



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης : 120/2024

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Β΄ ΤΑΚΤΙΚΗ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ
Συνεδρίαση της 31^{ης} Οκτωβρίου 2024

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Νίκη Μαριόλη, Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.).

Μέλη: Αικατερίνη Γρηγορίου, Αδαμαντία Καπετανάκη, Σταύρος Σπυρόπουλος και Ευστράτιος Ηλιαδέλης, Αντιπρόεδροι του Ν.Σ.Κ. και Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Βασιλική Τύρου, Νικόλαος Καραγιώργης, Αικατερίνη Γαλάνη, Περικλής Αγγέλου, Θεόδωρος Ράπτης, Αντώνιος Παπαγεωργίου, Νικόλαος Πατηνιώτης, Μαρία Δεληγιάννη, Μαρία Μπασδέκη, Δημήτριος Καμάρης, Διονύσιος Κολοβός, Θωμάς Καζάκος, Ξανθή Μπασάκου, Σταυρούλα Μπανάκου, Ουρανία Πατσοπούλου, Βασιλεία Πελέκου, Σπυρίδων Κουλούρης, Αγγελική Αναστοπούλου, Παναγιώτα Παρασκευοπούλου, Χρήστος Κοραντζάνης και Δέσποινα Γάκη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Ελένη Περούλη, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθ. Ερωτήματος: Το με αριθ. πρωτ. 576390/29-11-2023 έγγραφο του Υπουργείου Πολιτισμού, Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών, Αυτοτελούς Τμήματος Απαλλοτριώσεων.

Περίληψη ερωτήματος: Λαμβάνοντας υπόψη α) την παράγραφο 7 του άρθρου 19 του ν. 4858/2021, «Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς» (Α΄

220), β) την παράγραφο 4 της με αριθ. ΥΠΠΟ/ΓΝΟΣ/9130 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 229/Β/26-2-2003) «Σύσταση επιτροπής του αρ. 19 παρ. 6 του Ν. 3028/2002» και γ) την με αριθ. 86/2019 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ., ερωτάται:

α) Σε περίπτωση, που επιλεγεί η απευθείας αγορά ακινήτου, βαρυνόμενου με περιορισμούς επιβαλλόμενους για λόγους προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, πότε σταματά η υποχρέωση της Διοίκησης να καταβάλει αποζημίωση περιορισμού/στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου στον ιδιοκτήτη, όταν η καταβληθείσα ή αναμενόμενη να καταβληθεί αποζημίωση δεν υπερβαίνει την αξία (αγοραία ή αντικειμενική) του ακινήτου, η οποία αποτελεί και το τίμημα της αγοράς;

β) Είναι κατά νόμο δυνατή η καταβολή στον ιδιοκτήτη, μετά την ολοκλήρωση της απευθείας αγοράς, αποζημίωσης λόγω περιορισμού/στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου του για χρονικό διάστημα προγενέστερο της υπογραφής του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου, όταν η αποζημίωση που έχει λάβει για τη στέρηση χρήσης δεν έχει υπερβεί την αξία (αντικειμενική ή αγοραία αξία) του ακινήτου, η οποία αποτελεί και το τίμημα της αγοράς;

γ) Κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 19 παρ. 7 του ν. 4858/2021, το ποσό της αποζημίωσης χρήσης που έχει καταβληθεί στον ιδιοκτήτη του απευθείας εξαγοραζόμενου ακινήτου για το χρονικό διάστημα που στερείτο την κατά προορισμό χρήση του συνυπολογίζεται στο ποσό της αξίας του ακινήτου που αποτελεί το τίμημα της αγοράς, όπως υποστηρίζεται από τον αρμόδιο για την καταβολή Οργανισμό, ή η έννοια της διατάξεως είναι, ότι το καταβληθέν ή αναμενόμενο να καταβληθεί ποσό της αποζημίωσης περιορισμού/στέρησης χρήσης δεν μπορεί να υπερβαίνει την αξία του ακινήτου, αφού τότε επιβάλλεται η απαλλοτρίωσή του; Επιπροσθέτως, για την διαπίστωση της μη υπέρβασης της αξίας του ακινήτου, σύμφωνα με την ως άνω διάταξη, λαμβάνεται υπόψη αθροιστικά η αποζημίωση χρήσης, που έχει λάβει ο διοικούμενος μαζί με την αξία εξαγοράς του ακινήτου;

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β' Τακτική Ολομέλεια) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Από το έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και τα σχετικά στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

- 1.** Ο Ι.Π., ιδιοκτήτης ακινήτου κείμενου εντός των ορίων του οικισμού Λίνδου Ν. Ρόδου και εντός των ορίων του οριοθετημένου αρχαιολογικού χώρου Λίνδου Δήμου Ρόδου, στις 4-2-2005 υπέβαλε αίτημα στην αρμόδια Εφορεία Αρχαιοτήτων Δωδεκανήσου για αποζημίωση λόγω στέρξης της χρήσης του ακινήτου του με στοιχεία ΚΜ 228^Α Οικοδομών Λίνδου στη Ρόδο, λόγω δέσμευσής του από το έτος 1993, οπότε, με την με αριθ. 1311/30-3-1993 απόφαση της Εφορείας Αρχαιοτήτων Δωδεκανήσου, απορρίφθηκε σχετικό αίτημα για οικοδόμηση του ακινήτου.
- 2.** Η Εφορεία Αρχαιοτήτων Δωδεκανήσου με το με αριθ. 466/26-5-2005 έγγραφό της απέστειλε τον φάκελο της υπόθεσης στην Επιτροπή του άρθρου 19 του ν. 3028/2002 (ήδη ν. 4858/2021), προκειμένου να γνωμοδοτήσει για το εάν συντρέχει λόγος αποζημίωσης του προαναφερόμενου ιδιοκτήτη. Μετά την θετική γνωμοδότηση της Επιτροπής εκδόθηκε η με αριθ. Φ06Α-586/5479/65/9-2-2006 απόφαση του Υφυπουργού Πολιτισμού, με την οποία εγκρίθηκε η καταβολή αποζημίωσης ποσού 29.285,66 € για το χρονικό διάστημα από 7-2-2000 έως 31-1-2005. Έκτοτε, εκδόθηκαν δέκα έξι (16) αποφάσεις έγκρισης καταβολής αποζημίωσης για τον φερόμενο ιδιοκτήτη, ενώ η συνολική εγκριθείσα αποζημίωση για το χρονικό διάστημα από 7-2-2000 έως και 23-11-2020 ανέρχεται στο ποσό των 154.090,28 €.
- 3.** Παράλληλα, με τις με αριθ. 42/13-12-2011 και 2/17-1-2017 γνωμοδοτήσεις του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου εγκρίθηκε η αναγκαστική απαλλοτρίωση ή απευθείας αγορά του εν λόγω ακινήτου. Ο φερόμενος ιδιοκτήτης με αίτησή του ζήτησε να κινηθεί η διαδικασία της απευθείας αγοράς.
- 4.** Σύμφωνα με την από 30-11-2018 έκθεση εκτίμησης της Επιτροπής του άρθρου 15 του ν. 2882/2001, το τίμημα του ακινήτου καθορίστηκε στο ποσό των 260.584,66€, το οποίο ο φερόμενος ιδιοκτήτης αποδέχτηκε με υπεύθυνη δήλωση στις 20-12-2018. Με την με αριθ. Α.Π.29173 ΕΞ/27-3-2019 (ΑΔΑ: Ω94ΒΗ-ΜΥΙ) κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Πολιτισμού και Αθλητισμού, εγκρίθηκε η απευθείας αγορά του ακινήτου με το ανωτέρω τίμημα. Το ακίνητο περιήλθε στο Ελληνικό Δημόσιο με αγοραπωλητήριο συμβόλαιο που υπογράφηκε στις 23-11-2020.
- 5.** Από τις προαναφερόμενες αποφάσεις έγκρισης καταβολής αποζημίωσης για στέρξη της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου δεν έχουν εκτελεστεί,

