στην άνω οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, κατά το σκεπτικό.**