μέχρι σήμερα, από τον αρμόδιο, σύμφωνα με το ν. 4761/2020, για την καταβολή της αποζημίωσης Οργανισμό Διαχείρισης και Ανάπτυξης Πολιτιστικών Πόρων (Ο.Δ.Α.Π.), κατ' επίκληση της διάταξης του άρθρου 19 παρ. 7 του ν. 4858/2021 (και προγενέστερου άρθρου 19 παρ. 7 του ν. 3028/2002), λαμβάνοντας υπόψη την με αριθ. 86/2019 γνωμοδότηση του ΝΣΚ, οι κάτωθι:

α) Φ06Α-586/615794/38165/4757/1278/11-11-2019 απόφαση της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, με την οποία εγκρίθηκε αποζημίωση λόγω στέρησης χρήσης για τα έτη από 1-2-2017 έως 31-1-2018, ποσού 7.529,40€ (ημερομηνία υποβολής αιτήματος από ιδιοκτήτη: 1-2-2018).

β) Φ06Α-586/499812/30445/3856/1029/8-11-2019 απόφαση της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, με την οποία εγκρίθηκε αποζημίωση λόγω στέρησης χρήσης για τα έτη από 1-2-2018 έως 31-1-2019, ποσού 10.396,40€ (ημερομηνία υποβολής αιτήματος από ιδιοκτήτη: 8-3-2019).

γ) Φ06Α-586/425598/8-9-2021 απόφαση της Γενικής Διευθύντριας Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, με την οποία εγκρίθηκε αποζημίωση λόγω στέρησης χρήσης για τα έτη από 1-2-2019 έως 31-1-2020, ποσού 10.396,40€ (ημερομηνία υποβολής αιτήματος από ιδιοκτήτη: 5-2-2020).

δ) Φ06Α-586/566171/8-2-2022 απόφαση του Αναπληρωτή Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, με την οποία εγκρίθηκε αποζημίωση λόγω στέρησης χρήσης για τα έτη από 1-2-2020 έως 23-11-2020 (ημερομηνία υπογραφής του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου) ποσού, 8.461,84€ (ημερομηνία υποβολής αιτήματος από ιδιοκτήτη: 25-1-2021).

6. Σύμφωνα με το σκεπτικό του Ο.Δ.Α.Π., όπως αυτό διατυπώνεται στα πρακτικά της με αριθ. 48/20-11-2020 απόφασης του Δ.Σ., και ειδικότερα στο σημείο 3, «σύμφωνα με την αρ. 86/2019 γνωμοδότηση του ΝΣΚ, το κριτήριο για την έγκριση δέσμευσης πίστωσης για την καταβολή αποζημίωσης για στέρηση χρήσης γης είναι η έκδοση απόφασης απαλλοτρίωσης ή απευθείας αγοράς». Ειδικότερα, ο ΟΔΑΠ επισημαίνει «ότι χορήγηση αποζημίωσης για στέρηση χρήσης είναι δυνατή για χρονική περίοδο που προηγείται της έκδοσης και δημοσίευσης σε ΦΕΚ της απόφασης απαλλοτρίωσης/αγοράς,

αλλά όχι για χρονική περίοδο, που έπεται της έκδοσης και δημοσίευσης της σχετικής απόφασης».

7. Η προαναφερόμενη απόφαση του Ο.Δ.Α.Π. διαβιβάστηκε από το Αυτοτελές Τμήμα Απαλλοτριώσεων του Υπουργείου Πολιτισμού στην Επιτροπή Δωδεκανήσου του άρθρου 19 του ν. 3028/2002, προκειμένου να διατυπώσει τις απόψεις της επί του θέματος. Σε απάντηση, στο με αριθ. πρωτ. 2/31-3-2021 έγγραφο της Προέδρου της Επιτροπής αναφέρεται ότι, «στις επιστραφείσες υποθέσεις [για τις οποίες έχει χωρήσει η απευθείας αγορά ή απαλλοτρίωση τους], η μέχρι τώρα καταβληθείσα αποζημίωση λόγω στέρησης χρήσης υπολείπεται κατά πολύ τις αξίας των αντίστοιχων ακινήτων, όπως αυτή έχει προσδιοριστεί από την αρμόδια Δ.Ο.Υ. Ρόδου, με συνέπεια να είναι δυνατή η καταβολή περαιτέρω αποζημίωσης μέχρι τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης/αγοράς».

8. Η ερωτώσα υπηρεσία διαβίβασε το εν λόγω έγγραφο στον Ο.Δ.Α.Π., εμμένοντας στην άποψή της για καταβολή των αποζημιώσεων, αποδεχόμενη το σκεπτικό της Επιτροπής και λαμβάνοντας υπόψη ότι οι αποζημιώσεις αυτές αφορούσαν διάστημα προγενέστερο της ολοκλήρωσης της αγοράς, κατά το οποίο ο ιδιοκτήτης στερείτο την χρήση του ακινήτου του.

9. Ωστόσο, το εν λόγω ζήτημα παραμένει σε εκκρεμότητα, ενώ, μετά από έλεγχο που διενήργησε, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας διαπίστωσε (βλ. την από Σεπτέμβριο 2023 έκθεση ελέγχου), μεταξύ άλλων, ότι το πρόβλημα αφορά σειρά υποθέσεων και άπτεται της ορθής ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 19 παρ. 7 του ν. 4858/2021. Πρότεινε, δε, στην αρμόδια, ήδη ερωτώσα, υπηρεσία να μεριμνήσει, ώστε να επιλυθεί το ζήτημα, είτε υποβάλλοντας νέο ερώτημα ειδικά για τις περιπτώσεις απαλλοτρίωσης/εξαγοράς ακινήτων, στις οποίες έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία πληρωμής των δικαιούχων, αλλά εκκρεμεί η καταβολή εγκεκριμένων αποζημιώσεων στέρησης χρήσης για προγενέστερο της απαλλοτρίωσης/εξαγοράς χρόνο, είτε να εισηγηθεί την επεξεργασία νομοθετικής πρότασης που να ρυθμίζει τις ως άνω περιπτώσεις.

10. Για το εν θέματι ερώτημα εκδόθηκε η με αριθμό 84/2024 Γνωμοδότηση του Ε΄ Τμήματος του Ν.Σ.Κ., η οποία γνωμοδότησε ομόφωνα ως εξής:

α) Σε περίπτωση που έχει επιλεγεί η απευθείας εξαγορά ακινήτου βαρυνόμενου με περιορισμούς επιβαλλόμενους για λόγους προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, όπως στην περίπτωση του ερωτήματος, η Διοίκηση

υποχρεούται στην καταβολή αποζημίωσης λόγω στέρησης ή περιορισμού της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου για το χρονικό διάστημα μέχρι την υπογραφή του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου, ανεξαρτήτως αν η αποζημίωση που έχει καταβληθεί για τη στέρηση χρήσης έχει υπερβεί την αξία (αντικειμενική ή αγοραία αξία) του ακινήτου, η οποία αποτελεί και το τίμημα της αγοράς.

β) Είναι κατά νόμο δυνατή η καταβολή στον ιδιοκτήτη, μετά την ολοκλήρωση της απευθείας αγοράς, αποζημίωσης λόγω περιορισμού/στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου του για χρονικό διάστημα προγενέστερο της υπογραφής του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου, ανεξαρτήτως αν η αποζημίωση που έχει λάβει για τη στέρηση χρήσης έχει υπερβεί την αξία (αντικειμενική ή αγοραία αξία) του ακινήτου, η οποία αποτελεί και το τίμημα της αγοράς.

γ) Κατ' εφαρμογή της παραγράφου 7 του άρθρου 19 του ν. 4858/2021 γεννάται υποχρέωση της Διοίκησης να απαλλοτριώσει ή να προβεί σε απευθείας εξαγορά του βαρυνομένου ακινήτου, στην περίπτωση κατά την οποία, η αποζημίωση για τον περιορισμό ή τη στέρηση της χρήσης του ακινήτου, που έχει καταβληθεί ή προβλέπεται ότι θα καταβληθεί, προσεγγίζει την αξία του ακινήτου. Με τη διάταξη αυτή θεσμοθετείται υποχρέωση της Διοίκησης και δεν τίθεται περιορισμός στο δικαίωμα του ιδιοκτήτη για το σεβασμό της περιουσίας του. Το συνολικό ποσό της αποζημίωσης περιορισμού/στέρησης χρήσης που έχει καταβληθεί στον ιδιοκτήτη δεν αθροίζεται/συνυπολογίζεται για τον καθορισμό του καταβλητέου ως τιμήματος της εξαγοράς ποσού.

Περαιτέρω, ανεξαρτήτως της κατά τα ανωτέρω ομόφωνης γνώμης του Τμήματος, λόγω της αντίθεσης προς την ομόφωνη με αριθμό 86/2019 γνωμοδότηση του Ε΄ Τμήματος του Ν.Σ.Κ. και της σπουδαιότητας του ερωτήματος, το Τμήμα ομόφωνα αποφάσισε την παραπομπή του στην Ολομέλεια του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κατά το άρθρο 7 παρ. 4 περ. δ΄ του ν. 4831/2021.

11. Ακολούθως, με την με αριθ. 146713/21-10-2024 Πράξη της Προέδρου του Ν.Σ.Κ., το ερώτημα παραπέμφθηκε για εξέταση στην Β΄ Τακτική Ολομέλεια του Ν.Σ.Κ.

Νομοθετικό Πλαίσιο

12. Στις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ), που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α' 256), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρον 1. - Προστασία της ιδιοκτησίας.

Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθεί της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημόσιας ωφέλειας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός κράτους όπως θέση εν ισχύϊ νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων».

13. Στις διατάξεις των άρθρων 17 και 24 του Συντάγματος ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 17

1. Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος.

2. Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει, και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρης αποζημίωση, που να ανταποκρίνεται στην αξία την οποία είχε το απαλλοτριούμενο κατά το χρόνο της συζήτησης στο δικαστήριο για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης. Αν ζητηθεί απευθείας ο οριστικός προσδιορισμός της αποζημίωσης, λαμβάνεται υπόψη η αξία κατά το χρόνο της σχετικής συζήτησης στο δικαστήριο. Αν η συζήτηση για τον οριστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης διεξαχθεί μετά την παρέλευση έτους από τη συζήτηση για τον προσωρινό προσδιορισμό, τότε για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης λαμβάνεται υπόψη η αξία κατά το χρόνο της συζήτησης για τον οριστικό προσδιορισμό. Στην απόφαση κήρυξης πρέπει να δικαιολογείται ειδικά η δυνατότητα κάλυψης της δαπάνης αποζημίωσης. Η αποζημίωση, εφόσον συναινεί ο δικαιούχος, μπορεί να καταβάλλεται και σε είδος ιδίως με τη μορφή της παραχώρησης της κυριότητας άλλου ακινήτου ή της παραχώρησης δικαιωμάτων επί άλλου ακινήτου.

3. Η ενδεχόμενη μεταβολή της αξίας του απαλλοτριουμένου μετά τη δημοσίευση της πράξης απαλλοτρίωσης, και μόνο εξαιτίας της, δεν λαμβάνεται υπόψη.

4. Η αποζημίωση ορίζεται από τα αρμόδια δικαστήρια Πριν καταβληθεί η οριστική ή προσωρινή αποζημίωση διατηρούνται ακέραια όλα τα δικαιώματα του ιδιοκτήτη και δεν επιτρέπεται η κατάληψη. ...

5. Νόμος ορίζει τις περιπτώσεις υποχρεωτικής ικανοποίησης των δικαιούχων για την πρόσοδο, την οποία έχασαν από το ακίνητο που απαλλοτριώθηκε έως το χρόνο της καταβολής της αποζημίωσης».

«Άρθρο 24

1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ...

6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών».

14. Στις διατάξεις των άρθρων 18 και 19 του ν. 4858/2021 «Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς» (Α' 220), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 18

Απαλλοτριώσεις

1. Το Δημόσιο μπορεί να προβαίνει είτε στην ολική ή τη μερική απαλλοτρίωση είτε στην απευθείας εξαγορά μνημείου ή οποιουδήποτε ακινήτου μέσα στο οποίο υπάρχουν μνημεία, καθώς και παρακείμενων ακινήτων ή μνημείων, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία των μνημείων...

2. Με όμοια απόφαση που εκδίδεται με την ίδια διαδικασία, είναι δυνατή είτε η ολική ή μερική απαλλοτρίωση είτε η απευθείας εξαγορά ακινήτου, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων για τη διενέργεια ανασκαφών. ...

6. Η εισήγηση της Υπηρεσίας για ολική ή μερική απαλλοτρίωση ή απευθείας εξαγορά ακινήτου περιλαμβάνει την αιτιολογημένη απόρριψη άλλων λύσεων προστασίας των μνημείων, αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων, καθώς

και τις βασικές κατευθύνσεις για τον τρόπο διατήρησης και ανάδειξής τους μέσα στο προς απαλλοτρίωση ακίνητο.....».

«Άρθρο 19

Αποζημίωση για τη στέρηση χρήσης ακινήτου

1. Για την προστασία μνημείων, αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων ή για τη διενέργεια ανασκαφών ο Υπουργός Πολιτισμού και Αθλητισμού μπορεί να επιβάλλει προσωρινή ή οριστική στέρηση ή περιορισμό της χρήσης ακινήτου.

2. Σε περίπτωση ουσιώδους προσωρινού περιορισμού ή ουσιώδους προσωρινής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου, καταβάλλεται αποζημίωση, η οποία υπολογίζεται με βάση τη μέση κατά προορισμό απόδοση του ακινήτου πριν τον περιορισμό ή τη στέρηση της χρήσης, λαμβανομένης υπόψη και της ιδιότητας του ακινήτου ως μνημείου, εφόσον αυτή συντρέχει.

3. Σε περίπτωση ουσιώδους οριστικού περιορισμού ή οριστικής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου καταβάλλεται πλήρης αποζημίωση. Και στην περίπτωση αυτή λαμβάνεται υπόψη η ιδιότητα του ακινήτου ως μνημείου, εφόσον αυτή συντρέχει.

4. Σε περίπτωση προσωρινής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του όλου ή μέρους ακινήτου μέσα στο οποίο υπάρχουν μνημεία ή άλλων παρακείμενων ακινήτων, εάν κρίνεται απαραίτητο για την προστασία των μνημείων αυτών, κάθε θιγόμενος μπορεί να υποβάλει αίτηση για αποζημίωση, για τον προσδιορισμό της οποίας εφαρμόζεται η παρ. 2.

5. Σε περίπτωση ουσιώδους οριστικού περιορισμού ή οριστικής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης τμήματος του ακινήτου, που απαιτείται για την προστασία του μνημείου, η αποζημίωση καταβάλλεται για το τμήμα αυτό, μόνο εάν ο περιορισμός ή η στέρηση δεν επιφέρει ουσιώδη οριστικό περιορισμό ή οριστική στέρηση της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου, οπότε καταβάλλεται η αποζημίωση που προβλέπεται στην παρ. 3.

6. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη επιτροπής, διαπιστώνεται εάν συντρέχει περίπτωση καταβολής αποζημίωσης κατά τις παρ. 1 έως 5, καθώς και το ύψος της. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Πολιτισμού και Αθλητισμού καθορίζονται η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες της επιτροπής, η διαδικασία

κατά την οποία γνωμοδοτεί, τα στοιχεία που λαμβάνει υπόψη, το είδος και ο τρόπος καταβολής της αποζημίωσης και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια.

7. Σε περίπτωση κατά την οποία το ποσό που έχει ή προβλέπεται να καταβληθεί ως αποζημίωση λόγω στέρησης ή περιορισμού χρήσης ακινήτου, προσεγγίζει την αξία του ακινήτου τότε αυτό κηρύσσεται απαλλοτριωτέο.

8.....».

15. Στην παράγραφο 4 του άρθρου μόνου της με αριθ. ΥΠΠΟ/ΓΝΟΣ/9130/2003 κοινής απόφασης των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Πολιτισμού, «Σύσταση Επιτροπής του άρθρου 19 παρ. 6 του Ν. 3028/2002» (Β' 229), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 19 του ν. 3028/2002 (Α' 153), ορίζεται:

«1... 4. Για την έκδοση της γνωμοδότησης της Επιτροπής λαμβάνονται υπόψη:

α. Ο περιορισμός ή η στέρηση της κατά προορισμό νόμιμης χρήσης του όλου ή τμήματος ενός εκτός σχεδίου κειμένου ακινήτου, όταν είναι ουσιώδης, ήτοι όταν συνεπεία αυτού επέρχεται εκμηδένιση της εκμεταλλεύσεως του ακινήτου, ή ουσιωδώς μειούται η εκμετάλλευση, χρήση και απόδοση αυτού.

β. Ο περιορισμός ή η στέρηση της κατά προορισμό νόμιμης χρήσης του όλου ή τμήματος ενός ακινήτου, όταν είναι προσωρινός, ήτοι όταν προβλέπεται να διαρκέσει μέχρι της λήξεως διενεργουμένου, ή προγραμματιζόμενου αρχαιολογικού έργου και πάντως όχι πέραν της πενταετίας σε κάθε περίπτωση.

γ. Ο περιορισμός ή η στέρηση της κατά προορισμό νόμιμης χρήσης του όλου ή τμήματος ενός ακινήτου, όταν αυτός είναι οριστικός, ήτοι όταν αυτός διαρκεί πέραν της πενταετίας. Και οι δύο ως άνω περιπτώσεις τελούν υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής της παρ. 7 του άρθρου 19 του Ν. 3028/2002.

δ. Στον αρχικό προσδιορισμό της αποζημιώσεως η Επιτροπή γνωμοδοτεί και για τη σχέση της αποζημιώσεως που θα καταβληθεί κατά τον πιθανολογούμενο χρόνο περιορισμού ή στέρησης της χρήσεως και της αποζημιώσεως σε περίπτωση απαλλοτριώσεως. ε...».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

16. 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 μας από την ερωτώσα υπηρεσία συνάγονται τα ακόλουθα:

17. Το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού δικαίου, υπερισχύει από κάθε άλλη διάταξη ημεδαπού νόμου κατά το άρθρο 28 του Συντάγματος και θεσπίζει θεμελιώδη κανόνα υπέρ της προστασίας και του σεβασμού της περιουσίας κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου. Κατά πάγια νομολογία, κατά την έννοια της διάταξης αυτής η εφαρμογή κάθε μέτρου, που συνιστά επέμβαση στο δικαίωμα του φυσικού ή νομικού προσώπου για σεβασμό της περιουσίας του, οφείλει να γίνεται με την τήρηση «δίκαιης και εύλογης ισορροπίας», μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ιδιωτών και την εναρμονισμένη, με τον παραπάνω κανόνα, αρχή, που διέπει τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Στην, κατά το ως άνω άρθρο, προστατευόμενη περιουσία περιλαμβάνονται, όχι μόνο τα από το άρθρο 17 του Συντάγματος προστατευόμενα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα περιουσιακής φύσεως δικαιώματα και τα νομίμως κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα, άρα και τα περιουσιακά ενοχικά δικαιώματα. Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι με την ως άνω διάταξη προστατεύονται και τα ενοχικά περιουσιακά δικαιώματα του προσώπου, όπως και το δικαίωμα αποζημίωσης για την προσγενομένη ζημία στην περιουσία του, η μη πλήρης αποκατάσταση της οποίας και η εντεύθεν μείωση της περιουσιακής δυναμικότητας του προσώπου, συνιστά έλλειψη σεβασμού της περιουσίας του και, περαιτέρω, ότι οι περιουσιακού χαρακτήρα απαιτήσεις, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική απόφαση, είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον πριν από την προσφυγή στο δικαστήριο νομοθετικό καθεστώς, μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικά (Ολ. ΑΠ 1/2024, Ολ. ΑΠ 4/2017, Ολ. ΑΠ 3/2016, Ολ. ΑΠ 12/2013, Ολ. ΑΠ 31/2007, Ολ. ΑΠ 6/2007, Ολ.ΑΠ 31/2005, Ολ. ΑΠ 40/1998).

18. Με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, καθιερώνεται η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική,

τεχνολογική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει αφενός μεν τη διατήρηση στο διηνεκές των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων, τα οποία προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική και, γενικώς, πολιτιστική κληρονομιά της χώρας, αφετέρου δε τη δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών ή ιδιαίτερων μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοίωσης ή υποβάθμισης των μνημείων και του χώρου που τα περιβάλλει, προκειμένου να επιτραπεί η ανάδειξη των μνημείων σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα. Οι περιορισμοί αυτοί, που ερείδονται αποκλειστικά στο άρθρο 24 του Συντάγματος και μπορούν, κατ' αρχήν, να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος, δημιουργούν υποχρέωση αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη κατά το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος, όταν δεσμεύουν ουσιαδώς την ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Και ναι μεν προβλέπεται από την τελευταία συνταγματική διάταξη η έκδοση ειδικού νόμου, ο οποίος θα καθορίσει, μεταξύ άλλων, τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης, που μπορεί να διαφέρει από τα οριζόμενα στο άρθρο 17 του Συντάγματος, αλλά, και όταν δεν υπάρχει σχετική νομοθετική ρύθμιση, γεννάται ευθεία από το Σύνταγμα υποχρέωση της Διοίκησης να εξασφαλίζει διηνεκώς την προστασία του μνημείου και, παραλλήλως, να αποζημιώνει τον πληττόμενο ιδιοκτήτη. Πράγματι, το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος καθορίζει τόσο την ανάγκη της χωρίς χρονικούς περιορισμούς προστασίας του εννόμου αγαθού του πολιτιστικού περιβάλλοντος, όσο και την αποζημίωση ως αντιστάθμισμα της επερχόμενης βλάβης στον ιδιοκτήτη, καταλείποντας στον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια να προσδιορίσει τη διοικητική διαδικασία καθορισμού της αποζημίωσης, υπό τον έλεγχο του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου, καθώς και το είδος της αποζημίωσης, ως χρηματικής ή άλλης μορφής (ΣτΕ 441/2023, 487/2020, 2707/2018, 4151/2011, 323/2009, 1998/2007, 1920/2007, 1606/2007, 3009/2006, 3000/2005, Ολομ. 3146/1986).

19. Περαιτέρω, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος οργανώνεται και εξειδικεύεται με τις διατάξεις του ν. 3028/2002, που κωδικοποιήθηκε με το ν. 4858/2021, σε εκτέλεση των πιο πάνω συνταγματικών διατάξεων. Με τις διατάξεις των άρθρων 18 και 19 του ν. 4858/2021 ρυθμίζονται τα θέματα

περιορισμών της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και αποζημίωσης των θιγόμενων ιδιοκτητών. Με τις διατάξεις αυτές, οι οποίες περιέχουν ολοκληρωμένο πλέγμα ρυθμίσεων για το θέμα της αποζημίωσης του ιδιοκτήτη ακινήτου, επί του οποίου επιβάλλονται μέτρα περιοριστικά της ιδιοκτησίας με σκοπό την προστασία των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος, θεσπίζεται συνολική ρύθμιση, τόσο ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις, όσο και ως προς τη διαδικασία, που αναφέρεται, πλην άλλων, και στην πρόβλεψη εναλλακτικών δυνατοτήτων της Διοίκησης, ώστε τα επιβαλλόμενα μέτρα προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς να εναρμονίζονται προς το δικαίωμα ιδιοκτησίας, μεταξύ δε των δυνατοτήτων αυτών περιλαμβάνεται και η απευθείας εξαγορά του βαρυνόμενου ακινήτου. Προς τον σκοπό αυτό παρέχεται στον θιγόμενο η δυνατότητα να επιδιώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση, στην οποία εκτίθεται με συγκεκριμένα στοιχεία η ζημία που έχει επέλθει στο ακίνητό του από τους ανωτέρω όρους (ΣΤΕ 1225/2014), την αναγκαστική απαλλοτρίωση ή την απευθείας εξαγορά από το Δημόσιο του ακινήτου του, άλλως την αποζημίωσή του λόγω στέρησης της χρήσης της ιδιοκτησίας του. Η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει το αίτημα και να λάβει τα κατά περίπτωση ενδεικνυόμενα μέτρα προς διασφάλιση της πολιτιστικής κληρονομιάς με σεβασμό προς το δικαίωμα ιδιοκτησίας του αιτούντος (ΣΤΕ 1277/2016, 4151/2011 7μ, 3419/2011 7μ., 4494/2013 7μ., 4926/2013 κ.ά.).

20. Επί της αιτήσεως του θιγομένου για την καταβολή αποζημίωσης λόγω στέρησης ή περιορισμού της κατά προορισμό χρήσης του βαρυνόμενου ακινήτου, αποφαινεται ο Υπουργός Πολιτισμού, ύστερα από γνώμη της επιτροπής του άρθρου 19 παρ. 6 του (ήδη) ν. 4858/2021. Η απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, με την οποία ολοκληρώνεται η διαδικασία αυτή, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται άλλο ένδικο βοήθημα κατ' αυτής (ΣΤΕ 4641/2011). Εφόσον δε με τις διατάξεις αυτές αναγνωρίζεται πλέον ρητώς δικαίωμα προς αποζημίωση λόγω επιβολής περιορισμών στην ιδιοκτησία για την προστασία πολιτιστικών στοιχείων και θεσπίζεται σχετική διαδικασία, ο ενδιαφερόμενος οφείλει να ασκήσει το δικαίωμά του με την τήρηση της διαδικασίας αυτής και δεν δικαιούται, πλέον, να ασκήσει αγωγή

ερειδομένη ευθέως στο άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος (ΣτΕ 4627/2013 7μ., 2128/2014).

21. Μέσω της διαδικασίας αυτής, ο ενδιαφερόμενος δύναται να απαιτήσει την ικανοποίηση κάθε είδους αξιώσεων του που πηγάζουν από τους ανωτέρω συγκεκριμένους περιορισμούς της ιδιοκτησίας του, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι απαιτήσεις για την κατά το παρελθόν στέρηση χρήσης της. Στην περίπτωση δε που τα αιτήματα αυτά αφορούν τόσο τον παρόντα, όσο και τον διαδραμόντα χρόνο δεν αποκλείεται να υποβληθούν και από κοινού (ΣτΕ 1880/2016).

22. Περαιτέρω, όπως έχει κριθεί (βλ. Σ.τ.Ε. 441/2023, 1407/2020, 1307/2018, 815/2016, 4326/2010 κ.ά.), κατά την έννοια των ως άνω διατάξεων των άρθρων 18 και 19 του ν. 3028/2002 και ήδη 4858/2021, ερμηνευόμενων ενόψει των ορισμών του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος, ο χαρακτηρισμός ιδιωτικής έκτασης ως αρχαιολογικού χώρου ή η ύπαρξη εντός ή πλησίον αυτής αρχαίων μνημείων, χωρίς να κινηθεί εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος η διαδικασία απαλλοτρίωσης της έκτασης, δεν γεννά, κατ' αρχήν, υποχρέωση της Διοίκησης είτε να άρει τη δέσμευση της ιδιοκτησίας, είτε να την απαλλοτριώσει, είτε να προβεί σε απευθείας εξαγορά της, αλλά μόνον υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης, σε περίπτωση ουσιώδους, κατά τις περιστάσεις, περιορισμού ή στέρησης της κατά προορισμό χρήσης της ιδιοκτησίας.

23. Αντιθέτως, κατά τη ρητή πρόβλεψη της παραγράφου 7 του άρθρου 19 του ν. 3028/2002 και ήδη 4858/2021, γεννάται υποχρέωση της Διοίκησης να απαλλοτριώσει ή να προβεί σε απευθείας εξαγορά του βαρυνομένου ακινήτου, στην περίπτωση κατά την οποία, η αποζημίωση για τον περιορισμό ή τη στέρηση της χρήσης του ακινήτου, που έχει καταβληθεί ή προβλέπεται ότι θα καταβληθεί, προσεγγίζει την αξία του ακινήτου (βλ. Σ.τ.Ε. 441/2023, 1407/2020, 1307/2018, ΣτΕ 4151/2011κ.α.). Ο σκοπός της ρύθμισης αποτυπώνεται σαφώς στην εισηγητική έκθεση του άρθρου 19 του ν. 3028/2002, σύμφωνα με την οποία, αν «*οι χρήστες υφίστανται περιορισμό ή στέρηση της χρήσης ακινήτου κατά τον προορισμό του, καταβάλλεται αποζημίωση, το ύψος της οποίας θα ποικίλλει ανάλογα με την έκθεση, την ένταση, και τη χρονική διάρκεια του περιορισμού ή της στέρησης. ... Επειδή όμως ο οποιασδήποτε έκτασης, έντασης ή χρονικής διάρκειας περιορισμός ή*

στέρηση της χρήσης του ακινήτου δεν πρέπει να καταστεί επένδυση του ιδιοκτήτη του, με συνέπεια να εισπράξει υπό μορφή αποζημίωσης αξία μεγαλύτερη εκείνης του επιβαρυσμένου ακινήτου του, η Διοίκηση προβαίνει στην απαλλοτρίωσή του εάν το ποσό που έχει καταβληθεί ή προβλέπεται ότι θα καταβληθεί ως αποζημίωση προσεγγίζει και κατά μείζονα λόγο θα υπερβεί την αξία του ...».

24. Σύμφωνα με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο (κ.υ.α. με αριθ. ΥΠΠΟ/ΓΝΟΣ/9130/2003), όταν η αρμόδια Επιτροπή γνωμοδοτεί για τον αρχικό προσδιορισμό της αποζημίωσης για τον ουσιώδη περιορισμό ή τη στέρηση της κατά προορισμό νόμιμης χρήσης ακινήτου, εκφράζει γνώμη και για τη σχέση της αποζημίωσης που προβλέπεται ότι θα καταβληθεί κατά τον πιθανολογούμενο χρόνο περιορισμού ή στέρησης της χρήσης και της αποζημίωσης σε περίπτωση απαλλοτριώσεως. Και τούτο διότι, η Διοίκηση, σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 7 του ν. 4858/2021 και τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διοίκησης, οφείλει να αποφύγει και, σε κάθε περίπτωση, να περιορίσει την καταβολή αποζημίωσης χρήσης, όταν είναι επιβεβλημένη κατά νόμο η απαλλοτρίωση του ακινήτου.

25. Κατόπιν των ανωτέρω εκτεθέντων, κατά τη συζήτηση ενώπιον της Β΄ Τακτικής Ολομέλειας, ως προς το πρώτο και δεύτερο υποερώτημα, διατυπώθηκαν οι ακόλουθες γνώμες:

26. Η γνώμη της πλειοψηφίας, που απαρτίστηκε από τους: Νίκη Μαριόλη, Πρόεδρο του Ν.Σ.Κ., Αικατερίνη Γρηγορίου, Αδαμαντία Καπετανάκη, Αντιπροέδρους του Ν.Σ.Κ. και Κωνσταντίνο Γεωργάκη, Βασιλική Τύρου, Αικατερίνη Γαλάνη, Περικλή Αγγέλου, Θεόδωρο Ράππη, Αντώνιο Παπαγεωργίου, Νικόλαο Πατηνιώτη, Μαρία Δεληγιάννη, Δημήτριο Καμάρη, Διονύσιο Κολοβό, Θωμά Καζάκο, Ξανθή Μπασάκου, Ουρανία Πατσοπούλου, Βασιλεία Πελέκου, Σπυρίδωνα Κουλούρη, Παναγιώτα Παρασκευοπούλου, Χρήστο Κοραντζάνη και Δέσποινα Γάκη, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψήφοι 21), δέχθηκε τα εξής:

27. Η διάταξη της παραγράφου 7 του άρθρου 19 του ν. 4858/2021 έχει ως αποδέκτη τη Διοίκηση, θεσπίζοντας υποχρέωση της τελευταίας, να αποκτήσει με νόμιμο τρόπο το ακίνητο, όταν το ποσό που έχει καταβληθεί ή προβλέπεται ότι θα καταβληθεί στον ιδιοκτήτη ως αποζημίωση για την επιβολή ουσιωδών περιορισμών στην ιδιοκτησία του, κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας για την

προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, προσεγγίζει και κατά μείζονα λόγο υπερβαίνει την αξία του. Τούτο δε προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι δεν θα παραμείνει μετέωρη μια κατάσταση για μακρό χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα το Δημόσιο να επιβαρύνεται με υπέρογκα χρηματικά ποσά για την καταβολή αποζημιώσεων στέρησης χρήσης στους ιδιοκτήτες βαρυνόμενων ακινήτων, και ότι, σε κάθε περίπτωση, δεν θα καταβληθεί ως αποζημίωση χρήσης ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από το ποσό που θα καταβαλλόταν για την απόκτηση της κυριότητας του ακινήτου. Η μη τήρηση από τη Διοίκηση της ανωτέρω ρητής νομοθετικής επιταγής να κηρύξει έγκαιρα το βαρυνόμενο ακίνητο απαλλοτριωτέο ή να προβεί στην απευθείας εξαγορά του συνιστά παράλειψη της Διοίκησης, η οποία δεν αποκλείεται να επισύρει πειθαρχικές ευθύνες υπαλλήλων, αλλά δεν μπορεί να οδηγήσει σε περιορισμό θεμελιώδους δικαιώματος του διοικουμένου για το σεβασμό της περιουσίας του.

28. Με την ανωτέρω διάταξη της παραγράφου 7 του άρθρου 19 του ν. 4858/2021, δεν τίθεται ως όριο, πέραν του οποίου δεν οφείλεται αποζημίωση για τον ανωτέρω λόγο, η (αντικειμενική ή αγοραία) αξία του ακινήτου, ούτε θεσπίζεται απαγόρευση καταβολής στον ιδιοκτήτη αποζημίωσης για την στέρηση της κατά προορισμό χρήσης και εκμετάλλευσης του ακινήτου του για όσο χρόνο η Διοίκηση παραλείπει να κηρύξει το ακίνητο απαλλοτριωτέο ή για το χρόνο που μεσολαβεί μεταξύ της έκδοσης απόφασης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή απευθείας εξαγοράς και τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης ή την υπογραφή του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου, δηλαδή για χρόνο κατά τον οποίο ο ιδιοκτήτης, χωρίς δική του υπαιτιότητα (όπως σε περίπτωση μη έγκαιρης προσκόμισης των αναγκαίων δικαιολογητικών ή παράλειψης ενεργειών που ανάγονται στη σφαίρα ευθύνης του), στερείται την κατά προορισμό χρήση και εκμετάλλευση του ακινήτου του. Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, θα συνιστούσε έλλειψη σεβασμού της περιουσίας του και θα καθιστούσε τη ρύθμιση αντίθετη προς τις υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και των άρθρων 17 και 24 παρ. 6 του Συντάγματος και, ως εκ τούτου, ανίσχυρη. Επομένως, γίνεται δεκτό ότι, σύμφωνα με την παράγραφο 7 του άρθρου 19 του ν. 4858/2021, η Διοίκηση υποχρεούται να καταβάλει στον ιδιοκτήτη αποζημίωση σε περίπτωση ουσιώδους περιορισμού ή στέρησης της κατά

προορισμό χρήσης του ακινήτου του για λόγους προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς μέχρι τη συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης του ακινήτου ή την υπογραφή του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου επί απευθείας εξαγοράς, ανεξαρτήτως αν η καταβληθείσα αποζημίωση περιορισμού/στέρησης χρήσης υπερβαίνει ή όχι την αξία (αγοραία ή αντικειμενική) του ακινήτου, η οποία αποτελεί και το τίμημα της αγοράς ή την αποζημίωση λόγω απαλλοτρίωσης, ενώ δεν κωλύεται η έγκριση υπέρ του ιδιοκτήτη αποζημίωσης για τη στέρηση της χρήσης αυτής, μετά τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης ή την ολοκλήρωση της διαδικασίας της απευθείας εξαγοράς, για χρονικό διάστημα προγενέστερο της συντέλεσης της απαλλοτρίωσης ή της υπογραφής του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου ούτε η εκτέλεση σχετικών εγκριτικών αποφάσεων από το ότι, μεταξύ εγκρίσεως και καταβολής μεσολάβησε η συντέλεση της απαλλοτρίωσης ή η υπογραφή του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου.

29. Περαιτέρω, με την ΓνωμΝΣΚ 86/2019 που μνημονεύεται στο ερώτημα, στην εκεί εξεταζόμενη υπόθεση, κατά την οποία επρόκειτο για ακίνητο που δεν είχε κηρυχθεί απαλλοτριωτέο και για το οποίο ο ιδιοκτήτης του είχε λάβει συνολική αποζημίωση για στέρηση της κατά προορισμό χρήσης του που υπερέβαινε την αξία του ακινήτου, γίνεται δεκτό ότι δεν είναι δυνατή η καταβολή αποζημίωσης λόγω στέρησης ή περιορισμού χρήσης ακινήτου, όταν η συνολική αποζημίωση που έχει λάβει ή προβλέπεται να λάβει ο φερόμενος ιδιοκτήτης υπερβαίνει την αξία του ακινήτου, αλλά η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη από το νόμο (παρ. 7 του άρθρου 19 του ν. 3028/2002) να κηρύξει άμεσα απαλλοτριωτέο το ακίνητο. Επίσης, γίνεται δεκτό ότι μέχρι να συντελεστεί η απαλλοτρίωση του ακινήτου αυτού δεν είναι δυνατή, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 6 του ίδιου άρθρου, η καταβολή περαιτέρω αποζημίωσης λόγω στέρησης ή περιορισμού της χρήσης του, στην περίπτωση κατά την οποία η συνολική αποζημίωση υπερβαίνει την αξία του ακινήτου.

30. Στην προκειμένη περίπτωση, όπως αναφέρεται στο ιστορικό, για το επίμαχο ακίνητο εγκρίθηκε με διαδοχικές αποφάσεις η καταβολή στον ιδιοκτήτη αποζημίωσης για τη στέρηση χρήσης αυτού για το χρονικό διάστημα από 7-2-2000 έως και 23-11-2020, ανερχόμενη στο συνολικό ποσό των 154.090,28 €, από το οποίο του καταβλήθηκε ποσό 117.306,24 €, αναγόμενο

στο χρονικό διάστημα από 7-2-2000 έως και 31-1-2017, ενώ δεν του καταβλήθηκε ποσό 36.784,04 €, αναγόμενο στο χρονικό διάστημα από 1-2-2017 έως και 23-11-2020, δηλαδή για χρονικό διάστημα μέχρι την υπογραφή του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου, κατά το οποίο η κυριότητα του ακινήτου δεν είχε περιέλθει στο Δημόσιο. Σύμφωνα, δε, με την από 30-11-2018 έκθεση εκτίμησης της Επιτροπής του άρθρου 15 του ν. 2882/2001, η αξία του ακινήτου καθορίστηκε στο ποσό των 260.584,66€, το οποίο αποτέλεσε και το τίμημα για την εξαγορά του και το οποίο είναι μεγαλύτερο από το σύνολο της αποζημίωσης για τη στέρηση χρήσης που του έχει καταβληθεί ή και εγκριθεί. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με τα ως άνω γενόμενα δεκτά, στην περίπτωση του ερωτήματος υφίσταται υποχρέωση της Διοίκησης να καταβάλει και το ποσό των 36.784,04 € που έχει εγκριθεί και δεν έχει μέχρι σήμερα καταβληθεί.

31. Η αυτή απάντηση δίδεται, κατ' αρχήν, και σύμφωνα με τα γενόμενα δεκτά με την ως άνω ΓνωμΝΣΚ 86/2019, ενόψει του ότι, στην εξεταζόμενη υπόθεση, η συνολική αποζημίωση για τη στέρηση της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου υπολείπεται κατά πολύ της αξίας του. Πλην όμως, υπό τις παραδοχές της ως άνω γνωμοδότησης, η απάντηση διαφοροποιείται σχετικά με τις δύο τελευταίες εγκριτικές αποφάσεις για καταβολή αποζημίωσης στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου, αναγόμενες στα χρονικά διαστήματα από 1-2-2019 έως 31-1-2020 (ποσού 10.396,40€) και από 1-2-2020 έως 23-11-2020 (ποσού 8.461,84€), οι οποίες εκδόθηκαν μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας απευθείας εξαγοράς και καταβολής του τιμήματος στον ιδιοκτήτη.

32. Η γνώμη της μειοψηφίας, που απαρτίστηκε από τους: Σταύρο Σπυρόπουλο και Ευστράτιο Ηλιαδέλη, Αντιπροέδρους του Ν.Σ.Κ. και Νικόλαο Καραγιώργη, Μαρία Μπασδέκη, Σταυρούλα Μπανάκου και Αγγελική Αναστοπούλου, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψηφοί 6), δέχθηκε τα εξής:

33. Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 5, 17 παρ. 1-4 και 24 παρ. 6 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α' 256), συνάγεται, μεταξύ άλλων, ότι η πέραν του ευλόγου χρόνου διατήρηση

βάρους επί ακινήτου, που επιβλήθηκε από τη Διοίκηση για λόγους προστασίας του φυσικού, πολιτιστικού ή οικιστικού περιβάλλοντος, κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος, που επιφέρει ουσιώδη περιορισμό ή στέρηση της κατά τον προορισμό νόμιμης χρήσης του, θεμελιώνει δικαίωμα αποζημιώσεως του ιδιοκτήτη (πρβλ. ΣτΕ 441/2023, 393/2021, 1883/2017 επτ. 1880/2016 κ.ά).

34. Σε συμφωνία προς τις ανωτέρω διατάξεις του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ, με τις διατάξεις του άρθρου 19 του Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4858/2021, προβλέπονται, μεταξύ άλλων, οι όροι, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία καταβολής, περιοδικώς, αποζημίωσης στον ιδιοκτήτη ακινήτου, στο οποίο επιβάλλονται περιορισμοί ή στέρηση της κατά τον προορισμό νόμιμης χρήσης του, και δη ουσιώδεις (ΣτΕ 441/2023, σκ.4, 1619/2023, σκ.7), για λόγους προστασίας των μνημείων, αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων ή για τη διενέργεια ανασκαφών.

35. Κατά την παρ. 7 του άρθρου 19 του ανωτέρω Κώδικα, σε περίπτωση κατά την οποία το συνολικό ποσό που έχει καταβληθεί ή προβλέπεται να καταβληθεί περιοδικώς ως αποζημίωση, για την ανωτέρω αιτία, προσεγγίζει την αξία του ακινήτου, τότε αυτό κηρύσσεται απαλλοτριωτέο.

Από τη διάταξη αυτή, ερμηνευόμενη σε συμφωνία με τις ανωτέρω διατάξεις του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ, αλλά και υπό το φώς της σχετικής νομολογίας και της οικείας αιτιολογικής έκθεσης κατά την οποία: *«[αν] οι χρήστες ακινήτων υφίστανται περιορισμό ή στέρηση της χρήσης ακινήτου κατά τον προορισμό του, καταβάλλεται αποζημίωση, το ύψος της οποίας θα ποικίλλει ανάλογα με την έκθεση, την ένταση, και τη χρονική διάρκεια του περιορισμού ή της στέρησης. Επειδή όμως ο οποιασδήποτε έκτασης, έντασης ή χρονικής διάρκειας περιορισμός ή στέρηση της χρήσης του ακινήτου δεν πρέπει να καταστεί επένδυση του ιδιοκτήτη του, με συνέπεια να εισπράξει υπό μορφή αποζημίωσης αξία μεγαλύτερη εκείνης του επιβαρυσμένου ακινήτου του, η Διοίκηση προβαίνει στην απαλλοτρίωσή του εάν το ποσό που έχει καταβληθεί ή προβλέπεται ότι θα καταβληθεί ως αποζημίωση προσεγγίζει και κατά μείζονα λόγο θα υπερβεί την αξία του»,* συνάγεται ότι, εάν κατά τον χρόνο επιβολής των επίμαχων περιορισμών η Διοίκηση εκτιμά ότι το συνολικό ποσό της περιοδικώς καταβλητέας στον ιδιοκτήτη αποζημιώσεως θα προσεγγίσει ή,

κατά μείζονα λόγο, θα υπερβεί την αγοραία αξία του, υποχρεούται να το κηρύξει απαλλοτριωτέο ή να προβεί στην απευθείας εξαγορά του (ΣΤΕ 64/2020, σκ.8, 4151/2011). Στην περίπτωση αυτή, είναι ευνόητο ότι, με βάση να ανωτέρω νομολογιακά δεδομένα, η Διοίκηση δεν υποχρεούται να καταβάλλει αποζημίωση στον ιδιοκτήτη του υπό απαλλοτρίωση ή προς απευθείας εξαγορά ακινήτου για το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από την επιβολή των περιορισμών ή της στέρησης της χρήσης και μέχρι τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης ή της απευθείας εξαγοράς του. Τούτο, όμως, ισχύει, υπό την προϋπόθεση, ότι η συντέλεση της απαλλοτρίωσης ή της εξαγοράς θα πραγματοποιηθεί εντός ευλόγου χρόνου, άλλως μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, η Διοίκηση οφείλει εφεξής αποζημίωση, κατά το άρθρο 19 του Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς, εφόσον ο ιδιοκτήτης υποβάλλει σχετική αίτηση (πρβλ. ΣΤΕ 441/2023, σκ. 6). Το εύλογο ή μη του μεσολαβήσαντος μέχρι τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης ή της απευθείας εξαγοράς χρόνου κρίνεται κατ' αρχήν από τη Διοίκηση κατά την εξέταση της σχετικής αιτήσεως αποζημιώσεως που έχει υποβάλλει ο ιδιοκτήτης και τελικώς από το αρμόδιο δικαστήριο.

36. Για την ταυτότητα του νομοθετικού σκοπού και νομικού λόγου το αυτό ισχύει και στην περίπτωση, κατά την οποία μεταγενέστερα η Διοίκηση διαπιστώσει ότι το συνολικό ποσό που έχει καταβληθεί στον ιδιοκτήτη του βαρυνομένου ακινήτου προσεγγίζει ή, κατά μείζονα λόγο, έχει καλύψει ή υπερβεί την αγοραία αξία του. Και στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση οφείλει να προβεί άμεσα στην κίνηση της διαδικασίας απαλλοτρίωσης ή απευθείας εξαγοράς του επίμαχου ακινήτου, η οποία εφόσον συντελεσθεί εντός ευλόγου χρόνου, αφότου η συνολικώς καταβληθείσα περιοδικώς στον ιδιοκτήτη αποζημίωση έχει καλύψει ή και υπερβεί την αγοραία αξία του ακινήτου, αποκλείει για το διάστημα του χρόνου αυτού την καταβολή στον ιδιοκτήτη πρόσθετης αποζημίωσης, κατά το άρθρο 19 του Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς, πέραν της αποζημίωσης που του καταβλήθηκε για την απαλλοτρίωση του βαρυνομένου ακινήτου ή του τιμήματος για την απευθείας εξαγορά του (πρβλ. ΣΤΕ 393/2021).

37. Περαιτέρω, κατά τη συζήτηση ενώπιον της Β΄ Τακτικής Ολομέλειας, ως προς το τρίτο υποερώτημα, διατυπώθηκε ομόφωνα η ακόλουθη γνώμη:

38. Από τη ρητή διατύπωση της διάταξης της παραγράφου 7 του άρθρου 19 του ν. 4858/2021, σύμφωνα με την οποία όταν το ποσό που έχει ή προβλέπεται να καταβληθεί ως αποζημίωση λόγω στέρησης ή περιορισμού χρήσης ακινήτου, προσεγγίζει την αξία του ακινήτου τότε αυτό κηρύσσεται απαλλοτριωτέο, προκύπτει ότι πρόκειται για δυο διαφορετικές αποζημιώσεις που καταβάλλονται για διαφορετική αιτία και μετά από διαφορετική διαδικασία προσδιορισμού, δηλαδή την αποζημίωση για τη στέρηση ή τον περιορισμό της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου (άρθρο 19 παρ. 1-5) και την αποζημίωση για τη μετάσταση της κυριότητάς του στο Δημόσιο (άρθρο 18 παρ. 1). Όταν η πρώτη προσεγγίζει ή και υπερβαίνει την αξία του ακινήτου, δηλαδή το ύψος της αποζημίωσης που καταβάλλεται σε περίπτωση απαλλοτρίωσης, το ακίνητο κηρύσσεται απαλλοτριωτέο. Επομένως για την εφαρμογή της ανωτέρω διάταξης δεν αθροίζεται/συνυπολογίζεται το συνολικό ποσό της αποζημίωσης στέρησης χρήσης που έχει καταβληθεί στο ποσό της αξίας του ακινήτου, καθώς αντιστοιχούν στην ικανοποίηση διαφορετικών δικαιωμάτων του θιγόμενου ιδιοκτήτη, ο δε συνυπολογισμός των ποσών αυτών θα καθιστούσε την αποζημίωση μη πλήρη.

Απάντηση

Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β΄ Τακτική Ολομέλεια) γνωμοδοτεί ως εξής:

α) Επί του πρώτου υποερωτήματος, κατά πλειοψηφία, ότι κατ' εφαρμογή της παραγράφου 7 του άρθρου 19 του ν. 4858/2021, θεσμοθετείται υποχρέωση της Διοίκησης να απαλλοτριώσει ή να προβεί σε απευθείας εξαγορά ακινήτου, βαρυνόμενου με περιορισμούς επιβαλλόμενους για λόγους προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, στην περίπτωση κατά την οποία η αποζημίωση για τον περιορισμό ή τη στέρηση της χρήσης του ακινήτου, που έχει καταβληθεί ή προβλέπεται ότι θα καταβληθεί, προσεγγίζει την αξία του ακινήτου, δεν τίθεται όμως, με τη διάταξη αυτή, περιορισμός στο δικαίωμα του ιδιοκτήτη για το σεβασμό της περιουσίας του. Ως εκ τούτου, σε περίπτωση που έχει επιλεγεί η απευθείας εξαγορά του ακινήτου, όπως στην περίπτωση του ερωτήματος, η Διοίκηση υποχρεούται, κατ' άρθρο 19 του ν. 4858/2021, στην καταβολή αποζημίωσης λόγω στέρησης ή περιορισμού της κατά προορισμό χρήσης

του ακινήτου για το χρονικό διάστημα μέχρι την υπογραφή του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου, ανεξαρτήτως αν η αποζημίωση που έχει καταβληθεί για τη στέρηση χρήσης έχει υπερβεί την αξία (αντικειμενική ή αγοραία αξία) του ακινήτου, η οποία αποτελεί και το τίμημα της αγοράς.

β) Επί του δεύτερου υποερωτήματος, κατά πλειοψηφία, ότι είναι δυνατή, κατ' άρθρο 19 του ν. 4858/2021, η καταβολή στον ιδιοκτήτη, μετά την ολοκλήρωση της απευθείας αγοράς, αποζημίωσης λόγω περιορισμού/στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου του, για χρονικό διάστημα προγενέστερο της υπογραφής του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου, ανεξαρτήτως αν η αποζημίωση που έχει λάβει για τη στέρηση χρήσης έχει υπερβεί την αξία (αντικειμενική ή αγοραία αξία) του ακινήτου, η οποία αποτελεί και το τίμημα της αγοράς.

γ) Επί του τρίτου υποερωτήματος, ομόφωνα, ότι κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 19 παρ. 7 του ν. 4858/2021, το συνολικό ποσό της αποζημίωσης περιορισμού/στέρησης χρήσης που έχει καταβληθεί στον ιδιοκτήτη ακινήτου βαρυνόμενου με περιορισμούς επιβαλλόμενους για λόγους προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν αθροίζεται/συνυπολογίζεται για τον καθορισμό του καταβλητέου ως τιμήματος της εξαγοράς ποσού.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 6-11-2024

Η Πρόεδρος

Η Εισηγήτρια

Νίκη Μαριόλη
Πρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Ελένη Περούλη
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.